

BEPI

Boletim de Economia e
Política Internacional

Número **39**
Maio | Ago. 2024



BEPI

Boletim de Economia e
Política Internacional

Número **39**
Maio | Ago. 2024



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

Coordenadora-Geral de Imprensa e Comunicação Social

Gisele Amaral

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

URL: <https://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 2024

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. 39, maio/ago. 2024. ISSN 2176-9915. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bepi39>

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).

Acesse: <https://repositorio.ipea.gov.br/>

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
ECONOMIA CIRCULAR: REPENSANDO ESTRATÉGIAS NO COMÉRCIO INTERNACIONAL Jennyfer Ferreira da Silva Michelle Márcia Viana Martins	9
A CHINA PODE AFETAR A TRANSIÇÃO ENERGÉTICA NA AMÉRICA LATINA? UMA ANÁLISE A PARTIR DO ÍNDICE DE TRANSIÇÃO ENERGÉTICA DO FÓRUM ECONÔMICO MUNDIAL Carlos Renato Ungaretti Ticiane Gabrielle Amaral Nunes Marco Aurélio Alves de Mendonça	43
DESENVOLVIMENTO À VISTA? ANÁLISE DA COOPERAÇÃO CHINESA NO SUDESTE ASIÁTICO DE 1949 A 2023 Guilherme de Oliveira Schmitz	93
A CONSTRUÇÃO DA GOVERNANÇA DO BRASIL PARA A SUA INSERÇÃO NO ÁRTICO: A CIÊNCIA COMO PORTA DE ENTRADA Fernanda Moreira Lins Laís de Oliveira Cavalcante	107
CONSELHO SUL-AMERICANO DE ECONOMIA E FINANÇAS DA UNASUL: HISTÓRIA E LEGADO Pedro Silva Barros Sofia Escobar Samurio Leandro Fontes Corrêa	125

APRESENTAÇÃO¹

A 39ª edição do *Boletim de Economia e Política Internacional* traz cinco artigos que tratam de temas diversos, como economia circular, transição energética, cooperação internacional para o desenvolvimento e integração financeira. Esperamos, com a publicação desses trabalhos, contribuir, em âmbito mais restrito, para os debates sobre políticas públicas com interface internacional e, de modo mais amplo, para o fortalecimento da inserção do Brasil no mundo.

Em 2024, o Brasil assumiu, pela primeira vez, a presidência do Grupo dos Vinte, mais conhecido pela sigla G20. Com o poder de definir a agenda em mãos, três prioridades foram estabelecidas pela presidência brasileira: i) inclusão social e combate à fome e à pobreza; ii) desenvolvimento sustentável, transição energética e ação climática; e iii) reforma das instituições de governança global.

O tema da transição energética, frequentemente acompanhado do qualificativo *justa*, aparece diversas vezes na Declaração dos Líderes do G20² emitida durante a cúpula do Rio de Janeiro, ocorrida em 18 e 19 de novembro de 2024. Conquanto documentos como este representem, na melhor das hipóteses, muito mais uma carta de intenções do que a assunção de compromissos efetivos, não deixa de ser positiva a menção a mecanismos de financiamento que possam auxiliar as nações menos desenvolvidas a adotar ações voltadas à mitigação e à adaptação às mudanças climáticas e à transição para uma economia de baixo carbono. O documento também enfatiza a importância de se adotar padrões de produção e de consumo mais sustentáveis, com ampliação da reciclagem e do reuso e redução do desperdício de recursos. Em sintonia com a agenda da presidência brasileira, a economia circular e a transição energética são os temas dos dois primeiros artigos desta edição do boletim.

Assinado por Jennyfer Ferreira da Silva e Michelle Márcia Viana Martins, o primeiro artigo avalia em que medida o comércio internacional, incluindo a regulação multilateral e as políticas comerciais domésticas, podem ajudar ou dificultar a transição do tradicional modelo linear de produção e consumo para um modelo de economia circular. Segundo as autoras, trata-se de uma relação de mão dupla: por um lado, o comércio internacional pode facilitar o acesso dos países em desenvolvimento a práticas sustentáveis e tecnologias avançadas disponíveis nos países de alta renda; por outro, a constituição de cadeias globais de valor circulares pode impulsionar os fluxos comerciais, especialmente de bens e materiais que possam ser remanufaturados, reciclados e/ou reutilizados, reduzindo-se, assim, o desperdício e a necessidade de exploração de novos recursos. Todavia, um risco apontado no texto é o de que países de menor desenvolvimento venham a se tornar destino de resíduos tóxicos e paraísos de poluição. Para contornar este e outros problemas, propõe-se maior cooperação internacional para a harmonização de políticas e de regulamentações.

A China pode ser um catalizador da transição energética na América Latina? Essa é a pergunta que Carlos Renato Ungaretti, Ticiane Gabrielle Amaral Nunes e Marco Aurélio Alves de Mendonça buscam responder no segundo artigo. Conforme os autores, os países atualmente se deparam com o chamado “trilema” da energia, que impõe a necessidade de constituir sistemas que sejam, ao mesmo

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bepi39apresenta>

2. Disponível em: <https://www.g20.org/pt-br/documentos/declaracao-de-lideres-do-g20-brasil/g20-rio-de-janeiro-leaders-declaration-pt-22112024.pdf/@download/file>.

tempo, sustentáveis, seguros e acessíveis à população. Uma dificuldade prática, no entanto, é mensurar o desempenho dos países em objetivos tão distintos. No trabalho, os autores recorrem ao Índice de Transição Energética do Fórum Econômico Mundial, pois, segundo eles, tal indicador possibilita observar não apenas o desempenho atual dos sistemas de energia dos países como, também, as suas capacidades para efetivar caminhos de transição energética, levando em conta as três dimensões constitutivas do “trilema” da energia. Conforme o estudo, o principal obstáculo enfrentado atualmente pela China reside na dimensão da sustentabilidade, uma vez que sua matriz energética ainda é bastante dependente do carvão. Todavia, o país vem avançando mesmo neste quesito, com o incremento da participação das fontes eólica e solar. Também é notável o desenvolvimento das indústrias chinesas que fabricam equipamentos para tais segmentos, além de baterias e veículos elétricos. A América Latina, por sua vez, se destaca pela matriz energética relativamente limpa, porém se depara com grandes desafios em termos de equidade e segurança. Destaca-se a necessidade de atração de investimentos externos e de modernização das redes para acomodar crescentes quantidades de fontes intermitentes de energia. Considerando a liderança da China na área, que hoje responde por grande parte da produção global de bens e serviços relacionados à transição energética, os autores enxergam elevado potencial para o aprofundamento da cooperação do gigante asiático com a América Latina, com aumento dos investimentos em tecnologias verdes e na geração de energia a partir de fontes renováveis.

A cooperação chinesa para o desenvolvimento no sudeste asiático no período pós-Revolução Comunista é o tema do terceiro artigo, assinado por Guilherme de Oliveira Schmitz. Com base em revisão bibliográfica, o autor identifica cinco fases nessa cooperação. A primeira, que abrange o período 1949-1978, é caracterizada pelo isolamento e pela desconfiança dos países da região em relação à China, devido ao apoio desta aos movimentos revolucionários comunistas que proliferavam no sudeste asiático. A segunda, que vai de 1978 a 1989, coincide com a fase inicial da abertura chinesa ao comércio e ao investimento externo. Nesse período, a China reatou laços diplomáticos com vários países da região. Conforme a delimitação proposta no artigo, a terceira fase se estende até 2001, e é marcada pela proliferação de disputas territoriais, como aquelas concernentes às Ilhas Spratly, arquipélago localizado no mar do Sul da China que é reivindicado por vários países. A quarta fase, caracterizada, segundo o autor, por uma “política de boa vizinhança”, se estende até 2013. Nesse período, a China ingressou na Organização Mundial do Comércio, expandiu a formalização de parcerias econômicas e tornou-se o principal parceiro comercial, além de investidor cada vez mais importante, das nações do sudeste asiático. Como descrito no artigo, foi também nesse período que a política externa da China se tornou mais assertiva e mais reativa àquilo que era percebido como ofensas aos interesses nacionais. Finalmente, a quinta fase teve início em 2013, ano em que foi lançada a Iniciativa Cinturão e Rota (Belt and Road Initiative – BRI) – ou Nova Rota da Seda – e se estende até os dias atuais. O cerne da BRI são os elevados investimentos em infraestrutura conduzidos por empresas chinesas no exterior, geralmente com financiamento por parte de bancos chineses e, muitas vezes, o emprego de mão de obra do país. Esses projetos no exterior têm sido importantes para preencher o excesso de capacidade instalada erigido pela indústria chinesa ao longo de décadas de taxas de investimento excessivamente elevadas.

O quarto artigo, escrito por Fernanda Moreira Lins e Laís de Oliveira Cavalcante, recobra o histórico de envolvimento do Brasil com o Ártico, região que, por conta de fatores ambientais, econômicos e geopolíticos, vem atraindo crescente interesse não apenas de países com territórios lá localizados como também de nações longínquas. Atualmente existem diversos mecanismos formais

e informais que buscam promover a governança do Ártico. Conforme o artigo, apesar da distância entre o Brasil e o Ártico, o país tem ampliado sua penetração na governança daquela região. Com base em entrevistas com os principais atores envolvidos no processo, as autoras demonstram que a ciência e a diplomacia científica funcionaram como porta de entrada do Brasil no Ártico. O artigo descreve em detalhes como se deu a participação pioneira de cientistas e pesquisadores brasileiros nos mecanismos de governança do Ártico, o início do engajamento de atores estatais até a formalização, em 2021, do Grupo Técnico sobre Atividades no Ártico, no âmbito do Programa Antártico Brasileiro, que é coordenado pelo Ministério das Relações Exteriores.

Fechando esta edição, o quinto artigo, de autoria de Pedro Silva Barros, Sofia Escobar Samurio e Leandro Fontes Corrêa, resgata a trajetória do Conselho Sul-Americano de Economia e Finanças (CSEF) da União de Nações Sul-Americanas (Unasul) e aponta o seu legado para a superação dos desafios da estrutura financeira da América do Sul. Após uma breve introdução na qual repassam o histórico de iniciativas de integração no subcontinente, os autores se debruçam sobre as atividades do CSEF, constituído em 2011, três anos após a criação da Unasul, e de seus três grupos de trabalho, dedicados aos temas de: i) reservas internacionais; ii) convênios de pagamentos e créditos recíprocos; e iii) incentivo ao comércio intrarregional e à integração socioprodutiva. O texto possui caráter bastante descritivo, com relatos detalhados das atividades desenvolvidas no âmbito de cada uma dessas instâncias, desde a criação do CSEF, até seu virtual desmantelamento, a partir de 2017, ano em que o processo de integração sul-americano entrou em crise, que culminou em debandada da maior parte dos membros da Unasul nos anos seguintes. Quanto ao legado, os autores ressaltam tanto as formulações e propostas advindas dos diversos grupos de trabalho como a própria experiência de edificação de uma instituição voltada à integração regional em temas econômicos e financeiros.

André Gustavo de Miranda Pineli Alves

Editor

Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos Internacionais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dinte/Ipea).

ECONOMIA CIRCULAR: REPENSANDO ESTRATÉGIAS NO COMÉRCIO INTERNACIONAL¹

Jennyfer Ferreira da Silva²
Michelle Márcia Viana Martins³

SINOPSE

Este estudo examina a interseção entre economia circular (EC) e comércio internacional (CI), ressaltando como políticas e instrumentos de comércio podem promover a EC globalmente. Três questões principais foram abordadas: i) como a EC promove o CI; ii) como o CI promove a EC; e iii) como um pode prejudicar o outro. A EC estimula o CI ao gerar demanda por tecnologias verdes e produtos reciclados, facilitando a logística reversa e tornando as cadeias globais de valor (CGVs) mais eficientes. A liberalização comercial, ao facilitar a importação de materiais reciclados e remanufaturados, também apoia a EC. No entanto, normas rigorosas e exigências de rotulagem podem criar barreiras, elevando custos para empresas, especialmente em países em desenvolvimento. Além disso, o CI pode prejudicar a EC ao permitir a exportação de resíduos para nações com regulamentações ambientais frágeis, causando problemas de poluição. A conclusão enfatiza a importância da cooperação internacional, da harmonização de normas e da formulação de políticas comerciais que incentivem práticas sustentáveis, assegurando que a EC e o CI se reforcem mutuamente em direção a um desenvolvimento mais sustentável.

Palavras-chave: medidas não tarifárias; reciclagem; políticas comerciais; medidas ambientais.

ABSTRACT

This study examines the intersection between circular economy (CE) and international trade (IT), highlighting how trade policies and instruments can promote CE globally. Three main issues were addressed: how CE promotes IT, how IT promotes CE and how one can hinder the other. CE stimulates IT by creating demand for green technologies and recycled products, facilitating reverse logistics, and making global value chains (GVCs) more efficient. Trade liberalization, by easing the import of recycled and remanufactured materials, also supports CE. However, strict standards and labeling requirements can create barriers, increasing costs for businesses, especially in developing countries. Additionally, IT can harm CE by allowing the export of waste to nations with weak environmental regulations, leading to pollution issues. The conclusion emphasizes the importance of international cooperation, the harmonization of standards, and the formulation of trade policies that encourage sustainable practices, ensuring that CE and IT mutually reinforce each other towards more sustainable development.

Keywords: non-tariff measures; recycling; trade policies; environmental measures.

JEL: F18; Q56; Q58.

Artigo recebido em 18/9/2024 e aprovado em 11/11/2024.

DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/bepi39art1>

1. As autoras agradecem as contribuições dos pesquisadores Fernando José da Silva Paiva Ribeiro, Marcelo José Braga Nonnenberg, Scarlett Queen Almeida Bispo e Laércio Antônio Gonçalves Jacovine. Também agradecem ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e à Universidade Federal de Viçosa (UFV) pela bolsa de pesquisa para a elaboração deste estudo.

2. Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Economia da UFV. E-mail: jennyfer.silva@ufv.br.

3. Bolsista do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos Internacionais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dinte/Ipea); e professora do Departamento de Economia da UFV. E-mail: michelle.martins@ipea.gov.br.

1 INTRODUÇÃO

O sistema econômico está diretamente ligado ao meio ambiente (Mueller, 2016). Por um lado, a economia depende dos recursos naturais e dos serviços ecossistêmicos para manter uma variedade de setores, como agricultura, pesca, energia, turismo, produção florestal, entre outros. Por outro, o meio ambiente é muitas vezes afetado pelas atividades econômicas e pelo modelo de desenvolvimento centrado no crescimento, que nem sempre considera, de forma adequada, as capacidades de oferta dos recursos naturais finitos (Döhning *et al.*, 2023).

Os modelos econômicos convencionais, especialmente aqueles ligados à economia linear (EL),⁴ seguem um fluxo unidirecional de extração de recursos naturais, fabricação de bens e descarte após o uso. Nesse modelo, os produtos têm uma vida útil limitada; os volumes de desperdício e gastos de energia para realizar cada etapa são altos; e os bens, uma vez que alcançam o fim do ciclo de vida, são frequentemente descartados em aterros sanitários ou submetidos à incineração (Ellen MacArthur Foundation, 2013). A EL, também chamada de *take-make-waste* (extrair-produzir-desperdiçar), é caracterizada pela baixa durabilidade dos produtos e pela perda de materiais no descarte, pois os resíduos não são reaproveitados e os materiais perdem seu potencial de reutilização no momento do descarte (Gonçalves e Barroso, 2019).

A exploração e o processamento de recursos naturais são responsáveis por 90% da perda de biodiversidade e estresse hídrico global (Oberle *et al.*, 2019). Pelos desdobramentos ambientais causados pela EL, como a exaustão dos recursos naturais e a poluição, a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) chama a atenção para a necessidade de um processo produtivo mais sustentável, sugerindo a adoção da economia circular (EC) para lidar com uma possível escassez do capital natural futuramente (OECD, 2023).

A EC propõe a redução do desperdício ao manter produtos, materiais e recursos em uso por mais tempo, por meio de reutilização, reparo, remanufatura e reciclagem. Essa estratégia garante uma destinação adequada aos itens, em vez do descarte em aterros (Gonçalves e Barroso, 2019). Na EC, o material deixa de ser apenas um resíduo para tornar-se parte integrante do processo de *design* de produtos e sistemas, com o propósito de otimizar o uso dos recursos (Barrie e Schröder, 2022). Rossi *et al.* (2022) definem a EC como um modelo que reduz a necessidade de extrativismo de novos materiais, mantendo-os em ciclos fechados de consumo e evitando o tradicional ciclo de extração, uso e descarte. Com isso, busca-se alcançar um equilíbrio entre economia, meio ambiente e sociedade (Webster, 2021).

A transição para a EC tem ganhado destaque internacional. Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU), por exemplo, propõem a EC nas metas 8.4 e 12.2, que tratam, respectivamente, da promoção da eficiência global no consumo e na produção de recursos, e da gestão sustentável e do uso eficiente dos recursos naturais até 2030. A EC tem potencial de gerar benefícios econômicos consideráveis. Estima-se que na Índia as

4. O processo produtivo baseado na EL foi estabelecido na Revolução Industrial, que denominou o modelo como pensamento *cradle to grave* (do berço ao túmulo), no qual o descarte é um destino traçado na etapa de elaboração do produto e, portanto, não se prevê a reutilização adequada dos resíduos.

atividades circulares gerem até US\$ 624 bilhões/ano até 2050 (Ellen MacArthur Foundation, 2016). Na Europa, este potencial pode chegar a € 320 bilhões até 2025.⁵

Apesar desses benefícios, em 2020, apenas 8,6% da economia global era circular (Circle Economy, 2021). Embora haja apoio econômico, a transição para a EC ainda é lenta (Kirchherr *et al.*, 2023). Muitos países concentram-se em agendas internas de EC (Yamaguchi, 2021), mas é essencial ampliar essa abordagem para o âmbito internacional, uma vez que os desafios ambientais e a exaustão dos recursos naturais são questões globais. Recomenda-se que, com o fortalecimento das relações comerciais, os países incentivem maior circularidade para reduzir a dependência de recursos primários. Isso envolve reutilização, refabricação e reciclagem, tornando os países mais receptivos a materiais que possam ser reinseridos nos processos de produção. Dessa forma, as cadeias globais de valor (CGVs) podem se tornar mais sustentáveis (Barrie e Schröder, 2022).

A relação entre a EC e o comércio global se dá pela criação de CGVs circulares para matérias-primas, produtos intermediários e finais. O comércio de bens no fim de sua vida útil, como resíduos e materiais secundários, também pode estimular a EC. No entanto, isso só é viável e benéfico se os países exigirem práticas de EC nas cadeias de suprimentos. Esse é um canal interessante, visto que nas CGVs os fluxos são interligados e facilitariam a troca de itens que promovam a circularidade. A premissa central é que o livre-comércio pode tanto facilitar a movimentação de bens para reutilização, reparo ou reciclagem (Yamaguchi, 2021) quanto forçar os países a atenderem exigências ambientais para se manterem no mercado (Bellmann *et al.*, 2021).

Contudo, essas situações podem ter dois desdobramentos distintos. Por um lado, os países podem se beneficiar ao comercializar itens recicláveis, investindo em infraestrutura e tecnologias que os tornem centros de reciclagem, gerando empregos, receita e promovendo o desenvolvimento sustentável sem explorar mais recursos naturais. Por outro, há o risco de países de baixa renda se tornarem “paraísos de poluição”, sendo destinos para resíduos tóxicos ou de baixo valor, resultando em danos ambientais e de saúde pública (Yamaguchi, 2021). Para minimizar esses riscos, é essencial que existam regulamentações ambientais e políticas comerciais eficazes.

Diante dessas questões, a relação entre comércio global e EC tem recebido atenção na esfera política. Porém, ainda há poucas pesquisas acadêmicas que aprofundem esse tema, deixando lacunas no entendimento da relação entre comércio e EC (Yamaguchi, 2021). Para abordar essa carência, o objetivo deste artigo é fornecer uma base analítica para compreender os desafios e oportunidades na interface entre comércio internacional (CI) e EC. O estudo busca: i) definir a EC; ii) analisar o papel do comércio na transição para uma economia mais circular e discutir a importância de incorporar a EC nas iniciativas comerciais e nos mecanismos de governança; e iii) identificar políticas comerciais e iniciativas multilaterais vigentes para concretizar o comércio circular. Em particular, o estudo explora o papel da Organização Mundial do Comércio (OMC) como facilitadora da EC.

Espera-se que este artigo possa servir como um chamado para que organismos internacionais e governos incluam a EC em suas estratégias de negociação e desenvolvimento, reconhecendo a interdependência entre estabilidade econômica e sustentabilidade ambiental. O estudo é orientado pelo seguinte questionamento: de que forma o comércio internacional se relaciona com a EC?

5. A transição para uma EC – pautada pela manutenção e pela retenção do valor dos produtos, dos materiais e dos recursos pela maior duração de tempo possível – é uma prioridade para a União Europeia, de modo a desenvolver uma economia sustentável, de baixo carbono, eficiente e competitiva (European Commission, 2015).

Em busca de respostas, são exploradas quatro abordagens principais: i) como o CI promove a EC; ii) como a EC estimula o CI; iii) como a EC pode prejudicar o CI; e iv) como o CI pode prejudicar a EC.

O artigo está organizado em seções que discutem várias facetas da EC em relação ao CI. A seção 2 discute os avanços da EC em comparação com a EL, enfatizando as estratégias e os benefícios da mudança para um modelo mais ecológico. Os recursos econômicos para promover a EC são examinados na seção 3. Na seção 4, é abordada a relação que existe entre a EC e o CI, enfatizando a possibilidade de que as duas partes tenham vantagens mútuas. As seções 5 e 6 discutem esforços internacionais para apoiar a EC e políticas comerciais que podem ser implementadas. A seção 7 discute as maneiras pelas quais o CI pode prejudicar a EC. A seção final resume as principais conclusões e oferece recomendações para integrar a EC ao comércio global.

2 A TRANSIÇÃO DA ECONOMIA LINEAR PARA A CIRCULAR

A economia ambiental é uma abordagem neoclássica aos problemas ambientais. Essa abordagem ignora os limites naturais da expansão econômica porque acredita que esses limites podem mudar devido ao avanço da tecnologia e da ciência (Romeiro, 2001). Acredita-se que os avanços tecnológicos farão com que os problemas ambientais sejam resolvidos e permitirão que a economia cresça sem limites (Oliveira, 2017). Portanto, a crença de que os limites naturais podem ser alterados é reforçada pela confiança nos avanços científicos e tecnológicos. Acreditando que o aumento constante de produção e consumo é essencial para o bem-estar humano e o desenvolvimento social, essa visão prioriza o crescimento econômico do produto interno bruto (PIB) como principal indicador de sucesso. O foco no PIB leva os formuladores de políticas a subestimar ou ignorar os impactos ambientais, pois os danos ao meio ambiente não são adequadamente refletidos nos indicadores econômicos tradicionais (Raworth, 2019).

Outro elemento é o foco no curto prazo nas decisões políticas e econômicas, que priorizam os benefícios imediatos do crescimento em detrimento da sustentabilidade ambiental de longo prazo (Čábelková *et al.*, 2023). Ao manter o fluxo de extração, produção e descarte, a EL reforça essa ideia (Ellen MacArthur Foundation, 2023). A crença de que os recursos são abundantes e facilmente acessíveis na EL leva ao seu uso irracional, com consequentes efeitos de desperdício e geração de resíduos (Leitão, 2015).

A produção de resíduos sólidos está diretamente relacionada à sociedade de consumo, como mostra Baudrillard (1995). Essa sociedade mantém a produção constante de resíduos por meio da lógica do consumismo, da obsolescência programada e do sistema de crédito que facilita o consumo. Com efeito, há um uso contínuo de recursos naturais para iniciar os ciclos das cadeias produtivas (Santos *et al.*, 2023). O uso ineficaz desses recursos aumenta a poluição e contribui para as mudanças climáticas. Estima-se que somente a extração e o processamento de recursos primários são responsáveis por 50% de todas as emissões de carbono e 95% da perda de biodiversidade terrestre (Barrie e Schröder, 2022). Além disso, mais de 90% dos 100 bilhões de toneladas de recursos consumidos anualmente são descartados em aterros sanitários ou incinerados. Esses dados revelam a necessidade de uma mudança sistêmica no uso dos recursos naturais.

A EC surge como uma resposta a essa necessidade de mudança e à economia convencional, ao propor práticas de produção e consumo mais sustentáveis, considerando a finitude dos recursos (Suchek *et al.*, 2021). A EC visa à proteção do capital natural, à administração dos estoques finitos,

à otimização dos fluxos renováveis e à produção por meio de itens que já fazem parte do consumo atual, sem a necessidade de explorar novos recursos (Rossi *et al.*, 2022). Para ilustrar, Stahel (2016) define a EL como um rio, em que os recursos empregados no processo produtivo são utilizados em uma única etapa e não permanecem disponíveis para reutilização. A responsabilidade pelo destino do produto após o uso recai sobre o consumidor, já que é ele quem decide se o produto deve ter uma destinação adequada ou não. De forma diversa, a EC funciona como um lago, onde os resíduos provenientes dos processos produtivos são usados como recursos reaproveitados para etapas produtivas futuramente.

A EC é um sistema econômico que minimiza o desperdício e reduz a poluição ao longo de todo o ciclo de vida dos materiais. A estratégia consiste em implementar práticas circulares em todas as etapas produtivas, de modo que, ao alcançarem o final de sua vida útil, os materiais serão reintegrados em processos industriais ou, no caso de resíduos orgânicos tratados, retornarão ao meio ambiente por meio de processos de compostagem. As fontes de energia utilizadas na EC são geralmente limpas e renováveis, e o uso e o consumo de recursos são eficientes (Yamaguchi, 2021).

De acordo com Barrie *et al.* (2022), a EC dissocia a atividade econômica do impacto ambiental ao prolongar a vida útil dos produtos por meio de *designs* focados em durabilidade,⁶ regenerar sistemas naturais, preservar recursos renováveis (principalmente energéticos) e otimizar o uso de materiais. A EC também busca alterar os padrões de consumo por meio de práticas como *leasing*, aluguel e digitalização de serviços,⁷ além de reintegrar materiais ao final de seu ciclo de vida por meio de reutilização, reparo e reciclagem.

Exemplos de alguns países mostram como a EC reduz impactos ambientais (WTO, 2024). No Canadá, iniciativas como o Direito ao Reparo (Right to Repair) estendem a vida útil de produtos, como eletrodomésticos, em vez de incentivar a compra de novos, enquanto o Desafio de Redução de Desperdício de Alimentos (Food Waste Reduction Challenge) busca diminuir o desperdício alimentar e reduzir emissões, por meio de estratégias que beneficiam consumidores e empresas que o praticam. A Coreia do Sul promove o uso de plásticos biodegradáveis e *designs* ecológicos que facilitam a reutilização e a reprodução, por meio do K-Circular Economy. Nas Maldivas, a proibição de plásticos de uso único e parcerias com a indústria visam preservar os oceanos. A Arábia Saudita, por sua vez, implementa o Programa de Economia Circular de Carbono, que aborda tanto os resíduos materiais quanto as emissões (Fatimah *et al.*, 2023).

6. O *design* (ou *ecodesign*) proposto pela EC inclui evitar o uso de substâncias tóxicas e, quando necessário, optar por ciclos fechados; minimizar o consumo de energia e de recursos durante a produção e o transporte por meio de práticas de *housekeeping* (prática de manter a organização no ambiente de trabalho para aprimorar a eficiência, a segurança e a produtividade); utilizar materiais de alta qualidade para reduzir o peso dos produtos sem comprometer sua funcionalidade; reduzir o consumo de energia e de recursos na fase de uso, especialmente para produtos com altos impactos ambientais; promover a reparação e a atualização de produtos dependentes de sistemas eletrônicos ao invés da compra de novo produto; prolongar a vida útil dos produtos, principalmente aqueles com impactos ambientais relevantes fora da fase de uso; investir em melhores materiais e tratamentos para proteger os produtos de sujeira, corrosão e desgaste; facilitar a atualização, reparação e reciclagem por meio do fácil acesso e identificação de partes; usar materiais simples, recicláveis e não misturados, evitando especialmente ligas metálicas; e empregar o menor número possível de elementos de junção, optando por soluções como parafusos, adesivos e soldas, de acordo com o cenário do ciclo de vida (Brambila-Macias e Sakao, 2021).

7. *Leasing*, aluguel e digitalização de serviços são práticas que otimizam o uso de recursos e promovem a sustentabilidade. O *leasing* permite o uso temporário de bens de alto valor, como equipamentos e veículos, sem a necessidade de compra. O aluguel oferece flexibilidade para o uso de bens por períodos mais curtos. Por sua vez, a digitalização de serviços transforma atividades tradicionalmente presenciais em virtuais, reduzindo a necessidade de recursos físicos e deslocamentos e, assim, o consumo de energia e as emissões de carbono.

A próxima seção discute instrumentos para fomentar a EC em nível doméstico, enquanto a subsequente aborda a EC no contexto internacional, explorando como o CI pode promover a circularidade de bens.

3 INSTRUMENTOS PARA FOMENTAR A EC INTERNAMENTE

Em 2021, mais de 520 políticas e regulamentações já promoviam a EC em nível nacional ou regional, com quase metade dessas iniciativas focadas em gestão de resíduos e reciclagem (Barrie *et al.*, 2022). Essa tendência reflete a crescente conscientização global sobre a necessidade de transição para a circularidade. Os governos dispõem de instrumentos para fomentar a EC e equilibrar os interesses econômicos e ambientais. Destacam-se a responsabilidade estendida do produtor (*extended producer responsibility* – EPR), impostos sobre materiais primários, padrões relacionados à EC e subsídios.

A EPR é uma abordagem ambiental que dá aos fabricantes o controle de seus produtos após o consumo. Devolução de produtos, depósitos reembolsáveis, taxas de gestão de resíduos incorporadas no preço final, impostos sobre matéria-prima, e subsídios para insumos e resíduos são algumas das ações da EPR (Thorstensen e Faria, 2021). A EPR, inicialmente voluntária, tem se tornado cada vez mais demandada pelo mercado, exigindo logística reversa para alguns produtos, como televisores e computadores (OECD, 2016). O Chile e a Alemanha foram pioneiros em usar a EPR para pneus e produtos eletrônicos. Na mesma linha, o Plano Nacional de Economia Circular da Colômbia visa aumentar a taxa de reciclagem de 8% para 12,5% até 2022, implementando programas de EPR que recuperaram mais de 500 mil toneladas de resíduos especiais (WCO, 2023; WTO, 2024).

Apesar dos benefícios ambientais, a EPR pode prejudicar a competitividade dos países no CI ao aumentar os custos operacionais, impedir a inovação e a eficiência, e causar desigualdades entre as empresas. Isso pode prejudicar sua capacidade de competir globalmente, especialmente se regras rígidas não forem aplicadas a produtos importados (Thorstensen e Faria, 2021). Para promover a inovação e os modelos de negócios sustentáveis, as políticas que podem ser implementadas em conjunto com a EPR incluem regulamentos ou especificações técnicas, bem como incentivos fiscais, como isenções ou créditos tributários para empresas que adotam práticas circulares (De Vass *et al.*, 2023).

Outra ferramenta útil para a transição para a EC é a taxação de matérias-primas primárias, que se aplica em vários estágios da cadeia produtiva. Devido à dificuldade de encontrar substitutos adequados, a demanda por matérias-primas primárias é inelástica no curto prazo (Radetzki e Wårell, 2016). No entanto, a taxação dessas matérias-primas aumentaria seus preços, encorajando o uso de materiais secundários ao longo do tempo. Quando os impostos sobre reparo e reuso fossem reduzidos, os agentes econômicos seriam incentivados a adotar essas práticas, reduzindo as externalidades negativas relacionadas ao consumo de materiais e energia.

A aplicação de taxas sobre a extração de recursos naturais não renováveis destinados à exportação pode impactar a balança comercial, especialmente em países dependentes dessas exportações. Ao instituir um imposto de exportação sobre esses recursos, é provável que as exportações do produto sejam reduzidas, o que pode afetar a taxa de câmbio e, conseqüentemente, influenciar as pautas de importação e exportação. Esse impacto dependerá de vários fatores, como a capacidade de absorção dos custos adicionais por parte dos produtores (em função de diferenciais de produtividade), a oferta de outros países e as possibilidades de substituição do produto. Em países altamente dependentes da exportação de um ou poucos produtos, a implantação de um imposto desse tipo pode ser desafiadora.

