

BEPI

Boletim de Economia e
Política Internacional

Número **35**
Jan. | Abr. 2023



ipea

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

BEPI

Boletim de Economia e
Política Internacional

Número 35
Jan. | Abr. 2023



ipea

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento
Ministra Simone Nassar Tebet

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidenta

Luciana Mendes Santos Servo

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Fernando Gaiger Silveira

**Diretora de Estudos e Políticas do Estado,
das Instituições e da Democracia**

Luseni Maria Cordeiro de Aquino

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Roberto Amitrano

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais**

Aristides Monteiro Neto

**Diretora de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação,
Regulação e Infraestrutura**

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Carlos Henrique Leite Corseuil

Diretor de Estudos Internacionais

Fábio Vêras Soares

Chefe de Gabinete

Alexandre dos Santos Cunha

Coordenador-Geral de Imprensa e Comunicação Social

Antonio Lassance

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Boletim de Economia e Política Internacional

CORPO EDITORIAL

Editor

André Gustavo de Miranda Pineli Alves

Comitê Editorial

Glauco Avelino Sampaio Oliveira

Rodrigo Fracalossi de Moraes

Sandra Silva Paulsen

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2023

Boletim de Economia e Política Internacional / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Diretoria de Estudos Internacionais – n.1, (jan./mar. 2010 –). – Brasília : Ipea. Dinte, 2010 –

Quadrimestral.

ISSN 2176-9915

1. Economia Internacional. 2. Política Internacional.
3. Periódicos. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
Diretoria de Estudos Internacionais.

CDD 337.05

Ficha catalográfica elaborada por Elizabeth Ferreira da Silva CRB-7/6844.

Como citar:

Boletim de Economia e Política Internacional, Brasília, DF: Ipea, n. 35, jan./abr. 2023. ISSN 2237-6208. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bepi35>

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).
Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

| | |
|---|------------|
| APRESENTAÇÃO | 5 |
| FINANCIAMENTOS CHINESES DE PROJETOS DE ENERGIAS RENOVÁVEIS NA AMÉRICA LATINA: UMA ANÁLISE À LUZ DOS DESAFIOS DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS | 9 |
| Ticiana Gabrielle Amaral Nunes Carlos Renato Ungaretti Giulia Mariana Rodrigues Di Marco Marco Aurélio Alves de Mendonça | |
| RELACIONAMENTO EXTERNO DO MERCOSUL: FUNDAMENTOS HISTÓRICOS, DILEMAS CONTEMPORÂNEOS E PERSPECTIVAS FUTURAS | 67 |
| Marina Amaral Egydio de Carvalho Marcus Maurer de Salles | |
| MUDANÇAS NA TARIFA ADUANEIRA E NO CUSTO DE TRANSPORTE NO BRASIL NO PERÍODO 2019-2022: O QUE ACONTECEU COM A PROTEÇÃO NOMINAL? | 93 |
| Honorio Kume | |
| A HETEROGENEIDADE DOS EFEITOS DAS MEDIDAS NÃO TARIFÁRIAS TÉCNICAS: ASPECTOS GERAIS E EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS | 109 |
| Fernanda Aparecida Silva Michelle Marcia Viana Martins | |
| DIREITOS DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA: AS RECOMENDAÇÕES FEITAS AO ESTADO BRASILEIRO NO ÂMBITO DA REVISÃO PERIÓDICA UNIVERSAL | 129 |
| Danilo Garnica Simini José Blanes Sala | |
| ALBERT FISHLOW AND BRAZILIAN ECONOMICS: AN OVERVIEW | 145 |
| Edmar Bacha | |

APRESENTAÇÃO¹

A 35ª edição do *Boletim de Economia e Política Internacional* traz seis artigos que tratam de temas variados, como financiamentos e investimentos diretos chineses em energia renovável na América Latina, comércio internacional e proteção aos direitos humanos. O número se encerra com um artigo-homenagem a Albert Fishlow, economista norte-americano que ajudou a dar sentido ao termo “brasilianista”, por meio de seminais contribuições, ao longo de mais de meio século, à compreensão do desenvolvimento econômico brasileiro.

As mudanças climáticas e os desafios a elas inerentes vêm constituindo um dos pilares da governança global nas primeiras décadas do século XXI. De fato, poucos temas têm sido capazes de mobilizar tanto as principais lideranças mundiais como a questão climática. Embora o grau de responsabilidade da ação humana sobre o aquecimento global seja ainda objeto de disputas científicas – e também ideológicas –, é praticamente consensual que uma forma de mitigar os efeitos adversos das emissões de poluentes é substituir, na matriz energética global, a queima de combustíveis fósseis por fontes de energia com baixa emissão de carbono. Na governança global sobre o clima, um papel central é reservado à China, não apenas por ser, desde o fim dos anos 2000, a maior emissora de poluentes do planeta, mas também por ser um país em desenvolvimento que, historicamente, priorizou o crescimento econômico relativamente às questões ambientais. Entretanto, pode-se perceber, desde pelo menos meados da década passada, uma mudança na abordagem das autoridades chinesas em relação ao clima, tal como expressa no paradigma de civilização ecológica. Concomitantemente, a China tem liderado a corrida para o desenvolvimento de novas tecnologias e para a construção da capacidade industrial necessária a fim de viabilizar a transição global a uma economia de baixo carbono. Em que medida essa nova abordagem – e os desenvolvimentos práticos associados a ela – impacta os financiamentos e os investimentos diretos chineses em energia no exterior – especialmente na América Latina – é a questão tratada no primeiro artigo, assinado por Ticiane Gabrielle Amaral Nunes, Carlos Renato Ungaretti, Giulia Mariana Rodrigues Di Marco e Marco Aurélio Alves de Mendonça. Amparado em um vasto conjunto de estatísticas setoriais e dados de projetos, o estudo identifica uma tendência recente de redução no engajamento de empresas e bancos chineses em empreendimentos baseados em carvão e um aumento na importância de projetos de energia renovável. Na América Latina, por sua vez, há uma tendência de queda nos projetos de matriz hidroelétrica e aumento de importância dos projetos de geração eólica e solar. Entre os determinantes dessas mudanças, os autores citam a priorização dos financiadores chineses a projetos de menor envergadura, orientados por uma perspectiva sustentável, tanto do ponto de vista ambiental como financeiro. Cabe lembrar que diversos projetos hidroelétricos apoiados por bancos chineses em países sul-americanos foram objeto de controvérsias quanto a seus impactos socioambientais. Nas conclusões, os autores reforçam que, embora este seja um movimento ainda incipiente – particularmente por ter tomado forma durante o período crítico da pandemia de covid-19 –, a mudança no perfil dos financiamentos dos bancos chineses, bem como o maior peso de pequenos projetos eólicos e solares nos fluxos de investimentos diretos chineses em geração de energia, sinaliza uma certa convergência entre o discurso oficial e a prática empresarial do gigante asiático.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bepi35apresenta>

O segundo artigo, de autoria de Marina Amaral Egydio de Carvalho e Marcus Maurer de Salles, aborda um tema quase existencial para o Mercado Comum do Sul (Mercosul): como são – e devem ser – tratadas as iniciativas individuais de seus membros visando ao estabelecimento de acordos comerciais com não membros do bloco. Na primeira parte, o artigo rememora os principais atos normativos do Mercosul que versam sobre como deve se pautar seu relacionamento externo. Conforme os autores, desde sua origem, a institucionalidade do Mercosul concede primazia à negociação conjunta de acordos extrabloco, apesar de abrir espaço para a correção de assimetrias entre seus membros por meio, por exemplo, de obrigações diferenciadas. Contudo, na prática, essa visão tem sido atropelada por interpretações divergentes sobre uma norma estabelecida em 2000, que trata da relação dos membros do Mercosul em negociações com terceiros países para celebração de acordos de livre-comércio. À falta de um texto mais claro ou de um dispositivo suplementar que regulamente ou, ao menos, interprete inequivocamente aquela norma, os países-membros do bloco têm variado sua interpretação conforme suas conveniências políticas conjunturais, às vezes adotando uma leitura permissiva, outras vezes sendo mais restritivos em relação à possibilidade de negociação individual de acordos comerciais. As posições adotadas por cada membro do Mercosul em anos recentes são discutidas na segunda parte do artigo, que se encerra com uma avaliação das perspectivas sobre negociações comerciais futuras, tanto individualmente como de forma conjunta, tendo em vista as primeiras manifestações públicas de autoridades do novo governo brasileiro a respeito do Mercosul e da integração sul-americana. Os autores concluem que, diante das visões atualmente divergentes de seus membros, o Mercosul está diante de um impasse: por um lado, uma abordagem excessivamente permissiva que, na prática, conceda primazia aos processos negociadores individuais em relação à negociação coletiva tende a enfraquecer o Mercosul; por outro lado, se for mantida uma visão muito restritiva, que dificulte ou mesmo trave os processos negociadores individuais, pode haver um crescente questionamento sobre a continuidade do Mercosul.

A política comercial brasileira durante o governo Jair Bolsonaro é o tema do terceiro artigo, escrito por Honorio Kume. Nele, o autor investiga como evoluiu a proteção nominal, determinada pelas tarifas de importação e pela proteção natural decorrente dos custos de transporte, entre 2019 e 2022. Nesse período, o Brasil tomou medidas unilaterais – à revelia do Mercosul – que culminaram em duas reduções de 10% cada nas tarifas aplicadas a bens produzidos fora do bloco. A primeira dessas reduções acabou sendo ratificada pelo Mercosul, em meados de 2022, porém a segunda, temporária, com validade até o fim de 2023, permaneceu sendo uma iniciativa exclusivamente brasileira. Segundo o autor, tais medidas inseriam-se na estratégia de acelerar a abertura comercial. Todavia, elas foram tomadas em um contexto de medidas de combate à pandemia de covid-19 adotadas mundo afora, que resultaram no deslocamento do consumo de serviços para o consumo de bens; no aumento temporário dos rendimentos de parcelas da população de mais baixa renda, por conta de auxílios diversos; na redução da oferta de transporte internacional, devido a medidas sanitárias mais rigorosas que afetaram os fluxos transfronteiriços; entre outras consequências. Somados, esses fatores causaram um aumento nos custos de transporte internacional, que, em grande medida, anulou os esforços do governo brasileiro em reduzir a proteção comercial. O estudo apresenta os efeitos desagregados em 32 setores das Contas Nacionais, calculadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Em dez setores, que respondem por cerca de 40% do valor adicionado na produção de bens comercializáveis, a proteção nominal manteve-se praticamente inalterada – ou seja, as reduções tarifárias foram completamente compensadas pelo aumento na proteção natural oferecida pelos custos de transporte. Nos demais setores, a realidade revelou-se ainda mais discrepante do desejado pelo governo brasileiro, uma vez que a proteção nominal aumentou. O autor, todavia, ressalta que

o quadro deve se alterar em 2023, uma vez que os custos de transporte devem retornar a níveis mais próximos aos observados antes da pandemia.

O comércio internacional também é o tema do quarto artigo, de autoria de Fernanda Aparecida Silva e Michelle Marcia Viana Martins, que traz um panorama das medidas não tarifárias (MNTs) técnicas, que envolvem medidas sanitárias e fitossanitárias; medidas técnicas – que estabelecem características que um produto ou processo produtivo deve cumprir; e medidas pré-embarque – que se relacionam a requisitos exigidos pelo país importador que devem ser inspecionados antes do embarque, ou seja, ainda no país exportador. Com a diminuição generalizada, desde os anos 1990, das tarifas de importação aplicadas pela maior parte dos países, as MNTs técnicas têm assumido papel crescente na regulação do comércio internacional, por vezes atuando como facilitadoras, por outras servindo como instrumento protecionista disfarçado. O artigo discute a natureza das MNTs e as formas que estas adquirem na prática. Uma vez que impõem custos de conformidade aos exportadores potenciais, as MNTs afetam o comércio, pois as firmas – e mesmo os Estados nacionais – diferem em termos de capacidade técnica e financeira para cumprir tais requisitos. Como enfatizado no trabalho, os efeitos esperados das MNTs sobre o comércio internacional nem sempre são evidentes *a priori*. Logo, os estudos aplicados, assim como a realização de meta-análises, são cruciais para avançar o conhecimento sobre o assunto. A revisão da literatura empírica recente empreendida pelas autoras confirma a ambiguidade dos efeitos, que parecem depender de questões específicas, como o setor envolvido, o país importador e o país exportador. Na conclusão, as autoras ressaltam que a proliferação de MNTs limita a capacidade competitiva das firmas de países menos desenvolvidos, que, em virtude de suas limitações financeiras, muitas vezes precisam escolher a quais regulamentos se adequar, em detrimento de outros.

Os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil no âmbito da proteção aos direitos humanos são o tema do quinto artigo, assinado por Danilo Garnica Simini e José Blanes Sala. O texto rememora a criação e a evolução dos regimes internacionais de direitos humanos, focando particularmente a proteção dos direitos das pessoas com deficiência, que foram objeto de duas resoluções da Organização das Nações Unidas (ONU) na década de 1970. Contudo, somente nos anos 2000 foi ratificada, no âmbito da ONU, a Convenção dos Direitos das Pessoas com Deficiência (CDPD), que estabelece, entre outras disposições, que os Estados signatários devem assegurar e promover o pleno exercício dos direitos nela previstos, realizando as mudanças legislativas que se fizerem necessárias. Em sua parte empírica, o trabalho se debruça sobre as quatro revisões periódicas universais realizadas pelo Conselho de Direitos Humanos da ONU, nos anos de 2008, 2012, 2017 e 2022, e avalia as recomendações feitas ao Estado brasileiro no que concerne à questão dos direitos das pessoas com deficiência. Conforme os autores, das 737 recomendações a respeito da proteção aos direitos humanos feitas durante as quatro rodadas, 28 relacionam-se com os direitos das pessoas com deficiência, tendo a temática se tornado mais proeminente nas avaliações mais recentes. Contudo, eles ressaltam que as recomendações são muito amplas e genéricas, o que dificulta a tomada de ações específicas. No entanto, um aspecto positivo tem sido a participação de entidades da sociedade civil que lidam com a questão durante os ciclos de revisão periódica, o que vai ao encontro da própria convenção da ONU, que preconiza a participação das pessoas com deficiência nas discussões sobre todos os assuntos de seu interesse.

Encerrando esta edição, o texto assinado por Edmar Bacha repassa a longa e profícua carreira de Albert Fishlow. O artigo rememora as origens acadêmicas do economista norte-americano, quando

este ajudou a lançar as fundações do que viria a ser posteriormente conhecida como cliometria – a incorporação de métodos estatísticos ao estudo de eventos históricos. Todavia, o cerne do artigo é a transformação de Fishlow em sinônimo de brasilianista, o que se inicia com sua chegada ao Brasil na segunda metade dos anos 1960, sob o patrocínio da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (United States Agency for International Development – Usaid), para auxiliar o governo brasileiro na confecção do Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico Social 1967-1976. Nesse período, Fishlow teve também papel fundamental na estruturação do recém-criado Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), especialmente na área de estudos macroeconômicos. De volta aos Estados Unidos após a decretação do Ato Institucional nº 5 (AI-5), Fishlow reforçou seus laços com o Brasil ao se contrapor publicamente à visão oficial, propagada por trabalhos desenvolvidos pelo economista Carlos Langoni, que atribuía a elevação na concentração de renda detectada pelo Censo Populacional de 1970 ao aumento na demanda por trabalho qualificado, então escasso. Discordando dessa interpretação, Fishlow atribuiu – em trabalho publicado na *American Economic Review* em maio de 1972 – parte da concentração à política de arrocho salarial seguida pelos governos militares. Conforme ressaltado pelo autor do artigo, aquela foi a primeira vez que a visão oficial foi contestada em uma publicação acadêmica. Na sequência, o artigo rememora outras obras relevantes de Fishlow, assim como seu papel na formação intelectual de inúmeros ex-alunos que vieram a ocupar postos importantes no Estado brasileiro. O artigo se encerra com algumas reflexões sobre quais seriam, na visão de Fishlow, os principais desafios a serem enfrentados pelo novo governo Lula.

André Gustavo de Miranda Pineli Alves

Editor

Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos Internacionais (Dinte) do Ipea.

FINANCIAMENTOS CHINESES DE PROJETOS DE ENERGIAS RENOVÁVEIS NA AMÉRICA LATINA: UMA ANÁLISE À LUZ DOS DESAFIOS DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS

Ticiane Gabrielle Amaral Nunes¹
Carlos Renato Ungaretti²
Giulia Mariana Rodrigues Di Marco³
Marco Aurélio Alves de Mendonça⁴

SINOPSE

A proposta deste trabalho consiste em conectar e sistematizar os elementos que integram a evolução da China em sua consolidação como país líder em transição energética, participante ativo e engajado nas negociações multilaterais do clima e financiador internacional de projetos verdes de baixo impacto ambiental ou de tecnologias de baixo carbono. O pano de fundo da análise reside no diagnóstico oferecido pelo conceito de Antropoceno, que atribui à ação humana sobre o meio ambiente a responsabilidade central pela aceleração das mudanças climáticas nas últimas décadas. Adicionalmente, identifica-se na visão ou paradigma político de civilização ecológica a orientação macroestratégica gradativamente incorporada às diretrizes para a descarbonização doméstica da economia e para a atuação global de empresas e entidades chinesas de financiamento externo. Buscou-se identificar as repercussões dessas diretrizes centradas na elevação dos padrões socioambientais do Investimento Externo Direto (IED) e dos financiamentos chineses no exterior. Observou-se indícios que sinalizam uma descarbonização dos capitais chineses em projetos de geração de energia no exterior, com a elevação recente e projetada de unidades de geração a partir de fontes limpas e um declínio dos projetos de carvão, embora ainda parem incertezas e permaneçam desafios relevantes, em particular a atuação futura dos bancos de política e seus portfólios intensivos em emissões. Na América Latina, verificou-se que, embora tenha sido detectada uma redução da participação em investimentos diretos e construção de empreendimentos hidrelétricos de grande envergadura, foi constatado um maior interesse por projetos em energia eólica e solar.

Palavras-chave: China; Antropoceno; energias renováveis; civilização ecológica; América Latina.

ABSTRACT

The aim of this article is connecting and systematizing the elements that make up the consolidation of China as a world leader in energy transition, an active and engaged participant in multilateral climate negotiations and an international source of funding to green projects with low environmental impact and low carbon technologies. The concept of Anthropocene, which designates human action as the main component behind the intensification of climate change in recent decades, is key to the analysis. Furthermore, we identify in the ecological civilization view – or political paradigm –, the source of the strategic orientation gradually incorporated by China into the guidelines for the decarbonization of the

1. Pesquisadora do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos Internacionais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dinte/Ipea); e doutoranda em ciência política no Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Iesp/UERJ). *E-mail:* <ticiane.nunes@ipea.gov.br>. *Orcid:* <<https://orcid.org/0000-0002-0999-9637>>.

2. Pesquisador do PNPD na Dinte/Ipea; e mestre em estudos estratégicos internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGEEI/UFRGS). *E-mail:* <carlos.fonseca@ipea.gov.br>. *Orcid:* <<https://orcid.org/0000-0002-1599-2941>>.

3. Pesquisadora do PNPD na Dinte/Ipea; e graduanda em relações internacionais pelo Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais (Ibmecc). *E-mail:* <giulia.marco@ipea.gov.br>. *Orcid:* <<https://orcid.org/0000-0001-8370-4289>>.

4. Técnico de planejamento e pesquisa na Dinte/Ipea; e doutor em engenharia de sistemas e computação pelo Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (Coppe/UFRJ). *E-mail:* <marco.mendonca@ipea.gov.br>. *Orcid:* <<https://orcid.org/0000-0001-7806-4942>>.

domestic economy and for the global performance of the country's companies and financial institutions. We verify the practical repercussions of these directives aimed at raising the socio-environmental standards of Chinese investments and financing abroad. There are signs of decarbonization in power generation projects funded by Chinese entities, materialized by the recent – and projected – increase in generation units from clean sources and a decline in coal projects. However, uncertainties and relevant challenges remain, particularly in respect to the future performance of the policy banks and their carbon-intensive portfolios. In Latin America, despite the recent decline in Chinese Foreign Direct Investment (FDI) and construction of large-scale hydroelectric projects, we identify a greater interest in wind and solar energy ventures.

Keywords: China; Anthropocene; renewable energy; ecological civilization; Latin America.

JEL: Q01; Q48; Q56; Q58; F02; F6; F15; F35.

Artigo recebido em 1/3/2023 e aprovado em 28/4/2023.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bepi35art1>

1 INTRODUÇÃO

Em uma escala sem precedentes na história, as mudanças climáticas e os desafios desencadeados por elas têm compelido a comunidade internacional a unir esforços para combater um problema comum que não possui território ou nacionalidade definidos. Contudo, longe de ser uma arena unificada onde distintos atores reúnem esforços em prol do bem comum, o tema das mudanças climáticas foi convertido em palco de disputa de narrativas e de interesses sobre quem deve arcar com o ônus das medidas necessárias de mitigação e adaptação para atingir a meta de limitar em até 1,5 °C a elevação da temperatura do planeta em relação ao patamar pré-industrial, que foi proposta em 2015 no art. 2º do Acordo de Paris, parâmetro já bastante comprometido.

Desde 1992, quando ocorreu a Cúpula da Terra do Rio (ECO-92), da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC), o princípio de responsabilidades comuns, mas diferenciadas (*common but differentiated responsibilities* – CBDR) encontra-se no cerne do debate. O princípio se resume nisto: devem arcar com a maior parte dos reparos aqueles que, historicamente, mais contribuíram para a criação do problema e aqueles que contam com a capacidade de arcar com os custos da implementação da agenda climática.

Nessa arena em disputa, a China está em uma posição particularmente peculiar. No passado, o país foi responsável por fração extremamente limitada das emissões cumulativas de gases de efeito estufa (GEEs) em comparação ao tamanho de seu território e população, uma imagem que se alterou drasticamente ao longo das últimas décadas. Hoje, a China já é o segundo maior emissor mundial, correspondendo a cerca de 200 bilhões de toneladas de dióxido de carbono (CO₂) emitidas até 2019, o equivalente a 12% das emissões cumulativas globais (Ritchie, 2019).⁵

A China, que defende a responsabilidade histórica dos países desenvolvidos pela aceleração das mudanças climáticas com base no princípio CBDR, tornou-se a maior emissora anual de CO₂ ainda em 2007, tornando sua participação e engajamento indispensáveis para o enfrentamento da emergência climática.

5. A China fica atrás apenas dos Estados Unidos, que lançaram cerca de 399 bilhões de toneladas de CO₂, cerca de 25% do total. O bloco que forma a União Europeia é responsável por 353 bilhões de toneladas, ou aproximadamente 22% das emissões cumulativas desde 1750 (Ritchie, 2019).

Contudo, conforme será verificado ao longo deste texto, apesar do *status* de vilão do aquecimento global, devido tanto ao patamar em que se encontram suas emissões cumulativas quanto ao seu histórico de obstrução das negociações do clima, nos últimos anos o país adotou uma postura substancialmente mais proativa e propositiva na construção de uma agenda internacional de mitigação.

Para além dos compromissos assumidos pela China perante a comunidade internacional no âmbito das Conferências das Partes (COPs), é pertinente investigar como a mudança de paradigma em relação às agendas de sustentabilidade e descarbonização tem evoluído em sua política doméstica e como ela reflete nas decisões estratégicas e nas prioridades de política externa, em particular nos fluxos de Investimento Externo Direto (IED), e nos financiamentos direcionados a projetos alinhados aos propósitos climáticos consentidos no âmbito multilateral. Entender o marco proposto de civilização ecológica, baseado em ampla adesão por parte de lideranças políticas e da sociedade em um modelo de desenvolvimento verde, circular e de baixo carbono, é imperativo nesse contexto.

De acordo com o relatório elaborado pela Organização das Nações Unidas (ONU) e apresentado durante a COP-27, cerca de US\$ 2 trilhões anuais serão necessários até 2030 para ajudar os países em desenvolvimento a reduzir suas emissões e prevenir perdas e danos sociais e econômicos engendrados pelo avanço da crise climática, ou seja, para perseguir objetivos de mitigação e adaptação (Harvey, 2022).⁶ Embora se espere que a mobilização dos países em desenvolvimento, por parte dos seus agentes políticos e instituições privadas, contribua para o levantamento de recursos, a participação de bancos e fundos internacionais será imprescindível.

Sendo desempenhado simultaneamente ao título de maior nação em desenvolvimento do mundo e comprometendo-se com a liderança da articulação “de uma comunidade global de futuro compartilhado”, como propõe o mais recente Livro Branco, que divulga orientações políticas e estratégias do *Desenvolvimento Verde da China em uma Nova Era*, o papel da China em avançar uma transição global da economia fóssil para os investimentos em energias renováveis e outras tecnologias de baixo carbono será particularmente crucial (People’s Republic of China, 2023).

Mecanismos como a Iniciativa Cinturão e Rota (Belt and Road Initiative – BRI) e o Banco Asiático de Investimento e Infraestrutura (Asian Infrastructure Investment Bank – AIIB) são ilustrativos da dimensão adquirida pela projeção econômica externa do Estado chinês e de seus bancos, ao mobilizarem centenas de bilhões de dólares para o financiamento de projetos no exterior, sobretudo em países em desenvolvimento⁷ (Hillman, 2018).⁸ Fóruns regionais de cooperação, como o Fórum China-Celac e o Fórum de Cooperação China-África (Focac), complementados por dezenas de acordos bilaterais, também são exemplos que integram a ampla arquitetura internacional de financiamento ao desenvolvimento liderada atualmente pela China.

Hoje em dia, os quatro bancos estatais chineses conhecidos como Big Four – Banco Industrial e Comercial da China (Industrial and Commercial Bank of China – ICBC), Banco de Construção da China (China Construction Bank – CCB), Banco da China (Bank of China – BOC) e Banco

6. Na COP-15, realizada em Copenhague, em 2009, os países desenvolvidos haviam se comprometido com uma meta coletiva de mobilizar US\$ 100 bilhões por ano até 2020 para a ação climática nos países em desenvolvimento. Apesar de não cumprida, a meta já se mostra insuficiente segundo dados recentes (Timperley, 2021).

7. AIIB Annual Report and Financials, 2021. Disponível em: <<http://bit.ly/3j1IWxu>>. Acesso em: 23 jan. 2023.

8. Algumas estimativas falam em US\$ 1 trilhão em financiamentos, enquanto outras chegam a US\$ 8 trilhões, de acordo com o Centro para o Desenvolvimento Global (Center for Global Development – CGD), com sede em Washington (OECD, 2018; Ming, 2018).

Agrícola da China (Agricultural Bank of China – ABC) – integram a lista, do primeiro ao quarto lugar, respectivamente, dos maiores bancos do mundo em volume de ativos (Yamaguchi, Terris e Ahmad, 2022). Os quatro, junto aos dois grandes bancos de desenvolvimento (ou de financiamento de políticas públicas) do país – Banco de Desenvolvimento da China (China Development Bank – CDB) e Banco de Exportação e Importação da China (The Export-Import Bank of China – Chexim) –, são responsáveis por grande parcela dos projetos financiados na China e no exterior, sobretudo nas áreas de infraestrutura e energia.

Convergente com as diretivas adotadas internamente e asseguradas no mais recente Livro Branco⁹ e com as novas orientações para investimentos diretos e financiamentos verdes no exterior, conforme será visto adiante, a expectativa é que a concessão de crédito por essas instituições esteja cada vez mais alinhada aos propósitos de sustentabilidade estabelecidos sob o emblema da civilização ecológica.

A proposta deste texto consiste em conectar e sistematizar os elementos que integram a evolução da China em sua consolidação como país líder em transição energética, participante ativo e engajado nas negociações multilaterais do clima e financiador internacional de projetos verdes de baixo impacto ambiental ou de tecnologias de baixo carbono. Será conferida atenção especial ao setor de energias renováveis e à América Latina, enquanto região que concentra, em termos relativos, a maior porcentagem de projetos de geração a partir de fontes limpas.

Embora o foco nas discussões multilaterais, conforme noticiado na mídia, resida na distribuição do ônus das iniciativas de mitigação e adaptação, o texto propõe uma perspectiva oposta: a dos benefícios embutidos na concessão de financiamento externo para projetos de energias renováveis em países em desenvolvimento. Em outras palavras, sugerimos que as externalidades desencadeadas pelas mudanças climáticas também podem propiciar um impulso na direção do desenvolvimento de projetos e tecnologias verdes em larga escala que possibilitam retornos promissores aos Estados e corporações que se posicionarem na dianteira da transição energética.

O texto prossegue em mais quatro seções. A próxima propõe a contextualização dos desafios gerados pelas mudanças climáticas pela ótica do conceito e diagnóstico do *Antropoceno* (Milani, s.d.). Verifica-se como o entendimento científico reverbera na economia e na política internacional, levando os Estados a adotarem posicionamentos ocasionalmente conflitantes nos âmbitos multilaterais de negociações sobre o clima. A seção seguinte explora esse ponto, enfatizando a transformação da China de um país visto como obstrucionista a um líder propositivo, capaz de avançar pautas de interesse das economias emergentes sem inviabilizar as negociações.

Em seguida, identificam-se os indícios de mudanças no contexto doméstico a partir de políticas e diretivas desenvolvidas em convergência com a visão da ecocivilização, conciliando sustentabilidade e crescimento econômico. Finalmente, na última seção, são analisados os dados quantitativos compilados por organizações e *think-tanks* sobre os investimentos diretos e financiamentos chineses em energias renováveis¹⁰ no exterior. Busca-se identificar a extensão desses projetos no conjunto dos capitais externos da China direcionados ao setor energético e verificar até que ponto a presença

9. Segundo o documento, em 2021, o saldo dos empréstimos verdes da China em RMB e moedas estrangeiras era de RMB 15,9 trilhões (aproximadamente US\$ 2,43 trilhões), e seus títulos verdes pendentes eram de RMB 1,1 trilhão (aproximadamente US\$ 160 bilhões), ambos classificados entre os maiores do mundo.

10. Segundo definição da Agência Internacional de Energia Renovável (International Renewable Energy Agency – IRENA), “energia renovável inclui todas as formas de energia produzida a partir de fontes renováveis de maneira sustentável, incluindo bioenergia, geotérmica, hidrelétrica, energia marinha, energia solar e energia eólica” (IRENA, 2013, p. 6).

financeira da China no exterior e, em particular, na América Latina, já é reflexo das propostas de desenvolvimento verde impulsionadas no âmbito doméstico.

2 O ANTROPOCENO E A ARTICULAÇÃO INTERNACIONAL DIANTE DA CRISE CLIMÁTICA

Ao longo do verão de 2022 no hemisfério norte, uma série de eventos climáticos extremos simultâneos desencadeou repercussões altamente prejudiciais aos ecossistemas e suas formas de vida. Inundações no Paquistão resultaram em mais de mil mortes e milhões de migrações forçadas. (Walter e Christofaro, 2022). Na China, o prolongamento da maior seca na história do país reduziu substancialmente o nível de água da bacia do rio Yangtzé,¹¹ o mais longo da Ásia, prejudicando a produção de energia hidrelétrica e a colheita da temporada, devido ao desaparecimento de lagos em seu percurso (What..., 2022; Red..., 2022). Durante o mesmo período, ondas históricas de calor atingiram simultaneamente diversos países. O Reino Unido atingiu recorde de temperatura de 40,3 °C, enquanto França, Portugal, Espanha e Grécia registraram a proliferação de incêndios florestais, que causaram mortes e forçaram milhares de pessoas a deixarem suas casas (Kirby, 2022).

A correlação entre fenômenos meteorológicos extremos é um pressuposto conhecido entre cientistas. Contudo, a constatação da intensificação do ciclo hidrológico, resultando em secas e precipitações extremas intercaladas, como consequência das mudanças climáticas, conforme divulgado pelo Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (Intergovernmental Panel for Climate Change – IPCC)¹² (IPCC, 2021), é uma novidade em termos de consenso científico e uma possível explicação para a intensificação da ocorrência desses fenômenos.

Em comparação com o primeiro relatório do IPCC, publicado em 1990, a sexta e mais recente edição é categórica na constatação do caráter antropogênico da aceleração das mudanças climáticas. A partir desse diagnóstico, o consenso científico representado pelo painel reafirma a ideia difundida nas últimas décadas de que a ação humana se converteu em uma força dominante, capaz de alterar drasticamente os ciclos biogeoquímicos do planeta, ocasionando uma nova era geológica que substituiu os quase 12 mil anos anteriores de Holoceno: o Antropoceno.

A influência humana no clima tem sido a causa dominante do aquecimento observado desde meados do século XX, enquanto a temperatura média global da superfície aqueceu 0,85 °C entre 1880 e 2012 (...) a influência humana tornou-se o principal agente de mudança no planeta, deslocando o mundo do relativamente estável período Holoceno para uma nova era geológica, muitas vezes denominada Antropoceno (IPCC, 2021, p. 53).

Estudos anteriores do IPCC e de outras instituições já haviam concluído que a influência humana no clima seria evidente e observável no aumento das concentrações de GEEs, especialmente do CO₂, na atmosfera, na elevação da temperatura média global, no aumento do nível do mar, na acidificação do calor oceânico, na perda de massa das geleiras glaciais, entre outros indicadores. A tabela 1 resume algumas das principais variações ampliadas de forma substantiva nas últimas décadas, indicando o conteúdo antropogênico das mudanças climáticas.

11. Com sua nascente em Qinghai, no elevado nível de altitude do planalto tibetano e foz no mar da China Oriental, o rio Yangtzé flui de oeste a leste ao longo do extenso território chinês.

12. Constituído em 1988 pela Organização Meteorológica Mundial (OMM) e pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), o IPCC configura a principal autoridade científica para temas relacionados às mudanças climáticas. Seu corpo de especialistas é formado por cientistas de diversas áreas em 195 países, conferindo um olhar interdisciplinar aos estudos produzidos.

TABELA 1

Varição dos principais indicadores da ação antropogênica sobre o clima

| Indicador | 1850 | 1880 | 1920 | 1970 | 1985 | 2000 | 2020 |
|--|-------|--------|--------|-------|--------|-------|----------|
| Acúmulo das emissões de CO ₂ na atmosfera (trilhões de toneladas) ¹ | 0,004 | 0,018 | 0,103 | 0,424 | 0,698 | 1,05 | 1,70 |
| Elevação da temperatura média da superfície terrestre (°C) em relação ao período-base 1901-2000 ² | - | -0,46 | -0,36 | 0,04 | 0,10 | 0,63 | 1,56 |
| Elevação do nível médio dos oceanos (milímetros) em relação ao período-base 1993-2008 ³ | - | -183,2 | -127,1 | -67,8 | -35,01 | 0,33 | 66,7 |
| Elevação da temperatura média dos oceanos (°C) em relação ao período-base 1901-2000 ² | - | -0,02 | -0,18 | 0,06 | 0,17 | 0,34 | 0,76 |
| Acidificação média dos oceanos (PH) ⁴ | - | - | - | - | 8,10 | 8,08 | 8,05 |
| Varição na cobertura glacial da Groelândia (bilhões de toneladas métricas) com base no ano 2002 ³ | - | - | - | - | - | 112,2 | -4.899,4 |

Fonte: Global Carbon Project, 2021; NOAA, 2021; EPA, 2022; EEA, 2022.

Notas:¹ Global Carbon Project, 2021. Considerando apenas emissões de combustíveis fósseis e produção de cimento (Integrated Carbon Observation System). Disponível em: <<http://bit.ly/3jciKir>>. Acesso em: 16 set. 2022.

² National Oceanic and Atmospheric Administration (NOAA). Disponível em: <<http://bit.ly/3JkCwDc>>. Acesso em: 1 set. 2022.

³ United States Environmental Protection Agency (EPA). Disponível em: <<https://www.epa.gov/climate-indicators>>. Acesso em: 21 set. 2022.

⁴ European Environment Agency (EEA). Disponível em: <<http://bit.ly/3H4n0IA>>. Acesso em: 16 set. 2022.

No Sexto Relatório de Avaliação do IPCC (IPCC, 2021), foram identificados riscos¹³ associados aos impactos das mudanças climáticas nos ecossistemas, na biodiversidade e nos sistemas humanos, muitos dos quais são considerados complexos devido aos resultados da interação entre perigos simultâneos ainda não inteiramente compreendidos pelos métodos existentes. Conforme os cenários projetados de elevação da temperatura média global em faixas progressivas de 1,5 °C a 4 °C, os riscos climáticos se tornaram cada vez mais complexos e devastadores. Assim, não são necessariamente similares ao imaginário apocalíptico difundido nas obras de ficção, nos quais tsunamis devoram cidades inteiras. Hoje, os efeitos associados às mudanças climáticas são verificados e sentidos diariamente.

O consenso em torno da primazia da ação humana sobre a crise climática transbordou da comunidade científica para a política, estando presente desde o surgimento da UNFCCC, em 1992, e conferindo os princípios orientadores na elaboração de resoluções e compromissos de dimensão global, como o Protocolo de Quioto (em 1997) e o Acordo de Paris (em 2015).

As próximas seções aprofundam o conceito de Antropoceno, assim como as críticas direcionadas a ele, e demonstram como seu diagnóstico orienta e segue influenciando os princípios que regem as políticas de mitigação das mudanças climáticas no âmbito das cúpulas do clima, que têm se concentrado em estabelecer fórmulas para reduzir a modificação humana do ambiente ou, “em última análise, para permitir que o sistema terrestre funcione de maneira pré-Antropoceno” (Steffen, Crutzen e McNeill, 2007, p. 619).

2.1 Antropoceno

Variações naturais na temperatura média da Terra e na concentração de diferentes gases na atmosfera caracterizaram mudanças ocorridas nos padrões climáticos intercalados ao longo de bilhões de anos. O Holoceno, era geológica vigente nos últimos 11.650 anos, aproximadamente, foi caracterizado por temperaturas amenas e estáveis posteriores ao clima árido e gélido do Pleistoceno, e também pela intensificação da capacidade da ação humana em alterar e manipular o ambiente em seu entorno.

13. O relatório destaca, por exemplo, prejuízos à saúde física e mental das populações, incluindo o aumento da taxa de mortalidade, a crescente incidência de doenças transmitidas por vetores e zoonoses, além da intoxicação por água e alimentos, perda de biodiversidade, escassez de água e alimentos, secas e inundações intensificadas e uma série de danos indiretos, como perdas econômicas, problemas relacionados à migração, a conflitos e outros.

Apesar da intensificação do desmatamento, da expansão da agricultura e da queima de combustíveis fósseis, não há consenso de que essas práticas foram responsáveis pelas alterações atmosféricas e pela temperatura média do planeta observadas nos últimos milênios (Broecker e Stocker, 2006; Beal *et al.*, 2014; Ruddiman *et al.*, 2015).

No entanto, desde a Revolução Industrial, com o advento de tecnologias fósseis, como a criação da máquina a vapor e a disseminação do uso de petróleo como combustível, acrescidos ao vertiginoso crescimento populacional, à urbanização e às mudanças nas formas de consumo e nas relações econômicas entre as sociedades, os impactos da atividade humana sobre o clima se ampliaram de forma sem precedentes (McNeill, 2000).

Em seu artigo seminal para a revista *Global Change Newsletter*, Paul Crutzen e Eugene Stoermer (Crutzen e Stoermer, 2000) propuseram a adoção do conceito de Antropoceno como forma de caracterizar uma era geológica cujo principal atributo é a extensão das consequências da ação humana sobre o planeta e o clima.¹⁴ No campo da estratigrafia,¹⁵ a representação do Antropoceno é confirmada fisicamente pelas camadas de sedimentos que se acumularam ao longo das últimas décadas, gerando, por exemplo, a modificação química dos solos, a poluição dos estuários e o acúmulo de sedimentos de cimento presentes nos ecossistemas artificialmente construídos (Waters *et al.*, 2016).

Em 2016, o grupo de trabalho do Antropoceno da União Internacional de Ciências Geológicas (International Union of Geological Sciences – IUGS) votou para recomendar o conceito como uma época geológica formal no XXXV Congresso Geológico Internacional, o que constituiu um marco para sua categorização como era geológica ao lado de outros períodos, como o Cambriano, o Jurássico, o Pleistoceno e o Holoceno (Zalasiewicz *et al.*, 2017).

Assim, o núcleo argumentativo do Antropoceno enfatiza a constituição de uma nova era geológica, substituindo o Holoceno, suscitada pelas consequências da ação humana em escala planetária. Ainda que seja intrínseco à espécie humana alterar o meio ambiente em seu entorno, o argumento subjacente aponta para a escala sem precedentes em que essas alterações impactaram o planeta nas últimas décadas.

No entanto, uma repercussão importante da publicação do artigo de Crutzen e Stoermer (2000) foi a ampliação do debate e a disseminação do conceito às ciências humanas e sociais, desencadeando uma extensa agenda moral e filosófica. O debate ético suscitado a partir dessa confluência, em específico da compreensão do protagonismo da agência humana no desencadeamento e na aceleração da degradação ambiental, vem amadurecendo não somente no campo teórico, como também no político e nas distintas ideologias representativas de interesses dispersos geográfica e setorialmente. Essa evolução é marcante nas negociações internacionais sobre o clima, conforme será visto adiante, em particular as discussões sobre justiça climática e distribuição do ônus da mitigação entre os Estados e outros atores.¹⁶

14. A introdução do conceito de Antropoceno é atribuída ao autor russo Vladimir I. Vernadsky no livro *The Biosphere*, publicado em 1926. Em conformidade com o entendimento contemporâneo do termo, Vernadsky argumentou que o humano "está se tornando uma força geológica poderosa e crescente" (Angus, 2016, p. 11).

15. Parte da geologia dedicada a estudar e classificar estratos de rochas e sedimentos temporal e espacialmente. Em outras palavras, o estudo das memórias deixadas nas rochas possibilita a melhor compreensão das transformações ao longo de bilhões de anos de história da Terra.

16. Esse debate é aprofundado no artigo seminal publicado por Henry Shue em 1999, *Global environment and international inequality*, no qual o autor aprofunda a discussão sobre a distribuição do ônus da mitigação das mudanças climáticas em escala global com base em três princípios éticos de equidade: i) contribuição para o problema; ii) capacidade de pagar; e iii) garantias mínimas dos recursos disponíveis para as partes.

O avanço do debate levou ao desenvolvimento de uma série de formulações críticas em relação ao conteúdo universalizante ou apelo ideológico ao universalismo do Antropoceno (Chernilo, 2017). Desde a publicação do artigo *Global warming in an unequal world: a case of environmental colonialism*, em resposta ao documento publicado pelo World Resource Institute (WRI), em 1990, que enfatizava a agência da “espécie” humana na devastação ambiental, os autores Anil Agarwal e Sunita Narain (Agarwal e Narain, 2019) já denunciavam o que entendiam como forma de perpetuar o colonialismo ambiental por meio da culpabilização da participação das economias emergentes nas mudanças climáticas, inviabilizando, portanto, seu processo de desenvolvimento.

Essa vertente foi enunciada durante negociações no âmbito das COPs por países em desenvolvimento ao se dirigirem ao tema da justiça climática. Em particular, a China foi um dos principais articuladores dessa visão em conferências anteriores, conforme será visto adiante.

O relatório do WRI, um grupo de pesquisa privado com sede em Washington, baseia-se menos em ciência e mais em malabarismos matemáticos e politicamente motivados (WRI, 1990). Sua principal intenção parece ser culpar os países em desenvolvimento pelo aquecimento global e perpetuar a atual desigualdade global no uso do meio ambiente da Terra e de seus recursos (Agarwal e Narain, 2019, tradução nossa).

A homogeneização das ações de humanos situados de forma desigual dentro de sistemas políticos e econômicos e inseridos de forma assimétrica em hierarquias de poder no conjunto “espécie humana” integra a gênese da agenda teórica que problematiza o Antropoceno e visa à formulação de conceitos críticos como o *Capitaloceno*, “era histórica moldada por relações que privilegiam a infinita acumulação de capital” (Moore, 2016, p. 176).

Luke (2015) elucida que essa simplificação obscurece as práticas reais das emissões por parte de cidades, regiões e nações “ricas e poderosas”. Desse modo, a atribuição das mudanças climáticas a uma espécie humana monolítica corrobora para ofuscar a economia política do uso da energia, “bem como as realidades de quem ganha e quem perde na era do petróleo”. Usando como exemplo as diferenças nos padrões de consumo da Índia e dos Estados Unidos, o autor exemplifica como as assimetrias econômicas em escala global levam a distintos patamares de participação nas mudanças climáticas.

Talvez metade de todos os indianos, e a maioria deles em áreas rurais pobres, não possuam sequer um único par de sapatos de verdade. Mais de 70% dos americanos dirigem para o trabalho, e há mais veículos movidos a petróleo nos Estados Unidos do que pessoas. Poucos indianos usarão muita gasolina em suas vidas, enquanto a maioria dos americanos queima muitos galões a cada semana (Luke, 2015).

Ao identificar a relação entre o avanço do capitalismo em escala mundial e as práticas coloniais impositivas do paradigma tecnocientífico ocidental, alguns trabalhos adicionaram à dimensão econômica do desenvolvimento desigual a constatação de como esse processo está vinculado à diferenciação cultural e à política das participações na degradação e nas emissões globais (Hoelle e Kawa, 2021; Schulz, 2017).

Assim, a gênese *sociogênica*, em vez de antropogênica das mudanças climáticas (Malm e Hornborg, 2014), é um elemento que transpassa o debate acadêmico, permeando as negociações entre as nações antes mesmo da institucionalização da UNFCCC. A ideia de que determinados atores (ou Estados) são mais responsáveis pela crise climática e que, conseqüentemente, devem assumir a maior parcela dos custos nos reparos via estratégias de mitigação e adaptação, esteve no cerne das discussões internacionais sobre o clima desde 1992. Economias emergentes e, notavelmente, o protagonismo da China em defesa dessa visão, caracterizaram a evolução da agenda climática global.

Portanto, diferentemente dos números exatos visados pelos cientistas ao mensurar o tempo geológico e as alterações químicas e físicas geradas pela ação humana no planeta, em sua dimensão política e ideológica, o Antropoceno conta com “inícios plurais”, contendo “múltiplas histórias sobre instituições humanas e moralidade” (Chakrabarty, 2018, p. 20).

São os diferentes relatos e perspectivas que surgem a partir dessa segunda dimensão que, conforme será visto na próxima seção, integram o núcleo argumentativo das nações em desenvolvimento, as quais, ao longo dos anos, defenderam conjuntamente a institucionalização do princípio de CBDR nas conferências do clima. Especificamente no caso chinês, essas críticas também foram responsáveis por viabilizar a formulação da concepção de civilização ecológica, partindo tanto do reconhecimento do conceito e diagnóstico de Antropoceno (Milani, s.d.) quanto da necessidade de complementá-los.

2.2 A governança climática e seus desafios

Não delimitados às fronteiras nacionais, os danos desencadeados pela atual crise climática e a disseminação relativamente recente do consenso em torno de sua ameaça levaram a comunidade internacional a enfrentar um desafio ímpar na consolidação de um sistema de governança capaz de acolher de forma justa as múltiplas perspectivas e demandas de forma rápida, equitativa e eficiente, diante da iminência da necessidade de medidas de mitigação em grande escala.

A coordenação de estratégias amplas, simultâneas e eficazes para conter as emissões de GEEs e a degradação ambiental depende do interesse por parte de Estados e outros atores influentes em constituir um sistema sólido com instituições e normas vinculantes e de amplo alcance, assim como contribuir para a consolidação de um orçamento robusto para o financiamento de medidas de mitigação e adaptação em escala global. Conforme apontaram estudos prévios (Dahan, 2014; Inoue, 2016; Franchini, Viola e Barros-Plataiu, 2017), a governança global vigente desde a formação do sistema onusiano não é suficiente diante da velocidade com que se apresentam as consequências desastrosas das mudanças climáticas.

Na ausência de um governo mundial, é comum a utilização do termo *governança global* na denominação das iniciativas de governar um determinado campo ou problema político empreendidas por múltiplos atores não posicionados em uma hierarquia prévia. Mais do que um regime internacional,¹⁷ a governança climática não se limita à concordância intersubjetiva dos atores em torno de áreas temáticas específicas, envolvendo também a sobreposição, a interação ou o conflito entre dois ou mais regimes internacionais (Inoue, 2016, p. 96).

Desde 1992, com a ratificação massiva da UNFCCC por 195 países, a comunidade internacional tem avançado gradualmente na consolidação de um arcabouço institucional e normativo específico da agenda climática (Maljean-Dubois e Sariego, 2014). Atualmente, a governança climática envolve um sistema dinâmico e complexo de relações entre política, mercado e ciência. Esse campo conta com a atuação, para além dos Estados, das instituições criadas no âmbito da UNFCCC e de outros organismos internacionais, das corporações e interesses privados, das organizações não governamentais (ONGs), de

17. Em uma definição bastante sintética, regimes internacionais podem ser considerados instituições sociais contendo princípios, normas, regras, procedimentos e programas que delimitam e preveem a interação entre atores em áreas temáticas específicas em um ambiente anárquico (Inoue, 2016, p. 95).

think-tanks e institutos representativos do consenso científico, como o IPCC, e também de instituições multilaterais ocidentais, organizações filantrópicas, entre outros atores.¹⁸

Mesmo após a consolidação da UNFCCC e do compromisso assumido pelas maiores nações em torno de normas e protocolos instituídos nas COPs, a governança internacional do clima permanece um campo em disputa devido à sobreposição de conflitos de ordem geopolítica e de interesses econômicos em jogo. Para Dahan (2016), a tradição onusiana de focar formas e procedimentos entra em atrito com as disputas políticas e as consequentes tentativas conscientes e deliberadas de bloquear ou atrasar processos.

Na próxima seção, será evidenciado que a constituição de uma governança climática equitativa e eficiente é um processo em andamento e marcado por forte ativismo das economias emergentes pela distribuição diferenciada das responsabilidades atribuídas ao desencadeamento das mudanças climáticas e do ônus de sua mitigação, de modo que esses esforços sejam compatíveis com o princípio de direito ao desenvolvimento.¹⁹

3 AS POLÍTICAS CLIMÁTICAS INTERNACIONAIS E O PAPEL DA CHINA

A construção de governança climática global equitativa e eficiente constitui demanda a partir da qual se discutem princípios normativos associados à distribuição das responsabilidades do ônus material atrelado à agenda de mitigação das mudanças climáticas.

Desde a criação da UNFCCC, em 1992, a China tem atuado juntamente com os países em desenvolvimento, particularmente na esfera do Grupo dos 77 (G77)/China, e gradualmente afirmado sua liderança na proposição de reformulações normativas que transfiram mais responsabilidades sobre os custos da desaceleração das mudanças climáticas às economias desenvolvidas.²⁰

Após converter-se no maior emissor global de GEEs (em termos absolutos), em 2007, ficou evidenciado o papel indispensável a ser desempenhado pela China nas negociações internacionais pelo clima. No entanto, apenas durante o Acordo de Paris, em 2015, a diplomacia chinesa firmou compromisso em relação às mudanças climáticas e reconheceu a importância de sua participação nos esforços globais para frear esse processo.

18. De acordo com Dahan (2016), essa diversidade pode ser visualizada, no âmbito das COPs, na ocorrência simultânea de eventos externos às negociações centrais, como *workshops*, reuniões, conferências satélite, exposições e fóruns de negócios que chegam a contar com a participação de até 40 mil pessoas fora do círculo da representação política dos Estados.

19. Resolução nº 41/128 de 1986 da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU).

20. O G77 foi criado em 1964 por 77 países em desenvolvimento, na ocasião da primeira sessão da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (The United Nations Conference on Trade and Development – UNCTAD). O G77 é a maior organização intergovernamental de países em desenvolvimento, composta atualmente por 134 países, fornecendo os meios para os países do Sul Global articularem e promoverem seus interesses econômicos e coletivos, bem como aprimorarem a sua capacidade de negociação conjunta dentro do sistema das Nações Unidas e promover a Cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento. A China se alinha com o agrupamento, embora não se considere parte do G77. Disponível em: <<https://www.g77.org/doc/>>.

3.1 Do Rio a Paris: o caminho da China em direção à liderança climática

Em um contexto que seguia as tendências de cooperação no imediato pós-Guerra Fria,²¹ a Conferência do Rio de Janeiro (ECO-92 ou Rio-92) se notabilizou por apresentar avanços relevantes, com destaque para a criação da UNFCCC, ou Convenção do Clima, aberta para assinaturas desde 1992. A convenção estabeleceu a COP como órgão decisório para a tomada de ação e discussão das diversas questões que envolvem as mudanças climáticas (Moreira e Ribeiro, 2016).

A despeito do cenário mais favorável à cooperação, o processo de construção de arquitetura institucional de governança climática não é isento de disputas, ainda mais considerando que este originalmente foi constituído como um regime de caráter *burden sharing* (compartilhamento de encargos), isto é, os países foram solicitados a assumir custos iniciais substanciais em troca de benefícios difusos, atrelados à prevenção de aumentos vertiginosos da temperatura global e perturbações climáticas associadas (Keohane, 2015; Hochstetler e Milkoreit, 2015).

Considerando essa natureza, os países em desenvolvimento, agrupados no G77 desde o início das negociações climáticas, enfatizaram a defesa de sua soberania nacional e o seu direito ao desenvolvimento, bem como a responsabilidade histórica dos países industrializados, que deveriam não somente liderar a adoção de metas de mitigação, mas também transferir fundos e tecnologias para os países em desenvolvimento (Moreira e Ribeiro, 2016).

As partes da Convenção do Clima foram separadas em dois grupos. O primeiro (partes Anexo I) foi formado pela União Europeia, por membros da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e por países industrializados ex-comunistas em transição para uma economia de mercado. Todos deveriam responder pelas ações de mitigação das mudanças climáticas e adotar metas, não definidas pelo documento, de redução das emissões GEE. O outro grupo (partes Não Anexo I), incorporou os demais signatários, composto por países em desenvolvimento.

A clivagem entre países desenvolvidos e em desenvolvimento seguiu o princípio de CBDR, alicerce do regime climático e lastro normativo dos posicionamentos dos países em desenvolvimento, incluindo a própria China (Moreira e Ribeiro, 2016; Queiroz e Nogueira, 2021).

O artigo 3.1 da UNFCCC estabelece que:

as partes devem proteger o sistema climático em benefício das gerações presentes e futuras da humanidade, com base na equidade e de acordo com suas responsabilidades comuns, mas diferenciadas e suas respectivas capacidades. Assim, as partes dos países desenvolvidos devem assumir a liderança no combate às mudanças climáticas e seus efeitos adversos (UNFCCC, 1992, p. 4, tradução nossa).

O princípio de CBDR propõe que todos os países têm responsabilidade compartilhada no enfrentamento às mudanças climáticas, contudo, ao considerar que os países contribuíram, historicamente, de forma distinta para o problema e possuem diferentes capacidades para endereçá-lo, devem, portanto, existir obrigações diferenciadas em termos de ações de mitigação, finanças climáticas, transferência tecnológica e construção de capacidades (Jinnah, 2017).

21. Segundo Terhalle e Depledge (2013), o fim da Guerra Fria e o colapso da União Soviética contribuíram para uma perspectiva mais otimista a respeito da governança global. O novo momento abriu espaço para uma proliferação de regimes internacionais, incluindo a criação da UNFCCC, e para a crença no fornecimento de bens públicos e o enfrentamento de problemas de ação coletiva.

Negociado durante a COP-3, em 1997, o Protocolo de Quioto²² institucionalizou o princípio de CBDR, excluindo os países em desenvolvimento de obrigações de redução de emissões, que deveriam ser adotadas inicialmente pelos países do Anexo I, comprometidos a não ultrapassar seus valores atribuídos, calculados de acordo com seus compromissos quantificados de limitação e redução de emissões inscritos no Anexo B do documento. Também ficaram encarregados da maior parte das responsabilidades relacionadas à transição para uma economia de baixo carbono, como investir em energias renováveis e em técnicas agrícolas menos poluentes (UNFCCC, 1998).

Após a assinatura do Protocolo de Quioto, o posicionamento chinês foi fortemente centrado na necessidade de dar continuidade aos trabalhos para sua revisão e implementação e sobretudo assegurar que compromissos atribuídos aos países em desenvolvimento fossem evitados (Fernandes, 2021; Moreira e Ribeiro, 2016).

Contudo, a fragilidade do Protocolo de Quioto, decorrente da retirada dos Estados Unidos e dos problemas de *free rider* (efeito carona) relacionados aos incentivos de ação coletiva, ainda se somou às insatisfações crescentes por parte dos países desenvolvidos, que exigiam maiores compromissos por parte dos países em desenvolvimento, em especial de economias emergentes, como China e Índia (Keohane, 2015; Jinnah, 2017).

As discussões para a construção de um acordo substituto ao Protocolo de Quioto, cuja vigência se encerraria em 2012, iniciaram-se em 2007, na COP-13, em Bali. As negociações foram marcadas pelas visões conflitivas entre China e Estados Unidos, que defendiam formas distintas de operacionalizar e institucionalizar o princípio de CBDR em um futuro acordo (Jinnah, 2017).

O produto da COP-13, o Plano de Ação de Bali, acabou por incorporar demandas chinesas e estadunidenses,²³ ao passo que estabeleceu um período de dois anos para a consumação de um novo acordo em Copenhague, na COP-15. As expectativas para a finalização de um novo marco normativo em Copenhague, contudo, foram frustradas por um conjunto de impasses, sendo o principal deles relacionado às discussões para a inclusão de compromissos obrigatórios de mitigação para os países em desenvolvimento.

A China, motivada por interesses econômicos e por princípios de equidade interestatal e justiça ambiental, manteve sua posição de rejeitar quaisquer compromissos obrigatórios a serem assumidos pelos países em desenvolvimento, defendendo fortemente o princípio de CBDR e a rígida separação entre países desenvolvidos e em desenvolvimento (Stalley, 2013). O país asiático ainda somou forças aos outros membros do Basic (Brasil, África do Sul e Índia) para reafirmar o entendimento a respeito dos papéis distintos a serem exercidos por esses dois grupos de Estados (Hochstetler e Milkoreit, 2015).

O produto final da COP-15, o Acordo de Copenhague, apenas reconheceu, em uma declaração de não cumprimento obrigatório, a necessidade de estabelecer fortes medidas para limitar o aumento da temperatura global em até 2 °C, conforme recomendação do IPCC (Moreira e Ribeiro, 2016).

22. O Protocolo de Quioto avançou ao constituir metas de redução das emissões de GEE na atmosfera a serem cumpridas pelos países pertencentes ao Anexo I, entre 2008 e 2012. O protocolo representa um acordo-marco para formalizar os objetivos das políticas de mitigação das emissões de GEE em nível internacional (Moreira e Ribeiro, 2016, p. 215).

23. De um lado, foi inserida na agenda de discussões a elaboração de metas voluntárias e nacionalmente apropriadas para países em desenvolvimento (Nationally Appropriate Mitigation Actions – NAMAs), o que convergia com a posição dos Estados Unidos, enquanto, por outro, foi assegurada a garantia de supervisão e monitoramento da assistência financeira dos países desenvolvidos aos países em desenvolvimento (Measurement, Reporting and Verification – MRV), contemplando uma demanda chinesa e do G77.

Conrad (2012) recorda que, dada a trajetória chinesa de expansão acelerada das emissões, a posição contrária do país a quaisquer obrigações vinculantes foi vista como um ponto de partida insustentável para um processo de negociação construtivo.

Cabe destacar que o insucesso de Copenhague e a percepção externa negativa a respeito da atuação da diplomacia chinesa não se traduziam em políticas climáticas débeis na esfera doméstica (Jinnah, 2017). Ao contrário, o governo chinês, em curto espaço de tempo, iniciou uma reversão de sua política climática,²⁴ saindo de um ceticismo disseminado a respeito das mudanças climáticas para uma agenda de políticas ambiciosas, inclusive apresentadas previamente à COP-15.²⁵

Além de considerações relacionadas à segurança energética, à reputação internacional e à vulnerabilidade às mudanças climáticas, destaca-se que um maior engajamento chinês nas políticas climáticas se associou à motivação de transformar o seu padrão de crescimento econômico (Conrad, 2012). Seguindo tendências anteriores, o XII Plano Quinquenal (2011-2015) priorizou a transição para um tipo de crescimento com ritmo mais modesto, tracionado pelo consumo, pelo setor de serviços e pela inovação tecnológica (Queiroz e Nogueira, 2021).

Diante da necessidade de estabelecer um “novo normal” em termos de regime de crescimento, Hilton e Kerr (2016) argumentam que a promoção de um desenvolvimento de baixo carbono passou a ser parcialmente observada como uma oportunidade estratégica, em vez de uma limitação ao crescimento, uma vez que permitiria à China endereçar seus desafios ambientais e sua reputação internacional, bem como estabelecer posições competitivas em tecnologias crescentemente demandadas em um mundo cada vez mais marcado por compromissos com a redução de emissões de carbono.

A caminho de Paris, foi possível notar redução no descompasso entre as políticas climáticas adotadas internamente e os compromissos assumidos internacionalmente pela China, em um movimento de mudança gradual no perfil de atuação da diplomacia climática chinesa.

Nas COPs subsequentes à de Copenhague (quadro 1), a China consentiu com demandas dos países desenvolvidos, como a necessidade de um acordo que contemplasse medidas de mitigação de todas as partes, ao mesmo tempo em que assegurou históricas posições normativas, como a sua identidade enquanto país em desenvolvimento, a natureza voluntária e nacionalmente apropriada das medidas de mitigação dos países em desenvolvimento, além da necessidade de liderança por parte dos países desenvolvidos no combate às mudanças climáticas, em linha com o princípio de CBDR.²⁶

24. Desde o XI Plano Quinquenal (2006-2010), nota-se um crescente reconhecimento a respeito das vulnerabilidades e desafios associados às mudanças climáticas. As ameaças identificadas incluem perdas na produção agrícola, elevação dos índices de poluição, ocorrência de desastres naturais, entre outras implicações com potencial de afetar negativamente o crescimento e a estabilidade política (Moreira e Ribeiro, 2016). Os níveis de poluição do ar e a percepção negativa da opinião pública ainda concederam senso de urgência para a construção de um crescimento mais limpo (Williams, 2014).

25. Segundo Conrad (2012), a China anunciou os avanços em políticas climáticas adotadas pelo XI Plano Quinquenal, como a meta de atingir 10% de combustíveis não fósseis na matriz energética até 2010 e 15% até 2020, bem como a redução no nível de intensidade das emissões de carbono entre 40% e 45% até 2020. Outros aspectos ainda foram mencionados, como a criação da Lei de Energias Renováveis (em 2005) e do Programa Nacional de Mudanças Climáticas (em 2007).

26. Jinnah (2017) interpreta essa atuação chinesa como condizente ao perfil de um ator modelador de normas e princípios no regime do clima (*norm shaper*), à medida que contribui tanto para a sua elaboração (*norm maker*) quanto para sua adoção e execução (*norm taker*).

QUADRO 1

Posição chinesa na governança climática internacional (2007-2015)

| Convenção | Ano | Produto final | Posição chinesa |
|---------------------|------|-----------------------|--|
| Bali (COP-13) | 2007 | Plano de Ação de Bali | Medidas de mitigação para países em desenvolvimento devem ser nacionalmente apropriadas (NAMA). Assistência financeira aos países em desenvolvimento deve ser monitorada e supervisionada (MRV). |
| Copenhague (COP-15) | 2009 | Acordo de Copenhague | Rejeição a medidas de mitigação obrigatórias para países em desenvolvimento. Defesa da identidade de país em desenvolvimento, apesar da diferenciação para Estados-ilhas e países menos desenvolvidos. |
| Durban (COP-17) | 2011 | Plataforma de Durban | Consentimento de que um novo acordo deve ser sujeito a todas as partes. Países emergentes permanecem sob <i>status</i> de país em desenvolvimento. |
| Varsóvia (COP-19) | 2013 | Decisão de Varsóvia | Contribuições voluntárias e nacionalmente determinadas são asseguradas para um novo acordo. Consentimento de que um novo acordo deveria requerer compromissos de todas as partes. |
| Paris (COP-21) | 2015 | Acordo de Paris | Discussão extensiva e explícita do princípio das CBDR. Consentimento com submissão de Intended Nationally Determined Contributions (INDCs) para que todas as partes; diferenciação dos Estados-ilhas e países menos desenvolvidos. Formas diferentes de INDC asseguradas para países em desenvolvimento. |

Fonte: Jinnah (2017).
Elaboração dos autores.

Argumenta-se que a reversão da postura defensiva e até mesmo obstrucionista nas negociações do clima foram também reflexo de um movimento mais abrangente, no qual a inserção internacional da China transitou para um perfil mais assertivo e propositivo, materializado na construção de espaços multilaterais alternativos, sobretudo nas esferas financeira e de infraestrutura (Yan, 2014; Stuenkel, 2018).

No regime do clima, o papel de proeminência e liderança chinesa se cristalizou nas negociações que antecederam a COP-21 (Gao, 2018; Li, 2016). Entre os indicativos, salienta-se a coordenação política com os Estados Unidos, que seguramente se mostrou um passo fundamental para o desfecho positivo da COP-21 (Queiroz e Nogueira, 2021; Kastner, Pearson e Rector, 2020). A Declaração Conjunta entre China e Estados Unidos sobre Mudanças Climáticas,²⁷ em novembro de 2014, e o Comunicado Presidencial Conjunto sobre Mudanças Climáticas,²⁸ em setembro de 2015, estabeleceram bases promissoras para as negociações em Paris (Li, 2016).

