

## APRESENTAÇÃO<sup>1</sup>

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 seminiais 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 Honório 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.