No caso específico da exportação de resíduos, há ainda a necessidade de notificar e obter o consentimento prévio dos países que importarão esses materiais e pelos quais estes transitarão, conforme regulamentação internacional (Fung *et al.*, 2013).

Os subsídios são importantes para que a EC ganhe escala. Investimentos em pesquisa, desenvolvimento e inovação são incentivados por financiamento governamental, cobrindo os custos iniciais de equipamentos e infraestrutura de reciclagem, métodos inovadores de descarte e infraestrutura voltada à circularidade. Por meio do apoio financeiro, o governo facilita a adoção de tecnologias limpas, a reutilização de produtos e a redução de desperdício para práticas sustentáveis (Isoton, Giacomello e Fachinelli, 2022). Além disso, as cooperativas de reciclagem podem ser fortalecidas por subsídios, e por incentivos fiscais, financeiros ou de crédito voltados para projetos de gestão de materiais. Além disso, o suporte público tem o potencial de promover a adoção de estilos de construção sustentáveis, incentivando a fabricação de produtos que são reutilizáveis, recicláveis e sustentáveis (Sauka e Silva, 2023), incluindo a concessão de subsídios a empresas que usam materiais reciclados ou adotam embalagens sustentáveis.

Diferentemente das taxas e dos subsídios, que afetam a EC via mecanismo de preços, os padrões internacionais fornecem orientações técnicas para o desenvolvimento, a produção e a avaliação de produtos e processos, com foco na eficiência e na redução do desperdício (Ritter e Calgaro, 2021). Ao estabelecerem e adotarem padrões relacionados à EC, governos e organizações criam um ambiente regulatório e técnico favorável à inovação e ao investimento em práticas e tecnologias circulares. Quando vários países adotarem padrões semelhantes, o comércio de produtos reciclados e de materiais secundários pode se tornar mais fácil em decorrência da menor necessidade de adaptação a diferentes requisitos locais. Ademais, a harmonização dos padrões diminui as barreiras técnicas ao comércio que surgem devido às divergências regulatórias entre os países.

Padrões harmonizados entre os países ajudam a criar uma linguagem comum entre os mercados produtores e consumidores, garantindo que os produtos sigam processos de produção uniformes em diferentes países e regiões. Isso ajuda as empresas, os governos e as associações industriais e ambientais a trabalhar juntos, promovendo uma abordagem consistente para a EC. Adicionalmente, os padrões internacionais incentivam práticas sustentáveis em todos os processos de fabricação, desde a seleção de matérias-primas até o descarte adequado de resíduos e a eficiência no uso de recursos, reciclagem, reutilização e remanufatura.

Produção sustentável, conteúdo de material, reciclabilidade e reparabilidade são temas abordados pelos padrões da EC em nível nacional e regional. Todavia, a OMC exige que as iniciativas sejam transparentes, as notificações sejam feitas de forma oportuna e os regulamentos sigam os padrões internacionais (Yamaguchi, 2021).

A EC é apoiada pelo uso de certificações, que fornecem aos consumidores, empresas e outras partes interessadas credibilidade e confiança ao atestarem, por meio de avaliações auditadas, que um processo ou produto está em conformidade com padrões estabelecido. A British Standards Institution criou a BS 8001, a primeira norma de EC. Essa certificação fornece regras para aplicar o conceito EC em nível empresarial (Pacheco *et al.*, 2024).

Para complementar, existe a certificação Cradle to Cradle, reconhecida por sua abordagem ao *design* sustentável, que assegura que processos e produtos respeitam ciclos naturais, ou seja, que os materiais retornam ao ambiente de forma segura ou são reutilizados em novos produtos, sem gerar

desperdício. Com essa certificação, resíduos de produção podem ser reaproveitados como insumos para novos processos, promovendo uma EC.

Embora os instrumentos discutidos incentivem a transição para a EC, alguns podem, eventualmente, impactar negativamente o comércio circular. As tarifas de importação e de exportação aplicadas a produtos reciclados ou remanufaturados, quando presentes, podem desestimular a adoção de práticas circulares. Essas tarifas podem tornar os produtos reciclados menos competitivos em comparação com materiais mais baratos, reduzindo seu apelo para consumidores e empresas. Além disso, quotas de importação ou restrições comerciais limitam a quantidade de materiais reciclados que podem ser comercializados, dificultando o fluxo eficiente de resíduos e materiais secundários entre países. Isso pode reduzir a capacidade de algumas nações de aproveitarem resíduos de outras regiões para alimentar suas indústrias de reciclagem ou remanufatura, comprometendo a circularidade global (Fung *et al.*, 2013).

Diferenças nas regulamentações técnicas entre países podem criar barreiras à entrada de produtos reciclados ou remanufaturados em certos mercados. Um exemplo disso é a aplicação de padrões de qualidade ou segurança específicos para produtos reciclados que não se aplicam a produtos novos, dificultando o cumprimento dos requisitos por parte dos produtores de materiais reciclados. Em alguns casos, produtos reciclados enfrentam desafios para serem reconhecidos como equivalentes aos produtos primários em termos de certificações de sustentabilidade ou rastreabilidade, limitando seu acesso a mercados ou programas de aquisição sustentável (Fung *et al.*, 2023). A exigência de conteúdo local e os processos de certificação complexos são outros exemplos de como requisitos comerciais podem dificultar o fluxo de produtos e serviços circulares.

Esses instrumentos não são necessariamente barreiras à EC, mas a forma como são aplicados pode gerar obstáculos comerciais. Os legisladores devem usá-los com cautela, orientando-os para produtos que não contribuam para a EC ou a preservação ambiental. Além disso, devem abordar problemas como o fluxo de lixo e de resíduos, o comércio ecologicamente desigual e o incentivo a *designs* menos duráveis, como na moda *fast fashion*. Essas são questões que merecem atenção, pois podem causar poluição ambiental, sobrecarga nos sistemas de gestão de resíduos dos países importadores, e continuidade de práticas de consumo e produção insustentáveis.

Outro ponto importante é que a implementação da EC enfrenta barreiras internacionais que não estão vinculadas a políticas internas de um país específico, mas sim ao contexto global, como os desafios logísticos, discrepâncias nos códigos do sistema harmonizado de classificação de mercadorias (SH) e processos aduaneiros desatualizados. Para superar esses obstáculos e promover a EC globalmente, a comunidade internacional precisa adotar medidas colaborativas entre países e organizações internacionais. A harmonização de códigos para produtos reciclados ou remanufaturados e o desenvolvimento de infraestrutura e logística para facilitar o transporte de materiais recicláveis entre fronteiras são exemplos dessas medidas (OECD, 2023). No contexto da transição energética, por exemplo, a harmonização de padrões internacionais para a geração de energia a partir de fontes renováveis apresenta complexidade e pode demorar a ser implementada, especialmente devido às diferentes capacidades e infraestruturas dos países envolvidos (UNEP e IRP, 2020).

É necessário implementar políticas mais favoráveis à EC, como reduções de tarifas para produtos reciclados ou remanufaturados, harmonização de regulamentações técnicas entre países e promoção de acordos comerciais que promovam a circularidade eficaz de materiais secundários (Fung *et al.*, 2013).

Além disso, a criação de padrões e certificações internacionais para produtos reciclados pode aumentar a confiança dos clientes e facilitar o acesso a mercados globais. A próxima seção aborda como o comércio pode promover a EC.

4 COMO O COMÉRCIO INTERNACIONAL PROMOVERIA A EC?

Barrie *et al.* (2022) definem como cadeia de fornecimento circular qualquer transação comercial internacional, material ou imaterial, que contribua para atividades da EC em nível local, nacional e global. Por extensão, os termos comércio circular e comércio linear também estarão ligados ao CI no estudo de Barrie *et al.* (2022), assim como em WCO (2023). O primeiro se refere aos fluxos de bens e serviços que promovem a circularidade, enquanto o segundo se refere aos fluxos que promovem a EL. O comércio circular pode ser uma alternativa ou um complemento dos fluxos lineares. A liberalização comercial permite que produtos e materiais sejam reutilizados, reparados ou reciclados de forma segura, valorizando-os no mercado internacional.

Os fluxos de bens materiais como matérias-primas secundárias, resíduos, sucatas, recondicionados, remanufaturados e itens para reutilização, reparo, recondicionamento, remanufatura ou reciclagem, assim como os fluxos de bens imateriais, como serviços e propriedade intelectual que permitem a circularidade, contribuem para a EC (Barrie *et al.*, 2022). A importação de bens remanufaturados, produtos usados ou matérias-primas secundárias, em lugar de produtos primários ou produtos novos comparáveis, deveria ser incentivada para expandir a adoção da EC em nível global.

A importação de resíduos e sucata reduz os fluxos lineares resultantes da extração de recursos primários e oferece uma oportunidade econômica. Devido ao acesso a insumos mais baratos, as cadeias de suprimentos se tornam mais competitivas. A recuperação permite que os produtos sejam vendidos a preços mais baixos porque envolve a reciclagem de resíduos e sucata para extrair materiais valiosos ou transformá-los em novos produtos. Um exemplo é a recuperação de materiais da frota de veículos da BMW em todo o mundo. A recuperação do valor dos veículos por meio da reciclagem de placas de circuito impresso e tecnologias para drenar óleo de amortecedores economiza recursos com insumos para a empresa (Wiens, 2014).

Quando há infraestruturas e condições comerciais facilitadas, como isenções tarifárias ou simplificação dos procedimentos aduaneiros, o comércio circular facilita esse processo. As empresas têm mais oportunidades de implementar logística reversa internacional, coletar produtos usados, estabelecer destinos apropriados ou consolidar um mercado de produtos reutilizáveis dessa maneira (Borges *et al.*, 2024).

A reciclagem de resíduos eletrônicos é um benefício da logística reversa no comércio global. Para fazer novos itens de metal, as sucatas de metal podem ser fundidas e reutilizadas. Além disso, os metais preciosos podem ser recuperados dos resíduos eletrônicos que são coletados e processados. No entanto, para o comércio desses produtos, é necessária uma infraestrutura de cadeias de suprimento reversas, a fim de viabilizar que os resíduos espalhados por todo o mundo tenham instalações de recuperação disponíveis em todos os lugares. Além disso, é necessário lidar com volumes significativos de coleta para garantir economias de escala (Bellmann *et al.*, 2021; Borges *et al.*, 2024). Segundo Barrie *et al.* (2022), poucas fundições e refinarias no mundo têm a capacidade de extrair metais de produtos eletrônicos para revenda, dificultando que as empresas os recuperem dos mercados globais.

Ao dividir os processos produtivos pelas CGVs, os corredores logísticos podem ser melhorados para facilitar a logística reversa em determinados pontos da cadeia. Neste caso, o comércio pode conectar melhor os fluxos de bens e materiais com estruturas circulares, como instalações de reciclagem. As nações com maior capacidade de fornecer esse tipo de serviço se beneficiariam especialmente dessas infraestruturas. Ademais, os países teriam maior acesso a fontes de insumos de outros mercados, como sucatas, produtos para reuso e bens descartados (Yamaguchi, 2018).

Adicionalmente, dois fluxos influenciam o grau de circularidade da EC: i) os fluxos de bens que optam por materiais recicláveis e produtos com *design* ecológico; e ii) os fluxos de tecnologias e modelos de negócios (Kazan e Ünal, 2023). O primeiro tipo de fluxo promove a reutilização e reciclagem de materiais, bem como o comércio de produtos que incorporam *designs* criativos que facilitam a desmontagem e reciclagem no fim da vida útil. Ao priorizar esses fluxos, o país importador obtém benefícios econômicos, ambientais e sociais, bem como acesso a matérias-primas secundárias a um custo menor. De igual modo, à medida que as nações se expandem em direção a uma maior circularidade, diminui a demanda por materiais importados de setores extrativistas relacionados às atividades lineares tradicionais.

O segundo tipo de fluxo envolve a transferência de conhecimentos, competências e equipamentos necessários para novos modelos de negócios. Isso cria novas oportunidades comerciais, como serviços de gestão de resíduos, reciclagem, reforma e remanufatura, reutilização e reparo para a indústria, criação de empregos verdes, diversificação econômica e crescimento da indústria (Barrie e Schröder, 2022; Yamaguchi, 2018). Isso é exemplificado pela transferência de tecnologias de seleção de componentes para reciclagem de alta qualidade. O HolyGrail, um projeto do Reino Unido, criou uma tecnologia que permite níveis mais altos de reciclagem usando rastreadores químicos e marcas d'água digitais para identificar produtos recicláveis com códigos exclusivos para sua composição (Circle Economy, 2021). O comércio pode tornar essa tecnologia acessível em outros países e facilitar a reciclagem.

Novos modelos de negócios também podem ser disseminados a partir do comércio, fornecendo a eficácia logística necessária para conectar mercados em todo o mundo e aumentando a escala para sua viabilização. Existem vários modelos, incluindo economias de *performance* ou Plataforma como Serviço (PaaS), em que as empresas mantêm os produtos e fornecem serviços em vez de vendê-los. Esses modelos incluem modelos de aluguel ou *leasing*, como aluguel de itens de luxo; plataformas de compartilhamento, que facilitam o uso de produtos e recursos, como aplicativos para aluguel de carros; e reciclagem, que transforma resíduos em novos produtos de valor, como plástico em roupas; e atividades de remanufatura e reparo para prolongar a vida útil dos itens (Barrie e Schröder, 2022).

Embora os fluxos lineares ainda predominem, o comércio circular está em expansão. O valor do comércio de matérias-primas secundárias, resíduos e bens de segunda mão para reciclagem cresceu mais de 230% entre 2000 e 2019, enquanto as exportações globais de todos os bens aumentaram cerca de 195% no mesmo período. Entre 2015 e 2019, o comércio global de serviços de manutenção e reparação aumentou de US\$ 73,8 bilhões para US\$ 108,1 bilhões. Além disso, o mercado global de reciclagem de equipamentos e máquinas foi avaliado em US\$ 852 milhões em 2019, e está projetado para aumentar para US\$ 917,5 milhões até 2027. Quando o comércio de reutilização, reparo, remanufatura e equipamentos digitais habilitados para a EC for combinado com o de bens e *hardware* remanufaturados, o valor total dos bens e serviços é estimado em centenas de bilhões de dólares por ano (Barrie *et al.*, 2022).

A produção de bens primários pode ser substituída ou complementada pelo comércio de matérias-primas secundárias, como o aço. Apesar da escassez doméstica de sucata de aço, a Índia produziu 13% do aço secundário mundial em 2014. Sua produção foi influenciada pelo comércio de resíduos e sucata (Barrie *et al.*, 2022). Similarmente, nações com alto nível de produção de resíduos sólidos, como a China e a Índia, ou mesmo nações menores com alto nível de produção de resíduos por pessoa, podem obter ganhos financeiros ao vender esses resíduos como novas fontes de insumos (Thorstensen e Faria, 2021). A figura 1 mostra como o comércio pode contribuir para aumentar a circularidade.

FIGURA 1

Atividades lineares e circulares domésticas e comércio internacional circular

Fonte: Barrie *et al.* (2022, p. 13).

Reconhecendo o potencial do comércio circular, foi criado um grupo de trabalho informal sobre EC e comércio no âmbito da Discussão Estruturada sobre Sustentabilidade Comercial e Ambiental (Trade and Environmental Sustainability Structured Discussion – TESSD) da OMC. Para examinar as questões comerciais relacionadas à EC ao longo do ciclo de vida dos produtos, o grupo usou uma abordagem setorial. Isso inclui desde a produção inicial até a reutilização, reparo, remanufatura e reciclagem dos produtos (WTO, 2024).

As baterias, particularmente as de íon de lítio, usadas em dispositivos eletrônicos e veículos elétricos, são um tópico importante para a transição energética no âmbito da TESSD. O grupo aborda melhorias no processo de coleta, reciclagem e reutilização dessas baterias a partir do comércio, visando reduzir a necessidade de novas matérias-primas e o impacto negativo no meio ambiente. Equipamentos para energia solar e eólica, particularmente, possuem componentes reutilizáveis. O setor de eletrônicos, que produz uma quantidade significativa de resíduos eletrônicos, também é de interesse para o comércio circular. O grupo estuda, em linhas gerais, como o comércio pode ajudar na reciclagem e na reutilização desses componentes, contribuindo para uma cadeia de suprimentos mais ecologicamente correta. Também discute maneiras de aprimorar a coleta e a reciclagem de metais preciosos e outras substâncias (WTO, 2024).

Além de ampliar a disponibilidade de matérias-primas secundárias, a colaboração internacional pode fortalecer a circularidade no comércio por meio da adoção de produtos projetados para

reciclagem e processos de produção sustentáveis. Para isso, é necessário que os países trabalhem juntos em várias áreas, como as de regulação, infraestrutura logística e harmonização de padrões nacionais e regionais para cumprir os requisitos de rastreabilidade e transparência necessários para uma EC. Esses elementos são retomados na próxima seção.

5 A EC A PARTIR DE INICIATIVAS MULTILATERAIS

A transição para a EC requer uma abordagem coordenada entre países. Embora iniciativas nacionais possam gerar efeitos ambientais positivos, muitos produtos de alto consumo, como eletrônicos, têxteis e bens de consumo duráveis, circulam amplamente no CI e estão sujeitos a regulamentações e padrões ambientais distintos em várias nações. Portanto, é possível que políticas de alcance exclusivamente doméstico não sejam suficientes para fomentar a transição para uma EC global. Pode ser necessário realizar esforços adicionais em nível global ou regional, como revisar as práticas comerciais; levar em consideração normas globais ou regionais de reciclabilidade e reparabilidade; criar requisitos de *design* ecológico; implementar exigências para fornecer informações sobre a composição química e material dos produtos; e promover o reconhecimento mútuo de regimes (Yamaguchi, 2018). Esses princípios poderiam ser promovidos por meio de fóruns multilaterais e acordos comerciais internacionais.

Como mencionado anteriormente, as iniciativas internacionais moldam as políticas de transição para a EC. Destacam-se as ações da Fundação Ellen MacArthur, que se concentra especialmente em questões da EC; o Fórum Econômico Mundial; o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (United Nations Environment Programme – UNEP); e as organizações multilaterais que contribuem para a transição global para a EC. A OMC e a OCDE, especialmente, destacam a importância de incorporar as políticas da EC aos sistemas de comércio existentes, usando instrumentos de política como taxas, regulamentos internos e obrigações de transparência.

A Fundação Ellen MacArthur⁸ tem aumentado a conscientização sobre o conceito de EC entre fabricantes e formuladores de políticas desde 2010. A partir de 2022, uma das áreas de foco da instituição tem sido a integração dos princípios da EC às políticas comerciais. Essa ação foi formalizada em torno de três prioridades: mapeamento da EC nas múltiplas áreas de política comercial, com vistas a garantir o alinhamento das iniciativas comerciais ao alcance da circularidade; investimento em mecanismos que forneçam melhor informação sobre o fluxo de bens, por meio de transparência e rastreabilidade; e desenvolvimento do comércio além dos bens duráveis, dos fluxos de serviços e dos produtos agrícolas (WCO, 2023).

O Fórum Econômico Mundial promove ativamente a agenda da EC. Algumas das principais iniciativas nesta área incluem a Plataforma para Acelerar a Economia Circular (Platform for Accelerating the Circular Economy – Pace),⁹ criada em 2018, e a Parceria Global de Ação para Plásticos (GPAP),¹⁰ criada em parceria com o UNEP e o Fundo Mundial para a Natureza (World Wide Fund for Nature – WWF) para promover uma abordagem circular para combater a crise de poluição de plástico (WCO, 2023).

8. Disponível em: <https://www.ellenmacarthurfoundation.org/>. Acesso em: 8 nov. 2024.

9. Disponível em: <https://pacecircular.org/>. Acesso em: 8 nov. 2024.

10. Disponível em: <https://www.globalplasticaction.org/home>. Acesso em: 8 nov. 2024.

Em 2019, o UNEP lançou a Plataforma de Circularidade.¹¹ Seu objetivo é construir uma compreensão comum do conceito de circularidade, de seu alcance e de como a EC ajuda a promover padrões de produção e consumo sustentáveis. Por meio da visualização de dados e do compartilhamento de estudos de caso, a plataforma tem ajudado partes interessadas (*stakeholders*) e governos de países a entender melhor algumas áreas importantes, tais como eletrônicos, têxteis e plásticos (WCO, 2023).

No âmbito da OMC, existem ferramentas para ajudar os membros a promover o uso sustentável dos recursos globais e a proteção do meio ambiente, principalmente no que diz respeito à comunidade ecológica. O Comitê de Comércio e Meio Ambiente (Committee on Trade and Environment – CTE) da organização estabeleceu uma conversa política com o objetivo de melhorar a compreensão de como o comércio pode ajudar a promover a sustentabilidade ambiental. O CTE serve como fórum principal para discutir como as políticas comerciais e ambientais interagem. O comitê também se concentra na EC e tem discutido como os acordos multilaterais sobre o meio ambiente, como o Acordo de Paris e as convenções de Basileia, Roterdã e Estocolmo, podem ser combinados com as políticas comerciais para aumentar a coerência entre os regimes de comércio e meio ambiente. No âmbito do Acordo de Paris, os governos têm incorporado a EC em suas contribuições nacionalmente determinadas (*nationally determined contributions* – NDCs), de modo a cumprir os compromissos acordados sobre mudanças climáticas (Shifting..., 2021).

A Convenção de Basileia¹² foi criada para combater a poluição ambiental causada pelo transporte de resíduos perigosos de países desenvolvidos para países em desenvolvimento sem notificação ou consulta prévia (WCO, 2023). Sob a convenção, o Conselho da OCDE criou controles para garantir que o comércio de resíduos, especialmente os perigosos, sejam regulados por acordos ambientais multilaterais (*multilateral environmental agreements* – MEAs) para evitar danos ao meio ambiente. Em nível nacional e regional, é comum aplicar um princípio de proximidade¹³ para garantir que os resíduos sejam tratados o mais próximo possível do ponto de geração, conforme indicado na Diretiva-Quadro sobre Resíduos da União Europeia (Yamaguchi, 2018).

Apesar desse esforço, as regras da Convenção de Basileia podem ser imprecisas. Em primeiro lugar, as diretrizes para equipamentos elétricos e eletrônicos usados dizem que equipamentos usados não são considerados resíduos, se o equipamento for destinado à análise de falhas, reparação e renovação, com intenção de reutilização prolongada. No entanto, as diretrizes também permitem que as partes não autorizem a exportação ou importação de equipamentos usados para análise ou reparo de falhas. A ambiguidade em relação à definição de bens usados e resíduos levou a alguns casos em que bens usados foram enviados para países em desenvolvimento com a intenção de reutilizá-los para revenda; no entanto, a maioria dos bens enviados estava marcada para descarte e não era adequada para reutilização. Isso estabelece uma pressão adicional sobre os serviços de gestão de resíduos nos países receptores,

11. Disponível em: <https://buildingcircularity.org/>. Acesso em: 8 nov. 2024.

12. A Convenção de Basileia regula os movimentos transnacionais de resíduos perigosos desde 1992, com o objetivo de proteger o meio ambiente e a saúde humana. A convenção restringe as transferências de resíduos perigosos e assegura sua gestão ambientalmente segura. Inclui resíduos corrosivos, inflamáveis, infecciosos, venenosos, entre outros. Destaca a proibição de exportação de resíduos perigosos, especialmente plásticos, de países desenvolvidos para países menos desenvolvidos, implementando o procedimento de consentimento prévio informado.

13. O princípio de proximidade da Convenção de Basileia estabelece que os resíduos perigosos devem ser tratados e eliminados o mais próximo possível do local onde foram gerados. Esse princípio visa minimizar os riscos associados ao transporte de resíduos perigosos e incentivar os países a desenvolverem capacidades locais de gestão e tratamento de resíduos. Em resumo, ele promove a gestão de resíduos de forma local, sempre que possível, para reduzir os impactos ambientais e os riscos à saúde humana.

muitos dos quais não possuem instalações especializadas para eliminar certos itens com segurança, como equipamentos eletrônicos que contêm substâncias perigosas (Barrie e Schröder, 2022).

As discussões no âmbito do CTE também exploraram oportunidades econômicas e de emprego no setor de reciclagem de lixo eletrônico e formas de apoiar os países em desenvolvimento para integrá-los às CGVs sustentáveis nesse segmento. Uma sugestão que surgiu das reuniões do CTE foi atribuir mais atenção à facilitação do comércio em cadeias de suprimento reversas, enfatizando o papel que a OMC pode desempenhar no combate à poluição por plásticos (Steinfatt, 2020). Sobre esse ponto, a fim de garantir uma gestão mais segura e regulada dos resíduos, o CTE fez ajustes na OMC para incluir os resíduos plásticos em uma legislação. A mudança foi implementada com o objetivo de aumentar a regulamentação e a transparência do comércio global desse tipo de resíduo para assegurar que sua gestão seja segura tanto para o meio ambiente quanto para a saúde humana.

Além das ações do CTE, a OMC lançou em 2005 a Ajuda ao Comércio (Aid for Trade – AfT), com o objetivo de melhorar as capacidades e infraestruturas relacionadas ao comércio e competências nos países em desenvolvimento, permitindo-lhes usufruir dos acordos da OMC e aumentar seu comércio. Entre 2006 e 2016, cerca de um terço dos US\$ 340 bilhões desembolsados sob o AfT foi destinado a projetos relacionados à sustentabilidade ambiental. Essa ajuda prioriza a EC com o objetivo de diversificar e aumentar as exportações dos países em desenvolvimento por meio de práticas circulares (WCO, 2023).

Fora da estrutura da OMC, com o intuito de acelerar a transição para a circularidade global, foram criadas organizações multilaterais e regionais, incluindo a Pace, a Aliança Africana para a Economia Circular (African Circular Economy Alliance – Acea),¹⁴ a Coligação para a Economia Circular na América Latina e Caribe (Circular Economy Coalition for Latin America and the Caribbean – Ceclac)¹⁵ e a Aliança Global para a Eficiência de Recursos e Economia Circular (Global Alliance on Resource Efficiency and Circular Economy – Garece).¹⁶ Mais de 520 políticas e regulamentos foram implementados em nível nacional ou regional para apoiar essa transição, com ênfase na Europa, onde mais de 33 roteiros de EC foram apresentados. O Plano de Ação para a Economia Circular (Circular Economy Action Plan – Ceap),¹⁷ por exemplo, estabelece medidas para promover a EC no Pacto Ecológico Europeu (Green Deal) da União Europeia.

A próxima seção discute como as políticas comerciais afetam a transição para a EC, destacando os desdobramentos positivos e os desafios.

6 A EC A PARTIR DE POLÍTICAS COMERCIAIS

A EC requer mercados maiores, mais eficientes e seguros, tanto a montante da cadeia produtiva, para promover a inovação, o *design* e a produção circulares, como a jusante, para incentivar a recuperação e a circularidade de produtos e componentes após sua primeira utilização (Yamaguchi, 2018). Nesse contexto, os incentivos para a expansão de soluções circulares podem ser fortalecidos por políticas

14. Disponível em: <https://www.aceaafrica.org/>. Acesso em: 9 nov. 2024.

15. Disponível em: <https://coalicioneconomiacircular.org/en/home/>. Acesso em: 9 nov. 2024.

16. Disponível em: <https://www.unep.org/gacere>. Acesso em: 9 nov. 2024.

17. Disponível em: https://environment.ec.europa.eu/strategy/circular-economy-action-plan_en. Acesso em: 9 nov. 2024.

comerciais, que são um componente importante de uma estratégia mais ampla destinada a facilitar a criação e a expansão de mercados para uma EC (Bellmann, 2021).

Como os governos já implementam políticas comerciais que afetam a EC, essa seção se concentra na análise dos dados quantitativos e qualitativos dessas políticas. O objetivo é delinear a relação entre a EC e o CI, usando os dados da Environment Data Base (EDB), da OMC.¹⁸ Essa análise é uma contribuição central deste estudo e visa identificar quais políticas têm sido implementadas pelos países para alcançar os objetivos de circularidade. A análise abrange os anos de 2009 a 2022, conforme disponível na plataforma.

A EDB fornece informações detalhadas sobre as ações ambientais tomadas pelos membros da OMC no âmbito das políticas comerciais. Os países notificam a OMC sobre novas políticas que possam afetar o CI. Isso inclui, por exemplo, leis e regulamentos que limitam ou proíbem certos produtos por razões ambientais, como produtos químicos perigosos ou certas substâncias utilizadas em equipamentos eletrônicos, e normas para a reciclagem de materiais.¹⁹

Para explorar a relação entre CI e EC, foram identificados os principais setores impactados pelas políticas comerciais que contêm a palavra-chave *circular economy* ou *circularity*. A partir do levantamento, foram identificados os tipos de medidas implementadas, os países detentores das políticas e o seu nível de desenvolvimento, e os tipos de políticas empregadas por cada região visando à implementação da EC. No total, foram identificadas 346 medidas.

A política WT/TPR/M/383 do Equador fornece um exemplo de como as políticas comerciais podem apoiar a EC (WTO, 2019a). Desde 2011, o país aplica impostos às bebidas embaladas em garrafas recicláveis e não reutilizáveis, como as feitas de politereftalato de etileno (PET). Se as garrafas usadas forem devolvidas, o valor do imposto pode ser reembolsado. Desde que o imposto foi implementado, o Equador reciclou em média 1,6 bilhão de garrafas por ano, ou duas garrafas por semana por pessoa. O sucesso da política foi demonstrado pelo alcance de taxa de reciclagem de 70% das garrafas utilizadas no país em 2017. Além disso, as pessoas que trabalhavam na coleta de garrafas obtiveram mais renda como resultado do imposto (Steinfatt, 2020). Outro exemplo é a medida G/TBT/N/EU/775 da União Europeia, que estabelece requisitos de sustentabilidade para baterias, incluindo restrições a substâncias perigosas, exigência de relatórios, orientações sobre rotulagem, bem como requisitos acerca de pegada de carbono, uso de materiais reciclados e desempenho (WTO, 2021a). Também abrange a gestão de fim de vida, com EPR, coleta, reciclagem e fornecimento de informações.

Ao analisar o *status* de desenvolvimento dos países notificadores, 56% das medidas são de países desenvolvidos, destacando que estes lideram políticas comerciais voltadas à EC; 42% são de países em desenvolvimento; e apenas 2% são de países menos desenvolvidos. Embora os países em

18. Embora os documentos oficiais da OMC remontem a 1995, os dados sistematizados nesta plataforma estão disponíveis a partir de 2009. A extração de informações relacionadas à EC e ao CI foi conduzida por meio de uma análise documental detalhada. Disponível em: <https://edb.wto.org/>. Acesso em: 9 nov. 2024.

19. De acordo com os documentos WT/CTE/W/28 e WT/CTE/W/46 do Comitê de Comércio e Meio Ambiente da OMC, certas disposições da organização, como o art. X do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (General Agreement on Tariffs and Trade – Gatt), impõem a obrigação de publicação de leis e regulamentos que afetam o comércio. Além disso, há uma exigência de notificação em alguns casos, como nas normas técnicas sob o Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio (Technical Barriers to Trade Agreement – Acordo TBT) e o Acordo sobre a Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures – Acordo SPS). Além disso, o art. XX do Gatt obriga notificações de restrições quantitativas por motivos ambientais (WTO, 1996; 1997).

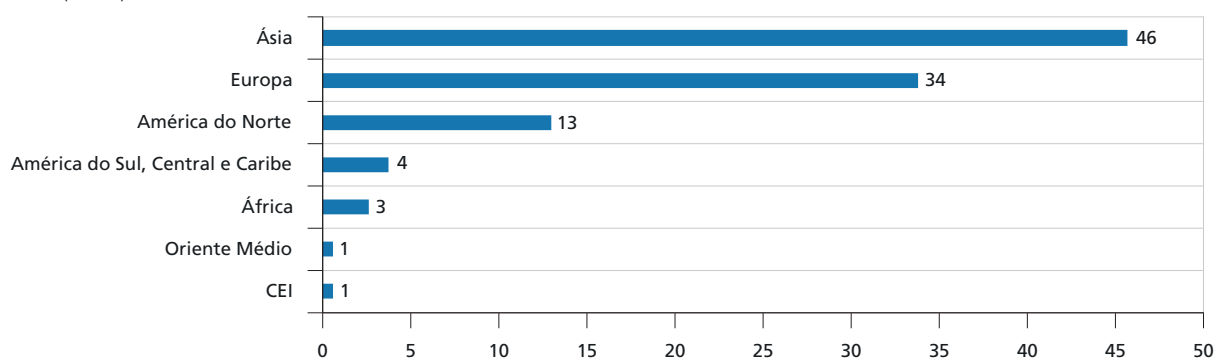
desenvolvimento tenham uma participação relevante, a China concentra a maior parte das medidas. Os países menos desenvolvidos mostram baixa adesão, devido à falta de infraestrutura, investimentos em tecnologias verdes e recursos regulatórios e humanos, dificultando a transição para a EC e a adaptação aos padrões globais de comércio sustentável (Bellmann *et al.*, 2021).