Dessa forma, a cooperação climática com Washington e a assinatura de acordos bilaterais com outros países sobre mudanças climáticas e energia limpa (França, Alemanha, Reino Unido e Índia) contribuíram para o êxito do Acordo de Paris, que levou 186 países, responsáveis por 94% das emissões, a declararem planos nacionais de mitigação (Li, 2016). A transição de um marco normativo caracterizado por obrigações vinculativas para um sistema de contribuições nacionais determinadas (Nationally Determined Contribution – NDCs), sujeitas a revisão internacional, também influenciou o sucesso das negociações na COP-21 (Hilton e Kerr, 2016).

A NDC submetida pela China em Paris afirmou a meta de atingir o pico de emissões até 2030 e de expandir para 20% a representação dos combustíveis não fósseis no consumo primário de energia até 2020. As metas chinesas também previram o objetivo de reduzir a intensidade de carbono em 60% a 65% em relação aos níveis de 2005 e elevar o estoque florestal em cerca de 4,5 bilhões de m³ até 2020, considerando os níveis de 2005.

27. U.S.-China Joint Announcement on Climate Change, disponível em: <<http://bit.ly/407TBG7>>.

28. U.S.-China Joint Presidential Statement on Climate Change, disponível em: <<http://bit.ly/3wwnlcU>>.

O período posterior ao Acordo de Paris confirmou a proeminência da China nas negociações climáticas internacionais, em particular a defesa do acordo após a retirada dos Estados Unidos, durante o governo Trump (Zhou, 2017). Ao lado da Europa, e especialmente da França, a China defendeu a legitimidade e a operacionalidade do consenso atingido em Paris, trabalhando nas COPs subsequentes para a sua implementação concreta (Queiroz e Nogueira, 2021).

Em 2021, às vésperas da COP-26, a China atualizou sua NDC, acrescentando em suas metas o objetivo de atingir a neutralidade de carbono até 2060. A nova NDC chinesa também se compromete a reduzir a intensidade das emissões acima de 65% em relação aos níveis de 2005, elevar a parcela de combustíveis não fósseis no consumo primário de energia para cerca de 25% até 2030, incrementar o estoque de cobertura florestal para 6 bilhões de m³ em relação aos níveis de 2005 e aumentar a capacidade eólica e solar instalada para 1.200 GW até 2030 (UNFCCC, 2021).

Em setembro de 2021, o presidente Xi Jinping anunciou, na AGNU, que a China apoiaria outros países no desenvolvimento de sistemas de energia verde e de baixo carbono, assumindo também o compromisso de não financiar novos projetos de carvão no exterior (Xi, 2021). Esse anúncio geraria um processo de reestruturação do panorama dos investimentos diretos e dos financiamentos chineses no exterior, em um movimento que viria a incorporar elementos similares aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS).

A posição chinesa na governança climática internacional transitou, portanto, de uma postura defensiva, marcada pela rejeição a quaisquer compromissos obrigatórios para países em desenvolvimento, para uma posição de liderança e proeminência. As motivações para essa mudança são variadas e incluem, além da segurança energética, estabilidade política e combate à degradação ambiental. Essa é a oportunidade estratégica vislumbrada com o desenvolvimento de uma economia de baixo carbono, com benefícios em termos de diversificação produtiva, prestígio e pressão internacionais e posição competitiva em segmentos tecnológicos específicos (Hilton e Kerr, 2016; Queiroz e Nogueira, 2021).

Ademais, a liderança assumida por Pequim acompanhou a emergência de um modelo de desenvolvimento nacional guiado pelo ideário de civilização ecológica, concepção que se tornou central na retórica do Partido Comunista Chinês (Communist Party of China – CPC) e que se configurou como horizonte normativo para planos de desenvolvimento e políticas públicas.

Na próxima seção, será observado como a concepção de civilização ecológica, em suas diferentes expressões e significados, contribuiu para legitimar e endossar o avanço de políticas climáticas na China, implicando também em mudanças no panorama dos investimentos diretos de empresas chinesas e dos financiamentos de bancos chineses no exterior.

4 CIVILIZAÇÃO ECOLÓGICA: ENTRE O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E AS DEMANDAS POR CRESCIMENTO ECONÔMICO

O crescimento persistente da economia chinesa no século XXI esteve associado a um modelo de altíssimo consumo energívoro baseado no carvão, recurso extremamente prejudicial ao meio ambiente, com elevado índice de emissões de CO₂²⁹ e que ainda consta como o principal combustível na matriz

29. A queima de 1 kg de carvão betuminoso produz, em média, 2,42 kg de CO₂. Em 2021, por exemplo, as emissões de CO₂ da China ultrapassaram 11,9 bilhões de toneladas, representando 33% do total global (Global..., 2022).

energética chinesa. As consequências para o ecossistema se mostraram alarmantes, desencadeando no CPC um verdadeiro receio de crise de legitimidade.

A China enfrentou desafios particularmente complexos diante dessa realidade. Por exemplo, mesmo abrigando cerca de 20% da população mundial, o país tem apenas 7% do total de terras aráveis. Estima-se que a área total de perda de solo na China foi de 1.293.200 km², ou o equivalente a 13,5% do território nacional (Liu *et al.*, 2020).

Além de causar cerca de 1 milhão de mortes a cada ano e incontáveis problemas de saúde aos habitantes do país, estudos sugeriram que a poluição do ar pode reduzir a capacidade de geração de energia solar entre 10% e 30%, ocasionando perdas econômicas significativas (Chen *et al.*, 2022). Além disso, de acordo com o relatório do China Water Risk,³⁰ o país enfrenta sério desafio com o esgotamento das reservas aquíferas subterrâneas, no qual a poluição, especialmente de fontes agrícolas e industriais, agrava a escassez hídrica e, apesar de melhorias nos últimos anos, 32,1% das águas superficiais da China permanecem impróprias para consumo humano.

Os exemplos mencionados são algumas das consequências da poluição e da degradação extraordinárias que sucederam a transformação do país em uma economia industrial e urbanizada e que foram convertidos em uma fonte de preocupação no que tange à estabilidade social e política, assim como o prestígio do CPC.

A civilização ecológica, ou ecocivilização (生态文明 – *shengtai wenming*),³¹ é a visão que tem sido elevada a um patamar central na agenda política e econômica da China para promover a conciliação entre o modelo de crescimento vigente e o desenvolvimento socioambiental sustentável, considerando essa nova realidade na qual, cada vez mais, os atores internacionais precisarão se adaptar e agir para mitigar os efeitos das mudanças climáticas antes que suas consequências sejam devastadoras e irreversíveis para o ecossistema e suas formas de vida.

A partir dessa constatação, a civilização ecológica recorreu a um imaginário no qual cidadãos e lideranças políticas na China assumem a responsabilidade de assegurar os limites ambientalmente sustentáveis do crescimento econômico.

A ecocivilização foi classificada, em algumas definições que merecem destaque, como filosofia, visão e bússola para um futuro verde e próspero (Hanson, 2019), como paradigma político preferencial para o desenvolvimento verde (Delman, 2018), como futuro socialista-ecológico com características chinesas (Jiang, 2013), como imaginário sociotécnico (Hansen, Li e Svarverud, 2018) e como uma abordagem estrutural e de governança voltada para a formulação de políticas de economia verde (Buckley, 2021).

Não há, até o momento, consenso na literatura em torno de uma definição única para o termo. No entanto, é possível afirmar que a civilização ecológica não corresponde, estritamente, a um pacote de medidas ou proposta de *green new deal*, mas deve ser concebida enquanto visão política que se pretende abranger no centro do partido, que foi consagrada como prioridade estratégica nacional e como meio de reunir esforços por parte da sociedade e das lideranças chinesas para a realização de reformas na governança ambiental e econômica (Buckley, 2021). Assim, por meio da sincronização

30. China Water Risk – Who’s running dry: provinces, autonomous regions and municipalities, 2017. Disponível em: <<http://bit.ly/3HAq4xK>>.

31. 生态 pode ser traduzido como ecologia, e 文明 tem origens antigas que remetem ao clássico chinês *O Livro das Mutações* e descreve um estado de “ser iluminado” que leva a “ser civilizado” ou à “civilização” (Oswald, 2017).

entre essas reformas, a proposta de ecocivilização é instrumental na mitigação da ameaça socioambiental de legitimidade percebida pelo partido, ao mesmo tempo em que pretende assegurar que a acumulação material e os interesses de grupos econômicos não sejam relegados ao segundo plano.

O conceito de civilização ecológica já circulava nos meios acadêmicos da China, desde a década de 1980, após a tradução do artigo da revista *Scientific Communism*, da Universidade de Moscou, intitulado *экологической культуры* (ou, em português, *Cultura ecológica*), para o jornal chinês *Guangming Daily*, em 18 de fevereiro de 1985 (Oswald, 2017). Em 1987, o economista agrícola Ye Qianji, que dedicou uma parte extensa de sua carreira a enfatizar a importância da agricultura sustentável na China, discursou na abertura na Conferência Nacional sobre Ecoagricultura sobre a necessidade de promover a construção da ecocivilização em nível nacional, de modo a combater a degradação do solo e outras formas de deterioração ambiental (Marinelli, 2018).

Não obstante, ao longo dos anos, essa definição inaugural mais restrita aos meios acadêmicos passou por uma série de reformulações e adições em seu conteúdo ideológico até ser formalmente incorporada ao programa do CPC. A ecocivilização tornou-se gradualmente proeminente na ideologia oficial do partido na sequência do Relatório do XVII Congresso Nacional do Partido (National People's Congress – NPC), em outubro de 2007. Em 2017, durante o 19º NPC, foi divulgada a versão atualizada da Constituição do partido, na qual a civilização ecológica figurava na seção do programa geral, destacando a centralidade das políticas climáticas na coordenação estatal de alto nível (People's Republic of China, 2017).

Pan Yue, ex-vice-ministro de Proteção Ambiental da China, foi um dos principais responsáveis pela incorporação da ecocivilização na ideologia do partido, tendo agregado aos seus preceitos elementos que aludem à cultura e aos valores tradicionais profundamente enraizados na antiguidade clássica chinesa. O princípio de *unidade entre natureza e humano* (天人合 – *tian ren he yi*) é central em sua construção, ressaltando a ideia de união na qual ambos coexistem em harmonia (Pan, 2006).

Cabe destacar que o núcleo argumentativo da ecocivilização está intrinsecamente relacionado à literatura crítica ao conteúdo universalizante do Antropoceno, mencionada previamente, implicando, ao mesmo tempo, no reconhecimento do conceito e na constatação da necessidade de complementá-lo. De acordo com esse diagnóstico, a crise climática seria consequência do avanço da *western black modernization*, ou seja, do modelo econômico de consumo energívoro altamente poluente liderado pelas potências ocidentais (Hansen, Li e Svarverud, 2018).

Portanto, é a partir da insinuação de contraste entre a modernidade predatória e poluente do Ocidente e o passado harmonioso da civilização chinesa, “corrompido” durante a agressão imperialista externa, que a ecocivilização foi incorporada à retórica oficial do CPC.

Evidentemente, não tardou para que surgissem críticas à simplificação inerente à dicotomia proposta, à qual as formulações mais ufanistas de ecocivilização recorrem. Seleção textual tendenciosa, interpretação conveniente de trechos clássicos e interposição inadequada de conceitos ao contexto atual são alguns dos vícios apontados, que corroboram para a formulação do discurso oficial com a intenção de facilitar o exercício do poder (Roetz, 2013).

No entanto, conforme lembra Buckley (2021), esse apelo patriótico e a incorporação de referências das principais correntes filosóficas da cultura chinesa são cruciais na construção de uma narrativa sólida e potente para legitimar as ações do partido no âmbito das políticas climáticas, sobretudo

quando estas podem ser percebidas como ameaças aos interesses de curto e médio prazos de grupos influentes ou, ainda, interpretadas pela opinião pública como resultantes de subordinação nacional a pressões externas.

Incorporada gradualmente à retórica oficial do partido, a ecocivilização constituiu um marco na macroestratégia política e econômica ao propor o fim da lógica de “poluir primeiro e limpar depois” (Geall, 2015). Na prática, sua realização significaria o rompimento com o modelo ambientalmente insustentável baseado em alto consumo energívoro de combustíveis fósseis, desmatamento e consumismo.

Ainda que não seja possível associar a civilização ecológica a um pacote específico de medidas, há registros documentais e discursivos que auxiliam no entendimento de quais programas e políticas expressam seus ideais. O Documento Central nº 12, intitulado Opiniões do Comitê Central do Partido Comunista da China e do Conselho de Estado sobre a Promoção do Desenvolvimento da Civilização Ecológica, é um dos mais instrutivos nesse sentido, visto que inclui princípios, metas, planos e orientações de reformas e fiscalização a serem implementados em “todos os aspectos e todo o processo do desenvolvimento econômico, político, cultural e social” (Geall e Ely, 2018, p. 11).

O protagonismo da ciência e da tecnologia possibilitou a sincronização entre desenvolvimento econômico e proteção do meio ambiente. De acordo com a proposta, a fim de aliviar a contradição entre ambas as agendas, devem-se priorizar a construção de uma estrutura industrial verde com alto conteúdo tecnológico e um reduzido consumo de recursos com base na reciclagem eficiente deles, resultando em menos poluição ambiental.

Em particular, o documento destaca o papel das tecnologias de conservação de energia, pesquisa e desenvolvimento (P&D) e promoção de novos materiais, equipamentos e indústrias de geração de energia a partir de fontes renováveis, como eólica, fotovoltaica, biomassa, biogás, geotérmica e oceânica. A ênfase no esverdeamento dos métodos de produção contida no texto o vincula a reformas institucionais que permitam maior capacidade de coordenação política, implementação e monitoramento dessa transição (Opinions..., 2015).

Há indícios de que algumas mudanças possam ser observadas tanto no campo político e institucional como nos incentivos fiscais e econômicos. A fim de estimular que funcionários e políticos locais cumprissem as metas climáticas centralmente estabelecidas, com a nova Lei de Proteção ao Meio Ambiente, o governo central oficializou a avaliação do desempenho deles com base em critérios ambientais e de sustentabilidade, incluindo metas de eficiência energética. Os novos critérios buscam uma ruptura com o modelo prévio, no qual a avaliação de desempenho dos políticos locais e sua eventual promoção nos cargos da burocracia estatal estavam fortemente vinculadas a objetivos de crescimento do produto interno bruto (PIB), muitas vezes em detrimento da proteção do ecossistema (You, 2022).

Adicionalmente, em 2018, foi estabelecido o Ministério de Ecologia e Meio Ambiente (Ministry of Ecology and Environment – MEE), que substituiu, em tese, a autoridade da Comissão Nacional de Desenvolvimento e Reforma (National Development and Reform Commission – NDRC) na formulação de políticas de mudanças climáticas (Shen, 2016). Suas diretrizes se estendem verticalmente até os governos provinciais por meio dos departamentos de mitigação das mudanças climáticas e até os governos locais da administração, com o estabelecimento de agências homólogas em cada nível. Na prática, contudo, suas diretrizes ocasionalmente colidiram com os planos então elaborados

pela NDRC, uma vez que estes geralmente priorizam metas de eficiência econômica e conquista de mercados pelas estatais chinesas (Springer *et al.*, 2022).

Com a finalidade de estimular tecnologias e indústrias verdes, a concessão de subsídios configura instrumento essencial usado na compensação dos governos subnacionais, especialmente tendo em vista o caráter altamente descentralizado do sistema fiscal chinês e o elevado índice de dependência de algumas províncias em relação à exploração do carvão. O crédito verde também é considerado uma importante ferramenta para promover a transformação para uma economia de baixo carbono.³²

A desoneração de empresas e governos locais com gastos em P&D e os estímulos às indústrias verdes contam com uma série de incentivos tributários na China, gradualmente implementados ao longo das últimas décadas. Empresas qualificadas envolvidas na prevenção e no controle da poluição, por exemplo, são elegíveis para uma taxa preferencial reduzida de imposto de renda corporativo, enquanto a geração de energia a partir de fontes renováveis (incluindo hidrelétricas) é elegível para deduções entre 50% e 100% do imposto sobre o valor adicionado (IVA) (Huang, 2022).

Do lado do consumo, a compra de bens pouco poluentes é estimulada, enquanto a aquisição daqueles que causam externalidades negativas ao meio ambiente é desencorajada, com a imposição de maiores encargos tributários. Assim, a compra de veículos elétricos, por exemplo, é isenta de tributação, enquanto automóveis convencionais e combustíveis como a gasolina e o diesel estão sujeitos a um imposto adicional sobre o consumo (Carvalho Junior e Nunes, 2022).

Vale apontar que, apesar dos esforços na realização de reformas administrativas e fiscais para avançar o princípio de desenvolvimento socioeconômico sustentável, embutido na civilização ecológica, algumas características da política e da economia chinesas posicionam obstáculos significativos nessa trajetória, como o histórico de favorecimento, por parte do governo central, da atuação das companhias estatais (State-Owned Enterprises – SOE) na exploração e na compra de combustíveis fósseis por meio da concessão de licenças, regulações ambientais favoráveis, garantia de acesso a linhas preferenciais de crédito, incentivos fiscais, entre outras medidas (You, 2022). Considerando essas facilidades, espera-se que as associações e representantes de indústrias e governos locais que atuam no *lobby* adotem uma postura contra a reversão desses incentivos.³³

Na década de 1990, a China empreendeu uma transformação dramática ao privatizar um grande número de empresas sob controle estatal, política que visava elevar a eficiência econômica que ficou conhecida como *grasp the big, release the small* (*zhuā dà fàng xiǎo* – 抓大放小, ou, em tradução livre, agarre o grande, libere o pequeno). As “campeãs nacionais” foram fundidas em conglomerados estatais sob controle da Comissão de Supervisão e Administração de Ativos Estatais (State-Owned Assets Supervision and Administration Commission of the State Council – Sasac).

32. Em 2012, a Comissão Reguladora Bancária da China emitiu as Diretrizes de Crédito Verde, que instruíram as instituições financeiras a implementarem a *política de crédito verde* com o propósito de promover a transformação das indústrias tradicionais e o desenvolvimento circular e de baixo carbono a partir de seis aspectos: gestão organizacional, sistema de políticas, gestão de processos, gestão de controles internos, divulgação de informações e supervisão e fiscalização. Outras diretivas e regulações foram anunciadas em várias ocasiões posteriormente, mesmo sendo necessário continuar avançando na supervisão da implementação das políticas de crédito verde e na restrição da obtenção de financiamentos, em especial a juros preferenciais, por empresas altamente poluentes (Gao *et al.*, 2022).

33. Como exemplo, após a solicitação feita pelo Conselho de Eletricidade da China (CEC) de aumento da capacidade de geração a carvão para 1.300 GW até 2030, a Administração Nacional de Energia (NEA) anunciou, em 2019, o levantamento das restrições à construção de usinas a carvão em onze províncias, de acordo com a avaliação de “risco de investimento em carvão”, projetada para até 2022 (NEA, 2019).

Tal reforma baseou-se não somente em elevar a eficiência, mas na cautela de manter setores considerados estratégicos sob a supervisão da Sasac. Entre essas indústrias, majoritariamente estatais, cinco delas (cimento e concreto, ferro e aço, petróleo e gás, produtos químicos e mineração de carvão) respondem por mais de 80% das emissões globais de GEE (WEF, 2021).

Para amenizar os desincentivos ao cumprimento das regulações ambientais, o governo chinês emitiu, então, por intermédio da Sasac, uma série de diretivas e medidas para tentar alinhar as SOE aos seus objetivos de redução da poluição e das emissões de GEE. Destacam-se as Medidas Provisórias de Supervisão e Administração da Conservação de Energia e Redução de Emissões nas Empresas Centrais, adotadas em 2010 e complementadas e atualizadas nos anos posteriores, obrigando as SOE a formularem planos de conservação ambiental e redução das emissões, determinar um sistema de responsabilidades e recompensas gerenciais, entre outras medidas (Mayer, Rajavouri e Feng, 2017).

Não obstante, estudos têm demonstrado que, no curto prazo, a implementação de regulamentações ambientais pode elevar os custos de produção das empresas, reduzindo assim sua competitividade e demanda de mão de obra (Liu, Shadbegian e Zhang, 2017; Song, Zhao e Zeng, 2017). Esses desincentivos ao cumprimento das regulações ambientais centralmente estabelecidas poderiam gerar práticas de burlar o sistema, por meio, por exemplo, do deslocamento de indústrias em direção a províncias de fiscalização ambiental menos rígida ou formas de corrupção nas quais dirigentes locais manipulem a avaliação das empresas ou negligenciem o monitoramento do impacto de suas operações sobre o meio ambiente (Chen *et al.*, 2018).

Embora seja difícil mensurar com exatidão até que ponto corporações e governos locais atuam em conluio para burlar a legislação ambiental, dados do Escritório Nacional de Inspeção de Proteção Ambiental sobre os resultados da primeira edição da Inspeção Central de Proteção Ambiental (Central Environmental Protection Inspection – CEPI), de 2016, permitem estimativas sobre a dimensão do fenômeno (Wang, Fang e Chen, 2021).

A primeira rodada de inspeções abordou mais de 135 mil casos de violações ambientais com base em denúncias de cidadãos, resultando em 29 mil empresas sendo punidas e multadas, em um total de RMB 1,43 bilhão, e 1.527 pessoas detidas. A inspeção resultou ainda em um número sem precedentes de dirigentes locais responsabilizados por negligenciar as normas ambientais, resultando em 18.448 quadros inquiridos e 18.199 considerados culpados (Qi, 2017).

Nesse panorama, que mistura desafios estruturais e a disponibilização de novas oportunidades e incentivos na transição para uma economia de baixo carbono, avançam, gradualmente, as políticas climáticas na China. Mas e no exterior? Há indícios de que a centralidade conferida à civilização ecológica na ideologia do partido reflita em sua atuação internacional, de modo geral, e na participação de suas empresas e instituições financeiras em projetos no exterior, em específico?

No final de 2021, em ocasião da AGNU, o presidente Xi Jinping anunciou que a China não patrocinaria mais projetos de carvão no exterior, o que seria um dos compromissos mais emblemáticos na retirada dos recursos chineses de empreendimentos com efeitos altamente nocivos à agenda climática. Se cumprido devidamente, esse anúncio teria um efeito amplo, principalmente se considerada a magnitude dos investimentos diretos realizados pelo país no setor. A China foi o país que mais financiou plantas de carvão no exterior na última década.³⁴

O governo chinês tem emitido novas diretivas centradas na elevação dos padrões socioambientais de seus investimentos diretos e financiamentos internacionais. Destacam-se, até o momento,

34. De acordo com o Global Coal Public Finance Tracker do Global Energy Monitor, os bancos de política chineses forneceram cerca US\$ 15,6 bilhões, ou o equivalente à metade de todo o financiamento público transfronteiriço de carvão entre 2013 e 2018, seguidos do Japão (30%) e da Coreia do Sul (11%). Disponível em: <<http://bit.ly/403KITv>>.

as Diretrizes para a Proteção Ecológica e Ambiental, de Projetos de Cooperação em Investimento Estrangeiro e Construção, que encorajam as empresas a “implementar o conceito de civilização ecológica”, priorizando projetos “verdes e de alta qualidade no exterior”, e a aderirem aos padrões internacionais de proteção ambiental, sobretudo quando operarem em países com governança ambiental fraca (People’s Republic of China, 2022, p. 1), e a Orientação de Desenvolvimento Verde para projetos da BRI, que, a fim de reduzir impactos ambientais, estipulou um sistema baseado nas cores de semáforo para classificar empreendimentos de acordo com o risco ambiental estimado que representam (Bri International Green Development Coalition, 2020).

A seção seguinte apresenta o mapeamento da presença de capitais chineses em projetos de energias renováveis no exterior, com foco na América Latina e Caribe (ALC).

5 AS REPERCUSSÕES GLOBAIS DA ÊNFASE ATRIBUÍDA PELO ESTADO CHINÊS À TRANSIÇÃO DE BAIXO CARBONO: IED E FINANCIAMENTOS NO EXTERIOR

As políticas climáticas chinesas, apesar dos desafios e contradições, têm avançado e sido legitimadas pela concepção de civilização ecológica, gradativamente incorporada às diretrizes para a atuação global de empresas e entidades de financiamento do país. O alinhamento de iniciativas como a BRI às políticas verdes (ou de baixo carbono) convergiu para o atingimento dos objetivos globais de descarbonização, dada a magnitude e o alcance global dos investimentos diretos e financiamentos chineses (Bhandary *et al.*, 2022).

Ao longo das últimas décadas, a China consolidou sua posição como uma das principais origens de IED,³⁵ maior credor bilateral do mundo³⁶ e relevante construtor de projetos de infraestrutura sob a modalidade de contratação.³⁷ O envolvimento chinês no setor de energia transnacional se acentuou desde o lançamento da BRI e, por conta disso, tem sido dedicada contínua atenção aos impactos ambientais, sociais e econômicos das atividades empresariais e financeiras chinesas no exterior (Springer, Lu e Chi, 2022).

5.1 A transição do IED e dos financiamentos chineses para as energias limpas e renováveis

De forma alinhada aos princípios da civilização ecológica e ao seu papel de proeminência na governança climática internacional, a China tem liderado os investimentos em manufatura, tecnologia e geração de energia a partir de fontes renováveis, em particular eólica e solar. Entre 2016 e 2020, o país asiático investiu US\$ 800 bilhões em energias renováveis, ficando à frente dos Estados Unidos, segundo colocado, que investiram US\$ 540 bilhões (WEF, 2021).

35. Entre 2000 e 2020, os investimentos diretos chineses acumularam mais de US\$ 1,5 trilhão, segundo informações da UNCTAD. Disponível em: <<http://bit.ly/3iowLsy>>. Em 2021, a China foi a quarta principal origem de IED no mundo, com fluxo de US\$ 145 bilhões (UNCTAD, 2022).

36. Os financiamentos e empréstimos chineses no exterior, entre 2000 e 2017, acumularam mais de US\$ 843 bilhões, distribuídos em mais de 13 mil projetos em 165 países (Malik *et al.*, 2021).

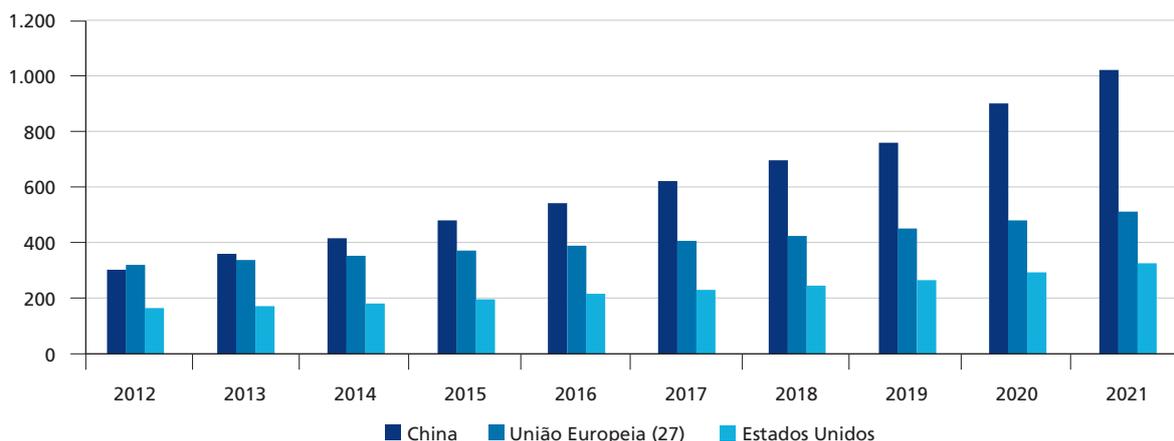
37. As firmas chinesas obtiveram contratos de construção avaliados em mais de US\$ 868 bilhões, entre 2005 e 2020. Disponível em: <<http://bit.ly/3KwK0I2>>.

Com relação à capacidade de geração elétrica renovável, a China despontou na liderança mundial, com 1.020 GW³⁸ de potência instalada, contra 511 GW do conjunto da União Europeia e 292 GW dos Estados Unidos (gráfico 1).

GRÁFICO 1

Capacidade instalada de geração de eletricidade a partir de fontes renováveis da China, da União Europeia (27)¹ e dos Estados Unidos (2012-2021)

(Em GW)



Fonte: IRENA (2022a).

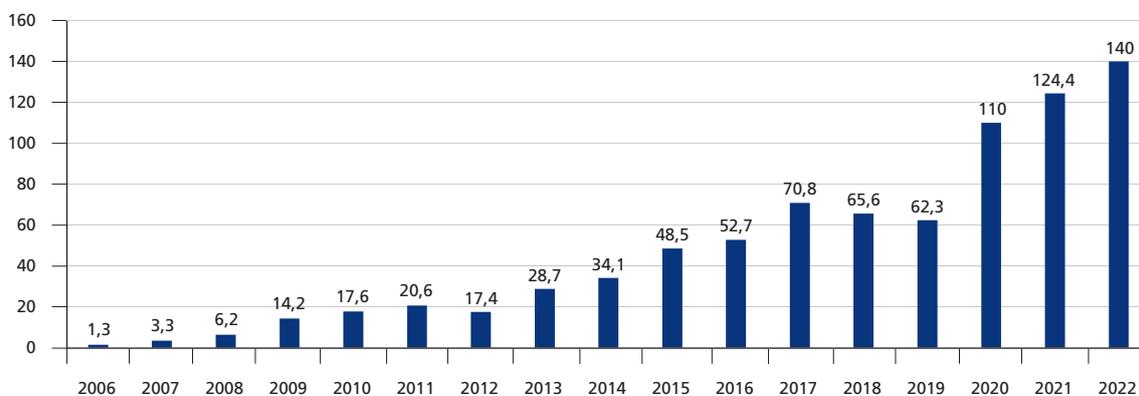
Nota:¹ Referência aos atuais 27 países-membros da União Europeia: Alemanha, Áustria, Bélgica, Bulgária, Chipre, Croácia, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Hungria, Irlanda, Itália, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Polónia, Portugal, República Tcheca, Romênia e Suécia. Disponível em: <<https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/glossary/eu-27>>.

Os chineses responderam por 31% do acréscimo na capacidade global de geração fotovoltaica em 2021 (REN21, 2022), liderando também a adição de capacidade eólica (47,6 GW), à frente dos Estados Unidos (12,8 GW) (GWEC, 2022). Desde 2006, a China adicionou mais de 677 GW de potência em geração eólica e solar, com projeção de 140 GW adicionais para 2022 (gráfico 2).

GRÁFICO 2

Acréscimos de capacidade de geração eólica e solar na China (2006-2022)¹

(Em GW)



Fonte: China... (2022).

Nota:¹ Os dados de 2022 correspondem a uma projeção.

38. Estima-se que 1 GW é capaz de alimentar 100 milhões de lâmpadas LED ou 300 mil residências europeias médias (Elton, 2022).

O acelerado processo de desenvolvimento dos setores de energia eólica e solar, associado aos incentivos políticos e fiscais impulsionados pelo governo chinês, proporcionou às empresas chinesas posições globalmente competitivas na manufatura de equipamentos usados por esses setores, especialmente painéis fotovoltaicos e turbinas eólicas.

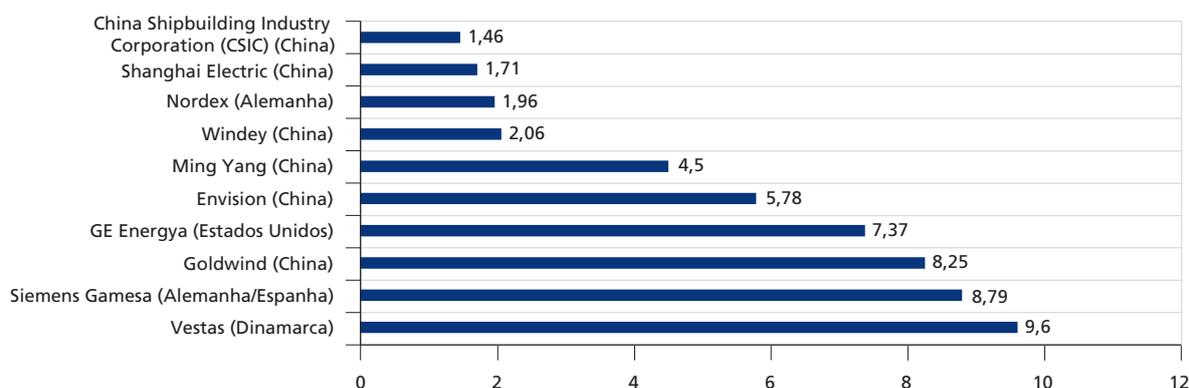
Em 2021, as firmas chinesas detinham 75% da capacidade produtiva global de módulos solares, enquanto a participação em todos os estágios de fabricação de painéis fotovoltaicos excedia os 80%. Com isso, a China atualmente abriga os dez principais fornecedores globais de equipamentos para a geração de energia solar (IEA, 2022).

A preponderância chinesa no segmento eólico também é significativa. Em 2019, seis dos dez maiores fabricantes globais de turbinas eólicas, por capacidade encomendada, estavam situados na China (gráfico 3).

GRÁFICO 3

Dez maiores fabricantes de turbinas eólicas em 2019, por capacidade encomendada

(Em GW)



Fonte: Henze (2020).

A China, portanto, ao reduzir o uso de fontes fósseis e ao expandir a geração a partir de energias renováveis, ampliou sua capacidade de ofertar essas tecnologias para outros países (Cabré, Gallagher e Li, 2018).

Para Queiroz e Nogueira (2021), importa à China escoar seu capital verde e possivelmente assumir a liderança na transição energética global em curso. O IED em energias limpas também serviu ao propósito de exportar excesso de capacidade produtiva, garantir ganhos econômicos extraordinários via inovação e expansão de mercados, além de promover a difusão de padrões tecnológicos nativos³⁹ (Barbosa, 2021; Grinsztejn, Rodrigues e Estill, 2022).

Para Villa (2022), a transposição da civilização ecológica para o plano internacional pôde ser vista como meio de influência na governança ambiental em fóruns internacionais, e até como novo paradigma de cooperação para sustentabilidade capaz de posicionar a China como referência para padrões globais em tecnologias emergentes, incluindo novas fontes energéticas. Ou seja, a transição

39. Nesse quesito, também se incluem veículos elétricos, sistemas de transmissão em ultra alta tensão (*ultra-high-voltage* – UHV), redes inteligentes, sistemas de armazenamento, módulos de baterias, entre outros. Um caso emblemático da exportação de padrões tecnológicos chineses diz respeito ao emprego da tecnologia UHV nas linhas de transmissão da usina hidrelétrica de Belo Monte, construídas pela State Grid.

verde como parte de uma civilização ecológica global poderia ser entendida como “alavanca implícita para o crescimento econômico”, bem como ferramenta para a criação de impressões positivas em torno da “implantação internacional da tecnologia e de padrões chineses”.

O país asiático, portanto, reuniria capacidades e mesclaria interesses que o colocaram em condição singular para liderar o financiamento de energias renováveis em âmbito global. Além da posição competitiva de suas empresas, os dois bancos financiadores de políticas públicas do país – CDB e Chexim – possuem mandatos específicos⁴⁰ para promover a globalização da indústria de energias renováveis sob o emblema tanto da BRI quanto da estratégia *going global* (Kong e Gallagher, 2020).

Cabré, Gallagher e Li (2018) estimaram ao menos US\$ 1 trilhão em potenciais investimentos em energias renováveis até 2030, considerando as metas anunciadas por 153 partes da UNFCCC sob o Acordo de Paris.⁴¹ As oportunidades se coadunam à capacidade chinesa em prover de forma combinada financiamento, tecnologia e serviços de construção,⁴² oferecendo sobretudo aos países em desenvolvimento a possibilidade de implementar empreendimentos de forma ágil e sem os requerimentos burocraticamente onerosos que caracterizam os financiamentos de entidades nacionais e multilaterais ocidentais,⁴³ por vezes ainda relutantes em ingressar em mercados considerados de risco elevado (Cabré, Gallagher e Li, 2018; Bhandary *et al.*, 2022; Gallagher *et al.*, 2021).

As complementaridades entre a China e os países em desenvolvimento, contudo, não encontrariam respaldo, até o momento, quando se examina a distribuição dos financiamentos do CDB e do Chexim no setor de energia. Desde 2000, ambas as instituições aportaram US\$ 234 bilhões em empréstimos para governos estrangeiros e entidades públicas associadas ao setor de energia, dos quais uma parcela ínfima se direcionou para fontes de energia renovável, com exceção das hidrelétricas⁴⁴ (tabela 2).

40. Em 2015, o Conselho de Estado, em suas diretrizes para a Promoção de Capacidade Produtiva Internacional e Cooperação em Equipamento e Manufatura, incitou as companhias chinesas para participarem ativamente de projetos de IED e de construção de fazendas eólicas e projetos solares fotovoltaicos no exterior, promovendo a cooperação em capacidade produtiva de energia eólica e fotovoltaica e na manufatura de equipamentos (Kong e Gallagher, 2021a).

41. Do total de 153 NDCs analisadas, 140 incluíam contribuições de energia renovável, e 112 incluíam contribuições quantificáveis. Para atender essas metas, seria necessário ao menos US\$ 1 trilhão em investimentos até 2030, dos quais 71% seriam direcionados para energia eólica e solar (Cabré, Gallagher e Li, 2018).

42. O financiamento chinês é geralmente atrelado a serviços e tecnologia. Essa abordagem pode “simplificar processos e elevar a velocidade da obtenção de financiamento para países hospedeiros”. O financiamento chinês ainda “pode ser menos oneroso do ponto de vista burocrático, quando comparado a Bancos Multilaterais de Desenvolvimento” (Bhandary *et al.*, 2022, p. 3-4).

43. De acordo com Bhandary *et al.* (2022), o acesso ao financiamento chinês pode ser menos oneroso, do ponto de vista burocrático, quando comparado aos BMD tradicionais, como o Banco Mundial, cuja atuação se caracteriza por ser focalizada em etapas de planejamento e apoio de políticas. O engajamento dos bancos chineses, por outro lado, encontra-se em grande medida no nível dos projetos.

44. Embora as hidrelétricas não utilizem fontes fósseis para produzir energia, ainda podem resultar em impactos sociais e ambientais significativos (Springer e Shi, 2021). Não são consideradas verdes por diferentes instituições internacionais, ONGs e governos nacionais, devido aos possíveis impactos negativos em comunidades locais e às evidências que sugerem emissões significativas de metano em reservatórios localizados em florestas tropicais (Harlan, 2020).

TABELA 2

Distribuição das operações de crédito do CDB e do Chexim no setor de energia, por região, fonte de energia e atividade (2000-2021)

| Região | US\$ bilhões | % |
|----------------------------|--------------|------------|
| Europa e Ásia Central | 89,8 | 38,29 |
| América Latina | 49,5 | 21,11 |
| África | 49,5 | 21,11 |
| Ásia | 45,7 | 19,49 |
| Total | 234,5 | 100 |
| Fontes de energia | US\$ bilhões | % |
| Petróleo | 89,0 | 37,96 |
| Gás | 48,2 | 20,56 |
| Hidrelétrica | 32,1 | 13,69 |
| Carvão | 31,1 | 13,26 |
| Nuclear | 16,5 | 7,04 |
| Sem especificação | 15,7 | 6,70 |
| Solar | 0,7 | 0,30 |
| Eólica | 0,6 | 0,28 |
| Geotérmica | 0,5 | 0,20 |
| Biomassa | 0,1 | 0,03 |
| Total | 234,5 | 100 |
| Atividade | US\$ bilhões | % |
| Exploração e extração | 98,1 | 41,82 |
| Geração de energia | 80,3 | 34,24 |
| Transmissão e distribuição | 33,6 | 14,33 |
| Multipropósito | 16,2 | 6,91 |
| Petroquímico | 5,8 | 2,47 |
| Eficiência energética | 0,5 | 0,23 |
| Total | 234,5 | 100 |

Fonte: CGEF. Disponível em: <<https://www.bu.edu/cgef/#/all/Country>>.

Somados, os setores de petróleo, gás e carvão corresponderam a cerca de 72% dos créditos liberados desde o ano 2000, sugerindo um portfólio ainda bastante atrelado a atividades fósseis, com destaque para exploração e extração de petróleo e gás e geração de energia a partir do carvão (tabela 3).

A baixa representação das fontes eólica e solar nos financiamentos para atividades de geração é intrigante por conta das potencialidades, interesses e complementaridades existentes, além da experiência acumulada do CDB e do Chexim no financiamento de parques eólicos e solares na própria China (Kong e Gallagher, 2021a).

A aparente contradição tem levado a um descompasso entre esforços chineses na promoção da transição energética no plano doméstico e o seu engajamento no financiamento de energias limpas no exterior (Morton, 2022; Voituriez, Yao e Larsen, 2019; Larsen e Oehler, 2022). Diversos estudos buscam compreender esse descolamento por meio dos fatores de oferta e demanda (*push/pull factors*),⁴⁵ que teriam até o momento limitado o escoamento de capitais chineses para energias limpas.

45. Os fatores de oferta (*push factors*) são os incentivos na China que facilitam o IED e os financiamentos chineses no exterior, enquanto os fatores de demanda (*pull factors*) são os incentivos nos países beneficiários que facilitam a entrada de investimento direto chinês (Li *et al.*, 2022).

TABELA 3

Distribuição dos financiamentos do CDB e do Chexim em exploração e extração, geração e transmissão e distribuição de energia, por fonte de energia (2000-2021)

| Atividade Fonte de energia | Exploração e extração | | Geração | | Transmissão e distribuição | |
|-------------------------------|-----------------------|------------|---------------|------------|----------------------------|------------|
| | US\$ milhões | % | US\$ milhões | % | US\$ milhões | % |
| Biomassa | - | - | 60 | 0,1 | - | - |
| Carvão | 90 | 0,1 | 28.449 | 35,4 | 214 | 0,6 |
| Gás/GNL | 22.416 | 22,8 | 3.531 | 4,4 | 5.050 | 15 |
| Hidrelétrica | - | - | 29.665 | 36,9 | 1.530 | 4,6 |
| Nuclear | - | - | 16.192 | 20,2 | 323 | 1,0 |
| Petróleo | 75.080 | 76,5 | 1.043 | 1,3 | 11.430 | 34,1 |
| Solar | - | - | 698 | 0,9 | - | - |
| Eólica | - | - | 649 | 0,8 | - | - |
| Sem especificação | 51 | 0,1 | 12 | 0,02 | 15.018 | 44,7 |
| Geotérmica | 480 | 0,5 | - | - | - | - |
| Total | 98.116 | 100 | 80.298 | 100 | 33.565 | 100 |

Fonte: China Global Energy Finance. Disponível em: <<https://www.bu.edu/cgef/#/all/Country>>.

Obs.: GNL: gás natural liquefeito.

Para Kong e Gallagher (2021a), esse quebra-cabeça se explica pela combinação de uma “demanda insuficiente” e por uma “oferta relutante”. Os países receptores acabariam preferindo o financiamento de fontes não chinesas para projetos eólicos e solares,⁴⁶ recorrendo ao CDB e ao Chexim para construção de usinas hidrelétricas e termelétricas, enquanto os bancos de política seriam mais sensíveis aos riscos⁴⁷ que envolvem o suporte financeiro na construção de projetos em energias limpas no exterior, sobretudo nos países em desenvolvimento.

De forma distinta, Bhandary *et al.* (2022), com base em estudos de caso de países que receberam financiamento para usinas eólicas ou solares,⁴⁸ argumentam que, quando os países hospedeiros ofereceram incentivos políticos, regulatórios e tarifários adequados, os bancos e construtores chineses providenciaram financiamento, tecnologia e serviços de construção e engenharia (EPC)⁴⁹ mesmo em mercados considerados de alto risco, como Etiópia e Paquistão. A demanda significativamente menor para energia eólica e solar explicaria em grande medida a trajetória dos financiamentos chineses em geração de energia,⁵⁰ ainda marcada por seu caráter intensivo em emissões.

46. De acordo com Kong e Gallagher (2021a), os bancos de política chineses não são os primeiros provedores de financiamento público para países que buscam recursos para expandir a produção de energia eólica e solar. Entre 2000 e 2017, o CDB e o Chexim foram responsáveis por 6,3% dos fluxos globais de financiamento em energia eólica e solar. Durante o mesmo período, o Banco Europeu de Investimentos (European Investment Bank – EIB), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o Banco Mundial foram responsáveis por 24%, 17% e 16%, respectivamente, do total de financiamento público em projetos solares e eólicos.

47. Os desafios incluem gargalos na infraestrutura de transmissão e distribuição de eletricidade, frágil capacidade fiscal dos países hospedeiros para subsidiar o desenvolvimento de energias alternativas, custos elevados para distribuir energia produzida em áreas rurais, além de riscos de insolvência, inadimplência e instabilidade política (Kong e Gallagher, 2021a).

48. Argentina, Bulgária, Chile, Equador, Etiópia, Quênia, Lesoto, Paquistão e Romênia.

49. Sigla para *engineering, procurement and construction*. Refere-se a um tipo de contrato que compreende todas as etapas de implementação de um projeto, com custos e período de execução previamente fixados. Podem ser também referidos como *turnkey projects*. Há uma preferência de companhias chinesas por esse tipo de contrato (Chauvet *et al.*, 2020).

50. Li, Li e Bo (2022, p. 65) lembram que a China “tradicionalmente enquadrava o seu apoio para projetos de carvão no exterior como responsivo à demanda de mercado de seus parceiros”.

Essa visão se alinha aos achados de Gallagher *et al.* (2021), que pontuam que a construção de novas usinas de carvão, em particular no sul e no sudeste da Ásia, é impulsionada pelas políticas domésticas dos países hospedeiros. A demanda por fontes de energia fóssil se somaria à disposição chinesa de financiar e exportar equipamentos e serviços de construção, diferentemente de outras instituições de financiamento para o desenvolvimento (*development finance institutions* – DFI), que aos poucos se afastaram do financiamento de projetos de carvão.⁵¹

Essa disposição contava até recentemente com a permissividade da governança ambiental que regia as práticas de cooperação financeira da China, balizada pelo princípio de respeito aos padrões do país hospedeiro. Na prática, esse princípio, que exigia das empresas e bancos chineses apenas o cumprimento dos regramentos socioambientais dos países anfitriões, flexibilizou os constrangimentos ambientais dos financiamentos chineses, sendo ao mesmo tempo conveniente aos interesses ligados à promoção de investimentos diretos em fontes fósseis de energia, cultivado sobretudo por empresas estatais (Gallagher e Qi, 2021; Voituriez, Yao e Larsen, 2019).

Kong e Gallagher (2021b) corroboram essa perspectiva, argumentando que os incentivos por parte das autoridades chinesas para corrigir desequilíbrios no regime de crescimento econômico do país, em particular a capacidade ociosa em equipamentos de energia, complementaram a demanda dos países receptores, que se voltaram ao CDB e ao Chexim para atender as suas necessidades de expansão da oferta de energia via usinas de carvão⁵² e hidrelétricas.

Se a evolução dos financiamentos chineses no setor de energia até o momento não correspondeu às potencialidades e complementaridades especificamente existentes em energias limpas, entende-se que um conjunto de transformações em curso traz o potencial de alterar a dinâmica de incentivos de oferta e demanda.

A oferta se vincula às já mencionadas diretivas emitidas nos últimos anos pelo governo chinês, centradas na elevação dos padrões socioambientais de seus investimentos diretos e financiamentos internacionais. As novas diretrizes representam avanços em relação às orientações anteriores, uma vez que encorajam as empresas e bancos chineses a investirem em fontes de energia limpa e a adotarem padrões socioambientais mais rigorosos (Nedopil *et al.*, 2021; Sandalow *et al.*, 2022).

Ademais, recorda-se o anúncio proferido pelo presidente Xi Jinping na AGNU, em setembro de 2021, quando se comprometeu a não construir novas usinas de carvão no exterior, bem como a apoiar países em desenvolvimento na promoção de projetos de energia verde e de baixo carbono. O distanciamento chinês, inclusive, precede o referido compromisso, conforme sugere o cancelamento ou a suspensão de US\$ 47 bilhões em projetos de carvão, entre 2019 e 2020 (Li, Li e Bo, 2022; Vazquez, 2022; Wang, 2022).

Em relação à demanda, as energias limpas têm se tornado cada vez mais competitivas,⁵³ sendo crescentemente contempladas como fontes de eletricidade, especialmente com a implementação

51. Com a maioria das instituições financeiras da OCDE restringindo seus investimentos em carvão, "a China criou um nicho como um credor atraente para países em desenvolvimento que buscam adicionar nova capacidade de energia a partir do carvão" (Gallagher *et al.*, 2021, p. 4).

52. A China se notabilizou, ao lado da Coreia do Sul e do Japão, como um dos maiores financiadores para construção de usinas de carvão, tendo patrocinado 14% das novas instalações globais entre 2006 e 2019 (Kong e Gallagher, 2021b).

53. De acordo com estudo de Gray (2020), os custos para construção de novas usinas de carvão já são maiores do que unidades renováveis em diversos países da BRI, incluindo Paquistão, Bangladesh, Filipinas, Vietnã, Malásia e Turquia.

das NDCs no âmbito do Acordo de Paris.⁵⁴ À medida que os custos decrescem e os incentivos se tornam mais explícitos, os bancos chineses e um conjunto mais amplo de investidores se habilitam para elevar sua inserção em mercados estrangeiros (Bhandary *et al.*, 2022).

Considerando esses fatores, cabe avaliar indícios que sinalizam tendências de relativa descarbonização no panorama dos investimentos diretos e dos financiamentos chineses no exterior. Os dados da China Global Power Database (CGPD) permitem esse exame, pois detalham a capacidade instalada e as estimativas anuais de emissão de unidades de geração financiadas por empresas ou bancos chineses, identificando ainda o ano de comissionamento dos projetos e seus respectivos *status*⁵⁵ – em operação, em construção ou em planejamento.

Desde 2000, entidades chinesas financiaram 1.423 unidades de geração ao redor do mundo, somando cerca de 171 GW de capacidade instalada.⁵⁶ Ao analisar a capacidade e as emissões anuais dos projetos em planejamento, é possível visualizar um cenário de empreendimentos menos intensivos em carbono (tabela 4).

TABELA 4

Capacidade instalada e emissões anuais de CO₂ de projetos de geração de energia com financiamento e/ou IED da China,¹ por *status* e fonte de energia (2000-2032)²

| Status | Em operação | | Em construção | | Em planejamento | |
|--------------|----------------|----------------|---------------|---------------|-----------------|---------------|
| | MW | kt | MW | kt | MW | kt |
| Biomassa | 683 | - | 20 | - | - | - |
| Carvão | 39.375 | 197.607 | 13.910 | 70.538 | 4.440 | 20.888 |
| Gás | 24.232 | 43.439 | 6.287 | 11.694 | 1.110 | 2.078 |
| Geotérmica | 7 | - | 16 | - | 60 | - |
| Hidrelétrica | 31.245 | - | 6.895 | - | 11.275 | - |
| Nuclear | 2.150 | - | 4.685 | - | 2.300 | - |
| Petróleo | 2.709 | 3.805 | - | - | - | - |
| Solar | 4.470 | - | 705 | - | 2.414 | - |
| Resíduo | 26 | - | - | - | 46 | - |
| Eólica | 8.618 | - | 1.220 | - | 2.698 | - |
| Total | 113.515 | 244.851 | 33.737 | 82.232 | 24.343 | 22.965 |

Fonte: CGPD. Disponível em: <<https://www.bu.edu/cgp/>>.

Notas:¹ A base da CGPD contempla os fluxos de IED de empresas chinesas e os financiamentos do CDB e/ou do Chexim em projetos de geração de energia no exterior. No âmbito do IED, são consideradas tanto a aquisição de ativos existentes (*brownfield*) quanto a constituição de novos ativos (*greenfield*). Além disso, uma parcela dos dados constantes na base considera projetos que envolvem simultaneamente IED e financiamento do CDB e/ou do Chexim. A tabela 4 apresenta de forma discriminada cada uma dessas modalidades de negócio.

² Para os projetos existentes e em operação, a data de corte compreende os anos de 2000 e 2021.

54. Entre 2010 e 2021, o custo de instalação de painéis fotovoltaicos caiu 82%, enquanto a redução para projetos eólicos foi de 35% para projetos terrestres (*onshore*) e 41% para marítimos (*offshore*) (IRENA, 2022b).

55. Diferentemente de outras bases, a CGPD não considera o ano da contratação do empréstimo, mas a data em que a instalação entrou em operação ou o ano em que está prevista para entrar em funcionamento. (Springer, Moses e Ray, 2023).

56. Para ilustrar a magnitude do envolvimento chinês, a potência das instalações atuais e futuras se aproxima dos 189 GW de capacidade da matriz de geração elétrica brasileira (Brasil, 2023).

As capacidades das unidades em operação e em construção são compostas em quase 60% por fontes de energia fóssil, enquanto a sua representação nos projetos em planejamento decresce para cerca de 23%.

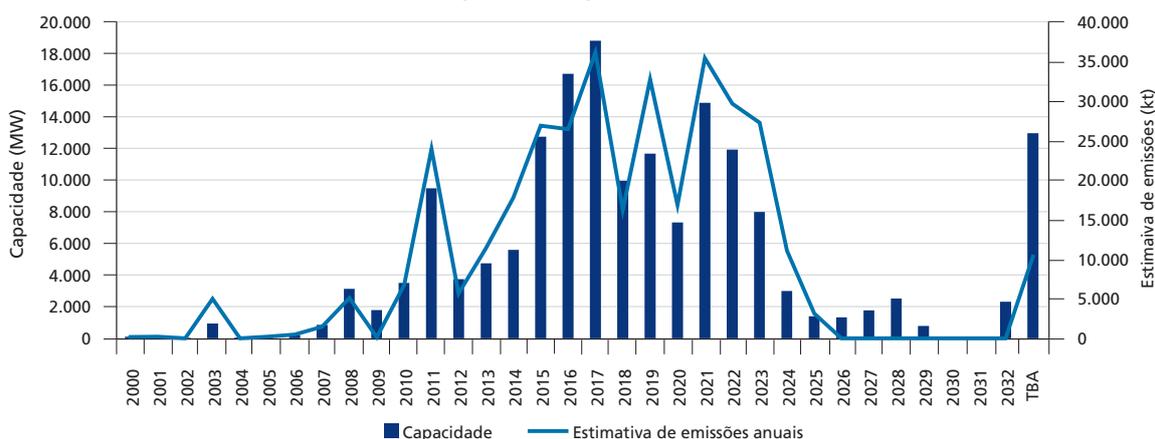
Em relação às usinas de carvão, mais intensivas em emissões, sua representação no âmbito dos projetos em planejamento decresceu para 18%, contra 36% das unidades em operação e em construção. A trajetória de queda, todavia, ainda é marcada por desafios, considerando que são cerca de 18 GW que ainda podem ser levados adiante e cuja implementação elevaria o nível de emissões de projetos financiados pela China.⁵⁷

As fontes não fósseis de energia correspondem a dois terços da potência dos projetos em planejamento, contemplando 11 GW de energia hidrelétrica e 5 GW de eólica e solar. Especificamente em relação às fontes eólica e solar, a sua representação combinada dobra quando se consideram as unidades em planejamento, passando de 10% para 21%.

O gráfico 4 ilustra que as estimativas de emissões decrescem à medida em que se considera a capacidade de geração projetada para os empreendimentos em planejamento.

GRÁFICO 4

Capacidade instalada e estimativa de emissões anuais de CO₂ de projetos de geração de energia com financiamento e/ou IED da China (2000-2032)



Fonte: CGPD. Disponível em: <<https://www.bu.edu/cgpd/>>.

Obs.: TBA – *to be announced* (a ser anunciado).

O envolvimento de empresas e bancos chineses em energias renováveis tem sido até o momento impulsionado por projetos hidrelétricos, embora com uma elevação recente dos segmentos eólico e solar. Entre 2019 e 2022, a capacidade acumulada de unidades solares em operação e em construção controladas por firmas chinesas mais do que triplicou, passando de 1,4 GW para mais de 4,9 GW, enquanto a potência instalada de energia eólica praticamente dobrou, subindo de 5,1 GW para 9,5 GW.

A transição para fontes alternativas de energia tem sido capitaneada pelo IED de empresas chinesas, em particular de companhias privadas, muitas com atuação exclusivamente focada em

57. Estima-se que as unidades em operação financiadas pela China estão emitindo 245 milhões de toneladas (Mt) de CO₂ por ano, valor aproximadamente equivalente às emissões relativas ao setor de energia de países como Espanha ou Tailândia. Se os projetos em construção e em planejamento forem implementados, os acréscimos serão de 82 Mt e 23 Mt anuais de CO₂, respectivamente (Springer, Lu e Chi, 2022).

fontes renováveis (Springer, Lu e Chi, 2022). O destaque é para o IED *greenfield*,⁵⁸ responsável por financiar 66% e 56% da capacidade solar e eólica, respectivamente (tabela 5).

TABELA 5

Projetos de geração de energia com IED e/ou financiamentos da China, por modalidade de financiamento e fonte de energia (2000-2032)
(Em MW)

| Fonte de energia | Financiamentos CDB e Chexim | IED <i>greenfield</i> | IED <i>brownfield</i> | IED + financiamentos ¹ | Total |
|------------------|-----------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------------------|----------------|
| Carvão | 29.982 | 15.953 | 3.610 | 8.180 | 57.725 |
| Hidrelétrica | 16.138 | 14.738 | 15.092 | 3.446 | 49.414 |
| Gás | 3.410 | 6.825 | 21.394 | - | 31.629 |
| Eólica | 137 | 7.049 | 5.146 | 204 | 12.536 |
| Nuclear | 3.295 | 5.840 | - | - | 9.135 |
| Solar | 330 | 5.018 | 2.241 | - | 7.589 |
| Petróleo | 553 | 477 | 1.679 | - | 2.709 |
| Biomassa | 20 | 75 | 608 | - | 703 |
| Geotérmica | - | 80 | 3 | - | 83 |
| Resíduo | - | 58 | 14 | - | 72 |
| Total | 53.866 | 56.112 | 49.787 | 11.830 | 171.595 |

Fonte: CGPD. Disponível em: <<https://www.bu.edu/cgp/>>.

Nota: ¹ Há uma parcela de projetos constantes na base de dados que envolvem simultaneamente IED e financiamento do CDB e/ou do Chexim.

Os fluxos de IED e os contratos de construção sugerem elevação da importância relativa das energias alternativas⁵⁹ em relação ao setor de carvão. Até 2015, o montante de IED e de contratos era significativamente superior no setor de carvão, panorama que começou a se modificar a partir do ano seguinte. As energias alternativas ultrapassam o carvão em 2018, apresentando uma diferença considerável tanto em 2021 quanto em 2022 (gráfico 5).

Vale frisar que esse crescimento atualmente é limitado por dificuldades de financiamento enfrentadas pelo setor privado, adversidade que as SOE, predominantes no setor de combustíveis fósseis, não enfrentam, pois são deveras favorecidas pelos bancos oficiais chineses (Larsen e Oehler, 2022). A ampliação dos investimentos em energias alternativas passa pela correção dessa desvantagem estrutural, o que permitiria às empresas privadas expandir a sua presença global (Kong e Gallagher, 2021a).

Em relação à lenta tração dos bancos financiadores de políticas públicas, recorda-se que nos últimos anos tem ocorrido um declínio significativo de seus aportes, inclusive com a ausência de desembolsos para o setor de energia em 2021, fato inédito desde o início do século XXI. Ma, Springer e Shao (2022) questionam se uma eventual retomada dos financiamentos do CDB e do Chexim seria direcionada para fontes de energia limpa, reforçando as tendências identificadas na esfera dos investimentos diretos, das novas diretivas orientadas ao desenvolvimento verde e dos objetivos globais de

58. Enquanto os investimentos diretos *greenfield* significam a exploração de um novo projeto, com elevação da capacidade produtiva, as operações *brownfield* envolvem IED em ativos e operações já existentes. Para os países receptores, os investimentos *greenfield* são mais atraentes, uma vez que possibilitam a construção de novas instalações, transferência de tecnologia, capacitação profissional, entre outros benefícios (Ching, 2021).

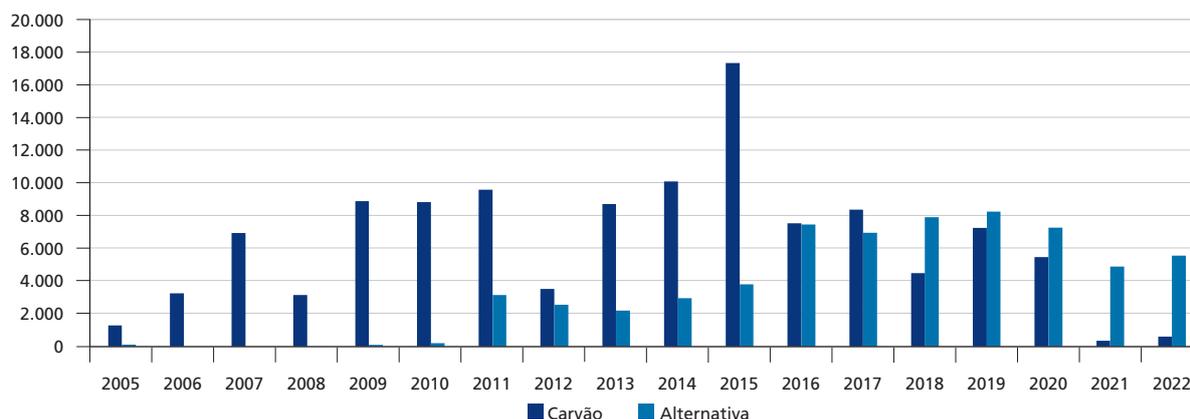
59. Ressalta-se que o valor para as energias alternativas tende a ser subestimado, uma vez que a CGIT exclui IED e contratos inferiores a US\$ 100 milhões, mais frequentes no âmbito das energias alternativas. Entre 2005 e 2021, a média do IED e dos contratos no setor de carvão em termos globais foi de US\$ 749 milhões, contra US\$ 310 milhões das energias alternativas. Disponível em: <<https://bit.ly/3KwK0I2>>.

mitigação das mudanças climáticas, mas seria improvável, porém, uma retomada na mesma escala de períodos anteriores.

GRÁFICO 5

IED e contratos de construção obtidos por empresas chinesas no setor de carvão e em energias alternativas (2005-2022)

(Em US\$ milhões)



Fonte: CGIT. Disponível em: <<https://bit.ly/3KwK0I2>>.

Na visão de Ray (2023), há um novo fato estilizado a ser considerado acerca dos empréstimos e financiamentos chineses: a crença do governo de que o “pequeno é bonito”, implicando a priorização de projetos menores, focalizados e de “alta qualidade”, em detrimento do suporte financeiro a empreendimentos de larga escala.

A reestruturação no panorama da cooperação financeira da China implicaria não somente em novas diretrizes para projetos de baixo carbono (Sandalow *et al.*, 2022), mas também em diversificação dos atores envolvidos em operações de financiamento, em especial os maiores bancos comerciais do país, que elevaram seus portfólios no exterior na última década⁶⁰ (Horn, Reinhart e Trebesch, 2019).

A China Overseas Finance Inventory Database (Cofi) disponibiliza informações que possibilitam preencher essa lacuna, apresentando dados que contemplam os financiamentos externos dos bancos chineses, incluindo, além do CDB e do Chexim, os bancos comerciais do país e fundos de desenvolvimento geridos pela China, como o Fundo da Rota da Seda (Silk Road Fund).⁶¹ Desde 2000, os bancos comerciais e os fundos de desenvolvimento chineses foram responsáveis por prover cerca de 23% dos financiamentos externos chineses em geração de energia nos países atualmente signatários da BRI⁶² (tabela 6).

60. Os bancos comerciais elevaram seu envolvimento com projetos no exterior após o lançamento da BRI. Entre 2013 e 2017, período que compreendeu os cinco primeiros anos da iniciativa, a média de desembolsos dessas instituições foi de aproximadamente US\$ 11 bilhões, superior à média de US\$ 2,39 bilhões verificada entre 2000 e 2012 (Malik *et al.*, 2021).

61. A base não contempla financiamentos domésticos dos países da BRI.

62. Salienta-se que a BRI foi criada em 2013, logo, os projetos classificados como pertencentes à iniciativa não o eram até o momento de sua criação. A assinatura de um memorando de entendimento com a China constituiu o critério utilizado pela Cofi para inserir os países como signatários da BRI. Até 2013, as entidades chinesas de financiamento desembolsaram recursos para financiar 41 GW de capacidade instalada, enquanto a capacidade financiada entre 2014 e 2021 foi de aproximadamente 62 GW.

TABELA 6

Participação das entidades de financiamento chinesas em projetos de geração de energia nos países da BRI, por fonte de energia (2000-2021)

(Em US\$ milhões)

| Banco | Carvão | Gás | Hidrelétrica | Nuclear | Eólica | Solar | Outros ¹ |
|--|---------------|--------------|---------------|--------------|--------------|--------------|---------------------|
| CDB | 15.722 | 3.630 | 6.715 | - | 564 | 1.992 | - |
| Chexim | 21.612 | 2.179 | 35.151 | 4.170 | 611 | 532 | 1.029 |
| Bancos comerciais ² | 12.636 | 3.170 | 8.260 | - | 632 | 2.521 | 330 |
| Fundos de desenvolvimento ³ | 63 | - | - | - | 114 | 26 | - |
| Total | 50.032 | 8.979 | 50.126 | 4.170 | 1.920 | 5.071 | 1.359 |

Fonte: Cofi. Disponível em: <<https://bit.ly/3FfwwsU>>.Notas: ¹ Biomassa e geotérmica.² Destacam-se os quatro bancos estatais chineses conhecidos como Big Four, anteriormente mencionados, além do Banco de Comunicações (Bank of Communications – Bocom).³ Os fundos de desenvolvimento contemplados são o Fundo da Rota da Seda e o Fundo de Cofinanciamento da China para América Latina e Caribe (China Co-financing Fund for Latin America and the Caribbean).