O gráfico 1 mostra que, em termos regionais, a Ásia lidera, com 46% das notificações. A Europa vem em seguida, com 34%, todas da União Europeia. A América do Norte representa 13%; América do Sul, Central e Caribe, 4%; África, 3%; e a Comunidade dos Estados Independentes (CEI) e o Oriente Médio somam 1% cada. A tabela 1 mostra que 32,7% das medidas são concentradas em três economias: China, União Europeia e Japão. As notificações da União Europeia excluem as enviadas por países-membros individuais, que, juntos, somam 63 medidas, enviadas pela Hungria, França, República Tcheca, Irlanda, Países Baixos, Romênia, Espanha, Áustria, Portugal, Bulgária, Grécia, Eslovênia, Itália e Malta.

GRÁFICO 1

Notificações ambientais relacionadas à EC, por região (2009-2022)

(Em %)



Fonte: EDB/WTO. Disponível em: <https://edb.wto.org/>. Acesso em: 9 nov. 2024.

Elaboração das autoras.

Obs.: Os números absolutos de notificações são 158 para a Ásia; 117 para a Europa; 45 para a América do Norte; 13 para a América do Sul, Central e Caribe; 9 para a África; 2 para o Oriente Médio; e 2 para a CEI.

TABELA 1

Notificações ambientais relacionadas à EC, por país ou região (2009-2022)

País ou região	N. abs.	Participação (%)	País ou região	N. abs.	Participação (%)	País ou região	N. abs.	Participação (%)	País ou região	N. abs.	Participação (%)
China	49	14,2	Chile	5	1,4	Suécia	3	0,9	Cazaquistão	1	0,3
União Europeia	32	9,2	Coreia do Sul	5	1,4	Argentina	2	0,6	Laos	1	0,3
Japão	32	9,2	Suíça	5	1,4	República Tcheca	2	0,6	Montenegro	1	0,3
Estados Unidos	28	8,1	Ucrânia	5	1,4	Hong Kong	2	0,6	Países Baixos	1	0,3
Hungria	25	7,2	França	4	1,2	Irlanda	2	0,6	Panamá	1	0,3
Filipinas	20	5,8	Ilhas Maurício	4	1,2	Macau	2	0,6	Peru	1	0,3
Vietnã	16	4,6	Marrocos	4	1,2	Macedônia do Norte	2	0,6	Romênia	1	0,3
Canadá	14	4,0	Tailândia	4	1,2	Afganistão	1	0,3	Arábia Saudita	1	0,3
Austrália	9	2,6	Reino Unido	4	1,2	Albânia	1	0,3	Eslovênia	1	0,3
Portugal	9	2,6	Brasil	3	0,9	Costa Rica	1	0,3	Tunísia	1	0,3
Taipei Chinês	7	2,0	Bulgária	3	0,9	Geórgia	1	0,3	Turquia	1	0,3

(Continua)

(Continuação)

País ou região	N. abs.	Participação (%)	País ou região	N. abs.	Participação (%)	País ou região	N. abs.	Participação (%)	País ou região	N. abs.	Participação (%)
Camboja	6	1,7	Malta	3	0,9	Grécia	1	0,3	Total	346	100,0
Espanha	6	1,7	México	3	0,9	Índia	1	0,3			
Áustria	5	1,4	Nova Zelândia	3	0,9	Israel	1	0,3			

Fonte: EDB/WTO. Disponível em: <https://edb.wto.org/>. Acesso em: 9 nov. 2024.

Elaboração das autoras.

Obs.: N. abs. – número absoluto.

Cada nação interpreta a EC de maneira diferente, o que se reflete em diferentes maneiras pelas quais abordam a ideia. Uma estratégia baseada nos 3 Rs (reduzir, reutilizar e reciclar) é usada pela China, em níveis provinciais e setoriais, para alinhar o crescimento industrial com objetivos ambientais e sociais. O país lançou o Plano de Desenvolvimento para a Economia Circular em 2021 com o objetivo de aumentar a produtividade dos recursos e reciclar resíduos. Isso levou a uma série de medidas comerciais relacionadas à EC, incluindo subsídios para reciclagem. A União Europeia, por seu turno, prioriza a competitividade e a inovação, com foco em projetos de produtos e gerenciamento ambiental apoiados por organizações não governamentais (ONGs) (WCO, 2023).

No Japão, a EC é regulada pela Lei Básica para o Estabelecimento de uma Sociedade Sadia de Ciclo de Materiais, de 2000, que gerou o primeiro Plano Fundamental em 2003. Em 2022, o país definiu a meta de expandir o mercado circular para ¥ 80 trilhões até 2030, com ações para dobrar a coleta de plásticos e reduzir o desperdício alimentar (Steinfatt, 2020). Nos Estados Unidos, a Agência de Proteção Ambiental (Environmental Protection Agency – EPA) implementa um programa focado na reciclagem, visando reduzir o desperdício de alimentos pela metade até 2030 (Steinfatt, 2020).

O Brasil, com três medidas voltadas à EC, se destaca pelos subsídios dos programas da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), que visam reduzir desequilíbrios regionais, incentivando práticas de reaproveitamento e reciclagem (WTO, 2019b). A Portaria nº 382, de 2006, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), estabelece limites de emissões poluentes, promovendo tecnologias limpas (WTO, 2021b). A Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010) foi um marco para a EC no Brasil, fortalecida pela Estratégia Nacional de Economia Circular,²⁰ lançada em 2024, que busca uma transição para um modelo circular com foco em inovação e redução de poluição.

A tabela 2 apresenta as notificações relacionadas à EC por região. No total da OMC e na Europa, as políticas comerciais mais prevalentes são os subsídios e os pagamentos diretos, que incluem subvenções, empréstimos preferenciais e garantias. Essas medidas podem resultar em concorrência desleal, ao proporcionarem vantagens competitivas às empresas que as recebem. Na Ásia e na América do Norte, os principais instrumentos são os regulamentos ou especificações técnicas. Trata-se de normas e requisitos estabelecidos por governos que definem as características que produtos devem possuir para serem comercializados, como padrões de qualidade, segurança, rotulagem e processos de produção.

Nesse aspecto, as notificações foram mais frequentemente registradas sob o Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (53%), o Acordo TBT (27%) e o Acordo sobre Procedimentos de Licenciamento de Importação (11%), conforme mostrado na tabela 3.

20. Disponível em: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/noticias/2024/junho/governo-federal-lanca-a-estrategia-nacional-de-economia-circular>. Acesso em: 22 jul. 2024.

TABELA 2

Políticas comerciais relacionadas à EC, por região (2009-2022)

(Em números absolutos)

Políticas comerciais/região	África	Ásia	CEI	Europa	Oriente Médio	América do Norte	América do Sul, Central e Caribe	Total
Subsídios e pagamentos diretos	-	44	-	77	-	14	2	137
Regulamento ou especificações técnicas	4	61	2	20	1	16	4	108
Licenças de importação	4	24	-	4	-	-	3	35
Empréstimos e financiamentos	-	3	-	20	-	12	-	35
Concessões fiscais	-	19	-	5	-	7	4	35
Procedimentos de avaliação da conformidade	-	17	-	1	1	3	2	24
Licenças de exportação	-	7	-	2	-	-	2	11
Não especificado	-	-	-	10	-	-	-	10
Outras medidas de apoio	-	-	-	5	-	1	-	6
Proibição	-	2	-	2	-	1	-	5
Regulamento que afeta o movimento ou trânsito	-	2	-	1	-	-	2	5
Apoio não monetário	-	1	-	1	-	2	-	4
Medida compensatória ou investigação	-	-	-	-	-	3	-	3
Medidas de investimento	1	-	1	1	-	-	-	3
Avaliação de risco	-	3	-	-	-	-	-	3
Medidas de propriedade intelectual	-	2	-	-	-	-	-	2
Requisitos de quarentena	-	2	-	-	-	-	-	2
Outras medidas	-	1	-	-	-	-	-	1
Compras públicas	-	1	-	-	-	-	-	1
Total	9	189	3	149	2	59	19	430¹

Fonte: EDB/WTO. Disponível em: <https://edb.wto.org/>. Acesso em: 9 nov. 2024.

Elaboração das autoras.

Nota: ¹ O número reportado é maior do que o número de medidas (346) porque uma mesma notificação por região pode envolver diferentes políticas comerciais.

TABELA 3
Políticas comerciais relacionadas à EC, por acordo da OMC (2009-2022)
(Em números absolutos)

Política comercial/acordo da OMC	Acordo sobre Agricultura	Acordo Geral sobre Comércio de Serviços	Acordo sobre Procedimentos de Licenciamento de Importações	Restrições quantitativas	Acordo SPS	Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias	Acordo TBT	Acordo de Facilitação de Comércio	Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio	Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio	Total
Subsídios e pagamentos diretos	4	-	-	-	-	133	-	-	-	-	137
Regulamento ou especificações técnicas	-	-	5	-	7	-	94	1	-	1	108
Licenças de importação	-	-	33	-	-	-	-	2	-	-	35
Empréstimos e financiamentos	-	-	-	-	-	35	-	-	-	-	35
Concessões fiscais	-	-	-	-	-	35	-	-	-	-	35
Procedimentos de avaliação da conformidade	-	-	1	-	2	-	19	2	-	-	24
Licenças de exportação	-	-	4	5	-	-	-	2	-	-	11
Não especificado	-	-	-	-	-	10	-	-	-	-	10
Outras medidas de apoio	-	-	-	-	-	5	1	-	-	-	6
Proibição	-	-	2	-	-	-	2	1	-	-	5
Regulamento que afeta o movimento ou trânsito	-	-	1	-	1	-	-	3	-	-	5
Apoio não monetário	-	-	-	-	-	4	-	-	-	-	4
Medida compensatória ou investigação	-	-	-	-	-	3	-	-	-	-	3
Medidas de investimento	-	1	-	-	-	1	-	-	-	1	3
Avaliação de risco	-	-	-	-	3	-	-	-	-	-	3
Medidas de propriedade intelectual	-	-	-	-	-	-	-	-	2	-	2
Requisitos de quarentena	-	-	-	-	2	-	-	-	-	-	2
Outras medidas	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	1
Compras públicas	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	1
Total	4	1	47	5	15	227	116	11	2	2	430 ¹

Fonte: EDBWTO. Disponível em: <https://ledb.wto.org/>. Acesso em: 9 nov. 2024.
Elaboração das autoras.
Nota: ¹ O número reportado é maior do que o número de medidas (346) porque uma mesma notificação pode envolver diferentes políticas comerciais.

A China é o país que mais notificou medidas de subsídios como parte de sua estratégia de EC na OMC. Essas incluem incentivos financeiros como isenções fiscais e tarifas preferenciais que, embora incentivem práticas sustentáveis, podem distorcer o mercado global, já que as empresas locais, beneficiadas por reduções nos custos de produção, podem oferecer produtos a preços mais baixos no mercado, prejudicando a competitividade de empresas de países que não oferecem o mesmo apoio financeiro. Esse tipo de intervenção pública pode resultar em reclamações de práticas comerciais desleais na OMC, com outros países alegando violações das regras de comércio justo. Além disso, os subsídios podem sustentar indústrias que não seriam viáveis sem apoio estatal, atrasando ajustes estruturais necessários para uma verdadeira economia global circular.

Apesar desse aspecto potencialmente controverso, os pagamentos diretos e os subsídios também podem ser uma maneira eficaz de acelerar a transição para práticas sustentáveis e tecnologias limpas, impulsionando as mudanças industriais necessárias. Essas políticas ajudam a aumentar a eficiência no uso de recursos e minimizam os efeitos ambientais quando aplicadas corretamente. Para abordar efetivamente essas distorções, as nações-membros da OMC, incluindo a China, devem implementar políticas específicas que reduzam subsídios excessivos e revisem regulamentos técnicos que favorecem indevidamente suas próprias indústrias.

Os regulamentos ou especificações técnicas são regras estabelecidas por autoridades governamentais ou órgãos reguladores que definem os requisitos de desempenho, composição ou dimensões de produtos para garantir padrões de segurança, qualidade, saúde e meio ambiente. Esses regulamentos, que podem ser estabelecidos por organizações internacionais, associações industriais ou governos, determinam os critérios que os produtos devem atender para serem comercializados legalmente, promovendo a segurança do consumidor, facilitando o comércio e garantindo a concorrência justa (UNCTAD, 2022).

O Comitê sobre Barreiras Técnicas ao Comércio (Committee on Technical Barriers to Trade) da OMC é um fórum onde os membros discutem preocupações específicas relacionadas a regulamentos técnicos e procedimentos de conformidade adotados por outros países, que podem não ser claros e, assim, dificultar o comércio (Steinfatt, 2020). Por exemplo, em 2014, o debate sobre símbolos de reciclagem destacou o risco de confusão entre consumidores devido à proliferação de símbolos sobrepostos, impactando especialmente pequenas empresas com altos custos de conformidade para se adaptarem a uma diversidade de símbolos. Em 2018, discussões sobre a viabilidade de cumprir padrões de reciclabilidade usando as melhores tecnologias levantou dúvidas sobre as diferenças no tratamento de materiais nacionais e estrangeiros. Em 2019, estudos mostraram que os regulamentos que exigiam plásticos oxodegradáveis²¹ eram ineficazes para o bem-estar ambiental e poderiam dificultar o comércio. Esses exemplos demonstram o desafio de harmonizar as normas técnicas com os avanços científicos e tecnológicos necessários para a transição para uma EC. Para resolver essas questões, são necessários sistemas regulatórios claros e padrões técnicos transparentes e baseados em ciência, que fomentem o comércio e incentivem práticas mais sustentáveis.

A tabela 4 mostra que o setor de bens manufaturados é responsável por 24% das notificações, tornando-o relevante para as políticas de comércio que envolvem a EC. A manufatura desempenha um papel importante na EC porque permite práticas como reciclagem, refaturamento e reutilização de

21. Tipos de plásticos que contêm aditivos que causam a fragmentação do produto, por meio de um processo de oxidação, em condições ambientais com presença de oxigênio, luz ultravioleta (UV) e calor.

materiais, reduzindo a necessidade de novas matérias-primas. Regulamentações ou especificações técnicas são as políticas comerciais mais comuns relacionadas a esse setor. A medida G/TBT/N/VNM/245 do Vietnã, por exemplo, lida com a rotulagem energética de veículos elétricos e orienta a rotulagem de produtos fabricados ou montados com componentes novos ou importados (WTO, 2022).

TABELA 4

Políticas comerciais relacionadas à EC, por setor de atividade (2009-2022)

(Em números absolutos)

Políticas comerciais/setores	Agricultura	Todos os produtos	Produtos químicos	Energia	Pesca	Silvicultura	Manufatura	Mineração	Não especificado ou outro	Serviços	Total
Subsídios e pagamentos diretos	25	51	-	31	2	24	20	-	18	5	176
Regulamento ou especificações técnicas	14	3	9	10	1	1	74	3	9	1	125
Licenças de importação	5	8	-	7	4	5	11	3	10	2	55
Empréstimos e financiamentos	6	-	12	3	7	5	3	-	12	-	48
Concessões fiscais	3	16	-	14	-	4	1	-	3	5	46
Procedimentos de avaliação da conformidade	3	-	3	2	2	-	14	1	1	-	26
Licenças de exportação	7	-	-	7	-	7	-	-	-	-	21
Não especificado	1	-	4	-	2	-	1	-	5	-	13
Outras medidas de apoio	1	-	2	-	-	-	3	-	2	-	8
Proibição	2	-	1	-	2	-	1	-	1	1	8
Regulamento que afeta o movimento ou trânsito	-	4	-	1	-	-	1	-	-	-	6
Apoio não monetário	3	-	-	-	-	-	-	-	1	1	5
Medida compensatória ou investigação	-	1	-	1	-	-	-	1	-	1	4
Medidas de investimento	-	2	-	1	-	-	1	-	-	-	4
Avaliação de risco	-	-	1	-	-	-	2	-	-	-	3
Medidas de propriedade intelectual	2	-	-	-	-	-	-	-	1	-	3
Requisitos de quarentena	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-	2
Outras medidas	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	2
Compras públicas	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	1
Total	73	87	33	77	20	46	133	8	63	16	556¹

Fonte: EDB/WTO. Disponível em: <https://edb.wto.org/>. Acesso em: 9 nov. 2024.

Elaboração das autoras.

Nota: ¹ O número reportado é maior do que o número de medidas (346) porque uma mesma notificação pode envolver diferentes setores e políticas comerciais.

Os setores de energia e agricultura também contam com participação expressiva nas medidas de EC, representando 14% e 13% das notificações. Isso sugere que, por meio de políticas comerciais, as nações sinalizam a busca por fontes de energia mais limpas e renováveis, como solar, eólica, hidrelétrica e biomassa. De acordo com a medida G/SCM/N/372/CHN, a China oferece um Fundo Especial para a Economia de Energia e Circularidade, com impacto na indústria energética, sendo a política comercial mais comum no setor subsídios (WTO, 2021c).

Na agricultura, as medidas de EC abordam a redução do desperdício de água, a diversificação de cultivos, o uso reduzido de pesticidas e fertilizantes químicos, e a proteção da saúde do solo. A agricultura circular também foca a gestão de resíduos e a produção de biomassa para energia ou biocombustíveis. Subsídios são predominantes nesse setor, como no caso da medida G/SCM/N/372/EU, que determina que parte do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural estimule práticas agrícolas sustentáveis e a transição para uma economia de baixo carbono (WTO, 2021d).

Em relação aos objetivos ambientais (tabela 5), as medidas focadas em conservação e eficiência de energia e energia alternativa e renovável correspondem a 24% do total, refletindo o compromisso com a eficiência energética na produção e distribuição. Essas políticas, frequentemente baseadas em subsídios, promovem tecnologias para reduzir o consumo de energia. A maior parte dessas medidas vem da Ásia e da Europa. Por sua vez, a mitigação e a adaptação às alterações climáticas correspondem a 13% das medidas, sugerindo que as ações expressas nas políticas comerciais buscam a redução de emissões de gases de efeito estufa. A gestão e a reciclagem de resíduos, uma área central no escopo da EC, representam 8% das medidas, concentrando-se no reaproveitamento de resíduos. Nessas áreas, as políticas são lideradas por países da Ásia e da Europa.

Além das políticas já discutidas, o desenvolvimento de uma linguagem compartilhada sobre circularidade e a facilitação do comércio de bens, componentes e serviços relacionados à EC são ações importantes para tornar o comércio mais circular. O caminho para a integração mundial deve passar por regulamentações de segurança e armazenamento que sejam uniformes entre os países. Também deveriam existir normas padronizadas para as práticas de reaproveitamento de materiais.

Essas iniciativas poderiam ser inseridas nas discussões da OMC por meio de políticas comerciais que exigissem das empresas exportadoras a obtenção de insumos recuperados. Mas isso só seria eficaz se a comunidade comercial apoiasse a implementação dessas políticas, permitindo que elas ocorram de forma mais econômica, ampliando a base de consumidores e possibilitando economias de escala. Com os incentivos corretos, as empresas poderiam investir mais em *design* sustentável, logística reversa e inovação, a partir de um comércio mais aberto. Ademais, poderiam obter acesso mais fácil às tecnologias necessárias para implementar a EC. A partir de soluções mais sustentáveis, a EC se tornaria mais econômica e acessível.

Em suma, esta seção enfatiza que as políticas comerciais impactam a transição para uma EC. Algumas políticas incentivam práticas circulares, promovendo inovação, produção sustentável e recuperação de produtos, como as regulamentações de sustentabilidade da União Europeia para baterias e a estratégia do Equador para reciclagem de garrafas PET. A EC, ao gerar demanda por tecnologias verdes e serviços de reciclagem, expande mercados e facilita a transição para fontes de energia renováveis, estimulando o CI. Entretanto, a falta de harmonização internacional nas políticas pode criar barreiras técnicas. Medidas como as normas de rotulagem energética de veículos no Vietnã (WTO, 2022) e os limites de emissões de poluentes no Brasil (WTO, 2021b), embora ambientalmente positivas, podem aumentar os custos de conformidade, dificultar o comércio para empresas que atuam em vários mercados e criar obstáculos para a integração em CGVs. Facilitar o comércio e harmonizar normas técnicas são, portanto, prioridades para otimizar a relação entre comércio e EC. A TESSD reforça a importância de identificar melhores práticas e explorar parcerias voluntárias para apoiar uma EC mais eficiente em termos de recursos. A próxima seção examina iniciativas multilaterais e nacionais ligadas à EC.

TABELA 5
Políticas comerciais relacionadas à EC, por objetivo ambiental (2009-2022)
(Em números absolutos)

Política comercial/ objetivo ambiental	Subsídios e paga- mentos diretos	Regulamentos ou especifica- ções técnicas	Licenças de impor- tação	Empréstimos e financia- mentos	Concessões fiscais	Procedi- mentos de avaliação da confor- midade	Licenças de expor- tação	Não espe- cifi- cado	Outras medidas de apoio	Proi- bição ou transito	Regula- mento que afeta o movimento ou transito	Apoio não monetário	Medida compen- satória ou investigação	Medidas de inves- timento	Avaliação de risco	Medidas de pro- priedade intelectual	Requi- sitos de quaren- tina	Outras medidas públicas	Compras públicas	Total
Conservação e eficiência de energia	55	49	1	4	10	4	12	-	3	2	-	2	-	-	-	-	-	-	-	142
Mitigação e adaptação às alterações climáticas	43	33	3	4	11	7	6	1	2	4	-	1	-	-	-	-	-	-	-	115
Energia alternativa e renovável	34	8	-	6	15	3	3	-	-	2	-	2	-	-	-	-	-	-	-	73
Gestão e reciclagem de resíduos	27	18	2	11	3	-	1	2	1	1	3	1	1	-	1	-	-	-	1	73
Proteção ambiental geral	25	8	4	13	4	-	2	-	3	4	-	-	-	-	2	-	2	-	-	67
Biodiversidade e ecossistema	18	5	8	1	1	7	1	1	-	1	2	-	1	1	-	-	-	-	-	47
Gestão florestal sustentável	24	1	2	3	3	7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	40
Conservação de recursos naturais	19	3	-	2	1	6	-	-	2	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	34
Gestão agrícola sustentável	18	6	3	-	-	4	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	34
Implementação e conformidade de MEAs	-	3	14	2	-	-	2	8	-	-	1	-	1	-	-	-	-	-	-	31
Redução da poluição do ar	7	12	-	2	1	-	3	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	27
Gestão de substâncias químicas, tóxicas e perigosas	-	13	5	-	-	-	3	2	-	-	1	-	-	-	1	-	-	1	-	26
Promoção de bens e serviços ambientais	10	1	-	3	6	2	-	-	-	-	-	2	-	-	-	-	-	-	-	24

(Continua)

(Continuação)

	Subsídios e pagamentos diretos	Regulamentos ou especificações técnicas	Licenças de importação	Empréstimos e financiamentos	Concessões fiscais	Procedimentos de avaliação da conformidade	Licenças de exportação	Não especificado	Outras medidas de apoio	Proibição	Regulamento que afeta o movimento ou trânsito	Apio não monetário	Medida compensatória ou investigação	Medidas de investimento	Avaliação de risco	Medidas de propriedade intelectual	Requisitos de quarentena	Outras medidas	Compras públicas	Total
Política comercial/objetivo ambiental																				
Produção sustentável e amiga do ambiente	10	5	-	3	-	-	-	-	2	-	1	-	1	-	-	-	-	-	1	23
Mitigação de outros riscos ambientais	5	10	1	-	-	-	2	-	-	-	2	-	1	-	-	-	-	-	-	21
Manejo e conservação do solo	9	-	-	1	3	7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	20
Proteção animal	4	3	7	1	-	-	-	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	18
Proteção de plantas	-	3	7	1	-	-	1	2	-	-	-	-	1	2	-	1	-	-	-	18
Proteção ambiental contra pragas e doenças	3	1	8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	-	2	-	-	-	16
Gestão sustentável da pesca	4	1	4	1	-	-	2	2	-	-	-	-	2	-	-	-	-	-	-	16
Gestão e conservação da água	6	-	-	2	1	3	-	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	14
Proteção da camada de ozônio	-	2	7	-	-	-	-	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	12
Consumo ecológico	-	5	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	6
Florestamento ou reforestamento	2	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3
Gestão de mineração sustentável	-	-	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
Total	323	190	76	62	60	50	40	24	17	14	12	8	8	5	4	3	2	2	2	902¹

Fonte: EDB/WTO. Disponível em: <https://edb.wto.org/>. Acesso em: 9 nov. 2024.

Elaboração das autoras.

Nota: ¹ O número reportado é maior do que o número de medidas (346) porque uma mesma notificação por região pode envolver diferentes políticas comerciais.

7 COMO O COMÉRCIO INTERNACIONAL PREJUDICARIA A EC?

Um terço dos recursos materiais extraídos globalmente está relacionado à produção de bens comercializáveis, ou seja, produtos que são vendidos entre países, como veículos, eletrônicos e máquinas. Além dos recursos diretamente comercializados, há as matérias-primas indiretas ou incorporadas – materiais usados no processo de extração e produção, mas que não fazem parte do produto final. Em 2017, essas matérias-primas indiretas totalizaram 35 bilhões de toneladas, três vezes o volume dos recursos diretamente comercializados, que somou 11 bilhões de toneladas (UNEP e IRP, 2020). Se o padrão atual de produção e consumo se mantiver, a extração de recursos deverá dobrar, de 92 bilhões para 190 bilhões de toneladas até 2060, para atender à demanda de uma população em crescimento (UNEP e IRP, 2020). Desde os anos 1970, o comércio de materiais como biomassa, combustíveis fósseis, metais e minerais não metálicos cresceu 4,5% ao ano (UNEP, 2017; UNEP e IRP, 2020).

Desde então, a composição do comércio global mudou significativamente. A análise da balança comercial de bens e matérias-primas revela um aumento no volume total de comércio (em toneladas), especialmente ao considerar os fluxos de materiais a montante. Entre 2000 e 2020, a Europa consolidou-se como o maior importador mundial de matérias-primas, enquanto a região da Ásia e Pacífico, antes importadora líquida, tornou-se exportadora líquida, com destaque para Índia e China. A América do Norte passou de exportadora para importadora líquida de matérias-primas, e a África evoluiu de pequeno exportador para o terceiro maior exportador global (IRP, 2020).

Observa-se uma crescente concentração de países como importadores líquidos de recursos, enquanto poucos se tornaram exportadores líquidos. Segundo o Painel Internacional de Recursos (International Resource Panel – IRP), processos intensivos em recursos estão sendo transferidos de países importadores, geralmente ricos e densamente povoados, para exportadores de baixa renda e menos povoados, o que aumenta a vulnerabilidade do sistema de comércio global, à medida que a demanda crescente é atendida por um número cada vez menor de produtores (UNEP e IRP, 2020). Essa dinâmica também destaca a redistribuição dos encargos ambientais, que recaem principalmente sobre os países exportadores (UNEP, 2015).

O CI permite que os países superem a escassez local de recursos, movendo-os de locais de oferta para centros de demanda. No entanto, a geografia do comércio de resíduos mostra que o consumo de recursos e a acumulação de riqueza se concentram no Norte global, enquanto os impactos ambientais mais graves recaem sobre o Sul global (Bernard, 2015). Embora o CI melhore a eficiência dos fluxos de materiais e contribua para a expansão econômica dos exportadores, ele pode ser prejudicial ao meio ambiente, quando eleva as cargas ambientais em países com legislação menos rigorosa e ao intensificar o uso de energia e a poluição associados ao transporte (UNEP, 2015).

A EC, que visa fechar e estreitar os ciclos de materiais, pode reduzir a demanda por recursos e mitigar os impactos ambientais da extração. No entanto, isso exige a elevação dos padrões ambientais, especialmente em países com governança mais fraca, destacando a necessidade de melhor monitoramento e regulamentação para combater a poluição e alcançar objetivos de sustentabilidade (Yamaguchi, 2021). Um comércio circular mal regulamentado, que não restrinja componentes de difícil reaproveitamento ou nocivos ao meio ambiente, pode resultar em impactos negativos, como remessas ilícitas de resíduos, poluição e exposição a produtos químicos tóxicos. Isso pode prejudicar indústrias locais e sobrecarregar os sistemas de gerenciamento de resíduos (Barrie *et al.*, 2022).

Embora não existam dados precisos sobre o comércio ilegal de resíduos, o Grupo de Ação Financeira (Financial Action Task Force – FATF) estima que crimes ambientais gerem de US\$ 110 bilhões a US\$ 281 bilhões anualmente, com a criminalidade florestal, mineração ilegal e tráfico de resíduos representando 66% desse valor (FATF, 2022). Um terço das transferências de resíduos da União Europeia é considerado ilegal, e 82,6% dos fluxos globais de lixo eletrônico não são documentados. A remessa ilegal de resíduos, geralmente feita para evitar os altos custos de descarte, direciona esses materiais para países com regulamentações ambientais mais frouxas. Um exemplo é o envio de plásticos não recicláveis da Itália para a Eslovênia, onde documentos falsos permitiram a reexportação para a China (Barrie *et al.*, 2022).

A governança do CI é essencial nesse contexto. Governos devem identificar, avaliar, prevenir, mitigar e monitorar os efeitos das atividades comerciais e das cadeias de valor. A melhoria da transparência e da rastreabilidade das cadeias de suprimentos é uma solução para garantir conformidade. A transparência é importante no processo de coleta de informações gerais da cadeia, como componentes dos produtos e certificações, permitindo um mapeamento diligente. Diferentemente, a rastreabilidade centra-se em dados específicos de cada produto, como composição química e origem dos materiais, garantindo adequação com padrões sociais e ambientais.

Lange, Walsh e Paul (2022) argumentam que os princípios da EC podem ser promovidos no comércio por meio de acordos multilaterais, estabelecendo padrões e regulamentos que incentivem transparência, segurança e circularidade. Para que esses acordos sejam bem-sucedidos, é necessário um processo de negociação mais inclusivo, abrangendo mais países e garantindo a participação subnacional e das indústrias em novos modelos de negócios circulares. Tais acordos devem abordar questões como eliminação de resíduos, desenvolvimento de energias renováveis e avanços científicos em novos materiais (Mansfield e Reinhardt, 2008).

A integração dos ecossistemas industriais exige clareza nas negociações – garantindo que todos compreendam as obrigações e reduzindo mal-entendidos e conflitos –, além de mecanismos rápidos de resolução de litígios (Barrie *et al.*, 2022). A criação de acordos multilaterais específicos para a EC no CI poderia reduzir a complexidade e facilitar a integração. Um exemplo é o Acordo de Continuidade Comercial entre o Canadá e o Reino Unido, que deveria incorporar explicitamente o comércio circular, considerando que ambos os países já desenvolvem políticas nacionais para este fim. Colaborações mais estreitas entre essas economias e outros líderes da EC, como os Estados Unidos e a China, poderiam fortalecer ainda mais essa agenda (Lange, Walsh e Paul, 2022). No entanto, esses benefícios podem ser comprometidos se os países impuserem restrições comerciais a bens e serviços relacionados à EC. Um exemplo disso são as barreiras ao comércio de resíduos, sucata e bens remanufaturados. A classificação e a regulamentação de resíduos variam amplamente entre os países, tornando o comércio complexo. A Convenção de Basileia, que regula o movimento transfronteiriço de resíduos perigosos, adiciona complexidade ao comércio, tornando-o moroso. Ambiguidades nas definições e diferenças nas regulamentações podem resultar em custos adicionais, atrasos ou até mesmo proibições de envio (WCO, 2023). Bens remanufaturados, por exemplo, são frequentemente tratados como usados, o que os sujeita a restrições como proibições de importação, licenciamento não automático ou exigências de qualidade.

Um caso concreto ocorreu no Brasil em 2005, quando o país proibiu a importação de pneus remoldados da União Europeia, argumentando que pneus descartados representam um risco para a saúde pública, devido à reprodução de mosquitos transmissores de doenças e a emissões tóxicas de

incêndios de pneus. A União Europeia contestou a medida na OMC, e o painel da organização deu razão ao bloco europeu, alegando que as medidas do Brasil eram inconsistentes com as leis da organização, já que o país adotava medidas comerciais de forma discriminatória, incluindo proibição, restrições quantitativas, tratamento nacional e exceções gerais (WTO, 2009). Pneus remoldados, um processo de remanufatura, são mais ecológicos e sustentáveis, sendo amplamente utilizados em diversos setores (WCO, 2023). Todavia, há que se considerar que a sua vida útil é cerca de metade da vida útil de um pneu novo e que, ao ser exportado de um país desenvolvido para um país em desenvolvimento, também se está exportando o encargo ambiental desse pneu remoldado, ou seja, o país mais rico se livra desses resíduos.

Esse exemplo reforça que o comércio circular deve ser regulamentado com rigor científico, levando em conta os limites de reciclagem de cada produto e prevenindo que medidas ambientais sejam usadas como disfarce para protecionismo. É necessário que os sistemas de logística reversa considerem o destino final dos resíduos a partir da capacidade de reciclagem dos itens. Isso evitaria que itens que não possam mais ser reaproveitados em países ricos terminem majoritariamente em países pobres.

As restrições comerciais devem ser justificadas com evidências sólidas, assegurando que seu objetivo é proteger a saúde pública e o meio ambiente, e não criar barreiras desnecessárias. Por isso, a OMC ressalta a importância de notificar medidas relacionadas à EC, permitindo a análise de seu impacto e alcance, pelos países-membros, por meio de revisões periódicas e resolução de conflitos comerciais. Para avançar essa agenda, recomenda-se a harmonização de padrões e definições para EC em fóruns internacionais e a atualização do Sistema Harmonizado de Mercadorias (HS) para facilitar o comércio de bens e serviços da EC. Iniciativas de organizações como OMC, Organização Mundial das Aduanas (OMA), Organização Internacional de Normalização (ISO) e OCDE já estão em andamento nessa área, visando facilitar o comércio de bens sustentáveis, como sucata (Barrie e Schröder, 2022; WCO, 2023).

Além disso, é necessário remover tarifas e medidas não tarifárias sobre bens ambientais, reformar subsídios prejudiciais, como os destinados aos combustíveis fósseis, e promover diretrizes de logística reversa para a correta destinação de bens. A participação regional e nacional na elaboração de padrões internacionais de EC deve ser incentivada para garantir regulamentações não discriminatórias (Yamaguchi, 2018).

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste artigo, enfatizou-se como o CI e a EC estão ligados. Destacou-se que as duas áreas podem ser sinérgicas e promover benefícios mútuos, mas também que há problemas. Discutiram-se os meios pelos quais a EC pode apoiar o CI direta ou indiretamente, bem como os meios pelos quais ambos podem prejudicar um ao outro. Por meio da criação de CGVs circulares, que envolvem fluxos comerciais de bens no final de sua vida útil, como resíduos e materiais secundários, a EC promove o CI. As CGVs podem facilitar a reutilização, o reparo e a reciclagem de bens, evitando o desperdício e ajudando o reuso e o reaproveitamento de recursos de maneira mais sustentável. Programas de reciclagem e remanufatura são exemplos de iniciativas bem-sucedidas. Entretanto, há riscos associados, como a possibilidade de países de baixa renda se tornarem destinos para resíduos tóxicos e paraísos de poluição.

Por seu turno, o CI pode incentivar a EC, ao fornecer acesso a práticas sustentáveis e tecnologias de reciclagem sofisticadas. A transição para a circularidade em países em desenvolvimento pode ser acelerada por meio do transbordamento de tecnologias e conhecimentos a partir de países com infraestrutura mais desenvolvida. O comércio de produtos reciclados e remanufaturados também pode ser facilitado por iniciativas multilaterais, como as promovidas pela OMC e outras organizações internacionais. Ao expandirem o mercado para bens e serviços circulares, essas ações incentivam a criatividade e a concorrência global.

A EC, no entanto, pode encontrar dificuldades no CI. O comércio de materiais recicláveis e produtos remanufaturados é prejudicado por falta de acordo entre as nações sobre regulamentações técnicas e definições de resíduos. Limitações comerciais, como proibições de importação ou licenças rígidas, podem impedir práticas circulares ao aumentarem os custos de conformidade e limitarem o acesso ao mercado. O caso dos pneus remoldados, que resultou em um conflito na OMC devido à proibição de importação pelo Brasil, mostra como regulamentos nacionais podem afetar negativamente a circularidade. Além disso, o comércio de resíduos não regulamentado pode causar consequências desfavoráveis, como o aumento do tráfico ilegal de resíduos e uma sobrecarga dos sistemas de gestão de resíduos em países com governança ambiental menos eficaz. Para garantir uma gestão segura e sustentável, a transparência, a rastreabilidade e a consolidação de sistemas de logística reversa são essenciais.

Os dados de políticas comerciais analisados mostram que os países desenvolvidos são os principais implementadores de políticas comerciais relacionadas à EC, principalmente em termos de políticas de subsídios e regulamentos técnicos. Embora essas políticas sejam essenciais para promover a circularidade, devem ser implementadas de forma a não impedir o CI ou tornar o comércio distorcivo e prejudicial para as nações menos desenvolvidas. Como países que dependem principalmente das exportações de produtos primários, os países em desenvolvimento enfrentam desafios mais expressivos em termos de concorrência desleal aos produtos subsidiados. Isso se deve à falta de infraestrutura e capacidade técnica necessárias para implementar práticas circulares de forma eficaz.

A cooperação e a harmonização de políticas devem ser promovidas em nível global para maximizar os benefícios e minimizar os riscos da interação entre EC e comércio. Organizações internacionais, como a OMC, a OCDE e a Fundação Ellen MacArthur, têm trabalhado para facilitar esse processo, incentivando o diálogo e a adoção de padrões comuns. Mas é necessário dialogar com os governos, que devem tomar medidas para promover a sustentabilidade, adotando o princípio da EPR, concedendo subsídios para tecnologias verdes e estabelecendo mercados para produtos reciclados.

A EC e o comércio são dependentes um do outro e têm o potencial de se fortalecer, contribuindo para uma economia mundial mais coerente com os ODS 8.4 – promoção da eficiência global no consumo e na produção de recursos – e 12.2 – gestão sustentável e uso eficiente dos recursos naturais. Para isso, deve-se reconhecer que os países têm vantagens distintas na produção de bens e serviços relacionados à EC. Algumas nações podem ser mais eficientes na reciclagem de certos materiais, enquanto outras podem possuir tecnologias mais sofisticadas que permitem a fabricação de produtos sustentáveis. De qualquer forma, os fluxos comerciais permitem que as nações usem suas vantagens comparativas para se beneficiarem umas das outras.

Para consolidar a transição para a EC, devem-se implementar incentivos fiscais e tarifários que fomentem o comércio de produtos produzidos de forma sustentável e que sigam os princípios da

circularidade. As tarifas para produtos reciclados e remanufaturados devem ser reduzidas e os incentivos para o desenvolvimento de produtos de transporte circular devem ser estimulados. Além disso, é aconselhável estabelecer acordos internacionais que fomentem a circularidade em todo o mundo.

REFERÊNCIAS

- AYUK, E.T. *et al.* **Mineral resource governance in the 21st century**: gearing extractive industries towards sustainable development. Naoribi: IRP; UNEP, 2020.
- BARRIE, J. *et al.* **The role of international trade in realizing an inclusive circular economy**. London: Chatham House, Sept. 2022. Disponível em: <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/2022-10/2022-10-04-role-international-trade-inclusive-circular-economy-barrie-et-al.pdf>.
- BARRIE, J.; SCHRÖDER, P. Circular economy and international trade: a systematic literature review. **Circular Economy and Sustainability**, v. 2, n. 2, p. 447-471, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s43615-021-00126-w>.
- BAUDRILLARD, J. **A sociedade de consumo**. Lisboa: Edições 70, 1995.
- BEINISCH, N. Circular business models and global value chains: the case of magprotein. *In*: STANTON, J.; CAIAZZA, R. **Agricultural value chains**: some selected issues. London: IntechOpen, 2023.
- BELLMANN, C. *et al.* **The circular economy and international trade**: options for the World Trade Organization (WTO). Paris: International Chamber of Commerce, Nov. 2021.
- BERNARD, S. North-South trade in reusable goods: green design meets illegal shipments of waste. **Journal of Environmental Economics and Management**, v. 69, p. 22-35, 2015.
- BORGES, F. *et al.* Strengthening global development: the role of reverse logistics in the circular economy. **Concilium**, v. 24, n. 11, p. 262-280, 2024.
- BRAMBILA-MACIAS, S. A.; SAKAO, T. Effective ecodesign implementation with the support of a lifecycle engineer. **Journal of Cleaner Production**, v. 279, 2021.
- ČÁBELKOVÁ, I. *et al.* Environmental protection or economic growth? The effects of preferences for individual freedoms. **Frontiers in Environmental Science**, v. 11, 2023.
- CIRCLE ECONOMY. **Circularity gap report 2021**: solutions for a linear world that consumes over 100 billion tonnes of materials and has warmed by 1-degree. Amsterdam: Pace, 2021. Disponível em: <https://www.circularity-gap.world/2021>.
- COTTA, B. What goes around, comes around? Access and allocation problems in Global North-South waste trade. **International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics**, v. 20, n. 2, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s10784-020-09479-3>.
- DE VASS, T. *et al.* Transitioning to a circular economy: lessons from the wood industry. **International Journal of Logistics Management**, v. 34, n. 3, p. 582-610, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/IJLM-04-2022-0200>.
- DÖHRING, B. *et al.* **Reflections on the role of natural capital for economic activity**. Luxembourg: Economic and Financial Affairs, 2023. (Texto para Discussão, n. 180). Disponível em: <https://doi.org/10.2765/306900>.
- ELLEN MACARTHUR FOUNDATION. **Towards the circular economy**: economic and business rationale for an accelerated transition. Isle of Wight: Ellen MacArthur Foundation, 2013. (Report). Disponível em: https://www.werktrends.nl/app/uploads/2015/06/Rapport_McKinsey-Towards_A_Circular_Economy.pdf.
- _____. **Delivering the circular economy**: a toolkit for policymakers. Isle of Wight: Ellen MacArthur Foundation, 31 May 2015. Disponível em: <https://www.ellenmacarthurfoundation.org/a-toolkit-for-policymakers>.

_____. **Circular economy in India**: rethinking growth for long-term prosperity. Cowes: Ellen MacArthur Foundation, 2016. Disponível em: <https://www.ellenmacarthurfoundation.org/circular-economy-in-india>.

_____. **The Global Commitment 2023 progress report**. Isle of Wight: Ellen MacArthur Foundation, 31 Oct. 2023. (Report). Disponível em: <https://www.ellenmacarthurfoundation.org/global-commitment-2023/overview>.

EUROPEAN COMMISSION. **Closing the loop**: an EU action plan for the circular economy – communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brussels: EC, 2 Dec. 2015. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0614>. Acesso em: 4 dez. 2024.

FATF – FINANCIAL ACTION TASK FORCE. **FATF Annual Report 2021-2022**. Paris: FATF, 2022. 61 p. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/annual-reports/Annual-Report-2021-2022.pdf.coredownload.pdf>. Acesso em: 21 out. 2024.

FATIMAH, Y. A. *et al.* Circular economy e-business model portfolio development for e-business applications: impacts on ESG and sustainability performance. **Journal of Cleaner Production**, v. 415, p. 1-13, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2023.137528>. Acesso em: 4 dez. 2024.

FETTING, C. **The European Green Deal**. Vienna: ESDN Office, 2020. Disponível em: https://www.esdn.eu/fileadmin/ESDN_Reports/ESDN_Report_2_2020.pdf.

FU, F.; CHEN, S.; YAN, W. Consequences of trade regulations on international trade in remanufacturing. **Asia-Pacific Journal of Operational Research**, v. 40, n. 2, 2023.

FUNG, K. *et al.* Economics of export restrictions as applied to industrial raw materials. **OECD Trade Policy Papers**, n. 155, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/5k46j0r5xvhd-en>.

GONÇALVES, T. M.; BARROSO, A. F da F. A economia circular como alternativa à economia linear. In: SIMPÓSIO DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO DE SERGIPE, 11., 2019, Aracaju, Sergipe. **Anais...** Aracaju: UFS, 2019. Disponível em: <https://ri.ufs.br/handle/riufs/12561>.

IRP – INTERNATIONAL RESOURCE PANEL. **Mineral resource governance in the 21st century**: gearing extractive industries towards sustainable development. Paris: IRP, 2020.

ISOTON, R.; GIACOMELLO, C.; FACHINELLI, A. C. Práticas para transição à economia circular em confecções: uma revisão sistêmica da literatura. **Moda Palavra**, v. 15, n. 36, p. 113-139, jan./dez. 2022. Disponível em: <https://periodicos.udesc.br/index.php/modapalavra/article/view/21444/14207>. Acesso em: 4 dez. 2024.

JANSSON, K. *et al.* **D6.3 Targeted Recommendations**. Brussels: European Commission; ERN, Jan. 2017. (Report). Disponível em: <https://www.remanufacturing.eu/pdf/story/11a98ee6c096c15ce182.pdf>.

KAZAN, H.; ÜNAL, A. Circular value chains: circular strategies and managerial perceptions of supply chain professionals from Turkey. In: ERDIAW-KWASIE, M. O.; ALAM, G. M. M. (Ed.). **Circular economy strategies and the UN Sustainable Development Goals**. Singapore: Springer Nature Singapore, 2023, p. 459-488.

KETTUNEN, M.; GIONFRA, S.; MONTEVILLE, M. **EU circular economy and trade**: improving policy coherence for sustainable development. Brussels: IEEP, 22 Nov. 2019.

KIRCHHERR, J. *et al.* Conceptualizing the circular economy (revisited): an analysis of 221 definitions. **Resources, Conservation and Recycling**, v. 194, 2023.

LANGE, D. de; WALSH, D. P.; PAUL, D. S. UK-Canada trade post-Brexit: leading with circular economy trade. **Resources, Conservation and Recycling Advances**, v. 14, 2022.

- LEITÃO, A. Economia circular: uma nova filosofia de gestão para o séc. XXI. **Portuguese Journal of Finance, Management and Accounting**, v. 1, n. 2, 2015.
- MANSFIELD, E. D.; REINHARDT, E. International institutions and the volatility of international trade. **International Organization**, v. 62, n. 4, p. 621-652, 2008.
- MUELLER, C. C. Economia e meio ambiente na perspectiva do mundo industrializado: uma avaliação da economia ambiental neoclássica. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 26, n. 2, p. 261-304, 2016.
- MULDER, N.; ALBALADEJO, M. (Coord.). **El comercio internacional y la economía circular en América Latina y el Caribe**. Santiago: CEPAL, 2020. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/42b61d0b-74f9-497a-ba6a-47a8a1b07739/content>.
- NARDI, M. de. O papel da OMC no exercício da governança global no campo do comércio internacional. **Governança Global**, v. 2, 13 jul. 2021.
- OBERLE, B. *et al.* **Global resources outlook 2019: natural resources for the future we want**. (Report). Zurich: ETH, 2019.
- OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Extended producer responsibility: updated guidance for efficient waste management**. Paris: OECD Publishing, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264256385-en>.
- _____. **Competition in the circular economy**. Paris: OECD, 2023. (OECD Roundtables on Competition Policy Papers, n. 298). Disponível em: www.oecd.org/daf/competition/competition-in-the-circular-economy-2023.pdf.
- OLIVEIRA, E. de. Economia verde, economia ecológica e economia ambiental: uma revisão. **Revista Meio Ambiente e Sustentabilidade**, p. 89-110, 2017.
- PACHECO, D. A. de J. *et al.* From linear to circular economy: the role of BS 8001:2017 for green transition in small business in developing economies. **Journal of Cleaner Production**, v. 439, Feb. 2024. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0959652624002348>.
- RADETZKI, M.; WÄRELL, L. **A handbook of primary commodities in the global economy**. 2nd ed. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/9781316416945>.
- RAWORTH, K. **Economia donut: uma alternativa ao crescimento a qualquer custo**. Rio de Janeiro: Zahar, 2019.
- RIBEIRO, L. S. da. Inovação *cradle to cradle* (c2c) e circularidade: contribuições econômicas e ambientais no Brasil. **Revista Iniciativa Econômica**, v. 4, n. 1, p. 88-104, 2018.
- RITTER, N. E.; CALGARO, C. **Smart cities: padrões técnicos e sustentabilidade**. [s.l.]: [s.n.], 2021.
- ROMEIRO, A. R. **Economia ou economia política da sustentabilidade?** Campinas: Unicamp, 2001. (Texto para Discussão, n. 102). Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/1732/texto102.pdf>.
- ROSSETTO, D. The carbon border adjustment mechanism: what does it mean for steel recycling? **Sustainable Horizons**, v. 5, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.horiz.2023.100048>.
- ROSSI, F. L. *et al.* Economia circular: conceitos e perspectivas na sociedade contemporânea. **Revista de Geopolítica**, v. 13, n. 13, p. 79-94, 2022.
- SANTOS, K. L. dos. *et al.* Resíduos sólidos urbanos na macrometrópole paulista: da sociedade de consumo aos desafios de gestão e governança. **Contribuciones a Las Ciencias Sociales**, v. 16, n. 5, p. 1991-2007, 2023.
- SAUKA, J.; SILVA, C. O fortalecimento de cooperativas de reciclagem e oportunidades para um desenvolvimento territorial sustentável. **Informe GEPEC**, v. 27, n. 2, p. 26-47, 2023.

SHIFTING to a circular economy essential to achieving Paris Agreement goals. **UNFCCC**, Bonn, 15 Apr. 2021. Disponível em: <https://unfccc.int/news/shifting-to-a-circular-economy-essential-to-achieving-paris-agreement-goals>.

STAHEL, W. R. Circular economy. **Nature**, v. 531, p. 435-437, 2016.

STEINFATT, K. **Trade policies for a circular economy**: what can we learn from WTO experience? Geneva: WTO, 23 June 2020. (WTO Working Papers, n. 2020/10). Disponível em: <https://doi.org/10.30875/2ced559e-en>.

STRINTA, L. P. T. **A política de economia circular da União Europeia e sua integração com os princípios da química verde**: uma pesquisa documental. 2024. Monografia (Graduação) – Universidade Federal de São Carlos, São Paulo, 2024.

SUCHEK, N. *et al.* Innovation and the circular economy: a systematic literature review. **Business Strategy and the Environment**, v. 30, n. 8, 2021.

THORSTENSEN, V.; FARIA, A. P. **A OCDE e a economia circular**. São Paulo: CCGI/FGV-EESP, 2021. (Working Paper, n. 549).

TOXOPEUS, M. E.; KOEIJER, B. L. A. de; MEIJ, A. G. G. H. Cradle to cradle: effective vision *vs.* efficient practice? **Procedia CIRP**, v. 29, p. 384-389, 2015.

UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **Non-tariff measures from A to Z**. Geneva: UNCTAD, 2022. Disponível em: <https://unctad.org/publication/non-tariff-measures-z>.

UNEP – UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. **International trade in resources**: a biophysical assessment – a report of the International Resource Panel. Nairobi: UNEP, 2015. Disponível em: https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/7427/ITR%20ASS_EN.pdf.

_____. **Resource efficiency**: potential and economic implications. Paris: IRP, 2017. Disponível em: https://www.resourcepanel.org/sites/default/files/documents/document/media/resource_efficiency_report_march_2017_web_res.pdf.

UNEP – UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME; IRP – INTERNATIONAL RESOURCE PANEL. **Sustainable trade in resources**: global material flows, circularity and trade. Nairobi: UNEP, 14 May 2020. Disponível em: <https://www.unep.org/resources/publication/sustainable-trade-resources-global-material-flows-circularity-and-trade>.

WCO – WORLD CUSTOMS ORGANIZATION. **Transition to a circular economy and implications for customs administrations**. Brussels: WCO, 2023. Disponível em: <https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/research/report/circular-economy-report-en.pdf>.

WEBSTER, K. A circular economy is about the economy. **Circular Economy and Sustainability**, v.1, n. 1, p. 115-126, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s43615-021-00034-z>.

WIENS, K. Intellectual property is putting circular economy in jeopardy. **The Guardian**, 4 June 2014. Disponível em: <https://www.theguardian.com/sustainable-business/intellectual-property-circular-economy-bmw-apple>.

WTO – WORLD TRADE ORGANIZATION. **WT/CTE/W/28**. Geneva: WTO, 1996. Disponível em: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.x?language=E&CatalogueIdList=23457&CurrentCatalogueIdIndex=0&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True. Acesso em: 9 nov. 2024.

_____. **WT/CTE/W/46**. Geneva: WTO, 1997. Disponível em: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=9455&CurrentCatalogueIdIndex=0&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True. Acesso em: 9 nov. 2024.

_____. **Dispute Settlement nº 332:** Brazil – measures affecting imports of retreaded tyres. Geneva: WTO, 2009. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds332_e.htm. Acesso em: 25 jul. 2024.

_____. **Trade Policy Review:** Ecuador. Geneva: WTO, 2019a. Disponível em: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=t:/WT/TPR/M383.docx&Open=True>. Acesso em: 29 jun. 2024.

_____. **New and full notification pursuant to Article XVI:1 of the Gatt 1994 and Article 25 of the Agreement on Subsidies and Countervailing Measures:** Brazil – G/SCM/N/343/BRA. Geneva: WTO, 11 July 2019b. Disponível em: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=255539&CurrentCatalogueIdIndex=0&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True.

_____. **Notification:** G/TBT/N/EU/775. Geneva: WTO, 26 Jan. 2021a. Disponível em: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/G/TBTN21/EU775.pdf&Open=True>. Acesso em: 22 jul. 2024.

_____. **Notification:** G/TBT/N/BRA/1277. Geneva: WTO, 28 Oct. 2021b. Disponível em: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=278261&CurrentCatalogueIdIndex=0&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True.

_____. **Subsidies:** new and full notification pursuant to Article XVI:1 of the Gatt 1994 and Article 25 of the Agreement on Subsidies and Countervailing Measures – China. G/SCM/N/372/CHN. Geneva: WTO, 27 Aug. 2021c. Disponível em: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=276413&CurrentCatalogueIdIndex=0&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True. Acesso em: 9 nov. 2024.

_____. **Subsidies:** new and full notification pursuant to Article XVI:1 of the Gatt 1994 and Article 25 of the Agreement on Subsidies and Countervailing Measures – European Union. Addendum. G/SCM/N/372/EU/Add.23. Geneva: WTO, 28 Sept. 2021d. Disponível em: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=277285&CurrentCatalogueIdIndex=0&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True. Acesso em: 9 nov. 2024.

_____. **Notification:** G/TBT/N/VNM/245. Geneva: WTO, 7 Nov. 2022. Disponível em: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=289353&CurrentCatalogueIdIndex=0&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True. Acesso em: 9 nov. 2024.

_____. **Trade and Environmental Sustainability Structured Discussions (TESSD):** statement by the TESSD co-convenors. Abu Dhabi: WTO, Feb. 2024a. Disponível em: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/MIN24/11A4.pdf&Open=True>.

_____. **Brief on TESSD and its package for MC13.** Geneva: WTO, 2024b. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/tessd_e/tessd_brief_mc13_e.pdf.

YAMAGUCHI, S. **International trade and the transition to a more resource efficient and circular economy:** a concept paper. Paris: OECD, 2018. (OECD Trade and Environment Working Papers, n. 3). Disponível em: <https://doi.org/10.1787/847feb24-en>.

_____. **International trade and circular economy:** policy alignment. Paris: OECD, 2021. (OECD Trade and Environment Working Papers, n. 2).

A CHINA PODE AFETAR A TRANSIÇÃO ENERGÉTICA NA AMÉRICA LATINA? UMA ANÁLISE A PARTIR DO ÍNDICE DE TRANSIÇÃO ENERGÉTICA DO FÓRUM ECONÔMICO MUNDIAL

Carlos Renato Ungaretti¹
Ticiane Gabrielle Amaral Nunes²
Marco Aurélio Alves de Mendonça³

SINOPSE

Este artigo tem como objetivo avaliar as contribuições da China para a transição energética na América Latina. Com base no Índice de Transição Energética (Energy Transition Index – ETI) e nas interações entre as dimensões que conformam o “triângulo energético” – equidade, segurança e sustentabilidade –, este trabalho descreve o panorama global da transição energética e as realidades e os dilemas da China e América Latina, principalmente em relação às possibilidades e aos desafios para a construção de sistemas de energia seguros, inclusivos e sustentáveis. Enquanto na China o “trilema” entre segurança, equidade e sustentabilidade se mostra de forma mais nítida, a América Latina se depara com limitações em termos de recursos e condições habilitadoras para a transição. Argumenta-se que a China, líder na produção de equipamentos de energia renovável e principal investidora em tecnologias verdes e transição energética, pode contribuir com a redução das lacunas de investimento, diversificação dos sistemas de energia e desenvolvimento de indústrias verdes na América Latina.

Palavras-chave: China; América Latina; transição energética; Índice de Transição Energética; investimentos.

ABSTRACT

This article explores China's potential to contribute to Latin America's energy transition. We discuss the unique challenges faced by both regions to build secure, inclusive, and sustainable energy systems through the application of the Energy Transition Index (ETI) and the “energy trilemma” framework (equity, security, and sustainability). While in China the “trilemma” is more evident, Latin America confronts resource and capacity constraints. We argue that China, a leader in the production of renewable energy equipment and the main investor in green technologies and energy transition, can help Latin America bridge investment gaps, diversify energy sources, and develop green industries.

Keywords: China; Latin America; energy transition; Energy Transition Index; investments.

JEL: Q42; F21; F5.

Artigo recebido em 27/6/2024 e aprovado em 1/11/2024.

DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/bepi39art2>

1. Bolsista do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos Internacionais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dinte/Ipea). Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1599-2941>. E-mail: carlos.ungaretti@ipea.gov.br.

2. Bolsista do PNPD na Dinte/Ipea. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0999-9637>. E-mail: ticiane.nunes@ipea.gov.br.

3. Técnico de planejamento e pesquisa na Dinte/Ipea. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7806-4942>. E-mail: marco.mendonca@ipea.gov.br.

1 INTRODUÇÃO

A transição energética faz parte do complexo debate associado à crise climática e ao imperativo de descarbonização dos sistemas de energia ao redor do mundo. Estima-se que este setor contabilize cerca de três quartos do total de emissões globais de gases de efeito estufa (GEEs). Por isso, a redução do uso de combustíveis fósseis para geração de eletricidade, transportes e processos industriais torna-se mais do que imprescindível para reduzir o nível de emissões e prevenir os efeitos associados ao aumento da temperatura global (Ritchie, 2020).⁴

A transição energética corresponde à transformação fundamental no uso e nas fontes de energia, envolvendo mudanças de fontes primárias e tecnologias, com impactos sociotécnicos, políticos e econômicos (Araújo, 2014; Hirsh e Jones, 2014; Sovacool, 2016). Ao contrário de transições predecessoras, que se estenderam por períodos prolongados e se notabilizaram mais pela adição de novas fontes de energia e tecnologias do que pela substituição de fontes e tecnologias mais antigas (York e Bell, 2019; Fouquet, 2016), os desafios climáticos contemporâneos conferem singularidades ao processo de transição em curso (Singh *et al.*, 2019).

De acordo com a Agência Internacional de Energias Renováveis (International Renewable Energy Agency – Irena), os compromissos climáticos atuais estão aquém do necessário para se atingir a meta de limitar o aumento da temperatura planetária em 1,5 °C, conforme estabelecido pelo Acordo de Paris. O ritmo atual de enfrentamento é tido como insuficiente, enquanto os esforços de estímulo durante a pandemia de covid-19 representaram uma oportunidade perdida – apenas 6% dos US\$ 15 trilhões em pacotes de recuperação dos países do Grupo dos Vinte (G20) foram direcionados para energias limpas em 2020 e 2021 (Irena, 2022; 2023a). O mais recente relatório da Agência Internacional de Energia (International Energy Agency – IEA) recorda que a temperatura global já está 1,2 °C acima dos níveis pré-industriais e seus impactos já se manifestam em frequentes ondas de calor e em eventos climáticos extremos (IEA, 2023b).

Há, contudo, espaço para crer que a meta de limitar o aquecimento a 1,5 °C ainda permanece alcançável, apesar dos enormes desafios para sua efetivação. O otimismo se justifica pelo ritmo de crescimento de indústrias balizadoras de uma nova economia verde. Desde 2020, os investimentos globais em energia limpa cresceram 40%, com acréscimo de 500 gigawatts (GW) de capacidade renovável apenas em 2023. Enquanto isso, 20% dos veículos vendidos em 2023 eram elétricos, ante a proporção de 1/25 a três anos atrás (IEA, 2023b).

Nesse contexto de crescimento das indústrias verdes, houve, nos últimos anos, a proliferação de anúncios de metas de neutralidade de carbono por parte de grandes economias, incluindo China, Estados Unidos e União Europeia (UE), as quais, nas preparações para a 26ª Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP26), em 2021, submeteram metas mais ambiciosas de redução de emissões até 2030. Atualmente, cerca de 88% das emissões globais derivadas de combustíveis fósseis encontram-se, de alguma forma, contempladas por algum tipo de meta de carbono zero, englobando 128 países, 92% do produto interno bruto (PIB) global e 85% da população mundial.⁵

4. Para mais informações, consultar a plataforma Climate Watch, disponível em: https://www.climatewatchdata.org/ghg-emissions?end_year=2021&start_year=1990.

5. Disponível em: <https://eciu.net/netzerotracker>.

Além dos compromissos de mitigação da crise climática, grandes economias emissoras e países em desenvolvimento têm procurado transformar seus sistemas de energia, bem como assegurar seu funcionamento seguro, sustentável e acessível. Os investimentos “verdes” em energias limpas e a implementação de tecnologias de eficiência energética, além de reduzirem danos socioambientais, são fundamentais para a segurança energética, podendo impulsionar a competitividade industrial e promover bem-estar (Fu *et al.*, 2021; Belaid, Al-Sarihi e Al-Mestneer, 2023).

A despeito dos consensos estabelecidos globalmente e dos esforços nacionais e multilaterais existentes na promoção da transição energética, a avaliação de seus progressos e dilemas configura-se como tarefa de extrema complexidade. Os países e as regiões se caracterizam por diferentes estágios de desenvolvimento e distintas infraestruturas energéticas, ao mesmo tempo que suas capacidades para conduzir mudanças substantivas em direção aos objetivos de descarbonização e desenvolvimento sustentável são igualmente diferenciadas.

Considerando essa heterogeneidade, há atores que exercem forte influência sobre a transição energética, sejam eles grandes consumidores e produtores de recursos energéticos, ou mesmo detentores de capacidades de inovação e difusão de tecnologias de baixo carbono e seus padrões associados. Destacam-se, nesse contexto, as implicações decorrentes das transformações irradiadas a partir da China, que se notabiliza por ser simultaneamente a maior emissora global de CO₂ e a principal investidora em energias renováveis e transição energética.

A posição atualmente cultivada pela China, incluindo seu protagonismo na manufatura e exportação de equipamentos de tecnologias de baixo carbono (painéis solares, turbinas eólicas, baterias, veículos elétricos etc.), impacta de forma relevante a transição energética global e, particularmente, a América Latina, destino preferencial da extroversão global de investimentos e financiamentos chineses em energias renováveis e atividades ligadas à transição energética (Amaral *et al.*, 2023).