Somados, os bancos comerciais e fundos de desenvolvimento chineses foram responsáveis por prover, respectivamente, cerca de 40% e 50% dos financiamentos externos das entidades chinesas para energia eólica e solar nos países atualmente signatários da BRI. A maior parte dos financiamentos do CDB (55%) dirigiu-se para unidades de carvão, enquanto o Chexim foi responsável por cerca de 70% dos recursos financeiros alocados por entidades de financiamento chinesas em projetos hidrelétricos.⁶³

De forma geral, foi possível identificar avanços e repercussões embrionárias em relação à ênfase atribuída pelo Estado chinês à transição de baixo carbono, em especial a elevação do IED de companhias chinesas em fontes eólica e solar nos últimos anos. Contudo, é também prudente afirmar que ainda pairam incertezas e desafios relevantes.

De um lado, é incerto o papel do CDB e do Chexim nas pretensões chinesas de esverdear os seus financiamentos internacionais, dado o refluxo de sua atuação global e as restrições financeiras enfrentadas por países tomadores de empréstimos, resultando inclusive na renegociação de US\$ 52 bilhões em dívidas existentes apenas em 2020 e 2021⁶⁴ (Kinge *et al.*, 2022). Atrelado a isso, permanece o desafio de descarbonizar os portfólios de projetos do CDB e do Chexim, cujos financiamentos corresponderam a dois terços da capacidade de usinas de carvão patrocinadas por capitais chineses ao longo do século XXI (Springer, Lu e Chi, 2022).

Em termos de distribuição regional, os obstáculos se mostraram mais nítidos no continente asiático, responsável por 70% das estimativas de emissões anuais vinculadas às unidades de geração financiadas por empresas e bancos chineses (tabela 7).

63. Os outros 30% foram financiados pelo CDB (13%) e por bancos comerciais (17%). Os projetos hidrelétricos ainda respondem por 54% do portfólio de financiamentos do Chexim em projetos de geração de energia nos países da BRI.

64. O montante é cerca de três vezes maior do que os US\$ 16 bilhões dos dois anos anteriores. O desgaste financeiro dos países devedores ainda é agravado pelos desdobramentos recentes da guerra na Ucrânia, com inflação crescente e piora das condições financeiras globais, além dos tensionamentos entre Estados Unidos e China (Kinge *et al.*, 2022).

TABELA 7

Distribuição regional dos projetos de geração de energia com financiamento e/ou IED da China (2000-2032)

| Região | Capacidade instalada (MW) | Capacidade instalada (%) | Emissões (kt) | Emissões (%) |
|------------------|---------------------------|--------------------------|----------------|--------------|
| ALC | 33.009 | 19,2 | 9.297 | 2,7 |
| América do Norte | 657 | 0,4 | 828 | 0,2 |
| África | 25.031 | 14,6 | 73.240 | 20,9 |
| Ásia | 89.588 | 52,2 | 249.307 | 71,2 |
| Europa | 17.066 | 9,9 | 11.266 | 3,2 |
| Oceania | 6.244 | 3,6 | 6.110 | 1,7 |
| Total | 171.595 | 100 | 350.048 | 100 |

Fonte: CGPD. Disponível em: <<https://www.bu.edu/cgp/>>.

De forma distinta, países da ALC, embora representem cerca de um quinto da capacidade instalada total, são responsáveis por uma fração mínima das emissões anuais. A região é destino de cerca de 40% dos capitais chineses para unidades de geração hidrelétrica, bem como 33% e 30% da capacidade derivada de unidades eólicas e solares, respectivamente (tabela 8).

TABELA 8

Distribuição regional dos projetos de geração de energia com financiamento e/ou IED da China (2000-2032)
(Em MW)

| Fonte de energia | América do Norte | América Latina | África | Ásia | Europa | Oceania | Total |
|------------------|------------------|----------------|---------------|---------------|---------------|--------------|----------------|
| Carvão | 6 | 350 | 10.550 | 45.584 | 350 | 885 | 57.725 |
| Hidrelétrica | - | 20.567 | 9.476 | 19.206 | 40 | 124 | 49.413 |
| Gás | 495 | 4.557 | 3.625 | 16.845 | 5.477 | 630 | 31.629 |
| Eólica | 101 | 4.170 | 620 | 603 | 3.776 | 3.265 | 12.535 |
| Nuclear | - | - | - | 3.295 | 5.840 | - | 9.135 |
| Solar | 35 | 2.250 | 342 | 2.255 | 1.368 | 1.339 | 7.589 |
| Petróleo | 0 | 411 | 417 | 1.729 | 152 | - | 2.709 |
| Biomassa | 0 | 703 | - | - | - | - | 703 |
| Geotérmica | 20 | - | - | - | 63 | - | 83 |
| Resíduos | - | - | - | 72 | - | - | 72 |
| Total | 657 | 33.009 | 25.030 | 89.589 | 17.066 | 6.244 | 171.595 |

Fonte: CGPD. Disponível em: <<https://www.bu.edu/cgp/>>.

Na sequência, pretende-se mapear as dinâmicas recentes da presença chinesa no setor de energias limpas e renováveis na ALC, visando identificar a existência ou não de reflexos das políticas de desenvolvimento verde e de baixo carbono promovidas pela China nesses países.

5.2 A presença chinesa no setor de energias renováveis na América Latina: perspectivas, oportunidades e desafios

Ao longo do século XXI, a China aprofundou sua presença no setor de energia na ALC, materializada na expansão dos fluxos de comércio, crédito e IED, bem como na exportação de equipamentos e de serviços de construção e engenharia. Pequim vem também estreitando seus laços políticos e diplomáticos com os países da região, abrangendo a criação de espaços institucionais de cooperação, em

particular o Fórum China-Celac.⁶⁵ Também houve o desembarque de diversas de suas iniciativas de política externa, com destaque para a BRI⁶⁶ e a presença do AIIB.⁶⁷

No transcorrer da década de 2010, os interesses chineses gradativamente se diversificaram para além do comércio e da obtenção de recursos energéticos, minerais e agrícolas, com consequências diretas para o perfil de seus investimentos diretos e financiamentos na região. A crescente relevância do setor de eletricidade⁶⁸ constituiu uma das facetas dessa complexificação da presença da China na ALC, incluindo o segmento de geração de energia, que passou a ser destino de IED de empresas chinesas e de financiamentos por parte do CDB e do Chexim.

O envolvimento em projetos de geração de energia na ALC por meio de diferentes modalidades de negócio implicou distintos processos decisórios e interesses. Além do IED e dos financiamentos, há projetos que contam simultaneamente com IED chinês e financiamento dos seus bancos de desenvolvimento⁶⁹ (tabela 9). Deve-se ressaltar que as companhias do país asiático também atuam por meio da prestação de serviços de construção e engenharia, em especial em projetos sob modalidade de contratação (EPC),⁷⁰ que podem ou não contar com financiamento de bancos chineses.

Na esfera do IED, há o interesse de firmas chinesas em controlar ativos e operar no setor de eletricidade dos países da região. O ingresso dessas empresas pode ocorrer de duas formas, permeando lógicas distintas e implicações igualmente diferenciadas. A primeira delas se associa ao IED *brownfield*, que envolve a compra de ativos existentes e requer troca do controle da propriedade; a segunda corresponde ao IED *greenfield*, que pressupõe a constituição de novas unidades e apresenta benefícios potencialmente maiores aos países receptores, viabilizando a construção de novas instalações, transferência de tecnologia, geração de empregos, capacitação profissional, entre outros benefícios (Ching, 2021).

65. O Fórum China-Celac foi criado em 2015 e marca o pontapé inicial do marco institucional de cooperação, comércio e investimento entre a República Popular da China e os países da ALC (Vadell, 2018). No último encontro do fórum, em 2021, foi anunciado o Plano de Ação Conjunta China-Celac para Cooperação em Áreas-Chave (2022-2024), que prevê o aprofundamento da cooperação nos domínios de eletricidade, energia renovável e novas energias, bem como a expansão das trocas em indústrias emergentes relacionadas à energia e aos recursos limpos (China..., 2021).

66. Em trabalhos anteriores, foi abordado o panorama de adesões e hesitações dos países da ALC em relação à BRI. Disponível em Amaral *et al.* (2022) e Ungaretti *et al.* (2022).

67. Na ALC, são seis membros plenos do AIIB (Brasil, Argentina, Uruguai, Equador, Chile e Peru), todos sul-americanos, sendo o Brasil o único não signatário da BRI. Venezuela e Bolívia permanecem como membros prospectivos. Em 2020, o AIIB aprovou seu primeiro empréstimo na região, para o Equador, enquanto o Brasil recebeu seu primeiro financiamento em janeiro de 2022, com US\$ 100 milhões liberados ao Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG). Há expectativas de outros US\$ 500 milhões em empréstimos para 2023 (Moreira, 2023).

68. Entre 2017 e 2021, o setor de eletricidade correspondeu a 70% das aquisições chinesas na ALC (Albright, Ray e Liu, 2022). No Brasil, por exemplo, o setor de eletricidade foi o que mais recebeu recursos financeiros chineses entre 2007 e 2021, por volta de 40% do total (Cariello, 2022).

69. De acordo com a base da CGPD, apenas os projetos hidrelétricos La Barrancosa (950 MW) e Condor Cliff (360 MW), ambas situadas na província argentina de Santa Cruz, enquadram-se dentro dessa modalidade. O projeto, atualmente em construção, conta com financiamento do CDB e IED da companhia China Gezhouba.

70. Os projetos de infraestrutura se diferenciam dos fluxos de IED, pois estes apresentam dinâmicas distintas. Os contratos de construção não envolvem propriedade, sendo entendidos como um serviço prestado a um cliente mediante contrato, usualmente resultante de processo de licitação, embora também possam ocorrer por meio de designação direta. Ao longo da década de 2010, foi comum observar projetos sob modalidades de contratação atrelados ao financiamento do CDB e/ou do Chexim (Ungaretti *et al.*, 2022).

TABELA 9

Projetos de geração de energia com IED e/ou financiamentos da China na ALC, por modalidade de financiamento e fonte de energia (2000-2032)

(Em MW)

| Modalidade | IED + financiamento | IED <i>greenfield</i> | IED <i>brownfield</i> | Financiamento CDB e Chexim | Total |
|--------------|---------------------|-----------------------|-----------------------|----------------------------|---------------|
| Hidrelétrica | 1.310 | 1.432 | 15.048 | 2.777 | 20.567 |
| Gás | - | 42 | 4.515 | - | 4.557 |
| Eólica | - | 1.616 | 2.538 | 17 | 4.170 |
| Solar | - | 872 | 1.168 | 210 | 2.250 |
| Biomassa | - | 75 | 608 | 20 | 703 |
| Petróleo | - | - | 311 | 100 | 411 |
| Carvão | - | - | - | 350 | 350 |
| Total | 1.310 | 4.037 | 24.188 | 3.474 | 33.009 |

Fonte: CGPD. Disponível em: <<https://www.bu.edu/cgpd/>>.

As empresas chinesas adquiriram 24 GW de capacidade instalada em unidades de geração de energia na ALC, tornando o IED *brownfield* a modalidade preferencial de negócio. Em termos setoriais, os ativos hidrelétricos predominaram no âmbito das aquisições, correspondendo a 62% da capacidade instalada adquirida, seguidos pelos projetos nos setores de gás e de energia eólica e solar, respectivamente.

Por meio dessas operações, as firmas chinesas, em sua maioria SOE ligadas ao setor elétrico, expandiram presença na região, em grande medida como resposta à reestruturação do regime de crescimento chinês e à consequente redução das oportunidades no mercado doméstico. Além disso, essa modalidade de negócio possibilitou às empresas ingressar nos mercados da região a partir de operações já consolidadas, evitando riscos inerentes à realização de novos investimentos (*greenfield*) e facilitando o processo de aprendizagem em relação aos ambientes institucional, político e regulatório dos países receptores (Ungaretti *et al.*, 2022; Peters, 2019).

O Brasil se destacou como principal mercado para recepção de IED *brownfield* no setor hidrelétrico,⁷¹ concentrando 92% do total da capacidade adquirida por companhias chinesas na ALC. Para Barbosa (2021), a inserção das companhias chinesas no setor elétrico brasileiro foi motivada por fatores estruturais e conjunturais. O componente de longo prazo se vinculou principalmente à demanda doméstica em expansão e à existência de um sistema institucional e regulatório estável e orientado ao mercado, o que favorece a entrada de novas empresas, incluindo estrangeiras, e assegura margens de retorno sobre os investimentos.

A crise financeira de 2008 pode ser considerada o marco inicial das mudanças substanciais no setor elétrico brasileiro, pois enfraqueceu financeiramente empresas multinacionais europeias e norte-americanas. Nesse contexto, as firmas chinesas, ainda em estágio inicial de expansão internacional, aproveitaram oportunidades de mercado e passaram a adquirir ativos de companhias com subsidiárias instaladas no Brasil, como o grupo EDP (Energias de Portugal) e a espanhola Actividades de Construcción y Servicios (ACS) (Becard, Lessa e Oliveira, 2020).

71. Segundo Barbosa (2021), as companhias chinesas investiram num setor em que o Brasil possui vantagem natural ou abundância de recursos. As hidrelétricas, nesse sentido, concentraram 81% de todos os IED chineses em geração de energia.

A deterioração das condições macroeconômicas do Brasil (a partir de 2013) agravou a conjuntura nacional, debilitada pelo cenário adverso acentuado pelos escândalos de corrupção que afetaram grandes empresas nacionais dos setores de construção civil e infraestrutura, como Petrobras, Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez, Queiroz Galvão e OAS, além de companhias com participações em relevantes ativos no setor elétrico. Paralelamente, o barateamento de ativos locais ocasionado pela desvalorização cambial, combinado com as alterações legislativas sobre concessões públicas a partir de 2012,⁷² favoreceu o desembarque de IED chineses nos segmentos de geração, distribuição e transmissão (Barbosa, 2021; Becard, Lessa e Oliveira, 2020; Filgueiras, 2016).

No setor de geração, o movimento foi protagonizado pela China Three Gorges (CTG), que rapidamente se tornou a segunda maior geradora de energia do país, atrás somente da Eletrobras (Barbosa, 2021). A maior aquisição realizada pela CTG remete às usinas hidrelétricas de Jupia e Ilha Solteira, compradas junto à Companhia Energética de São Paulo (Cesp) pelo montante de US\$ 3,7 bilhões, em 2015.

Em 2016, a empresa ainda investiria US\$ 1,2 bilhão para adquirir os ativos da Duke Energy no Brasil, incluindo dez usinas hidrelétricas com capacidade total superior a 2 GW (Bustelo, Cariello e Fragoso, 2016; Hiratuka, 2018). Em 2019, a CTG iniciou sua expansão para outros mercados na América Latina, tendo adquirido por US\$ 1,4 bilhão a hidrelétrica Chaglla, terceira maior do Peru, junto à brasileira Odebrecht (Ray e Barbosa, 2020).

Houve também importantes aportes de IED em transmissão de energia, segmento essencial para assegurar a expansão da rede de geração. A State Grid, atualmente controladora do grupo CPFL Energia,⁷³ adquiriu ao longo da última década ativos de transmissão no Brasil que somam mais de 5 mil quilômetros de extensão (Ungaretti, 2022). A estatal chinesa, pioneira no desenvolvimento de tecnologias de transmissão em UHV,⁷⁴ também participou ativamente das licitações no país, com destaque para a construção das duas linhas de transmissão de Belo Monte, marcando inclusive a estreia do sistema UHV fora da China (Silveira, 2018).

O IED voltado para a constituição de novos ativos (*greenfield*) representou, entretanto, apenas 14% do total de capacidade instalada controlada por empresas chinesas na ALC, sendo que 62% dos acréscimos de capacidade instalada decorrente de IED *greenfield* corresponderam a projetos eólicos e solares. Entre projetos em operação, em construção e em planejamento,⁷⁵ são 35 novas unidades eólicas e solares, distribuídas nos mercados de Brasil, Argentina, Chile, Colômbia e México.

Além do IED, o financiamento também foi vetor importante do envolvimento chinês no setor. CDB e Chexim financiaram um conjunto de projetos hidrelétricos na região e constituíram veículos

72. A publicação da Medida Provisória nº 579, de 11 de setembro de 2012, posteriormente transformada na Lei nº 12.783, de 11 de janeiro de 2013, estabeleceu as regras para a renovação antecipada de um conjunto de concessões de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica. A nova lei obrigou as empresas de energia a renovarem antecipadamente suas concessões, que estariam sujeitas a tarifas 20% mais baixas em 2015. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12783.htm>.

73. Com a aquisição da CPFL Energia, em 2017, a State Grid ingressou também nos segmentos de geração e de distribuição de energia. A empresa é responsável por distribuir energia para mais de 10 milhões de usuários e por controlar ativos de geração que somam 4,3 GW de capacidade instalada, incluindo 1,96 GW de usinas hidrelétricas e 1,39 GW de parques eólicos (CPFL Energia, 2021).

74. Os sistemas de transmissão em UHV permitem a transmissão de energia a longas distâncias, com maior eficiência e redução de impactos ambientais. Nesses sistemas, o controle pode ocorrer de forma remota e automática, possibilitando a realização de compensações no sistema ao qual está integrada, sendo viável a conexão com linhas de corrente alternada, de tensão mais baixa (Silveira, 2018).

75. De acordo com a base da CGPD, são dezenove unidades eólicas e solares em operação, totalizando cerca de 1 GW. Outras duas unidades estão em construção, somando 197 MW, e outras catorze em planejamento, com previsão de 1,25 GW de acréscimos de capacidade instalada.

centrais da intensificação das relações econômicas entre a China e a ALC ao longo das últimas décadas. Ambas as instituições constituíram engrenagens essenciais ao projeto chinês de internacionalização, atrelando seus financiamentos a contratos que asseguraram às companhias chinesas mercados para exportação de insumos e tecnologia, bem como prestação dos serviços de construção e engenharia (Amaral *et al.*, 2022; Jenkins, 2019).

Aos países hospedeiros, essa abordagem simplificou a obtenção de financiamento, sendo menos onerosa, do ponto de vista burocrático, do que os programas de financiamento oferecidos pelo Banco Mundial (Bhandary *et al.*, 2022). No setor de energia, o provimento de pacotes fechados, que incluem capital, serviços e tecnologia chinesa, apareceu como alternativa promissora para diferentes governos da região, que se mostraram interessados em estabelecer acordos bilaterais de financiamento para ampliar a oferta nacional de energia renovável e reduzir a dependência por termelétricas e combustíveis fósseis importados.

No entanto, a abordagem chinesa de financiamento para países em desenvolvimento também sofreu críticas. Horn, Reinhart e Trebesch (2019) observam que os empréstimos chineses carecem de transparência e que suas salvaguardas socioambientais são menos rigorosas quando comparadas às de outras instituições nacionais e multilaterais de financiamento ao desenvolvimento. Há também dúvidas em relação aos benefícios da vinculação do financiamento chinês ao provimento de serviços e tecnologia, considerando suas implicações possivelmente limitadoras em termos de construção de capacidades locais (Koleski e Blivas, 2018; Chauvet *et al.*, 2020).

De qualquer forma, desde 2007, CDB e Chexim aportaram cerca de US\$ 8 bilhões para financiar unidades de geração de energia na região, dos quais 80% se dirigiram a projetos hidrelétricos, sobretudo no Equador (quadro 2).

QUADRO 2

Projetos de geração de energia financiados pelo CDB e pelo Chexim na ALC (2007-2017)

| Ano ¹ | Projeto | Fonte | País | Emprestador | Montante (US\$ mi) |
|------------------|------------------------------|--------------|-------------------|-------------|--------------------|
| 2007 | Candiota | Carvão | Brasil | CDB | 281 |
| 2008 | Wadadli | Petróleo | Antígua e Barbuda | Chexim | 44 |
| 2010 | Coca Codo Sinclair | Hidrelétrica | Equador | Chexim | 1.683 |
| 2010 | Sopladora | Hidrelétrica | Equador | Chexim | 571 |
| 2011 | Mazar-Dudas | Hidrelétrica | Equador | CDB | 42 |
| 2011 | Quijos | Hidrelétrica | Equador | CDB | 96 |
| 2011 | Delsitanisagua | Hidrelétrica | Equador | CDB | 185 |
| 2011 | Sem especificação | Petróleo | Equador | CDB | 600 |
| 2011 | Esmeraldas | Petróleo | Equador | CDB | 50 |
| 2011 | Villonaco | Eólica | Equador | CDB | 38 |
| 2012 | Sem especificação | Hidrelétrica | Argentina | CDB | 200 |
| 2013 | Minas-San Francisco | Hidrelétrica | Equador | Chexim | 312 |
| 2014 | Cóndor Cliff e La Barrancosa | Hidrelétrica | Argentina | CDB | 2.500 |
| 2015 | Jesús Rabí | Biomassa | Cuba | Chexim | 60 |
| 2016 | Rositas | Hidrelétrica | Bolívia | Chexim | 1.000 |
| 2017 | Caucharí | Solar | Argentina | Chexim | 332 |

Fonte: CGEF. Disponível em: <<https://www.bu.edu/cgef/>>.

Nota: ¹ Ano do acordo de financiamento entre autoridades locais e entidades chinesas.

Os contornos mais recentes do engajamento chinês no segmento de geração de energia na América Latina, contudo, apontam para um declínio relativo da importância do setor hidrelétrico.

Na esfera dos financiamentos, o distanciamento em relação ao patrocínio para construção de hidrelétricas se relaciona às alterações em andamento no panorama da cooperação internacional para o desenvolvimento da China.⁷⁶ Para a ALC, as implicações dessas redefinições em curso incluíram, além da drástica redução no volume de crédito (sobretudo do CDB e do Chexim), uma crescente preferência por projetos menores e mais sustentáveis, tanto do ponto de vista ambiental quanto do financeiro (Ray, 2023; Amaral *et al.*, 2022).

Afinal, diversos projetos hidrelétricos financiados pelos bancos chineses na ALC foram objetos de crítica e escrutínio de ambientalistas, organizações da sociedade civil e comunidades locais. A hidrelétrica de Coca Codo Sinclair,⁷⁷ a maior financiada pela China no Equador, as represas Condor Cliff e La Barrancosa,⁷⁸ na Argentina, e a hidrelétrica de Rositas,⁷⁹ na Bolívia, se destacaram negativamente por suas controvérsias socioambientais, trabalhistas e financeiras (Rubio e Jáuregui, 2022).

Além dos impactos ambíguos dos referidos projetos hidrelétricos, o remodelamento das práticas e dos formatos de financiamento chinês se relacionou às alternâncias na conjuntura política e econômica dos países da América Latina e da própria China.

De um lado, a preferência por projetos menores e mais sustentáveis convergiu com pressões para a desalavancagem das operações de crédito do CDB no exterior, cujo foco nos últimos anos se voltou às necessidades de desenvolvimento doméstico (Mingey e Kratz, 2021; Myers e Ray, 2022). Além disso, o processo de aprendizagem vivido pelas empresas chinesas reduziu a necessidade de acordos bilaterais para obter contratos de construção (Moreno, 2022).

Por outro lado, a alternância nos ciclos políticos na América Latina, combinada com um cenário de desaceleração do crescimento motivado pelo fim do ciclo de *commodities* e pelos impactos da pandemia de covid-19, colocou em evidência transtornos associados aos empréstimos soberanos da China, incentivando posturas mais criteriosas ou mesmo críticas por parte dos países da região.

Enquanto governos como o de Mauricio Macri (2015-2019), na Argentina, colocaram sob revisão projetos estratégicos acordados com a China, incluindo a usina nuclear de Atucha III,⁸⁰ outros

76. Para Ray (2023), a nova abordagem assumida pelo governo chinês é caracterizada pela crença de que o pequeno é bonito. Nessa lógica, projetos menores, focalizados e de "alta qualidade" são priorizados em relação ao suporte de empreendimentos de larga escala.

77. Durante os trabalhos de construção da hidrelétrica de Coca Codo Sinclair, foram identificados problemas de financiamento, ocorrência de greves e acidentes de trabalho, utilização de materiais inadequados, além de alegações de corrupção e avaliações insuficientes de impacto ambiental (Albe e Phillips, 2021; Lozano, 2019).

78. A construção das hidrelétricas, na região da Patagônia, que foram rebatizadas de represas Nestor Kirchner e Jorge Cepernic pelo atual governo Alberto Fernandez, sofreu uma série de atrasos desde o início das obras, ainda em 2015. A Suprema Corte da Argentina chegou a suspender a construção do projeto em dezembro de 2016, atendendo às reivindicações de ONGs, comunidades indígenas, moradores locais e membros da comunidade científica, que criticavam a ausência de consulta prévia às populações indígenas e os impactos socioambientais significativos do empreendimento (Stanley, 2018; Jáuregui, 2021).

79. A hidrelétrica de Rositas, estimada em US\$ 1 bilhão, seria um dos maiores projetos financiados pela China nos países andinos. O atrativo de gerar cerca de metade da energia consumida no país (600 MW) e reduzir o uso de combustíveis fósseis, como gás natural e diesel, se defronta com protestos das comunidades locais do departamento de Santa Cruz, que alegam ausência de consulta prévia e criticam os impactos socioambientais do projeto, que causaria o reassentamento de ao menos doze comunidades e a perda de infraestrutura econômica e social existente (Jemio, 2019).

80. Os acordos para construção da usina nuclear foram firmados entre julho de 2014 e abril de 2015, durante a Presidência de Cristina Kirchner. Inicialmente, a previsão era construir duas usinas (Atucha III e IV), embora sua implementação tenha sido paralisada durante o governo Macri, diante de atrasos e incertezas que seguiram adiamentos de encontros de alto nível. Com a entrada da Argentina na BRI, em fevereiro de 2022, o projeto, que tem custos estimados em US\$ 8 bilhões, foi reavivado como parte dos acordos firmados entre os presidentes Xi Jinping e Alberto Fernández. O ICBBC seria o principal financiador do projeto, e a Corporação Nuclear da China forneceria a tecnologia para o reator, embora muitos detalhes ainda permaneçam em aberto (Ungaretti, 2022; Koop, 2022).

governos, como os de Lenín Moreno (2017-2021) e Guillermo Lasso (2021-atual), no Equador, questionaram de forma mais marcante as condições “desvantajosas” dos empréstimos contratados junto aos bancos chineses, em especial os prazos reduzidos e as altas taxas de juros (Moreno, 2022).

Na realidade, a deterioração da capacidade de pagamento de países tomadores de crédito chinês constituiu uma das razões pelas quais os bancos financiadores de política passaram por um processo de reavaliação dos custos e benefícios de seus portfólios de projetos. Além do Equador, que em setembro de 2022 firmou uma reestruturação de US\$ 4,4 bilhões de sua dívida com a China,⁸¹ a situação política e econômica da Venezuela, principal receptora de crédito chinês na ALC, também configurou fonte de apreensão, não somente pela disposição de Caracas em honrar seus compromissos financeiros, mas por suas repercussões reputacionais em relação ao papel da China como promotora do desenvolvimento da região (Ungaretti *et al.*, 2022).

Os Estados Unidos intensificaram suas críticas em relação aos empréstimos “predatórios”⁸² chineses e ao suposto baixo padrão socioambiental dos empreendimentos na região. As críticas propagadas por Washington encontraram no governo de Jair Bolsonaro (2019-2022) um aliado disposto a endossar posturas conflitantes com a China e a se isolar dos espaços de diálogo e de integração regional com parceiros de Pequim, como Cuba e Venezuela, contribuindo assim para transformar a América do Sul em palco de disputa geopolítica entre Estados Unidos, Rússia e China (Mello, 2022).

Embora a conjuntura atual tenha se modificado, apontando talvez para a emergência da chamada *onda rosa*,⁸³ é improvável uma retomada dos financiamentos do CDB e do Chexim na mesma escala verificada na década passada. As expectativas residem na priorização de projetos de “alta qualidade” (Soutar, 2022), isto é, alinhados aos propósitos de desenvolvimento sustentável e com menores riscos financeiros, bem como na implementação de estratégias capazes de esvaziar as críticas, sobretudo socioambientais.

O financiamento de US\$ 332 milhões do Chexim para a construção do parque solar de Caucharí, um dos maiores da América Latina, exemplifica a transição dos financiamentos chineses para projetos menores e orientados ao desenvolvimento de baixo carbono. Caucharí se destacou por seus benefícios socioeconômicos e por seus baixos impactos socioambientais, expressando as potencialidades de cooperação em energias limpas e a possibilidade de compartimentar interesses mútuos nos esforços voltados à transição energética (Lucci e Gárzon, 2019; Jáuregui, 2021).

Além da perspectiva de um possível desengajamento dos emprestadores chineses em relação ao financiamento de projetos de energia com elevados riscos financeiros e socioambientais, há expectativas de que exista diversificação dos atores financeiros com presença na região, bem como a emergência de formatos alternativos de cooperação financeira, incluindo financiamento privado e operações de cofinanciamento (Amaral *et al.*, 2022).

Nesse sentido, os bancos comerciais chineses, cuja ascendência na América Latina vem crescendo nos últimos anos, podem contribuir para projetos sustentáveis no setor de energia. No Chile, o ICBC e o CCB apoiaram o desenvolvimento do parque eólico de Punta Sierra, construído pela State Power

81. Estima-se que a reestruturação deve aliviar em US\$ 1,4 bilhão a dívida do Equador com a China até 2025. Antes dessas negociações, a dívida equatoriana com o país ultrapassava os US\$ 5 bilhões (Torre, Myers e Holmes, 2022).

82. Durante viagens ao Chile, ao Paraguai e ao Peru, em abril de 2019, o ex-secretário de Estado dos Estados Unidos, Mike Pompeo, alertou sobre as práticas de empréstimo “predatórias” e as ações “malignas ou nefastas” realizadas pela China na América Latina (Martina e Zhou, 2019).

83. Desde 2019, seis governos considerados progressistas foram eleitos na América do Sul (Argentina, Bolívia, Peru, Chile, Colômbia e Brasil), em uma nova onda rosa na região. Considerando toda a América Latina, Honduras e México se somam à lista (Gonçalves, 2022).

Investment Corporation (SPIC), enquanto o Banco da China formou parte do consórcio de financiadores do parque solar de Ituverava,⁸⁴ um dos maiores da América do Sul (Albe e Phillips, 2021).

Há ainda outros mecanismos de financiamento, como o China Co-Financing Fund for Latin America, iniciativa criada pelo Banco do Povo da China (People's Bank of China – PBC) e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Esse fundo complementa recursos do BID e visa apoiar projetos dos setores público e privado na região voltados ao crescimento econômico sustentável (China..., 2013). Contando com US\$ 2 bilhões de contribuição da China, o fundo financiou a construção das fazendas eólicas de Carapé e Colonia Arias, além do portfólio solar da chinesa Sky Solar,⁸⁵ todos no Uruguai (Nielsen, 2013; IDB..., 2015).

Na esfera do IED, o ritmo das aquisições (*brownfield*) e dos novos projetos (*greenfield*) no setor hidrelétrico aparentemente se reduziu, ao mesmo tempo em que fontes eólica e solar têm ganhado projeção para o IED chinês em geração de energia nos últimos anos.

Entre 2019 e 2022, a capacidade eólica controlada por firmas chinesas na América Latina dobrou, passando de 1,6 GW para 3,2 GW. Cerca de um terço desse total correspondeu a acréscimos de capacidade instalada (*greenfield*), enquanto o restante foi resultante de operações *brownfield*. Durante o mesmo período, a capacidade solar controlada por firmas chinesas praticamente quadruplicou, subindo de 363 MW para cerca de 1,4 GW.⁸⁶ Desse total, contudo, cerca de 1 GW correspondeu à aquisição de ativos existentes (*brownfield*).

TABELA 10

Capacidade instalada dos projetos de geração de energia eólica e solar com IED chinês na ALC, por modalidade de negócio e status
(Em MW)

| Modalidade IED | Eólica | | | Total |
|-------------------|--------------|---------------|-----------------|--------------|
| | Em operação | Em construção | Em planejamento | |
| <i>Greenfield</i> | 950 | - | 767 | 1.717 |
| <i>Brownfield</i> | 2.211 | - | 327 | 2.538 |
| Total | 3.161 | - | 1.094 | 4.255 |
| Modalidade IED | Solar | | | Total |
| | Em operação | Em construção | Em planejamento | |
| <i>Greenfield</i> | 188 | 197 | 199 | 584 |
| <i>Brownfield</i> | 801 | 208 | 139 | 1.148 |
| Total | 989 | 405 | 338 | 1.732 |

Fonte: CGPD. Disponível em: <<https://www.bu.edu/cgpd/>>.

Os dados da CGIT também sinalizam um declínio no IED e em contratos no setor hidrelétrico, em paralelo ao crescimento do segmento de energias alternativas. Entre 2019 e 2021, o IED e os contratos com envolvimento de firmas chinesas em energia hidrelétrica somaram US\$ 520 milhões,

84. A Fazenda Solar Ituverava, na Bahia, operada pela subsidiária Enel Green Power Brasil Participações (EGPB), teve construção orçada em US\$ 400 milhões, cofinanciados por um consórcio que incluía o Banco da China e o Santander, apoiado pela China Export & Credit Insurance Corporation (Sinasure) e garantido pela Enel (Maisch, 2017).

85. O BID, ao lado de recursos adicionais do Fundo de Cofinanciamento da China e o Fundo Climático do Canadá, aprovou o financiamento para a implantação, operação e manutenção de seis usinas solares da chinesa Sky Solar e suas respectivas conexões no país. Disponível em: <<http://bit.ly/3JjLiRU>>.

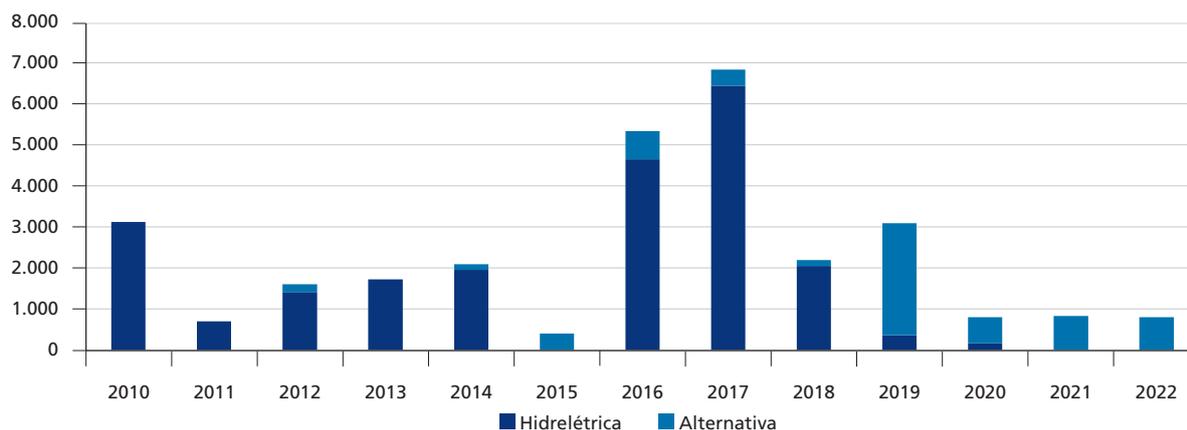
86. Inclui projetos em operação e em construção.

apenas 8% do pico de US\$ 6,44 bilhões, registrado em 2017. Em contrapartida, o montante direcionado para energias alternativas somou cerca de US\$ 6 bilhões ao final de 2021, aproximadamente o triplo do US\$ 1,9 bilhão verificado ao final de 2018.⁸⁷

GRÁFICO 6

IED chinês e contratos de construção obtidos por empresas chinesas em energia hidrelétrica e energias alternativas na América Latina (2010-2022)

(Em US\$ milhões)

Fonte: CGIT. Disponível em: <<http://bit.ly/3KwK0I2>>.

O IED chinês no setor hidrelétrico, em sua maioria canalizado para compra de ativos em operação (*brownfield*), cresceu especialmente entre 2016 e 2018, com nenhuma transação registrada desde 2019. Por sua vez, o acumulado de IED de empresas chinesas em energias alternativas triplicou desde o final de 2018, subindo de US\$ 960 milhões para US\$ 3,8 bilhões, registrados ao final de 2022. Desse total, é importante sublinhar que 55% ocorreu na modalidade de IED *greenfield*.

A participação chinesa em projetos de energia eólica e solar se distribuiu entre os mercados de Brasil, Chile, México, Colômbia e Argentina. A trajetória de expansão contou com o envolvimento de SOE e empresas privadas, em grande medida responsáveis por capitanear projetos de IED *greenfield* nos últimos anos.

Em 2019, a China General Nuclear Power (CGN), estatal ligada ao setor de energia nuclear na China, adquiriu da italiana Enel três usinas de energia renovável na região Nordeste do Brasil, incluindo duas das maiores usinas de energia solar do país (Nova Olinda, no Piauí, e Lapa, na Bahia). No mesmo ano, a CGN ainda comprou o portfólio eólico da brasileira Atlantic, que inclui alguns dos parques eólicos brasileiros mais importantes (Andreoni, 2019).

Em 2016, a SPIC adquiriu da australiana Pacific Hydro ativos em energias renováveis na América Latina, incluindo os parques eólicos Millennium e Vale dos Ventos, no Brasil (Tsang, 2015). Em parceria com a Pacific Hydro, a SPIC inaugurou em 2018 o parque eólico de Punta Sierra, localizado na região de Coquimbo, no Chile. O projeto, que exigiu investimentos ao redor de

87. Ressalta-se que o IED registrado em 2020 apresentou uma queda de 77% em relação ao pico de US\$ 2,7 bilhões registrado para o ano de 2019, enquanto o ano de 2021 apresentou um crescimento de 30% em relação ao ano anterior. É possível, por outro lado, que os dados da CGIT subestimem a escala do IED e dos contratos em energias alternativas, à medida que consideram apenas transações superiores a US\$ 100 milhões. Entre 2005 e 2021, a média do IED e dos contratos em energia hidrelétrica na ALC foi de US\$ 778 milhões, contra US\$ 279 milhões das energias alternativas. Disponível em: <<http://bit.ly/3KwK0I2>>.

US\$ 140 milhões, contou com financiamento de bancos comerciais chineses e suprimento de turbinas eólicas da Xinjiang Goldwind (Chile..., 2018; First..., 2018).

Outra iniciativa que a empresa está desenvolvendo no Chile é o parque híbrido de Amolanas, também na região de Coquimbo, com investimentos previstos de US\$ 340 milhões. O parque terá 199 MW de capacidade instalada, combinando 117 MW de energia eólica e 82 MW de solar fotovoltaica, em um sistema de geração singular que aproveita os recursos eólicos e solares existentes e que ainda contempla um sistema de armazenamento de energia por meio de baterias (Pacific..., 2022).

Em 2020, a SPIC expandiu sua presença na América Latina ao adquirir a Zuma Energía, a maior empresa independente de energia renovável do México. A transação tornou a companhia chinesa detentora de cerca de 800 MW de capacidade instalada de duas usinas solares situadas nos estados de Sonora e Chihuahua e dois parques eólicos localizados nos estados de Tamaulipas e Oaxaca (Xu e Tan, 2020).

A empresa, contudo, não foi a primeira a ingressar no setor de energias limpas no México. Em 2016, a Envision Energy, fabricante chinesa de turbinas eólicas, estabeleceu com a mexicana Vive Energía a *joint venture* Energía Renovable de la Península, visando desenvolver os parques eólicos de Dzilam de Bravo e Progreso, ambos no estado de Yucatán⁸⁸ (Pengfei, 2016).

Já a JinkoSolar ganhou três contratos de 180 MW para fornecer energia por meio dos parques solares de Cuncunul⁸⁹ e San Ignacio, também em Yucatán,⁹⁰ e Las Viborillas, em Jalisco. Os contratos foram obtidos por meio do leilão organizado em 2016 pelo Centro Nacional de Controle de Energia, estatal responsável pelo gerenciamento do sistema elétrico mexicano (Godoy, 2020).

Outra companhia chinesa presente no México é a Risen Energy, produtora de módulos solares que, em 2019, iniciou a construção de um parque solar de 117 MW na região de Durango. A empresa, que já se encontra envolvida em outro projeto solar de 300 MW no país, é a fornecedora dos painéis fotovoltaicos e a responsável pelos serviços de construção e engenharia do projeto (Ryan, 2019; Petrova, 2019).

Na Colômbia, a Trina Solar, outra fabricante de módulos solares, ganhou 100% dos parques solares licitados pelo órgão responsável pelo planejamento energético do país, em 2019. Os contratos para a construção dos parques de San Felipe, Cartago e El Campano permitirão que a companhia chinesa envie milhões de painéis solares para a Colômbia nos próximos anos (IRENA, 2021; Gubinelli, 2019; Instituto das Américas, 2021).

As empresas chinesas também participaram dos projetos licitados no âmbito do programa Renovar, criado em 2016 pelo governo argentino com o objetivo de promover o uso de fontes renováveis e atrair investimentos nacionais e estrangeiros. A participação direta e indireta de companhias chinesas

88. Os benefícios do parque de Dzilam de Bravo, inaugurado em 2019, vêm sendo questionados pelas comunidades locais. De acordo com Escalante (2021), a energia produzida pela instalação tem favorecido apenas grupos privados, principais clientes do projeto, enquanto a população local tem convivido com a permanência dos altos custos de eletricidade, além de perturbações relativas ao funcionamento do projeto.

89. Godoy (2020) relata que os moradores de Cuncunul e de Valladolid processaram a companhia chinesa JinkoSolar por violar o direito à consulta prévia por comunidades indígenas.

90. O governo de Yucatán informou que o estado investiu US\$ 22 bilhões para o desenvolvimento de usinas eólicas e solares, que se encontram em fase de desenvolvimento (Escalante, 2021).

em unidades eólicas e solares nas duas primeiras rodadas de licitação foi de 29%,⁹¹ seguida por companhias espanholas e outras dezesseis firmas argentinas e de outros países (Rubio e Jáuregui, 2022).

A Envision Energy ganhou contratos para desenvolver os parques eólicos de García del Río e Vientos del Secano, ambos situados na província de Buenos Aires e já inaugurados. A companhia chinesa ainda está envolvida na construção do parque eólico de Los Meandros (125 MW), na província de Neuquén, embora haja dúvida sobre a viabilidade do projeto devido a dificuldades de financiamento (Jáuregui, 2021; Lewkowicz, 2022).

A Xinjiang Goldwind, segunda maior fabricante mundial de turbinas eólicas, adquiriu da Isolux projetos eólicos que haviam sido inicialmente adjudicados para a companhia espanhola no marco do programa Renovar, incluindo as quatro unidades que compõem o complexo eólico de Loma Blanca (250 MW) e o parque eólico de Miramar (96 MW).

A PowerChina, uma das maiores construtoras no setor de energia da ALC,⁹² foi contratada na modalidade EPC para desenvolver todas as unidades da Xinjiang Goldwind. Da mesma forma, a Canadian Solar, proprietária do parque solar de Cafayete, na província de Salta, usou serviços da PowerChina para construir o projeto, inaugurado em 2019 (Rubio e Jáuregui, 2022; Lewkowicz, 2022; Ungaretti, 2022).

Ao lado da Shanghai Electric, a PowerChina também foi contratada para os serviços EPC do já mencionado parque solar de Caucharí, que ainda contou com o provimento de painéis solares da chinesa Talesun. O projeto, adjudicado pela empresa local Jujuy Energía y Minería Sociedad del Estado (Jemse), encontra-se em funcionamento desde setembro de 2020 e produz energia suficiente para abastecer 70% do consumo atual da província de Jujuy (Ortiz, 2021).

Ainda no segmento fotovoltaico, a JinkoSolar construiu o parque solar de Iglesia-Guañizuli, na província de San Juan. O projeto exigiu investimentos de US\$ 104 milhões e foi financiado em parte por recursos da BID Invest. A central fotovoltaica, inaugurada em 2019, é composta por mais de 287 mil painéis solares providos pela companhia chinesa e gera energia elétrica para mais de 60 mil residências (Argentina, 2019; Medinilla, 2021; Molina, 2019).

Os exemplos descritos ilustram que as empresas chinesas se encontram envolvidas em transações envolvendo energias limpas na ALC, seja por meio da aquisição de ativos existentes, da participação ativa em processos públicos de licitação ou da exportação de serviços de construção e engenharia. A presença chinesa ainda engloba o provimento de tecnologias nativas e insumos a baixo custo, em particular de painéis solares, mesmo para unidades construídas por companhias de outras nacionalidades (Ugarthe e León, 2022).

A despeito do desafio de identificar tendências em um cenário cambiante e marcado por transições, há indícios de que a afluência de capital chinês no setor de geração de energia na ALC reflete, de forma ainda incipiente, as políticas de desenvolvimento impulsionadas pelo país asiático na esfera doméstica e crescentemente incorporadas em suas ações internacionais de cooperação e investimento.

91. Nas duas primeiras rodadas, 97% dos projetos concedidos foram para energia eólica e solar, enquanto os 3% restantes se distribuíram entre pequenas centrais hidrelétricas e usinas de biogás e biomassa. Foram três rodadas de licitação (1, 1.5 e 2), embora não tenha sido identificado o envolvimento de firmas chinesas na última rodada do programa (Jáuregui, 2021; Ungaretti, 2022).

92. Na América do Sul e na América Central, a PowerChina tem 57 projetos em construção, avaliados em quase US\$ 10 bilhões (Albe e Phillips, 2021).

O IED em energias eólica e solar realizado por firmas chinesas se soma às novas diretivas para as entidades de financiamento, cuja atuação recente na região sugere, além de uma diversificação dos atores e das modalidades de empréstimo, uma crescente preferência por projetos menores, sustentáveis e de “alta qualidade”, em contraste com o suporte para empreendimentos de grande porte e com riscos socioambientais elevados.

A China pode contribuir com o equacionamento de vulnerabilidades e imperativos de transição energética dos países da região, seja pelo provimento de financiamento e exportação de serviços e tecnologias, havendo ainda a possibilidade de construção de parcerias que vislumbrem o compartilhamento de *expertises*, ou por meio de transferência de tecnologias e conhecimento. Há, portanto, complementaridades a serem exploradas entre a China e a ALC, que exhibe um valioso potencial eólico e solar, embora o seu aproveitamento também dependa de investimentos em transmissão, armazenamento e distribuição de energia nos países e entre eles (CEPAL, 2018, p. 63).

Enquanto a China continua a aperfeiçoar sua própria governança para empréstimos e IED, é crucial que os países anfitriões “continuem a desenvolver e fortalecer suas próprias estruturas regulatórias, de acordo com suas estratégias individuais de desenvolvimento sustentável” (Ray, 2023, p. 13). Nesse sentido, cabe estabelecer políticas e estratégias consistentes e construir mecanismos eficientes que possibilitem atrair e qualificar o perfil do IED e dos financiamentos chineses, permitindo a sua canalização em trajetórias de desenvolvimento de baixo carbono.

O direcionamento do IED dos financiamentos chineses é um processo que se caracteriza por ser também responsivo à demanda (Bhandary *et al.*, 2022), reservando à agência dos países da região um papel central no futuro da cooperação energética e financeira. Sendo assim, é preciso construir não somente arranjos de cooperação e estruturas regulatórias para o desenvolvimento de energias limpas e renováveis, mas também reforçar os regramentos socioambientais e o seu monitoramento e supervisão.

As potencialidades, interesses e possíveis contribuições chinesas na trajetória de descarbonização e desenvolvimento sustentável da ALC ainda envolvem outras esferas que escapam do escopo deste estudo, mas que merecem futuras investigações.

Entre elas, é possível mencionar o desenvolvimento de projetos por meio de outras fontes de energia limpa, como biomassa e hidrogênio verde, bem como a liderança chinesa em outras tecnologias fulcrais à transição energética, como veículos de baixa emissão e sistemas de armazenamento e transmissão de energia. A construção de novas redes de produção, comércio e investimentos em *commodities* cruciais para energias renováveis,⁹³ em particular o lítio,⁹⁴ também aparece como temática fundamental, envolvendo inclusive contornos geopolíticos relevantes (Feliba, 2022).

93. A ALC tradicionalmente se colocou como fornecedora de matérias-primas para a China, com destaque para soja, petróleo, cobre e ferro. Mais recentemente, têm crescido as trocas comerciais e o IED chinês em *commodities* centrais para o desenvolvimento de energias renováveis, incluindo lítio, bauxita, alumina e outros minerais, como molibdênio e nióbio. À medida que se acelera a transição global para energias renováveis e economias de baixo carbono, a ALC se posiciona para se tornar parte integrante das cadeias de fornecimento de energia verde (Albright, Ray e Liu, 2022).

94. O lítio se destaca por ser um componente essencial em tecnologias centrais para a transição energética, sendo útil na indústria de veículos elétricos e na transmissão e armazenamento de energia renovável por meio de baterias de íon-lítio. As maiores reservas globais estão nos países que conformam o chamado triângulo do lítio – Argentina, Bolívia e Chile –, com Brasil, Peru e México também possuindo depósitos em seus próprios territórios. As mineradoras chinesas já vêm operando em projetos no Chile, na Bolívia e na Argentina, como no caso do investimento direto da Ganfeng Lithium no projeto de Caucharí-Olaroz (Albright, Ray e Liu, 2022; Vásquez, 2020; Delgado, 2021).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os esforços de sistematização empreendidos neste texto apresentam uma visão integrada e abrangente a respeito de elementos que contribuem para a evolução do papel da China no enfrentamento aos desafios impostos pela crise climática aos ecossistemas, sistemas humanos e biodiversidade. Destaca-se, nesse sentido, a participação ativa e engajada da China nas negociações multilaterais do clima, a liderança do país em termos de transição energética e as suas contribuições como financiador de projetos verdes e de baixo impacto ambiental ou de tecnologias de baixo carbono.

A validade e a relevância deste estudo se vinculam aos diversos fatores que reservam à China a posição de participante crucial nas ações de adaptação e mitigação necessárias para atingir a meta de limitar em até 1,5 °C a elevação da temperatura do planeta em relação ao patamar pré-industrial. Recordar-se que o país asiático é o maior emissor de GEE, ao mesmo tempo em que domina *expertises* em tecnologias fundamentais à transição energética e controla mecanismos que o credenciam à condição de uma das principais fontes de financiamento para o desenvolvimento internacional.

Optou-se por utilizar o conceito e diagnóstico de Antropoceno como abordagem teórica e conceitual para investigar o contexto sistêmico ou o panorama no qual as políticas climáticas desenvolvidas pela China estão inseridas. Segundo essa abordagem, as modificações sem precedentes nos indicadores biogeoquímicos em curto espaço de tempo são atribuídas a fatores antropogênicos, ou seja, da ação e intervenção humana em grande escala no meio ambiente. O conteúdo universalizante do Antropoceno, contudo, não inclui em suas considerações a gênese sociogênica das mudanças climáticas, em particular as desigualdades das contribuições em termos de emissões acumuladas, historicamente protagonizadas pelo processo de modernização e industrialização dependente de combustíveis fósseis e liderado pelas nações ocidentais.

Notavelmente, no campo político e das negociações internacionais, ocorreu o transbordamento do debate sobre o Antropoceno e a ponderação sobre as participações diferenciadas entre países desenvolvidos e em desenvolvimento para a intensificação das mudanças climáticas. Desde a criação da UNFCCC, em 1992, a posição internacional da China na governança climática tradicionalmente se caracterizou pela defesa intransigente do princípio de CBDR, alicerçado justamente no entendimento de que os países desenvolvidos, por conta de suas emissões históricas de GEE e suas respectivas capacidades tecnológicas e financeiras, deveriam liderar os esforços de adaptação e mitigação das mudanças climáticas.

A caminho de Paris, a China transitou de uma postura vista como obstrucionista a uma liderança propositiva, capaz de avançar pautas de interesse das economias emergentes sem inviabilizar as negociações. A mudança no perfil da atuação da diplomacia climática chinesa foi motivada por um conjunto de interesses, incluindo a oportunidade estratégica de rebalancear seu regime de crescimento, tracionado pela inovação em segmentos tecnológicos específicos.

A China tem liderado os investimentos em manufatura, tecnologia e geração de energia a partir de fontes renováveis, em particular eólica e solar, e desponta atualmente na liderança global em termos de capacidade de geração elétrica renovável, proporcionando às empresas chinesas posições globalmente competitivas na manufatura e na exportação de painéis fotovoltaicos e turbinas eólicas, entre outras tecnologias, como sistemas de transmissão e armazenamento e veículos elétricos.

Os avanços atingidos pela China na trajetória de descarbonização de sua matriz energética, ainda largamente dependente da queima do carvão, se alinham ao marco proposto pela civilização ecológica, ou ecocivilização, visão política abrangente que tem sido elevada a um patamar central na agenda política e econômica da China. A díade essencial que confere legitimidade à ecocivilização e que é frequentemente enfatizada nos planos e discursos oficiais sobre o assunto é a sustentabilidade, representada pela descarbonização da economia, sempre acompanhada e orientada pelo imperativo do desenvolvimento econômico.

Nos últimos anos, os postulados da ecocivilização encontraram ressonância nas mais recentes diretivas lançadas pelo governo chinês para atuação global de suas empresas e entidades de financiamento, centradas na elevação dos padrões socioambientais de seus projetos de IED e de financiamentos internacionais.

De fato, a China reúne capacidades técnicas e financeiras e congrega interesses que a colocam em condição singular para liderar o financiamento de energias renováveis em âmbito global, dada a posição globalmente competitiva de suas empresas e a disposição de um conjunto de mecanismos para financiar projetos de desenvolvimento internacional. O persistente declínio nos custos envolvendo a instalação de unidades de geração de energia limpa, em particular eólica e solar, e a sua crescente incorporação aos sistemas energéticos nacionais reforçam complementaridades e sugerem a possibilidade de a China contribuir ativamente para a transição energética global e o atingimento de NDCs de países em desenvolvimento.

Nesse sentido, constatou-se que o movimento de “esverdeamento” dos capitais chineses é bastante recente, embora perceptível, e revela implicações embrionárias das diretrizes anunciadas pelo governo do país nos últimos anos.

Por um lado, a China tem buscado refazer a sua imagem de principal financiador de usinas de carvão no exterior, manifestado tanto no anúncio do presidente Xi Jinping a respeito do fim da construção de novas instalações no exterior quanto no cenário prospectivo que sinaliza um declínio relativo da capacidade de geração a partir do carvão financiada por entidades chinesas. Por outro, tem crescido o engajamento chinês no financiamento de fazendas eólicas e parques solares no exterior, em um movimento impulsionado pelo IED de empresas chinesas, muitas das quais de propriedade privada.

Há, contudo, incertezas e desafios relevantes, associados, sobretudo, à atuação global dos bancos financiadores de políticas públicas, que não desembolsaram empréstimos ao setor de energia em 2021, e ao seu portfólio intensivo em emissões, responsável por dois terços da capacidade de usinas de carvão patrocinada por capitais chineses ao longo do século XXI. Os bancos comerciais chineses e as entidades multilaterais com envolvimento chinês, como o AIIB e o NDB, podem contribuir para diversificar as fontes de financiamento e agregar esforços no desenvolvimento de projetos em energias limpas e renováveis, especialmente nos países em desenvolvimento.

Em termos de distribuição regional, a América Latina se situa numa posição menos adversa que os países asiáticos, por exemplo, que são responsáveis por 70% das estimativas de emissões anuais vinculadas às unidades de geração financiadas por empresas e bancos chineses. A região contabiliza uma fração mínima das emissões derivadas de unidades patrocinadas por capitais chineses, ao mesmo tempo em que concentra, em termos relativos, a maior porcentagem de projetos de geração a partir de fontes limpas.

Os interesses chineses na ALC gradualmente se diversificaram para além do comércio e da obtenção de recursos energéticos, minerais e agrícolas, com consequências diretas para o perfil de

seus investimentos diretos e financiamentos na região. A crescente relevância do setor de eletricidade constituiu uma das facetas dessa complexificação da presença chinesa no subcontinente, incluindo o segmento de geração de energia, que passou a ser destino de IED de empresas chinesas e de financiamentos por parte do CDB e do Chexim.

Em termos agregados, a energia hidrelétrica corresponde a 62% da capacidade financiada por capitais chineses na ALC desde o ano 2000, embora os contornos mais recentes desse engajamento sinalizem um declínio relativo dos projetos hidrelétricos e uma crescente importância das energias eólica e solar. A dinâmica é suscitada por diversos fatores, incluindo a priorização recente dos financiadores chineses por projetos de menor magnitude e orientados por uma perspectiva sustentável, tanto ambiental quanto financeira.

As controvérsias socioambientais experienciadas no desenvolvimento de grandes projetos hidrelétricos na região e o êxito de empreendimentos como o parque solar de Caucharí possivelmente servem como substrato para a construção de novos caminhos da cooperação internacional para o desenvolvimento da China na América Latina. Nesse contexto, espera-se maior diversidade de atores financeiros e de modalidades de financiamento, incluindo bancos comerciais e operações de cofinanciamento, cujos desdobramentos podem favorecer a implementação de projetos em energias limpas.

Em termos evolutivos, constatou-se um declínio da capacidade hidrelétrica financiada por entidades chinesas na ALC, bem como uma queda nos montantes de IED e de contratos nos últimos anos. Em contrapartida, as fontes eólica e solar têm se tornado objetos recentes de IED de firmas chinesas em geração de energia. O envolvimento chinês no setor de energia limpa na ALC contou com a participação tanto de SOEs quanto de companhias privadas e se distribuiu em diferentes mercados da região, ocorrendo por meio de aquisições, da participação ativa em processos de licitação, da prestação de serviços de construção e engenharia e do provimento de insumos e tecnologias.

A China, portanto, inaugurou recentemente uma nova etapa em sua trajetória no enfrentamento das mudanças climáticas, alinhada com suas crescentes capacidades e responsabilidades de potência tecnológica e financeira em ascensão. Sendo um dos principais investidores, financiadores e construtores de infraestrutura em escala global, o país asiático busca agregar em suas práticas de cooperação para o desenvolvimento internacional os princípios de desenvolvimento verde e de baixo carbono presentes nos postulados da civilização ecológica, com repercussões ainda embrionárias e de difícil mensurabilidade e que merecem futuros estudos para acompanhar as suas contínuas implicações.

REFERÊNCIAS

- AGARWAL, A.; NARAIN, S. Global warming in an unequal world: a case of environmental colonialism. *In*: NAVROZ, K, D. (Ed.). **India in a warming world: integrating climate change and development**. Delhi: Oxford Academic, 2019.
- ALBE, I.; PHILLIPS, S. China's renewable energy investment in Latin America. **The Dialogue**, 8 set. 2021. Disponível em: <<http://bit.ly/3J1oFPm>>. Acesso em: 24 jan. 2023.
- ALBRIGHT, Z.; RAY, R.; LIU, Y. **China-Latin America and the Caribbean**. Washington: GDP Center, 2022. (Economic Bulletin).
- AMARAL, T. *et al.* Iniciativa do Cinturão e Rota e a cooperação internacional para o desenvolvimento da China na América Latina. **Revista Tempo do Mundo**, Brasília, n. 29, ago. 2022.
- ANDREONI, M. China aposta em usinas solares e eólicas no Brasil. **Diálogo Chino**, 9 ago. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3rJzSeo>>. Acesso em: 20 jan. 2023.

- ANGUS, I. **Facing the Anthropocene**: fossil capitalism and the crisis of the Earth system. New York: Monthly Review Press, 2016.
- ARGENTINA. Ministerio de Economía. **Se inauguró el parque solar Iglesia-Estancia Guañizuil en San Juan**. Buenos Aires: Ministerio de Economía, 10 maio 2019. Disponível em: <<http://bit.ly/3Rar9j8>>. Acesso em: 20 jan. 2023.
- BARBOSA, P. **New kids on the block**: China's arrival in Brazil's electric sector. Boston: GDP Center, 2021.
- BEAL, S. *et al.* Natural and anthropogenic variations in atmospheric mercury deposition during the Holocene near Quelccaya Ice Cap, Peru. **Global Biogeochem Cycles**, 2014.
- BECARD, D.; LESSA, A.; SILVEIRA, L. One step closer: the politics and the economics of China's strategy in Brazil and the case of the electric power sector. *In*: BERNAL-MEZA, R.; XING, L. **China-Latin America relations in the 21st century**: the dual complexities of opportunities and challenges. Cham: Palgrave MacMillan, 2020.
- BHANDARY, R. R. *et al.* Demanding development: the political economy of climate finance and overseas investments from China. **Energy Research and Social Science**, v. 93, 2022.
- BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica. **Brasil supera em 2022 os 8 GW de expansão na capacidade instalada**. Brasília: Aneel, 3 jan. 2023. Disponível em: <<https://bit.ly/3Zs16aN>>. Acesso em: 20 jan. 2023.
- BRI INTERNATIONAL GREEN DEVELOPMENT COALITION. Green Development Guidance for BRI Projects Baseline Study Report. **2020 Policy Study Series**. Disponível em: <http://en.brigc.net/Reports/research_subject/202011/P020201129781791584286.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2023.
- BROECKER, W.; STOCKER, T. The Holocene CO₂ rise anthropogenic or natural? **Eos**, v. 87, n. 3, p. 27-29, 2006.
- BUCKLEY, L. **Engaging with China's ecological civilization**: a pathway to a green economy? [s.l.]: IIED, 2021.
- BUSTELO, S.; CARIELLO, T.; FRAGOSO, G. **Investimentos chineses no Brasil 2014-2015**. Rio de Janeiro: CEBC, 2016.
- CABRÉ, M. M.; GALLAGHER, K. P.; LI, Z. Renewable energy: the trillion dollar opportunity for Chinese overseas investment. **China and World Economy**, v. 26, n. 6, p. 27-49, 2018.
- CARIELLO, T. **Investimentos chineses no Brasil**: 2021, um ano de retomada. Rio de Janeiro: CEBC, 2022.
- CARVALHO JUNIOR, P.; NUNES, T. **O sistema tributário da China**: um olhar a partir do Brasil. Rio de Janeiro: Ipea, 2022. (Texto para Discussão, n. 2778). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11235/1/td_2778.pdf>.
- CEPAL – COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **Explorando nuevos espacios de cooperación entre América Latina y el Caribe y China**. Santiago: NU, 2018.
- CHAKRABARTY, D. Anthropocene time. **History and Theory**, v. 57, n. 1, p. 5-32, 2018.
- CHAUVET, P. *et al.* **China**: current and potential role in infrastructure investment in Latin America. Santiago: UN, 2020.
- CHEN, S. *et al.* Improved air quality in China can enhance solar-power performance and accelerate carbon-neutrality targets. **One Earth**, v. 5, n. 5, p. 550-562, 2022.
- CHEN, Z. *et al.* The consequences of spatially differentiated water pollution regulation in China. **Journal of Environmental Economics and Management**, v. 88, p. 468-485, 2018.
- CHERNILO, D. The question of the human in the Anthropocene debate. **European Journal of Social Theory**, v. 20, p. 44-60, 2017.

- CHILE inaugurates 82MW Punta Sierra wind farm. **The Santiago Times**, 25 ago. 2018. Disponível em: <<http://bit.ly/3DhGUii>>. Acesso em: 17 jan. 2023.
- CHINA is planning record wind and solar power additions this year. **Bloomberg News**, 14 abr. 2022. Disponível em: <<https://bit.ly/3W5IbzA>>. Acesso em: 20 dez. 2022.
- CHINA to provide \$2 billion for Latin America and the Caribbean co-financing fund. **IDB**, 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/3A1q4ll>>. Acesso em: 13 jan. 2023.
- CHINA-Celac joint action plan for cooperation in key areas (2022-2024). **Embassy of The People's Republic of China in the Cooperative Republic of Guyana**, dez. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3KGodqx>>. Acesso em: 20 jan. 2022.
- CHING, V. **Butting in or rounding out: China's role in Latin America's investment diversification**. Boston: GDP Center, jul. 2021. (GCII Working Paper, n. 016).
- CONRAD, B. China in Copenhagen: reconciling the "Pequim Climate Revolution" and the "Copenhagen Climate Obstinacy". **The China Quarterly**, v. 210, p. 435-455, 2012.
- CPFL ENERGIA. **Relatório Anual 2021**. Campinas: CPFL Energia, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/417nkz8>>. Acesso em: 13 abr. 2023.
- CRUTZEN, P.; STOERMER, E. The Anthropocene. **Global Change Newsletter**, v. 41, p. 17-18, 2000.
- DAHAN, A. L'impasse de la gouvernance climatique globale depuis vingt ans: pour un autre ordre de gouvernementalité. **Critique Internationale**, n. 62, p. 21-37, 2014.
- _____. La gouvernance du climat: entre climatisation du monde et schisme de réalité. **L'Homme & La Société**, n. 199, p. 79-90, 2016.
- DELGADO, J. Investidores chineses disputam minas de lítio na Argentina. **Diálogo Américas**, 9 nov. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/37CLyux>>. Acesso em: 8 jan. 2023.
- DELMAN, J. Ecological civilization politics and governance in Hangzhou: new pathways to green urban development? **Asia-Pacific Journal**, v. 16, n. 17, p. 1-21, 2018.
- ELTON, C. China is building the world's largest wind farm and it could power 13m homes. **Euronews**, 25 out. 2022. Disponível em: <<http://bit.ly/3QZkBU9>>. Acesso em: 22 jan. 2023.
- ESCALANTE, H. Yucatán wind farms benefit big business and overlook local citizens. **Diálogo Chino**, 16 set. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3aG1ttE>>. Acesso em: 2 fev. 2023.
- FELIBA, D. For Latin America, will booming lithium bring competition – or collaboration? **Americas Quarterly**, 22 nov. 2022. Disponível em: <<http://bit.ly/3HdUwMH>>. Acesso em: 27 jan. 2022.
- FERNANDES, C. S. **A China e o clima: uma análise da política climática chinesa (2007-2019)**. 2021. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2021.
- FILGUEIRAS, M. O setor elétrico brasileiro caiu no colo dos chineses. **Exame**, 11 ago. 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/416HFEW>>. Acesso em: 13 abr. 2023.
- FIRST Chinese-financed Chilean wind farm starts operation. **Xinhua Silk Road**, 29 ago. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/403Peft>>. Acesso em: 22 jan. 2023.
- FRANCHINI, M.; VIOLA, E.; BARROS-PLATIAU, A. F. The challenges of the Anthropocene: from international environmental politics to global governance. **Ambiente e Sociedade**, n. 3, p. 177-202, 2017.
- GALLAGHER, K. S. *et al.* Banking on coal? Drivers of demand for Chinese overseas investments in coal in Bangladesh, India, Indonesia and Vietnam. **Energy Research and Social Science**, v. 71, 2021.