Este artigo tem como objetivo avaliar as contribuições da China para a transição energética na América Latina. A análise deste fenômeno se dará do geral ao particular, partindo de seu panorama global e culminando com as realidades e os dilemas da China e América Latina, principalmente no que toca seus esforços e possibilidades associados à construção de sistemas de energia seguros, inclusivos e sustentáveis. Ou seja, a análise pretendida neste artigo se dá sob o ponto de vista do trilema de energia.⁶

O Índice de Transição Energética (Energy Transition Index – ETI), elaborado há mais de uma década pelo Fórum Econômico Mundial (World Economic Forum – WEF), servirá como ferramenta nesse processo. Entende-se que o ETI permite identificar tanto as perspectivas globais relativas à transição energética quanto as configurações dos sistemas de energia da China e da América Latina e suas respectivas condições habilitadoras.

Diferentemente da China, cujos desafios para a transição energética residem especialmente no caráter intensivo em emissões de seu sistema de energia, a América Latina caracteriza-se pela sustentabilidade de suas matrizes elétricas, marcadas, em sua maioria, pela elevada participação relativa de fontes renováveis. Apesar disso, a região apresenta inúmeros desafios, como insuficiência de recursos

6. As três dimensões que compõem o trilema de energia refletem os objetivos dos países de abordar simultaneamente a sustentabilidade e a mitigação das mudanças climáticas, fortalecer a segurança e a resiliência energética e construir um sistema de energia que seja justo e acessível (Porter, 2023).

financeiros, necessidade de modernização de infraestruturas e limitações em termos de governança e acesso a tecnologias, que podem contar com a contribuição chinesa para o seu devido equacionamento.

Nesse contexto, argumenta-se que a China emerge como aliada-chave para os países latino-americanos. As suas contribuições manifestam-se especialmente no preenchimento de lacunas de investimentos e financiamentos para difusão de projetos em geração e transmissão de energia renovável, com potenciais ganhos em termos de diversificação das matrizes energéticas e redução da dependência de combustíveis fósseis. As oportunidades também se encontram presentes nos segmentos de indústrias verdes, em particular de veículos elétricos, e no potencial considerável de cooperação técnica e financeira.

Este artigo está estruturado em seis seções, incluindo esta introdução e as considerações finais. A segunda seção se propõe a contextualizar o panorama global a respeito da transição energética, em particular os seus desafios proeminentes e as possibilidades de superação. Em seguida, na terceira seção, descrevem-se a composição e a metodologia do ETI, sublinhando não somente seus resultados, mas sua utilidade enquanto ferramenta de análise.

Na seção 4, apresentam-se a evolução e as perspectivas para a transição energética na China e na América Latina, considerando os desafios e progressos em termos da sustentabilidade, segurança e equidade dos sistemas de energia e as respectivas condições facilitadoras para transição. Na seção 5, tenciona-se identificar as potencialidades e sinergias entre China e América Latina, com destaque para as atuais dinâmicas relativas aos investimentos chineses em energias renováveis e transição energética na região. A seção 6 traz as considerações finais.

2 OS DESAFIOS DA TRANSIÇÃO ENERGÉTICA E O IMPERATIVO DE ACELERAÇÃO

O panorama contemporâneo se caracteriza pela existência de inúmeros desafios para a efetivação da transição energética global e o atingimento das metas climáticas internacionalmente acordadas. Os choques externos dos últimos anos, incluindo os efeitos da pandemia de covid-19 e o conflito russo-ucraniano, impuseram dilemas aos países em termos de equidade, segurança e sustentabilidade, tornando as perspectivas para a transição energética mais incertas e a necessidade de sua aceleração mais evidente.

A redução sem precedentes da demanda por energia causada pela pandemia em 2020 foi recuperada pela retomada da atividade econômica já no ano seguinte, resultando em desequilíbrios substanciais nos mercados de energia, manifestada na elevação de preços e de emissões de carbono (Belaid, Al-Sarihi e Al-Mestneer, 2023). A situação foi agravada pelo conflito russo-ucraniano, que, embora tenha a Europa em seu núcleo, repercutiu em todas as regiões do globo (WEC, 2022).

Os desdobramentos desse cenário significaram obstáculos à equidade e ao crescimento, bem como à segurança energética e à sustentabilidade ambiental:

(...) altos preços de energia colocam riscos para o crescimento econômico e elevam o custo de vida. Progressos no acesso à energia foram paralisados e países começaram a enfrentar riscos iminentes de segurança energética. O consumo de combustíveis fósseis também aumentou substancialmente, impulsionando as emissões para os níveis mais altos na história. O contexto atual sublinha alguns dos dilemas inerentes da transição energética (WEF, 2022, p. 7, tradução nossa).

A desintegração das cadeias de suprimento de petróleo e gás, em particular o fornecimento de hidrocarbonetos russos para o mercado europeu,⁷ impulsionou os preços do gás natural para níveis sem precedentes, excedendo US\$ 250,00 por barril de óleo equivalente (*barrel of oil equivalent* – BOE),⁸ repercutindo também em elevações nas cotações do carvão, que atingiram patamares recordes, e do petróleo, que ultrapassou a marca dos US\$ 100,00 por barril no primeiro semestre de 2022. Os altos preços de hidrocarbonetos corresponderam a 90% das elevações nos custos globais de eletricidade, cujos efeitos impulsionaram pressões inflacionárias e criaram riscos de recessão (IEA, 2022d, p. 19).

A inflação nos preços de energia impôs sérios riscos de acessibilidade à eletricidade para comunidades mais vulneráveis. Estima-se que cerca de 75 milhões de pessoas que recentemente obtiveram acesso à eletricidade⁹ poderiam perder a capacidade de pagá-la, resultando na elevação do número total de pessoas sem acesso à eletricidade no mundo,¹⁰ enquanto cerca de 100 milhões podem retornar para a dependência de lenha para cozinhar, em vez de soluções mais limpas (IEA, 2022d).

Em resposta às adversidades econômicas e às incertezas geopolíticas, os governos adotaram medidas para lidar com os desafios no fornecimento de energia, incluindo a elevação da geração a partir do carvão¹¹ (Tollefson, 2022). O resultado foi um crescimento de 0,9% – ou 321 megatoneladas (Mt) – das emissões de CO₂ relacionadas ao setor de energia em 2022, atingindo um patamar recorde de mais de 38,8 gigatoneladas (Gt). A expansão das emissões, contudo, foi inferior à esperada,¹² ficando abaixo dos 6% de crescimento de 2021, que significaram a emissão de 2,1 Gt de CO₂ relacionados apenas ao setor energia (IEA, 2022a; 2023a).

Mais recentemente, observou-se o alívio de algumas das pressões mais imediatas da crise energética global, embora a instabilidade dos mercados de energia e da economia mundial persista. Os preços internacionais de combustíveis fósseis decaíram do pico atingido em 2022, apesar da volatilidade com a continuidade do conflito na Ucrânia e dos novos conflitos no Oriente Médio.

As vulnerabilidades no acesso à energia colocaram a segurança energética como prioridade de governos e impuseram implicações de curto e longo alcance para a descarbonização dos sistemas

7. O contexto de desarticulação do fornecimento de energia para a Europa ainda envolveu episódios de sabotagem aos gasodutos Nord Stream, construídos para transportar gás natural da Rússia para a Europa. Em setembro de 2022, foram identificados grandes vazamentos na infraestrutura do Nord Stream 1 e 2, elevando as incertezas em relação ao abastecimento do mercado europeu (Majkut *et al.*, 2022).

8. Unidade utilizada para converter um volume de gás natural em um volume de óleo. É utilizada para comparar, ou converter, em equivalência térmica, um volume de gás natural com um volume de óleo. Por barril refere-se uma unidade de medida de volume, equivalente a 158,98 litros, ou 0,15898 m³. Disponível em: <https://comunicabaciadesantos.petrobras.com.br/glossario>.

9. Os avanços no acesso à eletricidade foram mais significativos na Ásia e aparentemente se mostram mais resilientes, se comparados ao continente africano. Houve elevação do acesso à eletricidade em 2020. Desde 2000, quase 1,2 bilhão de asiáticos ganharam acesso à eletricidade. Em 2020, identificou-se taxa de 97% de acesso à eletricidade na região, em comparação aos 67% em 2000. A Índia foi responsável por cerca de dois terços deste progresso. Disponível em: <https://www.iea.org/reports/sdg7-data-and-projections/access-to-electricity>. Acesso em: 10 nov. 2023.

10. O número de pessoas ao redor do mundo que vivem sem eletricidade aumentou em torno de 20 milhões em 2022, chegando a quase 775 milhões, constituindo o primeiro aumento global desde que a IEA começou a rastrear os números há vinte anos. A maior parte desse aumento teria ocorrido na África subsaariana, onde o número de pessoas sem acesso está quase voltando ao seu pico de 2013 (IEA, 2022d).

11. O aumento dos preços do gás natural e a competição global pelo combustível impulsionaram a demanda por carvão à medida que os países tentam reduzir sua dependência dos suprimentos russos e buscam alternativas. Alguns países reativaram usinas a carvão, enquanto outros aumentaram a produção, visando expandir as exportações. O consumo global de carvão aumentou 1,2% em 2022, ultrapassando 8 bilhões de toneladas em um único ano pela primeira vez (Energy..., 2022; Imahashi, 2022).

12. Apesar da substituição de gás por carvão em muitos países, a ampliação do uso de tecnologias de energia limpa ajudou a evitar um adicional de 550 Mt em emissões de CO₂. A redução na produção industrial, especialmente na China e na Europa, também contribuiu para uma diminuição de 102 Mt em emissões derivadas de processos industriais (IEA, 2023a).

de energia (Belaid, Al-Sarihi e Al-Mestneer, 2023). Embora o foco das discussões tenha se concentrado nas estratégias de segurança energética dos países europeus, principais compradores de petróleo e gás russo, o contexto de crise energética impactou de forma proeminente países em desenvolvimento, em especial as nações importadoras de combustíveis fósseis.¹³

Diante de um contexto de “insegurança energética” (Bordoff e O’Sullivan, 2023), os países têm perseguido estratégias duais de diversificação, visando fortalecer a segurança energética por meio da modificação tanto das matrizes de energia quanto dos parceiros de importação.¹⁴ A ampliação do leque de fornecedores dilui riscos de choques externos, enquanto a incorporação da variedade de fontes de energia limpa provavelmente se ampara em potenciais de geração nacional ou regional (Bricout *et al.*, 2022).

A intensificação dos esforços para alterar as matrizes de geração para fontes de baixo carbono implica, portanto, sinergias entre sustentabilidade e segurança energética. As energias renováveis são, atualmente, as opções mais competitivas em diversas localidades, com redução de 89% dos custos médios de projetos solares fotovoltaicos de grande escala entre 2010 e 2022. A queda nos custos da energia eólica também é significativa, da ordem de 69% para empreendimentos em terra (*onshore*) e de 59% para projetos *offshore* durante o mesmo período (Irena, 2023b).

Ampliar a utilização das energias renováveis, em conjunto com estratégias robustas de eficiência energética, parece ser um caminho mais viável para atingir a meta de reduzir as emissões pela metade até 2030, conforme recomendado pelo Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC).¹⁵ A eficiência energética representaria a primeira etapa da transição para sistemas de energia de baixa emissão, oferecendo rápidas e econômicas soluções¹⁶ para reduzir a intensidade energética e o consumo de fontes fósseis (Nam e Jin, 2021; IEA, 2022e).

Gielen *et al.* (2019) argumentam que a eficiência energética e as energias renováveis podem contribuir para reduzir as emissões em até 94% até 2050.¹⁷ A eletrificação emerge como uma área-chave que expressa essas convergências, constituindo uma “megatendência” na qual o uso de combustíveis para produção de energia é reduzido, o consumo de energia assume a forma de eletricidade e os processos industriais e as atividades sociais se tornam menos dependentes de fontes fósseis (Aalto *et al.*, 2021).

As tendências e perspectivas relacionadas à eletrificação se alinham às recomendações da Irena (2022; 2023a), que sublinham a importância de avanços associados à “próxima fronteira” da transição

13. De acordo com a Irena (2022), aproximadamente 80% da população mundial habita países que são importadores líquidos de energia. Esses países contemplam tanto nações desenvolvidas (Alemanha, Itália e Japão) quanto em desenvolvimento, em especial da África e do Sudeste Asiático.

14. Segundo mapeamento da WEF (2022), 11 das 34 economias avançadas dependem exclusivamente de três parceiros comerciais para mais de 70% de suas importações de combustíveis. Da mesma forma, 10 de 18 economias emergentes da Ásia, 27 de 30 países da América Latina e 26 de 46 da África Subsaariana dependem de apenas três países para a maioria de suas importações de combustíveis.

15. De acordo com os cenários avaliados pelo IPCC, limitar o aquecimento em 1,5 °C requer que as emissões de GEEs atinjam o pico antes de 2025 e sejam reduzidas em 43% até 2030 (The Evidence..., 2022).

16. As ações podem incluir a construção de sistemas de aquecimento e refrigeração residenciais mais eficientes, o fomento às práticas de economia circular, a substituição de lâmpadas convencionais por aquelas de LED, a melhoria dos sistemas de climatização comerciais e industriais, investimentos na construção de veículos e motores menos poluentes, a expansão do uso de transporte público, entre outros (IEA, 2022e).

17. De acordo com os cenários estipulados pelo estudo, as energias renováveis seriam responsáveis por 41% das reduções, enquanto os ganhos de eficiência energética representariam 40% do total. Medidas de eletrificação combinadas com energias renováveis contabilizariam os outros 13%. Neste cenário, a parcela das energias renováveis precisaria crescer para 63% do total da oferta primária de energia até 2050.

energética, centrada na descarbonização de setores de uso final, como transportes, processos industriais e aquecimento doméstico, ainda largamente dependentes de combustíveis fósseis.¹⁸ Em contrapartida, os incentivos para a eletrificação, impulsionados pelo crescimento das energias renováveis, exigem a tomada de ações para endereçar desafios técnicos nos sistemas de energia e garantir a estabilidade e a confiabilidade das redes elétricas, bem como reduzir sua vulnerabilidade (Beyza e Yusta, 2021).

A modernização dos sistemas elétricos será fundamental para assegurar a integração de áreas com elevado potencial de geração de energia limpa e renovável com centros consumidores. Igualmente fundamental é o desenvolvimento de novas soluções de flexibilidade, como baterias, bem como de incentivos para a adoção de aplicações tecnológicas capazes de acomodar a oferta e a demanda por energia distribuída (Tai *et al.*, 2022; Lei, 2023).

De forma similar, Gielen *et al.* (2019, p. 47) ressaltam que

será necessária infraestrutura para integrar as tecnologias. Isso incluirá redes inteligentes de carregamento para veículos elétricos; novas interconexões transfronteiriças de eletricidade de baixa perda; linhas de transmissão de super alta voltagem – possivelmente subterrâneas – para enviar quantidades massivas de energia de áreas com recursos eólicos ou solares abundantes para centros de demanda; redes de aquecimento urbano; e estratégias de gerenciamento de biomassa. Sem essa infraestrutura, a comercialização e implantação em massa de tecnologias de baixo carbono para a transição energética não ocorrerão no prazo.

Diferentemente das fontes fósseis de energia, marcadas pela distribuição desigual de recursos finitos e por produção e processamento centralizados em determinados países, as fontes renováveis são abundantes e intermitentes, ao passo que sua geração é descentralizada e dependente de minerais estratégicos para a produção de equipamentos e tecnologias (Paltsev, 2016; O'Sullivan, Overland e Sandalow, 2017; Abrão, 2022).

Nesse contexto, há desafios associados à necessidade de acesso contínuo a minerais como lítio, cobalto, níquel e cobre, essenciais para a fabricação de painéis solares, turbinas eólicas e baterias. Embora a demanda por esses minerais deva aumentar significativamente em razão do crescimento das energias renováveis e das tecnologias de baixo carbono,¹⁹ sua produção é mais concentrada que a dos setores fósseis (petróleo e gás), o que pode suscitar novos dilemas de segurança e dependências por insumos e parceiros comerciais (Gaspar Filho e Santos, 2022), além de riscos ambientais relacionados aos processos de extração e descarte de baterias e dispositivos elétricos.

A aceleração da transição e a eliminação de fontes intensivas em emissões, em particular do carvão, requerem a expansão contínua da capacidade não somente de fontes alternativas como a solar e eólica, mas também de outras fontes de baixo carbono. A Irena (2022; 2023a) estipula que o caminho de 1,5 °C, que prevê reduções de 37 Gt de emissões anuais de CO₂ até 2050, exige investimentos em hidrogênio limpo e seus derivados, bem como na captura e no armazenamento de

18. Embora a descarbonização de setores da indústria pesada se mostre como um desafio de maior magnitude, ações de eletrificação que contribuem para a mitigação de emissões incluem a adoção de veículos elétricos para transporte individual e coletivo e bombas de calor em sistemas residenciais e comerciais de aquecimento (Irena, 2022; 2023a; WEF, 2022).

19. Os tipos de recursos minerais utilizados variam de acordo com a tecnologia: lítio, níquel, cobalto, manganês e grafite são cruciais para o desempenho e a longevidade de baterias, enquanto elementos de terras raras são indispensáveis para a produção de ímãs permanentes utilizados em turbinas eólicas e motores elétricos. As redes elétricas necessitam de enormes quantidades de alumínio, enquanto o cobre se notabiliza por ser a pedra angular de todas as tecnologias associadas à eletricidade. Em um cenário compatível com o cumprimento dos objetivos do Acordo de Paris, a demanda por esses minerais deve aumentar significativamente, superando os 40% para cobre e elementos de terras raras, 60%-70% para níquel e cobalto e quase 90% para o lítio (IEA, 2022b).

carbono (*carbon capture and storage* – CCS) e de bioenergia associada à captura e ao armazenamento de carbono (*bioenergy with carbon capture and storage* – BECCS).²⁰

A insuficiência de financiamento para implementar essas soluções na escala necessária constitui um dos principais obstáculos para assegurar a redução de emissões e o crescimento inclusivo e sustentável. Em última instância, a transição energética depende de crescentes investimentos e financiamentos verdes para promover a descarbonização dos sistemas de energia, em especial nos países em desenvolvimento, que necessitam ampliar o acesso à energia e, simultaneamente, reduzir suas emissões de GEEs (Bhattacharyya, 2021; Belaid, Al-Sarihi e Al-Mestneer, 2023).

Atualmente, cerca de US\$ 1,5 é gasto em tecnologias de energia limpa para cada dólar gasto em combustíveis fósseis, mas até 2030, no cenário de emissões líquidas zero, cada dólar gasto em combustíveis fósseis deveria ser superado por US\$ 5,0 em energia limpa e por US\$ 4,0 em eficiência e usos finais. Isso significa que os investimentos em energias limpas precisariam aumentar para mais de US\$ 4 trilhões por ano até 2030 (IEA, 2022d).

O atendimento às necessidades de investimento em energia renovável e transição energética envolve, necessariamente, o apoio de entidades públicas e atores privados, que ainda se caracteriza por ser restrito em países em desenvolvimento, onde sua necessidade é mais elevada.²¹ A provisão de financiamento público internacional, combinada com outros determinantes ligados a políticas de atração e incentivos dos países hospedeiros, constitui um forte impulsionador dos investimentos nos países em desenvolvimento, cumprindo o papel de mobilizar o capital privado em direção às energias renováveis (Ragosa e Warren, 2019).

Nesse contexto, seria imprescindível fortalecer e coordenar ações de cooperação internacional para mobilizar recursos financeiros, compartilhar conhecimentos e tecnologias, reforçar capacidades institucionais e promover padrões globais de eficiência energética. Os países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e do G20 deveriam liderar o caminho ao promover investimentos em energia limpa e encerrar o apoio à infraestrutura baseada em carvão,²² estimulando o diálogo para a transição energética (Quitrow *et al.*, 2019). No caso da China, há crescente disposição em incrementar o engajamento de suas empresas e entidades de financiamento em energias renováveis e indústrias verdes no exterior (Amaral *et al.*, 2023).

Além do reconhecimento acerca da necessidade de ampliação dos esforços e da cooperação internacional, capazes de fortalecer sinergias e complementaridades, o enfrentamento dos desafios relativos à transição energética exige um mapeamento em relação aos seus progressos e dilemas. O ETI constitui uma ferramenta considerada capaz de subsidiar esse processo, à medida que identifica as trajetórias de transição energética de um conjunto extenso de países a partir de indicadores

20. As seis avenidas tecnológicas e suas respectivas contribuições para a redução das emissões são: i) energias renováveis (25%); ii) eficiência energética (25%); iii) eletrificação (20%); iv) hidrogênio (10%); v) CCS (6%); e vi) BECCS (14%) (Irena, 2022).

21. Embora os investimentos em transição energética tenham aproximadamente dobrado ao longo da última década, China, Estados Unidos e UE contabilizaram mais de 80% do total (BloombergNEF, 2022). Em contrapartida, o continente africano, com cerca de 40% do potencial global de energia renovável, respondeu por apenas 2% dos investimentos globais ao longo da última década (Ferris, 2021; Irena e AfDB, 2022).

22. Os compromissos globais de mitigação contribuíram para reduzir a disposição dos países para financiar usinas de carvão nos últimos anos. Ainda em 2021, Japão e Coreia do Sul se comprometeram a encerrar o apoio financeiro para a construção de usinas termelétricas a carvão no exterior, decisão que foi seguida pela China (Li, Li e Bo, 2022). Os três países correspondiam a 95% dos financiamentos transfronteiriços em projetos de carvão desde 2013 (Liu, Wang e Wang, 2021).

associados tanto às dimensões do triângulo energético quanto às capacidades tidas como habilitadoras para a transição energética.

3 O ÍNDICE DE TRANSIÇÃO ENERGÉTICA (ETI)

Vários índices foram desenvolvidos com o objetivo de expressar, comunicar e oferecer panoramas relacionados à transição energética. Eles agregam diversos indicadores e, embora não sejam isentos de críticas, contribuem aos esforços de quantificar e qualificar aspectos referentes ao desempenho dos países, permitindo a realização de comparações e análises que podem ser empregadas para diferentes finalidades, tais como: sublinhar mudanças ao longo do tempo; avaliar progressos em relação aos compromissos nacionais e regionais; informar tendências aos tomadores de decisão, aos formuladores de política e às demais partes interessadas; explorar oportunidades de investimento; e facilitar previsões (Neofytou, Nikas e Doukas, 2020).

Diante da crescente importância associada ao mapeamento dos progressos da transição energética global, o WEF desenvolveu o ETI, entendido como uma ferramenta analítica capaz de rastrear o desempenho dos sistemas de energia dos países e as condições que os habilitam a promover a transição energética.

As origens do ETI remontam às publicações do Índice de Desempenho da Arquitetura Energética (Energy Architecture Performance Index – Eapi), publicado anualmente entre 2013 e 2017. Durante esse período, o WEF, em parceria com a empresa de consultoria Accenture, providenciou um índice composto por três subíndices, conhecidos como “triângulo energético”: i) crescimento econômico e desenvolvimento; ii) sustentabilidade ambiental; e iii) acesso e segurança energética. O Eapi pretendia explorar as tendências e o desempenho da arquitetura dos sistemas nacionais de energia e fornecer orientações para tornar a transição energética mais efetiva, bem como promover o equilíbrio entre os componentes do triângulo energético (Fu, Lai e Yu, 2021).

O desenvolvimento do ETI buscou ampliar as interpretações possibilitadas pelo Eapi, fornecendo informações não somente sobre o desempenho dos sistemas nacionais de energia, mas também sobre as capacidades dos países em promover a transição energética. Dessa forma, o novo índice seria capaz de refletir a interdependência entre a transformação dos sistemas de energia e fatores macroeconômicos, políticos, regulatórios e sociais que determinam a preparação de um país para a transição.

A proposta, portanto, consiste em oferecer uma perspectiva holística para avaliar a transição energética, assumindo que os diversos componentes dentro do sistema e sua associação com aspectos externos ao setor de energia contribuem e integram a complexidade do fenômeno (Kuc-Czarnecka, Olczyk e Zinecker, 2021). A natureza abrangente de sua composição, conforme será detalhado adiante, alinha-se ao crescente entendimento a respeito das implicações mais amplas da transição energética, bem como à sua coevolução com fatores políticos e econômicos (Sovacool, 2016; Cherp *et al.*, 2018).

O objetivo principal do ETI é monitorar a transição energética e as possibilidades de transformação dos sistemas de energia em um escopo de 120 países,²³ bem como orientar decisões de investimento, elaborar políticas públicas e aplicar soluções mais limpas e sustentáveis. Doh, Budhwar e Wood (2021) sublinham que o índice é um valioso e abrangente mecanismo de referência, pois

23. É importante ressaltar uma lacuna relevante: a Rússia, uma das principais potências energéticas do mundo, não está na base da WEF em sua edição mais atualizada.

possibilita a realização de análises comparativas e auxilia na definição de prioridades e no alinhamento de políticas e incentivos de mercado. Adicionalmente, constitui instrumento para avaliar o progresso de diferentes países em relação ao cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), em particular o ODS 7, que prevê o acesso universal, confiável e sustentável à energia.²⁴

A estrutura mais recente adotada pelo ETI possibilita observar o desempenho atual dos sistemas de energia dos países (*system performance*) e suas capacidades para efetivar caminhos de transição energética (*transition readiness*) por meio de cinco componentes ponderados: i) equidade e inclusão; ii) segurança; iii) sustentabilidade; iv) estrutura regulatória e investimento; e v) fatores habilitadores.

A dimensão desempenho do sistema fornece uma avaliação do sistema energético com base em três dimensões principais, a saber: i) equidade; ii) sustentabilidade ambiental; e iii) segurança energética.

Em conjunto, essas três dimensões conformam o já mencionado triângulo energético, estrutura conceitual que reconhece suas interconexões e sua centralidade para a gestão e o funcionamento de sistemas sustentáveis de energia. Na visão dos formuladores do ETI, o objetivo primordial da transição energética efetiva deveria ser pautado pela otimização de resultados das três categorias, tornando possível a construção de um sistema seguro, acessível, sustentável e inclusivo (WEF, 2021; 2022; 2023).

A *equidade energética* constitui a dimensão na qual é avaliada a acessibilidade a formas modernas e limpas de energia, bem como a manutenção de preços competitivos para atividades econômicas e a proteção de consumidores vulneráveis. A *segurança energética* compreende a confiabilidade do fornecimento de energia, bem como a resiliência das redes elétricas e do sistema de energia como um todo. Já a *sustentabilidade ambiental* combina avaliações de eficiência energética, descarbonização e progressos em direção a sistemas limpos de energia (WEF, 2023).

A diferença do ETI para os outros índices, como o Índice Trilema de Energia²⁵ (World Energy Council – WEC), consiste justamente na proposta de compreender a preparação de um país para a transição energética por meio de apreciações multicriteriais (WEC, 2022). O segundo pilar do índice – preparação para a transição (*transition readiness*) – se baseia no reconhecimento de que o progresso da transição energética em um país também é determinado pela criação de um ambiente de capacitação robusto, efetivo e multidimensional (Singh *et al.*, 2019).

A avaliação da preparação de um país decorre da presença ou ausência de um ecossistema composto por dimensões facilitadoras, incluindo a disponibilidade de investimento e capital, a estabilidade de instituições e da governança, a efetividade da regulamentação e do compromisso político, o suporte de um ambiente de negócios inovador, a formação de capital humano e a capacidade da estrutura do sistema de energia em acomodar mudanças (Hund *et al.*, 2018).

24. De acordo com o último relatório da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre os ODS, o ritmo atual de progresso em direção às metas de energia sustentável é insuficiente para alcançar o ODS 7 até 2030. Melhorias na eficiência energética precisarão ser aceleradas para alcançar a meta climática de reduzir as emissões de GEEs. Centenas de milhões de pessoas ainda não têm acesso à eletricidade, logo, o progresso lento em relação ao uso de combustíveis limpos para cozinhar significa que a saúde de 2,4 bilhões de pessoas está em risco. Além disso, persistem disparidades enormes no acesso à energia sustentável, deixando os mais vulneráveis ainda mais para trás (UNSTATS, 2022, p. 40).

25. Enquanto o triângulo energético já era, em alguma medida, captado pelo Eapi, índice predecessor do ETI, outros índices compostos, como o Índice Trilema de Energia (Energy Trilemma Index), se propuseram a estabelecer diagnósticos semelhantes. Igualmente conhecido pela sigla ETI, o trilema de energia é composto por avaliações a respeito da segurança energética, sustentabilidade ambiental e equidade energética de um país, refletindo a sua capacidade em atender a demanda de energia atual e futura, prover acesso de energia de modo universal e acessível e concretizar a transição do sistema de energia em paralelo à redução de danos ambientais e impactos climáticos (WEC, 2022).

Então, o ETI é composto por dois subíndices, sendo a composição de cada um baseada em diferentes dimensões. O cálculo de cada uma das dimensões resulta da agregação de indicadores individuais²⁶ (quadro 1).

QUADRO 1

Indicadores individuais e dimensões do ETI

Subíndices	Dimensões	Indicadores
Desempenho do sistema (60%)	Equidade e inclusão (33%)	Acesso à energia
		Acessibilidade energética
		Desenvolvimento econômico
	Sustentabilidade ambiental (33%)	Eficiência energética
		Energia limpa
		Mitigação de GEEs
	Segurança (33%)	Segurança no fornecimento
		Resiliência
		Confiabilidade
Preparação para a transição (40%)	Estrutura regulatória e investimento (50%)	Regulação e compromisso político
		Finanças e investimento
	Fatores habilitadores (50%)	Educação e capital humano
		Inovação
		Infraestrutura

Fonte: WEF. Disponível em: <https://www.weforum.org/publications/fostering-effective-energy-transition-2023/in-full/a1-methodology/>.

Para Neofytou, Nikas e Doukas (2020), o ETI contribui para o mapeamento da transição energética global por meio de indicadores que se ocupam em atender a complexidade do fenômeno e sua interdependência com fatores econômicos (crescimento e desenvolvimento, capital e investimento), ambientais (sustentabilidade), energéticos (segurança de acesso e matriz energética), políticos (compromisso e regulamentação), institucionais (governança e sistema de inovação) e sociais (educação e participação).

Todavia, cabe ressaltar que, embora balizado por uma ampla gama de indicadores, o índice enfrenta críticas em relação à falta de clareza em sua seleção e atribuição de pesos (Overland *et al.*, 2019). Há também questionamentos quanto à consistência dos critérios de avaliação devido às relações funcionais entre os indicadores e à ausência de uma estrutura coerente para a agregação dos dados (Neofytou, Nikas e Doukas, 2020). A escolha dos indicadores e a atribuição de pesos são criticadas por não oferecerem justificativas substanciais, incluindo variáveis de importância marginal e distorções que podem superestimar ou subestimar certos aspectos (Kuc-Czarnecka, Olczyk e Zinecker, 2021). Cabe recordar que a atribuição de pesos iguais em índices compostos,²⁷ embora de fácil entendimento, carece de evidências empíricas quanto à importância relativa das variáveis na transição energética e pode não refletir as prioridades individuais dos países em suas jornadas de transição (Fu, Lai e Yu, 2021).

26. O detalhamento dos indicadores presentes em cada dimensão está disponível no apêndice.

27. A atribuição de pesos iguais em índices compostos vem sendo debatida sob a perspectiva de robustez e interpretação de pontuações agregadas. Os índices compostos são amplamente utilizados e influentes, em particular na esfera da economia do desenvolvimento. Contudo, há controvérsias relacionadas à seleção arbitrária dos pesos dos componentes. Há considerações metodológicas, especialmente nas etapas de ponderação e agregação, em que surgem críticas importantes (Seth e McGillivray, 2018; Greco *et al.*, 2018).

A despeito das dimensões globais atreladas à transição, as decisões são de fato tomadas localmente por formuladores de política, empresários e consumidores. As circunstâncias específicas podem e devem influenciar a priorização de variáveis ou mesmo a atribuição de pesos distintos para a avaliação da transição energética de países ou grupo de países. Nesse sentido, o ETI não teria necessariamente a pretensão de se constituir como “recurso definitivo para o planejamento da transição energética”, mas uma ferramenta analítica que possibilita identificar áreas para melhoria e que pode ser adaptável aos contextos específicos dos países (Singh *et al.*, 2019, p. 3).

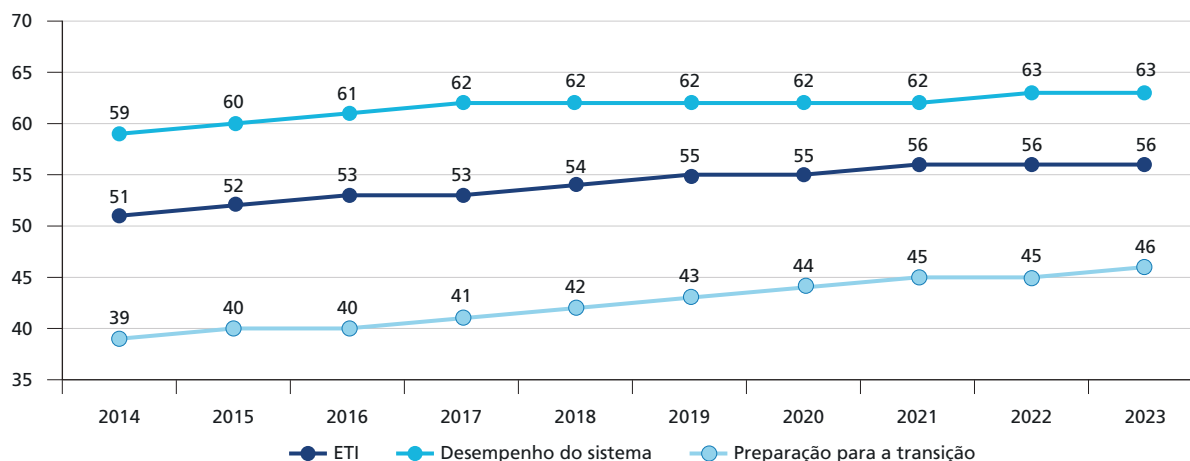
A transição energética e a velocidade de sua efetivação dentro de um universo nacional dependem de uma variedade de fatores, incluindo o contexto específico de cada país ou região, a disponibilidade de recursos e tecnologia, o nível de vontade política e apoio público e a urgência da crise climática.

O mais recente relatório do fórum, *Fostering Effective Energy Transition* (WEF, 2023), apresentou o balanço do ETI ao longo do período 2014-2023, detalhando os progressos e desafios dos 120 países mapeados pelo índice. Nesse período, as pontuações globais cresceram de forma consistente. A dimensão da preparação para a transição cresceu 19%, impulsionada pelos países emergentes e em desenvolvimento, mas apenas 6% das nações obtiveram melhoria na dimensão de desempenho do sistema (WEF, 2023).

O gráfico 1 ilustra a evolução das pontuações globais do ETI e de seus subíndices, considerando o período entre 2014 e 2023.

GRÁFICO 1

Pontuações globais do ETI e de seus subíndices (2014-2023)



Fonte: WEF. Disponível em: <https://www.weforum.org/publications/fostering-effective-energy-transition-2023/country-deep-dives-a57a63d0d5/#report-nav>.

De um total de 120 países, 113 progrediram em suas pontuações, embora apenas 55 tenham obtido avanços superiores a 10%. Notavelmente, grandes centros emergentes de demanda por energia, como Índia, China e Indonésia, encontram-se dentro deste grupo. Apenas 41 países alcançaram ganhos constantes ao longo da década passada.²⁸

28. Embora muitas economias avançadas estejam progredindo na transição energética, quatorze países emergentes e em desenvolvimento também se destacaram por seus avanços. Em termos de melhorias, Azerbaijão, Quênia, Paraguai e Zimbábue se sobressaíram nesse grupo de países.

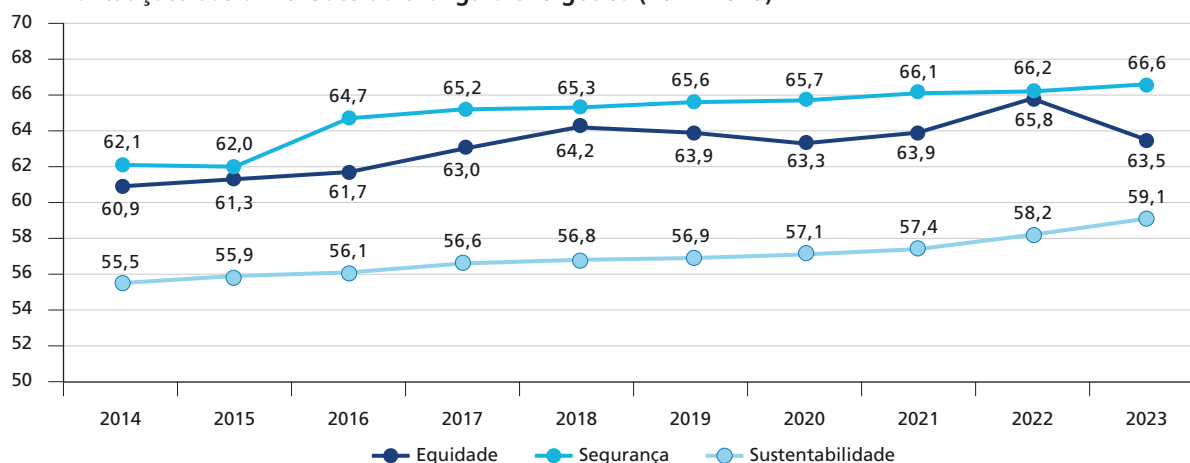
Os crescentes desafios em relação à equidade e à inclusão na transição energética impactaram a pontuação média global do ETI e contribuíram para a sua estagnação nos últimos três anos. Há significativos obstáculos para uma transição assentada no equilíbrio entre as dimensões do triângulo energético, especialmente nos países em desenvolvimento, mais vulneráveis às ações e aos efeitos da crise climática, e com capacidades reduzidas em comparação aos países desenvolvidos. As desigualdades manifestam o desafio de não somente promover estratégias para garantir a segurança e a sustentabilidade, mas também o acesso a recursos para efetivar caminhos justos e equitativos de transição (Antje *et al.*, 2023).

A volatilidade nos mercados de energia, causada por fatores econômicos e geopolíticos, levou a choques de preços, agravando a pobreza energética. O contexto adverso impactou a competitividade de indústrias intensivas em energia, implicando riscos ao crescimento econômico. Os países de baixa renda foram desproporcionalmente afetados, enfrentando inflação de combustíveis e alimentos, além de maior volatilidade nos mercados financeiros, com níveis crescentes de endividamento e juros maiores (Guénette, Kenworthy e Wheeler, 2022).

O gráfico 2 ilustra a evolução das pontuações observadas nos três diferentes quesitos (equidade, segurança e sustentabilidade) relacionados ao triângulo energético. Chama atenção a queda na equidade ocorrida entre 2022 e 2023.

GRÁFICO 2

Pontuações das dimensões do triângulo energético (2014-2023)



Fonte: WEF. Disponível em: <https://www.weforum.org/publications/fostering-effective-energy-transition-2023/country-deep-dives-a57a63d0d5/#report-nav>.

Os países desenvolvidos se destacam quando consideradas as dimensões de equidade e segurança, sobretudo. Em contrapartida, os países em desenvolvimento, em particular da Ásia, América Latina e África, exibem pontuações abaixo da média mundial nessas dimensões e enfrentam desafios significativos em suas trajetórias. As economias emergentes e em desenvolvimento da Ásia, do Oriente Médio e do norte da África apresentam desafios maiores na dimensão da sustentabilidade, dada a dependência de seus sistemas de energia em relação à produção e/ou ao consumo de combustíveis fósseis.

A lista dos vinte primeiros colocados no *ranking* do ETI, de 2023, é dominada por países desenvolvidos, com amplo destaque para os países europeus, conforme ilustrado na tabela 1.

TABELA 1

Vinte primeiros colocados no ranking do ETI em 2023

Posição	País	Região	ETI	Desempenho do sistema	Preparação para a transição
1ª	Suécia	Europa	78,5	81,0	74,8
2ª	Dinamarca	Europa	76,1	73,7	79,8
3ª	Noruega	Europa	73,7	77,3	68,3
4ª	Finlândia	Europa	72,8	68,9	78,6
5ª	Suíça	Europa	72,4	75,7	67,4
6ª	Islândia	Europa	70,6	73,9	65,6
7ª	França	Europa	70,6	73,3	66,5
8ª	Áustria	Europa	69,3	69,2	69,5
9ª	Holanda	Europa	68,8	65,7	73,5
10ª	Estônia	Europa	68,2	74,2	59,2
11ª	Alemanha	Europa	67,5	64,6	71,9
12ª	Estados Unidos	América do Norte	66,3	68,4	63,2
13ª	Reino Unido	Europa	66,2	67,7	64,0
14ª	Brasil	América Latina e Caribe	65,9	68,9	61,3
15ª	Portugal	Europa	65,8	66,7	64,5
16ª	Espanha	Europa	65,0	65,1	64,7
17ª	China	Ásia	64,9	65,0	64,8
18ª	Hungria	Europa	64,3	68,8	57,5
19ª	Canadá	América do Norte	64,2	66,7	60,3
20ª	Luxemburgo	Europa	64,2	61,5	68,2

Fonte: WEF (2023).

Elaboração dos autores.

Ressalvadas as exceções de China e Brasil, esse quadro reforça as disparidades existentes em relação aos diferentes estágios de desenvolvimento socioeconômico e o fato de que as nações possuem capacidades distintas para promover trajetórias consistentes de descarbonização e ação climática. Essas distinções encontram correspondência no princípio das “responsabilidades comuns porém diferenciadas” (*common but differentiated responsibilities* – CBDR),²⁹ tradicionalmente defendido pelos países em desenvolvimento nas negociações internacionais do clima (Jinnah, 2017).

Considerando a heterogeneidade da transição e suas manifestações diante das distintas realidades nacionais e/ou regionais, pretende-se, na seção 4, apresentar a evolução e as perspectivas para a transição energética na China e na América Latina, considerando os desafios e progressos em termos da sustentabilidade, segurança e equidade dos sistemas de energia e as respectivas condições facilitadoras para transição.

4 A TRANSIÇÃO ENERGÉTICA NA CHINA E NA AMÉRICA LATINA: TRAJETÓRIAS E DESAFIOS

O ETI se apresenta como uma ferramenta útil para descrever os panoramas da transição energética na China e na América Latina, em especial quando combinado ao uso de outros dados e indicadores

29. O princípio pode ser assim resumido: devem arcar com a maior parte dos reparos os países que, historicamente, mais contribuíram para a criação do problema climático e os países que contam com capacidade de arcar com os custos da implementação da agenda climática (Amaral *et al.*, 2023).

econômicos e socioambientais. O índice permite observar ambas as trajetórias, em particular o desempenho dos sistemas de energia e as condições habilitadoras para a transição energética.

De um lado, observa-se que na China os principais desafios residem na composição da matriz energética, ainda caracterizada pela elevada dependência por fontes fósseis de energia, em particular do carvão. O país asiático, contudo, tem alcançado avanços significativos em termos de expansão da capacidade de energia renovável, fenômeno que reflete sua liderança produtiva e tecnológica em tecnologias energéticas.

De outro lado, a América Latina se destaca pela sustentabilidade de seus sistemas energéticos, menos intensivos em emissões, devido à elevada participação da energia hidrelétrica nas matrizes de geração. A região também apresenta significativo potencial para expandir o uso de fontes limpas de energia, principalmente eólica e solar, cuja participação no fornecimento de eletricidade tem crescido nos últimos anos. Isso não significa a inexistência de desafios, presentes sobretudo nas dimensões de equidade e segurança energética, tampouco de imperativos associados à melhoria da preparação da região para a transição energética.

4.1 A transição energética na China

A China ocupa hoje a 17^a posição no *ranking* do ETI, com pontuação de 64,9. Apesar da trajetória de desenvolvimento socioeconômico do país ser intensiva em fontes fósseis e, consequentemente, em emissões, o país tem elevado seu compromisso com a descarbonização do sistema energético e estabelecido medidas e regulamentos voltados para a promoção das energias renováveis e de outras tecnologias de baixo carbono. As medidas têm proporcionado resultados positivos nos indicadores chineses, ainda que persistam desafios impeditores de transição mais acelerada.

De acordo com o WEF, a China apresenta boa *performance* do sistema e prontidão para transição energética. Melhorias na diversificação do fornecimento de eletricidade e na modernização da rede, com aumento da participação das fontes renováveis, estão entre os principais motores desse desempenho, ainda que a matriz energética siga predominantemente fóssil devido à alta utilização de carvão. Já no escopo de prontidão para a transição, o país apresentou comportamento positivo nos indicadores de financiamento e investimento, capital humano e educação, infraestrutura e crescimento e desenvolvimento econômico. No entanto, apesar da elevação substancial dos investimentos em pesquisa e desenvolvimento (P&D) (na ordem de 35% nos últimos dez anos), a *performance* de inovação possui margens para melhorias (WEF, 2023).

É pertinente destacar, contudo, a grande variação regional desses indicadores. Shen *et al.* (2023) agruparam 282 cidades chinesas em cinco categorias funcionais com base na sua estrutura de produção industrial e PIB *per capita*: cidades de produção de energia (52), cidades industriais (93), cidades de serviços (44), cidades de alta tecnologia (16) e cidades menos desenvolvidas (77). As pontuações médias do ETI variam entre esses grupos, com as cidades de alta tecnologia obtendo pontuação mais elevada (71,9) e as cidades de produção de energia, a mais baixa (36,3). Cidades de serviços (58,4), cidades industriais (45,7) e outras cidades menos desenvolvidas (44,5) ficaram no escopo intermediário. Diferenças significativas na prontidão para a transição contribuem para a heterogeneidade entre os grupos. As cidades de serviços e de alta tecnologia exibiram pontuações de prontidão para a transição notavelmente mais elevadas que as demais.

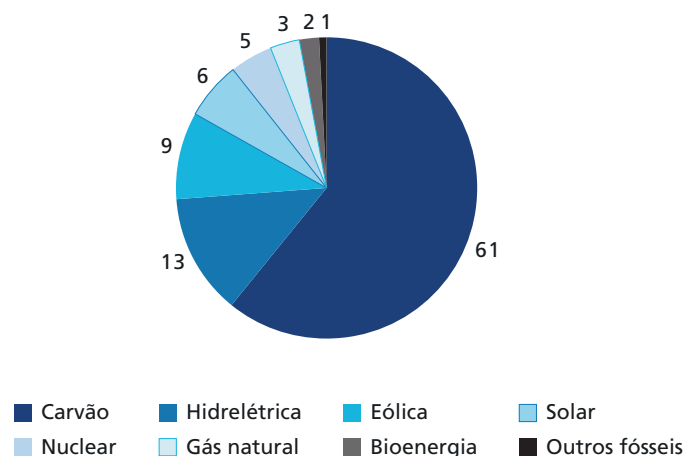
Yang *et al.* (2023) destacam que as discrepâncias na transição para o uso de energias renováveis nas cidades chinesas são notáveis entre as regiões ocidental e oriental. Nas regiões sudoeste e noroeste, como Sichuan, Yunnan, Qinghai, Gansu e Guangxi, observou-se uma expressiva adoção de fontes de energia renovável. Em contrapartida, as cidades com proporção inferior de consumo de energia renovável concentram-se principalmente no nordeste, norte e leste da China, especialmente em Heilongjiang, Liaoning, Shandong e Anhui.

O gráfico 3 apresenta a distribuição da matriz elétrica chinesa por fonte de energia. Chama atenção o fato de que 61% do sistema elétrico é sustentado pela queima de carvão.

GRÁFICO 3

Geração de eletricidade na China em 2023, por fonte de energia

(Em %)



Fonte: Ember, 2024. Disponível em: <https://ember-climate.org/data/data-tools/data-explorer/>.

Enquanto a participação da geração hidrelétrica tem se mantido relativamente estável ao longo das últimas décadas, a da energia eólica, responsável por 9% da eletricidade gerada no país, registrou expressivo aumento nas últimas duas décadas. Entre 2001 e 2011, a geração eólica passou de 0,7 para 74,1 terawatts-hora (TWh), chegando a 885 TWh em 2023. A mesma tendência, ainda que mais recente, mas em menor ritmo, foi registrada em relação à energia solar, cuja geração de eletricidade de 2012 a 2022 passou de 3,5 TWh para 584 TWh (gráfico 4).

A expansão verificada nas unidades geradoras de energias renováveis, excetuando-se a hidrelétrica, é notória. O gráfico 5 ilustra essa tendência.³⁰

30. De acordo com Röder e Welfle (2019), o aumento da capacidade de bioenergia enfrenta obstáculos significativos devido aos custos comparativamente elevados associados à produção de eletricidade. Estes custos se devem, principalmente, às tecnologias existentes que se baseiam, em grande parte, em métodos convencionais de centrais elétricas, tais como a combustão direta de combustíveis sólidos ou a utilização de subprodutos gasosos da biomassa em turbinas a gás ou motores a gás.

GRÁFICO 4

Geração de eletricidade a partir de fontes limpas de energia (2000-2023)

(Em TWh)

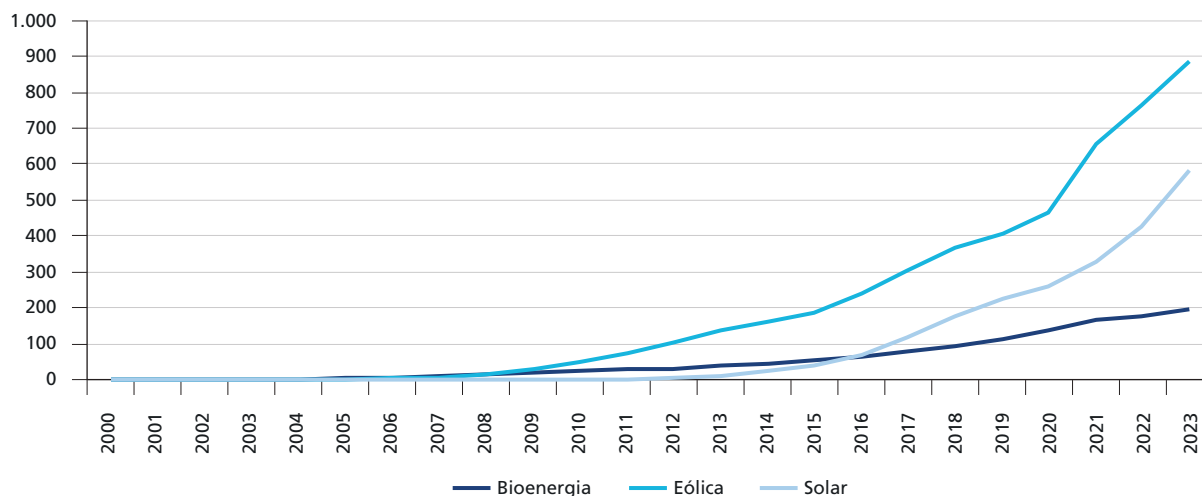
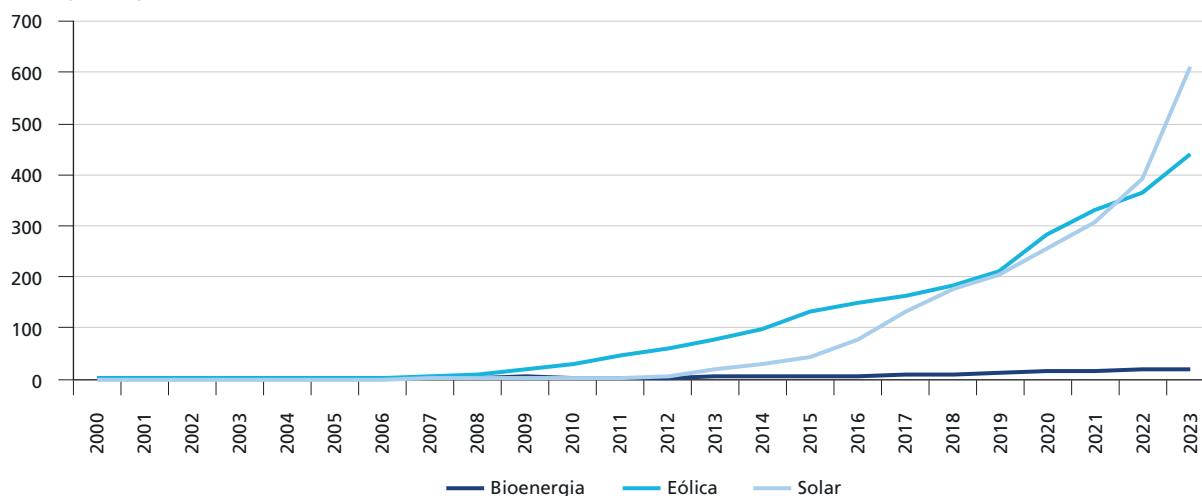
Fonte: Ember, 2024. Disponível em: <https://ember-climate.org/data/data-tools/data-explorer/>.

GRÁFICO 5

Capacidade instalada a partir de fontes limpas na China (2000-2023)

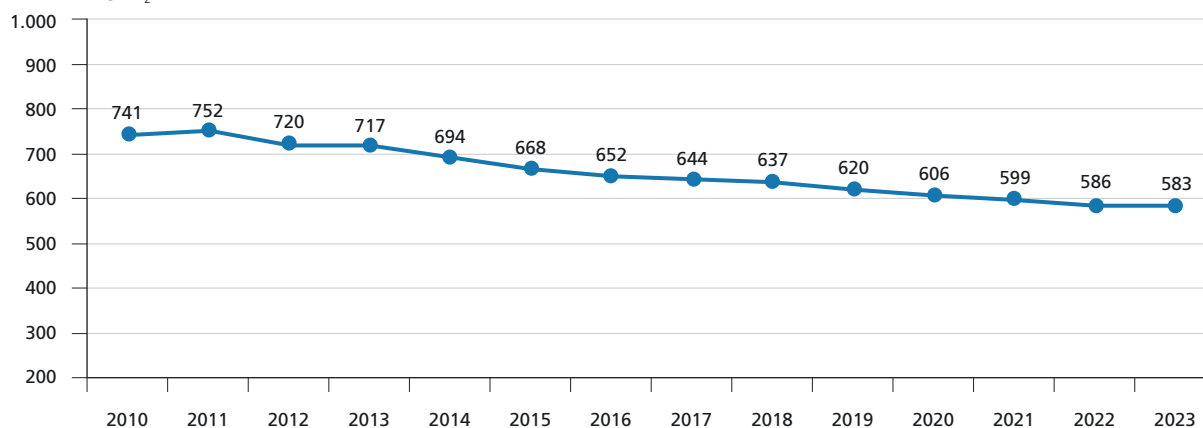
(Em GW)

Fonte: Ember, 2024. Disponível em: <https://ember-climate.org/data/data-tools/data-explorer/>.

O crescimento das energias renováveis tem permitido à China cumprir compromissos assumidos globalmente. Conforme meta apresentada na 15ª Conferência de Copenhague (COP 15), em 2009, a China logrou reduzir, em 2020, a intensidade de CO₂ em 48,4% em comparação com o nível de 2005. Na Cúpula de Ambição Climática de Paris, em 2020, o presidente Xi Jinping ainda afirmou que a China “adotaria políticas e medidas mais vigorosas” para 2030, incluindo a redução da intensidade de CO₂ em mais de 65% em relação aos níveis de 2005 (Chaney e Godement, 2021).

Em particular no setor de geração de eletricidade, observa-se a gradativa redução da intensidade de emissões, conforme se observa no gráfico 6.

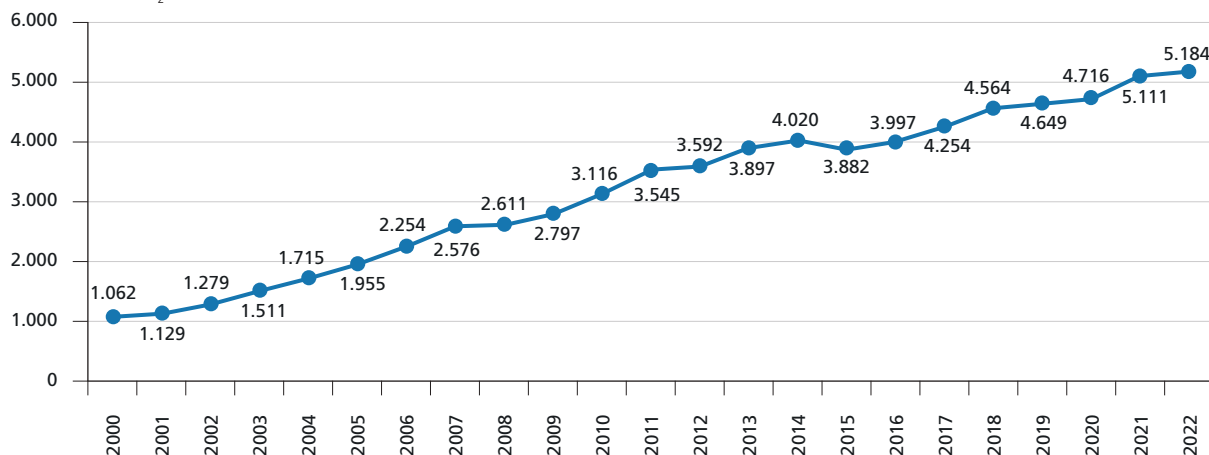
GRÁFICO 6

Intensidade de emissões no setor de geração de eletricidade da China (2010-2023)(Em gCO₂e/kWh)Fonte: Ember, 2024. Disponível em: <https://ember-climate.org/data/data-tools/data-explorer/>.

Adicionalmente, a China tem obtido êxitos relacionados aos esforços de conservação e eficiência energética. A intensidade energética, que mede a quantidade de energia necessária para gerar uma determinada quantidade de produto, teve queda superior a 70% em quatro décadas, passando de 3,4 toneladas de carvão equivalente (tce) por 10.000 RMB, em 1980, para 0,74 tce por 10.000 RMB, em 2020. Durante as últimas duas décadas, os esforços da China representaram metade da economia global de energia (UNCTAD, 2023).

Apesar desses progressos em direção ao estabelecimento de um sistema de energia menos intensivo em emissões e marcado por uma maior presença de energias renováveis, há no caso chinês a nítida manifestação das questões associadas ao triângulo energético, em especial de suas interações, traduzidas no “trilema” de energia. Nesse sentido, convém sublinhar os desafios referentes à dimensão da sustentabilidade de seu sistema de energia. O gráfico 7 evidencia como o grau de emissões de GEEs do sistema elétrico chinês é massivo e apresenta uma trajetória ascendente.

GRÁFICO 7

Emissões de CO₂ do setor de geração de energia da China (2000-2022)(Em MtCO₂e)Fonte: Ember, 2024. Disponível em: <https://ember-climate.org/data/data-tools/data-explorer/>.

O crescimento expressivo de cerca de 10% ao ano do PIB chinês desde o período de reforma e abertura comercial e econômica resultou na expansão da economia em cerca de cem vezes até 2020 (World Bank, 2020). Com a entrada da China na Organização Mundial do Comércio (OMC) e o aumento substancial do seu comércio exterior, as necessidades vinculadas à geração de eletricidade, indústria, transportes, infraestrutura e outros setores em expansão associados a esse crescimento impulsionaram a demanda energética no país, que registrou aumento de cerca de seis vezes nos últimos vinte anos, tanto em termos absolutos quanto *per capita*.³¹

O atendimento ao aumento no consumo de energia tornou a economia chinesa significativamente dependente do mercado energético global e de suas principais rotas de abastecimento, das quais se destaca o estreito de Malaca, por onde trafega a maior parte das importações chinesas de energia. Na China, a importação de petróleo bruto representa mais da metade do seu consumo total (IEA, 2021).

Nesse contexto, o crescimento da geração e da capacidade instalada a partir de fontes renováveis, conforme evidenciado nos gráficos 4 e 5, contribui ao equacionamento dos dilemas entre segurança, equidade e sustentabilidade, à medida que reduz a vulnerabilidade em face das importações de energia, diversifica as fontes de fornecimento de eletricidade e agrega aos esforços de mitigação das mudanças climáticas. Mesmo assim, as políticas do governo chinês direcionadas à diversificação da estrutura energética permanecem permeadas por limites que têm, até o momento, condicionado o seu processo de transição energética, marcado por progressos e desafios que se moldam aos dilemas do triângulo energético.

Isso fica evidente quando se analisa o setor de carvão. Em 2016, o governo chinês proibiu a construção de novas centrais, acarretando redução na utilização desse combustível. No entanto, a proibição expirou em 2018 e a construção de novas plantas voltou a acelerar. Em 2020, a China construiu três vezes mais capacidade de produção de energia a carvão do que o resto do mundo combinado, de acordo com o Global Energy Monitor e o Centro de Investigação sobre Energia e Ar Limpo (Maizland, 2021). Atualmente, a China é a maior produtora mundial e é responsável por cerca de metade do carvão consumido globalmente (Myllyvirta, 2023).

Em resumo, as necessidades de abastecimento energético da segunda maior economia do mundo implicaram também a gradual diversificação da matriz energética em direção a maior utilização de fontes renováveis e ganhos de eficiência conduzidos por políticas e incentivos motivados por diversos fatores. Esses fatores incluem não somente benefícios em termos de segurança energética e sustentabilidade, mas também o aproveitamento de oportunidades de diversificação produtiva e de inovação e desenvolvimento tecnológico (Hilton e Kerr, 2016; Queiroz e Nogueira, 2021).

4.1.1 Ação pública rumo ao esverdeamento da economia chinesa

Em termos de compromisso político, a China estabeleceu um quadro abrangente conhecido como a política 1+N. O número 1 representa o documento político que descreve os princípios orientadores para alcançar as metas de pico e neutralidade da China. O N abrange um plano de ação em conjunto com documentos complementares destinados a reduzir as emissões de carbono e a facilitar a transição para uma economia verde em vários setores. As ações da China visam a um conjunto de áreas prioritárias: energia, indústria, construção urbana e rural, economia circular e transporte (UNCTAD, 2023).

31. Disponível em: <https://ember-energy.org/countries-and-regions/china/>.

O plano de ação fornece um roteiro para a concretização dos objetivos climáticos para 2030 e 2060, incluindo metas efetivas nas áreas mencionadas. O plano menciona a meta de elevar a participação de fontes não fósseis de energia no total consumido para 80% até 2060 e atingir o pico e a estabilização do consumo de petróleo entre 2026 e 2030.

Entre as metas específicas relativas ao setor de energia estão: a manutenção da capacidade doméstica de processamento de petróleo bruto em 1 bilhão de toneladas até 2025; que pelo menos 50% da eletricidade seja transmitida por meio de novas linhas construídas para fontes renováveis; e que se atinja 40 GW de capacidade hidrelétrica instalada, sobretudo na região sudoeste.³² Outras metas incluem a redução de 65% das emissões de CO₂ por unidade do PIB até 2025, em comparação ao nível de 2005, e a elevação da representação das capacidades eólica e solar para 25% do total até 2030 (Boer e Danting, 2022).

De acordo com o 14º Plano Quinquenal (Five Year Plan – FYP), cujo planejamento se estende até 2025, o desenvolvimento do sistema energético da China envolverá cinco objetivos principais: i) segurança energética “mais segura e sólida”; ii) transição energética de baixo carbono “notavelmente eficaz”; iii) aumento “significativo” da eficiência energética; iv) melhoria “óbvia” da capacidade de inovação; e v) melhoria contínua dos serviços energéticos gerais (Carbon Brief, 2022).

As medidas adotadas nos âmbitos fiscal e tributário proporcionaram incentivos e subsídios importantes às indústrias verdes, paralelamente a uma maior regulação e oneração direcionadas às atividades poluidoras. Uma série de incentivos tributários foram introduzidos para desonerar empresas e governos locais engajados em investimentos de P&D e para estimular as indústrias verdes. Empresas qualificadas envolvidas na prevenção e no controle da poluição, por exemplo, podem usufruir de uma taxa preferencial reduzida de imposto de renda corporativo. Paralelamente, a geração de energia a partir de fontes renováveis, incluindo hidrelétricas, tornou-se elegível para deduções fiscais que variam de 50% a 100% do imposto sobre valor adicionado (IVA).³³

Desde a última década, a China dominou os investimentos globais em tecnologias de baixo carbono, representando quase metade do total. Em 2023, o país destinou cerca de US\$ 676 bilhões em investimentos, abrangendo, entre outros, energia solar e eólica, veículos elétricos e baterias. Esse montante representa cerca de 38% dos investimentos globais em transição energética, o equivalente aos investimentos combinados dos Estados Unidos (US\$ 303 bilhões) e da UE (US\$ 360 bilhões) (gráfico 8).