- GALLAGHER, K. S.; QI, Q. Chinese overseas investment policy: implications for climate change. **Global Policy**, v. 12, n. 3, 2021.
- GAO, D. *et al.* Can green credit policy promote firms' green innovation? Evidence from China. **Sustainability**, v. 14, n. 7, 2022.
- GAO, X. China's evolving image in international climate negotiation: from Copenhagen to Paris. **China Quarterly of International Strategic Studies**, v. 4, n. 2, p. 213-239, 2018.
- GEALL, S. Interpreting ecological civilisation (part one). **China Dialogue**, 2015. Disponível em: <<http://bit.ly/3wzqY7u>>. Acesso em: 4 out. 2022.
- GEALL, S.; ELY, A. Narratives and pathways towards an ecological civilisation in contemporary China. **China Quarterly**, v. 236, p. 1-20, 2018.
- GLOBAL CO₂ emissions rebounded to their highest level in history in 2021. **IEA**, 8 mar. 2022. Disponível em: <<https://www.iea.org/news/global-co2-emissions-rebounded-to-their-highest-level-in-history-in-2021>>. Acesso em: 20 out. 2022.
- GODOY, E. México: comunidades locais rejeitam planta solar chinesa. **Diálogo Chino**, 5 maio 2020. Disponível em: <<http://bit.ly/3XIbaek>>. Acesso em: 23 jan. 2023.
- GONÇALVES, M. Vitória de Lula consolida nova “onda rosa” na América do Sul, mas agora com acenos ao centro. **O Globo**, 1 nov. 2022. Disponível em: <<http://bit.ly/43pH6Yt>>. Acesso em: 13 abr. 2023.
- GRAY, M. How to waste over half a trillion dollars: the economic implications of deflationary renewable energy for coal power investments. **Carbon Tracker**, 2020. Disponível em: <<http://bit.ly/3XOslL8>>. Acesso em: 21 jan. 2023.
- GRINSZTEJN, C.; RODRIGUEZ, M. E.; ESTILL, G. **O dilema da China**: entre a liderança na transição energética e a dependência do carvão. Rio de Janeiro: BRICS Policy Center, 2022.
- GUBINELLI, G. El listado de los adjudicatarios de la subasta de renovables en Colombia: Trina Solar, AES, Celsia y EDPR fueron los ganadores. **Energía Estratégica**, 24 out. 2019. Disponível em: <<http://bit.ly/3Rc9EPf>>. Acesso em: 21 jan. 2023.
- GWEC – GLOBAL WIND ENERGY COUNCIL. **Global wind report 2022**. Brussels: GWEC, 2022. Disponível em: <<https://bit.ly/3ZrpjOh>>. Acesso em: 15 jan. 2023.
- HANSEN, M.; LI, H.; SVARVERUD, R. Ecological civilization: interpreting the Chinese past, projecting the global future. **Global Environmental Change**, v. 53, p. 195-203, 2018.
- HANSON, A. **Ecological civilization in the People's Republic of China**: values, action, and future needs. Mandaluyong, Philippines: ADB, 2019. (ADB East Asia Working Paper Series, n. 21). Disponível em: <<http://bit.ly/3XZjeXR>>. Acesso em: 20 out. 2022.
- HARLAN, T. Green development or greenwashing? A political ecology perspective on China's green Belt and Road. **Eurasian Geography and Economics**, v. 62, n. 2, p. 202-226, 2020.
- HARVEY, F. Developing countries “will need \$2tn a year in climate funding by 2030”. **The Guardian**, 8 nov. 2022. Disponível em: <<http://bit.ly/407gFEZ>>. Acesso em: 23 jan. 2023.
- HENZE, V. Vestas still rules turbine market, but challengers are closing in. **BloombergNEF**, 18 fev. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3IFK3Mq>>. Acesso em: 20 dez. 2022.
- HILLMAN, J. How big is China's Belt and Road? **Center for Strategic and International Studies**, 3 abr. 2018. Disponível em: <<http://bit.ly/3wyRgGU>>. Acesso em: 23 jan. 2023.
- HILTON, I.; KERR, O. The Paris Agreement: China's “new normal” role in international climate negotiations. **Climate Policy**, p. 1-11, 2016.

HIRATUKA, C. Chinese infrastructure projects in Brazil: two case studies. *In*: PETERS, E. D.; ARMONY, A.; CUI, S. (Ed.). **Building development for a new era: China's infrastructure projects in Latin America and the Caribbean**. Ciudad de México: Red ALC-China, 2018.

HOCHSTETLER, K.; MILKOREIT, M. Responsibilities in transition: emerging powers in the climate change negotiations. **Global Governance**, v. 21, p. 205-226, 2015.

HOELLE, J.; KAWA, N. Placing the *Anthropos* in Anthropocene. **Annals of the American Association of Geographers**, v. 111, n. 3, p. 655-662, 2021.

HORN, S.; REINHART, C.; TREBESCH, C. **China's overseas lending**. Kiel: Kiel Institute for the World Economy, jun. 2019. (Kiel Working Paper, n. 2132). Disponível em: <<https://bit.ly/31fLioP>>. Acesso em: 30 nov. 2022.

HUANG, E. **China: taxes on corporate income**. [s.l.]: PwC, 2022. Disponível em: <<https://taxsummaries.pwc.com/peoples-republic-of-china/corporate/taxes-on-corporate-income>>. Acesso em: 10 out. 2022.

IDB finances Valentines and Colonia Arias wind farms in Uruguay. **IDB**, 7 maio 2015. Disponível em: <<http://bit.ly/3R9aiNn>>. Acesso em: 20 jan. 2023.

IEA – INTERNACIONAL ENERGY AGENCY. **Special report on solar PV global supply chains**. Paris: IEA, 2022. Disponível em: <<https://bit.ly/3ZoaUT7>>. Acesso em: 18 dez. 2022.

INOUE, C. Y. A. Governança global do clima: proposta de um marco analítico em construção. **Carta Internacional**, v. 11, n. 1, p. 91-117, 2016.

INSTITUTO DAS AMÉRICAS. **China afirma a sua posição no sector energético da América Latina: o que significa para a região, os EUA e Pequim**. [s.l.]: Instituto das Américas, 2021. Disponível em: <<http://bit.ly/3Y2KjJK>>. Acesso em: 18 jan. 2023.

IPCC – INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. **Global warming of 1.5 °C**. [s.l.]: IPCC, 2018. (Special Report). Disponível em: <<https://www.ipcc.ch/sr15/>>. Acesso em: 18 set. 2022.

_____. **Climate change 2021: the physical science basis**. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 2021. Disponível em: <<https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/>>. Acesso em: 18 set. 2022.

IRENA – INTERNATIONAL RENEWABLE ENERGY AGENCY. **Statistical issues: bioenergy and distributed renewable energy**. Abu Dhabi: IRENA, 2013. (IRENA Working Paper). Disponível em: <<https://bit.ly/3D9aPtb>>. Acesso em: 8 jan. 2023.

_____. **Renewable energy auctions in Colombia: context, design and results**. Abu Dhabi: IRENA, 2021.

_____. **Renewable capacity statistics 2022**. Abu Dhabi: IRENA, 2022a. Disponível em: <<https://bit.ly/3GTFkFv>>. Acesso em: 7 jan. 2023.

_____. **Renewable power generation costs in 2021**. Abu Dhabi: IRENA, 2022b. Disponível em: <<https://bit.ly/3kzWSxN>>. Acesso em: 8 jan. 2023.

JÁUREGUI, J. **How Argentina pushed Chinese investors to help revitalize its energy grid**. Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 2021.

JEMIO, M. O polêmico referendo para reativar a represa boliviana de Rositas. **Diálogo Chino**, 20 fev. 2019. Disponível em: <<http://bit.ly/32KgSoO>>. Acesso em: 11 jan. 2023.

JENKINS, R. **How China is reshaping the global economy: development impacts in Africa and Latin America**. Oxford: Oxford University Press, 2019.

JIANG, Z. Promote ecological culture, endorse ecological civilization, build beautiful China. **People's Daily**, 2013.

- JINNAH, S. Makers, takers, shakers, shapers: emerging economies and normative engagement in climate governance. **Global Governance**, v. 23, p. 285-306, 2017.
- KASTNER, S. L.; PEARSON, M. M.; RECTOR, C. China and global governance: opportunistic multilateralism. **Global Policy**, v. 11, n. 1, p. 164-169, 2020.
- KEOHANE, R. The global politics of climate change: challenge for political science. **PS: Political Science and Politics**, v. 48, n. 1, p. 19-26, 2015.
- KINGE, J. *et al.* China reckons with its first overseas debt crisis. **Financial Times**, 20 jul. 2022. Disponível em: <<https://www.ft.com/content/ccbe2b80-0c3e-4d58-a182-8728b443df9a>>. Acesso em: 10 fev. 2023.
- KIRBY, P. Heatwave: ferocious European heat heads north. **BBC**, 19 jul. 2022. Disponível em: <<https://www.bbc.com/news/world-europe-62216159>>. Acesso em: 25 set. 2022.
- KOLESKI, K.; BLIVAS, A. **China's engagement with Latin America and the Caribbean**. Washington: U.S.-China Economic and Security Review Commission, 2018.
- KONG, B.; GALLAGHER, K. P. **Chinese development finance for solar and wind power abroad**. Boston: GDP Center, jan. 2020. (GCI Working Paper, n. 9). Disponível em: <<https://bit.ly/39OdskJ>>. Acesso em: 12 dez. 2022.
- _____. Inadequate demand and reluctant supply: the limits of Chinese official development finance for foreign renewable power. **Energy Research and Social Science**, v. 71, 2021a.
- _____. The new coal champion of the world: the political economy of Chinese overseas development finance for coal-fired power plants. **Energy Policy**, v. 155, 2021b.
- KOOP, F. “A energia nuclear é parte da solução de descarbonização da Argentina.” **Diálogo Chino**, 21 abr. 2022. Disponível em: <<http://bit.ly/41gK0ga>>. Acesso em: 13 abr. 2023.
- LARSEN, M. L.; OEHLER, L. Clean at home, polluting abroad: the role of the Chinese financial system's differential treatment of State-owned and private enterprises. **Climate Policy**, p. 1-14, 3 mar. 2022.
- LEWKOWICZ, J. A adesão da Argentina à Iniciativa Cinturão e Rota pode acelerar sua transição energética? **Diálogo Chino**, 15 mar. 2022. Disponível em: <<http://bit.ly/3HaWOMD>>. Acesso em: 22 jan. 2023.
- LI, A. H. F. Hopes of limiting global warming? China and the Paris Agreement on Climate Change. **China Perspectives**, n. 1, 2016.
- LI, D.; LI, S.; BO, M. China's overseas energy investments after the “no coal” pledge: an assessment. **Global China Pulse**, 2022. Disponível em: <<https://bit.ly/3RSiOzD>>. Acesso em: 1 dez. 2022.
- LI, Z. *et al.* Pushing out or pulling in? The determinants of Chinese energy finance in developing countries. **Energy Research & Social Science**, v. 86, 2022. Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/j.erss.2021.102441>>.
- LIU, B. *et al.* The assessment of soil loss by water erosion in China. **International Soil and Water Conservation Research**, v. 8, n. 4, p. 430-439, 2020.
- LIU, M.; SHADBEGIAN, R.; ZHANG, B. Does environmental regulation affect labor demand in China? Evidence from the textile printing and dyeing industry. **Journal of Environmental Economics and Management**, v. 86, p. 277-294, 2017.
- LOZANO, G. China financia revolução hídrica no Equador. **Diálogo Chino**, 25 jul. 2019. Disponível em: <<http://bit.ly/3Jfb2ic>>. Acesso em: 19 jan. 2023.
- LUCCI, J.; GARZÓN, P. **China y Argentina: inversiones, energía y sustentabilidad – el caso del Parque Solar Cauchari**. Washington: IISCAL, 2019.
- LUKE, T. Political critiques of the Anthropocene. **Telos**, v. 172, 2015. Disponível em: <<https://www.telospress.com/telos-172-fall-2015-political-critiques-of-the-anthropocene/>>. Acesso em: 19 jan. 2023.

- MA, X.; SPRINGER, C.; SHAO, H. **Outlier or new normal?** Trends in China's global energy finance. Boston: GDP Center, mar. 2022. (GCI Policy Brief).
- MAISCH, M. Enel brings online 546 MW of solar projects in Brazil. **PV magazine**, 19 set. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3xmtxJQ>>. Acesso em: 21 jan. 2023.
- MALIK, A. *et al.* **Banking on the Belt and Road:** insights from a new global dataset of 13,427 Chinese development projects. Williamsburg, Virginia: AidData at William & Mary, 2021.
- MALJEAN-DUBOIS, S.; SARIEGO, P. Le principe des responsabilités communes mais différenciées dans le régime international du climat. **Les cahiers de droit**, v. 55, n. 1, p. 83-112, 2014.
- MALM, A.; HORNBERG, A. The geology of mankind? A critique of the Anthropocene narrative. **The Anthropocene Review**, 2014.
- MARINELLI, M. How to build a “beautiful China” in the Anthropocene: the political discourse and the intellectual debate on ecological civilization. **Journal of Chinese Political Science**, v. 23, n. 3, p. 365-386, 2018.
- MARTINA, M.; ZHOU, J. China says U.S. criticism of its role in Latin America is “slanderous”. **Reuters**, 15 abr. 2019. Disponível em: <<http://bit.ly/3obXfR1>>. Acesso em: 13 abr. 2023.
- MAYER, B.; RAJAVUORI, M.; FENG, M. M. The contribution of State-owned enterprises to climate change mitigation in China. **Climate Law**, v. 7, 2017.
- MCNEILL, J. R. **Something new under the sun:** an environmental history of the twentieth-century world. New York: W. W. Norton & Company, 2000.
- MEDINILLA, M. Verano Capital tomó la operación y mantenimiento del Parque Solar Estancia Guañizuil de 80 MW. **Energía Estratégica**, 21 out. 2021. Disponível em: <<http://bit.ly/3Jg79K2>>. Acesso em: 22 jan. 2023.
- MELLO, P. Bolsonaro transformou América do Sul em palco da disputa entre EUA, Rússia e China, diz transição. **Folha de S.Paulo**, 22 dez. 2022. Disponível em: <<http://bit.ly/3KtZB5c>>. Acesso em: 13 abr. 2023.
- MILANI, C. R. S. **Antropoceno como conceito e diagnóstico:** implicações para o multilateralismo e na perspectiva do Brasil. Rio de Janeiro: CEBRI, [s.d.].
- MING, C. China's mammoth Belt and Road Initiative could increase debt risk for 8 countries. **CNBC**, 5 mar. 2018. Disponível em: <<http://bit.ly/3Jkh2q6>>. Acesso em: 23 jan. 2023.
- MINGEY, M.; KRATZ, A. China's Belt and Road: down but not out. **Rhodium Group**, 4 jan. 2021. Disponível em: <<https://rhg.com/research/bri-down-out/>>. Acesso em: 20 nov. 2021.
- MOLINA, P. Se inaugura en Iglesia, Argentina, la planta solar Guañizuil 1, de 80 MW. **PV Magazine**, 10 maio 2019. Disponível em: <<http://bit.ly/3DeCGba>>. Acesso em: 20 jan. 2023.
- MOORE, J. W. **Capitalism in the web of life:** ecology and the accumulation of capital. New York: Verso, 2016.
- MOREIRA, A. Banco asiático vai ampliar financiamento para o Brasil. **Valor Econômico**, 13 jan. 2023. Disponível em: <<http://bit.ly/3JfeQzR>>. Acesso em: 20 jan. 2023.
- MOREIRA, H. M.; RIBEIRO, C. W. A China na ordem ambiental internacional das mudanças climáticas. **Estudos Avançados**, v. 30, n. 87, p. 213-233, 2016.
- MORENO, J. China changes its Latin America lending practices. **Voz de America**, 11 maio 2022. Disponível em: <<http://bit.ly/3GFRt0v>>. Acesso em: 13 abr. 2023.
- MORTON, K. China's ambition on climate change in a post-pandemic world. *In:* GABUSI, G. (Ed.). **Drivers of global change:** responding to East Asian economic and institutional innovation. Torino: Twai, 2022.
- MYERS, M.; RAY, R. **What role for China's policy banks in LAC?** Washington: GDP Center, 2022.

NEA – NATIONAL ENERGY ADMINISTRATION. Circular on 2022 risk and early warning for coal power planning and construction. **China Energy Power**, 2019. Disponível em: <<http://bit.ly/3XFqLeF>>. Acesso em: 17 set. 2022.

NEDOPIL, C. *et al.* What China's new guidelines on "green development" mean for the Belt and Road. **China Dialogue**, 18 ago. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3yawf7o>>. Acesso em: 11 jan. 2023.

NIELSEN, S. IDB, China fund to provide \$133 million for Uruguay wind project. **Bloomberg**, 31 out. 2013. Disponível em: <<http://bit.ly/3j619J3>>. Acesso em: 21 jan. 2023.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **China's Belt and Road Initiative in the global trade, investment and finance landscape**. Paris: OECD, 2018.

OPINIONS of the Central Committee of the Communist Party of China and the State Council on accelerating the construction of ecological civilization. **Xinhua News Agency**, 2015. Disponível em: <<http://bit.ly/3Y2BTIS>>. Acesso em: 20 out. 2022.

ORTIZ, I. El Parque fotovoltaico Cauchari cumple un año y avanza la construcción de la segunda etapa. **Télam Digital**, 10 out. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3JgaplL>>. Acesso em: 22 jan. 2023.

OSWALD, J. **Environmental governance in China**: creating ecologically civilised environmental subjects. 2017. Tese (Doutorado) – Escola de Ciências Sociais, Universidade de Adelaide, 2017.

PACIFIC Hydro: 20 years in Chile. **Invest Chile**, 3 maio 2022. Disponível em: <<http://bit.ly/3Dk3TJL>>. Acesso em: 16 jan. 2023.

PAN, Y. Perspectives on ecological harmony: constructing socialist ecological civilization. **21st Century Business Herald**, v. 21, 2006.

PENGFEEI, M. China, Mexico to partner on wind farms. **China Daily**, 5 set. 2016. Disponível em: <<http://bit.ly/3XYdwWq>>. Acesso em: 16 jan. 2023.

PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. Ministry of Foreign Affairs. **Constitution of the Communist Party of China**. Beijing: MFA, 24 out. 2017. (Revised and adopted at the 19th National Congress of the Communist Party of China). Disponível em: <<http://bit.ly/3DjdlNf>>.

_____. Ministry of Ecology and Environment. **Notice on the issuance of "guidelines for the ecological environmental protection of foreign investment cooperation and construction projects"**. Beijing: MEE, 2022. Disponível em: <<http://bit.ly/3kOpQtM>>.

_____. The State Council Information Office of the People's Republic of China. **China's green development in the new era**. Beijing: Foreign Languages Press, 2023.

PETERS, E. China's OFDI in Latin America and the Caribbean (2000-2018): debates and general tendencies. *In*: PETERS, E. (Ed.). **China's foreign direct investment in Latin America and the Caribbean**: conditions and challenges. Ciudad de México: Red ALC-China, 2019.

PETROVA, V. Risen energy starts building 117-MW solar park in Mexico. **Risen Energy**, 27 fev. 2019. Disponível em: <<http://bit.ly/3ZZTw7D>>. Acesso em: 20 jan. 2023.

QI, D. The first round of central environmental protection inspectors accountable 18.000 people and 875 people at the division level and above. **Beijing News**, 28 dez. 2017. Disponível em: <<http://bit.ly/3Y0RMch>>.

QUEIROZ, T.; NOGUEIRA, I. Por um rejuvenescimento verde? Liderança climática e novo normal chinês. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 8., 2021, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: ABRI, 2021. p. 1-27.

RAY, R. **"Small is beautiful"**: a new era in China's overseas development finance? Boston: GDP Center, 2023.

RAY, R.; BARBOSA, P. **China-Latin American economic bulletin 2020 edition**. Boston: GDP Center, 2020.

- “RED alert” in China as drought dries up country’s biggest lake. **Al Jazeera**, 23 set. 2022. Disponível em: <<http://bit.ly/3wzqtdy>>. Acesso em: 1 out. 2022.
- REN21. **Renewables 2022**: global status report. Paris: REN21, 2022. Disponível em: <<https://bit.ly/3QwxxRf>>. Acesso em: 12 jan. 2023.
- RITCHIE, H. Who has contributed most to global CO₂ emissions? **Our World in Data**, 1 out. 2019. Disponível em: <<http://bit.ly/3XZVt1V>>. Acesso em: 23 jan. 2023.
- ROETZ, H. Chinese unity of man and nature. *In*: MEINERT, C. (Ed.). **Nature, environment and culture in East Asia**: the challenge of climate change. Leiden: Brill, 2013. p. 23-39.
- RUBIO, T.; JÁUREGUI, J. Chinese overseas finance in renewable energy in Argentina and Brazil: implications for the energy transition. **Journal of Current Chinese Affairs**, v. 51, n. 1, p. 137-164, 2022.
- RUDDIMAN, W. *et al.* Late Holocene climate: natural or anthropogenic? **Geophysical Research Letters**, 2015.
- RYAN, C. Risen Energy breaks ground on 117MW PV project in Mexico. **PV Tech**, 26 fev. 2019. Disponível em: <<http://bit.ly/3HzgN90>>. Acesso em: 18 jan. 2023.
- SANDALOW, D. *et al.* **Guide to Chinese climate policy 2022**. Oxford: The Oxford Institute for Energy Studies, 2022.
- SCHULZ, K. A. Decolonising the Anthropocene: the mytho-politics of human mastery. **E-International Relations**, 2017. Disponível em: <<https://www.e-ir.info/2017/07/01/decolonising-the-anthropocene-the-mytho-politics-of-human-mastery/>>. Acesso em: 1 jul. 2022.
- SHEN, W. Who drives China’s renewable energy policies? Understanding the role of industrial corporations. **Environmental Development**, 2016.
- SILVEIRA, L. **Laços e traçados da China no Brasil**: implantação de infraestrutura energética e a componente socioambiental. 2018. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2018.
- SONG, H.; ZHAO, C.; ZENG, J. Can environmental management improve financial performance: an empirical study of A-shares listed companies in China. **Journal of Cleaner Production**, v. 141, p. 1051-1056, 2017.
- SOUTAR, R. Congelamento de empréstimos chineses à América Latina reflete reavaliação de Beijing. **Diálogo Chino**, 4 maio 2022. Disponível em: <<https://bit.ly/3QKzUin>>. Acesso em: 10 jan. 2023.
- SPRINGER, C.; LU, Y.; CHI, H. **Understanding China’s global power**: 2022 update. Boston: GDP Center, Oct. 2022. (GCI Policy Brief, n. 16).
- SPRINGER, C.; MOSES, O.; RAY, R. **Database methodology guidebook**. [s.l.]: GDP Center, 2023. Disponível em: <<http://bit.ly/3ZYIRK8>>. Acesso em: 20 jan. 2023.
- SPRINGER, C.; SHI, D. **Sharing water and power**: China’s hydropower development in the Mekong region. Washington: The Wilson Center, 2021. (Essays on the rise of China and its implications).
- SPRINGER, C.; SHI, D.; KUDRIMOTI, A. The political economy of coal: the case of China. *In*: JAKOB, M.; STECKEL, J. (Ed.). **The political economy of coal**: obstacles to clean energy transitions. London: Routledge, 2022.
- STALLEY, P. Principled strategy: the role of equity in China’s climate change diplomacy. **Global Environment Politics**, v. 13, n. 1, 2013.
- STANLEY, L. Argentina’s infrastructure gap and financial needs: the role of China. *In*: PETERS, E. D.; ARMONY, A.; CUI, S. (Ed.). **Building development for a new era**: China’s infrastructure projects in Latin America and the Caribbean. Ciudad de México: Red ALC-China, 2018.

STEFFEN, W.; CRUTZEN, P. T.; MCNEILL, J. R. The Anthropocene: are humans now overwhelming the great forces of nature? **Ambio**, v. 36, n. 8, p. 614-621, 2007.

STUENKEL, O. **O mundo pós-ocidental**: potências emergentes e a nova ordem global. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

TERHALLE, M.; DEPLEDGE, J. Great-power politics, order transition, and climate governance: insights from international relations theory. **Climate Policy**, v. 13, n. 5, p. 572-588, 2013.

TIMPERLEY, J. The broken \$100-billion promise of climate finance – and how to fix it. **Nature**, 20 out. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3wYTklw>>. Acesso em: 2 fev. 2023.

TORRE, A.; MYERS, M.; HOLMES, S. On the Ecuador-China debt deal: Q&A with Augusto de la Torre. **The Dialogue**, 23 set. 2022. Disponível em: <<http://bit.ly/41gIeM2>>. Acesso em: 13 abr. 2023.

TSANG, A. China's State power investment corporation to buy renewable energy company. **The New York Times**, 16 dez. 2015. Disponível em: <<http://bit.ly/3XZdrSb>>. Acesso em: 24 jan. 2023.

UGARTECHE, O.; LEÓN, C. China and the change of the energy matrix in Latin America: a global political economy approach. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 42, n. 2, p. 442-459, 2022.

UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **World Investment Report 2021**: Investing in Sustainable Recovery. New York: United Nations Publications, 2022. Disponível em: <https://unctad.org/system/files/official-document/wir2021_en.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2023.

UNFCCC – UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. **United Nations**, 1992. Disponível em: <<https://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>>. Acesso em: 4 out. 2022.

_____. Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change. **United Nations**, 1998. Disponível em: <<https://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>>. Acesso em: 4 out. 2022.

_____. **NDC Registry**. China. 2021. Disponível em: <<https://unfccc.int/NDCREG>>. Acesso em: 4 out. 2022.

UNGARETTI, C. **A presença geoeconômica da China na América do Sul (2010-2020)**: evolução dos investimentos em infraestrutura energética no Brasil e Argentina. 2022. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2022.

UNGARETTI, C. *et al.* Nova Rota da Seda na América Latina: entre adesões e hesitações. **Boletim de Economia e Política Internacional**, Brasília, n. 33, 2022.

VADELL, J. El Foro China-Celac y el nuevo regionalismo para un mundo multipolar: desafíos para la Cooperación “Sur-Sur”. **Carta Internacional**, v. 13, n. 1, p. 6-37, 2018.

VÁSQUEZ, P. The lithium triangle: the case for post-pandemic optimism. **Wilson Center**, out. 2020. (Working Paper). Disponível em: <<https://bit.ly/3HaafMV>>. Acesso em: 25 jan. 2023.

VAZQUEZ, K. Going global: exporting China's decarbonization and rethinking international cooperation for energy transition. **Project for Peaceful Competition**, 2022. Disponível em: <<https://bit.ly/3VqZf3I>>. Acesso em: 30 nov. 2022.

VILLA, C. O que significa a “civilização ecológica” da China para a América Latina. **Diálogo Chino**, 11 ago. 2022. Disponível em: <<http://bit.ly/3eAwqRE>>. Acesso em: 15 jan. 2023.

VOITURIEZ, T.; YAO, W.; LARSEN, M. L. Revising the “host country standard” principle: a step for China to align its overseas investment with the Paris Agreement. **Climate Policy**, v. 19, n. 10, p. 1205-1210, 2019.

WALTER, J. D.; CHRISTOFARO, B. What's the link between global heating and extreme weather? **Deutsche Welle (DW)**, 29 ago. 2022. Disponível em: <<http://bit.ly/3HxhhN5>>. Acesso em: 25 set. 2022.

- WANG, C. N. **China Belt and Road Initiative (BRI) investment report 2021**. Shanghai: Green Finance & Development Center, jan. 2022.
- WANG, H.; FAN, C.; CHEN, S. The impact of campaign-style enforcement on corporate environmental action: evidence from China's central environmental protection inspection. **Journal of Cleaner Production**, v. 290, p. 1-9, 2021.
- WATERS, C. *et al.* The Anthropocene is functionally and stratigraphically distinct from the Holocene. **Science**, 2016.
- WEF – WORLD ECONOMIC FORUM. **Fostering effective energy transition**: 2021 edition. [s.l.]: WEF, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3yavziw>>. Acesso em: 2 dez. 2022.
- WHAT China's worst drought on record looks like. **BBC**, 24 ago. 2022. Disponível em: <<https://www.bbc.com/news/world-asia-china-62644870>>. Acesso em: 26 set. 2022.
- WILLIAMS, L. **China's climate change policies: actors and drivers**. Sydney: Lowy Institute for International Policy, 2014. (Analysis).
- XI, J. Full text of Xi's statement at the general debate of the 76th Session of the United Nations General Assembly. **China Daily**, 22 set. 2021. Disponível em: <<http://bit.ly/3wzfTU0>>. Acesso em: 11 out. 2022.
- XU, M.; TAN, F. Estatal china SPIC adquire firma mexicana de energía renovable Zuma Energía. **Reuters**, 19 nov. 2020. Disponível em: <<https://reut.rs/34JXObc>>. Acesso em: 15 jan. 2023.
- YAMAGUCHI, Y.; TERRIS, H.; AHMAD, R. The world's 100 largest banks, 2022. **S&P Global**, 11 abr. 2022. Disponível em: <<http://bit.ly/405LmKU>>. Acesso em: 23 jan. 2023.
- YAN, X. From keeping a low profile to striving for achievement. **Chinese Journal of International Politics**, v. 7, n. 2, p. 153-184, 2014.
- YOU, X. Analysis: what does China's coal push mean for its climate goals? **Carbon Brief**, 2022.
- ZALASIEWICS, J. *et al.* The working group on the Anthropocene: summary of evidence and interim recommendations. **Anthropocene**, v. 19, p. 55-60, 2017.
- ZHOU, V. China urges US not to withdraw from Paris accord on climate change ahead of Trump visit. **South China Morning Post**, 31 out. 2017. Disponível em: <<http://bit.ly/3HB29OI>>. Acesso em: 4 out. 2022.

RELACIONAMENTO EXTERNO DO MERCOSUL: FUNDAMENTOS HISTÓRICOS, DILEMAS CONTEMPORÂNEOS E PERSPECTIVAS FUTURAS

Marina Amaral Egydio de Carvalho¹
Marcus Maurer de Salles²

SINOPSE

O artigo aborda a evolução dos acordos celebrados pelo Mercado Comum do Sul (Mercosul) e o amadurecimento das regras intrabloco negociadas por seus membros. A partir disso, o estudo foca na regra aplicável à possibilidade de negociação de acordos extrabloco pelos membros do Mercosul e em como cada país vem seguindo essa normativa, finalizando com uma análise das possibilidades e perspectivas que o atual governo brasileiro deve enfrentar em sua política negociadora individual e no âmbito do Mercosul.

Palavras-chave: Mercosul; acordos de livre-comércio; negociações.

ABSTRACT

The article discusses the evolution of the agreements entered into by the Southern Common Market (Mercosur) and the status quo of the intra-bloc rules negotiated by its members. The study focuses on the rule applicable to the possibility of negotiation of free trade agreements by Mercosur's members and on how each country has been handling this norm. The article concludes analyzing the possibilities and perspectives that the current Brazilian government may face on its individual as well as on its joint negotiating policy.

Keywords: Mercosur; free trade agreements; negotiations.

JEL: K33; F13; F15; F53.

Artigo recebido em 20/3/2023 e aprovado em 26/4/2023.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bepi35art2>

1 INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objetivo geral analisar o cenário atual do relacionamento externo do Mercado Comum do Sul (Mercosul), a partir dos seus fundamentos normativos e institucionais, bem como das perspectivas futuras, especialmente considerando o posicionamento recente individual de cada um de seus membros a respeito da projeção internacional do bloco. O objetivo específico é tentar trazer luz às possibilidades e eventuais contradições existentes no posicionamento de cada membro sobre negociações de acordos de preferência comercial, individualmente ou em conjunto, no âmbito do bloco mercosulino.

1. Pesquisadora do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos Internacionais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dinte/Ipea); e doutora em direito das relações econômicas internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). *E-mail:* <marina@marinaegydio.com.br>.

2. Pesquisador do PNPD na Dinte/Ipea; e doutor em integração da América Latina pela Universidade de São Paulo (USP). *E-mail:* <mmsalles79@gmail.com>.

Na primeira seção, é realizada uma breve discussão sobre o desenvolvimento do Mercosul desde a sua formação, com ênfase em sua estrutura jurídica e institucional orientada ao relacionamento externo. Apresenta-se o contexto global em que o Mercosul está inserido, bem como o andamento de negociações externas e do desenvolvimento de regras internas, intrabloco, que acompanharam tais relacionamentos.

A segunda seção analisa o texto da Decisão CMC nº 32/00 e as interpretações que se realizaram para legitimar o posicionamento dos países em negociações externas. Adicionalmente, revela como cada país vem lidando com as negociações de acordos de preferência comercial, mantendo – ou não – o Mercosul no centro de tais negociações.

Na última seção, reflete-se sobre o que pode ser realizado no curto prazo pelo Brasil e pelo Mercosul e quais as perspectivas possíveis, levando em consideração as mudanças políticas e o relacionamento entre os membros do bloco.

2 FUNDAMENTOS NORMATIVOS E INSTITUCIONAIS DO MERCOSUL

Ao longo dos seus 32 anos de existência, o Mercosul procurou servir de plataforma de inserção internacional dos Estados-partes. Em matéria de relacionamento externo, o bloco se engajou, ao longo dos anos, em negociações e diálogos comerciais com mais de noventa países de todos os continentes, destacados em azul na figura 1.

FIGURA 1

Mapa de relacionamento externo do Mercosul



Fonte: Mercosul. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/media/publicaciones/informes-de-la-secretaria-del-mercursosur/>>.

Entretanto, esse dinamismo contrasta com um número bastante limitado de acordos comerciais vigentes entre o Mercosul e terceiros, especialmente quando se trata de sócios comerciais de fora da América Latina, com os quais o bloco possui um acervo jurídico bem mais complexo. Como será apresentado adiante, apesar de abrir frentes de diálogo e negociação com quase uma centena de países de todas as regiões do mundo, o Mercosul concluiu e assinou, até a publicação deste trabalho, apenas oito acordos comerciais com sócios ou blocos de fora da região, dos quais somente quatro estão em vigor.

Em contrapartida, o Mercosul produziu, em termos normativos internos, ao longo dos seus 32 anos, um amplo marco legal de orientação institucional ao relacionamento externo, com aproximadamente cem normas que estabelecem parâmetros para a condução de negociações externas. Avançou-se no estabelecimento de um corpo normativo que busca estabelecer princípios e regulamentar procedimentos de negociação e celebração dos acordos internacionais mencionados, bem como sua implementação e administração.

Nos anos recentes, a agenda de relacionamento externo do bloco teve um novo impulso. A declaração sobre relacionamento externo do Mercosul, de 2015, teve como objetivo central ressaltar

a conveniência de que o Mercosul incremente ainda mais sua inserção no fluxo mundial de comércio e investimentos, mediante acordos ambiciosos, amplos e equilibrados, com países ou blocos do mundo inteiro, de forma a contribuir para o crescimento econômico, a criação de emprego e de melhores condições de trabalho, o aumento da produção regional e de nossa capacidade para concorrer, preservando os direitos dos trabalhadores.³

Tal movimentação por parte do Mercosul se enquadra em um contexto global de proliferação contemporânea de acordos bilaterais, regionais e plurilaterais de comércio e investimentos, que vem provocando transformações substantivas nas dinâmicas do comércio internacional, além de reformas estruturais nos marcos regulatórios dos países signatários.

Nesse sentido, faz-se necessário conhecer os diversos parâmetros conceituais que emergem do marco normativo do Mercosul voltado ao seu relacionamento externo, que se converteram em referências nem sempre consensuais do bloco e que serão posteriormente analisados, entre os quais se destacam: i) a governança institucional conjunta; ii) a convergência intrarregional com América Latina; iii) o universalismo e a representatividade global; e iv) a renovação regulatória intra-Mercosul.

2.1 Governança institucional conjunta

Em termos de relacionamento externo com terceiros países, o Tratado de Assunção, que instituiu o Mercosul, em seu preâmbulo, estabelece entre seus princípios fundacionais a importância de alcançar uma adequada inserção internacional para seus países. Para tanto, o Tratado de Assunção estipulou que, durante a sua fase inicial (1991-1994), os países deveriam se comprometer a preservar os compromissos assumidos até a data de celebração do tratado em termos de relacionamento externo e a coordenar suas posições nas negociações comerciais externas que viessem a empreender durante essa etapa. Para tanto, deveriam: i) evitar afetar os interesses dos demais Estados-partes ou os objetivos do Mercosul; e ii) estender automaticamente aos demais Estados-partes qualquer vantagem que concedam a um produto originário de terceiros países não membros da Associação Latino-Americana de Integração (Aladi). Durante essa etapa, pelo fato de o Mercosul ainda não contar com personalidade jurídica, as primeiras negociações internacionais foram celebradas com um formato denominado 4 + 1.

Nessa etapa inicial, duas decisões do Conselho do Mercado Comum (CMC) estabelecem as bases para a governança conjunta de negociações externas: na Decisão CMC nº 15/91, acordou-se a coordenação de posições comuns nos três âmbitos prioritários: Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (General Agreement on Tariffs and Trade – GATT), Comunidade Econômica Europeia (CEE) e Aladi. A Decisão CMC nº 13/96, por sua vez, estabelece que, visando a uma

3. Disponível em: <<https://documentos.mercosur.int/public/reuniones/doc/5699>>. Acesso em: 12 fev. 2023.

futura negociação com a Área de Livre Comércio das Américas (Alca), os Estados-partes acordam trabalhar nesse âmbito de forma coordenada.

Com a assinatura do Protocolo de Ouro Preto, em 1994, o Mercosul passa a ter personalidade jurídica, as negociações internacionais adquirem um novo formato e, também, o esquema institucional oferece novos responsáveis para entabular as referidas negociações. O CMC passa a ser o responsável por “negociar e assinar acordos, em nome do Mercosul, com terceiros países, grupos de países e organismos internacionais”,⁴ existindo a possibilidade de delegar o referido mandato ao Grupo Mercado Comum (GMC). Além disso, o GMC pode delegar os referidos poderes à Comissão de Comércio do Mercosul (CCM).

O GMC cria, por meio da Resolução GMC nº 34/95, o Grupo Ad-Hoc sobre Relacionamento Externo (Gahre), para tratar dos assuntos relativos às relações do Mercosul com terceiros países, agrupações de países e organismos internacionais. Em conformidade com sua norma de criação, suas funções estariam apontadas às áreas econômico-comerciais e seriam: assessorar o GMC em matéria de negociações externas; elaborar e realizar as atualizações dos textos-base das diferentes disciplinas; preparar e atualizar as apresentações do Mercosul a serem utilizadas no diálogo; acompanhar os acordos econômico-comerciais assinados ou em negociação; e coordenar e realizar o acompanhamento das Comissões Administradoras dos acordos.

Nessa época, entre 1995 e 1999, o Mercosul assina o Acordo-quadro de Cooperação Mercosul-CEE – base negociadora do recentemente concluído Acordo Mercosul-União Europeia (UE) –, bem como os primeiros acordos de complementação econômica no âmbito da Aladi, com Chile e Bolívia, além de lançar negociações com a Comunidade Andina (CAN), o Mercado Comum Centro-Americano (MCCA) e o Canadá.

O ano 2000 é conhecido por ser o ano do “relançamento do Mercosul”, que teve como objetivo fundamental o reforço da união aduaneira, tanto em nível intracomunitário como no relacionamento externo. Nesse contexto, assina-se a Decisão CMC nº 32/00 Relançamento do Mercosul-Relacionamento Externo, em que se reafirma o compromisso dos Estados-partes do Mercosul de negociar, conjuntamente, acordos de natureza comercial nos quais se outorguem preferências tarifárias.

Em seguida, a Decisão nº 08/01 impulsiona ainda mais a intenção política de negociações externas do Mercosul ao prever a aceleração dos processos de negociações bilaterais do Mercosul, em particular o Mercosul-UE, e examinar a possibilidade de negociações bilaterais no formato 4 + 1, como se havia iniciado com os Estados Unidos.

Como se verá em detalhes a seguir, a Decisão CMC nº 32/00 tornou-se a pedra angular, do ponto de vista de fundamento jurídico, para o relacionamento externo do Mercosul. Porém, desde sua assinatura, teve vigência e alcance bastante controverso entre os sócios do bloco.

Apesar da controvérsia, os primeiros anos do século XXI apresentaram resultados em múltiplas frentes de negociação de acordos com terceiros: Associação Europeia de Livre Comércio (European Free Trade Association – EFTA),⁵ África do Sul e México (2000); Índia (2003); Egito e Marrocos (2004); Israel e Conselho de Cooperação do Golfo (CCG)⁶ (2005); Paquistão e Rússia (2006);

4. Protocolo de Ouro Preto, art. 8º, inciso IV.

5. Formado por Suíça, Noruega, Islândia e Liechtenstein.

6. Formado por Arábia Saudita, Bahrein, Catar, Emirados Árabes Unidos, Kuwait e Omã.

Cuba (2006); Singapura (2007); Jordânia, Turquia e União Aduaneira Sul Africana (Southern Africa Customs Union – Sacu)⁷ (2008); Coreia do Sul (2009); Palestina e Síria (2010).

À medida que essas negociações avançavam, a questão do “tratamento de assimetrias” foi tomando força na agenda global e regional, a qual buscou-se contemplar na lógica de relacionamento externo do Mercosul, em benefício do Paraguai. Mediante a Decisão CMC nº 28/03, o Mercosul prevê que passaria a impulsionar, em todas as negociações externas, a obtenção de um tratamento diferenciado para o Paraguai, de acordo com sua condição de menor economia e de país sem litoral marítimo.

Além disso, em paralelo ao avanço dessas negociações com terceiros países e à assinatura dos primeiros acordos comerciais, institucionalmente foi-se buscando fortalecer os órgãos encarregados das negociações, como também se criaram outros com o objetivo de alcançar uma melhor projeção do Mercosul. Mediante a Decisão CMC nº 22/11, foi criado o Grupo de Relacionamento Externo do Mercosul (Grelex), órgão permanente dependente do GMC, que substituiu o Gahre, mantendo suas atribuições em matéria de negociações econômico-comerciais do Mercosul. Em nível institucional, a norma faculta ao grupo manter comunicação direta com os demais órgãos da estrutura institucional, para solicitar o assessoramento técnico nas matérias de negociação. Dessa forma, o Grelex constitui-se como o órgão referente em matéria de negociações comerciais do Mercosul.

Em suma, do ponto de vista institucional, desde o Tratado de Assunção e do Protocolo de Ouro Preto, passando pela criação dos distintos órgãos de relacionamento externo, deduz-se da normativa revisada que sempre houve esforço jurídico no Mercosul para que seu relacionamento externo fosse conduzido com base nos princípios de: i) governança institucional; ii) negociação extrarregional conjunta; e iii) correção de assimetrias nas negociações externas.

2.2 Convergência intrarregional com a América Latina

Como mencionado, um dos focos prioritários e no qual o Mercosul mais investiu esforços políticos e diplomáticos, do ponto de vista de regulação institucional e normativa, foi a América Latina. Esta seção revisa o marco legal dos processos negociadores intrarregionais, contemplando tanto os processos de negociação comercial com terceiros países da Aladi como as normas relativas à ampliação do Mercosul, nas condições de Estado associado e em processo de adesão.

Ao longo da primeira década do Mercosul, um dos pilares de seu relacionamento externo foi construir, sob os princípios de harmonização, coordenação e convergência, uma revisão do conjunto de acordos comerciais intra-Aladi existentes antes do surgimento do Mercosul – conhecidos no âmbito da Aladi como *patrimônio histórico* –, por meio do Acordo de Complementação Econômica nº 18 (o acordo fundador do Mercosul).

A renegociação do patrimônio histórico constituiu uma etapa central para a coexistência do Mercosul com a América Latina e proporcionou uma negociação mais ampla, destinada, no caso dos países sul-americanos, a celebrar acordos tendentes a conformar uma grande zona livre de comércio continental.

Nesse sentido, há atualmente uma complexa rede de acordos de complementação econômica que vinculam, sob o amparo da Aladi, o Mercosul a todos os países da América do Sul, bem como aos

7. Formado por África do Sul, Namíbia, Botsuana, Lesoto e Essuatíni.

maiores blocos regionais latino-americanos: CAN, MCCA, Sistema de Integração Centro-Americano (Sica) e a Aliança do Pacífico.⁸ O quadro 1 elenca os acordos de complementação econômica (ACE) concluídos pelo Mercosul.

QUADRO 1

Rede de ACEs que vinculam o Mercosul à América Latina

| ACE | Assinatura |
|-------------------------|------------|
| Nº 35 Mercosul-Chile | 25/6/1996 |
| Nº 36 Mercosul-Bolívia | 17/12/1996 |
| Nº 54 Mercosul-México | 5/7/2002 |
| Nº 55 Mercosul-México | 27/9/2002 |
| Nº 59 Mercosul-CAN | 18/10/2004 |
| Nº 58 Mercosul-Peru | 30/11/2005 |
| Nº 62 Mercosul-Cuba | 21/7/2006 |
| Nº 72 Mercosul-Colômbia | 21/7/2017 |

Fonte: Aladi, 2023. Disponível em: <<https://www.aladi.org/sitioaladi/language/pt/acordosatuais/>>.

Elaboração dos autores.

Por seu turno, no âmbito desse processo de aproximação orientado à convergência intrarregional, merecem atenção e importância também os processos de associação e adesão que o Mercosul levou adiante visando a ampliá-lo, de modo a vincular-se a todos os países da América do Sul. O quadro 2 lista os países que aderiram ao Mercosul, além dos que são associados ou que estão em processo de adesão.

QUADRO 2

Mercosul: Estados-partes, associados e em processo de adesão

| Estados-partes | |
|---------------------------------|----------------------|
| Argentina | Estado fundador |
| Brasil | Estado fundador |
| Paraguai | Estado fundador |
| Uruguai | Estado fundador |
| Venezuela ¹ | Decisão CMC nº 27/12 |
| Estados em processo de adesão | |
| Bolívia | Decisão CMC nº 13/15 |
| Estados associados: intra-Aladi | |
| Chile | Decisão CMC nº 12/97 |
| Colômbia | Decisão CMC nº 44/04 |
| Equador | Decisão CMC nº 43/04 |
| Peru | Decisão CMC nº 39/03 |
| Estados associados: extra-Aladi | |
| Guiana | Decisão CMC nº 19/15 |
| Suriname | Decisão CMC nº 21/15 |

Fonte: Mercosul. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/documentos-y-normativa/normativa/>>.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ No momento da redação deste texto, a República Bolivariana da Venezuela encontrava-se suspensa por aplicação do Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no Mercosul.

8. CAN: formado por Bolívia, Colômbia, Equador e Peru; MCCA: formado por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua; Sica: formado por Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicarágua, Costa Rica, Panamá e Belize; e Aliança do Pacífico: formado por México, Peru, Colômbia e Chile.

É importante destacar, em termos de aprofundamento do relacionamento do Mercosul com a América Latina, o projeto de associação com a Aliança do Pacífico, que vem sendo impulsionado por meio do recente acordo do Mercosul com a Colômbia (2017) e, também, por meio de acordos bilaterais assinados entre membros do Mercosul e o Chile, entre 2016 e 2021, sob amparo da Aladi. Atualmente, Argentina, Brasil e Uruguai têm acordos comerciais assinados e vigentes com o Chile, que, além de aprofundar o processo de liberalização comercial entre Mercosul e Chile, incorporou novas disciplinas ao comércio intrarregional, como *comércio e gênero* e *comércio e desenvolvimento sustentável*.

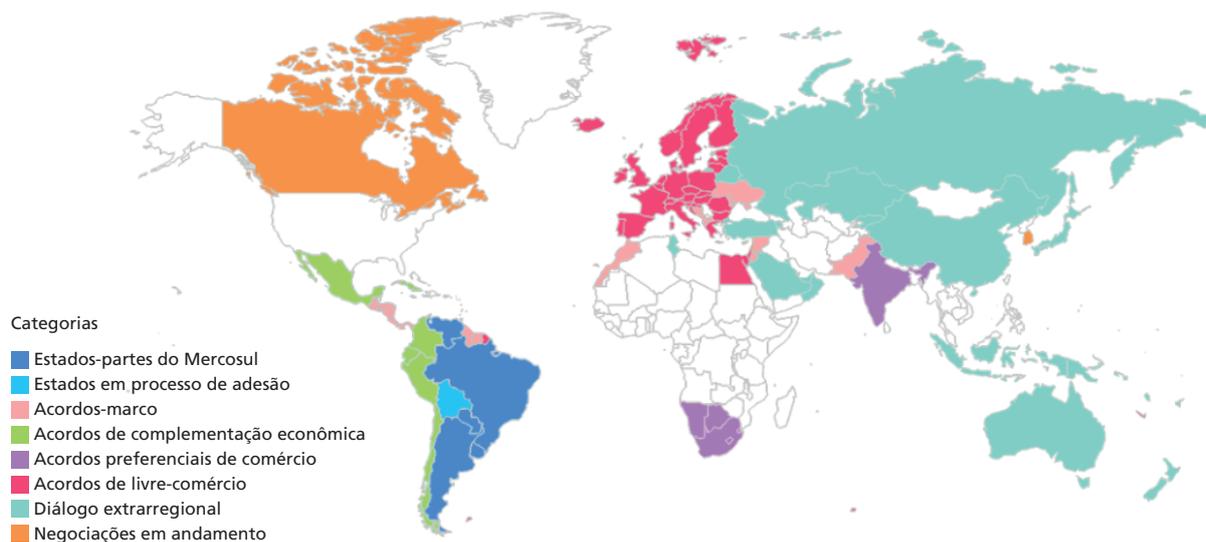
Como se vê, desse subgrupo de normas, emerge um importante vetor que vem historicamente sendo consolidado como paradigma de relacionamento externo do Mercosul, que é o aprofundamento das relações com a América Latina e o Caribe, construída sob parâmetros de: i) harmonização jurídica intra-Aladi; ii) coordenação; iii) convergência; e iv) aprofundamento do relacionamento intrarregional.

2.3 Universalismo e representatividade global

Em termos de inserção global, ao longo dos 32 anos, o Mercosul tentou aprofundar tanto o diálogo político quanto comercial com sócios de todos os continentes. O alcance do relacionamento externo do Mercosul é ilustrado na figura 2.

FIGURA 2

Mercosul: rede de acordos, negociações e diálogos comerciais



Fonte: Mercosul, 2020. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/media/publicaciones/informes-de-la-secretaria-del-mercotur/>>.

Além disso, como pode se depreender do quadro 3, o Mercosul se encontra inserido no movimento contemporâneo de diálogo e negociação entre regiões e blocos, em vez de negociações bilaterais. Do universo de negociações comerciais em andamento, a partir de um levantamento realizado das atas do Grelex, emerge a informação de que o Mercosul mantém diálogo e/ou negociações com os grupos de países ou blocos regionais indicados no quadro 3.

QUADRO 3

Mercosul: principais acordos concluídos e em negociação com grupos de países

| Acordos concluídos e/ou em vigor | Negociações e diálogos em andamento |
|--|--|
| UE | Aliança do Pacífico (AP) |
| EFTA | Sica |
| Sacu | União Econômica Euroasiática (UEE) |
| Sistema Global de Preferências Comerciais (SGPC) | Associação de Nações do Sudeste Asiático (Asean) |
| CAN | CCG |

Fonte: Mercosul. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/relacionamiento-externo/red-de-acuerdos/>>.

Nesse sentido, embora atualmente estejam sendo dadas a atenção e a repercussão prioritárias ao Acordo Mercosul-UE, é possível deduzir do quadro 3 que o Mercosul não é um processo de integração regional fechado em si mesmo e que desempenha um importante esforço negociador de manter e avançar tratativas de acordos com diversos outros processos de integração regional igualmente relevantes para o cenário internacional contemporâneo, abrangendo África, Ásia, Pacífico, Oceania, Oriente Médio e América Central.

Como afirmam Araujo e Gonçalves (2021, tradução nossa),

utilizando uma divisão geográfica, nos últimos anos, fortaleceram-se as relações com o Norte Global (por exemplo, os acordos com a EFTA e a UE) e, sobretudo, com o Sudeste Asiático (Asean, Coreia do Sul e Singapura, entre outros). No entanto, isso não significou um distanciamento total da América Latina (caso da Aliança do Pacífico) nem da África (Marrocos) e do Oriente Médio (Líbano). De certa forma, isso aponta para a continuidade da relação institucional do Mercosul, já que as negociações geralmente levam anos, passando por diferentes governos e eleições. Muitas das negociações atuais derivam de memorandos de entendimento ou acordos-quadro assinados em décadas anteriores. Dessa forma, perpetua-se o esforço feito em alguma medida para o avanço de novos acordos.

2.4 Diversificação da agenda temática e renovação regulatória

Em termos da agenda temática da rede de acordos do Mercosul e os consequentes impactos regulatórios, faz-se necessário avançar no acompanhamento da cobertura temática das diferentes disciplinas que vêm sendo negociadas simultaneamente em todas as frentes de negociações que hoje são levadas adiante pelo Mercosul. Novos temas estão surgindo e temas tradicionais estão recebendo novas abordagens, o que demanda análise atenta e crítica, com a finalidade de compreender o alcance e os impactos dos acordos nas referidas temáticas.

A recente conclusão das negociações do Acordo Mercosul-UE é um dos avanços mais significativos em termos de negociações econômicas internacionais e regionais desta década. Entre as diversas inovações regulatórias trazidas pelo acordo, merece destaque o capítulo *Comércio e Desenvolvimento Sustentável*.

O referido capítulo traz para o acordo comercial um amplo conjunto de acordos internacionais, de natureza não comercial, que vem ganhando espaço nas agendas das negociações econômicas internacionais, tais como: direitos humanos, direitos trabalhistas, proteção de biodiversidade, mudanças climáticas, proteção das comunidades indígenas e tradicionais, proteção dos rios e dos mares, entre outros.

Entretanto, cabe destacar que essa nova linguagem jurídica que os negociadores externos do Mercosul enfrentaram nessa fase do seu relacionamento externo demonstrou uma profunda desatualização com o marco regulatório econômico-comercial do bloco, se comparado aos novos padrões regulatórios adotados tanto em escala multilateral – pela Organização Mundial de Comércio (OMC) e pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) – como na escala regional/bilateral – com os novos modelos de acordos de livre-comércio e de acordos bilaterais de investimentos.

Tal defasagem demandou, como consequência, um grande esforço negociador para se construir um acervo considerável de novos acordos intra-Mercosul de natureza econômico-comercial, que acarretam e acarretarão diversos impactos jurídicos, institucionais e econômicos no Mercosul e no Brasil. Entre tais acordos, destacam-se os que se seguem.

- Protocolo de Cooperação e Facilitação de Investimentos Intra-Mercosul (2017).
- Protocolo de Contratações Públicas do Mercosul (2017).
- Acordo de Boas Práticas e Coerência Regulatória do Mercosul (2018).
- Acordo de Facilitação de Comércio do Mercosul (2019).
- Acordo de Comércio Eletrônico do Mercosul (2020).

No momento de elaboração deste artigo, apenas um desses acordos está em vigor, conforme aponta o quadro 4.

QUADRO 4

Acordos intra-Mercosul pós-2015

| Acordo/tema | Assinatura | Entrada em vigor |
|-------------------------|------------|------------------|
| Investimentos | 2017 | 2019 |
| Contratações públicas | 2017 | Não vigente |
| Coerência regulatória | 2018 | Não vigente |
| Facilitação do comércio | 2019 | Não vigente |
| Comércio eletrônico | 2021 | Não vigente |

Fonte: Ministério das Relações Exteriores (MRE)/Paraguai. Disponível em: <https://www.mre.gov.py/tratados/public_web/ConsultaMercosur.aspx>.

Além dos acordos intrabloco, há, no período pós-2015, dois acordos concluídos e em vigor e três acordos concluídos mas não vigentes, que demandam uma atenção especial dos poderes Executivo e Legislativo para concluir seu processo de entrada em vigor. O quadro 5 elenca esses acordos. A indicação de dois anos diferentes nos períodos de assinatura e de entrada em vigor decorre dos diferentes momentos em que cada país efetivou seu processo de formalização e internalização.

QUADRO 5

Entrada em vigor de acordos comerciais pós-2015

| Acordo | Conclusão | Assinatura | Entrada em vigor |
|---|-----------|------------|------------------------|
| Mercosul-Chile (Acordo de Complementação Econômica nº 35 – atualização) | - | 2016-2021 | 2018-2022 ¹ |
| Mercosul-Colômbia (Acordo de Complementação Econômica nº 72) | - | 2017 | 2017-2019 ² |

(Continua)

(Continuação)

| Acordo | Conclusão | Assinatura | Entrada em vigor |
|--------------------|-----------|------------|------------------|
| Mercosul-EFTA | 2019 | - | - |
| Mercosul-UE | 2019 | - | - |
| Mercosul-Singapura | 2022 | - | - |

Fonte: MRE/Paraguai. Disponível em: <https://www.mre.gov.py/tratados/public_web/ConsultaMercosur.aspx>.

Notas: ¹ A atualização do Acordo de Complementação Econômica nº 35 entrou em vigor em 2018 para o Uruguai, em 2019 para a Argentina e em 2022 para o Brasil. O Paraguai ainda aguarda conclusão do processo de ratificação para entrada em vigor.

² O Acordo de Complementação Econômica nº 72 entrou em vigor em 2017 para a Argentina e o Brasil, em 2018 para o Uruguai e em 2019 para o Paraguai.

Para sanar esse déficit de incorporação dos acordos intra-Mercosul e de fato atualizar a região em aspectos regulatórios mínimos para dialogar com as outras regiões do mundo, será fundamental que todos os Estados-partes foquem também na sua relação com os congressos nacionais, a fim de agilizar e concluir o processo de incorporação e entrada em vigor desses acordos.

A esse respeito, diversas propostas já foram apresentadas para tentar criar algum mecanismo de *fast-track* para acordos internacionais no Brasil. A Confederação Nacional de Indústria (CNI) sistematizou e propôs em 2018 aprimoramentos para o processo de internalização de atos internacionais no Brasil (CNI, 2018). De acordo com o diagnóstico produzido pela CNI, havia em tramitação naquele momento nove projetos de emenda constitucional visando a alterar e agilizar o rito de tramitação dos atos internacionais.

Enquanto os poderes Executivo e Legislativo dos Estados-partes não concluem o processo de entrada em vigor dos acordos listados no quadro 5, o Mercosul conta atualmente com a rede de acordos comerciais regionais e extrarregionais em vigor, indicados nos quadros 6 e 7.

QUADRO 6

Acordos intrarregionais vigentes com terceiros

| Acordo | Entrada em vigor |
|-------------------|-----------------------------|
| Mercosul-Chile | 1996 |
| Mercosul-Bolívia | 1997 |
| Mercosul-CAN | 2005 |
| Mercosul-Peru | 2006 |
| Mercosul-México | 2006 |
| Mercosul-Cuba | 2007/2008/2009 ¹ |
| Mercosul-Colômbia | 2018 |

Fonte: Aladi; MRE/Paraguai. Disponível em: <https://www.mre.gov.py/tratados/public_web/ConsultaMercosur.aspx>.

Nota: ¹ Vigente desde 2007 na Argentina e no Brasil, desde 2008 no Uruguai e desde 2009 no Paraguai.

QUADRO 7

Acordos extrarregionais vigentes com terceiros

| Acordo | Entrada em vigor |
|-----------------|-----------------------------|
| Mercosul-Índia | 2009 |
| Mercosul-Israel | 2009/2010/2011 ¹ |
| Mercosul-Sacu | 2016 |
| Mercosul-Egito | 2017 |

Fonte: MRE/Paraguai, 2023. Disponível em: <https://www.mre.gov.py/tratados/public_web/ConsultaMercosur.aspx>.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Vigente desde 2009 no Uruguai, desde 2010 no Brasil e no Paraguai e desde 2011 na Argentina.

Em conclusão, deve-se destacar que, nesses 32 anos de Mercosul, o esforço de construção de parâmetros institucionais e normativos para guiar o relacionamento externo do bloco é notório.

Em termos de governança institucional conjunta, desde que o Mercosul assumiu personalidade jurídica enquanto organização internacional, com o Protocolo de Ouro Preto, os mandatos negociadores para acordos comerciais com terceiros já não estão mais na alçada dos Estados-partes, mas sim dos órgãos internos do bloco. É no âmbito do Grelex que atualmente os Estados-partes centralizam e coordenam as agendas e as prioridades entre os sócios com os quais estão negociando. Para um bloco que foi criado com forte natureza intergovernamental, a manutenção dessa governança centralizada no Grelex demonstra o quanto o bloco necessita dessa coordenação, permanência e institucionalidade para avançar e concluir tantas frentes, com tamanha diversidade e complexidade, como são as negociações externas com terceiros.

Apesar desse esforço, há ainda dificuldades de natureza política e diplomática que dificultam o avanço do bloco em suas relações com parceiros externos. Como se aprofundará adiante, embora, sob a ótica jurídico-institucional, haja uma união negociadora dos Estados-partes, na prática, esse corpo normativo não tem impedido que os membros se posicionem de forma distinta quando os interesses políticos e econômicos se sobrepõem às regras postas.

Isso pode explicar por que há mais avanços negociadores, acordos concluídos e em vigor com os sócios latino-americanos membros da Aladi se comparado aos níveis de avanço dos acordos extrarregionais. Como explicado ao longo desta seção, o fato de o Mercosul ser um sub-bloco regional dentro do escopo da Aladi habilita os países a negociarem e aprofundarem individualmente compromissos intrarregionais, sem violar as cláusulas vigentes da Aladi e do Mercosul. Apesar disso, o histórico de relacionamento do Mercosul com a América Latina também foi guiado pela lógica de governança institucional conjunta, e os acordos de ampliação do Mercosul no âmbito da Aladi foram concluídos com estrutura semelhante negociada como um bloco. Exceção deve ser destacada ao recente processo de modernização do Acordo Mercosul-Chile, que se deu por uma metodologia de negociações bilaterais. Tal dinâmica será analisada a seguir e pode servir de experiência para reposicionar a lógica de relacionamento externo do bloco.

De fato, embora a Decisão CMC nº 32/00 tenha relançado o Mercosul para negociações conjuntas extrabloco, quase todos os seus membros, em diferentes momentos, trouxeram interpretações e leituras enviesadas para a Decisão, como forma ora de atenuar, ora de exigir a obrigação de negociar conjuntamente ou garantir concessões e acesso a mercados de forma individual. Apesar da regra prevendo que sigam unidos, tem sido cada vez mais frequente a posição dos Estados-partes do Mercosul de buscarem negociar externamente, independentemente da vontade de seus pares mercosulinos.

3 DECISÃO CMC Nº 32/00: INTERPRETAÇÕES E DILEMAS

A Decisão CMC nº 32/00 traz dispositivos que tratam da relação dos membros do Mercosul em negociações com terceiros países para celebração de acordos de livre-comércio. Esse regulamento tem gerado uma série de controvérsias sobre qual interpretação deve ser dada a essa regra, tendo em vista que cada membro do bloco, de tempos em tempos, apresenta entendimentos divergentes sobre seu significado, a depender do momento político e da consequente visão que cada um tem, naquele momento, sobre negociações de acordos com terceiros.

Esta seção apresenta o conteúdo da Decisão CMC nº 32/00, suas nuances e como cada país-membro do Mercosul vem interpretando a regra ali contida. O objetivo é delinear como cada país está utilizando a regra para legitimar seu posicionamento em termos de relações comerciais com terceiros países. Ao mesmo tempo, pretende mostrar que, apesar do esforço regulatório e institucional delineado na seção 2, o Mercosul enfrenta desafios que vão além da construção regulatória realizada até aqui.

3.1 A Decisão CMC nº 32/00: interpretações e aplicações recentes

No momento de formação do Mercosul – ou seja, antes de a Decisão CMC nº 32/00 existir –, seus membros afirmaram que a existência do bloco “implica uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados e a coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais” e que o bloco está fundado na reciprocidade de direitos e obrigações.⁹

Após a concepção do bloco, o texto da Decisão CMC nº 32/00 reafirmou que:

O CONSELHO DO MERCADO COMUM DECIDE:

Art. 1º – Reafirmar o compromisso dos Estados-partes do Mercosul de negociar de forma conjunta acordos de natureza comercial com terceiros países ou blocos de países extrazona nos quais se outorguem preferências tarifárias.