O ritmo de expansão parece constituir uma tendência nos próximos anos, com aproximadamente 379 GW de capacidade solar potencial em grande escala e a maior parte dos 371 GW de capacidade eólica potencial prevista para instalação até o final de 2025. Se concretizada, essa capacidade prospectiva tem o potencial de elevar a frota eólica global em quase 50% e impulsionar as instalações solares globais de grande escala em 85% em comparação com os níveis atuais, o que sinalizará o êxito da meta estabelecida no 14º FYP de atingir 1.200 GW em energia solar e eólica até 2030 (GEM, 2023).

A grande demanda proporcionada por esses investimentos possibilitou que a China se tornasse também a principal nação manufatureira de equipamentos utilizados na geração de energia a partir

32. Disponível em: https://en.ndrc.gov.cn/policies/202110/t20211027_1301020.html.

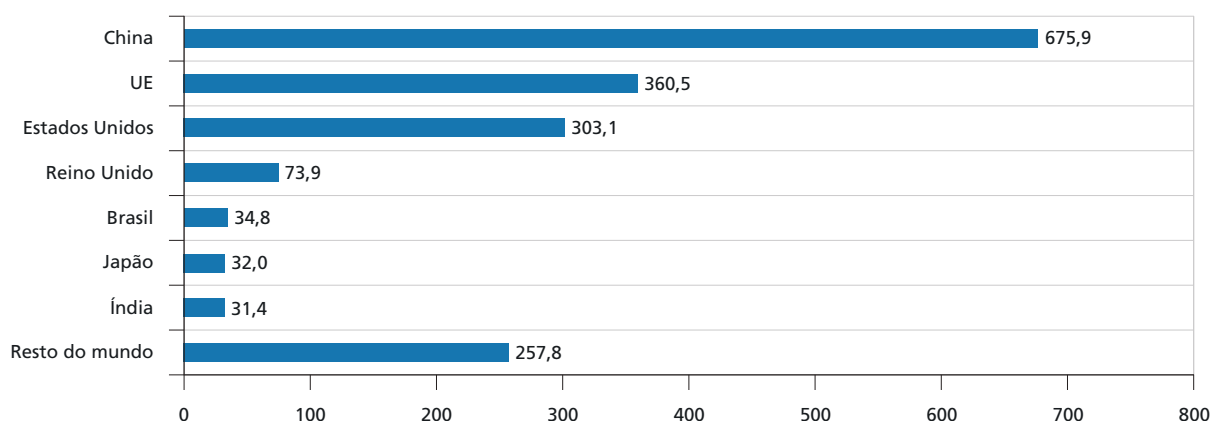
33. Disponível em: <https://taxsummaries.pwc.com/peoples-republic-of-china/corporate/taxes-on-corporate-income>.

de fontes renováveis e referência na fabricação de veículos elétricos e outras tecnologias de baixo carbono (Hawkins e Cheung, 2023).

GRÁFICO 8

Investimentos em transição energética¹ de países e regiões selecionados (2023)

(Em US\$ bilhões)



Fonte: BloombergNEF. Disponível em: <https://assets.bbhub.io/professional/sites/24/Energy-Transition-Investment-Trends-2024.pdf>.

Nota: ¹ Por investimentos em transição energética, entende-se o desenvolvimento de atividades e/ou de setores de energias renováveis, redes de transmissão, energia nuclear, armazenamento de energia, captura e armazenamento de carbono, hidrogênio, transporte e aquecimento eletrificados, bem como da indústria e dos transportes.

Ademais, as empresas chinesas desenvolveram laboratórios onde são pesquisadas e desenvolvidas as tecnologias capazes de afetar o combate à crise climática. Entre 2010 e 2019, 2.659 novas patentes de energias renováveis foram registradas por empresas, inventores e instituições chinesas, sendo 1.803 referentes à energia solar e 360, à eólica (Nurton, 2020).

O rápido desenvolvimento das tecnologias de baixo carbono e a expansão das inovações nesse setor na China são outros elementos que podem ser atribuídos às políticas chinesas. Notavelmente, o aumento nos pedidos de patentes atua como indicador-chave dessa conjuntura, especialmente quando comparado com a tendência decrescente observada na maioria dos países após 2012. A China tem registrado aumento consistente dos pedidos de patentes desde 2010, mantendo o maior volume de pedidos no setor de energia solar (Crijns-Graus *et al.*, 2022).

Enquanto em 1990 as empresas chinesas quase não obtiveram patentes internacionais, nos anos 2000, apesar de um aumento significativo, a atividade geral permaneceu comparativamente baixa em comparação com os seus homólogos globais. Em contraste, a partir de 2018-2019, elas conquistaram destaque em âmbito mundial ao registrarem aproximadamente seis vezes mais patentes internacionais para baterias e energia solar fotovoltaica, e oito vezes mais para tecnologias de veículos elétricos em comparação aos registros de 2008-2009. No total, o número de patentes relacionadas com energia na China aumentou quase quarenta vezes entre 2000 e 2020 (IEA, 2021).

Segundo o relatório da IEA (2022c) intitulado *Tracking Clean Energy Innovation: focus on China*, o fato de cerca de 80% das patentes chinesas nessas tecnologias também estarem hoje protegidas no exterior sugere que sua qualidade melhorou e que a transição do país de importador de tecnologia para inovador foi resultado de uma abordagem única, combinando a formação de *joint-ventures*

e parcerias corporativas, um grande mercado interno, políticas de atração de mercado, apoio à promoção de recursos e forte competição interempresarial baseada em tecnologia.

No contexto da aceleração das mudanças climáticas e dos alertas sobre as consequências irreversíveis de seus desencadeamentos, as ações da China em matéria de transição energética têm impactos fundamentais nas perspectivas globais para o êxito dos objetivos de mitigação.

Muitos avanços foram resultantes da combinação de políticas públicas e investimentos (públicos e privados) na promoção da descarbonização da economia chinesa, sobretudo no aumento da participação das energias renováveis na matriz energética, mas também em outras tecnologias, como os veículos elétricos. Como resultado, o país assumiu a liderança no desenvolvimento tecnológico das indústrias verdes. Combinando esses avanços com os incentivos ao combate às mudanças climáticas e à poluição, há perspectivas promissoras de que a transição energética de baixo carbono na China continuará se expandindo nos próximos anos.

Contudo, não é possível minimizar os desafios intrínsecos à descarbonização de uma economia altamente carbonífera, cujo sistema de geração de eletricidade permanece muito dependente do recurso em questão. Não apenas o carvão constitui uma importante fonte de receitas para províncias produtoras, como a China ainda se mantém como seu maior importador mundial (Myllyvirta, 2023). Incentivos à produção de carvão seguem existindo na China, assim como, apesar de declarações emitidas pelo alto escalão político e das novas diretivas de investimentos e financiamentos no exterior, os projetos executados por seus bancos e suas empresas permanecem substancialmente fósseis (Bridle *et al.*, 2016).³⁴

4.2 A transição energética na América Latina

A América Latina comporta 9% da população global, 6% do fornecimento mundial de energia e apenas 4% das emissões anuais de GEE, com significativa heterogeneidade em termos de dotação de recursos naturais, configuração dos sistemas de energia e políticas de planejamento energético e ambiental. Os países encontram-se em diferentes estágios de transição energética (WEF, 2023).

De acordo com os *scores* do ETI, a transição é liderada por Brasil, Uruguai, Costa Rica e Chile, representantes regionais que se encontram entre as trinta maiores pontuações globais (tabela 2).

TABELA 2

Pontuações do ETI na América Latina em 2023

Posição global	País	Pontuação ETI	Varição em relação a 2014 (%)
14 ^a	Brasil	65,9	4,61
23 ^a	Uruguai	63,6	3,58
25 ^a	Costa Rica	63,5	2,94
30 ^a	Chile	62,5	5,26
34 ^a	Paraguai	61,9	5,63
39 ^a	Colômbia	60,5	4,40
47 ^a	El Salvador	57,3	-1,27

(Continua)

34. Mais informações disponíveis em: <https://www.bu.edu/cgp/>.

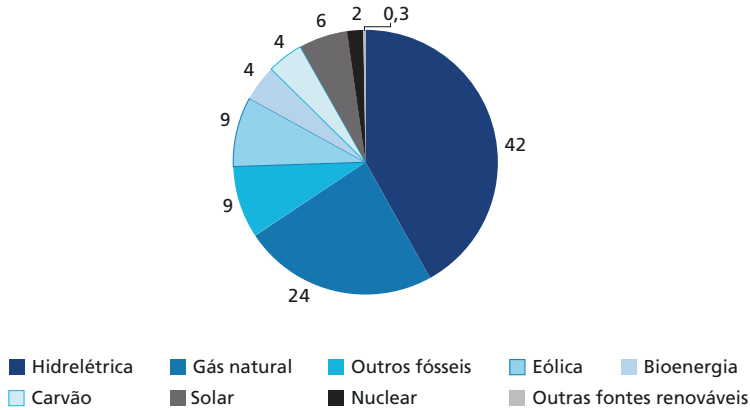
(Continuação)

Posição global	País	Pontuação ETI	Variação em relação a 2014 (%)
51 ^a	Panamá	56,4	1,33
53 ^a	Peru	56,4	-1,72
68 ^a	México	54,1	1,99
74 ^a	Bolívia	53,5	3,83
78 ^a	Equador	52,8	3,43
85 ^a	Argentina	52,0	2,49
87 ^a	Guatemala	51,9	4,56
93 ^a	República Dominicana	50,3	8,68
98 ^a	Trinidad e Tobago	48,3	-1,30
100 ^a	Honduras	48,0	0,62
103 ^a	Venezuela	47,7	1,56
114 ^a	Nicarágua	44,9	-0,16
115 ^a	Jamaica	44,9	2,31

Fonte: WEF (2023).
Elaboração dos autores.

Graças à elevada participação das energias renováveis na geração de eletricidade, os combustíveis fósseis representam cerca de dois terços da matriz energética da América Latina, abaixo dos 80% identificados globalmente.³⁵ O gráfico 9 ilustra essa participação das fontes renováveis na região, com destaque para a energia hidrelétrica.

GRÁFICO 9
Geração de eletricidade na América Latina em 2023, por fonte
(Em %)



Fonte: Ember, 2024. Disponível em: <https://ember-climate.org/data/data-tools/data-explorer/>.

Embora a relação entre renováveis e fósseis tenha se mantido em níveis estáveis ao longo das últimas décadas, houve certo declínio da participação da geração hidrelétrica entre 2000 e 2023, de 60% para 42%, movimento que foi acompanhado pelo crescimento das fontes eólica e solar,

35. Disponível em: <https://www.iea.org/data-and-statistics/charts/increase-in-annual-clean-energy-investment-in-selected-countries-and-regions-2019-2023>.

que passaram para uma representação combinada de cerca de 15%.³⁶ Identificou-se também maior representação para bioenergia, que elevou participação de 2% para 4%, durante o mesmo período.

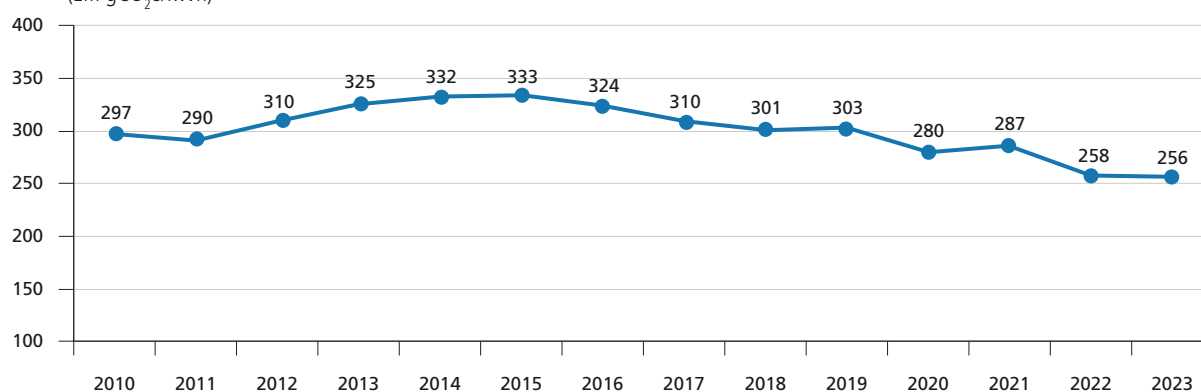
O gás natural experimentou crescimento significativo, praticamente dobrando sua participação desde o ano 2000, indicando o emprego enquanto substituto de combustíveis fósseis mais poluentes, como carvão e petróleo (Lampis *et al.*, 2022; Guerrero, 2021). Embora sujeito a críticas, o gás natural contribui para diversificar as matrizes e garantir a segurança energética, além de viabilizar a expansão de fontes intermitentes, como a eólica e a solar.³⁷

Essa mudança estrutural implicou redução nas emissões de GEE na geração de eletricidade, conforme ilustra o gráfico 10.

GRÁFICO 10

Intensidade de emissões no setor de geração de eletricidade da América Latina (2010-2023)

(Em gCO₂e/kWh)



Fonte: Ember, 2024. Disponível em: <https://ember-climate.org/data/data-tools/data-explorer/>.

Essa trajetória descendente coincidiu com a expansão da capacidade instalada renovável. O setor eólico praticamente triplicou desde 2015, incrementando-se de 14 GW para 43 GW a potência instalada. A expansão da energia solar se deu de forma ainda mais acelerada, tornando-se a fonte limpa mais disseminada na América Latina, com um total de 46 GW. Já com relação à bioenergia, houve também crescimento, com a capacidade mais que dobrando entre 2010 e 2022 (gráfico 11).

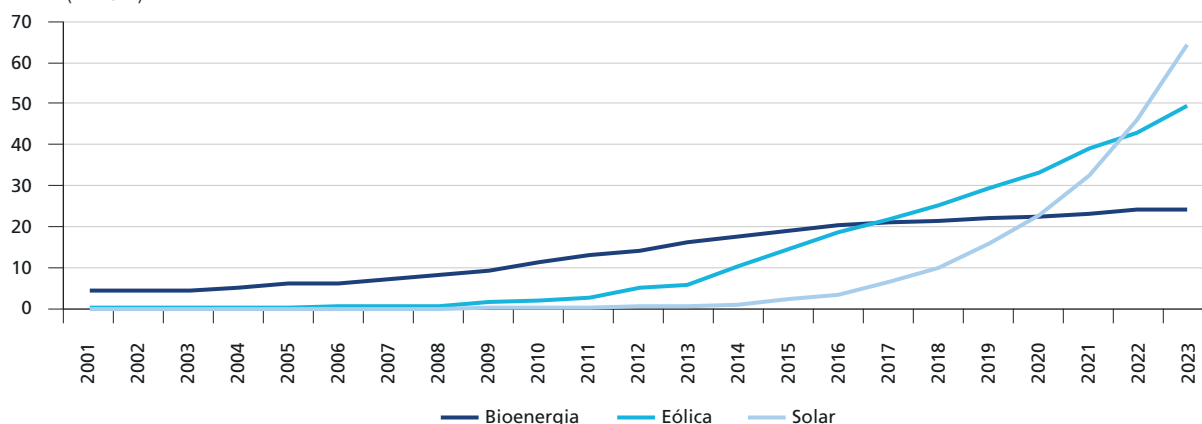
36. Tomando o caso brasileiro como exemplo, Losekann e Tavares (2019) observam que a energia hidrelétrica apresenta restrições para atender ao crescimento da demanda futura por energia, dado que o potencial de geração a partir desta fonte já foi amplamente explorado. Acrescenta-se a isto os elevados custos financeiros e socioambientais para construção e maturação de novas usinas, em especial as de grande porte.

37. Em entrevista para Koop (2023), Andrés Rebolledo, secretário executivo da Organização de Energia da América Latina (Organización Latinoamericana de Energía – Olade), defendeu que gás natural constitui uma fonte de energia de menor impacto ambiental e que contribui para garantir a segurança energética, mostrando-se como combustível de transição até o momento em que se encontrem soluções para integração em larga escala de fontes renováveis intermitentes por meio de tecnologias de armazenamento.

GRÁFICO 11

Capacidade instalada a partir de fontes limpas na América Latina (2001-2023)

(Em GW)

Fonte: Ember, 2024. Disponível em: <https://ember-climate.org/data/data-tools/data-explorer/>.

Os avanços foram liderados por Brasil, México e Chile, responsáveis (em conjunto) por 88% e 83% das capacidades de geração solar e eólica da região, respectivamente. O Brasil ainda se destaca por sediar 70% da capacidade de geração a partir de bioenergia.

Progressos também foram obtidos pela Argentina, que adicionou 3 GW de capacidade eólica entre 2014 e 2021, e pelo Uruguai, que triplicou sua potência eólica durante o mesmo período. Paraguai e Costa Rica, ao lado do próprio Uruguai, se notabilizam por suas matrizes de geração compostas quase que exclusivamente por fontes renováveis (Pablo-Romero, Sanchez-Braza e Romero, 2022), enquanto para a Colômbia se projeta crescimento vertiginoso das energias eólica e solar nos próximos anos.³⁸

A América Latina dispõe, portanto, de imenso potencial para produção de energias limpas, com possibilidades para tornar o fornecimento de eletricidade ainda menos intensivo em emissões (IEA, 2023b). Esta perspectiva é corroborada pelo estudo publicado pelo Global Energy Monitor (GEM), que identifica projetos anunciados, em pré-construção ou em construção, que somam mais de 319 GW de capacidade eólica e solar. Caso plenamente efetivados, estes projetos proporcionariam crescimento de mais de 460% da capacidade destas fontes até 2030 (Bauer *et al.*, 2023).

A concretização destes empreendimentos depende, contudo, da reversão de infraestruturas tradicionalmente desenhadas para sustentar a produção e o consumo de fontes fósseis. Isto implica modernizar os sistemas elétricos, incluindo a construção de redes regionais interconectadas,³⁹ bem como expandir a infraestrutura de apoio, tornando tanto a conectividade transfronteiriça quanto sistemas escaláveis de armazenamento essenciais para viabilizar matrizes baseadas em renováveis (Espinosa e Melgar, 2023).

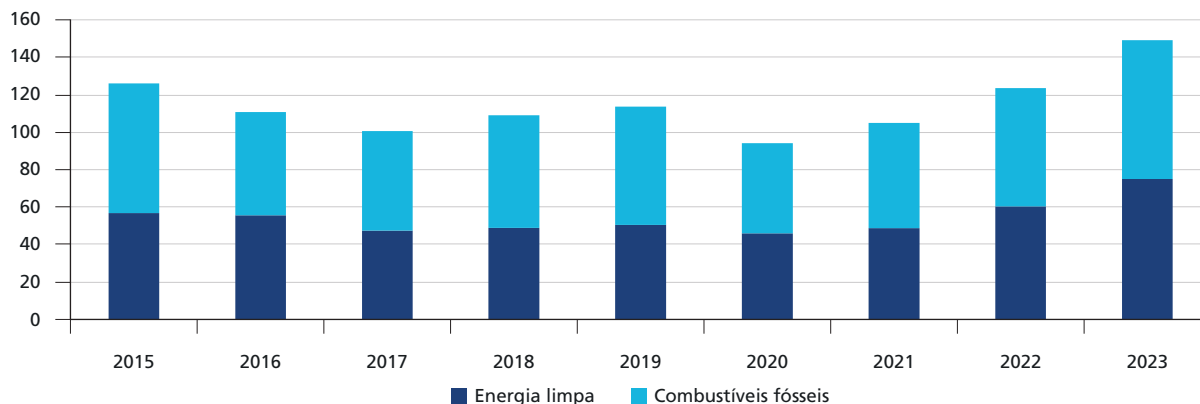
38. Atualmente, as fontes renováveis (eólica e solar) representam apenas 1,5% da capacidade instalada em operação na Colômbia. Contudo, projeta-se que, com a efetivação de projetos já aprovados, a participação combinada de ambas as fontes aumente para quase 40,0% em 2027 (Araújo e Muñoz Cabré, 2023).

39. Em relação aos incentivos à integração energética regional, Lins e Mascotte (2020) identificam que a integração poderia prover a flexibilidade ao sistema por meio da complementariedade, favorecendo a maior participação de fontes renováveis intermitentes.

GRÁFICO 12

Investimentos em energia¹ na América do Sul, Central e Caribe (2015-2023)

(Em US\$ bilhões)



Fonte: IEA (2024).

Nota: ¹ Os investimentos em energia limpa incluem geração a partir de fontes renováveis e energia nuclear, sistemas de armazenamento, redes de eletricidade, combustíveis fósseis com captura e armazenamento de carbono (CCUS) e setores de uso final. As fontes fósseis englobam atividades de exploração e produção de petróleo e gás e geração de energia a partir do carvão, petróleo e gás natural (IEA, 2024).

De acordo com a IEA (2024), os investimentos no setor de energia da América Latina, excluindo o México, somaram cerca de US\$ 150 bilhões em 2023. O crescimento dos investimentos em energias limpas, especialmente geração a partir de fontes renováveis, tem se dado em paralelo aos aportes em atividades ligadas aos combustíveis fósseis.

Em que pese a expansão dos investimentos em energias limpas, é necessário acelerar a mobilização de recursos para cumprir com as metas de neutralidade de carbono até 2050, assumidas por quase metade dos 33 países da América Latina, incluindo Brasil, Chile, Costa Rica e Colômbia. De acordo com a IEA (2024), o investimento anual médio em energia limpa no período de 2026 a 2030 precisaria quadruplicar em comparação com a década anterior para se alinhar a esses objetivos. Neste sentido, é fundamental endereçar melhorias em termos de infraestrutura e estruturas de incentivos regulatórios e institucionais, bem como superar desafios associados às dimensões da equidade e da segurança energética, que tradicionalmente limitaram as trajetórias de transição na região.

A década passada constituiu um período de lentos progressos socioeconômicos para a América Latina, com taxas de crescimento de apenas um terço da média global. Este panorama, combinado a restrições fiscais, endividamento externo e inflação alta, impôs barreiras para a qualidade do fornecimento de energia e redução da pobreza energética: atualmente, 16 milhões de pessoas na região não têm acesso à eletricidade, enquanto 77 milhões não têm acesso a combustíveis limpos e modernos para cozinhar (IEA, 2021; Martínez, 2023).

4.2.1 Desempenho e condições habilitadoras para a transição energética na América Latina

Nas dimensões de equidade e segurança, os desafios associados à construção de sistemas de energia acessíveis, confiáveis e resilientes são ligados às dificuldades concernentes aos países importadores (Stevens, 2022). Como resultado, a sustentabilidade dos sistemas de energia da região se mostrou ofuscada quando observado o crescimento agregado do ETI desde 2014, que acumulou ganhos ao redor de 5% ao longo dos últimos dez anos, patamar inferior ao verificado mundialmente (tabela 3).

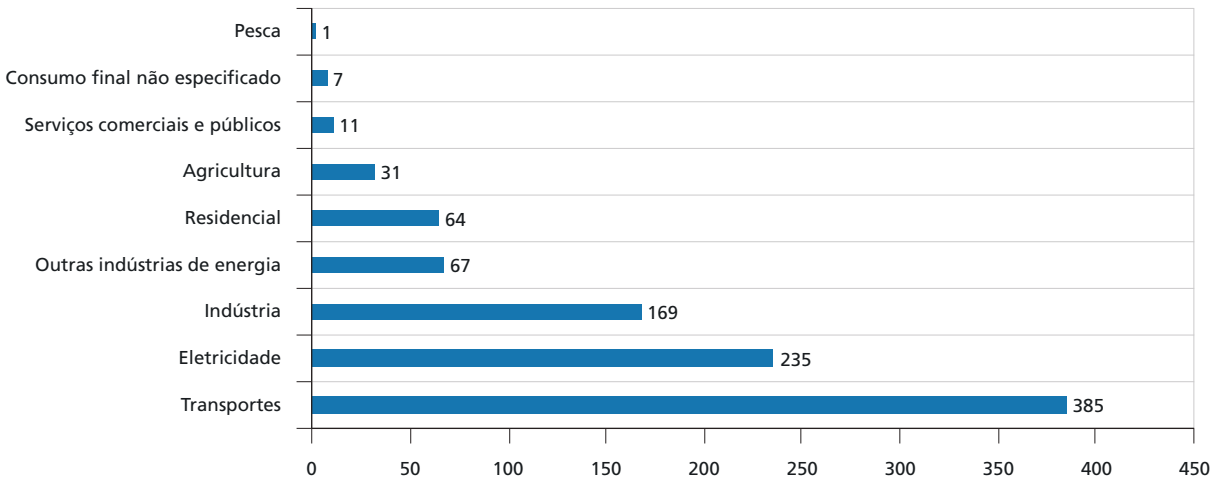
TABELA 3
ETI e dimensões médias para transição energética na América Latina (2014-2023)

Ano	ETI	Desempenho do sistema	Preparação para transição
2014	52,20	62,30	36,90
2015	52,60	62,60	37,40
2016	53,20	63,70	37,50
2017	54,20	64,40	39,00
2018	54,90	64,60	40,40
2019	54,50	64,70	39,10
2020	54,30	64,60	38,80
2021	54,40	64,50	39,20
2022	54,90	65,20	39,50
2023	54,80	64,80	39,80
Crescimento acumulado no período (%)	4,74	3,86	7,29

Fonte: WEF (2023).
Elaboração dos autores.

Além do fornecimento seguro e acessível, integra o rol de pilares da transição energética na América Latina a adoção de esforços para promover a descarbonização de setores de uso final, em especial de transportes, responsável por cerca de 40% das emissões do setor de energia. O gráfico 13 ilustra a distribuição de emissões de GEE por setores na América Latina.

GRÁFICO 13
Distribuição setorial das emissões relativas ao setor de energia na América Latina em 2020
(Em MtCO₂e)



Fonte: Energy Statistics Data Browser, 2020. Disponível em: <https://www.iea.org/data-and-statistics/data-tools/energy-statistics-data-browser?country=WEOCSAM&fuel=Energy%20consumption&indicator=TFCSHareBySector>. Acesso em: 10 set. 2024.

Soto *et al.* (2022) postulam que as ações contínuas de eletrificação e melhorias de eficiência energética colaboram para mitigação de emissões em segmentos de uso final. Os ganhos de eficiência tendem a implicar menores necessidades de investimento no setor elétrico, enquanto a expansão da eletromobilidade proporciona redução de emissões no setor de transportes, embora dependa do ritmo da descarbonização da matriz elétrica.

Em que pese os benefícios de ganhos de eficiência, que podem produzir reduções de pelo menos 20% no consumo de energia (Yepez e Urteaga, 2023), a América Latina tem progredido de forma modesta neste quesito, com reduções anuais de intensidade energética inferiores a outros países e regiões.⁴⁰ Apesar disto, Lapillone e Sudries (2023) indicam que a adoção de iniciativas de eficiência energética⁴¹ tem se disseminado na região, com maior intensidade no transcorrer da última década.⁴²

O uso mais eficiente de energia se mostra como condição para a introdução de veículos elétricos, segmento que deve conquistar mais espaço nos sistemas de transporte. Espera-se que o mercado regional de veículos elétricos cresça para US\$ 3,5 bilhões em 2028, ante o atual montante de US\$ 1,46 bilhão. Brasil e México lideram as vendas de veículos híbridos e elétricos, enquanto Colômbia e Costa Rica buscam aderir a este movimento por meio da adoção de incentivos financeiros (Barneda, 2023; Carlier, 2023; Moya, 2023). O Chile, por sua vez, lidera a eletrificação de sistemas de transporte coletivo, com cerca de 40% da frota regional de ônibus elétricos⁴³ (Monroy, 2023).

A reconfiguração dos sistemas de energia para acomodar crescentes quantidades de fontes intermitentes e permitir o crescimento da frota de veículos híbridos e elétricos pode ser viabilizada pelo desenvolvimento de soluções de baterias e sistemas de armazenamento (Soto *et al.*, 2022).

Parte desse esforço pode ser impulsionado pela abundância de minerais estratégicos, elementos tidos como centrais nas novas indústrias verdes (Vasquez, 2023). A riqueza mineral poderia render para a região oportunidades de capitalizar inovações no segmento de armazenamento e produzir benefícios em termos de desenvolvimento, agregação de valor e encadeamentos produtivos (Salazar-Xirinachs, 2023).

Enquanto Bolívia, Argentina e Chile dispõem de mais de 60% dos recursos de lítio identificados globalmente, em particular na região conhecida como “triângulo do lítio”, os dois últimos, somados ao Brasil, encontram-se entre os cinco principais produtores da *commodity* (tabela 4).

Embora a crescente demanda por lítio proporcione oportunidades, a atividade de extração implica desafios ambientais e a proteção aos direitos de comunidades locais. Em paralelo, há receios a respeito da conformação de arranjos de interação pautados pelo “colonialismo verde” ou “extrativismo verde”, por meio dos quais se cristalizariam desigualdades e a condição subordinada da América Latina como fornecedora de *commodities* para a transição energética (Dorn, 2022; Blair *et al.*, 2023).

40. Nos últimos quinze anos, os Estados Unidos e a UE reduziram sua intensidade energética entre 2,0% e 1,8% ao ano, enquanto a América Latina obteve reduções anuais médias de apenas 0,5% (Vasquez, Steinbuks e Estevez, 2023).

41. As medidas incluem aplicações de eficiência para o setor residencial, suporte para eletrificação de modais de transporte, padrões de eficiência para motores elétricos, requerimentos mandatórios para grandes consumidores e padrões mínimos de desempenho (Minimum Energy Performance Standards – MEPS).

42. De acordo com mapeamento realizado em dezesseis países, foram 12 novas medidas por ano entre 2010 e 2018 e 24 novas medidas desde 2019, em comparação a 4 por ano entre 2000 e 2009.

43. O país é seguido pela Colômbia, com 1.589, ou 31% da frota regional de ônibus elétricos. México, Brasil e outros países completam a lista com menos de 1 mil ônibus cada (Monroy, 2023).

Entretanto, é fato que os combustíveis de baixas emissões são fonte de oportunidades, incluindo-se não somente os biocombustíveis, mas também hidrogênio verde,⁴⁴ cujo potencial de aplicação na América Latina se assenta na disponibilidade de recursos renováveis (Machado, 2023; Oliveira, 2022). Há projetos operacionais e em desenvolvimento no Brasil, Colômbia, Argentina, Chile e Uruguai (Cuberos, 2022), em que pese as incertezas quanto às futuras fontes de demanda e o ritmo de maturação desta tecnologia (Koop, 2023).

TABELA 4

Produção estimada e distribuição global de reservas e recursos de lítio (2022)

(Em toneladas métricas)

País	Produção estimada	Reservas ¹	Recursos ²
Argentina	6.200	2.700.000	20.000.000
Austrália	61.000	6.200.000	7.900.000
Brasil	2.200	250.000	730.000
Canadá	500	930.000	2.900.000
Chile	39.000	9.300.000	11.000.000
China	19.000	2.000.000	6.800.000
Portugal	600	60.000	270.000
Zimbábue	800	310.000	690.000
Bolívia	-	-	21.000.000
Estados Unidos	-	1.000.000	12.000.000
Outros países	-	3.300.000	14.028.000
Total	129.300	26.050.000	97.318.000

Fonte: USGS (2023).

Notas: ¹ As reservas constituem os recursos que podem ser economicamente extraídos ou produzidos no momento de sua determinação (USGS, 2023).² Refere-se aos recursos minerais ou de outro tipo para os quais a localização, a qualidade, a quantidade e o teor são conhecidos ou estimados a partir de evidências geológicas específicas, embora sem a devida comprovação de viabilidade técnica e econômica (USGS, 2023).

Obs.: Áustria, Congo, República Tcheca, Finlândia, Alemanha, Gana, Mali, México, Namíbia, Sérvia e Espanha têm reservas reportadas. Além destes países e da Bolívia, outros três países apresentam disponibilidade de recursos de lítio: Rússia, Peru e Cazaquistão.