Art. 2º – A partir de 30 de junho de 2001, os Estados-partes não poderão assinar novos acordos preferenciais ou acordar novas preferências comerciais em acordos vigentes no marco da Aladi, que não tenham sido negociados pelo Mercosul.

Art. 3º – Os Estados-partes realizarão todos os esforços com o objetivo de concluir, até 31 de dezembro de 2000, a renegociação tarifária das consolidações de cada Estado-parte na OMC, com base na TEC [Tarifa Externa Comum].

Art. 4º – Os Estados-partes proporão reiniciar as negociações com a Comunidade Andina de Nações (CAN) e com o México com vistas a assinar, no máximo até 31 de dezembro de 2001, o acordo para regular as relações comerciais preferenciais entre o Mercosul e a CAN e entre o Mercosul e o México. Caso não seja possível concluir as negociações, as preferências vigentes só poderão ser mantidas até 30 de junho de 2003.¹⁰

A Decisão CMC nº 32/00 aparece como uma tentativa de fortalecer o Mercosul em razão da possibilidade de enfraquecimento do bloco caso os países decidissem realizar negociações individuais e esvaziar as preferências existentes no bloco. As negociações anteriores sobre a Alca e as ações individuais do Chile motivaram muitas das preocupações existentes à época, que culminaram na proposta da Decisão nº 32/00. Além disso, após a publicação da decisão, até 2008, parte dos esforços dos países do bloco mercosulino se concentrou na revisão dos acordos da OMC e das preferências negociadas multilateralmente, bem como na equalização dos interesses ofensivos na área agrícola (Andrade Junior, 2017).

9. Tratado de Assunção, art. 1º. Disponível em: <stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaAdpf101/anexo/Tratado_de_Assuncao..pdf>.

10. Disponível em: <<http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec3200p.asp>>.

Cumprido ressaltar, contudo, que após 2008, com o enfraquecimento da Rodada Doha e das negociações multilaterais, um novo impulso de negociações regionais e bilaterais voltou a se intensificar e, com isso, o questionamento sobre a força e o alcance da Decisão CMC nº 32/00 também ganhou espaço.

Foi nesse período que o Mercosul negociou os acordos comerciais que atualmente estão vigentes. Todos foram negociados e concluídos seguindo o estabelecido na Decisão CMC nº 32/00. Tais negociações, contudo, não foram desprovidas de fricções entre os Estados-partes.

A Decisão CMC nº 32/00 prevê que os membros devem negociar de forma conjunta acordos que visem à concessão de preferências tarifárias em bens. Estão de fora do escopo da decisão temas como serviços, propriedade intelectual, investimentos, convergência regulatória e meio ambiente.

Um ponto que se discute a respeito da decisão é o fato de o Mercosul ser uma união aduaneira e, conseqüentemente, estar estruturado por uma TEC. De um lado, sustenta-se que não há previsão expressa que impeça a capacidade negociadora da união aduaneira ou de seus membros. Por outro lado, argumenta-se que as negociações extrabloco devem acontecer necessariamente em conjunto pois a manutenção da coerência da TEC passaria por manter mesma tarifa externa com sócios extrabloco.

Outro argumento vinculado a essa eventual faculdade negociadora diz respeito ao fato de os Estados-partes do Mercosul, na vigência da Decisão CMC nº 32/00, terem a possibilidade de negociar bilateralmente no âmbito da Aladi. Por que a negociação bilateral com países da região está escusada da obrigação de negociação conjunta e a negociação extrarregional, não? Seria, portanto, uma escolha política, sedimentada na regulação, mas que demonstra a opção dos Estados-partes em negociar ou não conjuntamente, mesmo no âmbito de uma união aduaneira.

Há questionamentos também sobre a validade legal da decisão. A questão que se coloca é se ela precisaria ser internalizada pelo ordenamento jurídico interno dos países-membros do Mercosul para entrar em vigor. De acordo com a plataforma oficial do Mercosul, a Decisão CMC nº 32/00 requer incorporação pelos membros, porém até o momento tal incorporação não foi realizada por nenhum deles.¹¹ Some-se a isso o fato de que outras decisões do CMC normalmente dispõem expressamente quando seu conteúdo está dispensado de internalização para vigorar e, geralmente, isso ocorre para decisões que tratam de temas administrativos ou organizacionais do Mercosul. Essa situação dá margem para a fragilidade do alcance da decisão e para constantes dúvidas quanto à vontade política dos membros de sustentar a obrigação de negociar conjuntamente futuros acordos comerciais.

De outro lado, há quem sustente o inverso: que a Decisão CMC nº 32/00 reafirma uma obrigação já existente no Tratado de Assunção e estaria dispensada de internalização para gerar as obrigações ali decorrentes. Essa dispensa estaria baseada no art. 42 do Protocolo de Ouro Preto, o qual prevê que as normas do Mercosul deverão, quando necessário, ser incorporadas ao ordenamento jurídico dos países-membros. Nesse caso, a internalização teria que ocorrer nos seguintes casos: i) quando a própria norma do Mercosul determina expressamente que ela deve ser incorporada pelo ordenamento jurídico nacional; ii) quando ela não é operacional por si só e requer o complemento do ordenamento jurídico interno; ou iii) quando ela estiver sujeita à condição ou atividade dos órgãos competentes do Mercosul ou das autoridades estatais correspondentes. Nenhuma dessas hipóteses se identifica com a Decisão CMC nº 32/00, que estaria, portanto, dispensada de internalização (Ventura e Perotti, 2004).

11. Disponível em: <<https://normas.mercosur.int/public/normativas/1248>>.

Além disso, o fato de haver uma reafirmação sobre dispositivo contido no art. 1º do Tratado de Assunção, bem como a obrigação de reciprocidade, indicaria que os países-membros seriam um conjunto indissociável. Assim sendo, a revogação ou inexistência da Decisão CMC nº 32/00, por exemplo, não eliminaria a obrigação de negociar em bloco os acordos com terceiros (Peña, 2015). Para além da discussão teórica em torno da Decisão CMC nº 32/00, a reflexão sobre seu alcance surge sempre que momentos políticos sensíveis se colocam entre os membros, dificultando sua capacidade negociadora em bloco.

Entre 2015 e 2022, houve novo impulso negociador do bloco com parceiros extrabloco, notadamente a conclusão do acordo com UE, EFTA e Singapura e negociações em andamento com Canadá e Coreia do Sul. Embora a Decisão CMC nº 32/00 não se aplique no âmbito latino-americano, vale mencionar que foram atualizados e ampliados acordos já existentes com Colômbia e Chile.¹²

Em momentos de dúvidas ou dificuldades com relação ao fechamento de uma oferta negociadora única do Mercosul, os países do bloco, incluindo o Brasil, adotam posicionamentos distintos sobre o vínculo obrigacional da Decisão CMC nº 32/00 ou, mesmo sem citá-la, sobre a liberdade dos membros de adotar formato negociador mais flexível.

Por fim, observe-se a situação vivenciada pela CAN em termos de relacionamento externo. Da mesma forma que o Mercosul, a CAN possui previsão expressa no Protocolo de Cartagena estabelecendo que as negociações com outros processos de integração sejam empreendidas de maneira comunitária.¹³ Quando Peru e Colômbia pressionaram por negociações com os Estados Unidos, por meio do Acordo Abrangente e Progressivo para a Parceria Transpacífica (Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership – CPTPP) e com a UE, propuseram a flexibilização das normas andinas sobre acordos bilaterais, que se materializou em mudança normativa com a Decisão nº 598/2005 e permitiu que os países do bloco andino concluíssem acordos bilaterais com terceiros. Caberia ao Mercosul e aos seus Estados-partes avaliar eventuais efeitos – positivos e negativos – que essa mudança de orientação externa provocou no processo de integração andino e como repercutiria no bloco.

3.2 A Decisão CMC nº 32/00 à luz das relações externas individuais

3.2.1 Argentina

A Argentina tradicionalmente defende a união do bloco mercosulino em suas negociações externas. Contudo, essa posição sofreu variação no governo Mauricio Macri (2015-2019), quando houve manifestação sobre a possibilidade de seguir negociando unilateralmente no ápice das movimentações para dar seguimento às negociações do Acordo Mercosul-UE.

Outro movimento que colocou em risco o fortalecimento da união do Mercosul foi a aproximação da Argentina com a China em 2015 e as diversas iniciativas para atrair capital chinês para território argentino, algo criticado interna e externamente na época (Simonoff, 2021). Esse movimento foi parcialmente limitado no governo Macri com a sua reaproximação com o bloco europeu e o impulso para concluir o mega-acordo. Embora o acordo finalmente tenha sido concluído de forma conjunta

12. Disponível em: <https://www.gov.br/siscomex/pt-br/acordos-comerciais?b_start=int=40>.

13. Protocolo Constitutivo da Comunidade Andina de Nações, arts. 51 e 52.

pelo Mercosul, deixou marcas sobre a força deste como bloco em suas ações extrarregionais, com críticas internas a respeito do benefício do acordo para os diferentes setores argentinos (Lucero e Kestelboim, 2019; Jueguen, 2020).

Na gestão do presidente Alberto Fernandez, há um reforço pela união do Mercosul e de sua força integradora (Argentina, 2020a). A negociação extrabloco não é desprezada, mas a Argentina deixa clara a necessidade de resolver questões internas do Mercosul e, ao mesmo tempo, proteger seus setores mais sensíveis durante tais negociações. Não se posiciona, contudo, por uma negociação individual (Argentina, 2020b).

Apesar disso, essa mesma gestão adotou uma fala flexibilizadora da posição negociadora argentina em relação à união do Mercosul, que possibilitasse o estabelecimento de velocidades distintas de compromissos. Essa posição foi adotada diante dos novos acordos que estão sendo negociados pelo Mercosul, notadamente com a Coreia do Sul. A Argentina inicialmente se retirou das negociações e depois voltou atrás, advogando por uma negociação com compromissos diferenciados para ela, em relação aos demais membros do bloco, que seguem negociando 3 + 1 em diversos temas (Resende, 2020). Essa postura vai de encontro à Decisão CMC nº 32/00 e gera, mais uma vez, dúvidas a respeito de sua relevância quando se apresentam os desafios negociadores do bloco.

3.2.2 Brasil

Em 2015, quando houve intensificação da negociação do acordo do Mercosul com a União Europeia e um potencial impasse interno do bloco mercosulino com relação às ofertas a serem negociadas e a dificuldade em unificar uma oferta conjunta do bloco, o Brasil chegou a noticiar – com o apoio do Uruguai – que poderia considerar a flexibilização para a apresentação de ofertas diferentes por cada país do bloco para forçar a conclusão do acordo (Bandeira e Carmo, 2015). Isso porque, naquele momento, a Argentina estava com entraves maiores para concluir a sua oferta (Uruguai..., 2022). Nessa fase, se intensificaram debates importantes sobre as possibilidades jurídicas, institucionais e políticas de flexibilizar a Decisão CMC nº 32/00 para permitir a negociação de acordos com preferências comerciais pelos membros, de forma individual.

Note-se que esse mesmo posicionamento de velocidades diferenciadas foi novamente trazido à baila – como visto anteriormente – no contexto das novas negociações extrabloco do Mercosul (Acordo..., 2015), com intuito de viabilizar acordos incluindo os quatro Estados-partes, mas com opções diferenciadas de compromissos e ofertas de desgravação. Ou seja, Brasil e Argentina, em polos diferentes – um querendo celebrar acordo e outro querendo celebrar mais lentamente –, usam o mesmo argumento para justificar seus posicionamentos. Questiona-se, então, até que ponto os Estados-partes poderiam expressar, em comum entendimento, que a aplicação de geometrias variáveis e velocidades diferenciadas de compromissos em negociações extrabloco não configuraria violação da Decisão CMC nº 32/00 e não teria o condão de enfraquecer o Mercosul.

3.2.3 Paraguai

O Paraguai historicamente teve posição flexibilizada dentro do bloco, muito em razão de sua estrutura como país menos desenvolvido e com maiores necessidades para seu desenvolvimento, se comparado aos seus parceiros do Mercosul. Essa condição possibilitou que o país garantisse direitos e condições diferenciadas de tratamento para viabilizar sua posição dentro do bloco, visando a diminuir as assimetrias entre os membros do bloco.

Nesse cenário, o Paraguai adotou posicionamento que autorizou negociações com países de fora do Mercosul, algo que foi amplamente discutido em diferentes momentos históricos do bloco (Flexibilidade..., 2006). Vale mencionar que o Paraguai se manteve relativamente distante do assédio da China por ser um dos poucos países que reconhecem a independência de Taiwan. Recentemente, esse posicionamento se manteve, sendo o Paraguai um dos países que seguem favoráveis às iniciativas negociadoras extrarregionais.

3.2.4 Uruguai

Para o Uruguai, não haveria impedimento à celebração de acordos de livre-comércio de forma individual. Esse posicionamento mais pragmático não é recente. Desde 2006 – quando sinalizou interesse em negociar um acordo de livre-comércio com os Estados Unidos –, o país demonstra vontade política de negociar com parceiros externos e indica descontentamento com o movimento mais lento do bloco no impulso negociador. Na balança política do país, a manutenção da integração latino-americana acabou sempre se sobrepondo à vontade de negociar de forma independente, mas não sem desgastes (Neves, 2008). Esse viés continua se verificando atualmente. Sinal desse entendimento são os recentes movimentos para celebrar acordos de preferência comercial com a China e para adesão ao CPTPP.

Em setembro de 2021, o Uruguai sinalizou sua intenção de celebrar acordo com a China individualmente, iniciativa combatida fortemente pela Argentina e pelos demais membros do bloco. Foram realizadas conversas exploratórias e, em julho de 2022, pouco antes da LX Cúpula de Chefes de Estado do Mercosul, o Uruguai formalmente indicou que os dois países estariam prontos para iniciar negociações. Os demais membros do bloco seriam convidados a participar e aderir às negociações em um segundo momento. Na cúpula do Mercosul de julho de 2022, houve desconforto com relação à iniciativa uruguaia, principalmente porque o lado uruguaio entende que as regras do bloco não impedem o país de negociar unilateralmente acordos de preferência comercial, posicionamento que diverge do adotado por alguns Estados-partes do bloco, notadamente a Argentina, para quem todas as negociações com parceiros externos deveriam ocorrer em bloco, com participação de todos os membros.

Agravando ainda mais a tensão entre Uruguai e demais membros do bloco, pouco antes da LXI Cúpula do Mercosul, marcada para ocorrer na primeira semana de dezembro de 2022, foi noticiada a solicitação de adesão do Uruguai ao CPTPP. Diante da iminência dessa solicitação, os demais membros do bloco apresentaram um texto conjunto ameaçando o Uruguai de adotar as eventuais medidas que julgassem necessárias para defender seus interesses nos âmbitos jurídico e comercial caso o país decidisse efetivamente solicitar a adesão ao acordo. Tal notificação não impediu a solicitação de adesão uruguaia, que foi realizada por seu chanceler, Francisco Bustillo, ao ministro de Comércio e Crescimento das Exportações da Nova Zelândia, Damien O'Connor, durante visita à Oceania. Para o Uruguai, não haveria impedimento no direito internacional dessas aproximações com blocos e países de fora do Mercosul (Uruguai..., 2022).

O argumento jurídico do Uruguai é de três ordens: em primeiro lugar, a restrição contida na Decisão CMC nº 32/00 violaria a soberania política do Uruguai; em segundo lugar, a referida decisão não teria sido internalizada no ordenamento jurídico interno do país e não teria validade como obrigação para cumprimento pelo país; e, em terceiro lugar, para ter vigência interna, a decisão teria que ser aprovada pelo Congresso uruguaio, por limitar ou restringir a atuação internacional do Estado (Natalevich, 2018).

A expectativa do país é ampliar o acesso a mercados de carne e outros produtos agrícolas de países-membros do CPTPP (Miyamoto, 2022). A cúpula do Mercosul de dezembro de 2022 contou com nota à imprensa não assinada pelo Uruguai – a cúpula de julho também não contou com o Uruguai na nota correspondente, denotando a sensibilidade política que paira na relação entre os países do bloco.

Por fim, sobre a Decisão CMC nº 32/00, conclui-se que o sistema de solução de controvérsias do Mercosul jamais foi acionado a respeito dessa norma, e tampouco foi publicada normativa que a regulamente, esclareça sua interpretação ou a necessidade de internalização. A clareza em relação a esse tópico traria segurança jurídica e estabilidade institucional para o bloco, além de aliviar tensões políticas na região. Para que haja clareza, é necessário que os Estados-partes decidam por consenso qual a amplitude da Decisão CMC nº 32/00.

A falta de um entendimento do bloco sobre como a Decisão CMC nº 32/00 deve ser interpretada perpetua dilemas e abre oportunidades para que os Estados-partes possam, como julgarem conveniente, interpretar e posicionar-se em relação ao tema, conforme seja a conveniência da ocasião e de turno. Ao mesmo tempo em que a rigidez da norma, tal como colocada, dificulta os Estados-partes a seguirem em frente com determinados impulsos negociadores, talvez a previsão ali existente sirva justamente para frear iniciativas que poderiam enfraquecer a união do bloco.

A ventilação de novas metodologias negociadoras no Mercosul que proporcionem, ao mesmo tempo, projeção internacional e integração regional, pode surgir a partir de uma interpretação da posição negociadora dos Estados-partes. Algo que, para além do debate a respeito da Decisão CMC nº 32/00, poderia oferecer uma posição mais unificada do grupo.

Percebendo que todos os Estados-partes de alguma forma buscam atenuar a norma da Decisão CMC nº 32/00 em momentos de impasse e vislumbram como saída a possibilidade de negociações com velocidades distintas, a depender do acordo, mas sem a retirada ou exclusão da membresia, questiona-se, como já colocado, até que ponto um entendimento comum do bloco a respeito do alcance da Decisão CMC nº 32/00 ou alguma regulamentação específica poderiam facilitar processos negociadores futuros, especialmente quando determinados membros do bloco têm mais ou menos apetite negociador. A partir da análise dos distintos formatos e estratégias adotadas pelos mega-acordos contemporâneos – especialmente o CPTPP, a Zona de Comércio Livre Continental Africana (African Continental Free Trade Area – AfCFTA) e a Parceria Econômica Regional Abrangente (Regional Comprehensive Economic Partnership – RCEP) –, algumas dessas metodologias poderiam ser úteis para o atual impasse do Mercosul em termos de relacionamento externo: *built-in* agendas, acordos de múltiplas velocidades e compromissos variáveis para contemplar assimetrias (Carvalho e Salles, 2022).

A interpretação da Decisão CMC nº 32/00 por meio de algum consenso que abarque seu alcance e aplicação, para além do que está ali disposto, pode favorecer a transparência das posições negociadoras e evitaria subterfúgios atualmente colocados pelos Estados-partes para questionar a decisão. Por outro lado, manter a situação como está e ignorar o descompasso do texto da Decisão CMC nº 32/00 com o discurso dos diferentes membros do bloco, em momentos importantes de negociações extrabloco, pode dificultar e até mesmo travar o andamento de processos negociadores, a um alto custo político, que culmina no questionamento sobre a continuidade do Mercosul. Negociar unilateralmente ou negar a decisão CMC nº 32/00 enfraquece o Mercosul,

no entanto, reforçar que a negociação do bloco deve ocorrer exclusivamente de forma conjunta também pode levar ao seu enfraquecimento.

É notória a necessidade de o Brasil liderar a discussão interna – que parece cada vez mais inevitável – sobre como o Mercosul pode continuar oferecendo uma plataforma global de integração sem, ao mesmo tempo, tolher a vontade política de alguns Estados-partes que se mostram determinados a seguir em frente com abertura comercial extrabloco. Esse equilíbrio pode ser buscado, mas dependerá de habilidade diplomática na relação intrabloco e do potencial esclarecimento sobre a Decisão CMC nº 32/00 e/ou sobre a aceitação de metodologias negociadoras pouco empregadas ou inéditas nos acordos mercosulinos (CNI..., 2015).

4 PERSPECTIVAS PARA O FUTURO DO RELACIONAMENTO EXTERNO DO MERCOSUL

4.1 Primeiros sinais do novo governo Lula

No que diz respeito às negociações externas, a nota à imprensa emitida pela LXI Cúpula do Mercosul, em dezembro de 2022, aponta para a necessidade de modernização da agenda externa do bloco para aumento de sua inserção internacional. Destaca também os resultados do recém-concluído acordo com Singapura, ainda pendente de assinatura, e do empenho para a assinatura do acordo com a EFTA. Ao mesmo tempo, assinala os esforços com Canadá, Coreia do Sul e Indonésia em rodadas de negociações futuras e os diálogos exploratórios com Vietnã e El Salvador. Também foram enaltecidos os contatos realizados com a Aliança do Pacífico, Colômbia e Equador. Finalmente, em temas correlatos:

ressaltaram os avanços alcançados nos assuntos técnicos pendentes no marco da concretização do Acordo de Associação com a União Europeia, bem como os trabalhos realizados com relação a indicações geográficas. Igualmente, acordaram continuar realizando esforços com vistas à assinatura, no mais breve prazo possível, de um acordo equilibrado e benéfico para todas as partes.

Em tal sentido, expressaram sua preocupação pela evolução de iniciativas legislativas que, inspiradas por uma legítima preocupação pelo meio ambiente, possam desembocar em medidas restritivas de natureza unilateral, extraterritorial e discriminatória, em prejuízo das economias do Mercosul.

Congratularam-se pela realização da reunião do Grupo de Trabalho para a Promoção do Comércio, os Investimentos e o Encadeamento Produtivo com a República Dominicana, que teve lugar em formato presencial na cidade de Santo Domingo (Brasil, 2022d).

No comunicado conjunto dos presidentes dos Estados-partes do bloco, o conteúdo é majoritariamente formado por declarações sobre questões ambientais, sociais e de direitos humanos. Há apenas uma declaração sobre a questão comercial, que pouco revela os meandros do potencial conflito sobre negociações comerciais do bloco e de seus membros.

Reafirmaram seu compromisso em continuar fortalecendo e aprofundando o desenvolvimento econômico da região, buscando promover políticas que fortaleçam o comércio de bens e serviços, incorporando um enfoque inclusivo e sustentável em benefício dos cidadãos de nossos países (Brasil, 2022c).

Após as declarações realizadas na cúpula do Mercosul, com a posse do novo governo e a indicação dos novos líderes da agenda de comércio exterior brasileira, pondera-se sobre a continuidade das iniciativas mencionadas na nota à imprensa naquela oportunidade e sobre a possibilidade

de eventual alteração de prioridades negociadoras, inclusive no que se refere ao posicionamento do Brasil perante o próprio Mercosul.

O discurso de Lula na cerimônia de posse no palácio do Planalto não tratou de questões relacionadas ao comércio exterior ou à situação do Mercosul. No entanto, a fala do presidente perante o Congresso Nacional trouxe, sim, considerações sobre a relação do Brasil com o Mercosul e destacou que o diálogo externo do Brasil será retomado a partir de blocos regionais, especificamente o Mercosul e a União de Nações Sul-Americanas (Unasul).¹⁴

Nosso protagonismo se concretizará pela retomada da integração sul-americana, a partir do Mercosul, da revitalização da Unasul e demais instâncias de articulação soberana da região. Sobre essa base poderemos reconstruir o diálogo ativo e ativo com os Estados Unidos, a Comunidade Europeia, a China, os países do Oriente e outros atores globais; fortalecendo os Brics, a cooperação com os países da África e rompendo o isolamento a que o país foi relegado (Brasil, 2023a).

Fica claro, portanto, que esses blocos regionais assumirão um protagonismo diferenciado na nova gestão federal, e o Brasil seguirá suas parcerias estratégicas a partir deles.

No discurso de posse do novo ministro de Indústria e Comércio Exterior, a sinalização política foi de fortalecimento das relações do Brasil com os países vizinhos.

O Brasil não tem conseguido desempenhar o papel de coordenação em seu entorno, assim incluir significará também integrar o Brasil. Não por capricho ou para simplesmente acompanhar as boas novas do pensamento econômico, mas porque juntos e integrados produtivamente aos nossos vizinhos somos mais fortes e cumprimos as diretrizes para as nossas relações internacionais que estão esculpidas, no artigo 4º, parágrafo único da nossa Constituição.

(...)

A integração, contudo, não virá por geração espontânea, ela exigirá diálogo constante com nossos parceiros com vistas a se criar uma verdadeira governança produtiva em nossa região. O presidente Lula, todos sabemos, é o único capaz de liderar esse moderno e corajoso projeto (Brasil, 2023c).

No discurso de posse do novo chanceler Mauro Vieira, houve sinais ainda mais fortes da aproximação da política brasileira com a América Latina e com os parceiros do Mercosul. Exemplo disso é a menção ao retorno à Unasul e o retorno à Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac), formalizados no dia 5 de janeiro de 2023, com presença confirmada do presidente do Brasil na primeira reunião do ano. Nota-se a intenção do governo de resolver tensões internas e a vontade de tornar a América Latina e o Caribe uma força multipolar. Mais do que isso, o novo chanceler deu indícios do direcionamento da política nacional em relação às futuras negociações com parceiros de fora do bloco.

O abandono da América Latina e do Caribe talvez seja a que nos ocasionou maiores prejuízos.

O retorno do Brasil à sua própria região significará o engajamento e o diálogo com todas as forças políticas, para que possamos recuperar a capacidade de defender nossos interesses e contribuir para o desenvolvimento e a estabilidade regionais. Nossa ideologia na região será a ideologia da integração.

Daremos atenção especial à parceria estratégica com Argentina, Uruguai e Paraguai, fortalecendo os mecanismos bilaterais e a implementação de projetos de interesse comum. O Mercosul deve ser aprofundado, juntamente com nossos três parceiros, nas vertentes que tenham impacto direto na vida

14. Formado em 2008, com vigência inicial em 2011, a Unasul é um bloco que reúne os doze países da América do Sul: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela. O acordo tem como principal objetivo fomentar a integração entre os seus países-membros.

das pessoas e no comércio intra e extrarregional, com ênfase no avanço da liberalização e facilitação do comércio dentro do bloco, da conclusão de acordos externos equilibrados, na promoção dos investimentos, no turismo e na facilitação da circulação de pessoas e bens (Brasil, 2023b).

Para as relações externas, o discurso do chanceler apontou para a Ásia, em particular China, Índia, Japão e Asean, sob a forma de “uma estratégia ambiciosa”. Destaca-se a utilização do instrumento de cooperação como forma prioritária de tratar temas relevantes, como: mudança do clima; proteção do meio ambiente; e ciência, tecnologia e inovação. Chama a atenção a fala sobre a relação com a UE.

As relações com países europeus serão retomadas em novas bases. Aprofundaremos a parceria estratégica com a União Europeia e cooperaremos em temas de interesse mútuo, como a dupla transição climática e digital, a inclusão social e a igualdade de gênero. Valorizaremos os ideais democráticos de parte a parte. Nos interessa um Acordo Mercosul-UE equilibrado e com ganhos reais para a economia brasileira, tanto em comércio como em investimentos, e evitando que o meio ambiente, tema muito caro ao Brasil, seja utilizado como pretexto para o protecionismo (Brasil, 2023b).

Cabe mencionar a primeira visita oficial feita por um chanceler estrangeiro no início da nova gestão, feita pelo ministro dos Negócios Estrangeiros do Japão, Yoshimasa Hayashi, para tratar de temas como: expansão do comércio e investimentos; cooperação em ciência, tecnologia e inovação; segurança energética e alimentar; mudança do clima e parcerias para descarbonização; atualização do mecanismo bilateral de cooperação técnica; política de vistos para viagens de curta duração e integração de comunidades; e diálogo em foros multilaterais (Brasil, 2023d).

Ao mesmo tempo que a Ásia e a UE aparecem como prioridade na visão do novo chanceler brasileiro, sinaliza-se que as negociações com países da Ásia e com a UE poderão ter uma nova abordagem. Há um desafio de casar essa nova abordagem com os interesses de todos os países do Mercosul, que apresentam diferentes momentos de maturidade negociadora em relação a tais parceiros comerciais, questão discutida na seção anterior. Nesse ponto, o Brasil enfrenta a difícil posição de exercer a liderança que lhe cabe no bloco para equilibrar as forças – por vezes antagônicas – de suas contrapartes mercosulinas e conduzir negociações extrabloco que atendam às expectativas de todos.

4.2 Estratégias possíveis

Considerando as inovações regulatórias realizadas entre 2017 e 2021, no âmbito do Mercosul, nos temas de facilitação de investimentos intra-Mercosul, contratações públicas, boas práticas e coerência regulatória, facilitação de comércio e comércio eletrônico, poderia se pensar em iniciativas exploratórias e de cooperação nesses temas com países asiáticos e com a Asean. Negociações de acesso a mercado e redução de tarifas, porém, parecem de difícil concretização, pelo menos em bloco, com os países identificados pelo chanceler em seu discurso de posse.

Da mesma forma, a concretização do acordo com Singapura – com a assinatura final do documento –, dependerá dos esforços do parceiro comercial e do setor privado brasileiro para incentivar a revisão legal do texto e a sua assinatura. A dificuldade não é tanto comercial, uma vez que Singapura é o sétimo maior destino das exportações brasileiras e o acordo viabilizará o acesso do Mercosul a mercados – especialmente nos setores de carnes e de minérios –, mas enfrenta sensibilidades políticas. A ideia de abrir os mercados do bloco para países asiáticos enfrenta resistência de setores importantes, que inclusive se colocaram contra a conclusão do acordo com Singapura. Há dúvidas, portanto, sobre como o atual governo tratará esse conflito herdado da gestão anterior. Espera-se,

contudo, que a assinatura seja realizada, uma vez que tanto Argentina como Uruguai – países que vêm divergindo sensivelmente quanto às liberdades negociadoras com terceiros países – concordam com os benefícios de tal aproximação comercial.

Dificuldades ainda maiores devem persistir nas conversas com países como Vietnã e Coreia do Sul. Mais uma vez, o setor privado interessado – principalmente empresas do agronegócio – terá que envidar esforços importantes para impulsionar os diálogos na nova gestão.

A prioridade que o tema ambiental assume na nova administração federal, somada à abordagem da UE com relação a esse tema nas frentes de conclusão do acordo entre Mercosul e UE, pode dar novo impulso aos diálogos entre os blocos. Sabe-se que Bruxelas tem dificultado abordagens bilaterais com o Brasil para debater temas relacionados a segurança alimentar, meio ambiente e medidas sanitárias e fitossanitárias, muito em razão de uma política que visa ao alcance regulatório extraterritorial e que, por vezes, carece de aparato multilateral consistente. Com a abordagem contundente adotada pelo novo governo em torno da temática ambiental, é possível que haja um arrefecimento da rigidez europeia, possibilitando algum nível de diálogo para melhorias no acordo do Mercosul com o bloco europeu. Certamente o setor privado agroindustrial também deverá engajar-se nesse diálogo para mostrar união entre o discurso público e os atos do setor privado, que podem afetar diretamente a política ambiental.

Essa aproximação, contudo, não depende só da relação extrabloco, mas de um consenso entre os próprios membros do Mercosul a respeito das posições conjuntas que podem ser adotadas para implementação e efetiva conclusão do acordo com os europeus, em outros temas como propriedade intelectual e compras governamentais. Certamente haverá uma busca por temas que fortaleçam a reindustrialização do Brasil, algo reforçado durante a campanha presidencial, destacado pelo novo ministro da Indústria e Comércio Exterior e apontado como prioridade no relatório de transição governamental (Brasil, 2022e, p. 32).

Ao mirar as relações do Brasil com o Mercosul e com a América Latina, alguns pontos chamam a atenção. Em primeiro lugar, a vinda do presidente da Argentina, Alberto Fernández, para cumprimentar pessoalmente o presidente Lula, após a divulgação dos resultados das eleições no Brasil, aponta para a proximidade da parceria política que pode ser desenvolvida nos próximos quatro anos. O fato de a atual administração argentina querer atuação conjunta do Mercosul para negociações extrabloco reforça a Decisão CMC nº 32/00, mas a menção a diferentes velocidades negociadoras pode convergir futuramente com uma posição brasileira nesse mesmo sentido.

Em segundo lugar, com exceção do presidente Lula, não há menção nos discursos de posse dos principais líderes da política comercial brasileira das perspectivas de relações do Brasil com os Estados Unidos. Esse “esquecimento” pode tanto sinalizar uma mudança na priorização das relações com esse país como uma provocação política para atrair a atenção do líder norte-americano. Evidência disso foi o encontro entre os presidentes do Brasil e dos Estados Unidos em fevereiro de 2023 (Riveira, 2023). Chama a atenção, por exemplo, a menção no relatório de transição do novo governo que o Brasil isolou a Venezuela e, por isso, “cometeu o erro estratégico de transformar a América do Sul em palco da disputa geopolítica entre Estados Unidos, Rússia e China” (Brasil, 2022e, p. 51). É possível que uma reaproximação com a Venezuela tente equilibrar forças de poder em relação à posição dos Estados Unidos na região. Os relatos sobre o encontro entre os chefes de Estado do Brasil e

dos Estados Unidos apontam para esse xadrez em torno da Venezuela e do fortalecimento dos líderes na América Latina (Chade, 2023).

Ao mesmo tempo – e em terceiro lugar –, a exaltação da Unasul resgata a política brasileira em direção à integração latino-americana. Nota-se o retorno a política social- desenvolvimentista regional, com valorização de temas como direitos humanos, igualdade de gênero e proteção de populações indígenas. Esse posicionamento brasileiro faz contraponto à potencial liderança dos Estados Unidos em relação aos países da América Latina. O Brasil parece determinado a assumir o fronte novamente como protagonista na América Latina e estabelecer novos parâmetros de cooperação entre todos os países da região, principalmente entre os países do Mercosul.

Tomando como base as recentes declarações presidenciais e ministeriais a respeito do interesse em estabelecer diálogo do Mercosul com a China, um desafio político para esse diálogo é a relação diplomática existente entre o Paraguai e Taiwan. A relação antiga se intensificou na década de 1990, após a celebração de diferentes convênios e facilitou a emigração de cidadãos de Taiwan para o Paraguai, que conta hoje com alta concentração de população taiwanesa. O Paraguai reconhece Taiwan como nação soberana independente, algo que os demais países do Mercosul não fazem. O reconhecimento de Taiwan é algo que colide com a política chinesa, que não aceita o movimento separatista e segue o ideal de uma China una (Pinheiro-Machado, 2011). Há dúvidas sobre como a China receberia uma proposta de negociação de acordo com o Mercosul, considerando a relação bilateral entre Paraguai e Taiwan. Vale ressaltar que a decisão das eleições presidenciais paraguaias em 2023 pode alterar esse cenário, dada a possibilidade de reaproximação do Paraguai com a China.

Entretanto, ao analisar o histórico de relacionamento externo, bem como o atual acervo de acordos comerciais da China, percebe-se que o fato de Estados terem acordos em vigor ou em negociação com Taiwan não é impeditivo para que a China também negocie e assine acordos com esses mesmos sócios. Isso pode ser identificado tanto em acordos bilaterais como em regionais e no mega-acordo regional asiático, o RCEP, no qual diversos membros têm acordos com Taiwan, o que não inviabilizou a conclusão e a entrada em vigor do mega-acordo.¹⁵

Como se viu, o processo negociador do Mercosul tem enormes complexidades, e alcançar o consenso para a conclusão de um acordo comercial exige construção de vontade política em escala regional, bem como diálogo e transparência com o setor privado, movimentos sociais e sociedade em geral, que serão os principais afetados pela entrada em vigor de um acordo.

O Mercosul acumula três acordos concluídos – UE, EFTA e Singapura –, porém não assinados. Com base no que se vê no processo de revisão jurídica do Acordo Mercosul-UE, a retomada política desses acordos concluídos em princípio deve seguir diversas etapas para finalização do processo legislativo internacional para que possam, de fato, entrar em vigor (concluir revisão jurídica, assinatura dos chefes de Estado, ratificação pelos congressos nacionais e finalmente o início da implementação do acordo). Essas etapas ainda vão gerar enorme desgaste negociador, do ponto de vista da política interna, tanto para os governos quanto para os setores privado e social, tanto do lado do Mercosul, quanto dos demais sócios.

15. Taiwan possui acordos comerciais vigentes com Nova Zelândia e Singapura, membros do RCEP, desde 2013 e 2014, respectivamente. Também está com negociações em andamento para eventual acordo comercial com Indonésia e Filipinas, signatários do mega-acordo asiático. Além disso, China e Taiwan têm acordos bilaterais com outros sócios em comum, como Panamá e Índia.

Será necessário internalizar esses três acordos com o máximo de diálogo e transparência com os setores envolvidos e atingidos para evitar que as pressões internas obstaculizem a plena entrada em vigor dos acordos já concluídos, para que não se acumulem junto a um grupo considerável de acordos firmados pelo Mercosul, tanto intra quanto extrarregional, que ainda não estão em vigor.

Para além das negociações externas, outra iniciativa que foi realizada, em setembro de 2022, e que não era implementada pelo bloco desde 1995, diz respeito às reduções das alíquotas vigentes na TEC. O CMC decidiu reduzir definitivamente em 10%, e de forma horizontal, as alíquotas de importação de 80% do universo tarifário da TEC (Brasil, 2022b). Essa medida representou a formalização de um acordo realizado em novembro de 2021 entre Brasil e Argentina (Brasil, 2021), que foi aceito pelos demais membros do bloco apenas em agosto de 2022, tornando-se definitiva para o Mercosul.

Todavia, além da redução de 10% descrita, em maio de 2022, o Brasil adotou, de forma unilateral e temporária, uma redução adicional de 10% sobre as alíquotas da TEC (no mesmo universo de 80% das linhas tarifárias existentes). A justificativa brasileira seria minimizar as dificuldades trazidas pela guerra entre Ucrânia e Rússia. Essa redução unilateral está vigente até dezembro de 2023. Contudo, não há garantias de que ela será mantida, e o posicionamento do atual governo priorizando o Mercosul e as negociações em bloco são indicativos da suspensão de medidas unilaterais de redução tarifária antes adotadas pelo Brasil (Brasil, 2022a).

A partir da análise da evolução dos acordos celebrados pelo Mercosul (seção 1) e das regras negociadas intrabloco para legitimar as negociações com terceiros países (seção 2), nota-se que, por um lado, há vontade dos membros em seguir ampliando seu universo de acordos. Por outro lado, não há consenso sobre o grau de liberdade que cada país deve ter para seguir negociando individualmente, e as regras do Mercosul são convenientemente utilizadas por seus membros conforme a motivação política do momento. O atual governo brasileiro emitiu sinais claros do direcionamento que será dado à política comercial e ao acesso a novos mercados, sendo notória a prioridade do Mercosul e da integração latino-americana. Portanto, parece remota a possibilidade de o Brasil continuar adotando ações unilaterais em relação a esses temas. Restam, contudo, desafios importantes ao protagonismo brasileiro para perseguir a união do bloco mercosulino, organizar as regras vigentes, manter os países-membros engajados e concluir com sucesso acordos negociados ou em negociação.

REFERÊNCIAS

ACORDO do Mercosul com a UE pode ter distintas velocidades. **Exame.com**, 25 maio 2015. Disponível em: <<https://exame.com/economia/uruguai-acordo-do-mercosul-com-a-ue-pode-ter-distintas-velocidades/>>.

ANDRADE JUNIOR, Evaristo Nunes de. A Decisão CMC nº 32/00 e os acordos extrarregionais do Mercosul. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 6., 2017, Belo Horizonte, Minas Gerais. **Anais...** Belo Horizonte: ABRI, 2017. p. 12-13. Disponível em: <<https://bit.ly/3WwvIXv>>.

ARAUJO, A.; GONÇALVES, J. La red de acuerdos y las negociaciones externas del Mercosur. **Brazilian Journal of International Relations**, 29 out. 2021. Disponível em: <<https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/bjir/article/view/12555>>.

ARGENTINA. Presidencia. **Discurso del presidente de la Nación, Alberto Fernández, en la apertura del 138o período de sesiones ordinarias del Congreso de la Nación**. Buenos Aires: Presidencia, 2020a. Disponível em: <<http://bit.ly/3zpjHsa>>.

_____. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. **Mercosur**: Argentina presentó soluciones para continuar negaciones externas. Buenos Aires: MRE, 2020b. (Información para la Prensa nº 095/2020). Disponível em: <<https://bit.ly/3orgiay>>.

BANDEIRA, Luiza; CARMO, Marcia. Cautela argentina em acordo com UE divide governo brasileiro. **UOL**, 11 jun. 2015. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/bbc/2015/06/11/cautela-argentina-em-acordo-com-ue-divide-governo-brasileiro.htm>>.

BRASIL. Ministério da Economia. Resolução Gecex nº 269, de 4 de novembro de 2021. Concede redução temporária das alíquotas do Imposto de Importação ao amparo do art. 50, alínea d, do Tratado de Montevidéu de 1980, internalizado pelo Decreto Legislativo nº 66, de 16 de novembro de 1981, tendo por objetivo facilitar o combate aos efeitos da pandemia do coronavírus/covid-19 na economia nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 nov. 2021. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-gecex-n-269-de-4-de-novembro-de-2021-357327000>>.

_____. Ministério da Economia. Resolução Gecex nº 353, 23 de maio de 2022. Altera a Resolução Gecex nº 272, de 19 de novembro de 2021 e concede redução temporária das alíquotas do Imposto de Importação ao amparo do art. 50, alínea d, do Tratado de Montevidéu de 1980, internalizado pelo Decreto Legislativo nº 66, de 16 de novembro de 1981, tendo por objetivo atenuar os efeitos dos choques de oferta causados pela pandemia e pela crise internacional na economia brasileira. **Diário Oficial da União**, Brasília, 24 maio 2022a. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-gecex-n-353-de-23-de-maio-de-2022-402126532>>.

_____. Ministério da Economia. Resolução Gecex nº 391, de 23 de agosto de 2022. Altera a Tarifa Externa Comum, conforme estabelecido na Decisão nº 08/22 do Conselho do Mercado Comum do Mercosul e altera os Anexos I, II e VI da Resolução Gecex nº 272, de 19 de novembro de 2021, que alterou a Nomenclatura Comum do Mercosul – NCM e a Tarifa Externa Comum – TEC para adaptação às modificações do Sistema Harmonizado (SH-2022). **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 ago. 2022b. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-gecex-n-391-de-23-de-agosto-de-2022-425062262>>.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Comunicado conjunto dos presidentes dos Estados-partes do Mercosul e Estados associados**. Nota à Imprensa nº 189. Brasília: MRE, 6 dez. 2022c. Disponível em: <<http://bit.ly/3G5I7e2>>.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **LXI cúpula de chefes de Estado do Mercosul e Estados associados e LXI Reunião ordinária do Conselho do Mercado Comum**: Comunicado de Imprensa de Argentina, Brasil, Paraguai e Bolívia. Nota à Imprensa nº 192. Brasília: MRE, 6 dez. 2022d. Disponível em: <<http://bit.ly/42TvLiZ>>.

_____. Gabinete de Transição Governamental. **Relatório final do Gabinete de Transição Governamental**. Brasília, 22 dez. 2022e. Disponível em: <<https://gabinetedatransicao.com.br/noticias/relatorio-final-do-gabinete-de-transicao-governamental/>>.

_____. Câmara dos Deputados. **Leia o discurso do presidente Lula na íntegra**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1 jan. 2023a. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/932450-leia-o-discurso-do-presidente-lula-na-integra/>>.

_____. Fundação Alexandre de Gusmão. **Discurso do embaixador Mauro Vieira por ocasião da posse no cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores**. Brasília: Funag, 2 jan. 2023b. Disponível em: <<https://bit.ly/424Ckh9>>.

_____. Serviços e Informações do Brasil. **Discurso do vice-presidente Geraldo Alckmin**. Brasília, 4 jan. 2023c. Disponível em: <<https://www.gov.br/pt-br/noticias/comunicacao/2023/01/discurso-do-vice-presidente-geraldo-alckmin>>.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Visita oficial ao Brasil do ministro dos Negócios Estrangeiros do Japão, Yoshimasa Hayashi**. Nota à Imprensa nº 6. Brasília: MRE, 6 jan. 2023d. Disponível em: <<http://bit.ly/3M7fAZw>>.

CARVALHO, Marina Amaral Egydio de; SALLES, Marcus Maurer de. Os mega-acordos regionais contemporâneos (CPTPP, RCEP e AfCFTA): uma primeira aproximação comparativa aos acordos e suas estruturas regulatórias. **Boletim de Economia Política Internacional**, n. 32, 2022. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11189>>.

CHADE, Jamil. Lula pediu que Biden reavalie relação com Cuba e Venezuela. **Portal UOL**, 11 fev. 2023. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2023/02/11/lula-pediu-que-biden-reavaliasse-relacao-com-cuba-e-venezuela.htm>>.

CNI – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Processo de internalização dos atos internacionais no Brasil**: diagnóstico e sugestões de aprimoramento. Brasília: CNI, 2018.

CNI defende que países do Mercosul permitam flexibilidade para negociar acordos comerciais. **Agência de Notícias da Indústria**, 16 jul. 2015. Disponível em: <<http://bit.ly/3ZEW35H>>.

FLEXIBILIDADE no Mercosul tem limites, diz Amorim. **G1**, 11 set. 2006. Disponível em: <<http://bit.ly/410b17z>>.

JUEGUEN, Francisco. El plan de Alberto Fernández para el acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea. **La Nación**, 10 mar. 2020. Disponível em: <<https://www.lanacion.com.ar/economia/industria-el-plan-alberto-fernandez-acuerdo-ue-nid2341934/>>.

LUCERO, Juan Cruz; KESTELBOIM, Mariano. Los riesgos de bajar las barreras. **Página 12**, 29 jul. 2019. Disponível em: <<https://www.pagina12.com.ar/208915-los-riesgos-de-bajar-las-barreras>>.

MIYAMOTO, Hidetake. Uruguay applies to join CPTPP in bid for Asian export boost. **Nikkei Asia**, 2 dez. 2022. Disponível em: <<https://asia.nikkei.com/Economy/Trade/Uruguay-applies-to-join-CPTPP-in-bid-for-Asian-export-boost>>.

NATALEVICH, Martín. Gobierno concluyó que puede negociar por fuera del Mercosur. **El Observador**, 3 mar. 2018. Disponível em: <<https://www.elobservador.com.uy/nota/gobierno-concluyo-que-puede-negociar-por-fuera-del-mercosur-201833500>>.

NEVES, Leonardo Holzmann. **O Uruguai e o Mercosul**: governo e atores domésticos. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

PEÑA, Félix. La adaptación del Mercosur a realidades dinámicas: nueva aproximación al debate recurrente y complejo sobre compromisos asumidos. **Félix Peña**, maio 2015. Disponível em: <<http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2015-05-adaptacion-mercosur-realidades-dinamicas>>.

PINHEIRO-MACHADO, Rosana. Uma ou duas Chinas? A “questão de Taiwan” sob o ponto de vista de uma comunidade chinesa ultramar (Ciudad del Este, Paraguai). **Civitas**: Revista de Ciências Sociais, v. 10, n. 3, p. 468-489, 2011.

RESENDE, Márcio. Argentina recua e quer continuar nas negociações do Mercosul, mas num ritmo diferente de Brasil, Paraguai e Uruguai. **G1**, 1 maio 2020. Disponível em: <<http://bit.ly/3Gcduns>>.

RIVEIRA, Carolina. Biden convida Lula para visita à Casa Branca em fevereiro; veja íntegra da mensagem. **Exame.com**, 9 jan. 2023. Disponível em: <<https://exame.com/mundo/biden-convida-lula-para-visita-a-casa-branca-em-fevereiro-veja-integra-da-mensagem/>>.

SIMONOFF, Alejandro. Mercosur como política exterior argentina y sus desafíos actuales. **Lua Nova**, n. 112, 2021. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ln/a/vgJHCrWMwbN9hVTFhZHNQcg/?lang=es>>.

URUGUAI esnoba Mercosul e anuncia entrada em tratado Transpacífico. **O Tempo**, 1 dez. 2022. Disponível em: <<https://www.otempo.com.br/mundo/uruguai-esnoba-mercosul-e-anuncia-entrada-em-tratado-transpacifico-1.2775586>>.

VENTURA, Deisy; PEROTTI, Alejandro D. **El proceso legislativo del Mercosur**. Montevideo: Fundación Konrad-Adenauer Uruguay, 2004. Disponível em: <https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=feee2698-0783-2855-8b7f-4ad80dc7f533&groupId=252038>.

MUDANÇAS NA TARIFA ADUANEIRA E NO CUSTO DE TRANSPORTE NO BRASIL NO PERÍODO 2019-2022: O QUE ACONTECEU COM A PROTEÇÃO NOMINAL?¹

Honorio Kume²

SINOPSE

No período 2021-2022, o governo brasileiro resolveu tomar medidas para avançar na abertura comercial, reduzindo as tarifas em 20% (exceto em alguns setores escolhidos), sendo 10% de forma permanente, aprovada pelo Mercosul, e 10% por sua própria iniciativa, até 2023. Simultaneamente, a partir do final de 2019, em decorrência das restrições impostas pela pandemia de covid-19, os custos de transporte aumentaram substancialmente. O objetivo deste trabalho é avaliar o impacto, sobre a proteção nominal no Brasil, destes dois movimentos: a redução da proteção tarifária e a elevação da proteção natural por meio de aumento nos custos de transporte. Os resultados mostram que o aumento no custo de transporte superou a queda nas tarifas. Assim, apesar dos esforços do governo brasileiro, não ocorreu, como o planejado, uma redução da proteção nominal à produção interna. A partir de 2023, se o custo de transporte retornar aos níveis praticados em 2019, o aumento na proteção natural desaparecerá, restando a queda na proteção tarifária de 11,3% para 10,1%. Esse resultado foi alcançado diante da falta de unanimidade no Mercosul para reduções tarifárias mais substantivas, mas é pouco expressivo para um país com tarifas muito acima das praticadas por outros países emergentes.

Palavras-chave: custo de transporte; tarifas de importação; proteção tarifária; proteção natural.

ABSTRACT

In 2021-2022, the Brazilian government decided to implement measures to liberalize imports, reducing tariffs by 20% (except for some chosen sectors), 10% of which permanently approved by Mercosur and 10% on its own initiative, until 2023. At the same time, from the end of 2019, as a result of the restrictions imposed by the covid-19 pandemic, transport costs increased substantially. The aim of this article is to evaluate the impact on nominal protection in Brazil of these two movements: reduction in tariff protection and increase in protection through an increase in transport costs. The results show that the increase in transportation cost outweighed the drop in tariffs. Thus, despite the efforts of the Brazilian government, a reduction in nominal protection for domestic production did not occur as planned. In 2023, if transport costs return to the levels observed in 2019, the increase in natural protection will disappear, leaving a fall in tariff protection from 11.3% to 10.1%, a positive result when one considers the lack of unanimity in Mercosur regarding more substantive tariff reductions, but a not sizable reduction for a country with tariffs far above those practiced by other emerging countries.

Keywords: transport cost; import tariffs; tariff protection; natural protection.

JEL: F13.

Artigo recebido em 6/2/2023 e aprovado em 15/3/2023.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bepi35art3>

1. Agradeço a André Pineli, Leane Naidin e Sandra Rios pelas valiosas sugestões que corrigiram erros e melhoraram substancialmente o texto; a Juan Labraga pelos comentários sobre a reforma tarifária no Mercado Comum do Sul (Mercosul); à biblioteca do Centro de Ciências Sociais da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (CCS/UERJ) por propiciar o acesso a textos não disponíveis nos periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Nível Superior (Capes) e a Henry Pourchet pela gentileza em repassar a tarifa aduaneira de 2019.

2. Professor titular da Faculdade de Ciências Econômicas (FCE) da UERJ. *E-mail:* <honorio.kume@gmail.com>.

1 INTRODUÇÃO

No final dos anos 1960, o custo de transporte no comércio internacional passou a ser incorporado na avaliação dos níveis de proteção às indústrias domésticas. Balassa (1968), ao examinar se a estrutura tarifária nos países desenvolvidos afeta as exportações de bens processados nos países em desenvolvimento, incluiu o custo de transporte, que denominou de proteção natural, na fórmula do cálculo da taxa de proteção efetiva. Assim, o nível de proteção passou a ter dois componentes: um proporcionado pelas tarifas e outro pelo custo de transporte. Entretanto, devido à falta de informações confiáveis sobre as despesas com traslado internacional de mercadorias que dependem da distância em relação ao país fornecedor e do volume do produto importado, incluiu somente as tarifas nas suas estimativas de proteção nominal e efetiva, preferindo avaliar os possíveis efeitos do custo de transporte na análise de produtos específicos.

Johnson (1966; 1969) analisou os efeitos da proteção natural sobre a eficiência na alocação de recursos, o nível de bem-estar e as preferências tarifárias concedidas em acordos comerciais quando a tarifa é cobrada sobre o valor das importações, inclusive o custo de transporte.³

A partir de 1970, a divulgação dos dados de custos de transporte junto com as estatísticas de comércio exterior em alguns países e uma maior disponibilidade de informações sobre preços de fretes internacionais estimularam diversas aplicações empíricas, comparando as proteções proporcionadas à indústria doméstica pela tarifa aduaneira e pelo custo de transporte. No entanto, uma avaliação da importância do custo de transporte em relação às tarifas não pode ser generalizada devido às características de cada país, como o estágio de liberalização das importações e a localização geográfica diante dos fornecedores externos, bem como das fontes de dados de custo transporte – preço de frete ou alíquota implícita obtida pelo quociente entre os valores das importações CIF e FOB – e de tarifas – legais ou arrecadadas.

Apesar disso, diversos estudos ressaltaram a importância do custo de transporte.⁴ Waters II (1970) estimou para os Estados Unidos, em 1965, um custo de transporte de 6,3% ante uma tarifa de 11,2%. Posteriormente, Clark (1981), utilizando dados de 1975-1976, estimou um custo de transporte de 8,2%, superior à tarifa de 6,7%. Conlon (1981) obteve um custo de transporte de 14,4% para a Austrália e de 4% para o Canadá, além de tarifas de, respectivamente, 22,9% e 10,5%, em 1974. Braga e Guimarães (1982) encontraram para o Brasil um custo de transporte de 11% e tarifa de 40,5% em 1973.

No período 1985-1995, na medida em que os países avançaram nos seus programas de redução das tarifas (Irwin, 2022), a comparação entre a tarifa e o custo de transporte como fontes de proteção deixou de ser relevante. Além disso, o custo de transporte tinha uma tendência declinante devido ao progresso tecnológico que permitiu de forma crescente o traslado de mercadorias por meio de contêineres (Hummels, 2007). Consequentemente, estudos comparativos sobre a proteção propiciada pelos custos de transporte e pelas tarifas praticamente desapareceram na literatura de política comercial.

3. A tarifa pode ser cobrada sobre valor *free on the board* (FOB) das importações, que corresponde ao valor da mercadoria colocada a bordo do navio no porto do país exportador, como ocorre nos Estados Unidos e na Austrália, ou sobre o valor *cost, insurance and freight* (CIF), que mede o valor da mercadoria a bordo do navio no porto do país importador, aplicado pela maioria dos países, inclusive o Brasil.

4. Todos os trabalhos citados estimam as proteções nominal e efetiva geradas pelo custo de transporte e pela tarifa. No entanto, dado o interesse deste trabalho, reportamos apenas as estimativas de proteção nominal.

Recentemente, essa questão assumiu importância novamente no Brasil. País retardatário no programa de liberalização de importações, que ainda mantinha uma tarifa média de cerca de 14%, em 2016, para produtos industrializados, muito acima das praticadas por países de renda *per capita* similar (Kume, 2018), resolveu, em 2021-2022, tomar medidas para avançar na abertura comercial, reduzindo as tarifas em 20%, exceto em alguns setores escolhidos, sendo 10% de forma permanente e 10% de forma temporária, até 2023. Simultaneamente, a partir do final de 2019, em decorrência das restrições impostas pela pandemia de covid-19, os custos de transporte aumentaram substancialmente, efeito também de natureza temporária (Blyde e Martincus, 2021).

O objetivo deste trabalho é avaliar o impacto, sobre a proteção nominal no Brasil, de dois movimentos de sinais opostos: a redução da proteção tarifária e a elevação da proteção natural por meio do aumento nos custos de transporte. O estudo foca apenas a proteção nominal. A proteção efetiva importa apenas na alocação de recursos, que não seria afetada pela ocorrência de efeitos previsíveis de curta duração. Da mesma forma, um corte linear de 10% nas tarifas de forma permanente, ainda que com exceções, não deve afetar a ordenação das atividades segundo a proteção efetiva.

Além desta breve introdução, o trabalho está dividido em quatro seções. A seção 2 apresenta resumidamente as mudanças ocorridas nas tarifas e nos custos de transporte nas transações internacionais no Brasil no período 2019-2022. A seção 3, após definir a composição da proteção nominal total, descreve os procedimentos adotados para obter um conjunto de produtos comparáveis entre 2019 e 2022 e sua classificação por atividade. A seção 4, por sua vez, apresenta a distribuição dos setores segundo faixas de variação em pontos percentuais (p.p.) do custo de transporte e da tarifa entre aqueles anos e analisa os impactos sobre a proteção nominal total. A seção 5, por fim, resume as principais conclusões.

2 EVOLUÇÃO DAS TARIFAS E DOS CUSTOS DE TRANSPORTE

2.1 Tarifas

No início de 2020, o Brasil aplicava a Tarifa Externa Comum (TEC) do Mercosul, à exceção de 83 produtos,⁵ com as seguintes tarifas superiores à TEC: 28% em laticínios (11 produtos), em vez de 12% ou 14%; 35% em pêssegos em calda (3 produtos), ante 14%; e 35% em automóveis, ônibus, caminhões e tratores rodoviários (69 produtos), ante 18% ou 20%. As exceções à TEC em laticínios e pêssegos foram aprovadas pelo Mercosul em 2015, com vigência até 2030, e as do setor automotivo são fundamentadas no 44º Protocolo Adicional do Acordo de Complementação Econômica nº 14, de 20 de dezembro de 2019, que incorporou o Acordo sobre Política Automotiva Comum entre Argentina e Brasil⁶ e regula as tarifas a serem aplicadas nas importações extrazona. Assim, a tarifa média praticada pelo Brasil era levemente superior à TEC de 11,3%.

Além disso, o Mercosul concede tarifas de 0% para aeronaves e suas partes e produtos destinados à produção aeronáutica, inclusive bens de capital e bens de informática e telecomunicação destinados a essa atividade.

5. O número de produtos refere-se à classificação oito dígitos da Nomenclatura Comum do Mercosul em 2022 (NCM-2022).

6. Esse acordo serviu de base para o Tratado de Assunção, que criou o Mercosul.

Dada a rigidez imposta pela TEC, o Brasil, dentro das regras do Mercosul, efetua alterações pontuais nas tarifas aplicadas, geralmente reduzindo-as, incluindo ou excluindo produtos nas seguintes listas de produtos:⁷

- lista de exceção nacional limitada a cem produtos;
- lista de exceção de bens de informática e de telecomunicações não produzidos no Mercosul, sem limite de produtos;
- lista de até cem produtos que enfrentam escassez no abastecimento regional, geralmente com cotas;
- lista de ex-tarifários para bens de capital e bens de informática e de telecomunicações sem produção nacional; e
- lista de autopeças não produzidas na região, sem limite máximo.

Em resumo, como esperado em uma união aduaneira, os membros deveriam aplicar a TEC. No entanto, no Mercosul, foi mantida a autonomia para que cada país possa alterar as suas tarifas, desde que os produtos sejam enquadrados nas listas citadas.

Em março de 2020, o governo brasileiro criou unilateralmente uma lista adicional, reduzindo para 0% a tarifa incidente sobre matérias-primas, acessórios e equipamentos médicos (a maior parte na forma de ex-tarifários) para auxiliar no combate à covid-19.⁸ Dada a natureza da pandemia e a temporalidade da medida, esta decisão não causou reações por parte dos demais membros do Mercosul.

No início de 2021, o governo brasileiro, em negociações informais com os membros do Mercosul, começou a discutir a possibilidade de aplicar um corte linear de pelo menos 20% na TEC, aceitando 10% de forma imediata e 10% ao final do ano (Tarifa..., 2021). O Uruguai foi favorável,⁹ mas a Argentina se posicionou firmemente de forma contrária (Colombo, 2021).

Diante desse cenário adverso para conseguir uma redução na TEC, em março de 2021 o governo brasileiro começou a tomar decisões unilaterais de política tarifária mais destoantes dos demais parceiros do Mercosul. Como primeira medida, reduziu as tarifas de bens de capital e bens de informática e de telecomunicações em 10%, com base na lista de exceção disponível para essa categoria

7. A lista atualizada de produtos está disponível em: <<https://bit.ly/43Y38AK>>; <<https://bit.ly/3NorRZl>>; <<https://bit.ly/3X7AWtg>>; <<https://bit.ly/3qMBlq>>; <<https://bit.ly/3qx86O6>>; <<https://bit.ly/3qwyaBm>>.

8. Como essa possibilidade de redução não constava nas listas permitidas pelo Mercosul, a Resolução Camex nº 17, de 17 de março de 2020, com vigência até 30 de setembro de 2020, que criou essa nova lista, se baseou no art. 50, alínea d, do Tratado de Montevidéu, de 1980, que constituiu a Associação Latino-Americana de Integração (Aladi) e permite a "adoção e o cumprimento de medidas destinadas à proteção da vida e da saúde das pessoas, dos animais e dos vegetais". Essa resolução tem sido alterada com a introdução de novos produtos e sucessivamente prorrogada, atualmente com vencimento previsto em 31 de março de 2023.

9. Em reunião extraordinária do Conselho do Mercado Comum (CMC) do Mercosul, realizada em abril de 2021, foi discutida a revisão da TEC, mas somente o Uruguai apresentou uma proposta com dois objetivos: redução da TEC e permissão para os países-membros negociarem individualmente acordos comerciais com terceiros países. Disponível em: <<https://documentos.mercosur.int/public/reuniones/11106>>.

de produtos.¹⁰ Novamente, esta medida unilateral não suscitou muitas controvérsias. Paraguai e Uruguai já tinham autorização do Mercosul para aplicar alíquotas diferentes da TEC e o próprio ministro do Desenvolvimento Produtivo da Argentina se manifestou favoravelmente à redução das tarifas de bens de capital por diminuir o custo de acesso à tecnologia.¹¹

Em outubro de 2021, após intensas negociações, Argentina e Brasil chegaram a um acordo para reduzir a TEC em 10%, exceto em setores considerados “sensíveis”, tais como o automotivo, de autopeças – com tarifas superiores a 14% –, de brinquedos, de calçados, de laticínios, têxtil e de vestuário, atendendo principalmente à preocupação do governo argentino com os impactos sobre essas atividades diante de um aumento da competição externa.¹² Essa proposta seria submetida aos demais membros do Mercosul (Trisotto e Figueiredo, 2021). No entanto, uma vez que o Uruguai, apesar de ser favorável à redução da TEC, exigia, em contrapartida, uma manifestação brasileira de apoio às negociações para um acordo bilateral de livre comércio que pretende realizar com a China (Figueiredo, 2021), não havia previsão de uma aprovação rápida no Mercosul.

Em novembro de 2021, o Brasil tomou a iniciativa de reduzir unilateralmente as tarifas em 10%¹³ até 2023, à exceção dos produtos mencionados no acordo informal com a Argentina, evitando conflito com o parceiro comercial. A adoção desta medida foi justificada para combater pressões inflacionárias pela ocorrência de choques de oferta devido à pandemia e à crise internacional (Pupo e Viecelli, 2021).

Como esperado, em dezembro de 2021, o CMC se reuniu sem aprovar qualquer redução da TEC¹⁴ e, em maio de 2022, o governo brasileiro decidiu ampliar a redução das tarifas para 20%, a vigorar entre junho de 2022 e dezembro de 2023, à exceção dos produtos citados anteriormente.

Finalmente, em julho de 2022, os membros do Mercosul concordaram pela primeira vez, desde 1995, em promover uma mudança mais ampla na TEC.¹⁵ As principais características dessa reforma estão descritas a seguir.

- 1) Permanecem sem alterações as tarifas de 1.163 produtos correspondentes a 11,1% do total de 10.442 produtos da NCM-2022, classificados em setores considerados “sensíveis”, com alíquotas entre 16% e 35%, assim distribuídos: automotivo (69 produtos), de autopeças (139), de brinquedos (14), de calçados (29), de laticínios (11), de pêssegos em calda (3), têxtil (564) e de vestuário (334).

10. A lista de exceção de bens de capital e bens de informática e de telecomunicações foi criada em 1995 para ajudar a viabilizar a TEC do Mercosul. Naquela época, o Brasil defendia uma tarifa maior do que a desejada pelos demais parceiros. Esse instrumento permitiria acomodar diferenças nas tarifas desses produtos entre os países do Mercosul, de modo que membros com tarifas menores as elevassem gradualmente até alcançar a TEC no prazo de cinco anos para bens de capital e de dez anos para bens de informática e de telecomunicações. A vigência desta lista tem sido sistematicamente prorrogada. Formalmente, a decisão brasileira foi baseada em uma interpretação da Decisão nº 25, do CMC de 2015, que permitiria ao Brasil ter tarifas de bens de capital e de bens de informática e de telecomunicações diferentes daquelas fixadas na TEC. Disponível em: <<https://normas.mercosur.int/public/normativas/3151>>.

11. O Mercosul, por meio da Decisão nº 8 do CMC, de 13 de dezembro de 2021, autorizou formalmente todos os membros a manterem tarifas diferenciadas da TEC de bens de capital e bens de informática e de telecomunicações até 2028, para a Argentina e o Brasil, e até 2030, para o Paraguai e o Uruguai. O Brasil, por meio da Resolução Gecex nº 318, de 24 de março de 2022, divulgou a lista de exceção para esta categoria de bens, disponível em: <<https://normas.mercosur.int/public/normativas/4174>>.

12. A lista de produtos “sensíveis” incluiu setores tais como laticínios e pêssegos em calda, cujas tarifas o governo brasileiro não tinha muito interesse em reduzir, mas a decisão foi conveniente para aliviar as pressões políticas das atividades mais protegidas das importações. Disponível em: <<https://bit.ly/45ql2h8>>.

13. Nesta medida, as tarifas de 2% foram reduzidas para 0%.

14. Disponível em: <<https://documentos.mercosur.int/public/reuniones/doc/8876>>.

15. Disponível em: <<https://normas.mercosur.int/public/normativas/4334>>.

- 2) Alíquotas de 2% aplicadas anteriormente a 2.125 produtos (20,3% do total) foram zeradas.
- 3) As alíquotas entre 4% e 14% de 4.762 produtos (45,6% do total) foram reduzidas em 10%.¹⁶
- 4) Autorização para cada país-membro reduzir indefinidamente em 10% a tarifa de produtos contidos em uma lista de interesse de cada um, à exceção de produtos dos itens a e b, podendo incluir ou excluir produtos de forma unilateral a qualquer momento. A lista de produtos do Brasil contempla 1.432 produtos, a do Paraguai, 42 produtos, a do Uruguai, 1.409 produtos, enquanto a Argentina não incluiu nenhum produto.

Essa decisão do Mercosul validou a queda unilateral de 10% das tarifas praticadas pelo Brasil desde novembro de 2021, mas não a redução adicional de 10%, totalizando 20%, em vigor no país desde junho de 2022, com vigência até 2023. Esta última continua sendo unilateral, fora das regras do Mercosul.

Em resumo, com as alterações tarifárias, a alíquota média da TEC diminuiu de 11,3% para 10,3%, enquanto no Brasil, com a lista adicional que ampliou a redução de 10% para todos os produtos, à exceção dos produtos “sensíveis”, a alíquota média caiu para 10,1%.¹⁷ Com a medida unilateral de ampliar a redução nas tarifas para 20%, com validade até 2023, a alíquota média brasileira atingiu 9,4%.

2.2 Custo de transporte

O custo de transporte é medido pela alíquota implícita, obtida dividindo-se as despesas de frete e seguro sobre o valor FOB das importações.

O gráfico 1 apresenta a evolução da alíquota mensal do custo de transporte no período 2019-2022 de quatro países – Brasil, Chile, Estados Unidos e Nova Zelândia – que disponibilizam os valores de importação CIF e FOB nas estatísticas de comércio exterior.¹⁸ De forma geral, o aumento no custo de transporte teve início no final de 2019 e atingiu um pico em janeiro de 2022, iniciando, a partir de então, uma trajetória de queda, exceto na Nova Zelândia.

Segundo Leibovici e Dunn (2022), neste período, devido à pandemia de covid-19, a demanda de transporte se ampliou por dois motivos. Primeiro, em decorrência da substituição do consumo de serviços, que não poderia ser atendido devido às restrições que foram impostas na época, pelo consumo de bens. Segundo, devido à expansão adicional na demanda de bens proporcionada pelo auxílio financeiro oferecido pelos governos para mitigar as perdas sofridas por alguns segmentos da sociedade. Quanto à oferta, deve-se considerar que as empresas transportadoras já estavam atuando próximas à plena capacidade e sua expansão demora entre dois e quatro anos, tempo necessário para novos navios porta-contêineres entrarem em operação. Estes autores avaliam que, em 2023, a demanda de transporte internacional de mercadorias deve retornar ao nível de 2019, podendo cair ainda mais em 2024, dependendo do estado da economia mundial. No entanto, isso não garante

16. Não foram reduzidas as tarifas de 62 produtos dentro dessa faixa tarifária.

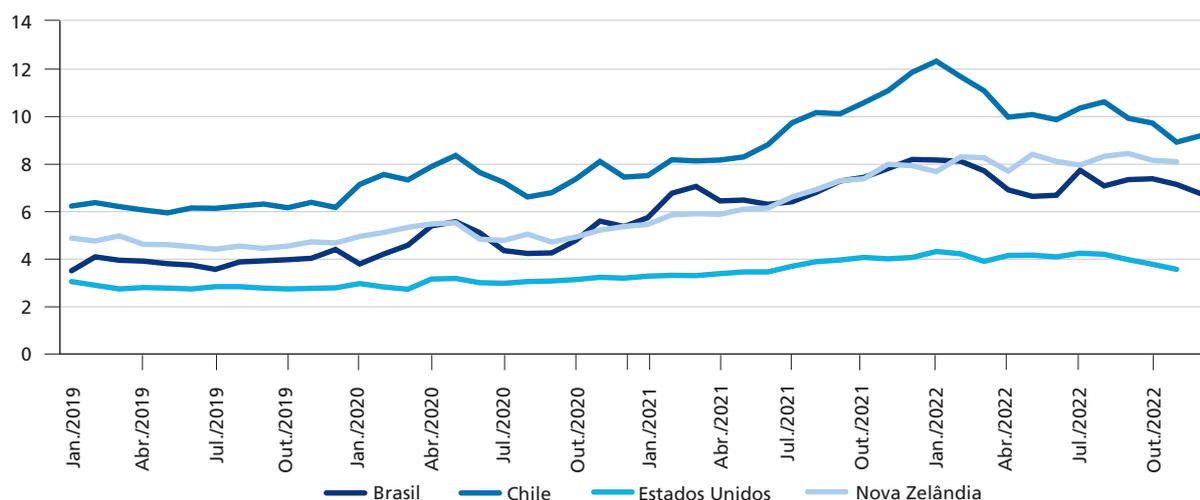
17. Devido ao caráter transitório não estão incluídas as tarifas de produtos da lista de exceção nacional, as reduções tarifárias para atender às necessidades decorrentes da covid-19, os ex-tarifários para bens de informática e telecomunicações e bens de capital e aquelas vinculadas a problemas de abastecimento regional.

18. Disponível em: <<http://comexstat.mdic.gov.br/pt/home>>; <<https://si3.bcentral.cl/siete>>; <<https://dataweb.usitc.gov/>> e <<https://www.stats.govt.nz/topics/imports-and-exports>>.

que o custo de transporte retorne ao patamar de 2019, pois dependerá de como os choques de preços relacionados à pandemia de covid-19 reconfigurarão a rede global de serviços de transporte e as cadeias globais de valor.

GRÁFICO 1

Alíquota mensal do custo de transporte: Brasil, Chile, Estados Unidos e Nova Zelândia (2019-2022)
(Em %)



Elaboração do autor.

3 PROTEÇÃO NOMINAL TOTAL E AMOSTRA DE PRODUTOS COMPARÁVEIS

3.1 Proteção nominal

No Brasil, a tarifa aduaneira é cobrada sobre o valor CIF da importação, ou seja, a base de cálculo da tarifa inclui o custo de transporte que corresponde às despesas de frete e seguro. Assim, sob as suposições usuais de país pequeno e concorrência perfeita, o preço do produto doméstico é equivalente ao preço FOB do produto importado acrescido dos valores da tarifa, do custo de transporte e da tarifa que recai sobre o custo de transporte. Portanto, a proteção nominal total, definida como a proporção do preço doméstico em relação ao preço FOB do produto importado, depende desses três componentes. Por exemplo, se um produto tem tarifa de 20% e custo de transporte de 10%, a proteção nominal total atinge 32%, sendo 20 p.p. da tarifa, 10 p.p. do custo de transporte, e 2 p.p. da cobrança da tarifa sobre o custo de transporte. Se a tarifa sofre um corte de 10% e cai para 18%, mas o custo de transporte se eleva para 14%, a proteção total aumenta para 34,5%.

3.2 Amostra de produtos

A comparação entre as alíquotas do custo de transporte, do imposto de importação e da proteção nominal entre 2019 e 2022 exige cestas de produtos que sejam idênticos nesses anos. Usualmente, os produtos da classificação NCM não se alteram por cinco anos.

Entretanto, em 2022, passou a vigorar a atualização do Sistema Harmonizado (SH-2022) de classificação internacional de mercadorias, conduzida a cada cinco anos pela World Customs Organization, o que alterou em parte a codificação de produtos e dificulta a comparação entre 2019 e 2022. Além disso, ao contrário das mudanças anteriores na NCM, como as ocorridas em 2012 e 2017, quando foram implementadas no primeiro dia do ano, a NCM-2022, baseada no SH-2022, entrou em vigor apenas em abril. Portanto, em 2022 foram utilizadas a NCM-2017, no período janeiro-março, e a NCM-2022, no restante do ano, tornando mais complexa a tarefa de obter tarifas e valores de frete, importação e seguro para o mesmo produto nesses anos.

Para contornar este problema, foi efetuada uma compatibilização entre as classificações de produtos da NCM entre 2019 e 2022, com base na tabela de correlação entre a NCM-2017 e a NCM-2022, disponibilizada pela Câmara de Comércio Exterior (Camex).¹⁹ Alguns produtos foram excluídos porque não foi possível associar os códigos da NCM-2017 aos da NCM-2022.

Esse procedimento e a necessidade de que a importação seja positiva para se calcular a alíquota implícita do custo de transporte resultaram em 8.164 produtos comparáveis, que correspondem a 79,2% do total de produtos da NCM-2022. Todavia, a perda de informações dos produtos excluídos não deve ser importante. Se o produto é exportado, a proteção à indústria interna é redundante, logo, não deveria ser incluído na amostra. Se o produto é importável, mas a importação é nula, uma vez que o custo de transporte e a tarifa em conjunto proporcionam uma oferta igual à demanda interna, a sua exclusão provocaria um erro de amostragem, mas este não deve ser o caso da maioria dos produtos omitidos porque esta possibilidade ocorre geralmente com tarifas muito elevadas, como aquelas que vigoravam no Brasil até 1988.

A tabela 1 apresenta as principais estatísticas descritivas das alíquotas do custo de transporte, da tarifa e da proteção nominal total em 2019 e 2022.

A alíquota média simples do custo de transporte passou de 6,5%, em 2019, para 12,6%, em 2022, o que corresponde a um aumento de 6,1 p.p., aproximadamente o dobro. A alíquota mediana de, respectivamente, 3,8% e 8,4% naqueles anos é bastante inferior à indicada pela média simples, sinalizando a presença de valores extremos. De fato, observando-se os valores mínimo e máximo, é surpreendente a ocorrência de uma alíquota nula ou de uma que atinge 1.116,1%, em 2019, e 671,4%, em 2022. Geralmente, esses resultados estão associados a produtos com importações pouco expressivas, nos quais ocorrem mais frequentemente erros no preenchimento das informações ou o comprador não tem informação sobre o valor do frete e seguro para ser registrado. As alíquotas do custo de transporte se tornaram um pouco mais homogêneas entre 2019 e 2022, conforme mostrado pela queda de 2 p.p. no desvio-padrão, que passou de 21,8% para 19,8%.

19. Disponível em: <http://camex.gov.br/images/TEC/Tabla_de_Correlacin_2012-2017_final.doc>.

TABELA 1

Estatística descritiva das variáveis (2019 e 2022)

(Em %)

| Estatística | Custo de transporte | | Tarifa | | Proteção nominal total | |
|---------------|---------------------|-------|--------|------|------------------------|-------|
| | 2019 | 2022 | 2019 | 2022 | 2019 | 2022 |
| Média simples | 6,5 | 12,6 | 12,2 | 10,1 | 19,4 | 24,0 |
| Mediana | 3,8 | 8,4 | 14,0 | 11,2 | 18,0 | 20,2 |
| Desvio-padrão | 21,8 | 19,8 | 8,5 | 8,6 | 25,6 | 23,3 |
| Mínimo | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Máximo | 1.116,1 | 671,4 | 55,0 | 55,0 | 1.388,1 | 720,8 |

Elaboração do autor.

A tarifa média caiu de 12,2% para 10,1%, mas a alíquota máxima de 55% não sofreu alteração. O desvio-padrão se manteve aproximadamente constante, em torno de 8,5%. O corte linear das tarifas, anteriormente entre 4% e 14%, diminuiu a variabilidade da tarifa em 2022, mas a manutenção das tarifas entre 16% e 35% aumentou o desvio-padrão.

A proteção nominal total média aumentou de 19,4% para 24%, enquanto a mediana passou de 18% para 20,2%. A diferença entre os valores médios e medianos aumentou entre 2019 e 2022, refletindo as mudanças nas alíquotas do custo de transporte.

Estes resultados sugerem o uso de mediana em vez da média simples como uma medida representativa de tendência central.

Em seguida, os 8.164 produtos foram distribuídos segundo as atividades econômicas das Contas Nacionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE),²⁰ por meio do cruzamento da NCM-2022 com os produtos da Classificação Nacional de Atividade Econômica (CNAE), e foram calculadas as medianas das tarifas, do custo de transporte e da proteção nominal total de cada atividade. As fontes dos dados estão descritas detalhadamente no apêndice A.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

A tabela 2 apresenta a distribuição de 32 setores da classificação por atividade do Sistema de Contas Nacionais (SCN)²¹ em cinco grupos, obtidos levando-se em consideração o intervalo de variação em pontos percentuais da mediana das diferenças no custo de transporte, na tarifa e na proteção nominal total dos produtos de cada setor entre 2019 e 2022.²² É importante notar que para a classificação dos setores segundo a variação das tarifas, os intervalos em pontos percentuais que determinam cada grupo (coluna à esquerda) se referem a valores negativos – ou seja, representam redução – apesar de não apresentarem o sinal negativo. Para cada grupo, é indicado o número de setores e sua participação no valor adicionado total de bens a preços correntes em 2019.

20. Esse procedimento classificou 22 produtos da NCM em atividades de serviço que não fazem parte da nossa análise. Assim, a amostra final ficou com 8.142 produtos. Disponível em: <<https://concla.ibge.gov.br/classificacoes/correspondencias/atividades-economicas.html>>.

21. Nesta classificação há 68 setores, sendo 32 de serviços e 36 de bens comercializáveis. Os setores extração de petróleo e gás, biocombustíveis, minério de ferro e refino de açúcar foram excluídos por terem menos de 10 produtos da NCM-2022, resultando em 32 setores de bens. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9052-sistema-de-contas-nacionais-brasil.html>>.

22. A tabela A.1 (apêndice A) apresenta a estimativa da mediana das diferenças de cada variável por atividade e o nível de significância exigido para rejeitar a hipótese nula de mediana igual a zero por meio dos testes de sinal e de ordem do sinal (Wilcoxon).

Dada a natureza do choque provocado pela pandemia de covid-19, todos os setores sofreram um aumento nos custos de transporte entre 2019 e 2022, mas com intensidade variada: 7 setores (parcela de 32,6% no valor adicionado de bens) tiveram elevação na alíquota do custo de transporte entre 0,5 p.p. e 1,9 p.p., 12 setores (26,5%) entre 2,1 p.p. e 4 p.p., 5 setores (9,2%) entre 4,5 p.p. e 5,4 p.p. e 8 setores (16,3%) entre 6,2 p.p. e 9,9 p.p. O resultado foi um aumento generalizado da proteção natural à produção nacional.

TABELA 2

Distribuição dos setores segundo a mediana das diferenças no custo de transporte, tarifa e proteção nominal total (2019-2022)

| Faixa (p.p.) | Mediana das diferenças (%) | | |
|---|---|---|---|
| | Custo de transporte | Tarifa | Proteção nominal total |
| | | 5 setores (12,7) | 10 setores (39,9) |
| ≤ 0,0 | | | Carne, laticínios e pesca (-0,7) |
| | | | Metalurgia (-0,6) |
| | | Automotivo (0,0) | Farmoquímicos, farmacêuticos (-0,6) |
| | | Autopeças (0,0) | Agricultura (0,0) |
| | | Refino petróleo (0,0) | Extração de minerais metálicos (0,0) |
| | | Têxtil (0,0) | Florestal, pesca, aquicultura (0,0) |
| | | Vestuário (0,0) | Fumo (0,0) |
| | | | Limpeza, perfumaria e higiene (0,0) |
| | | | Pecuária (0,0) |
| | | | Refino de petróleo (0,0) |
| | 7 setores (32,6) | 13 setores (46,2) | 7 setores (16,2) |
| 0,1 – 2,0 | | Pecuária (-0,4) | |
| | | Extração de carvão e minerais (-0,8) | |
| | | Florestal, pesca e aquicultura (-1,2) | |
| | Carne, laticínios e pesca (0,5) | Agricultura (-2,0) | Informática e eletrônico (0,5) |
| | Automotivo (1,0) | Calçados (-2,0) | Defensivos e tintas (1,0) |
| | Farmoquímicos, farmacêuticos (1,1) | Carne, laticínios e pesca (-2,0) | Outros equipamentos de transporte (1,0) |
| | Metalurgia (1,2) | Extração minerais metálicos (-2,0) | Outros produtos alimentares (1,1) |
| | Refino petróleo (1,7) | Farmoquímicos, farmacêuticos (-2,0) | Automotivo (1,3) |
| | Agricultura (1,8) | Madeira (-2,0) | Químico (1,5) |
| | Informática e eletrônico (1,9) | Metalurgia (-2,0) | Máquinas e equipamentos mecânicos (2,0) |
| | | Outros produtos alimentares (2,0) | |
| | | Produtos minerais não metálicos (-2,0) | |
| | | Químicos (-2,0) | |
| | 12 setores (26,5) | 14 setores (25,8) | 5 setores (7,5) |
| 2,1 – 4,0 | | Celulose e papel (-2,4) | |
| | | Informática e eletrônico (-2,4) | |
| | | Siderurgia (-2,4) | |
| | Pecuária (2,1) | Borracha e plástico (-2,8) | Bebidas (2,1) |
| | Outros equipamentos de transporte (2,6) | Defensivos e tintas (-2,8) | Siderurgia (2,1) |
| | Outros produtos alimentares (3,3) | Máquinas e equipamentos elétricos (-2,8) | Impressão e reprodução de gravações (3,0) |
| | Defensivos e tintas (3,4) | Máquinas e equipamentos mecânicos (-2,8) | Máquinas e equipamentos elétricos (3,7) |
| | Extração minerais metálicos (3,7) | Outros equipamentos de transporte (-2,8) | Calçados (3,9) |
| | Químicos (3,7) | Fumo (-3,2) | |
| | Limpeza, perfumaria e higiene (3,8) | Impressão e reprodução das gravações (-3,2) | |
| Florestal, pesca e aquicultura (3,9) | Produtos de metal (-3,2) | | |
| Calçados (4,0) | Limpeza, perfumaria e higiene (-3,6) | | |
| Fumo (4,0) | Móveis e produtos diversos (-3,6) | | |
| Máquinas e equipamentos mecânicos (4,0) | Bebidas (-4,0) | | |
| Siderurgia (4,0) | | | |

(Continua)

(Continuação)

| Faixa (p.p.) | Mediana das diferenças (%) | | |
|--------------|---|--------|---------------------------------------|
| | Custo de transporte | Tarifa | Proteção nominal total |
| | 5 setores (9,2) | | 7 setores (17,1) |
| 4,1 – 6,0 | Vestuário (4,5) | | Borracha e plástico (4,3) |
| | Autopeças (4,9) | | Produtos de metal (4,3) |
| | Bebidas (5,1) | | Móveis e produtos diversos (4,4) |
| | Máquinas e equipamentos elétricos (5,3) | | Madeira (4,7) |
| | Impressão e reprodução de gravações (5,4) | | Autopeças (5,1) |
| | | | Vestuário (5,6) |
| | | | Celulose e papel (5,7) |
| | 8 setores (16,3) | | 3 setores (4,1) |
| ≥ 6,1 | Produtos de metal (6,2) | | |
| | Borracha e plástico (6,3) | | |
| | Madeira (6,6) | | Extração de carvão e minerais (8,0) |
| | Têxtil (6,8) | | Têxtil (8,0) |
| | Móveis e produtos diversos (7,0) | | Produtos minerais não metálicos (8,4) |
| | Celulose e papel (7,3) | | |
| | Extração de carvão e minerais (8,6) | | |
| | Produtos minerais não metálicos (9,9) | | |

Elaboração do autor.

Obs.: Os valores entre parênteses após o número de setores correspondem à participação desses no valor adicionado total de bens, a preços correntes, em 2019. Os quatro setores excluídos atingem 15,3% do valor adicionado total de bens. A descrição dos setores é apresentada de forma resumida. O apêndice B mostra a descrição completa segundo o SCN/IBGE.

Quanto às tarifas, cinco setores (participação de 12,7% no valor adicionado total de bens) não tiveram redução entre 2019 e 2022 – em refino de petróleo, isso se deu porque as tarifas já eram nulas em 2019 e, nos restantes, por serem setores “sensíveis” por decisão do Mercosul. Nos demais, 13 setores (46,2%) sofreram quedas entre 0,4 p.p. e 2 p.p., e 14 setores (25,8%) entre 2,4 p.p. e 4 p.p.

Observando-se a distribuição de setores segundo faixas de aumento do custo de transporte e de redução tarifária, nota-se claramente que a queda na proteção tarifária é inferior ao aumento na proteção natural proporcionada pelos custos de transporte. Dessa forma, não deve ter ocorrido quedas importantes na proteção nominal total.

De fato, dez setores (com parcela de 39,9% no valor adicionado total de bens) foram classificados no grupo com variação na proteção nominal total menor ou igual a zero. Nota-se que apenas três setores tiveram a proteção nominal reduzida, mas em níveis baixos – entre 0,6 p.p. e 0,7 p.p. Os sete setores restantes mantiveram a proteção nominal constante. Todos os demais setores tiveram um aumento na proteção nominal total: sete setores (16,2%) entre 0,5 p.p. e 2 p.p., cinco setores (7,5%) entre 2,1 p.p. e 3,9 p.p., sete setores (17,1%) entre 4,3 p.p. e 5,7 p.p. e três setores (4,1%) entre 8 p.p. e 8,4 p.p.

A título de ilustração, vale destacar que os produtos dos setores têxtil e de vestuário foram excluídos do corte linear de 20% nas tarifas, mas foram beneficiados por um aumento no custo de transporte de, respectivamente, 6,8 p.p. e 4,5 p.p., de modo que a proteção nominal aumentou, respectivamente, em 8 p.p. e 5,6 p.p. Caso as tarifas desses setores tivessem sido diminuídas em 20%, o setor têxtil teria ainda uma elevação de 3,4 p.p. na proteção nominal e o de vestuário uma queda de apenas 1 p.p.²³

23. Entre 2019 e 2022, as tarifas medianas de 26% do setor têxtil e de 35% do setor de vestuário foram mantidas constantes, enquanto o custo de transporte dos dois setores aumentou, respectivamente, de 3,7% para 11,1% e de 2,7% para 7,5%. Se estas atividades fossem incluídas no corte linear de 20%, as tarifas passariam a ser de 20,8% em têxtil e 28% em vestuário. A proteção nominal do setor têxtil aumentaria de 30,7% para 34,1% e a do vestuário cairia de 38,6% para 37,6%. Vale notar que as diferenças das medianas das variáveis citadas em cada ano não são exatamente iguais às apresentadas na tabela 2. Nesta tabela é calculada primeiro a diferença e depois a mediana.

Em resumo, o corte linear de 20% nas tarifas, com as exceções citadas anteriormente, não foi suficiente para neutralizar o aumento nos custos de transporte. Portanto, entre 2019 e 2022, a proteção nominal total praticamente não se alterou ou aumentou para a maioria dos setores. Evidentemente, eventuais alterações nas restrições não tarifárias que não foram analisadas neste trabalho podem mudar este resultado, mas provavelmente não de forma generalizada.

Esta situação, contudo, não é permanente por dois motivos. Primeiro, se a normalização do mercado de transporte internacional de mercadorias reduzir os custos de transporte para níveis próximos aos de 2019, a proteção natural adicional será eliminada. Segundo, a redução adicional unilateral de 10% nas tarifas terminará em 2023, retornando a TEC aprovada em julho de 2002. Então, a partir de 2024, a tarifa média no Brasil será de 10,1%, apenas 1,2 p.p. inferior à de 2019, resultado este alcançado devido à falta de consenso no Mercosul para tornar o bloco mais integrado ao comércio mundial, mas abaixo do esperado para um país com tarifas muito acima das praticadas no mundo.

5 CONCLUSÕES

A partir de 2021, o governo brasileiro procurou negociar um programa de liberalização das importações no Mercosul por meio de uma redução linear de, pelo menos, 20% na TEC. No entanto, diante da resistência argentina, optou por adotar medidas unilaterais, e, em março de 2021, reduziu em 10% as tarifas de bens de capital e de bens de informática e telecomunicações.

Em agosto de 2021, o Brasil chegou a um acordo com a Argentina para diminuir a TEC em 10%, à exceção de setores considerados “sensíveis”, atendendo, predominantemente, ao governo argentino, que temia o impacto de um aumento da competição externa em algumas atividades diante da situação econômica interna. Entretanto, este acordo informal não foi o suficiente para uma decisão rápida do Mercosul, devido à exigência do Uruguai de apoiar a medida somente com a liberação para que o país pudesse efetuar acordos bilaterais de comércio de seu interesse.

Diante desse cenário, o governo brasileiro começou a tomar medidas unilaterais. Em novembro de 2021, o Brasil diminuiu as tarifas em 10% até 2023, à exceção dos setores sensíveis, cumprindo o acordo encaminhado com a Argentina; em maio de 2022, a redução passou a ser de 20%. Com estas medidas, esperava-se uma queda na proteção nominal, provocando uma pressão maior sobre os preços domésticos por meio de maior competição externa.

Entretanto, devido às restrições impostas pela pandemia da covid-19, o custo de transporte começou a aumentar em fins de 2019, atingindo um pico no início de 2022, mas apresentando, desde então, uma trajetória de queda, porém ainda se mantendo acima do patamar verificado em 2019. Dessa forma, o aumento no custo de transporte gerou uma elevação da proteção natural.

Como o aumento no custo de transporte superou a queda nas tarifas, a proteção nominal total entre 2019 e 2022 permaneceu aproximadamente constante para dez setores que contribuem com 40% do valor adicionado da produção de bens comercializáveis. Os demais setores tiveram um aumento na proteção nominal total. Assim, considerando a tarifa e o custo de transporte como as principais fontes de proteção nominal, apesar dos esforços do governo brasileiro, não ocorreu, conforme o planejado, uma redução da proteção nominal à produção interna.

A partir de 2023, se o custo de transporte retornar aos níveis praticados em 2019, o aumento na proteção natural desaparecerá, restando a queda na proteção tarifária de 11,3% para 9,4%.

No entanto, em 2023, terminará a validade do corte adicional de 10% nas tarifas, prevalecendo a TEC aprovada em julho de 2022, e a tarifa média aumentará para 10,1%. Este resultado foi alcançado diante da falta de unanimidade no Mercosul para reduções tarifárias mais substantivas, mas é pouco expressivo para um país com tarifas muito acima das praticadas por outros países emergentes.

REFERÊNCIAS

- BALASSA, B. Tariff protection in industrial nations and its effects on the exports of processed goods from developing countries. **Canadian Journal of Economics**, v. 1, n. 3, p. 583-594, 1968.
- BLYDE, J.; MARTINCUS, C. V. Why are shipping costs increasing? What US import data tell us. **IDB Beyond Borders**, 3 maio 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/45QlBRM>>. Acesso em: 8 out. 2020.
- BRAGA, H. C.; GUIMARÃES, E. P. A proteção efetiva proporcionada à indústria brasileira pelos custos de transporte e pelas tarifas. **Estudos Econômicos**, v. 12, n. 3, p. 113-123, 1982.
- CLARK, D. P. Protection by international transport charges: analysis by stage of fabrication. **Journal of Development Economics**, v. 8, n. 3, p. 339-345, jun. 1981.
- COLOMBO, S. Reduzir tarifa comum do Mercosul é proposta antiquada, diz ministro argentino. **Folha de S.Paulo**, 13 jul. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3WPoiL>>.
- CONLON, R. Transport cost and tariff protection of Australian and Canadian manufacturing: a comparative study. **Canadian Journal of Economics**, v. 14, n. 4, p. 700-707, 1981.
- FIGUEIREDO, J. Uruguai cobra apoio do Brasil a conversas bilaterais com China, e crise do Mercosul se agrava. **O Globo**, 5 out. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/45yZPSt>>.
- HUMMELS, D. Transportation costs and international trade in the second era of globalization. **Journal of Economic Perspectives**, v. 21, n. 3, p. 131-154, 2007.
- IRWIN, D. A. The trade reform wave of 1985-1995. **AEA Papers and Proceedings**, v. 112, p. 244-251, 2022.
- JOHNSON, H. G. Note on tariff valuation bases, economic efficiency, and the effects of preferences. **Journal of Political Economy**, v. 74, n. 4, p. 401-402, 1966.
- _____. The theory of effective protection and preferences. **Economica**, v. 36, n. 142, p. 119-138, 1969.
- _____. **Aspects of the theory of tariffs**. London: George Allen and Unwind, 1971.
- KUME, H. As tarifas aduaneiras no Brasil são excessivamente elevadas? **Radar: Tecnologia, Produção e Comércio Exterior**, n. 56, p. 11-16, abr. 2018.
- LEIBOVICI, F.; DUNN, J. **International shipping costs: determinants and outlook**. Saint Louis: Federal Reserve Bank of St. Louis, nov. 2022. Disponível em: <<https://bit.ly/43y2d9X>>.
- PUPO, F.; VIECELI, L. Governo corta taxas de importação em 10% e Guedes defende choque de oferta para conter inflação. **Folha de S.Paulo**, 5 nov. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3C2yo5E>>.
- TARIFA Externa Comum do Mercosul pode ser reduzida em 20%. **Exame**, 19 fev. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3oEWqAN>>.
- TRISOTTO, F.; FIGUEIREDO, J. Brasil e Argentina fecham acordo para corte de 10% na tarifa do Mercosul. **O Globo**, 8 out. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3ovKfX6>>.
- WATERS II, W. G. Transport costs, tariffs, and the pattern of industrial protection. **American Economic Review**, v. 60, n. 5, p. 1013-1020, dez. 1970.

APÊNDICE A

Para verificar se as estimativas da mediana das diferenças no custo de transporte, na tarifa e na proteção nominal total entre 2019 e 2022 são estatisticamente iguais a zero foi aplicado o teste não paramétrico de sinal, indicado para observações pareadas. A hipótese nula é que a mediana é igual a zero. Como o custo de transporte aumentou, a hipótese alternativa é uma mediana menor do que zero (diferença entre os custos de transporte de 2019 e 2022). Ao contrário, como as tarifas foram reduzidas, a hipótese alternativa é uma mediana maior do que zero. No caso da proteção nominal total, a hipótese alternativa é de mediana diferente de zero.

Como o teste de sinal calcula o número de valores positivo (negativo) das diferenças, mas ignora a magnitude das diferenças, foi também realizado o teste de sinal (Wilcoxon), que ordena a magnitude das diferenças e compara a soma dos valores ordenados entre valores positivo e negativo. A tabela A.1 apresenta a mediana e os níveis de significância estatística de ambos os testes, que são praticamente iguais.

A mediana das diferenças de cada variável foi utilizada na classificação dos setores da tabela A.1 quando a hipótese nula é rejeitada ao nível de significância de pelo menos 15%. Quando não atende este requisito, foi imputado o valor zero para a mediana. Nos setores automotivo, têxtil, de autopeças, de refino de petróleo e de vestuário, as tarifas são idênticas, em 2019 e 2022, para pelo menos 83% dos produtos. Isso ocorre por que estas atividades foram poupadas do corte linear ou por terem a maioria dos produtos com tarifa nula em 2019. Neste caso, não foi possível efetuar os testes de sinal e foi imputada mediana nula para fins de classificação na tabela A.1.

TABELA A.1

Mediana das diferenças no custo de transporte, tarifa e proteção nominal total e grau de significância segundo teste do sinal (*sign test*) e de ordem do sinal (*sign rank test*) (2019-2022)

| Setor | Número de produtos | Custo de transporte (%) | Nível de significância (%) | | Tarifa (%) | Nível de significância (%) | | Proteção nominal total (%) | Nível de significância (%) | |
|---------------------------------------|--------------------|-------------------------|----------------------------|-----|------------|----------------------------|-----|----------------------------|----------------------------|-----|
| | | | TS | TOS | | TS | TOS | | TS | TOS |
| Agricultura | 132 | 1,8 | 1 | 1 | - 2,0 | 1 | 1 | 0,3 | NS | 5 |
| Pecuária | 17 | 2,1 | 15 | 15 | - 0,4 | 1 | 1 | 2,1 | NS | NS |
| Florestal, pesca e aquicultura | 34 | 3,9 | 15 | 5 | - 1,2 | 1 | 1 | 2,4 | NS | 10 |
| Extração de carvão e minerais | 67 | 8,6 | 1 | 1 | - 0,8 | 1 | 1 | 8,0 | 1 | 1 |
| Extratos minerais metálicos não ferro | 17 | 3,7 | 1 | 1 | - 2,0 | 1 | 1 | 1,7 | NS | 10 |
| Carne, laticínio e pesca | 138 | 0,5 | 1 | 1 | - 2,0 | 1 | 1 | - 0,7 | 1 | 5 |
| Outros produtos alimentares | 329 | 3,3 | 1 | 1 | - 2,0 | 1 | 1 | 1,1 | 1 | 1 |
| Bebidas | 28 | 5,1 | 1 | 1 | - 4,0 | 1 | 1 | 2,1 | 15 | 1 |
| Fumo | 9 | 4,0 | 10 | NS | - 3,2 | 1 | 1 | 1,3 | NS | NS |
| Têxtil | 600 | 6,8 | 1 | 1 | 0,0 | - | - | 8,0 | 1 | 1 |
| Vestuário | 261 | 4,5 | 1 | 1 | 0,0 | - | - | 5,6 | 1 | 1 |
| Calçados | 80 | 4,0 | 1 | 1 | - 2,0 | 1 | 1 | 3,9 | 1 | 1 |
| Madeira | 96 | 6,6 | 1 | 1 | - 2,0 | 1 | 1 | 4,7 | 1 | 1 |
| Celulose e papel | 169 | 7,3 | 1 | 1 | - 2,4 | 1 | 1 | 5,7 | 1 | 1 |
| Impressão e reprodução de gravações | 10 | 5,4 | 10 | 5 | - 3,2 | 1 | 1 | 3,0 | 15 | 15 |

(Continua)

(Continuação)

| Setor | Número de produtos | Custo de transporte (%) | Nível de significância (%) | | Tarifa (%) | Nível de significância (%) | | Proteção nominal total (%) | Nível de significância (%) | |
|-----------------------------------|--------------------|-------------------------|----------------------------|-----|------------|----------------------------|-----|----------------------------|----------------------------|-----|
| | | | TS | TOS | | TS | TOS | | TS | TOS |
| Refino de petróleo | 40 | 1,7 | 10 | 15 | 0,0 | - | - | 1,7 | NS | NS |
| Químicos | 1.621 | 3,7 | 1 | 1 | - 2,0 | 1 | 1 | 1,5 | 1 | 1 |
| Defensivos e tintas | 356 | 3,4 | 1 | 1 | - 2,8 | 1 | 1 | 1,0 | 1 | 1 |
| Limpeza, perfumaria e higiene | 60 | 3,8 | 1 | 1 | - 3,6 | 1 | 1 | 0,9 | NS | 10 |
| Farmoquímicos e farmacêuticos | 436 | 1,1 | 1 | 1 | - 2,0 | 1 | 1 | - 0,6 | 1 | 10 |
| Borracha e plástico | 194 | 6,3 | 1 | 1 | - 2,8 | 1 | 1 | 4,3 | 1 | 1 |
| Produtos minerais não metálicos | 232 | 9,9 | 1 | 1 | - 2,0 | 1 | 1 | 8,4 | 1 | 1 |
| Siderurgia | 254 | 4,0 | 1 | 1 | - 2,4 | 1 | 1 | 2,1 | 1 | 1 |
| Metalurgia | 205 | 1,2 | 1 | 1 | - 2,0 | 1 | 1 | - 0,6 | 5 | NS |
| Produtos de metal | 284 | 6,2 | 1 | 1 | - 3,2 | 1 | 1 | 4,3 | 1 | 1 |
| Informática e eletrônicos | 644 | 1,9 | 1 | 1 | - 2,4 | 1 | 1 | 0,5 | 1 | 1 |
| Máquinas e equipamentos elétricos | 347 | 5,3 | 1 | 1 | - 2,8 | 1 | 1 | 3,7 | 1 | 1 |
| Máquinas e equipamentos mecânicos | 904 | 4,0 | 1 | 1 | - 2,8 | 1 | 1 | 2,0 | 1 | 1 |
| Automotivo | 48 | 1,0 | 5 | 1 | 0,0 | - | - | 1,3 | 10 | 1 |
| Autopeças | 102 | 4,9 | 1 | 1 | 0,0 | - | - | 5,1 | 1 | 1 |
| Outros equipamentos de transporte | 84 | 2,6 | 1 | 1 | - 2,8 | 1 | 1 | 1,0 | 1 | 1 |
| Móveis e produtos diversos | 295 | 7,0 | 1 | 1 | - 3,6 | 1 | 1 | 4,4 | 1 | 1 |

Elaboração do autor.

Obs.: 1. TS – teste de sinal; TOS – teste de ordem de sinal; NS – estatisticamente não significante.

2. Nos setores têxtil, de vestuário, de refino de petróleo, automotivo e de autopeças os testes não foram aplicados por terem tarifas idênticas em 2019 e 2022 para pelo menos 83% dos produtos.

APÊNDICE B

QUADRO B.1

Descrição resumida e completa dos setores

| Descrição resumida | Descrição completa: Contas Nacionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) |
|-------------------------------------|--|
| Agricultura | Agricultura, inclusive o apoio à agricultura e a pós-colheita |
| Automotivo | Fabricação de automóveis, caminhões e ônibus, exceto peças |
| Autopeças | Fabricação de peças e acessórios para veículos automotores |
| Bebidas | Fabricação de bebidas |
| Biocombustíveis | Fabricação de biocombustíveis |
| Borracha e plástico | Fabricação de produtos de borracha e de material plástico |
| Calçados | Fabricação de calçados e de artefatos de couro |
| Carne, laticínios e pesca | Abate e produtos de carne, inclusive os produtos do laticínio e da pesca |
| Celulose e papel | Fabricação de celulose, papel e produtos de papel |
| Defensivos e tintas | Fabricação de defensivos, desinfetantes, tintas e químicos diversos |
| Fumo | Fabricação de produtos do fumo |
| Extração de minerais metálicos | Extração de minerais metálicos não ferrosos, inclusive beneficiamentos |
| Extração de carvão e minerais | Extração de carvão mineral e de minerais não metálicos |
| Extração de petróleo e gás | Extração de petróleo e gás, inclusive as atividades de apoio |
| Farmoquímicos e farmacêuticos | Fabricação de produtos farmoquímicos e farmacêuticos |
| Florestal, pesca e aquicultura | Produção florestal, pesca e aquicultura |
| Impressão e reprodução de gravações | Impressão e reprodução de gravações |
| Informática e eletrônico | Fabricação de equipamentos de informática, produtos eletrônicos e ópticos |
| Limpeza, perfumaria e higiene | Fabricação de produtos de limpeza, cosméticos/perfumaria e higiene pessoal |
| Madeira | Fabricação de produtos da madeira |
| Máquinas e equipamentos elétricos | Fabricação de máquinas e equipamentos elétricos |
| Máquinas e equipamentos mecânicos | Fabricação de máquinas e equipamentos mecânicos |
| Metalurgia | Metalurgia de metais não ferrosos e a fundição de metais |
| Minério de ferro | Extração de minério de ferro, inclusive beneficiamentos e a aglomeração |
| Móveis e produtos diversos | Fabricação de móveis e de produtos de indústrias diversas |
| Outros equipamentos de transporte | Fabricação de outros equipamentos de transporte, exceto veículos automotores |
| Outros produtos alimentares | Outros produtos alimentares |
| Pecuária | Pecuária, inclusive o apoio à pecuária |
| Produtos minerais não metálicos | Fabricação de produtos de minerais não metálicos |
| Produtos de metal | Fabricação de produtos de metal, exceto máquinas e equipamentos |
| Químico | Fabricação de químicos orgânicos e inorgânicos, resinas e elastômeros |
| Refino de açúcar | Fabricação e refino de açúcar |
| Refino de petróleo | Refino de petróleo e coqueiras |
| Siderurgia | Produção de ferro-gusa/ferroliga, siderurgia e tubos de aço sem costura |
| Têxtil | Fabricação de produtos têxteis |
| Vestuário | Confecção de artefatos do vestuário e acessórios |

Fonte: IBGE.
Elaboração do autor.

A HETEROGENEIDADE DOS EFEITOS DAS MEDIDAS NÃO TARIFÁRIAS TÉCNICAS: ASPECTOS GERAIS E EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS

Fernanda Aparecida Silva¹
Michelle Marcia Viana Martins²

SINOPSE

Nos últimos anos, intensificou-se o uso de medidas não tarifárias (MNTs) pelos países participantes do comércio internacional. Por definição, as MNTs são políticas comerciais, excluindo as tarifas, que podem afetar preços e/ou quantidades dos produtos transacionados mundialmente. As MNTs incluem tanto políticas e regulamentos que dificultam o comércio, tais como cotas e restrições às exportações, como políticas que podem facilitar as transações mundiais, doravante medidas sanitárias e fitossanitárias (*sanitary and phytosanitary measures – SPS*) e medidas técnicas (*technical barriers to trade – TBT*), que têm objetivos cientificamente fundados. O objetivo deste estudo é apresentar um panorama sobre as medidas não tarifárias técnicas (SPS, TBT e medidas pré-embarque), destacando os aspectos principais por trás desses regulamentos e a literatura empírica recente sobre a temática. O estudo mostra que o primeiro passo para a avaliação de MNTs técnicas é enfatizar que os seus efeitos são, *a priori*, desconhecidos. As MNTs técnicas incorporam um conjunto de requisitos específicos que afetam de modo diferente os países exportadores e, mais do que isso, os efeitos são distintos quando avaliados do ponto de vista setorial.

Palavras-chave: MNTs técnicas; SPS; TBT; medidas pré-embarque; comércio internacional.

ABSTRACT

In recent years, the use of non-tariff measures (NTMs) by countries participating in international trade has intensified. By definition, NTMs are trade policies, excluding tariffs, that may affect prices and/or quantities of goods traded worldwide. MNTs include both policies and regulations that hinder trade, such as quotas and export restrictions, and policies that can facilitate trade, henceforth SPS and TBT measures that have science-grounded goals. The aim of this study is to present an overview of the technical NTMs (SPS, TBT and pre-shipment measures), highlighting their main aspects and the recent empirical literature on the subject. The study shows that the first step in evaluating technical NTMs is to emphasize that their effects are, *a priori*, unknown. Technical NTMs incorporate a set of specific requirements that affect exporting countries differently. Moreover, the effects are different if evaluated from a sectoral point of view.

Keywords: technical NTMs; SPS; TBT; pre-shipment measures; international trade.

JEL: F1; F10; F13.

Artigo recebido em 9/11/2022 e aprovado em 12/4/2023.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bepi35art4>

1 INTRODUÇÃO

Diante das reduções tarifárias ocorridas a partir da década de 1970, nas diversas rodadas do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (General Agreement on Tariffs and Trade – GATT), da Organização Mundial do Comércio (OMC), intensificou-se o uso de medidas não tarifárias (MNTs) pelos países

1. Pesquisadora do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos Internacionais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dinte/Ipea). *E-mail:* <fernanda.aparecida@ipea.gov.br>.

2. Pesquisadora do PNPD na Dinte/Ipea; e professora da Universidade Federal de Viçosa (UFV). *E-mail:* <michelle.martins@ipea.gov.br>.

participantes do comércio internacional. O uso crescente dessas medidas pode levar a um ambiente de política comercial menos transparente, tornando relevante o aprofundamento do debate sobre como as MNTs influenciam o comércio e as formas como o fazem.

De acordo com a definição da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (United Nations Conference on Trade and Development – UNCTAD), as MNTs, assim como as tarifas, são medidas que podem influenciar o comércio internacional, por meio de alterações nos preços e/ou nas quantidades negociadas dos bens. Diferentemente das tarifas, as MNTs podem ser adotadas para reduzir as assimetrias de informações e os riscos de consumo, além de melhorar a sustentabilidade, influenciando a concorrência e a decisão de importar ou exportar. Todavia, a preocupação quanto à possibilidade de as MNTs serem protecionistas se manifesta quando os custos associados a elas dificultam a inserção dos países nas cadeias globais de valor (Fiankor, Haase e Brümmer, 2021). Segundo Swinnen (2016), distinguir se a regulamentação tem objetivos protecionistas ou se atende a interesses relacionados à preocupação com a saúde humana, por exemplo, é uma questão desafiadora, uma vez que uma única medida pode incorporar ambos os objetivos ou, ainda que apresente objetivos legítimos, pode apresentar efeitos comerciais distintos, a depender da capacidade de adaptação do exportador à estrutura regulatória do parceiro comercial.

Sob o ponto de vista do consumidor, Santeramo e Lamonaca (2019) discutem que as MNTs são importantes para atender determinados objetivos – como os de proteção à saúde e ao meio ambiente –, por isso proporcionam maior bem-estar. Assim, essas medidas regulatórias podem aumentar o nível de confiança dos consumidores, elevando a demanda por produtos sob regulamentação. Em contrapartida, a demanda crescente e os custos mais elevados para implementar as MNTs levam a um aumento do preço e, conseqüentemente, à ampliação dos gastos associados ao consumo do bem. Já na perspectiva do produtor, as MNTs implicam maiores custos de conformidade, tanto fixos como variáveis, que podem levar a uma redução nos lucros e na oferta do bem, com conseqüente aumento do preço de equilíbrio e da receita dos produtores.³ O efeito líquido, portanto, depende do tamanho do ganho na receita em comparação com o tamanho dos custos de implementação, ou seja, para custos de implementação menores, maior o ganho de receita.

As MNTs podem ser classificadas em técnicas e não técnicas. De acordo com a UNCTAD (2019), as medidas técnicas referem-se às medidas sanitárias e fitossanitárias (*sanitary and phytosanitary measures* – SPS), às medidas técnicas (*technical barriers to trade* – TBT) e às inspeções pré-embarque. Já as MNTs não técnicas são as regras e as normas relativas ao controle de preços, quantidades, regras de origem, medidas compensatórias, *antidumping*, entre outras.⁴ Diferentemente das tarifas, em que se observam de forma clara os seus efeitos negativos sobre o fluxo de comércio, as MNTs têm efeitos ambíguos. De fato, por definição, as MNTs incluem tanto políticas e regulamentos que dificultam o comércio, tais como cotas e restrições às exportações, como políticas que podem facilitar as transações, doravante medidas SPS e TBT, que têm objetivos cientificamente fundados. Cardamone (2011) encontrou um efeito positivo das MNTs sobre os fluxos comerciais; Bianco *et al.* (2016), Hoekman e Nicita (2011) e Fernandes, Ferro e Wilson (2019) evidenciam os efeitos negativos, e Beckman e Arita (2017) discutem efeitos mistos e não significativos estatisticamente.

3. O efeito sobre a receita depende da elasticidade-preço da demanda pelo produto.

4. As MNTs podem ser desagregadas em dezesseis capítulos, que variam de A a P, e, em cada capítulo, pode-se ter uma subdivisão de até quatro dígitos. Mais informações disponíveis em: <<https://bit.ly/3FdRlyl>>.

As MNTs têm se tornado um importante instrumento comercial, e suas implicações nos volumes de bens e serviços são diferenciadas sob alguns aspectos, que perpassam desde sua influência sobre fluxos comerciais, que é a análise mais comum na literatura empírica e teórica, até a relação entre a utilização de tais medidas para o alcance dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) (Lee e Prabhakar, 2021). Há ainda estudos que abordam outras temáticas, como a associação entre MNTs e: i) acordos de comércio (Cheong, Kwak e Tang, 2018; Orefice, 2017); ii) meio ambiente; ou iii) se as tarifas e as MNTs são substitutas (Niu *et al.*, 2020), entre outras relações empíricas. De modo geral, não há um consenso sobre os efeitos das MNTs. Esses podem variar de acordo com o objetivo do estudo, o tipo de MNT avaliada e a forma como é expressa (se é *dummy*, índice ou equivalente tarifário – AVE), o nível de agregação de produtos, os setores investigados e o nível de desenvolvimento dos países envolvidos.

Há na literatura uma variedade de abordagens metodológicas e empíricas para as MNTs. Arita, Beckman e Mitchell (2017), ao utilizarem o equivalente tarifário das MNTs, encontraram resultado negativo sobre o comércio, assim como Rau, Shutes e Schlueter (2010) e Achterbosch *et al.* (2009), que utilizaram índices. Já os estudos que utilizaram *dummy* e a contagem de MNTs encontraram tanto resultados positivos (Shepherd e Wilson, 2013) como negativos (Bianco *et al.*, 2016).

À luz das ambíguas possibilidades de resultados para as MNTs, o objetivo deste estudo é realizar uma análise geral sobre as MNTs técnicas (SPS, TBT e medidas de pré-embarque) aplicadas no mundo, a fim de observar tendências nos resultados quando abordados sob procedimentos empíricos similares. O enfoque se dá para esses tipos de requisitos, pois são os mais reportados nas avaliações de MNTs, e seus resultados tendem a apresentar caráter dúbio, promovendo ou restringindo o comércio, ou mesmo não apresentando quaisquer desdobramentos significantes sobre os fluxos comerciais. Especificamente, a análise bibliográfica enfatiza alguns aspectos desses regulamentos, incluindo a definição, os custos, as vantagens da adequação e seus possíveis efeitos sobre o comércio. Ademais, como forma de auxiliar no desenvolvimento de futuras pesquisas, são apresentadas evidências empíricas atualizadas sobre as MNTs técnicas. De modo a atender aos objetivos propostos, este trabalho se baseia na classificação da UNCTAD de medidas não tarifárias técnicas, ou seja, são consideradas as medidas A (SPS), B (TBT) e C (medidas pré-embarque).

Identificar os efeitos predominantes para diferentes objetivos de pesquisa respalda os achados de Santaremo e Lamonaca (2019), que asseguram que as implicações das MNTs não são generalizadas, mas variam de acordo com casos específicos. Nossas discussões contribuem com o trabalho dos formuladores de políticas porque apresentam argumentos que poderão ampliar o conhecimento sobre a utilização desses mecanismos de proteção comercial, e, a partir daí, aprimorar as instruções sobre as melhores estratégias de acesso ao mercado mundial. Ademais, as diferentes instituições de pesquisa, com o setor público e o privado, podem buscar alternativas para remover a “areia nas rodas” do comércio instituída pelas MNTs, de forma a minimizar as fricções comerciais que os produtores enfrentam – por meio dos custos de adequação –, bem como garantir sua eficiência, de modo a possibilitar a obtenção de ganhos com as transações internacionais mesmo com a incidência de regulamentações.

2 MEDIDAS SANITÁRIAS E FITOSSANITÁRIAS

2.1 Aspectos gerais

As medidas SPS foram oficializadas como política comercial pelo Acordo de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias, da OMC, em 1995. Sua finalidade é reduzir os riscos do consumo e a propagação de organismos portadores ou causadores de doenças, por meio de regulamentações ao comércio. Portanto, seu escopo recai, principalmente, sobre bens de origem animal e vegetal.⁵

Os requisitos regulatórios devem apresentar argumentos científicos e fundamentos na avaliação de risco, ou seja, são baseados na probabilidade da ocorrência de danos e controlados por ações de gerenciamento de risco. A abordagem fundamentada em riscos é diferente das políticas apoiadas na precaução, que se sustenta na abordagem do perigo,⁶ em que a existência do dano em um nível detectável é suficiente para evitar a exposição, independentemente da chance de ocorrência. As abordagens com base em risco e perigo fornecem razões suficientes para atingir os objetivos SPS, mas as políticas de precaução podem gerar restrições ao comércio ao criar exigências arbitrárias e excessivamente rigorosas. Elas até podem ser aplicadas, mas de forma temporária, até que a avaliação científica e de risco estabeleça os requisitos mínimos de segurança (USITC, 2020). Essa determinação reforça que as políticas SPS devem ser usadas com propósitos legítimos de proteção ao território e à saúde humana, animal e vegetal, mas os instrumentos de política não devem ser restritivos ao comércio.

O acordo SPS permite que os países-membros estabeleçam suas próprias políticas de segurança alimentar, desde que tais medidas não criem barreiras injustificadas ao comércio internacional. Apesar de existir flexibilidade para cada mercado criar seus padrões sanitários e fitossanitários, a OMC incentiva que os membros harmonizem seus regulamentos e diretrizes com as recomendações internacionais desenvolvidas por organizações relevantes: a Comissão do Codex Alimentarius, que fornece regulamentos para produtos alimentares; a Organização Mundial da Saúde Animal (antiga Office International des Epizootics – OIE), responsável por estabelecer recomendações para o consumo, a produção e a comercialização dos produtos de origem animal; e as organizações que operam na estrutura da Convenção Internacional de Proteção Vegetal, que estabelecem os padrões para o comércio de plantas (WTO, 1995). Juntas, essas organizações, nomeadas como três irmãs, definem os padrões internacionais e fornecem informações científicas avançadas, procedimentos provisórios para melhorar a harmonização das medidas SPS e fórum para consulta e discussão sobre medidas sanitárias e fitossanitárias que afetam o comércio internacional (Pandita e Koul, 2018).

É permitido aos países a adoção de medidas SPS mais exigentes do que os padrões internacionais, contanto que as políticas não discriminem os produtos nacionais dos estrangeiros que são substitutos próximos – o chamado tratamento doméstico para produtos similares. Para reduzir as assimetrias regulatórias, o acordo SPS permite que os governos reconheçam áreas livres de doenças e adaptem seus requisitos aos produtos dessas áreas. O acordo também prevê a equivalência da proteção da saúde

5. A incidência predominante das medidas SPS sobre os bens agroalimentares é reportada por Santeramo e Lamonaca (2022b), que revisam os dados da UNCTAD e indicam que os produtos do setor de alimentos e bebidas correspondem a 83% do total de medidas SPS. Mais especificamente, 41% das medidas SPS referem-se a produtos crus de origem animal; 32%, a produtos crus de origem vegetal e 27%, a produtos processados. A natureza orgânica e perecível dos produtos os expõe a pragas, doenças e outras questões de segurança alimentar.

6. Segundo Hejazi, Grant e Peterson (2022), a União Europeia (UE) regula com base na identificação de perigo, sem considerar a exposição ao risco e o seu gerenciamento. Essa abordagem diverge dos procedimentos de avaliação de risco baseados na ciência conforme os do acordo SPS, da OMC.

entre os países, embora os instrumentos de políticas entre os parceiros sejam diferentes (Beghin, 2021). Apesar da possibilidade de harmonizar os requisitos SPS, a heterogeneidade regulatória causa efeitos adversos sobre os fluxos comerciais.

As medidas SPS são elaboradas para garantir um nível adequado de segurança nos mercados importadores, por isso podem atuar como catalisadores comerciais, ao facilitar o comércio pelo mecanismo de sinalização e redução de assimetrias de informações, isto é, aproximam o mercado consumidor dos processos produtivos e dos atributos sanitários e fitossanitários dos produtores. Por seu turno, as normas podem impedir o acesso ao mercado devido aos altos custos de conformidade, atuando como barreira comercial. Essa discussão é amplamente difundida quando avaliados os efeitos comerciais das MNTs técnicas.

2.2 Efeitos empíricos das medidas SPS

O efeito líquido dos regulamentos – ora de promoção, ora de restrição comercial – depende da capacidade dos produtores nacionais e estrangeiros de cumprir requisitos mais rigorosos. Segundo Swinnen (2016), os padrões são catalisadores do comércio se os produtores nacionais enfrentarem custos de conformidade mais altos domesticamente do que os produtores estrangeiros, ou seja, se os requisitos domésticos são mais estritos que as exigências do mercado importador; caso contrário, os regulamentos podem atuar como barreiras comerciais.

Outra forma de discutir a variação nos efeitos comerciais ocorre em termos de custos e qualidade e seus efeitos predominantes: quando os custos enfrentados pelos exportadores para adequarem-se aos requisitos técnicos (lado da oferta) não são compensados por um aumento da demanda, que deveria crescer com a garantia de qualidade e segurança aos consumidores, é observado o efeito de restrição comercial, representado pelo sinal negativo da variável regulatória nas estimativas econômicas. Porém, se o produto sob regulamentação estimular um aumento da demanda ao ponto de cobrir os custos de adequação, os exportadores são recompensados pelo aumento nos custos, e é válida a ideia de medida regulatória como propulsora do comércio, o que é representado pelo sinal positivo no parâmetro estimado. A abordagem teórica sobre custos e qualidade e seu efeito líquido foi introduzida por Xiong e Beghin (2014) e discutida por Traoré e Tamini (2021), Martins (2021) e Hyun e Jang (2022).

Diante dessas possibilidades, um ponto importante nas análises empíricas é que os efeitos dos regulamentos como catalisadores ou barreiras comerciais não são generalizados, mas específicos por produto, país, tipo de medida SPS analisada e o procedimento metodológico para avaliar a MNT. Além disso, podem se anular quando analisadas no nível setorial ou global (Santeramo e Lamonaca, 2019).

Carneiro *et al.* (2022) estimam, para todos os produtos desagregados a seis dígitos⁷ e para grupos de produtos específicos, os efeitos de MNTs⁸ desagregadas. Na análise global, medidas SPS relacionadas a limites de tolerância apresentam efeitos positivos sobre o comércio, enquanto requerimentos de higiene possuem efeito negativo. Segundo os autores, o efeito de promoção comercial para a primeira medida sugere que os exportadores, cumprindo os requisitos de tolerância para

7. Desagregação de acordo com o sistema harmonizado de classificação de mercadorias.

8. As MNTs são oriundas da base de dados da UNCTAD.

resíduos ou contaminação por certas substâncias, diminuem a incerteza por parte do importador sobre as características dos bens importados, com redução na assimetria informacional. Por seu turno, a não adequação aos requerimentos de higiene pode ser uma justificativa para que os envios sejam interrompidos, por isso o sinal negativo. Isso ocorre porque nem sempre o exportador tem a capacidade (física, institucional ou financeira) de cumprir as exigências do parceiro comercial. Na análise setorial para produtos agropecuários, apenas uma medida SPS foi estatisticamente significativa (requerimento de rotulagem, marcação e embalagem), apresentando efeito impeditivo ao comércio. Essa análise reforça a sensibilidade dos resultados encontrados por estudos empíricos às diferentes agregações dos produtos.

Ao usar um conjunto de medidas SPS desagregadas (requisitos de rotulagem e embalagem; práticas de higiene obrigatórias durante a produção; tratamento a frio/calor; padrões de processamento de alimentos; e requisitos de armazenamento), Murina e Nicita (2017) avaliam se os custos de conformidade para atender às exigências da UE são diferentes entre exportadores de países desenvolvidos e em desenvolvimento. Primeiramente, é discutido que o marco regulatório é distinto para diferentes tipos de bens, uma vez que a natureza dos produtos e os seus riscos relacionados diferem entre os itens. Isso explica, por exemplo, por que frutas, legumes e outros alimentos de consumo *in natura* estão expostos a um número maior de medidas regulatórias em relação aos alimentos que precisam ser cozidos ou processados. As conclusões do estudo validam a hipótese de que quanto maior a intensidade regulatória (exigências SPS), menor tende a ser o comércio para países de menor renda. Produtos relativamente menos regulamentados, como plantas vivas, têm seus fluxos comerciais afetados em menor magnitude.

Santeramo e Lamonaca (2022a) complementam os resultados supracitados e discutem que o efeito das medidas SPS como catalisadores ou barreiras depende do nível de desenvolvimento econômico dos países envolvidos, pois a capacidade técnica e financeira dos exportadores determina suas condições de adaptação aos processos produtivos. As medidas SPS, quando analisadas de forma agregada e para vários produtos, refletem o efeito quase nulo dos regulamentos e substanciam que resultados significativos devem ser encontrados em um nível de análise mais desagregado, o que chama atenção para a necessidade de investigações que envolvam produtos e MNTs individuais, como o estudo de Martins e Silva (2021), que avalia o efeito de medida SPS específica, relacionada à peste suína africana, e seus desdobramentos sobre o comércio de carne suína, enfatizando o resultado negativo da MNT.

Santeramo e Lamonaca (2022a) observam que as medidas SPS têm efeitos quase insignificantes no comércio, quando analisado de forma agregada, mas comportam-se como catalisadores para o comércio de produtos vegetais, como barreiras para o comércio de pescado, e exercem efeitos distintos para o mercado de carne a depender do nível de desenvolvimento do importador: favorecem os envios de países desenvolvidos, mas dificultam as exportações dos países em desenvolvimento. As conclusões vão ao encontro das estimações de Disdier, Fontagné e Mimouni (2008), que mostram um efeito nulo das medidas SPS sobre as exportações de países desenvolvidos para os membros da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), mas efeito negativo sobre as remessas com origem em países em desenvolvimento para o mesmo destino. Como sugestão de política, os autores ressaltam a importância assistencial para que países menos desenvolvidos atendam as normas internacionais na tentativa de elevar sua participação nas cadeias globais de suprimentos.

Partindo da abordagem de aderência aos regulamentos como custos de adaptação, Crivelli e Groeschl (2016) discutem que governos e exportadores podem selecionar, entre uma variedade de instrumentos SPS, alguns específicos para atingir determinados objetivos políticos relacionados à saúde animal, vegetal ou humana. As medidas relacionadas aos procedimentos de teste, inspeção e aprovação são particularmente onerosas para o exportador em relação aos benefícios informacionais que fornecem ao consumidor. Consequentemente, podem afetar negativamente o acesso aos mercados e o volume de comércio. Na mesma linha, as medidas de avaliação de conformidade envolvem custos fixos que se diferenciam entre mercados consumidores; portanto, além dos recursos financeiros para testes e certificações, envolvem tempo para que os requisitos administrativos e as verificações pelas autoridades importadoras sejam atendidos, e os atrasos relacionados refletem um custo adicional ao exportador. Outras medidas SPS diretamente relacionadas às características do produto – como requisitos de quarentena, níveis de resíduos de pesticidas, rotulagem ou embalagem – podem representar uma barreira à entrada no mercado, mas, uma vez que os produtos atendem aos padrões mais estritos, os exportadores ganham participação de mercado (possivelmente até em mais de um), devido a um aumento da confiança do consumidor, que passa a ter melhores percepções sobre os atributos do produto.

Quando considerados os efeitos das medidas SPS específicas sobre setores específicos, os resultados podem sugerir políticas comerciais mais pontuais em termos de acesso aos mercados. No setor cárneo, Wilson, Otsuki e Majumdsar (2003); Schlueter, Wieck e Heckeley (2009); Fassarella, Burnquist e Souza (2011); Shang e Tonsor (2019); e Peci e Sanjuán (2020) encontram resultados distintos para as medidas SPS. Wilson, Otsuki e Majumdsar (2003) avaliam o efeito da assimetria regulatória da concentração permitida para o antibiótico tetraciclina, com uso controlado em bovinos, sobre as exportações de carne. Com o aumento de 1% no rigor quanto ao uso do medicamento no mercado importador, tem-se uma redução de 0,59% nos fluxos de comércio; mas, se houvesse harmonização dos regulamentos entre os países com os padrões recomendados internacionalmente (OIE), o comércio de carne bovina poderia apresentar incremento de mais de US\$ 3,2 bilhões.⁹ O estudo reforça que a heterogeneidade na formulação de exigências sanitárias específicas pode apresentar efeitos com magnitudes significativas e afetar toda uma cadeia global de suprimentos.

Atuando no mesmo setor, Schlueter, Wieck e Heckeley (2009) analisaram as implicações comerciais das seguintes medidas SPS: i) prevenção de doenças; ii) limites de tolerância para resíduos de hormônios e contaminantes; iii) requisitos de avaliação e informação de conformidade; iv) requisitos do processo de produção; e v) requisitos para o manuseio da carne após o abate. Os resultados manifestam os efeitos ambíguos dessas regulamentações, uma vez que as medidas i, ii e iii atuam no sentido de promover o comércio, enquanto as medidas iv e v dificultam os fluxos comerciais. Com proposta similar, Fassarella, Burnquist e Souza (2011) constataram que as medidas relacionadas à avaliação de conformidade e rotulagem afetam negativamente o comércio de carne de aves com origem no Brasil, mas as medidas de natureza quarentenária, que compreendem o tratamento para eliminação de doenças, práticas de higiene e requisitos de produção e processo, apresentam efeitos comerciais positivos. Produtores brasileiros, com o intuito de ampliar sua parcela de mercado no setor, podem investir em infraestrutura sanitária mais robusta para assegurar que suas remessas são inócuas e não apresentam riscos à saúde humana e ao território do importador.

9. De acordo com o horizonte temporal do estudo, 1995-2000.

Shang e Tonsor (2019) identificaram que as regulamentações SPS, analisadas de forma agregada, foram estatisticamente significativas em reduzir o comércio de carne bovina e suína. Em contrapartida, a análise de medidas SPS desagregadas mostra que os fluxos comerciais de carne bovina são prejudicados pelas medidas com foco em saúde animal e que o comércio de carne suína é restrito por medidas relacionadas aos níveis de tolerância de resíduos. Contudo, regulamentos específicos para a doença da vaca louca¹⁰ e para febre aftosa, ambas recorrentes em bovinos, apresentam efeitos positivos sobre o comércio de carne suína, o que é curioso, pois sugere um efeito de *spillover* dos regulamentos entre os setores, ou seja, regulamentar a produção bovina pode sugerir rigor na estrutura produtiva de carnes, incluindo as de origem suína.

Peci e Sanjuán (2020) avaliam os efeitos de medidas não tarifárias agregadas e desagregadas – entre as quais estão as medidas SPS – aplicadas pela China no comércio internacional de carne suína. As estimativas confirmam os efeitos de restrição das medidas – ou seja, padrões como barreiras – e reforçam que o efeito das MNTs SPS avaliadas sob maior nível de agregação não é coerente com o verdadeiro efeito comercial das políticas sanitárias e fitossanitárias quando avaliadas de forma desagregada. A desagregação das MNTs a quatro dígitos, por exemplo, mostrou uma série de resultados significativos mascarados pela maior agregação. Foi identificado um efeito negativo e significativo para regulamentos SPS avaliados de uma forma geral (agregados a dois dígitos). Todavia, ao desagregar as medidas em subcategorias (a quatro dígitos), são observados efeitos positivos e significativos para duas delas (medidas SPS associadas a proibições temporárias devido a doenças infecciosas e sobre limites de tolerância para dioxinas) e negativo para outras duas (medidas relacionadas às restrições geográficas de elegibilidade e sobre avaliação de conformidade). Essa conclusão mostra a necessidade de incluir os efeitos de medidas desagregadas para fins de melhor entendimento dos efeitos das MNTs. Quanto maior o nível de desagregação, maior a possibilidade de desvendar os efeitos ocultos em categorias mais agregadas. No setor de produtos vegetais, grande parte da literatura enfatiza os efeitos de medidas SPS relacionadas aos limites máximos de resíduos (LMRs) de pesticidas no comércio de frutas e vegetais comestíveis. Hejazi, Grant e Peterson (2022) destacam que os LMRs divergentes entre os parceiros comerciais geralmente impedem o comércio e que esse efeito tende a crescer conforme o tamanho da divergência no rigor regulatório. Isso ocorre porque as políticas de LMR mais estritas exigem custos de produção, testes e avaliação de conformidade mais cuidadosa para atender aos mercados internacionais com diretrizes de segurança alimentar mais rígidas. Os autores chamam atenção para um efeito de realocação comercial em um estudo de caso para as exportações dos Estados Unidos para a UE. Como as abordagens regulatórias são muito diversas (os Estados Unidos adotam a abordagem da avaliação de risco e a UE é adepta do princípio da precaução),¹¹ os exportadores norte-americanos tendem a ampliar os envios para mercados alternativos, como os países-membros do Acordo Abrangente e Progressivo para a Parceria Transpacífico (Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership – CPTPP).¹² O efeito negativo associado à política de LMR pode ser verificado também em Foletti e Shingal (2014) e Ferro, Otsuki e Wilson (2015).

10. Encefalopatia espongiforme transmissível dos bovinos (EEB).

11. É um instrumento jurídico com abordagem que se baseia em perigo, que confere à UE o poder de recusar uma mercadoria por precaução, mesmo sem ter provas científicas, alegando que o produto pode causar algum dano à saúde humana ou ao meio ambiente.

12. Mega-acordo de comércio, em vigor desde 8 de março de 2018, que tem por finalidade a facilitação do comércio entre onze países: Austrália, Brunei, Canadá, Chile, Japão, Malásia, México, Nova Zelândia, Peru, Singapura e Vietnã.

No entanto, Xiong e Beghin (2014), ao avaliarem o comércio de produtos de origem vegetal, e Traoré e Tamini (2021), ao investigarem os fluxos comerciais de manga, encontraram efeito positivo para medidas SPS relacionadas aos LMRs. As discussões giram em torno da capacidade do produtor de adequar sua estrutura produtiva e cobrir os custos de conformidade para atender às exigências do importador, de modo que os padrões promoveram o comércio e compensaram os exportadores que receberam preços mais altos. Fiankor, Haase e Brummer (2021) acrescentam que, quando as negociações entre dois países são consolidadas, ou seja, quando os fluxos de comércio ocorrem em grandes proporções, os padrões tendem a não afetar os volumes comerciais, uma vez que os fornecedores preferem investir em adaptações ao longo da cadeia a perder um importante comprador.

Analisando outras medidas SPS, Arshad e Ismail (2020) identificaram os entraves para os fornecedores de frutas da Malásia acessarem países com regulamentos mais rigorosos. Uma dificuldade reportada para o acesso de manga ao mercado japonês foi a exigência de certificados sobre o controle de pragas e os dados de eficácia do tratamento fitossanitário. Mesmo com o uso de vários métodos de controle, a Malásia não conseguia garantir uma área de produção livre de pragas. À vista disso, o Japão determinou que os bens recebessem tratamento a vapor (*vapor heat treatment* – VHT) e que fosse anexado ao produto o comprovante de eficácia experimental e comercial, uma vez que o tratamento para mangas variava de acordo com o país de origem. Essa exigência atrasou consideravelmente o andamento da aprovação de exportação para o país asiático, pois a Malásia precisava adquirir as máquinas VHT do próprio Japão para prosseguir com a obtenção dos dados de tratamento.

Outro problema ocorre quando o mercado japonês exige a tecnologia VHT, mas a China determina o uso do tratamento com água quente (*hot water treatment* – HWT), e os Estados Unidos exigem a tecnologia de irradiação. Para atender aos requisitos japoneses, empresas e governos tiveram de arcar com as instalações VHT, mas o mesmo não ocorreu para o mercado norte-americano. O alto custo para a instalação do tratamento por irradiação, aliado à exigência do credenciamento da instalação pelo Departamento de Agricultura dos Estados Unidos e aos procedimentos de financiamento para a anexação de inspetores dos Estados Unidos na Malásia, interrompeu o progresso do acesso ao mercado nos Estados Unidos para diversas frutas, incluindo abacaxi, mamão e jaca. Apesar dos esforços para atender às exigências do Japão, os produtores malaios não conseguiam atingir preços mais altos, dado o seu posicionamento de mercado inferior em comparação ao de mangas importadas do México, das Filipinas e da Tailândia. Além disso, no Japão, as mangas importadas eram em geral mais baratas do que a manga de qualidade superior comercializada domesticamente.

Outro ponto de discussão é a dificuldade técnica em usar determinadas tecnologias, o que envolve custos de treinamento e nem sempre garante a qualidade comercializável. Esse caso ocorreu em 2007, quando a China aprovou o protocolo de exportação de abacaxi fresco, a partir da fumigação com brometo de metila como tratamento fitossanitário. O tratamento foi eficaz na desinfestação das pragas que preocupavam a China, no entanto, os produtores revelaram conhecimento prévio limitado sobre os efeitos do produto na qualidade do abacaxi. Como consequência, o brometo de metila causou fitotoxicidade e tornou o fruto inadequado para consumo. Com isso, o protocolo chinês foi renegociado para propor medidas alternativas para atender aos requisitos fitossanitários e garantir que a qualidade dos frutos não fosse afetada. Essa experiência reforça que a negociação de acesso ao mercado é um processo longo e custoso e que, sem as informações corretas e precisas, a nação pode perder oportunidades de exportar a potencial safra conforme planejado.

Melo *et al.* (2014) estimaram os efeitos de medidas SPS específicas para as exportações de frutas chilenas. A partir do rigor relativo nas regulamentações entre Chile e seus parceiros, foi observado que regulamentos SPS mais estritos no país importador atuam mais como uma barreira do que um catalisador para o comércio. Apenas as normas relacionadas às boas práticas agrícolas (BPAs) resultaram em aumento das importações. Os autores discutem que muitos produtores chilenos aderem aos padrões voluntários, como GlobalGap e Tesco, que garantem produtos rastreáveis e seguros entre varejistas e consumidores, e endossam que o atendimento às exigências permite maior confiança nos parceiros comerciais.

As conclusões dos estudos são consistentes com a ideia de que, como o acesso a um mercado é cada vez mais condicionado pela capacidade de cumprir com o respectivo marco regulatório, os países com menor nível de desenvolvimento podem ter seus envios afetados pelos exportadores que atuam em países onde os custos de atendimento aos padrões dos produtos são menores. Henson e Jaffee (2008) argumentam que a proliferação e o aumento do rigor das medidas SPS contribuem para o reposicionamento competitivo do comércio internacional e que os exportadores capazes de cumprir tais regulamentos se mantêm no comércio.

3 MEDIDAS TÉCNICAS

3.1 Aspectos gerais

As medidas TBT estabelecem as características que o produto ou o processo de produção devem possuir, com cumprimento obrigatório para o acesso aos mercados domésticos e/ou estrangeiros. As medidas podem incluir informações sobre embalagem, rotulagem, símbolos e regulamentos de avaliação de conformidade, como testes, inspeção e certificação, de forma a determinar se foram cumpridos requisitos importantes sobre normas técnicas (UNCTAD, 2022).

Os requisitos de natureza TBT podem ser classificados segundo alguns critérios do Mast Group¹³ em medidas de alteração do produto, do processo e procedimento de avaliação de conformidade. Em termos de alteração do produto, tem-se como exemplo o requisito que estabelece o nível máximo de chumbo permitido em tintas, ou a quantidade mínima obrigatória de cacau (30%) para um produto identificado como chocolate. Para as medidas TBT classificadas em termos da alteração do processo, os requisitos de abate animal que devem seguir a lei islâmica e as exigências quanto às condições de trabalho para os colaboradores são alguns exemplos. Por fim, as medidas que tratam sobre a avaliação de conformidade incluem os certificados para testar a segurança de produtos elétricos e as exigências sobre a origem da ovelha e a localização da fábrica têxtil para produtos de vestuário feitos a partir de lã.

As normas e os regulamentos técnicos são definidos segundo critérios científicos com os objetivos de segurança, proteção ambiental, divulgação de informação e proteção ao consumidor, entre outros. Nesse contexto, as regulamentações TBT podem contribuir para a diminuição do custo de obtenção de informação, já que há possibilidade de redução da assimetria de informação entre produtores e consumidores de determinado mercado, similar ao que ocorre para as medidas SPS.

13. Multi-Agency Support Team (Mast) é um grupo formado por UNCTAD, Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (Food and Agriculture Organization of the United Nations – FAO), Fundo Monetário Internacional (FMI), International Trade Center (ITC), OCDE, Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (United Nations Industrial Development Organization – UNIDO) e OMC, que, em 2006, elaboraram um sistema de classificação de MNTs.

De tal modo, as medidas TBT podem facilitar o estabelecimento de melhores práticas, com testes e certificação que irão proporcionar ao consumidor um produto com qualidade e segurança, além de incentivarem o investimento e a difusão de tecnologia (Gourdon, 2014). Em contrapartida, as normas técnicas impõem custos, como o de adequação do produto ou processo no país estrangeiro (por exemplo, adaptações produtivas para seguir os critérios para a rotulagem de produtos agrícolas orgânicos, adquirir certificados e adaptar as embalagens). Esses custos podem dificultar a entrada e/ou afetar de forma negativa a continuidade das exportações no mercado internacional, principalmente se a exigência for muito mais rigorosa do que as medidas técnicas existentes no seu mercado doméstico. Como consequência, o efeito das TBTs não é de fácil mensuração; pode ser positivo, negativo, ambíguo ou até mesmo desprezível.

As normas e os regulamentos técnicos variam entre os países, uma vez que as necessidades da população e dos setores produtivos são diferentes em cada nação. Como resultado, tanto produtores quanto exportadores podem apresentar dificuldades ao vender seus produtos em mercados diversificados. Se os regulamentos técnicos forem estabelecidos de forma arbitrária, podem atuar como medida protecionista, sobretudo quando os setores nacionais percebem que requisitos técnicos podem “protegê-los” de produtos importados. Diante desses aspectos, a OMC, em 1995, estabeleceu o Acordo de Medidas Técnicas ao Comércio, com o intuito de garantir que regulamentos, normas, testes e certificações sejam úteis, não arbitrários e não criem obstáculos desnecessários ao comércio. O acordo reconhece, todavia, que cada país pode adotar as normas que considera adequadas para atingir seus objetivos de proteção e segurança (WTO, 2022a).

A imposição de um requisito regulatório TBT apresenta três razões principais. A primeira, conforme os objetivos dos governos, é a proteção à saúde humana, animal e vegetal, a segurança ou proteção do meio ambiente. Em segundo lugar, em termos econômicos, a TBT pode aumentar o bem-estar social ao fornecer mais informações tanto aos consumidores quanto aos fornecedores, melhorando a eficiência dos mercados, ao mesmo tempo que concede aos países a legitimidade de tornar uma norma técnica obrigatória. Como consequência, o aumento do bem-estar pode ser atribuído à elevação de custos de adequação. Por fim, a última razão que pode levar os países a implementarem uma medida TBT é criar obstáculos desnecessários como forma de proteger determinados setores nacionais. Para o acordo TBT da OMC, as duas primeiras razões não violam os seus artigos, porém, a abordagem que restringe o comércio, sim. E, na maioria das vezes, é difícil saber se uma medida TBT está ou não indo contra o acordo TBT da OMC (Ghodsí e Michałek, 2016).

No Brasil, o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro) é o órgão responsável pela formulação, implementação e fiscalização das normas e regulamentos técnicos. O Inmetro cria padrões que atendem ao interesse nacional, mas com vistas à conformidade com os padrões estabelecidos pela OMC; estimula a definição de padrões de produtos brasileiros; e busca, por meio de assessoria, combater as normas de outros países que podem prejudicar o Brasil.

3.2 Efeitos empíricos das medidas TBT

Aliadas às dificuldades em verificar se uma medida TBT tem caráter protecionista ou se é emitida com o objetivo de proteger o meio ambiente, por exemplo, as regulamentações técnicas podem ter efeitos distintos no desempenho das exportações. Assim, o que se observa é que a imposição e o efeito de uma regulamentação técnica podem diferir entre os setores, os países desenvolvidos

e em desenvolvimento e o tipo de medida TBT utilizada (Beghin, Disdier e Marette, 2015; Cadot e Gourdon, 2016; Carrère e Melo, 2011). Além disso, seus efeitos podem variar em volume comercializado, número de produtos exportados e probabilidade de se inserir em um mercado.

Em termos de literatura empírica, Hyun e Jang (2022) estudaram a relação entre as regulamentações técnicas do importador, a qualidade do produto exportado e os efeitos sobre os fluxos comerciais bilaterais. Os resultados principais indicaram que as medidas TBT podem reduzir as exportações e que esse efeito é ainda maior para mercados que impuseram exigências com mais frequência do que os exportadores. Por seu turno, tais regulamentações aumentam as exportações de produtos de alta qualidade. Esse resultado se confirma ao considerar diferentes níveis de renda dos países e setores com intensidades tecnológicas diferentes. As medidas técnicas foram obtidas com o Vienna Institute for International Economic Studies (WIIW) NTM Database e inseridas no modelo como o índice de frequência – como teste de robustez, foi calculado também o índice de cobertura. A qualidade foi captada pelo valor unitário do comércio entre os países e ajustada pelos custos de produção e a distância bilateral.

Usando dados de TBT regulares da OMC, separadas entre medidas relacionadas à alteração do produto (tipo 1), processo produtivo (tipo 2) e procedimentos de avaliação de conformidade (tipo 3), Corrêa e Gomes (2018) encontraram resultados distintos em relação aos efeitos das regulamentações técnicas sobre o comércio internacional. As alterações no produto com base nas TBTs tendem a ser catalisadoras do comércio, enquanto alterações no processo apresentaram resultados ambíguos. Para as medidas TBT do tipo 3, em sua maioria, os resultados não apresentaram significância estatística para nenhum capítulo do sistema harmonizado considerado.

Considerando uma abordagem de exportadores que atendem a vários mercados (multidestino) e a adoção de medidas técnicas, Fontagné e Orefice (2018) mostraram que as empresas francesas que possuem vários destinos são incentivadas a redirecionar suas exportações para mercados livres de TBT. Além disso, são mais propensas a saírem do mercado, uma vez que terão a opção de enviar seus produtos para países que não aplicaram medidas técnicas. Outro resultado mostra que, quando as firmas enfrentam muitas medidas TBT, preferem acessar novos mercados livres dessa regulamentação. Os exportadores que atendem a vários mercados têm a opção de desviar o comércio para outros destinos que não impõem medidas TBT mais facilmente se comparados às empresas que não são multidestino. Para isso, os exportadores devem comparar os custos (fixos e/ou variáveis) de satisfazer o novo requisito TBT com o custo de desviar seus produtos para outro mercado. Segundo Arkolakis (2010), o desvio para um novo destino (margem extensiva) implica um custo fixo de entrada, enquanto o desvio para um destino existente (margem intensiva) sugere um custo adicional para atingir os consumidores marginais. Quanto maior o custo de cumprimento da TBT, maior a probabilidade de que os exportadores se concentrem em outros destinos.

Elisabeth e Verico (2022) mostram que a imposição de medidas TBT reduz as exportações de manufaturados da Indonésia. Porém, ao analisar os dados do setor manufatureiro de forma desagregada, o efeito da TBT é distinto – por exemplo, a medida técnica reduz as exportações de produtos químicos e transporte, mas aumenta as exportações de metal e têxteis.

Entre os trabalhos que encontraram efeito negativo das medidas TBT, Singh e Chanda (2021), usando dados no nível da empresa, combinados com dados de medidas TBT relacionadas às

preocupações comerciais específicas (*specific trade concerns* – STC)¹⁴ da OMC, verificaram uma relação causal entre as normas técnicas contra a Índia e o desempenho de suas firmas manufatureiras. Mais especificamente, a incidência de uma TBT em insumos intermediários leva a uma redução da margem dos importadores se comparada às empresas não importadoras. Ainda nessa perspectiva, Shepherd (2007) encontra uma associação negativa entre medidas TBT e número de variedades de bens importados na UE para os setores têxtil, de vestuário e de calçados. Usando o banco de dados de barreiras técnicas ao comércio do Banco Mundial, Chen, Otsuki e Wilson (2006) verificaram efeitos negativos dos requisitos TBT sobre as exportações das empresas dos países em desenvolvimento considerados na sua amostra. Tanto os procedimentos de teste quanto os processos de inspeção têm implicações adversas maiores nas empresas agrícolas que produzem bens altamente perecíveis, o que é facilmente justificado quando considerado que em geral esses bens são de consumo *in natura*, portanto são condicionados a medidas de segurança alimentar mais rigorosas.

Os efeitos negativos das regulamentações técnicas são especialmente preocupantes para os países em desenvolvimento. Atender às normas dos países desenvolvidos em geral requer melhores instalações de produção, conhecimento técnico e investimento para desenvolvimento de acomodações para teste, procedimento de inspeção e similares. Por esses motivos, países menos desenvolvidos, que carecem de recursos humanos e de capital para se adequarem às medidas técnicas, são mais propensos a saírem de determinados mercados devido às medidas TBT. Utilizando dados de importações de bens agrícolas, de mineração e de manufaturas dos Estados Unidos, Essaji (2008) encontra que as regulamentações técnicas afetam substancialmente as exportações de países mais pobres. Como essas nações têm menor capacidade para atender aos requisitos técnicos, elas acabam se especializando em setores com menores encargos regulatórios.

Carneiro *et al.* (2022), ao analisarem o efeito de MNTs sobre o comércio mundial, encontraram que, para as medidas TBT, em sua análise geral, ou seja, com todos os produtos da amostra, três requisitos foram significativos. Dois deles apresentaram efeito negativo sobre o comércio, a saber: os requerimentos de produção ou pós-produção e os requisitos de rotulagem, marcação e embalagem. Esse efeito de reduzir o comércio pode estar relacionado ao custo para o produtor se adequar a essas exigências. Mas a medida técnica relacionada à verificação de conformidade, que pode incluir procedimentos de inspeção e teste para verificar o cumprimento de determinada norma, funcionou como facilitadora das transações internacionais.

Bao e Qiu (2012), ao analisarem os efeitos comerciais das medidas técnicas com base em todas as notificações TBT de 105 países da OMC, entre 1995 e 2008, descobriram que regulamentos TBT reduzem a margem extensiva (probabilidade de exportarem), enquanto aumentam a margem intensiva das exportações (volume de exportação). Os autores constataram que uma medida TBT de um país desenvolvido reduz as importações de todos os países. Em contraste, o requisito TBT de um país em desenvolvimento reduz as importações de outros países em desenvolvimento, mas tem efeitos não significativos sobre as importações de países desenvolvidos. Em análise similar, Bao e Chen (2013) observaram como a TBT influencia a probabilidade do comércio, o volume do comércio e a duração do comércio em 103 países, entre 1995 e 2008. Como resultado principal, é observado que a aplicação de uma medida TBT reduz a probabilidade de comércio, mas aumenta o volume

14. A STC é um mecanismo que permite aos países-membros da OMC questionarem seus parceiros (outros países-membros da OMC) sobre a adoção de medidas que entendam não serem legítimas perante o acordo TBT.

e a duração das relações comerciais existentes. Outro resultado interessante é que a medida TBT aplicada pelos países desenvolvidos tem desdobramentos negativos mais fortes na probabilidade de comércio, enquanto a TBT implementada por países em desenvolvimento tem um efeito positivo maior sobre o volume de comércio.

Considerando que os efeitos das medidas não tarifárias podem ser diferentes para pequenas e grandes empresas, Navaretti *et al.* (2018) investigaram, para um conjunto de países europeus, como as medidas TBT e as tarifas influenciam as condições do mercado do país que aplica a medida, tanto o número de empresas quanto a produtividade média. Como resultados principais, encontraram que a imposição de uma MNT, especificamente uma medida TBT, para empresas nacionais e estrangeiras reduz o número de firmas que produzem no mercado interno e a produtividade média. Já a aplicação de uma TBT que afeta apenas empresas estrangeiras tem efeitos opostos, ou seja, há aumento do número de empresas domésticas. A produtividade média também aumenta, dado que apenas as firmas mais eficientes ficarão no mercado.

4 MEDIDAS PRÉ-EMBARQUE

4.1 Aspectos gerais

As medidas de pré-embarque (*pre shipment inspection* – PSI) correspondem à última classificação de MNTs técnicas (código C), segundo a classificação da UNCTAD, e estão relacionadas às avaliações aduaneiras. Similar às medidas SPS e TBT, esse tipo de regulamentação é coberto por um acordo da OMC, o Acordo de Inspeção Pré-embarque (Acordo PSI). Os requisitos de pré-embarque objetivam verificar a qualidade, o preço e a quantidade dos bens importados por um país e, ao mesmo tempo, buscam assegurar o cumprimento de regulamentações sobre taxa de câmbio e evitar a ocorrência de fraudes. Trata-se de uma prática comercial em que as importações são revisadas por terceiros antes do embarque. Essas inspeções ocorrem no país exportador e são realizadas em nome do importador por empresas privadas capacitadas tecnicamente sobre o assunto. É o caso, por exemplo, da inspeção pré-embarque requerida na importação de produtos têxteis para a verificação de cores e tipos de materiais utilizados nessas mercadorias (UNCTAD, 2022).

Na maioria das vezes, os governos usam essa medida pelo fato de a administração aduaneira nacional não ser capaz de realizar as atividades de inspeção antes do envio da mercadoria. Cabe, portanto, às empresas assegurarem os requisitos. Nesse contexto, em algumas situações, o país exportador pode alegar que essas regulamentações restringem o comércio quando aplicadas de maneira discriminatória (Koul, 2005). Segundo a OMC (WTO, 2022b), no acordo PSI são válidos os princípios da não discriminação, da transparência e da proteção de informações. As inspeções pré-embarque devem evitar atrasos injustificados, o uso de diretrizes específicas para realizar a verificação de preços e devem evitar conflito de interesses. Ou seja, o acordo tem o intuito de garantir que as atividades de inspeção realizadas pelas empresas sejam legítimas e não reduzam o comércio. Para que todos os agentes envolvidos no comércio tenham acesso à informação, os exportadores devem publicar as leis e os regulamentos associados a tais medidas.

Quanto à aplicação, alguns países utilizam essa regulamentação para uma ampla gama de produtos; outros, por sua vez, exigem essa medida para bens específicos. O PSI, principalmente para os países menos desenvolvidos, pode ser útil, no curto prazo, para lidar com a corrupção, mas

é importante os países buscarem a melhoria da qualidade institucional para que possam gerenciar a própria aduana (Hoekman, 2016). Em termos de valor dos bens que são submetidos à inspeção pré-embarque, os governos devem atentar para que não haja subdeclarações ou superdeclarações. A valoração incorreta pode estar associada à exportação de um produto de forma ilegal, para o caso de superdeclaração, ou pode levar à redução da receita, quando há subdeclaração e são impostas menores obrigações aduaneiras.

Como outras MNTs, a inspeção pré-embarque está associada a um custo, que varia de acordo com a quantidade do produto que é enviada ao exterior. O funcionamento das inspeções envolve etapas de verificação da quantidade; da qualidade, com base em uma seleção aleatória do bem; e de conformidade, que analisa as dimensões do produto, o peso, a rotulagem, a cor, o material utilizado etc. Na última etapa, é realizada a verificação de segurança e funcionamento adequado da mercadoria. É importante destacar que todas as etapas são formalizadas em um relatório de inspeção, e, apesar de envolverem aumento dos custos, as medidas de pré-embarque são relevantes porque fornecem informações sobre determinado bem e, assim, reduzem os riscos das transações no mercado internacional. Após a realização da inspeção, os consumidores têm maior confiança de que o país exportador cumpriu certos regulamentos antes do envio do produto, o que pode facilitar o comércio entre eles (Beverelli *et al.*, 2022).

Os membros da OMC concordaram que, com a ratificação do Acordo de Facilitação de Comércio (AFC), em 2017, as inspeções pré-embarque obrigatórias não devem mais ser utilizadas para fins de classificação tarifária e avaliação alfandegária por países que não possuem requisitos PSI em vigor. Com as determinações do AFC, os agentes envolvidos em questões aduaneiras dos países exportadores têm a oportunidade de reafirmar a sua competência exclusiva para classificar e avaliar mercadorias que são enviadas ao exterior. Com efeito, é constatada a redução das importações sujeitas a inspeção pré-embarque após 2017, com mais celeridade nos processos aduaneiros (Beverelli *et al.*, 2022).

4.2 Efeitos empíricos das medidas de pré-embarque

Justamente por envolver benefícios ao consumidor e custos ao produtor, as medidas PSI podem ser facilitadoras ou barreiras comerciais, similarmente aos requisitos SPS e TBT. Entretanto, em contraste com a grande quantidade de estudos que analisam a relação entre medidas SPS e TBT e o comércio, poucos trabalhos tratam especificamente dos efeitos do PSI sobre as transações comerciais. Com base em uma estrutura teórica que prevê efeitos ambíguos das exigências de PSI sobre o comércio internacional, Beverelli *et al.* (2022) observaram que os requisitos PSI reduzem o comércio bilateral e que esse efeito negativo é associado ao comércio de produtos manufaturados. Para os bens agrícolas, os resultados dos coeficientes não são estatisticamente significativos, o que pode indicar que a divulgação de informações aos consumidores do país importador sobre o cumprimento de certas normas a respeito do produto compensa os custos adicionais para realizar a inspeção pré-embarque. Os autores mostram que as medidas de PSI aumentam de forma substancial o comércio quando associadas às medidas SPS. Isso indica que os requisitos de PSI são usados como uma ferramenta para evitar a importação de produtos que não estão em conformidade com as normas SPS. Por fim, os resultados para a remoção dos requisitos PSI mostram que a retirada dessas medidas entre 2010 e 2018 implicou um aumento de 2,6% nas importações totais dos países considerados na amostra.

A proliferação das MNTs é discutida na literatura como um ambiente propício para a ocorrência de políticas menos transparentes (Arita, Beckman e Mitchell, 2017), em que os efeitos sobre o comércio não são totalmente investigados ou esclarecidos, seja pela natureza intrínseca das medidas, seja por envolverem interesses governamentais. Por isso, são de difícil mensuração quanto a seus desdobramentos comerciais. Para os setores em que há a incidência de elevados níveis tarifários, bem como MNTs, isso se torna ainda mais complexo. Nesse sentido, dado o excesso de regulamentos para o mercado vinícola, por exemplo, Santeramo *et al.* (2019) analisaram os efeitos de MNTs específicas (SPS, TBT, PSI e medidas relacionadas à exportação) sobre o comércio de vinho. Os autores consideraram o efeito de tais medidas sobre o comércio de vários tipos de vinho: espumante, engarrafado, a granel e mosto de vinho. Especificamente para as medidas PSI, os resultados indicaram que as importações globais aumentam se tais medidas são implementadas, mas o seu resultado sobre o valor importado é menor se comparado à incidência de requisitos SPS. Além disso, as inspeções pré-embarque apresentaram maior influência sobre o comércio de vinho engarrafado.

Diferentemente dos demais estudos citados, Cipollina e Demaria (2020) verificaram que os requisitos de pré-embarque atuaram no sentido de reduzir as importações de bens manufaturados da UE, considerando a margem extensiva do comércio. Isso se deve ao alto custo do cumprimento e/ou à complexidade do procedimento, que, em muitos casos, é demorado e custoso. Para a margem intensiva do comércio (volume transacionado), o coeficiente da variável que capta as medidas de inspeção pré-embarque não foi estatisticamente significativo. Para as estimativas da margem intensiva (número de fluxos de comércio positivos) por setores, é verificado um efeito positivo das medidas PSI apenas sobre o comércio de metais, o que implica que os exportadores cumpriram tais requisitos. Para os demais setores, os resultados indicaram que esses regulamentos não afetaram as importações europeias.

Partindo de uma análise fundamentada no cálculo de indicadores de frequência, cobertura e prevalência, de modo a captar a ocorrência de MNTs específicas (SPS, TBT, PSI, controle de preços e restrições quantitativas), Gourdon (2014) encontrou resultados descritivos relevantes. As medidas de inspeção pré-embarque afetam cerca de 13% do comércio e há incidência sobre um menor número de produtos se comparadas a outras MNTs. As PSIs são mais importantes para produtos agrícolas, produtos de madeira, têxteis e calçados, contrapondo-se aos resultados de Beverelli *et al.* (2022). Sobre os países que mais implementam essa medida, destacam-se aqueles de menor renda, nos quais as inspeções pré-embarque são relevantes para auxiliar as aduanas na avaliação das importações e na sua tributação.

Finalmente, em uma análise global, Carneiro *et al.* (2022) observaram que as medidas de pré-embarque sobre licenças automáticas e outras medidas de monitoramento foram significativas e afetam positivamente as exportações mundiais. As licenças automáticas são medidas administrativas com o objetivo de monitorar, em termos de volume e valor, as importações de certos produtos. O efeito positivo atribuído a essa medida pode estar associado ao fato de que, uma vez que grande parte dos países amostrais são membros da OMC e buscam melhorias no âmbito do AFC, promove maior rapidez nos processos ao reduzir a burocracia no despacho aduaneiro. Por seu turno, as medidas relacionadas ao requerimento de remessa direta, que define um ponto de entrada das importações para inspeção, teste e outros requerimentos, têm efeitos negativos sobre as transações internacionais. Os resultados setoriais indicam que os coeficientes das medidas de pré-embarque ora foram positivos – por exemplo, para bens intermediários –, ora negativos – a exemplo dos bens agrícolas – e, por vezes, não significativos – para suprimentos industriais, por exemplo.

5 CONCLUSÃO

O esforço de pesquisa reportado neste artigo valida as discussões da literatura sobre a complexidade de avaliar MNTs. Primeiro, porque não há um efeito generalizado das medidas técnicas, que podem tanto promover os fluxos comerciais como restringir potencialmente o acesso a determinados mercados. Segundo, as MNTs técnicas incorporam um conjunto de requisitos específicos que afetam de modo diferente os países exportadores, e, mais do que isso, os efeitos são distintos quando avaliados do ponto de vista setorial. A infraestrutura de produção e as condições técnicas e financeiras das empresas limitam sua capacidade competitiva de atender aos diferentes requisitos para mercados de importação diversos. Por essa razão, muitos exportadores podem definir para qual mercado exportar de acordo com sua estrutura de custo de conformidade. Terceiro, pela dificuldade em atender a mercados diferentes, os governos não têm capacidade de fornecer apoio para acessar todos os mercados, o que restringe a capacidade competitiva do país. Quarto, a análise de MNTs deve ocorrer em termos de benefícios líquidos, ou seja, se as benfeitorias atribuídas ao consumidor excedem os custos enfrentados pelos exportadores, de modo que o bem-estar social seja positivo e o efeito comercial indique que os padrões técnicos são propulsores do comércio. Quinto, os exportadores nem sempre são beneficiados com preços diferenciados para produtos sob regulamentação, uma justificativa razoavelmente aceita para a busca de mercados alternativos.

Diante do exposto, o primeiro passo para a avaliação de MNTs técnicas é enfatizar que os seus efeitos são, *a priori*, desconhecidos. Após a realização desta revisão de literatura – e como sugestão para futuras pesquisas –, conclui-se que são necessárias investigações empíricas robustas para avaliar os desdobramentos comerciais de tais medidas.

REFERÊNCIAS

- ACHTERBOSCH, T. J. *et al.* Measure the measure: the impact of differences in pesticide MRLs on Chilean fruit exports to the EU. *In: INTERNATIONAL ASSOCIATION OF AGRICULTURAL ECONOMISTS CONFERENCE*, 27., 2009, Beijing, China. **Proceedings...** Beijing: IAAE, 2009.
- ARITA, S.; BECKMAN, J.; MITCHELL, L. Reducing transatlantic barriers on US-EU agri-food trade: what are the possible gains? **Food Policy**, v. 68, p. 233-247, abr. 2017.
- ARKOLAKIS, C. Market penetration costs and the new consumers margin in international trade. **Journal of Political Economy**, v. 118, n. 6, p. 1151-1199, 2010.
- ARSHAD, A.; ISMAIL, N. W. The issues and challenges in complying with sanitary and phytosanitary (SPS) measures in exporting Malaysian fruits. **Journal of Tropical Plant Physiol**, v. 12, n. 1, p. 38-48, 2020.
- BAO, X.; CHEN, W. C. The impacts of technical barriers to trade on different components of international trade. **Review of Development Economics**, v. 17, n. 3, p. 447-460, 2013.
- BAO, X.; QIU, L. D. How do technical barriers to trade influence trade? **Review of International Economics**, v. 20, n. 4, p. 691-706, 2012.
- BECKMAN, J.; ARITA, S. Modeling the interplay between sanitary and phytosanitary measures and tariff-rate quotas under partial trade liberalization. **American Journal of Agricultural Economics**, v. 99, n. 4, p. 1078-1095, 2017.
- BEGHIN, J. C. Sanitary and phytosanitary measures. *In: BLANDFORD, D. (Ed.). Current issues in global agricultural and trade policy: essays in honour of Timothy e Josling*. Singapura: World Scientific Publishing, 2021. p. 159-180.

- BEGHIN, J. C.; DISDIER, A. C.; MARETTE, S. Trade restrictiveness indices in the presence of externalities: an application to non-tariff measures. **Canadian Journal of Economics**, v. 48, n. 4, p. 1513-1536, 2015.
- BEVERELLI, C. *et al.* **Heterogeneous trade effects of pre-shipment inspections**. Munique: CESifo, 2022. (Working Paper, n. 9833).
- BIANCO, A. *dal et al.* Tariffs and non-tariff frictions in the world wine trade. **European Review of Agricultural Economics**, v. 43, n. 1, p. 31-57, 2016.
- CADOT, O.; GOURDON, J. Non-tariff measures, preferential trade agreements, and prices: new evidence. **Review of World Economics**, v. 152, n. 2, p. 227-249, 2016.
- CARDAMONE, P. The effect of preferential trade agreements on monthly fruit exports to the European Union. **European Review of Agricultural Economics**, v. 38, n. 4, p. 553-586, 2011.
- CARNEIRO, F. L. *et al.* **As medidas não tarifárias constituem barreiras ao comércio?** Uma abordagem global e multissetorial. Brasília: Ipea, 2022. (Texto para Discussão, n. 2775).
- CARRÈRE, C.; MELO, J. de. Notes on detecting the effects of non tariff measures. **Journal of Economic Integration**, v. 26, n. 1, p. 136-168, 2011.
- CHEN, M. X.; OTSUKI, T.; WILSON, J. S. **Do standards matter for export success?** Washington: World Bank, 2006. (Policy Research Working Paper, n. 3809).
- CHEONG, J.; TANG, K. K. **The trade effects of tariffs and non-tariff changes of preferential trade agreements**. *Economic Modelling*, v. 70, p. 370-382, 2018.
- CIPOLLINA, M.; DEMARIA, F. The trade effect of the EU's preference margins and non-tariff barriers. **Journal of Risk and Financial Management**, v. 13, n. 9, p. 203, 2020.
- CORRÊA, C. R.; GOMES, M. F. M. Medidas tarifárias e técnicas ao comércio internacional: um olhar sobre os países avançados e emergentes. **Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, v. 7, n. 13, p. 308-337, 2018.
- CRIVELLI, P.; GROESCHL, J. The impact of sanitary and phytosanitary measures on market entry and trade flows. **The World Economy**, v. 39, n. 3, p. 444-473, 2016.
- DISDIER, A. C.; FONTAGNÉ, L.; MIMOUNI, M. The impact of regulations on agricultural trade: evidence from the SPS and TBT agreements. **American Journal of Agricultural Economics**, v. 90, n. 2, p. 336-350, 2008.
- ELISABETH, C. R.; VERICO, K. The effects of Indonesia's technical barriers to trade on manufacturing exports: an empirical analysis using the pseudo-Poisson maximum likelihood method. **Journal of International Trade Law and Policy**, v. 21, n. 2, p. 160-181, 2022.
- ESSAJI, A. Technical regulations and specialization in international trade. **Journal of International Economics**, v. 76, n. 2, p. 166-176, 2008.
- FASSARELLA, L. M.; BURNQUIST, H. L.; SOUZA, M. J. P. de. Impact of sanitary and technical measures on Brazilian exports of poultry. *In: AGRICULTURAL AND APPLIED ECONOMICS ASSOCIATION ANNUAL MEETING, 2011, Pittsburgh, Pennsylvania. Proceedings...* Pittsburgh: AAEA, 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/3FyCaGJ>>.
- FERNANDES, A. M.; FERRO, E.; WILSON, J. S. Product standards and firms export decisions. **The World Bank Economic Review**, v. 33, n. 2, p. 353-374, 2019.
- FERRO, E.; OTSUKI, T.; WILSON, J. S. The effect of product standards on agricultural exports. **Food Policy**, v. 50, p. 68-79, 2015.

- FIANKOR, D. D.; HAASE, O.; BRÜMMER, B. The heterogeneous effects of standards on agricultural trade flows. **Journal of Agricultural Economics**, v. 72, n. 1, p. 25-46, 2021.
- FOLETTI, L.; SHINGAL, A. **Stricter regulations boost exports: the case of maximum residue level in pesticides**. Germany: University Library of Munich, out. 2014. (MPRA Paper, n. 59895).
- FONTAGNÉ, L.; OREFICE, G. Let's try next door: technical barriers to trade and multi-destination firms. **European Economic Review**, v. 101, p. 643-663, 2018.
- GHODSI, M. G.; MICHAŁEK, J. J. Technical barriers to trade notifications and dispute settlement within the WTO. **Equilibrium: Quarterly Journal of Economics and Economic Policy**, v. 11, n. 2, p. 219-249, 2016.
- GOURDON, J. **CEPII NTM-MAP: a tool for assessing the economic impact of non-tariff measures**. Paris: CEPII, 2014. (Working Paper, n. 24).
- HEJAZI, M.; GRANT, J. H.; PETERSON, E. Trade impact of maximum residue limits in fresh fruits and vegetables. **Food Policy**, v. 106, n. 102.203, 2022.
- HENSON, S.; JAFFEE, S. Understanding developing country strategic responses to the enhancement of food safety standards. **The World Economy**, v. 31, n. 4, p. 548-568, 2008.
- HOEKMAN, B. **The Bali trade facilitation agreement and rulemaking in the WTO: milestone, mistake or mirage?** Londres: CEPR, 2016. (CEPR Discussion Papers, n. 10.212).
- HOEKMAN, B.; NICITA, A. Trade policy, trade costs, and developing country trade. **World Development**, v. 39, n. 12, p. 2069-2079, 2011.
- HYUN, H. J.; JANG, Y. J. Technical regulation and trade: export quality matters. **The World Economy**, v. 45, n. 5, p. 1447-1476, 2022.
- KOUL, A. K. **Guide to the WTO and GATT**. New Delhi: Kluwer Law International, 2005.
- LEE, S.; PRABHAKAR, D. **COVID-19 non-tariff measures: the good and the bad, through a sustainable development lens**. Geneva, Switzerland: UN, 2021.
- MARTINS, M. M. V. **Efeitos da regulamentação sobre o comércio de produtos agroalimentares**. Tese (Doutorado) – Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2021.
- MARTINS, M. M. V.; SILVA, J. V. B. As implicações das políticas reguladoras relacionadas à peste suína africana no comércio internacional. **Revista de Economia e Agronegócio**, v. 19, n. 3, p. 1-30, 2021.
- MELO, O. *et al.* Do sanitary, phytosanitary, and quality-related standards affect international trade? Evidence from Chilean fruit exports. **World Development**, v. 54, p. 350-359, 2014.
- MURINA, M.; NICITA, A. Trading with conditions: the effect of sanitary and phytosanitary measures on the agricultural exports from low-income countries. **The World Economy**, v. 40, n. 1, p. 168-181, 2017.
- NAVARETTI, G. B. *et al.* **Non-tariff measures and competitiveness**. Londres: CEPR, 2018. (Discussion Paper, n. 17932).
- NIU, Z. *et al.* Are nontariff measures and tariffs substitutes? Some panel data evidence. **Review of International Economics**, v. 28, n. 2, p. 408-428, 2020.
- OREFICE, G. **Non-tariff measures, specific trade concerns and tariff reduction**. *The World Economy*, v. 40, n. 9, p. 1807-1835, 2017.
- PANDITA, A.; KOUL, R. Role of the SPS committee and the three sisters (Codex, OIE and IPPC) under the SPS agreement: opportunities and challenges. **International Journal of Research and Analytical Reviews**, v. 5, n. 4, p. 543-554, 2018.

- PECI, J.; SANJUÁN, A. I. The dual trade impact of non-tariff measures: an empirical assessment of China's pork imports. **European Review of Agricultural Economics**, v. 47, n. 5, p. 1716-1739, 2020.
- RAU, M. L.; SHUTES, K.; SCHLUETER, S. **Index of heterogeneity in requirements in international agri-food trade**. França: Cirad, 2010. (Working Paper, n. 10/01).
- SANTERAMO, F. G. *et al.* The benefits of country-specific non-tariff measures in world wine trade. **Wine Economics and Policy**, v. 8, n. 1, p. 28-37, 2019.
- SANTERAMO, F. G.; LAMONACA, E. The effects of non-tariff measures on agri-food trade: a review and meta-analysis of empirical evidence. **Journal of Agricultural Economics**, v. 70, n. 3, p. 595-617, 2019.
- _____. On the trade effects of bilateral SPS measures in developed and developing countries. **The World Economy**, v. 45, n. 10, p. 3109-3145, 2022a.
- _____. Standards and regulatory cooperation in regional trade agreements: what the effects on trade? **Applied Economic Perspectives and Policy**, v. 44, n. 4, p. 1682-1701, 2022b.
- SCHLUETER, S. W.; WIECK, C.; HECKELEI, T. Regulatory policies in meat trade: is there evidence for least trade-distorting sanitary regulations? **American Journal of Agricultural Economics**, v. 91, n. 5, p. 1484-1490, 2009.
- SHANG, X.; TONSOR, G. T. Sanitary and phytosanitary regulations and international red meat trade. **British Food Journal**, v. 121, n. 10, p. 2309-2321, 2019.
- SHEPHERD, B. **Product standards, harmonization, and trade: evidence from the extensive margin**. Washington: World Bank Publications, 2007. (Policy Research Working Paper, n. 4390).
- SHEPHERD, B.; WILSON, N. L. W. Product standards and developing country agricultural exports: the case of the European Union. **Food Policy**, v. 42, p. 1-10, 2013.
- SINGH, R.; CHANDA, R. Technical regulations, intermediate inputs, and performance of firms: evidence from India. **Journal of International Economics**, v. 128, n. 103412, 2021.
- SWINNEN, J. Economics and politics of food standards, trade, and development. **Agricultural Economics**, v. 47, n. S1, p. 7-19, 2016.
- TRAORÉ, O. Z.; TAMINI, L. D. African trade of mangoes to OECD countries: disentangling the effects of compliance with maximum residue limits on production, export supply and import demand. **European Review of Agricultural Economics**, v. 49, n. 2, p. 383-432, 2021.
- UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **Clasificación internacional de las medidas no arancelarias**. Ginebra: UN, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3FzWuHN>>. Acesso em: 18 ago. 2022.
- _____. **Non-tariff measures from A to Z**. Ginebra: UN, 2022. Disponível em: <<https://unctad.org/publication/non-tariff-measures-z>>.
- USITC – UNITED STATES INTERNATIONAL TRADE COMMISSION. **Global economic impact of missing and low pesticide maximum residue levels**. Washington: USITC, jun. 2020. v. 1.
- WILSON, J. S.; OTSUKI, T.; MAJUMDARSAR, B. Balancing food safety and risk: do drug residue limits affect international trade in beef? **Journal of International Trade and Economic Development**, v. 12, n. 4, p. 377-402, 2003.
- WTO – WORLD TRADE ORGANIZATION. **SPS Agreement**. Ginebra: WTO, 1995.
- _____. **TBT Agreement**. Ginebra: WTO, 2022a.
- _____. **Agreement on Preshipment Inspection**. Ginebra: WTO, 2022b.
- XIONG, B.; BEGHIN, J. Disentangling demand-enhancing and trade-cost effects of maximum residue regulations. **Economic Inquiry**, v. 52, n. 3, p. 1190-1203, 2014.

DIREITOS DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA: AS RECOMENDAÇÕES FEITAS AO ESTADO BRASILEIRO NO ÂMBITO DA REVISÃO PERIÓDICA UNIVERSAL

Danilo Garnica Simini¹
José Blanes Sala²

SINOPSE

O direito internacional dos direitos humanos (DIDH), surgido no século XX, fez com que a proteção dos direitos humanos se tornasse um tema de legítimo interesse da comunidade internacional. Nesse contexto, surgiram os denominados sistemas internacionais de direitos humanos, compostos por tratados e órgãos de monitoramento. A temática dos direitos das pessoas com deficiência vem sendo analisada por meio dos referidos sistemas, inclusive pela Organização das Nações Unidas (ONU), por meio da denominada revisão periódica universal (RPU). Este artigo busca levantar e assinalar as recomendações feitas ao Estado brasileiro no âmbito da RPU do Conselho de Direitos Humanos da ONU acerca dos direitos das pessoas com deficiência, com o intuito de verificar a sua especificidade. A fim de atingir tal objetivo, são analisados os relatórios apresentados pelo Estado brasileiro, as contribuições da sociedade civil brasileira, bem como os documentos oficiais da ONU indicando quais foram as recomendações feitas ao Estado brasileiro nos ciclos da RPU. Foram encontradas ao todo 28 recomendações referentes aos direitos das pessoas com deficiência. Não obstante o seu aspecto genérico, podemos afirmar que a temática dos direitos das pessoas com deficiência se faz presente durante as revisões periódicas.

Palavras-chave: direitos das pessoas com deficiência; revisão periódica universal; Brasil; Conselho de Direitos Humanos.

ABSTRACT

The international human rights law that emerged in the 20th century made the protection of human rights a matter of legitimate interest to the international community. In this context, the so-called international human rights systems emerged, consisting of treaties and monitoring bodies. The issue of the rights of people with disabilities has been analyzed through these systems, including by the United Nations (UN) system through the so-called universal periodic review. The article aims to raise and point out the recommendations made to the Brazilian State within the scope of the universal periodic review of the UN Human Rights Council regarding the rights of people with disabilities in order to verify their specificity. In order to achieve this objective, the reports presented by the Brazilian State, the contributions of Brazilian civil society, as well as the official UN documents indicating the recommendations made to the Brazilian State in the universal periodic review cycles are analyzed. A total of twenty-eight recommendations were found regarding the rights of people with disabilities and despite their generic aspect, we can state that the theme of rights of people with disabilities is present during periodic reviews.

Keywords: rights of people with disabilities; universal periodic review; Brazil; Human Rights Council.

JEL: K38.

Artigo recebido em 7/1/2023 e aprovado em 30/1/2023.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bepi35art5>

1. Professor na Universidade de Ribeirão Preto (Unaerp); doutor em ciências humanas e sociais pela Universidade Federal do ABC (UFABC); e doutorando em direito internacional pela Universidade de São Paulo (USP). *E-mail:* <danilosimini@gmail.com>.

2. Professor na UFABC; e doutor em direito internacional pela USP. *E-mail:* <blanes@ufabc.edu.br>.

1 INTRODUÇÃO

O século XX foi palco da emergência do denominado direito internacional dos direitos humanos (DIDH) (Piovesan, 2018), que “consiste no conjunto de normas internacionais que estipula direitos essenciais do ser humano e se beneficia de garantias internacionais institucionalizadas” (Ramos, 2016, p. 31). O DIDH se apresenta, portanto, como ramo recente do direito e possui características peculiares em relação aos demais ramos.

O DIDH está intimamente ligado com a criação de tratados de direitos humanos e com o desenvolvimento de órgãos voltados para o monitoramento destes tratados, também encarregados da responsabilização dos Estados violadores de tais direitos. Por meio do DIDH, os indivíduos cujos direitos foram violados podem acessar as instâncias internacionais. A somatória de tratados de direitos humanos e órgãos de monitoramento compõe os sistemas ou regimes internacionais de direitos humanos. Assim, a comunidade internacional passou a tratar o tema dos direitos humanos não apenas como uma questão doméstica, de responsabilidade de cada Estado, mas como uma temática de legítimo interesse da comunidade internacional (Alves, 2015).

Os sistemas ou regimes internacionais de direitos humanos não visam substituir os Estados, pois estes continuam como responsáveis primários em termos de proteção dos direitos humanos. O acionamento dos sistemas ou regimes internacionais, em regra, é possível quando o Estado falha na proteção dos direitos humanos. Atualmente, encontram-se consolidados o sistema global e o sistema regional, sendo este composto pelos sistemas europeu, interamericano e africano (Piovesan, 2018; Ramos, 2016; Guerra, 2015).

O sistema global guarda relação com a Organização das Nações Unidas (ONU) – por isso também é conhecido como sistema onusiano – e possui como documentos fundadores a Carta da ONU, a Declaração Universal de Direitos Humanos, o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Posteriormente, a ONU passou a editar declarações e tratados de direitos humanos voltados a grupos ou temas específicos. Também foram sendo criados órgãos responsáveis pelo monitoramento de tais direitos.

A preocupação com os direitos das pessoas com deficiência passou a fazer parte da pauta da ONU especialmente a partir da década de 1970. Documentos e tratados foram criados, além de a temática ser objeto de monitoramento por órgãos específicos. Entre os órgãos de monitoramento criados no âmbito do sistema ONU, encontra-se o Conselho de Direitos Humanos, responsável pela realização da denominada revisão periódica universal (RPU). Por meio do referido mecanismo, os Estados apresentam recomendações aos seus pares acerca dos direitos humanos em seus respectivos territórios nos mais variados temas.

Este artigo tem por objetivo levantar e assinalar as recomendações feitas ao Estado brasileiro no âmbito da RPU do Conselho de Direitos Humanos da ONU a respeito dos direitos das pessoas com deficiência, já que o Estado brasileiro é signatário da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CDPD), incorporada ao ordenamento jurídico interno com *status* de emenda constitucional. A pesquisa visa verificar se as recomendações acerca dos direitos da pessoa com deficiência são essencialmente genéricas, crítica feita pela literatura, ou se apresentam especificidades.

A fim de atingir tal objetivo, inicialmente são feitas considerações sobre a CDPD. Em seguida, é apresentado o Conselho de Direitos Humanos e a RPU. Por fim, são examinadas as recomendações feitas ao Estado brasileiro a respeito dos direitos das pessoas com deficiência, por meio da análise dos relatórios apresentados pelo Estado brasileiro, das contribuições da sociedade civil brasileira, bem como dos documentos oficiais da ONU indicando quais foram as recomendações feitas ao Estado brasileiro nos ciclos da RPU.

2 CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE OS DIREITOS DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA (CDPD)

Na década de 1970, a Assembleia Geral da ONU editou duas resoluções a respeito das pessoas com deficiência, especificamente, a Declaração sobre os Direitos das Pessoas com Deficiências Mentais (1971) e a Declaração dos Direitos das Pessoas com Deficiência (1975). Posteriormente, o ano de 1987 foi declarado como o Ano Internacional das Pessoas Deficientes. A repercussão positiva fez com que especialistas reunidos na Suécia sugerissem a elaboração de uma convenção referente aos direitos das pessoas com deficiência. A ideia não foi acolhida naquele momento, mas a ONU elaborou outros documentos, tais como as Normas Uniformes sobre a Igualdade de Oportunidades para as Pessoas com Deficiência, de 1993, e a Declaração de Salamanca, de 1994 (Vittorati e Hernandez, 2014).

Em setembro de 2001, o México apresentou proposta de elaboração de convenção durante a Conferência Mundial contra o Racismo e a Discriminação Racial, a Xenofobia e as Formas Conexas de Intolerância. A proposta encontrou resistência por parte dos países desenvolvidos, e as organizações representativas começaram a propagar a ideia a fim de buscar apoio para sua concretização junto à ONU. Em dezembro de 2001, a Resolução nº 56/168 da ONU criou um comitê voltado à elaboração da convenção. O comitê realizou oito sessões entre 2002 e 2006 para a elaboração do texto do tratado. O processo contou com a participação da sociedade civil, tendo o Brasil atuado de forma fundamental nesse processo. Conforme Vittorati e Hernandez (2014, p. 252),

a atuação dos líderes do movimento no Brasil, bem como da delegação brasileira sob a “fiscalização” dessas lideranças, foi, portanto, decisiva para a aprovação de um texto mais próximo da realidade e das necessidades das pessoas com deficiência ao redor do mundo. Além disso, essa participação em nível internacional abriu um novo espaço de luta por direitos humanos para as pessoas com deficiência, que passa a ser travada efetiva e formalmente além das fronteiras do Brasil. Com a aprovação da Convenção e sua entrada em vigor no País, a luta pela concretização de suas normas conta com uma nova via e ferramenta de pressão política: o ativismo transnacional. A busca constante pelo consenso durante a elaboração da Convenção pôs em contato direto representantes do movimento das pessoas com deficiência em todo o mundo, possibilitando a troca de informações, princípios e valores, o contato com outras realidades e culturas, abrindo o caminho para a formação de redes transnacionais que lutam pelos mesmos objetivos ao redor do mundo.

De acordo com a CDPD, adotada pela ONU em 13 de dezembro de 2006, pessoas com deficiência são aquelas que apresentam “impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdades de condições com as demais pessoas” (ONU, 2007, art. 1). A edição da convenção da ONU ratificou uma mudança de paradigma da deficiência, qual seja, a adoção do modelo social com fundamento nos direitos humanos, deixando de lado o denominado

modelo médico – enquanto este interpretava a deficiência como um defeito a ser tratado ou curado, aquele entende a pessoa com deficiência como titular de direitos. Assim, deve-se exigir “que a sociedade trate seus diferentes de modo a assegurar a igualdade material, eliminando as barreiras à sua plena inclusão” (Ramos, 2017, p. 237). Ademais, pode-se afirmar que a convenção da ONU entende a deficiência como um conceito em evolução (Mazzuoli, 2018). A mudança do modelo de deficiência, conforme observa Sala (2011), está intimamente ligada à evolução do conceito de deficiência presente nas classificações internacionais da Organização Mundial da Saúde (OMS). Segundo Lopes (2009, p. 167),

o modelo social da deficiência com fundamento nos direitos humanos propõe uma conceituação mais justa e adequada sobre as pessoas com deficiência, reconhecendo-as como titulares de direitos e dignidade humana inerentes, exigindo um papel ativo do Estado, da sociedade, e das próprias pessoas com deficiência. O Estado é responsável pela regulação necessária, pela promoção e conscientização das necessidades das pessoas com deficiência positivadas como direitos, e, em conjunto com a sociedade, deve atuar na mudança cultural para a inclusão plena, acolhendo a todos e todas. As pessoas com deficiência, por sua vez, devem assumir o protagonismo de suas vidas enquanto sujeitos de direitos humanos.

Outro aspecto importante introduzido pela convenção da ONU foi a utilização da expressão *pessoa com deficiência*. Na legislação brasileira, explicam Vittorati e Hernandez (2014), as expressões excepcionais, pessoas portadoras de deficiência e deficientes eram as mais comuns, sendo a segunda a utilizada pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988) antes da ratificação da convenção da ONU. A expressão pessoas portadoras de deficiência, no momento da promulgação da CF/1988, era considerada inovadora, por inserir a pessoa como elemento central, porém carrega uma impropriedade, pois a deficiência faz parte do indivíduo, ou seja, deficiência não se porta, asseveram Vittorati e Hernandez (2014). Como explicam esses autores:

embora pareça de pouca importância, a mudança da expressão utilizada para nomear os indivíduos que têm algum tipo de deficiência influencia diretamente a forma como elas são vistas e tratadas pela sociedade. Termos pejorativos têm em si uma carga axiológica que perpetua posturas de exclusão e até intolerância contra as pessoas com deficiência, além de motivar políticas públicas inadequadas, pautadas em posturas de mera assistência e caridade (Vittorati e Hernandez, 2014, p. 252).

A CDPD apresenta como princípios gerais: i) o respeito pela dignidade inerente, a autonomia individual, inclusive a liberdade de fazer as próprias escolhas, e a independência das pessoas; ii) a não discriminação; iii) a plena e efetiva participação e inclusão na sociedade; iv) o respeito pela diferença e pela aceitação das pessoas com deficiência como parte da diversidade humana e da humanidade; v) a igualdade de oportunidades; vi) a acessibilidade; vii) a igualdade entre o homem e a mulher; e viii) o respeito pelo desenvolvimento das capacidades das crianças com deficiência e pelo direito das crianças com deficiência de preservar sua identidade.

De acordo com o art. 4º, a ratificação da convenção por parte de qualquer Estado faz com que este tenha que assegurar e promover o pleno exercício dos direitos nela previstos sem qualquer tipo de discriminação. Nessas circunstâncias, os Estados se comprometem a adotar medidas legislativas, administrativas e de qualquer outra natureza necessárias para a realização dos direitos reconhecidos na convenção; adotar todas as medidas necessárias, inclusive legislativas, para modificar ou revogar leis, regulamentos, costumes e práticas vigentes, que constituírem discriminação contra pessoas com deficiência; levar em conta, em todos os programas e políticas, a proteção e a promoção dos direitos humanos das pessoas com deficiência; bem como tomar todas as medidas apropriadas para eliminar a

discriminação baseada em deficiência, por parte de qualquer pessoa, organização ou empresa privada, entre outras. Segundo Sousa (2013, p. 202),

o Estado tem a obrigação de verificar qualquer norma ou ato do direito interno para se ver se está conforme a CDPD e, se estiver desconforme, tem a obrigação de modificar ou derrogar aquelas normas ou atos desconformes em prol da primazia da CDPD. Significa que o Estado deve tomar as medidas necessárias e apropriadas para adaptar a normatividade interna conforme a CDPD, seja qual a origem ou a natureza das medidas, para visar a efetividade plena à CDPD e a fim de proceder à colocação em prática. Consequentemente, a norma convencional atribui uma obrigação do Estado como um todo, a título não taxativo, as autoridades políticas e administrativas, incluindo os tribunais são obrigados a cumprir as obrigações convencionais, na medida das suas competências. Ou melhor, isso implica que todos contribuem para a responsabilidade internacional do Estado para prevenir e ter em conta as normas convencionais.

Outra obrigação geral indicada pela convenção da ONU aos Estados diz respeito à participação das pessoas com deficiência, por intermédio das organizações representativas, na elaboração e na implementação de leis e políticas voltadas à aplicação do tratado – ou seja, a CDPD ressalta a importância da participação das pessoas com deficiência em todas as medidas adotadas pelos Estados relacionadas com a temática.

Os Estados-partes da CDPD, ao ratificá-la, reconhecem a igualdade entre os seres humanos, não havendo qualquer discriminação, fazendo jus à proteção da lei. Nesse contexto, os países deverão proibir qualquer discriminação contra as pessoas com deficiência e garantirão a elas proteção contra a discriminação, tendo a convenção ressaltado que as medidas tomadas para acelerar ou alcançar a efetiva igualdade das pessoas com deficiência não serão consideradas discriminatórias, conforme art. 5º do tratado.

Após a apresentação dos direitos fundamentais das pessoas com deficiência, a convenção da ONU destaca a importância da coleta de dados por parte dos Estados, a fim de permitir a formulação e a implementação de políticas públicas destinadas à implementação dos preceitos nela existentes. O levantamento dos dados e das estatísticas, conforme art. 31 da convenção, deverá observar as salvaguardas estabelecidas por lei, inclusive pelas leis relativas à proteção de dados, a fim de assegurar a confidencialidade e o respeito pela privacidade das pessoas com deficiência. Deverá, ainda, observar as normas internacionalmente aceitas para proteger os direitos humanos, as liberdades fundamentais e os princípios éticos na coleta de dados e na utilização de estatísticas. As informações levantadas serão utilizadas para verificar o cumprimento da convenção e deverão ser acessíveis às pessoas com deficiência.

A cooperação internacional é indicada pela CDPD como ferramenta importante para a consecução dos seus propósitos e objetivos, nos termos do art. 32, devendo os Estados adotarem, em parceria com organizações internacionais e com a sociedade civil, medidas apropriadas e efetivas. Estas medidas podem incluir, entre outras: i) assegurar que a cooperação internacional, incluindo os programas internacionais de desenvolvimento, sejam inclusivos e acessíveis para pessoas com deficiência; ii) facilitar e apoiar a capacitação, inclusive por meio do intercâmbio e do compartilhamento de informações, experiências, programas de treinamento e melhores práticas; iii) facilitar a cooperação em pesquisa e o acesso a conhecimentos científicos e técnicos; e iv) propiciar, de maneira apropriada, assistência técnica e financeira, inclusive mediante facilitação do uso de tecnologias assistivas e acessíveis e seu compartilhamento, bem como por meio de transferência de tecnologias.

A implementação e o monitoramento nacionais da CDPD serão de responsabilidade de um ou mais pontos focais no âmbito do governo de cada país. A sociedade civil, especialmente as organizações representantes das pessoas com deficiência, deverá participar plenamente do processo de monitoramento nacional, conforme assevera o art. 33 da convenção.

De qualquer forma, o grande desafio dos sistemas internacionais não é mais o reconhecimento dos direitos humanos, mas sim a sua proteção. Nesse sentido, os tratados de direitos humanos, além de estabelecerem direitos, também criam órgãos responsáveis pelo seu monitoramento. O Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos de 1966, por exemplo, estabelece como responsável pelo seu monitoramento o denominado Comitê de Direitos Humanos. O mesmo acontece com a CDPD, que em seu art. 34 estabelece ser o Comitê Sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência o responsável pelo monitoramento. Trata-se de um mecanismo convencional de proteção dos direitos humanos, pois previsto em uma convenção. Além dos mecanismos convencionais, existem também os denominados não convencionais. No caso do sistema ONU, o mecanismo não convencional existente é o denominado Conselho de Direitos Humanos, que também trata dos direitos das pessoas com deficiência.

3 A RPU DO CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS DA ONU E AS RECOMENDAÇÕES FEITAS AO ESTADO BRASILEIRO

O Conselho de Direitos Humanos da ONU foi criado em 2006 para substituir a Comissão de Direitos Humanos da entidade, por meio da Resolução nº 60/251 da Assembleia Geral. O órgão é composto por 47 Estados eleitos por meio do voto da maioria dos membros da Assembleia Geral para um mandato de três anos. A composição do conselho obedece à distribuição geográfica, contando com treze países da África; treze países da Ásia; seis países do Leste Europeu; oito países da América Latina e Caribe; e sete países da Europa Ocidental e outras regiões. Assim, os países em desenvolvimento contam com, aproximadamente, quarenta cadeiras (ONU, 2006).

A participação no Conselho de Direitos Humanos está aberta aos Estados da ONU, e no processo eleitoral os países deverão levar em consideração a contribuição dos candidatos para a promoção e a proteção dos direitos humanos. Nesse contexto, um Estado responsável por graves e sistemáticas violações de direitos humanos poderá ter os seus direitos enquanto membro do Conselho de Direitos Humanos suspensos por meio de dois terços dos votos dos membros presentes e votantes. Os Estados do Conselho de Direitos Humanos devem manter os mais altos padrões de promoção e proteção dos direitos humanos, bem como cooperar com o órgão e se submeter à RPU durante o mandato.

O Conselho de Direitos Humanos deverá se reunir ao menos durante três sessões por ano com uma duração total de ao menos dez semanas. Poderá também realizar sessões especiais, quando necessário, por meio da solicitação de um membro do conselho, com o apoio de um terço dos membros. Os procedimentos de trabalho do conselho deverão ser transparentes, justos e imparciais, a fim de possibilitar o diálogo entre os envolvidos (ONU, 2006).

Trata-se de órgão subsidiário da Assembleia Geral da ONU responsável por promover o respeito universal pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais, devendo abordar situações de violações de direitos humanos e fazer recomendações. Deve pautar sua atuação nos princípios da universalidade, imparcialidade, objetividade, não seletividade, diálogo e cooperação internacional, voltados à promoção dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais e, também, do direito ao desenvolvimento (ONU, 2006).

As principais atribuições do Conselho de Direitos Humanos, de acordo com a Resolução nº 60/251, são as seguintes:

- promover a educação e a aprendizagem em direitos humanos, bem como serviços de consultoria, assistência técnica e capacitação, a serem prestados em consulta e com o consentimento dos Estados-membros envolvidos;
- servir como fórum de diálogo em questões temáticas sobre todos os direitos humanos;
- fazer recomendações à Assembleia Geral para o desenvolvimento do direito internacional no campo dos direitos humanos;
- promover a plena implementação das obrigações de direitos humanos assumidas pelos Estados e o acompanhamento dos objetivos e dos compromissos relacionados à promoção e à proteção dos direitos humanos emanados das conferências e cúpulas da ONU;
- realizar a RPU;
- contribuir, por meio do diálogo e da cooperação, para a prevenção de violações de direitos humanos e responder prontamente a emergências de direitos humanos;
- assumir o papel e as responsabilidades da Comissão de Direitos Humanos em relação ao trabalho do Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH);
- trabalhar em estreita cooperação no campo dos direitos humanos com governos, organizações regionais, instituições nacionais de direitos humanos e sociedade civil;
- fazer recomendações com relação à promoção e à proteção dos direitos humanos; e
- submeter um relatório anual à Assembleia Geral.

Em relação ao mecanismo da RPU, a Resolução nº 60/251 estabelece que a revisão deve se basear em um diálogo interativo entre os países. Por meio do referido mecanismo, a situação dos direitos humanos dos Estados é avaliada pelos membros do Conselho de Direitos Humanos. Trata-se de um mecanismo que “objetiva sepultar a seletividade e os padrões duplos que maculavam o processo de revisão existente nos trabalhos da comissão” (Guerra, 2015, p. 118).

Ramos (2016), ao analisar o mecanismo, explica que este apresenta fases ou etapas. Inicialmente, ocorre a apresentação do relatório elaborado pelo próprio Estado cuja situação de direitos humanos será analisada; do relatório da ACNUDH sobre este Estado; e de relatórios da sociedade civil. É importante destacar a participação da sociedade civil durante a RPU, pois ela pode gerar uma pressão pública em relação ao Estado (Carraro, 2019), bem como possibilita apresentar de forma mais clara problemas críticos de direitos humanos existentes no país a ser analisado.

Na fase ou etapa seguinte, os relatórios são analisados pelos membros do Conselho de Direitos Humanos, e para isso são nomeados três Estados com a função de atuarem como relatores, realizando um resumo das discussões por meio do denominado relatório de resultado ou resultado final. O documento elaborado pelos países relatores deverá ser analisado pelo próprio conselho e deverá “conter uma avaliação objetiva e transparente da situação de direitos humanos do país, que inclua os avanços e desafios existentes, bem como os compromissos voluntariamente aceitos pelo Estado examinado” (Ramos, 2016, p. 177).

O Brasil, até o presente momento, se submeteu à RPU quatro vezes (2008, 2012, 2017 e 2022). Na primeira vez, explica Ramos (2016), Gabão, Suíça e Arábia Saudita foram os relatores do Brasil, tendo este recebido quinze recomendações superficiais e genéricas, indicando falhas e, ao mesmo tempo, asseverando que a situação dos direitos humanos no Brasil estaria melhor se comparada com o passado. Não foram feitas, nessa primeira revisão, recomendações relacionadas às pessoas com deficiência (ONU, 2008).

Tudo para redundar, nas conclusões, em apelos banais por aperfeiçoamentos e melhorias, bem como compromissos genéricos voluntários do Brasil (em especial criar novos instrumentos para fiscalizar internamente a situação de direitos humanos...). Assim, em 2008, o Brasil recebeu quinze recomendações exaradas pela “troika” de Estados avaliadores e pelos demais Estados participantes. Houve recomendações extremamente genéricas, como a da Bélgica (que recomendou que o Brasil continuasse os esforços para reduzir a pobreza...). Contudo, o Brasil comprometeu-se voluntariamente com a criação de um sistema nacional de indicadores sobre a situação de direitos humanos e ainda com a elaboração de um relatório anual sobre os direitos humanos no país. Ou seja, uma coleção de truísmos e generalidades, com os quais o Estado brasileiro concorda e que pode ser aplicada a quase todos os Estados emergentes ou em vias de desenvolvimento (Ramos, 2016, p. 134-135).

Não obstante a inexistência de recomendações feitas acerca dos direitos das pessoas com deficiência, cumpre ressaltar que o relatório apresentado pelo Estado brasileiro no primeiro ciclo da RPU tratou destes direitos (ONU, 2008b). O país ressaltou a existência de avanços nas últimas duas décadas, particularmente em razão de políticas públicas voltadas à emancipação da pessoa com deficiência, visando garantir o pleno exercício da cidadania. No mesmo documento, destacou a realização, em 2006, da Conferência Nacional de Direitos das Pessoas com Deficiência; o processo em curso naquele momento de ratificação da CDPD; o Programa Nacional de Acessibilidade; e a introdução, na legislação doméstica, de regras referentes ao tema da acessibilidade, exigindo o acompanhamento do seu cumprimento por parte do Estado brasileiro a fim de garantir a eliminação das barreiras existentes. Por fim, o Brasil reconheceu ser necessária a adoção de outras medidas a fim de que o país realmente seja considerado um garantidor da cidadania de todas as pessoas com deficiência.

Em 2012, o Brasil se submeteu novamente à RPU, e desta vez os relatores foram o Equador, a Polônia e a China. O Brasil, em seu relatório, destacou: i) a incorporação com *status* constitucional da CDPD ao ordenamento jurídico interno; ii) a inclusão no Censo 2010 de perguntas sobre pessoas com deficiência; iii) o lançamento, em novembro de 2011, do Plano Nacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência, cujo objetivo era promover a cidadania e fortalecer a participação das pessoas com deficiência, promovendo sua autonomia, eliminando barreiras e garantindo o uso total dos bens e dos serviços oferecidos à população em geral; iv) a incorporação à Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) do conceito de pessoa com deficiência de acordo com a Convenção da ONU; e v) a existência de um disque-denúncia referente às violações de direitos humanos (Disque 100), contendo a possibilidade de comunicar violações aos direitos das pessoas com deficiência (ONU, 2012d).

O ACNUDH, em seu relatório, lembrou que o Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU demonstrou preocupação com a existência de discriminação contra as pessoas com deficiência em relação ao emprego, não obstante a existência de cotas nos setores público e privado (ONU, 2012a).

A sociedade civil³ também prestou informações referentes aos direitos das pessoas com deficiência, conforme segue.

- 1) Relatou a criação do Plano Nacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência, mas expressou preocupação em relação à versão oficial em português da CDPD, que pode levar a equívocos sobre quem pode ser considerado uma pessoa com deficiência, bem como informou que as pessoas com deficiência ainda sofrem discriminação no acesso ao emprego, apesar das cotas existentes nos setores público e privado.
- 2) Asseverou que a infraestrutura das escolas públicas está muito aquém do desejável para uma inclusão adequada.
- 3) Afirmou que as crianças com deficiência oriundas de famílias pobres não têm acesso às escolas privadas e enfrentam obstáculos para exercerem o seu direito à educação.
- 4) Mencionou que as crianças com deficiência sofrem com a falta de assistência do Estado, não têm acesso aos medicamentos necessários e carecem de apoio para se deslocarem até os centros de saúde (ONU, 2012b).

Foram feitas 170 recomendações,⁴ dez acatadas parcialmente pelo Estado brasileiro e uma totalmente rejeitada.⁵ Ramos (2016) aponta como avanços uma maior participação dos Estados, a apresentação de recomendações mais específicas e a obrigação de o Estado avaliado informar ao Conselho de Direitos Humanos a implementação das recomendações feitas no ciclo anterior. Contudo, observa o referido autor, algumas recomendações foram praticamente elogios ao Estado brasileiro. Neste ciclo, foram feitas oito recomendações ao Estado brasileiro acerca dos direitos das pessoas com deficiência:

119.32. Continuar seu esforço para eliminar a pobreza extrema e incluir em suas políticas sociais os mais vulneráveis, especialmente mulheres, crianças, afrodescendentes, povos indígenas, idosos e pessoas com deficiência (Equador);

119.34. Continuar com a implementação adequada da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, particularmente no que se refere ao exercício de seus direitos políticos (México);

119.35. Formular programas para a implementação efetiva do Plano Nacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência (Nepal);

119.36. Continuar seus esforços para implementar o Plano Nacional de Direitos Humanos das Pessoas com Deficiência e empregar esforços adicionais para eliminar a discriminação contra elas e integrá-las à sociedade (Palestina);

119.37. Garantir uma não discriminação eficaz também para as pessoas com deficiência reconhecendo-as perante a lei (Eslováquia);

3. Representada pelas seguintes entidades: Associação Brasileira para Ação por Direitos das Pessoas com Deficiência (Abraça); Associação 3IN – Inclusão, Integridade e Independência; Conectas Direitos Humanos; Fraternidade Cristã de Pessoas com Deficiência (Frater); e Rede Latino-americana de Organizações Não Governamentais de Pessoas com Deficiência e suas Famílias (Riadis).

4. Acerca da implementação das recomendações, consultar o trabalho de Dibbern e Serafim (2019).

5. "As dez recomendações parcialmente acatadas foram sobre: recomendações gerais sobre direitos humanos; instrumentos internacionais de direitos humanos; defensores de direitos humanos; segurança jurídica; justiça e sistema penitenciário; promoção da igualdade; e educação, saúde, segurança alimentar e meio ambiente; e rejeitou uma recomendação sobre segurança pública, justiça e sistema penitenciário" (Ramos, 2016, p. 135-136).

119.38. Garantir que as pessoas com deficiência em situações de abandono ou sem apoio da família possam viver na comunidade de maneira não segregada, proporcionando acesso a serviços como saúde, educação ou previdência social (Eslováquia);

119.39. Adotar legislação para implementar a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (Espanha);

119.40. Adotar medidas e salvaguardas para garantir o exercício, em condições de igualdade, da capacidade jurídica e do reconhecimento perante a lei das pessoas com deficiência (Costa Rica) (ONU, 2012c, p. 16-17, tradução nossa).

Em 2017, o Brasil se submeteu pela terceira vez à RPU. No seu relatório, o Brasil apontou medidas voltadas à implementação das recomendações feitas na revisão de 2012. Destacou a criação da Lei Brasileira de Inclusão e as inovações dela decorrentes, tais como a criação de um benefício para a inclusão social, a alteração do Código Civil em relação à capacidade civil e o aprimoramento das regras referentes à acessibilidade. Indicou também o Plano Nacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência e medidas adotadas no âmbito dos direitos políticos, como a adaptação de 32 mil locais de votação e a veiculação da propaganda eleitoral com legendas e linguagem de sinais. Por fim, esclareceu que, entre 2007 e 2014, de acordo com a Lei nº 11.520/2007, concedeu às pessoas sujeitas ao isolamento e ao tratamento obrigatório em razão da hanseníase mais de 8,8 mil pensões especiais para a vida toda (ONU, 2017a).

O ACNUDH, ao prestar informações sobre o Estado brasileiro, lembrou as recomendações feitas ao Brasil pelo Comitê da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (ONU, 2017a). A sociedade civil,⁶ por sua vez, reconheceu que o Brasil tomou medidas positivas acerca dos direitos das pessoas com deficiência, como a criação do Estatuto da Pessoa com Deficiência, porém apresentou estatísticas relacionadas ao número de escolas públicas brasileiras não acessíveis às crianças com deficiência a fim de demonstrar que muitas delas ainda não garantem o direito à educação das crianças com deficiência (ONU, 2017b).

Na ocasião, atuaram como relatores Botsuana, El Salvador e Quirguistão. Os países do Conselho de Direitos Humanos fizeram 246 recomendações ao Estado brasileiro, tendo este rejeitado quatro delas. As recomendações rejeitadas foram (ONU, 2017d):

- selecionar candidatos nacionais para as eleições do Órgão de Tratados das Nações Unidas por meio de um processo aberto, baseado no mérito (Reino Unido);
- continuar a proteger a família natural e o casamento, formados por um marido e uma esposa, como a unidade fundamental da sociedade, bem como os nascituros (Santa Sé);
- restaurar a democracia e o Estado de direito, indispensáveis para o pleno gozo dos direitos humanos, que foram violados pelo golpe de Estado parlamentar contra a presidenta Dilma Rousseff (Venezuela); e
- barrar os planos de congelamento das despesas sociais nos próximos vinte anos, que são inconsistentes com as obrigações internacionais do país, que possui mais de 16 milhões de pessoas em extrema pobreza (Venezuela).

6. Human Rights Watch e Marist International Solidarity Foundation.

Do total de recomendações apresentadas, nove eram referentes aos direitos das pessoas com deficiência:

136.207. Continuar a eliminar a discriminação contra crianças em situação de rua e áreas rurais, bem como crianças com deficiência e contra outros grupos minoritários e tomar todas as medidas necessárias para evitar o abuso de suas vulnerabilidades (Turquia);

136.209. Continuar seus esforços para fornecer a assistência necessária a grupos vulneráveis, particularmente pessoas com deficiência (Mianmar);

136.210. Prosseguir o seu compromisso de garantir plenamente o respeito dos direitos humanos das pessoas com deficiência, ou seja, que essas pessoas desfrutem de um padrão de vida adequado, inclusive nas áreas rurais (Portugal);

136.211. Continuar seus esforços para consolidar os direitos das pessoas com deficiência (Egito);

136.212. Combater a discriminação de qualquer tipo contra pessoas com deficiência e adotar medidas específicas para melhorar o padrão de vida dessas pessoas (Irã);

136.213. Continuar a reforçar a implementação de políticas públicas sobre pessoas com deficiência (Líbia);

136.214. Continuar seus esforços para fortalecer ainda mais os direitos das mulheres, crianças e pessoas com deficiência (Mongólia);

136.215. Implementar medidas de apoio à maior participação de pessoas com deficiência na força de trabalho (Israel);

136.216. Continuar seus esforços para aumentar o nível de emprego de pessoas com deficiência ao ar livre, abordar o mercado e tomar medidas específicas para mulheres com deficiência (Palestina) (ONU, 2017c, p. 22, tradução nossa).

Por fim, em 2022, o Estado brasileiro se submeteu novamente à RPU. O relatório do Estado brasileiro foi formulado pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. No referido documento, há um tópico denominado proteção de grupos específicos, entre eles pessoas com deficiência. Contudo, não há menção a qualquer política pública específica voltada às pessoas com deficiência (ONU, 2022a). Verifica-se, portanto, uma diferença em relação aos ciclos anteriores, pois o Estado brasileiro em seus relatórios pretéritos mencionou políticas públicas destinadas especificamente às pessoas com deficiência.

O ACNUDH, por sua vez, lembrou o Censo 2010, tendo este indicado que 24% da população brasileira apresentavam alguma deficiência, e apenas 1% estava empregada (ONU, 2022b). A sociedade civil⁷ relatou a existência de milhares de crianças e adultos com deficiência que vivem em instituições onde podem ter ocorrido abusos, e por isso recomendou a elaboração de um plano para eliminar gradualmente tais instituições e acabar com os abusos. Também destacou que o decreto que instituiu a Política Nacional de Educação Especial foi um retrocesso nos direitos das pessoas com deficiência, ao estabelecer um sistema educacional separado para crianças com deficiência (ONU, 2022c).

No quarto ciclo da RPU, atuaram como relatores o Japão, Montenegro e o Paraguai. Ao todo, 119 delegações fizeram declarações, tendo Gâmbia elogiado a promulgação, por parte do Estado brasileiro, do Tratado de Marraquexe. Foram feitas 306 recomendações ao Estado brasileiro, sendo onze delas ligadas às pessoas com deficiência:

7. Human Rights Watch; Terra de Direitos; Conectas Direitos Humanos; Campanha Nacional pelo Direito à Educação; Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais (Conaq); Instituto da Mulher Negra (Geledés); Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH); e Coletivo RPU Brasil.

149.77. Implementar as recomendações anteriores com vistas a reduzir o nível de violência e discriminação contra pessoas pertencentes a povos indígenas, comunidades tradicionais e pessoas em situações de vulnerabilidade, incluindo crianças, mulheres e pessoas com deficiência (Romênia);

149.78. Continuar a implementar programas e esforços visando a proteção de pessoas de origem africana, indígenas, pessoas com deficiência, mulheres e crianças, a fim de garantir a igualdade de oportunidades para todos os segmentos da população (Turquia);

149.79. Continuar os esforços para garantir os direitos fundamentais e fornecer assistência a mulheres, crianças e adolescentes, pessoas idosas, comunidades e povos indígenas, assim como pessoas com deficiências (Belarus);

149.125 Adotar medidas adicionais para melhorar a proteção de mulheres e meninas em toda sua diversidade, pessoas indígenas, pessoas LGBTQI+, jornalistas, pessoas defensoras de direitos humanos, incluindo pessoas defensoras do meio ambiente, afro-brasileiras/os, sindicalistas, minorias religiosas e pessoas com deficiência contra a violência e represálias pelo exercício de seus direitos à liberdade de expressão, reunião pacífica, associação e religião ou crença (Estados Unidos);

149.187. Desenvolver uma estratégia federal para a educação inclusiva de crianças com deficiências, cobrindo todos os níveis de educação (Bulgária);

149.216. Fortalecer medidas e programas destinados a atender as necessidades das mulheres, particularmente mulheres que enfrentam diversas formas de discriminação, tais como meninas, mulheres indígenas, mulheres afrodescendentes, mulheres com deficiências, mulheres vivendo com HIV, e aquelas pertencentes à comunidade LBTQI+ e outros grupos vulneráveis (Colômbia);

149.252. Continuar a fortalecer políticas e programas especializados para aprofundar os direitos das crianças, especialmente as crianças com deficiências, nas áreas de educação, treinamento e saúde (Argélia);

149.253 Tomar medidas urgentes para garantir a proteção dos direitos das pessoas com deficiência (Gabão);

149.254. Desenvolver um plano para eliminar gradualmente o uso de instituições para pessoas com deficiências e acabar com os abusos contra elas (Gâmbia);

149.255. Continuar a melhorar as políticas para garantir proteção adequada e igualitária para todas as pessoas com deficiências (Indonésia);

149.256. Tomar medidas legislativas e administrativas eficazes a fim de combater e eliminar todas as formas de discriminação contra pessoas afetadas pela hanseníase, pessoas com deficiências e pessoas com albinismo (Irã) (ONU, 2022d, p. 25).

Como se vê, todas as recomendações feitas acabam sendo bem amplas e genéricas. Muitas delas estão relacionadas à implantação dos direitos previstos na CDPD, enquanto outras tratam da necessidade de implementação de políticas públicas voltadas aos direitos das pessoas com deficiência. Muitas podem soar até mesmo como elogios e incentivos ao Estado brasileiro.

Não obstante o aspecto genérico das recomendações, pode-se afirmar que a temática dos direitos das pessoas com deficiência se faz presente no Conselho de Direitos Humanos da ONU, particularmente durante as revisões periódicas. Ademais, mesmo sendo genéricas, as recomendações chegam a tratar de vários grupos e aspectos relacionados com os direitos das pessoas com deficiência, tais como proteção das mulheres e crianças, acessibilidade, emprego e direitos políticos. Pode-se dizer que estamos diante de avanços, mesmo que tímidos, pois no primeiro ciclo da revisão o Brasil sequer recebeu recomendações acerca da temática.

De qualquer forma, mesmo o Estado sendo uno para o direito internacional, as recomendações feitas exigem esforços de todos os níveis de governo, pois a proteção dos direitos e das garantias das

peças com deficiência é assunto de competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, conforme preceitua o art. 23, inciso II, da CF/1988. O grande desafio do Estado brasileiro não é apenas aceitar as recomendações formalmente, mas implementá-las de forma efetiva, levando-as em consideração na formulação e na implementação de políticas públicas federais, estaduais e municipais. Desse modo, as recomendações não podem ser consideradas apenas elogios, incentivos ou mera retórica internacional.

Por fim, outro aspecto deve ser ressaltado. Os documentos demonstram a participação e a contribuição, durante os ciclos da RPU, de associações representativas das pessoas com deficiência e outras entidades voltadas à proteção dos direitos humanos em geral. Trata-se de um ponto positivo, em conformidade com a própria convenção da ONU, pois esta preconiza a participação das pessoas com deficiência em todos os assuntos de seu interesse. Além disso, a participação da sociedade na RPU pode gerar uma pressão pública em relação ao país, conforme observou Carraro (2019).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O século XX trouxe a emergência do DIDH, com a criação de tratados de direitos humanos e órgãos de monitoramento. Nesse contexto, o tema dos direitos humanos não é mais um assunto doméstico de cada país. Os Estados têm se comprometido internacionalmente com a defesa dos direitos humanos por meio da ratificação de tratados e da aceitação da competência de diversos órgãos e tribunais internacionais.

A ONU tem contribuído para a proteção internacional dos direitos humanos. Inicialmente, os tratados de direitos humanos criados, tais como o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos de 1966, tratavam do ser humano de forma ampla. A mensagem naquele momento histórico era clara: ser titular de direitos humanos exigia um único requisito, qual seja, ser humano. Posteriormente, declarações e tratados de direitos humanos voltados a grupos vulneráveis foram criados. É nesse contexto que se insere a proteção internacional das pessoas com deficiência.

Principalmente a partir de 1970, foram criados documentos sobre a temática, e no século XXI foi criado o principal tratado, a CDPD. Além do comitê próprio, os direitos das pessoas com deficiência são monitorados, avaliados e discutidos no Conselho de Direitos Humanos, especialmente por meio da RPU. O referido mecanismo foi criado a fim de possibilitar a avaliação da situação dos direitos humanos em todos os países.

O trabalho apontou que o Brasil se submeteu à RPU em quatro oportunidades até o momento. Foram feitas ao todo 737 recomendações ao Estado brasileiro, sendo 28 relacionadas aos direitos das pessoas com deficiência. As recomendações atinentes ao tema apresentam um caráter genérico e demasiadamente amplo. Muitas vezes, chegam a ser até mesmo incentivos para que o país continue tomando medidas relacionadas à proteção dos direitos das pessoas com deficiência. No entanto, o fato de o Brasil não ter recebido nenhuma recomendação sobre a temática no primeiro ciclo e depois ter recebido nos seguintes pode indicar uma evolução. Espera-se que esta evolução seja somente o começo, e que nos próximos ciclos a temática apareça mais nas recomendações feitas ao Estado brasileiro. Ademais, seria salutar uma maior participação da sociedade civil e das entidades representativas das pessoas com deficiência no mecanismo da RPU.

REFERÊNCIAS

- ALVES, José Augusto Lindgren. **Os direitos humanos como tema global**. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 2015.
- CARRARO, Valentina. Promoting compliance with human rights: the performance of the United Nations universal periodic review and treaty bodies. **International Studies Quarterly**, v. 63, n. 4, p. 1079-1093, 2019.
- DIBBERN, Thais Aparecida; SERAFIM, Milena Pavan. Os direitos humanos da ONU e o governo brasileiro: uma análise da incorporação dos preceitos da ONU nas ações governamentais. **Direitos Humanos e Democracia**, Juiz de Fora, ano 7, n. 14, p. 201-214, jul.-dez. 2019.
- GUERRA, Sidney. **Direito internacional dos direitos humanos**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.
- LOPES, Laís Vanessa Carvalho de Figueiredo. **Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência da ONU: seu protocolo facultativo e a acessibilidade**. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2009.
- MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direitos Humanos**. 5. ed. São Paulo: Método, 2018.
- ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Resolução nº 60/251 da Assembleia Geral**. Genebra: ONU, 2006. Disponível em: <https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/A.RES.60.251_En.pdf>. Acesso em: 4 ago. 2020.
- _____. **Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/docman/?task=doc_download&gid=424&Itemid=>. Nova Iorque: ONU; Brasília: SEDH, 2007. (Tradução oficial do Brasil).
- _____. **National report submitted in accordance with paragraph 15(a) of the annex to Human Rights Council resolution nº 5/1**. Genebra: ONU, 2008a. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/117/01/PDF/G0811701.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 23 out. 2020.
- _____. **Report of the Working Group on the Universal Periodic Review Brazil**. First cycle. Genebra: ONU, 2008b. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/136/68/PDF/G0813668.pdf?OpenElement>> Acesso em: 4 ago. 2020.
- _____. **Compilation prepared by the Office of the High Commissioner for Human Rights in accordance with paragraph 5 of the annex to Human Rights Council resolution nº 16/21**. Genebra: ONU, 2012a. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/124/65/PDF/G1212465.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 23 out. 2020.
- _____. **Summary prepared by the Office of the High Commissioner for Human Rights in accordance with paragraph 5 of the annex to Human Rights Council resolution nº 16/21**. Genebra: ONU, 2012b. Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/761589>>. Acesso em: 23 out. 2020.
- _____. **Report of the Working Group on the Universal Periodic Review Brazil**. Second cycle. Genebra: ONU, 2012c. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/151/15/PDF/G1215115.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 4 ago. 2020.
- _____. **National report submitted in accordance with paragraph 5 of the annex to Human Rights Council resolution nº 16/21**. Genebra: ONU, 2012d. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/116/18/PDF/G1211618.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 23 out. 2020.
- _____. **Compilation on Brazil**: report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. Genebra: ONU, 2017a. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/045/78/PDF/G1704578.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 23 out. 2020.

_____. **Summary of other stakeholders' submissions on Brazil:** report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. Genebra: ONU, 2017b. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/045/56/PDF/G1704556.pdf?OpenElement>> Acesso em: 23 out. 2020.

_____. **Report of the Working Group on the Universal Periodic Review Brazil.** Third cycle. Genebra: ONU, 2017c. Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/1299237?ln=en>>. Acesso em: 4 ago. 2020.

_____. **Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Brazil – addendum – views on conclusions and/or recommendations, voluntary commitments and replies presented by the State under review.** Third cycle. Genebra: ONU, 2017d. Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/1310272>>. Acesso em: 8 jun. 2023.

_____. **National report submitted pursuant to Human Rights Council resolutions nº 5/1 and nº 16/21.** Genebra: ONU, 2022a. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G22/476/12/PDF/G2247612.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 7 jan. 2023.

_____. **Compilation of information prepared by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights.** Genebra: ONU, 2022b. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G22/469/58/PDF/G2246958.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 7 jan. 2023.

_____. **Summary of stakeholders' submissions on Brazil:** report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. Genebra: ONU, 2022c. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G22/475/10/PDF/G2247510.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 7 jan. 2023.

_____. **Relatório provisório do Grupo de Trabalho sobre a Revisão Periódica Universal.** Quarto ciclo. Genebra: ONU, 2022d. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/observatorio-parlamentar-da-revisao-periodica-universal-da-onu/os-ciclos-do-brasil-1/RPU_Brasil_RelatorioPreliminar_adreferendum_PT.pdf>. Acesso em: 7 jan. 2023.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional.** 18. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

RAMOS, André de Carvalho. **Processo internacional de direitos humanos.** 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

_____. **Curso de Direitos Humanos.** 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SALA, José Blanes. O acesso à tecnologia assistiva como um direito subjetivo do deficiente no âmbito internacional e no nacional. **Cadernos de Direito**, Piracicaba, v. 11, p. 159-173, 2011.

SOUSA, Filipe Venade de. O controle de convencionalidade da Convenção das Nações Unidas Sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência: uma visão portuguesa. **Revista dos Tribunais**, v. 102, n. 938, dez. 2013.

VITTORATI, Luana da Silva; HERNANDEZ, Matheus de Carvalho. Convenção sobre os direitos das pessoas com deficiência: como “invisíveis” conquistaram seu espaço. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 11, n. 1, p. 229-263, 2014.

ALBERT FISHLOW AND BRAZILIAN ECONOMICS: AN OVERVIEW¹

Edmar Bacha²

SINOPSE

Este artigo contém uma visão geral das contribuições de Albert Fishlow para a economia do desenvolvimento, com foco em suas contribuições para o estudo da economia brasileira. Os tópicos abordados incluem ferrovias americanas no século XIX; a fundação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); o debate sobre distribuição de renda na década de 1970; a industrialização brasileira no século XX; a política econômica durante a ditadura militar; as crises da dívida externa latino-americana dos anos 1980; e o papel do Estado no desenvolvimento econômico.

Palavras-chave: América Latina; economia brasileira; desenvolvimento econômico; Albert Fishlow; Ipea.

ABSTRACT

This paper provides an overview of the contributions of Albert Fishlow to development economics, with focus on his studies of the Brazilian economy. Topics covered include American railroads in the 19th century; the founding of the Institute for Applied Economic Research (Ipea); the income distribution debate of the 1970s; Brazil's industrialization in the 20th century; Brazil's economic policymaking during the military dictatorship; the 1980s debt crises in Latin America; and the role of the State in economic development.

Keywords: Brazilian economics; economic development; Albert Fishlow; Ipea; Latin America.

JEL: N11; O11; O54.

Artigo recebido em 18/4/2023 e aprovado em 26/4/2023.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bepi35art6>

1 INTRODUCTION

On 27 May 2020, Harvard University's Graduate School of Arts and Sciences awarded Albert Fishlow with the highest honor it bestows, the Centennial Medal. The citation in Hahn (2020) reads:

to Albert Fishlow, for [his] intellectual leadership in the field of Brazilian economics, for [his] commendable success in strengthening Latin American institutions and international partnerships, and for the great magnitude of [his] influence as a mentor to generations of scholars and world leaders.

Two decades earlier, in 1999, the Republic of Brazil awarded Albert Fishlow the National Order of the Southern Cross, the highest honor bestowed by the country on foreign citizens.

1. This article is based on a speech in honor of Albert Fishlow given at the Brazilian-American Chamber of Commerce in New York on 16 February 2023. With the usual caveats, I am indebted for comments to Paulo Vieira da Cunha, Daniel Gleizer, Abraham Lowenthal, Pedro Malan, William Summerhill, and Thomas Trebat. Azevedo's (2015) account of Albert Fishlow's intellectual trajectory was an important source of information. Thanks also to Lyle Prescott for editing this article.

2. Founder and member of the board of directors of the Casa das Garças Institute of Economic Policy Studies (Instituto de Estudos de Política Econômica/Casa das Garças – Iepe/CdG); and member of the Brazilian Academy of Sciences (Academia Brasileira de Ciências – ABC) and the Brazilian Academy of Letters (Academia Brasileira de Letras – ABL).

In his letter of support recommending Fishlow for Harvard's Centennial Medal, Fernando Henrique Cardoso, Brazil's President in 1999, shared his view of Fishlow's influence and service to Brazil (as quoted in Hahn, 2020).

Professor Fishlow has been for many years the informal 'dean' of international Brazilianists. His many important books and articles are one important aspect of his contribution and have been major reference points for all of us. Of equal importance has been Professor Fishlow's role as teacher and mentor to a generation of Brazilian economists and advisor to several of us who have exercised national policy-making responsibility.

These are magnificent tributes, and the purpose of this article is to explore Albert Fishlow's academic and policy-making contributions that substantiate such accolades.

2 AMERICAN RAILROADS

Albert Fishlow began his studies in economics at the University of Pennsylvania in the 1950s. After completing his undergraduate and master's degrees, he went on to Harvard University, where he earned his PhD in 1963.

When he entered Harvard, Fishlow had no intention of turning to economic history. Contact with Alexander Gerschenkron, however, aroused his interest in the area, which was going through a fruitful moment due to the incorporation of statistical tools. Fishlow became part of a select group of economists who engineered a shift in the study of economic history that came to be known as the cliometrics revolution.

It was at the Harvard Economic History workshop, organized by Gerschenkron, that cliometrics took off. Peter Temin, Deirdre McCloskey, Paul David and Albert Fishlow attended the meetings. According to Hecksher and Oliveira (2014), Fishlow was Gerschenkron's favorite student; they report that, in his office, the famous professor occasionally offered shots of brandy, but the best bottle was opened only for the most distinguished visitors, and among the students it was only Fishlow who received such a distinction.

Fishlow gained fame in U.S. academia with his doctoral thesis *American railroads and the transformation of the ante bellum economy* (Fishlow, 1965). It won the David Wells Prize for the best economics thesis at Harvard and was published as a book in 1965. It uses innovative methodology to investigate railroads' contribution to the United States economy in the pre-Civil War period.

In 1971, Fishlow shared with Robert Fogel the Schumpeter Prize, awarded by Harvard for their pioneering work on the "new economic history." The recognition underscored Fishlow and Fogel's role in the development of a new approach to economic history, extending its scope to apply econometric analyses to problems of long-term growth, which led to a rigorous reinterpretation of the American past.

But not only of the American past. Fishlow's innovative approach to the "social savings" generated by U.S. railroads was later emulated by other historians, including: Hawke (1970) for England and Wales, McGreevey (1971) for Colombia, Coatsworth (1981) for Mexico, Gómez-Mendoza (1982) for Spain, and Caron (1983) for France.

Summerhill's book (2003), *Order against progress: government, foreign investment, and railroads in Brazil (1854-1913)*, deserves special mention, as it uses Fishlow's methodology to highlight the fundamental role that railroads played in the Brazilian economy in the second half of the 19th century.

The wide repercussion of this first work set the tone for Fishlow's career as an academic economist. The choice of extremely relevant topics as the focus of analysis, the intention to make innovative contributions combining quantitative rigor and great analytical capacity, and the steady encouragement of discussions on fundamental issues for economic development were constants from then on in Fishlow's professional life. I am borrowing Azevedo's (2015) words here, but Fishlow himself listed four vectors for his approach to economic analysis (Fishlow, 2004, p. 11), as follows.

- 1) Try to understand the past as a prologue to the present. Historical roots matter and function both as a base of strength as a country develops and as a source of weakness and return to a variety of inefficiencies.
- 2) Emphasize empirical tests. A theoretical structure is necessary but not sufficient. Use of statistical methods is needed not only for illustration but to analyze conflicting and sometimes implicit hypotheses.
- 3) Employ comparisons that make it possible to differentiate country experiences that clarify causal mechanisms.
- 4) Pay detailed attention to policies and their intended and frequently unintended consequences.

3 FOUNDING IPEA

In the mid-1960s, as a professor at the University of California, Berkeley, and head of its Center for Latin American Studies, Fishlow was invited to Brazil to coordinate a group of foreign economists who would work as researchers in the Office of Applied Economic Research (Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada – Epea). This office was created in 1964 as an independent body of Brazil's Planning Ministry and transformed into the Institute for Applied Economic Research (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea) in 1967.

The foreign group was sponsored by the United States Agency for International Development (Usaid) and was the result of an agreement signed between the University of California and Epea under the Alliance for Progress. Fishlow first visited Brazil in June 1965 to arrange for the team he would bring. Initially the group included Howard Ellis, professor of economics at Berkeley, who led the foreign group in Brazil for the first two years.

In 1966, Fishlow returned to Brazil for a few months to work on the Ten-Year Economic Development Plan 1967-1976. This work is a reference in long-term planning in Brazil. The preparation required a comprehensive and unprecedented diagnosis of the Brazilian economy that served as a basis for the formulation of public policies and was the main input of the government's short-term plan, the Strategic Development Plan (Plano Estratégico de Desenvolvimento – PED) for the 1968-1970 period.

In August 1967, Fishlow moved to Brazil and established the research nucleus at Ipea, composed of Berkeley economists and members of the institute's staff, including Regis Bonelli and Pedro Malan.

Fishlow's team at Ipea prepared the macroeconomic portion of the PED. The studies that supported it highlighted the country's growth potential. In his testimony for the book "Ipea 40 years", published in 2004, Regis Bonelli recalled Fishlow's view that policies should be designed to encourage the country's

economic growth spurt, as observed in the following years, contrary to the International Monetary Fund's thesis that it was first necessary to focus on the fight against inflation. In the words of Bonelli (D'Araujo, Farias e Hippólito, 2004, p. 73, our translation):

amid an environment of certain perplexity, the studies for the preparation of the PED had the great advantage – largely due to the merit of Fishlow, who had the full support of minister Velloso – of foreseeing the possibility of accelerated growth in the following years, which later came to be known as the economic miracle period. If we make an impartial evaluation of the documents of that time, we will see that no one, official or academic, was as close to what would happen as the PED. Fishlow realized that factors existed that could help trigger an economic recovery, as was the case in 1968 and in the following years.

Due to his important role during the early days of Ipea, Fishlow is considered to be one of the founders of the institution, having helped to consolidate the incipient culture of research and economic planning in Brazil. The time that he spent in Rio was sufficient to implant a tradition of applied economic research that transformed Ipea into one of the most important research centers on the Brazilian economy.

4 INCOME DISTRIBUTION DEBATE

The hardening of the military regime with the enactment of Institutional Act nº 5 (December 1968) made Fishlow choose to end University of California's agreement with the Brazilian government and return to the United States in 1969.

His ties with Brazil, however, did not break. In a seminar at Casa das Garças in 2015 commemorating Fishlow's 80th birthday, João Paulo dos Reis Velloso (Ipea's President 1964-1968 and Brazil's Planning Minister 1969-1979) quipped that by then Fishlow had already married Brazil.³ Fishlow became director of Brazil's development program at Berkeley and continued to conduct fundamental analyses of the Brazilian economy.

The 1960 and 1970 population censuses served as inputs for his famous article "Brazilian Size Distribution of Income", published in the *American Economic Review* (Fishlow, 1972a). The relevance of this work is due to its pioneering spirit: it is the first study on income distribution in Brazil. Although the historically high concentration of income in Brazil had been noted previously, no quantitative measures were available to inform the discussion.

Fishlow noted not only the extreme inequality characterizing Brazilian society at that time but also the growing disparity from 1960 to 1970. There is an important political dimension in his article. Its results gave rise to one of the main criticisms levelled at the economic policy of the military regime.

The reason is that Fishlow attributed part of the income concentration he found in the data to the military regime's wage compression policies. His critics at the time suggested that these policies would be irrelevant in a world in which real wages are determined by marginal products of labor and these marginal products are functions of skill levels. Langoni (1973) argued that changes in the supply and demand of skill levels would be the main determinant of changes in wage dispersion in the 1960s.

3. Available at: <<https://iepecdg.com.br/wp-content/uploads/2016/03/Jo%C3%A3o-Paulo-Velloso.pptx>>.

Labor policies are irrelevant for real wage determination only under the assumption of fully competitive markets. With imperfectly competitive markets and heterogenous firms, government policies such as the minimum wage may significantly impact income distribution. In the 1970s, neither analytical nor empirical tools were available to deal with these more complex market structures, hence the dispute between Fishlow and Langoni (on the relative merits of wage policies and labor skills to explain the worsening of income distribution in the 1960s) could not be properly resolved.

However, these conceptual and empirical limitations no longer exist to analyze the reduction in earnings inequality in Brazil between 1996 and 2018; analysis can now be done using modern analytical tools and recently available microdata. Thus, Engbom and Moser (2022) – in the lead article in the December 2022 issue of the *American Economic Review* – attribute this reduction in earnings inequality in part to the substantial increase in the real minimum wage. In their words (Engbom and Moser, 2022, p. 3803):

increases in the minimum wage can substantially reduce earnings inequality. To demonstrate this, we combine administrative and survey data with an equilibrium model of the Brazilian labor market. We find that a 128 percent increase in the real minimum wage in Brazil between 1996 and 2018 had far-reaching spillover effects on wages higher up in the distribution. The increased minimum wage accounts for 45% of a large fall in earnings inequality over this period. At the same time, the effects of the minimum wage on employment and output are muted by reallocation of workers toward more productive firms.

This finding does not solve the earlier controversy but gives credence to Fishlow's hypothesis that the wage compression policies of the 1960s indeed might have contributed to the worsening of Brazil's income distribution in that decade.

On a personal note, in addition to its fundamental policy-related consequences, Fishlow's paper inspired the writing of a fable (by me) on the interactions of a visiting foreign economist with the King of Belindia (Bacha, 1974). Belindia, a conjunction of Belgium and India, has since become a label for Brazil's extreme income inequality.

5 BRAZIL AND LATIN AMERICA

Fishlow's 1972 income distribution paper was the first in a series of classic works on the Brazilian economy, which can be split into two groups. The first are his very original historical analyses of Brazil's economic growth and industrialization policies since the late 19th century. Particularly notable are the *Origins and consequences of import substitution in Brazil* (Fishlow, 1972b) and the December 1979 American Economic Association Meeting's paper on *Brazilian development in long-term perspective* (Fishlow, 1980). Also in this group is Fishlow's monograph on Brazil's trade regime (1975), which is one of the best analyses of the country's foreign trade policies in the post-World-War-II period. Unfortunately, it was never published.

The second group of writings consists of Fishlow's analyses of economic policymaking under the military dictatorship. These include *Some reflections on post – 1964 Brazilian economic policy* (Fishlow, 1973); *Indexing Brazilian style: inflation without tears?* (Fishlow, 1974) (in which he criticizes Milton Friedman's evaluation that with indexation Brazil had found a way to overcome the negative aspects of inflation); and his definitive account of Brazil's economic policies under Figueiredo and Geisel, *A tale of two presidents: the political economy of crisis management* (Fishlow, 1989b).

From the mid-1970s on, Fishlow became increasingly concerned with Latin America as a whole, both as an academic and as a policymaker. His contributions to U.S.-Latin American relations include his important roles in the 1974-1976 Commission on United States-Latin American Relations (the Linowitz Commission) and later in the Inter-American Dialogue; his article on U.S.-Brazil relations for Foreign Affairs (Fishlow, 1982); as well as his contribution as Deputy Assistant Secretary of State for Interamerican Affairs during the Ford Administration (1975-1976), working closely with William D. Rogers.

In this government post, Fishlow demonstrated his talents for diplomacy, especially in resolving seemingly intractable disputes between the U.S. and the then military government of Peru. Acting in the case of the expropriation of the mining company Marcona, Fishlow introduced the practice of hiring independent appraisers to solve impasses in the nationalization of American companies, a recurring issue in that period. In 1976, Fishlow was recognized for outstanding services by the U.S. Department of State.

Albert Fishlow was the first economist to draw attention to the dangers of accumulation of foreign debt in the 1970s. In a prescient text written in 1978, Fishlow spoke of the need for debt consolidation and restructuring to forestall an economic crisis in Latin America. As a member of the Council on Foreign Relations, he was part of a team of experts called to analyze economic and political issues that could become international concerns in ten to twenty years. In his article *The new international economic order: what kind?*, Fishlow (1978, p. 67) suggests that “an exchange of part of present commercial bank portfolio of developing-country loans for World Bank bonds could be quite constructive”. His advice was ignored. The difficulties faced by Latin American countries intensified in subsequent years, culminating in the defaults and debt crises of the 1980s.

The 1980s were indeed a difficult time for Latin America. When analyzing this period, Fishlow adopted illuminating historical perspectives, in both his *Lessons from the past: capital markets during the 19th century and the interwar period* (Fishlow, 1985a), and “*Difficult times: Latin America in the 1930 and 1980 decades*” (Fishlow, 1991a).

6 DEVELOPMENT ECONOMICS

Another of Fishlow’s concerns was setting the record straight about what lay behind the success of export orientation strategies among the so-called Southeast Asian “tigers” and why this experience could not be applied universally as a road to fast growth. A crucial precondition, notably missing in Latin America, is the existence of strong national savings. This was a salient concern in his text *Some reflections on comparative Latin American economic performance and policy* (Fishlow, 1991b), in which he analyzed and compared economic policies in Southeast Asia and Latin America.

At a time when state intervention policies in Latin American economies were under attack, he published two texts on the subject: *The State of the Latin American economy: economic and social progress in Latin America* (Fishlow, 1985b) and *The Latin American State* (Fishlow, 1990). In these works, he discusses the evolution of economic policy strategies in the region and makes a balanced analysis of the benefits and costs of state intervention in the post-World War II period.

Reviewing his analyses of the role of the State in Latin America, in the introduction to his book *Desenvolvimento no Brasil e na América Latina: uma perspectiva histórica*, Fishlow (2004, p. 12) is more specific.

- 1) The State was and continues to be a vital element in the development process of Latin America. Policies, however, have often been wrong. At this time, the fight against inflation had largely been won. Nevertheless, evolution from import substitution to a more adequate emphasis on external markets and the opening of the economy was not accomplished in several key countries of the region. Likewise, the move toward privatization, practically inevitable to protect public resources and avoid large fiscal deficits, was hesitant and incomplete, hampering gains in productivity.
- 2) The State maintains its importance not only in provision of public goods and as a source of subsidies, but also as an active force in the elimination of poverty, expansion of education, improvement in housing, guarantee of medical assistance etc.
- 3) The State is fundamental to ensure the steady increase in domestic savings through production of budget surpluses, with such savings financing increases in public investment necessary to achieve higher growth rates.

In this broader context, Fishlow's book review (1991c) of the *Review of handbook of development economics* deserves attention. He draws a broad panorama of the field that he helped to build. It starts with the pioneers of economic development, which emphasized market failures and the role of the State, a view supported by the robust performance of the world economy in the early post-war period. The adversities experienced by the developing countries in the 1970s and 1980s, however, changed the course of development thinking. The belief in continuous and irreversible material progress was strongly shaken and, along with it, the economic policy prescriptions defended until then. Transformations in the world economy made existing diagnoses obsolete and a pro-market view adverse to government intervention gained ground.

Fishlow's comments reveal that his thinking had also changed over time, alongside the transformations that the study of economic development had undergone: "We conclude from these chapters that some highly optimistic beliefs about reconciling equity and growth do not hold. (...) Size distributions remain stubbornly unsusceptible to much improvement despite significant increases in human capital," and he added: "Latin America has become a testing ground and the verdict has been harsh. Heterodox adjustments have fared very badly in Argentina, Brazil, and Peru in their diverse guises. More orthodox successes in Chile, Bolivia, and Mexico stand out by contrast" (Fishlow, 1991c, p. 1732).

7 BACK TO BRAZIL

In *Origens e consequências da substituição de importações: 40 anos depois* (Fishlow, 2013), Fishlow shows that his views on the Brazilian development process had also changed. The article begins with a summary of the evolution of the country's industrial sector and then addresses three historical characteristics: participation of the State, and the sequential and cyclical patterns of import substitution. Fishlow (2013, p. 34) notes:

perhaps the Brazilian decision to commit to this consumption-led process went a bit too far. Domestic savings did not continue to advance, and indebtedness, domestic and foreign, substituted. Too little attention was directed to industrial products' exports and too much to providing the considerable subsidies required by private investors.

Despite these criticisms, Fishlow ends the paper on a positive note, confirming that he remained married to Brazil (Fishlow, 2013, p. 42):

Brazil's future development depends on integration of the agricultural, mineral and petroleum, manufacturing, and service sectors. Present commodity exports are not like the historical dependence on coffee. Their origin is improved efficiency. Few countries benefit from such a diversified base. Perhaps God is truly Brazilian.

The list of Fishlow's papers is long and there are many more I could add, but here I'll refer only to his last two books on Brazil. *Starting over: Brazil since 1985*, published in 2011, was a broad and integrated analysis of redemocratized Brazil (Fishlow, 2011). I wrote the preface for the Portuguese version, in which I said that under the new democratic regime Brazil had experienced fundamental changes in politics, economics, social policies, and international presence. And that now – thanks to Fishlow's solid formation, deep knowledge, critical distance, and confessed love of the country – we had a definitive interpretation of how this transformation took place.

Fishlow's most recent book is *Agriculture and industry in Brazil: competitiveness and innovation*, which he co-authored with José Eustáquio Vieira-Filho, a senior economist at Ipea (Fishlow and Vieira-Filho, 2020). It is a study of the economics of Brazilian agriculture and two industrial sectors, with a focus on the role of innovation for productivity growth. In his testimonial about the book, Rodrigo Soares points out that it sheds new light on the historical role of agriculture in Brazil's development and, most importantly, on agriculture's recent resurgence as one of the most dynamic sectors in the country.

The book argues convincingly that the recent agricultural expansion was technologically intensive and therefore significantly different from commodity booms of the past. It reveals how technological evolution could drive expansion of the whole Brazilian economy.

8 INSTITUTION BUILDING AND STUDENTS

Real scholars produce not only influential books and articles but also good university institutions and promising students. In these two areas, too, Albert Fishlow's contributions were outstanding.

In his two terms in the 1980s as director of Berkeley's economics department, through an aggressive hiring policy he managed to place the department back at the top of the list of economics departments in the U.S.

From 1990 to 1993, Fishlow was Dean of International and Area Studies at Berkeley, becoming Professor Emeritus in 1994. For the rest of that decade, he served as the first President of the Latin American and Caribbean Economic Association (Lacea) (1993-1997) and Paul A. Volcker Senior Fellow at the Council of Foreign Relations (1997-1999). He was a professor of economics and director of the Center for International and Area Studies at Yale University from 1998 to 2000.

Fishlow entered Columbia University as professor of international affairs in 2000. There, he directed the Center for Brazilian Studies (2000-2007) and the Institute for Latin American Studies (Ilas), during 2003-2007, retiring in 2007 as Professor Emeritus. In a statement prepared for a luncheon honoring Albert Fishlow at the Brazilian-American Chamber of Commerce in New York on 16 March, 2023, Thomas Trebat spoke about Fishlow's activities at Columbia University:

by the time Al had come to Columbia, he had already made academic and institutional contributions to higher education that would have been career-defining accomplishments for any academic. His accomplishments over decades at Berkeley, for example, were legendary and Yale University also benefited from his research and teaching gifts.

Al could have rested on his laurels, so to speak, when he came at a retirement age to Columbia and been content merely to oversee the activities there. But that sort of inaction is not in his character. Instead, he took steps to rebuild the Institute of Latin American Studies, literally rescuing it after a period of neglect and declining funding. Working with his friend and colleague, Professor Alfred Stepan, Al also obtained seed funding from a variety of Brazilian sources to create what is now known as the Lemann Center for Brazilian Studies at Columbia. The Lemann Center has sunk deep roots at Columbia and has even given rise to a sort of subsidiary – the Columbia Global Center in Rio de Janeiro – which it is now my privilege to direct.

As for the prominence of Fishlow's students, suffice it to say that, in 2002, several of his former Brazilian Ph.D. students at Berkeley were occupying the Ministry of Finance (Pedro Malan) and the presidencies of Banco do Brasil (Paulo Zaghen), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (Andrea Calabi), and the anti-trust agency Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) (Gesner de Oliveira). From 1997 to 2007, no less than five other former students were deputy governors at Brazil's Central Bank: Demosthenes Madureira do Pinho Neto, Daniel Gleizer, Alexandre Schwartzman, Afonso Bevilacqua, and Paulo Vieira da Cunha.

9 CHALLENGES FOR LULA'S NEW GOVERNMENT

If God is indeed Brazilian, he must have been busy looking elsewhere over the last ten years. For it was only recently that Brazil's per capita income surpassed its 2013 level. But Fishlow is cautiously optimistic about the country under the new Lula government. In a recent op-ed for the *Estado de São Paulo* newspaper (Fishlow, 2022), he made the following points.

- 1) The tight margin of Lula's victory limits the freedom to simply move forward. A better future requires an ongoing ability to try to be friendly and compromise rather than impose.
- 2) Lula has the difficult task of increasing expenses with the poorest, which will raise the fiscal deficit. Projected growth for developed countries will decline in 2023, and is likely to follow the same downward trend in developing countries. While it is nice to be considered a global leader from the South, projected growth in Brazil is likely to decline from 2.7% in 2022 to around 1% in 2023.
- 3) With the new government's early decision to carry out a large redistribution of resources to the poorest, little will be left to finance the public investment needed to stimulate real growth of social capital.
- 4) Brazil needs a regular investment rate along the order of 25% of its gross domestic product (GDP). Part of it may come from increased foreign investment, but domestic savings must also increase to finance growth.

- 5) In short, even as the country's revenues have grown, Brazil has not moved toward a regular and greater commitment to capital formation. There has not been a large increase in the share of international trade, as has happened in other countries. Always, somehow, attention turns to the positive role of industry and not to the advances that have occurred in agriculture, mining and oil extraction, in addition to some improvements in services.
- 6) Education is an area that still needs careful and ongoing reform. The country spends much more per student at the university level than at the early-school level. Income distribution studies in Brazil consistently show that education is a more prominent factor than in other countries.
- 7) Brazil has reached a point where productive decisions are crucial. Dilma Rousseff promised that per capita income would double from 2010 to 2022. A more modest but notable goal would be to achieve a continuous growth rate of 3% through 2026.

10 CONCLUSIONS

Albert Fishlow made a name for himself in American academia with a groundbreaking 1963 doctoral thesis at Harvard University on the impact of railroads on U.S. development in the 19th century.

In 1965, already as a professor at the University of California at Berkeley, Fishlow accepted the challenge of leading the Brazil Project, advising the Brazilian government at the then newly created Ipea (renamed Ipea in 1967). Fishlow, along with João Paulo dos Reis Velloso, organized Ipea's research activities.

At Ipea, Fishlow placed himself at the center of debates on the country's historical evolution and economic policies, producing in the years that followed texts as original as they were impactful on Brazil's economy. Subsequently, Fishlow expanded the scope of his analyzes to all Latin America. His body of work is as important for understanding Latin American economies as the classic texts by Raul Prebisch, Celso Furtado, Albert Hirshmann and Carlos Díaz-Alejandro.

The breadth and depth of Fishlow's oeuvre is remarkable, and he remains productive to this day. He encouraged generations of American (and other foreigners) to direct their scholarly attention to the development problems of Brazil. He thus raised the profile of Brazil and the Brazilians in academic and policy circles around the world.

This paper has focused on Fishlow's scholarship, but it would not be complete without mentioning his personal qualities, for which I quote the words from his close friend, Abraham Lowenthal, in a letter to me: "[Fishlow's] warm and caring personality; his devotion to students, colleagues and family; his vocation for teaching so deep in his personality that a conversation over coffee or a meal often turns into a full, stimulating lecture to an audience of one or two; and the breadth and depth of his liberal education."

REFERENCES

AZEVEDO, L. **Albert Fishlow**: trajetória intelectual em busca das raízes do desenvolvimento. Rio de Janeiro: Ipea/Casa das Garças, July, 2015. (Seminário em homenagem ao Professor Albert Fishlow). Available at: <<https://bit.ly/43fxQWm>>.

BACHA, E. O rei da Belíndia, o economista visitante e o produto interno bruto. **Revista Opinião**, p. 14-15, Aug. 1974.

CARON, F. "France". In: O'BRIEN, P. (Ed.). **Railways and the economic development of Western Europe, 1830-1914**. New York: St. Martin's Press, 1983.

COATSWORTH, J. H. **Growth against development: the economic impact of railroads in Porfirian Mexico**. DeKalb: Northern Illinois University Press, 1981.

D'ARAÚJO, M. C.; FARIAS, I. C. de; HIPÓLITO, L. (Org.). **IPEA: 40 anos apontando caminhos – depoimentos ao CPDOC**. Brasília: Ipea, 2004. 469 p. Available at: <<https://bit.ly/3OO161R>>.

ENGBOM, N.; MOSER, C. Earnings inequality and the minimum wage: evidence from Brazil. **American Economic Review**, v. 112, n. 12, p. 3803-3847, 2022.

FISHLOW, A. **American railroads and the transformation of the ante bellum economy**. Cambridge: Harvard University Press, 1965.

_____. Brazilian size distribution of income. **American Economic Review**, v. 62, n. 2, p. 391-402, 1972a.

_____. Origins and consequences of import substitution in Brazil. In: DI MARCO, L. E. (Ed.). **International Economics and Development**. New York: Academic Press, 1972b.

_____. Some reflections on post-1964 Brazilian economic policy. In: STEPAN, A. (Ed.). **Authoritarian Brazil**. New Haven: Yale University Press, 1973. p. 69-118.

_____. Indexing Brazilian style: inflation without tears? **Brookings Papers on Economic Activity**, v. 5, n. 1, p. 261-282, 1974.

_____. **Foreign trade regimes and economic development: Brazil**. Berkeley: University of California, 1975. Unpublished manuscript. Available at: <<https://bit.ly/3IKNy3o>>.

_____. The new international economic order: what kind. In: FISHLOW, A. et al. (Ed.). **Rich and poor nations in the world economy**. New York: McGraw Hill, 1978. p. 65-67.

_____. Brazilian development in long-term perspective. **American Economic Review**, v. 70, n. 2, p. 102-108, 1980.

_____. The United States and Brazil: the case of the missing relationship. **Foreign Affairs**, v. 60, n. 4, p. 904-923, 1982.

_____. Lessons from the past: capital markets during the 19th century and the interwar period. **International Organization**, v. 3, n. 3, p. 383-439, 1985a.

_____. **The state of Latin American economics: economic and social progress in Latin America**. Washington: IDB, 1985b. (Report, No. 147).

_____. Lessons of the 1890s for the 1980s. In: CALVO, G. A. et al. (Ed.). **Debt, stabilization, and development: essays in memory of Carlos Diaz-Alejandro**. New Jersey: Blackwell, 1989a.

_____. A tale of two presidents: the political economy of crisis management. In: STEPAN, A. (Ed.). **Democratizing Brazil: problems of transition and consolidation**. Oxford: Oxford University Press, 1989b. p. 83-119.

_____. The Latin American State. **Journal of Economic Perspectives**, v. 4, n. 3, p. 61-74, 1990.

_____. Difficult times: Latin America in the 1930 and 1980 decades. In: HOLTFRERICH, C. (Ed.). **Interaction in the world economy: perspectives from international economic history**. New York: Harvester Wheatsheaf, 1991a. p. 314-337.

_____. Some reflections on comparative Latin American economic performance and policy. In: BANURI, T. (Ed.). **Economic liberalization: no panacea**. Oxford: Oxford University Press, 1991b. p. 149-170.

_____. Review of Handbook of Development Economics. **Journal of Economic Literature**, v. 29, p. 1728-1737, 1991c.

_____. **Desenvolvimento no Brasil e na América Latina: uma perspectiva histórica**. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

_____. **Starting over: Brazil since 1985**. Washington: Brookings Press, 2011.

_____. Origens e consequências da substituição de importações: 40 anos depois. In: BACHA, E.; BOLLE, M. B. de. (Ed.). **O futuro da indústria no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013. p. 23-43.

_____. Lula vai herdar um Brasil que precisa de investimentos produtivos. **Estadão**, 20 nov. 2022. Available at: <<https://www.estadao.com.br/economia/albert-fishlow/albert-fishlow-lula-producao/>>.

FISHLOW, A.; VIEIRA-FILHO, J. E. **Agriculture and industry in Brazil: competitiveness and innovation**. New York: Columbia University Press, 2020.

GOMÉZ-MENDOZA, A. **Ferrocarriles y cambio económico en España (1855-1913): un enfoque de nueva historia económica**. Madrid: Alianza Editorial, 1982.

HAHN, K. Albert Fishlow: 2020 Centennial Medal Citation. **The Graduate School of Arts and Sciences**, May 27, 2020. Available at: <<https://gsas.harvard.edu/news/stories/albert-fishlow-2020-centennial-medal-citation>>.

HAWKE, G. R. **Railways and economic growth in England and Wales 1840-1870**. Oxford: Clarendon Press, 1970.

HECKSHER, M.; OLIVEIRA, L. Perfil Albert Fishlow: um estrangeiro que ajuda o Brasil a se descobrir. **Desafios do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, year 10, 79th ed. May 2014.

LANGONI, C. G. **Distribuição de renda e desenvolvimento econômico do Brasil**. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1973.

MCGREEVEY, W. P. **An economic history of Colombia (1845-1930)**. Cambridge: Cambridge University Press, 1971.

SUMMERHILL, W. R. **Order against progress: government, foreign investment, and railroads in Brazil (1854-1913)**. Stanford: Stanford University Press, 2003.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elías de Souza

Supervisão

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Revisão

Bruna Neves de Souza da Cruz

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Luciana Bastos Dias

Rebeca Raimundo Cardoso dos Santos

Vivian Barros Volotão Santos

Débora Mello Lopes (estagiária)

Deborah Baldino Marte (estagiária)

Maria Eduarda Mendes Laguardia (estagiária)

Editoração

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Mayana Mendes de Mattos

Mayara Barros da Mota

Capa

Herllyson da Silva Souza

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

INSTRUÇÕES PARA SUBMISSÃO DE ARTIGOS

1. O Boletim de Economia e Política Internacional (BEPI) tem como missão promover o debate sobre as relações internacionais do Brasil e o papel do país no mundo. A ênfase é em estudos de análise e avaliação da política externa brasileira, especialmente nas áreas de comércio exterior, cooperação internacional, governança global, integração regional, meio ambiente, relações bilaterais, relações com organizações internacionais e segurança internacional. Seu público-alvo são acadêmicos, técnicos, autoridades de governo e estudiosos das relações internacionais em geral.
2. Serão considerados para publicação artigos originais redigidos em espanhol, inglês ou português.
3. As contribuições não serão remuneradas, e a submissão de um artigo implicará a transferência dos direitos autorais ao Ipea, caso ele venha a ser publicado.
4. O trabalho submetido será encaminhado a pelo menos um avaliador. Nesta etapa, a revista utiliza o sistema double-blind peer review, ou seja, os autores e os pareceristas não são identificados em nenhuma fase da avaliação. A decisão dos avaliadores é registrada em pareceres, que serão enviados aos autores, mantendo-se em sigilo os nomes destes avaliadores.
5. Os artigos, sempre inéditos, deverão ter até 8 mil palavras, incluindo tabelas, figuras, quadros, espaços, notas de rodapé e referências.
6. A formatação deverá seguir os seguintes padrões: folha A-4 (29,7 x 21 cm); margens: superior = 3 cm, inferior = 2 cm, esquerda = 3 cm e direita = 2 cm; em Microsoft Word ou editor de texto compatível, utilizando caracteres Times New Roman, tamanho 12 e espaçamento 1,5 justificado. As ilustrações – tabelas, quadros, gráficos etc. – deverão ser numeradas e trazer legendas. A fonte das ilustrações deverá ser sempre indicada.
7. Apresentar, em página separada: *i)* título do trabalho em português e inglês, em caixa alta e negrito; *ii)* até cinco palavras-chave; *iii)* resumo de até duzentas palavras, com a respectiva tradução para o inglês (abstract); *iv)* classificação JEL; e *v)* informações sobre o(s) autor(es): nome completo, instituição(ões) de vinculação, endereço e e-mail. Se o trabalho possuir mais de um autor, ordenar de acordo com a contribuição de cada um ao trabalho.
8. Caso o artigo possua gráficos, figuras e mapas, estes deverão ser entregues em arquivos específicos e editáveis, nos formatos originais e separados do texto, sendo apresentados com legendas e fontes completas.
9. As chamadas para as citações deverão ser feitas no sistema autor-data, de acordo com a norma NBR 10520 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).
10. Observar a norma NBR 6023 da ABNT, que fixa a ordem dos elementos das referências e estabelece convenções para transcrição e apresentação da informação originada do documento e/ou outras fontes de informação. As referências completas deverão ser reunidas no fim do texto, em ordem alfabética.
11. As submissões deverão ser feitas online pelo *e-mail*: bepi@ipea.gov.br

ITENS DE VERIFICAÇÃO PARA SUBMISSÃO

1. O texto ser inédito.
2. O texto estar de acordo com as normas da revista.

DECLARAÇÃO DE DIREITO AUTORAL

A submissão de artigo autoriza sua publicação e implica compromisso de que o mesmo material não esteja sendo submetido a outro periódico. O original é considerado definitivo, sendo que os artigos selecionados passam por revisão ortográfica e gramatical conforme o Manual do Editorial do Ipea (2ª edição). A revista não paga direitos autorais aos autores dos artigos publicados. O detentor dos direitos autorais da revista, inclusive os de tradução, é o Ipea, com sede em Brasília. A tradução deve ser aprovada pelo editor antes da publicação.

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

FINANCIAMENTOS CHINESES DE PROJETOS DE ENERGIAS RENOVÁVEIS NA AMÉRICA LATINA: UMA ANÁLISE À LUZ DOS DESAFIOS DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS

Ticiania Gabrielle Amaral Nunes
Carlos Renato Ungaretti
Giulia Mariana Rodrigues Di Marco
Marco Aurélio Alves de Mendonça

RELACIONAMENTO EXTERNO DO MERCOSUL: FUNDAMENTOS HISTÓRICOS, DILEMAS CONTEMPORÂNEOS E PERSPECTIVAS FUTURAS

Marina Amaral Egydio de Carvalho
Marcus Maurer de Salles

MUDANÇAS NA TARIFA ADUANEIRA E NO CUSTO DE TRANSPORTE NO BRASIL NO PERÍODO 2019-2022: O QUE ACONTECEU COM A PROTEÇÃO NOMINAL?

Honorio Kume

A HETEROGENEIDADE DOS EFEITOS DAS MEDIDAS NÃO TARIFÁRIAS TÉCNICAS: ASPECTOS GERAIS E EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS

Fernanda Aparecida Silva
Michelle Marcia Viana Martins

DIREITOS DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA: AS RECOMENDAÇÕES FEITAS AO ESTADO BRASILEIRO NO ÂMBITO DA REVISÃO PERIÓDICA UNIVERSAL

Danilo Garnica Simini
José Blanes Sala

ALBERT FISHLOW AND BRAZILIAN ECONOMICS: AN OVERVIEW

Edmar Bacha