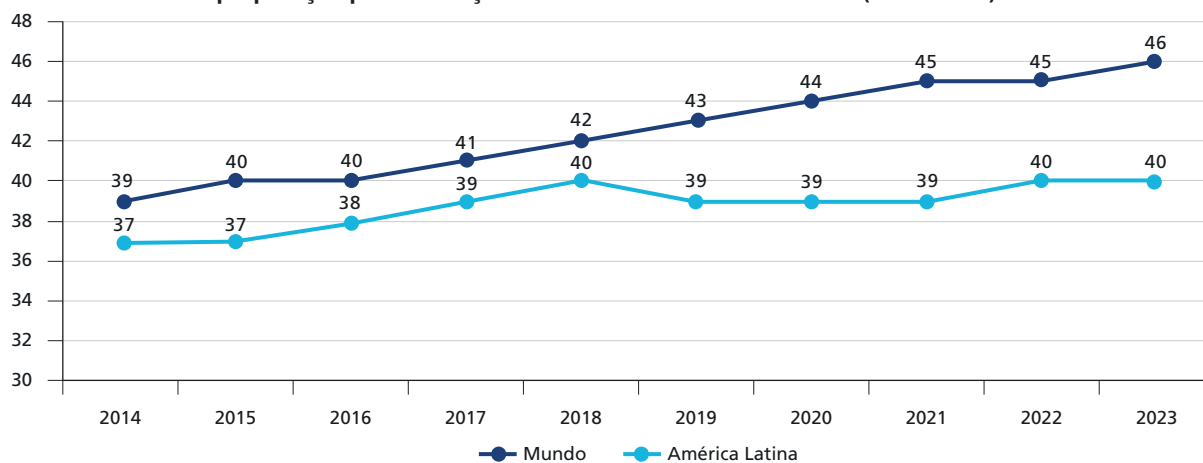
Por fim, é preciso evidenciar que a concretização de trajetórias efetivas de transição depende da construção de ambientes econômicos, regulatórios e político-institucionais favoráveis à descarbonização. A despeito das ressalvas anteriormente assinaladas, há a estagnação no subíndice de preparação para transição na América Latina (gráfico 14), situando a região abaixo da média mundial, posição que sugere limitações em termos de recursos, infraestrutura, arquitetura institucional e regulatória e capital humano.

As dificuldades em termos de preparação para a transição manifestam-se nos custos elevados de capital para a região, superiores em comparação a outros mercados, inclusive emergentes. A discrepância, que restringe a mobilização de recursos para transição energética, está associada a diversos fatores, incluindo volatilidade macroeconômica, risco cambial, sistemas financeiros pouco desenvolvidos, além da instabilidade política (Palacios e Cárdenas, 2022).

44. Diferentemente do chamado "hidrogênio cinza", produzido a partir de combustíveis fósseis, o hidrogênio verde é obtido a partir de fontes renováveis de energia por meio de processos de eletrólise da água, podendo ser utilizado como alternativa sustentável em setores-chave, a exemplo de transporte, indústria e geração de energia. As suas aplicações incluem a produção de células de combustível para geração de eletricidade, combustível para veículos elétricos e matéria-prima para produtos químicos. Há desafios associados aos custos para produção de hidrogênio verde, que ainda não se mostram competitivos quando comparados com os combustíveis fósseis (Oliveira, 2022).

GRÁFICO 14

Subíndice de preparação para transição na América Latina e no mundo (2014-2023)



Fonte: WEF (2023).
Elaboração dos autores.

O objetivo de acelerar a transição na região demanda superar estes desafios e implementar ações tidas como habilitadoras, entre as quais se destacam: aperfeiçoar a governança e promover participação ativa de entidades públicas e privadas; incorporar a integração e a interconexão regional nas estratégias energéticas de longo prazo; e adotar programas de eficiência para reduzir a intensidade energética e promover a competitividade (Martínez, 2023).

Soma-se a isto o imperativo de reforçar as políticas de fiscalização e monitoramento e firmar parcerias capazes de catalisar recursos para a expansão das fontes renováveis, condição necessária para descarbonizar os sistemas elétricos e viabilizar avanços em setores de uso final. Para este objetivo, sublinha-se não somente a construção de mecanismos de coordenação regional, mas também a exploração de complementaridades e sinergias com parceiros extrarregionais, incluindo potências tecnológicas e financeiras como a China.

5 SINERGIAS E POTENCIALIDADES ENTRE CHINA E AMÉRICA LATINA PARA TRANSIÇÃO ENERGÉTICA

A observação dos indicadores do ETI permite identificar esforços empreendidos tanto pela China quanto pelos países da América Latina no processo de descarbonização de suas economias. No entanto, ainda que esta região disponha de grande potencial para desenvolver sistemas de geração de energia limpa e acelerar sua trajetória de transição energética, a grande lacuna de investimentos para financiar o processo constitui um dos principais fatores que explicam a lentidão observada.

Alternativamente, a China, mesmo possuindo uma matriz energética extremamente dependente de recursos fósseis, sobretudo o carvão, tem intensificado esforços na promoção de sua transição energética, a ponto de transformar-se em potência global no desenvolvimento de tecnologias verdes e energias renováveis, com protagonismo de diversas grandes empresas.

O país asiático, maior fabricante mundial de equipamentos de energia renovável e principal investidor em tecnologias verdes e transição energética, emergiu como aliado-chave e importante parceiro econômico da América Latina, com participação significativa em inúmeros projetos

com impacto substancial no desenvolvimento econômico e, potencialmente, nas trajetórias de transição energética.

Sua contribuição tem potencial para desempenhar um papel significativo na diversificação de matrizes energéticas e na redução da dependência dos combustíveis fósseis. Essa aptidão ganha ainda mais força considerando que o país se consagrou, por meio de suas empresas e entidades de financiamento, como um dos grandes investidores e financiadores nos países em desenvolvimento.

Em 2020, a China liderou, pela primeira vez, as saídas de investimento externo direto (IED) no mundo. Entre 2012 e 2022, o IED global chinês ultrapassou US\$ 1 trilhão, segundo o Banco Mundial.⁴⁵ O volume de IED chinês representou mais de 10% da quota global durante cinco anos consecutivos e esteve entre os três maiores por dez anos seguidos (Peng, Ji e Kong, 2023; China's..., 2022).

Além disso, a China se destaca como relevante financiadora de projetos de desenvolvimento. Empréstimos e financiamentos – concedidos principalmente por meio do Banco de Desenvolvimento da China (China Development Bank – CDB) e do Banco de Exportação e Importação da China (China Export-Import Bank – Chexim) – chegaram a eclipsar o volume desembolsado por instituições tradicionais como o Banco Mundial (Horn, Reinhart e Trebesch, 2019; Ray e Simmons, 2020).

A China reúne condições que a colocam em posição singular para contribuir com os esforços de transição energética nos países em desenvolvimento. O país asiático dispõe de robusta indústria eólica e solar, tem gradativamente se tornado fonte de IED⁴⁶ em energias alternativas e outras tecnologias energéticas e desfruta de experiência acumulada no provimento combinado de financiamento, tecnologia e serviços de construção para projetos de infraestrutura (Bandhary *et al.*, 2022; Cabré, Gallagher e Li, 2018).

Em termos acumulados, contudo, estes investimentos ainda se encontram concentrados em combustíveis fósseis. No caso do IED, foram mais de US\$ 52 bilhões direcionados apenas ao setor de carvão, entre 2013 e 2023 (Zhou e Ma, 2023). Os empréstimos e financiamentos do CDB e do Chexim também se notabilizam por sua predominância em fontes fósseis de energia: entre 2000 e 2021, ambas as instituições financiaram aproximadamente 24 GW em projetos de carvão no exterior, tornando a China um dos “campeões” no patrocínio de projetos de carvão (Kong e Gallagher, 2021).

Como forma de equalizar o descompasso entre os avanços obtidos pela China na arena da sustentabilidade e o perfil de seus investimentos e financiamentos internacionais, o governo chinês emitiu diretivas nos últimos anos centradas na elevação dos padrões socioambientais de seus projetos no exterior. As novas diretrizes⁴⁷ incluem o compromisso de encerrar o patrocínio para novos projetos de carvão⁴⁸ e de incentivar o desenvolvimento de empreendimentos em energias limpas no exterior (Nedopil *et al.*, 2021; Sandalow *et al.*, 2022).

45. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/BM.KLT.DINV.CD.WD?locations=CN>.

46. Desde 2018, os fluxos acumulados de IED chinês em energias alternativas praticamente duplicaram, subindo de US\$ 21 bilhões para mais de US\$ 38 bilhões, segundo dados da China Global Investment Tracker (CGIT). Disponível em: <https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/>.

47. Destacam-se, até o momento, as Diretrizes para a Proteção Ecológica e Ambiental de Projetos de Cooperação em Investimento Estrangeiro e Construção, que encoraja as empresas a priorizarem projetos “verdes e de alta qualidade no exterior” e as Orientações de Desenvolvimento Verde para projetos da Nova Rota da Seda (Belt and Road Initiative – BRI), que estipulam um sistema de classificação de empreendimentos de acordo com o risco ambiental estimado que representam (Amaral *et al.*, 2023).

48. O compromisso da China foi publicizado antes da COP26, sediada em Glasgow, na Escócia, onde o tema do financiamento público para usinas de carvão se situou no centro das discussões.

As repercussões deste processo na América Latina constituem fenômeno emergente e com contornos que sugerem relevantes oportunidades para a região em termos de transição energética. Ainda que as empresas chinesas estejam envolvidas em projetos de grande porte em setores como petróleo e gás na região, o foco destes investimentos tende a ser mais diversificado se comparado com outras regiões, com destaque, em particular, para projetos envolvendo usinas hidrelétricas (UHEs), tanto na geração de energia quanto na sua transmissão e distribuição. Há também aumento notável na atenção a fontes alternativas, como a energia fotovoltaica e eólica.

A presença chinesa no setor hidrelétrico foi responsável pela maior parte dos volumes de IED e/ou financiamento direcionados a projetos de energias renováveis na região. Ao longo da última década a China expandiu sua participação na geração hidrelétrica na região por meio da aquisição de ativos, financiamento de projetos e contratos de construção de novas centrais.

A China Three Gorges (CTG), maior estatal chinesa de geração de energia hidrelétrica, adquiriu participação em usinas importantes no Brasil desde 2014, como Santo Antônio do Jari (Amapá), Cachoeira Caldeirão (Amapá) e São Manoel (Mato Grosso), e, desde então, expandiu sua participação na América Latina.⁴⁹ Hoje, a empresa conta com operações em países como Equador, Bolívia, Chile e Peru. Salienta-se a aquisição do portfólio de dez centrais elétricas da Duke Energy no Brasil, por US\$ 1,2 bilhão, com capacidade de geração superior a 2 GW e a compra das hidrelétricas Jupia e Ilha Solteira por US\$ 3,7 bilhões no leilão realizado pela Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), no Brasil.⁵⁰ Com isso, a empresa chinesa tornou-se a segunda maior geradora privada (sob a perspectiva do Estado brasileiro).⁵¹ A empresa adquiriu ainda ativos no Peru por US\$ 3,6 bilhões, contando, por exemplo, com uma usina de 456 MW da Odebrecht (Lima, 2017).

Destaca-se também, em termos de volume de investimento, o empreendimento da Sinohydro no Equador, a usina Coca Codo Sinclair, por US\$ 3,4 bilhões, que poucos anos após sua inauguração enfrenta diversos problemas estruturais na construção do projeto (Kliman *et al.*, 2019).

Os financiamentos chineses igualmente aumentaram de forma substancial na última década. A Argentina recebeu até o momento a maior parcela dos recursos (em número de contratos e volume financeiro). Isto se deve em grande parte ao contrato de construção das barragens La Barrancosa e Condor Cliff, um complexo hidrelétrico localizado na província de Santa Cruz. Quanto a outras grandes hidrelétricas adquiridas por intermédio de suporte financeiro chinês, vale destacar a aquisição dos ativos da Duke Energy pela CTG em 2016, por meio de sua subsidiária Rio Paraná Energia, operação financiada pelo Banco Industrial e Comercial da China (ICBC) na ordem de US\$ 1 bilhão (CTG Brasil, 2017).

No Chile, a australiana Pacific Hydro e a norueguesa Stakraft garantiram um empréstimo de dez anos, no valor de US\$ 171 milhões, de um consórcio que incluiu o Bank of China (BOC) e outras três instituições financeiras estrangeiras – Sumitomo Mitsui Banking Corporation (SMBC), Natixis e DNB, respectivamente do Brasil, França e Noruega –, para refinarçar a barragem La Higuera de 155 MW (Baini, 2017).

49. Disponível em: <https://china.aiddata.org/>. Acesso em: 14 mar. 2024.

50. Disponível em: http://www2.aneel.gov.br/aplicacoes/editais_transmissao/documentos/Resultado_leilao_07-2015.pdf. Acesso em: 14 mar. 2024.

51. Assim como outras empresas chinesas presentes na América Latina, como a State Grid, a CTG é uma empresa estatal controlada pelo governo central da China.

Essa expansão decorre da combinação entre o processo de internacionalização das estatais chinesas no período e do aproveitamento do extenso potencial hidrelétrico presente na região, em especial dos países que integram a região amazônica. O processo não foi diferente em relação à atuação das empresas chinesas na construção e operação de linhas de transmissão e distribuição, com a participação de grandes companhias, como a State Grid.

O grande destaque no setor está na construção das linhas de transmissão da UHE de Belo Monte. Após vencer a licitação para a construção das duas linhas de transmissão para a usina de Belo Monte, a segunda maior do Brasil e a quarta maior do mundo, com capacidade instalada de 11 GW, a State Grid introduziu no projeto o sistema de transmissão de corrente contínua de ultra-alta tensão (*high voltage direct current* – UHVDC) de aproximadamente 800 kV, que permite o transporte eficiente de energia por distâncias intercontinentais, minimizando as perdas energéticas. Estas linhas de alta tensão conectam pontos separados por mais de 4,6 mil quilômetros. A primeira linha de transmissão foi estabelecida por meio da formação da *joint venture* Belo Monte Transmissora de Energia, uma colaboração entre a State Grid e as subsidiárias da Eletrobras, Eletronorte e Furnas, marcando a estreia da tecnologia de ultra-alta tensão (UHV) da empresa chinesa em empreendimentos internacionais (Cui e Zheng, 2019).

Não obstante, projetos chineses de construção de UHEs na América Latina têm sido frequentemente envolvidos em controvérsias e enfrentado forte oposição de diversos setores sociais. Um exemplo é a usina Coca Codo Sinclair, no Equador, considerada a obra de infraestrutura mais cara da história do país, com investimentos estimados em mais de US\$ 3,2 bilhões. Construída pela estatal chinesa Sinohydro, com financiamento subsidiado pelo Chexim, a usina enfrentou problemas significativos logo após o início de sua operação relacionados a casos de rupturas e danos ambientais (Kliman *et al.*, 2019).⁵²

Outras UHEs operadas pela China também enfrentaram desafios semelhantes, como a usina de Rositas, na Bolívia, que recebeu investimentos concessionais do Chexim no valor de US\$ 1,3 bilhão. O projeto, iniciado pelo governo boliviano em 2016 e executado pela CTG, por meio de sua subsidiária China International Water and Electric, em parceria com a Empresa Constructora Reedco, tem sido alvo de protestos por parte das comunidades locais preocupadas com a inundação de terras. A despeito dos protestos, o governo boliviano tem resistido às tentativas de interrupção das obras da hidrelétrica (Jemio, 2019).

Apesar de ainda muito incipientes em comparação aos projetos de energia hidrelétrica, ganharam ímpeto nos últimos anos aqueles relacionados a energias alternativas, como solar e eólica, também com financiamentos chineses. Notavelmente, o Chexim concedeu empréstimo de US\$ 332 milhões para o projeto da usina fotovoltaica Cauchari Solar na Argentina, concluído em 2019. Empresas chinesas como Shanghai Electric Group Co, Jiangsu Talesun Solar Ltd. e Power Construction Corporation of China Ltd. colaboraram com a Sociedade Estatal de Energia e Mineração de Jujuy (Jemse), estatal argentina, na empreitada.

Enquanto isso, a Fazenda Solar Ituverava, na Bahia, operada pela Enel Green Power Brasil Participações, com capacidade de 254 MW, exigiu investimento de US\$ 400 milhões, com cofinanciamento

52. A construção da hidrelétrica supostamente teria ignorado estudos de impacto ambiental que alertaram para a erosão do leito do rio e danos à vegetação circundante. Consequentemente, houve a ruptura do Sistema Trans-Equatoriano de Oleodutos e do Oleoduto de Petróleo Bruto Pesado, resultando em novos alertas de emergência devido ao risco de rompimentos adicionais. O projeto, que havia sido rejeitado múltiplas vezes desde a década de 1980 em virtude dos riscos ambientais, gerou grande controvérsia (Kliman *et al.*, 2019).

de um consórcio entre o BOC e o Santander. O financiamento foi apoiado pela China Export and Credit Insurance Corporation (Sinosure) e garantido pela Enel (Maisch, 2017).

Bancos e empresas chinesas participaram no desenvolvimento e na aquisição de parques eólicos em vários países. Uma das principais provedoras de energia eólica e fabricantes de turbinas eólicas e outros componentes da indústria, a Xinjiang Goldwind, iniciou suas operações na América Latina com a construção do parque eólico Villonaco, no Equador, cujas operações tiveram início em 2013. Desde então, a empresa expandiu atividades para outros países da região, incluindo Argentina, Brasil, Chile e Uruguai (Gubinelli, 2020). A firma adquiriu, em 2017, os parques Loma Blanca I, II, III e VI, localizados na província de Chubut, e Miramar, com uma capacidade total de 349 MW, da Sideco Americana, por US\$ 25 milhões (Bajo..., 2020).

Em 2019, a China General Nuclear Power (CGN), estatal chinesa do setor de energia nuclear, adquiriu o portfólio eólico da Atlantic Energias Renováveis, da gestora britânica Actis. Com essa aquisição, a CGN assumiu a propriedade de vários parques eólicos em todo o Brasil, a saber: o Parque Eólico Lagoa do Barro, com capacidade de 195 MW, localizado no estado do Piauí; o Complexo Morrinhos (180 MW), situado na Bahia; o Parque Eólico Renascença V (30 MW), no Rio Grande do Norte; e o Complexo Santa Vitória do Palmar (207 MW), no Rio Grande do Sul. No mesmo ano, a empresa também adquiriu ativos com capacidade total de 540 MW da empresa italiana Enel Green Power. A aquisição de portfólio incluiu os parques solares de Nova Olinda (292 MW), no Piauí, e também Lapa (158 MW) e Cristalândia (90 MW), localizados na Bahia (Enel..., 2019).

Em 2016, a State Power Investment Corporation (SPIC) expandiria suas operações para a América Latina ao adquirir os ativos de energias renováveis da empresa australiana Pacific Hydro no Brasil e no Chile. Em parceria com a Pacific Hydro, a SPIC se envolveu no parque eólico de Punta Sierra, localizado na região de Coquimbo, no Chile. Esse projeto recebeu investimento de cerca de US\$ 197 milhões do Banco Industrial e Comercial da China (ICBC) e do China Construction Bank (CCB), em colaboração com outros bancos estrangeiros, e incluiu o fornecimento de turbinas eólicas pela empresa Xinjiang Goldwind.⁵³ O ICBC também forneceu co-financiamento para o Parque Eólico El Corti em Buenos Aires e o Parque Eólico Punta Sierra no Chile, em colaboração com o CCB, o Commonwealth Bank da Austrália (CBA) e o Banco Nacional da Austrália (NAB).

Embora a atuação das empresas e bancos chineses nas indústrias relacionadas à transição energética na América Latina focalize indubitavelmente o segmento de energias renováveis, é importante mencionar também o recente progresso na fabricação de veículos elétricos (EV). Em 2022, a China registrou crescimento de 82% nas vendas destes veículos, representando quase 60% das compras globais. Este número superou significativamente o observado em países pioneiros na adoção de EVs, como os Estados Unidos, a Noruega e outras nações escandinavas (Ellerbeck, 2023).

No Brasil, a BYD, maior fabricante mundial de veículos elétricos e baterias recarregáveis, opera fábricas de montagem de chassis de ônibus 100% elétricos e de produção de módulos fotovoltaicos, ambas localizadas em Campinas (São Paulo). Além disso, possui uma fábrica no Polo Industrial de Manaus (Amazonas), especializada na produção de baterias de fosfato de ferro e lítio.⁵⁴ Recentemente a BYD comprou a fábrica em Camaçari, na Bahia, onde a Ford produzia os modelos Ka e EcoSport. A empresa anunciou em 2023 a intenção de expandir suas fábricas para o México, Argentina e Colômbia.

53. Disponível em: <https://china.aiddata.org/>. Acesso em: 14 mar. 2024.

54. Disponível em: <https://www.byd.com.br/sobre/>. Acesso em: 18 mar. 2024.

A Chery, outra fabricante chinesa de EVs, juntamente com o Grupo Caoa, também conta com fábricas no Brasil, as únicas da América Latina, localizadas em Jacareí (São Paulo) e Anápolis (Goiás). Os planos de expansão da produção de veículos elétricos por empresas chinesas na região integram a motivação oficialmente declarada pelo governo chinês em promover o setor no exterior, superando barreiras impostas no mercado internacional (sobretudo nos Estados Unidos e em outros países ocidentais), construindo cadeias globais de provedores e aproximando mercados consumidores (He, 2024).

A expansão dessas parcerias pode implicar a descarbonização das economias latino-americanas. No entanto, deve-se avaliar e mensurar permanentemente os impactos socioambientais dos projetos, principalmente os de grande porte, com possíveis externalidades negativas sobre comunidades e biomas próximos. Assim, é pertinente que a regulação pública permaneça em constante monitoramento e avaliação em termos de qualidade, segurança e eficiência dos projetos desenvolvidos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A transição energética é essencial ao enfrentamento às mudanças climáticas. Porém, avaliar seu progresso constitui um processo desafiador devido à diversidade de estágios de desenvolvimento e infraestruturas energéticas em que se encontram os países, além de ser necessário compreender suas distintas inclinações e interesses em perseguir os objetivos de descarbonização e desenvolvimento sustentável.

Considerando este desafio, identificou-se no ETI uma ferramenta abrangente e multifacetada, embora não isenta de questionamento, capaz de contribuir para avaliar os progressos e desafios relacionados à transição energética. Com base em seus indicadores, que se fragmentam em subíndices de desempenho e preparação (quadro 1), constatou-se a conjuntura desafiadora da transição energética global em termos de sustentabilidade, equidade e segurança energética. Os choques externos dos últimos anos contribuíram para desintegrar as cadeias de abastecimento de energia, incrementar os custos de vida e elevar o nível das emissões de CO₂.

A partir destes desafios, elencaram-se estratégias que podem ser concebidas e implementadas para reduzir a dependência de fontes fósseis e viabilizar as metas de neutralidade de carbono que se disseminaram nos últimos anos. Destacou-se, neste sentido, a ampliação das fontes renováveis como meio para assegurar segurança energética e promover a sustentabilidade ambiental, bem como a importância de ações para favorecer ganhos de eficiência energética e a eletrificação de setores de uso final. A modernização das redes de transmissão e a garantia de sua resiliência, a adoção de soluções flexíveis de armazenamento e os investimentos em novas tecnologias de baixo carbono igualmente se mostraram essenciais para acelerar o ritmo da transição.

Evidentemente, os dilemas para construção de sistemas de energia sustentáveis, justos e resilientes variam de acordo com as realidades e capacidades nacionais e regionais, marcadas por diferenças e disparidades relevantes. No caso da China, os desafios situam-se na dimensão da sustentabilidade, considerando a ampla participação do carvão na matriz energética do país. Apesar disso, foram constatados progressos recentes nos indicadores de desempenho e preparação, melhorias estas que inseriram a China entre os vinte primeiros colocados no *ranking* do ETI (tabela 1).

Os avanços na transição energética chinesa resultaram da diversificação do fornecimento de eletricidade, com incremento da participação de fontes renováveis, em especial das energias eólica e solar (gráficos 4 e 5). Houve, também, redução da intensidade de emissões no setor de geração (gráfico 6), bem como êxitos referentes aos esforços de conservação e eficiência energética. Os resultados positivos também se expressaram nos indicadores de financiamento e investimento, capital humano e educação, infraestrutura e P&D.

Por sua vez, as décadas de rápida expansão econômica e industrial legaram ao país persistentes problemas de poluição atmosférica, do solo e da água. As respostas político-institucionais a estes desafios incluíram a implementação da política 1+N, que estabelece os princípios orientadores para que as metas de pico e neutralidade sejam alcançadas até 2030 e 2060, respectivamente. As diretrizes do plano de ação se traduziram em diversas metas setoriais, abrangendo os segmentos de energia, indústria, construção, economia circular e transportes.

Apesar de certo ceticismo relacionado à concretização das metas de descarbonização chinesas, evidenciou-se seu papel dominante nos investimentos globais em tecnologias de baixo carbono (gráfico 8), especialmente em energia solar, eólica, veículos elétricos e baterias. A liderança não se resumiu à fabricação e à exportação de tecnologias de baixo carbono, mas também abrangeu inovações materializadas no desenvolvimento de novas soluções e aplicações capazes de enfrentar a crise climática.

A América Latina, por seu turno, caracteriza-se pela sua posição de liderança em termos de sustentabilidade, graças à participação elevada das fontes renováveis nos sistemas de energia de seus países (gráfico 9). Em termos dinâmicos, observou-se a expansão recente das fontes eólica e solar, movimento que coincidiu com a redução da intensidade de emissões no setor de geração (gráfico 10). Houve, também, crescimento do consumo de energia a partir do gás natural e relativo declínio da geração hidrelétrica nas últimas décadas.

A despeito das potencialidades da região para produção de energias limpas, há diversos desafios para a transição energética, especialmente nas dimensões de equidade e segurança (tabela 3). A necessidade de atração de investimentos e da modernização das redes para acomodar crescentes quantidades de fontes intermitentes de energia se somam ao imperativo de ampliar as iniciativas voltadas para possibilitar ganhos de eficiência energética.

A concepção de estratégias para tornar o fornecimento de eletricidade menos dependente de combustíveis fósseis e a adoção de iniciativas para favorecer a eletrificação de setores de uso final também se deparam com barreiras associadas às condições habilitadoras para a transição energética, incluindo limitações em termos de recursos, infraestrutura, arquitetura institucional e regulatória e capital humano (gráfico 14).

Considerando as potencialidades e desafios para transição energética na América Latina, é imperativo fortalecer a cooperação regional, para aprimorar políticas de eficiência energética e expandir o uso de fontes renováveis, bem como estabelecer parcerias com atores extrarregionais, como a China, líder na produção de equipamentos de energia renovável e principal investidor em tecnologias verdes e transição energética.

Neste contexto, o país asiático emerge como aliado-chave para os países latino-americanos. Suas contribuições manifestam-se especialmente no preenchimento de lacunas de investimentos e financiamentos para desenvolvimento de projetos em geração e transmissão de energia renovável,

além de oportunidades atreladas ao segmento de indústrias verdes, em particular de veículos elétricos. Adicionalmente, há potencial considerável em termos de cooperação técnica.

O monitoramento e a avaliação permanente das necessidades e possíveis projetos e iniciativas podem colaborar para consolidar as parcerias já estabelecidas, bem como ocasionar novas alternativas para a garantia da produção de energia segura, eficiente e sustentável.

REFERÊNCIAS

- 14FYP energy plan: more plans on energy storage and hydrogen – China's emissions analysis. **Carbon Brief**, 24 Mar. 2022. Disponível em: <https://www.carbonbrief.org/china-briefing-24-march-2022-14fyp-energy-plan-more-plans-on-energy-storage-and-hydrogen-chinas-emissions-analysis/>. Acesso em: 22 fev. 2024.
- AALTO, P. *et al.* Introduction: electrification and the energy transition. In: AALTO, P. (Ed.). **Electrification: accelerating the energy transition**. [s.l.]: Elsevier, 2021. p. 3-24. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-822143-3.00006-8>. Acesso em: 3 jun. 2023.
- ABRÃO, R. A. A geopolítica das energias renováveis: o Brasil em meio a um cenário global em transformação. **Monções**, v. 11, n. 22, p. 118-150, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.30612/rmufgd.v11i22.14541>. Acesso em: 3 out. 2023.
- ALLISON, G. China's dominance of solar poses difficult choices for the west. **Financial Times**, 22 June 2023. Disponível em: <https://www.ft.com/content/fd8e7175-9423-4042-a6f7-c404afdfcda4>. Acesso em: 12 nov. 2023.
- AMARAL, T. *et al.* Financiamentos chineses de projetos de energias renováveis na América Latina: uma análise à luz dos desafios das mudanças climáticas. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 35, p. 10-65, 2023.
- ANTJE, K. *et al.* Calling energy inequalities into the transition agenda. **Energy Research and Social Science**, v. 101, 2023.
- ARAÚJO, J. V.; MUÑOZ CABRÉ, M. M. **Energía solar y eólica en Colombia: panorama y resumen de políticas 2022**. Stockholm: Stockholm Environment Institute, 2023. Disponível em: <https://www.sei.org/wp-content/uploads/2023/03/solar-eolica-colombia-sei2023.016.pdf>. Acesso em: 22 dez. 2023.
- ARAÚJO, K. The emerging field of energy transitions: progress, challenges, and opportunities. **Energy Research and Social Science**, p. 112-121, 2014.
- BAINI, T. Pacific Hydro, Statkraft refinance La Higuera. **Latin Finance**, 26 Mar. 2019. Disponível em: <https://latinfinance.com/topics/corporate-sovereign-strategy/2019/03/26/pacific-hydro-statkraft-refinance-la-higuera/>.
- BAJO la lupa: las dificultades de Goldwind en Argentina. **BN Americas**, 17 dic. 2020. Disponível em: <https://www.bnamericas.com/es/analisis/bajo-la-lupa-las-dificultades-de-goldwind-en-argentina>. Acesso em: 18 mar. 2024.
- BANDHARY, 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.
- BARNEDA, D. Olade planteó un nuevo escenario de la electromovilidad en América Latina. **Mejor Energía**, 21 ago. 2023. Disponível em: <https://www.mejorenergia.com.ar/noticias/2023/08/21/1799-olade-planteo-un-nuevo-escenario-de-la-electromovilidad-en-america-latina>. Acesso em: 26 dez. 2023.
- BAUER, S. *et al.* **Uma corrida para o topo: América Latina 2023**. California: Global Energy Monitor, mar. 2023. Disponível em: <https://globalenergymonitor.org/wp-content/uploads/2023/03/GEM-LATAM-report-Portuguese.pdf>. Acesso em: 21 dez. 2023.

BELAID, F.; AL-SARIHI, A.; AL-MESTNEER, R. Balancing climate mitigation and energy security goals amid converging global energy crises: the role of green investments. **Renewable Energy**, v. 205, p. 534-542, Mar. 2023.

BEYZA, J.; YUSTA, J. M. The effects of the high penetration of renewable energies on the reliability and vulnerability of interconnected electric power systems. **Reliability Engineering and System Safety**, v. 215, 2021.

BHATTACHARYYA, R. Green finance for energy transition, climate action and sustainable development: overview of concepts, applications, implementation and challenges. **Green Finance**, v. 4, n. 1, p. 1-35, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.3934/gf.2022001>. Acesso em: 10 jun. 2023.

BLAIR, J. J. *et al.* The 'alterlives' of green extractivism: lithium mining and exhausted ecologies in the Atacama Desert. **International Development Policy**, v. 16, 2023.

BLOOMBERGNEF – BLOOMBERG NEW ENERGY FINANCE. **Energy transition investment trends 2022**: tracking global investment in the low-carbon energy transition. [s.l.]: BloombergNEF, 2022. Disponível em: <https://assets.bbhub.io/professional/sites/24/Energy-Transition-Investment-Trends-Exec-Summary-2022.pdf>. Acesso em: 3 jun. 2023.

_____. **Energy transition investment trends 2024**: tracking global investment in the low-carbon transition. [s.l.]: BloombergNEF, 2024. Disponível em: <https://assets.bbhub.io/professional/sites/24/Energy-Transition-Investment-Trends-2024.pdf>. Acesso em: 3 out. 2024.

BORDOFF, J.; O'SULLIVAN, M. L. The age of energy insecurity. **Foreign Affairs**, 10 Apr. 2023. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/world/energy-insecurity-climate-change-geopolitics-resources>. Acesso em: 2 jun. 2023.

BRICOUT, A. *et al.* From the geopolitics of oil and gas to the geopolitics of the energy transition: is there a role for European supermajors? **Energy Research and Social Science**, v. 88, 2022.

BRIDLE, R. *et al.* **Subsidies to coal power generation in China**. Winnipeg: IISD, 13 Nov. 2016. (Report). Disponível em: <https://www.iisd.org/publications/report/subsidies-coal-power-generation-china>.

CABRÉ, M.; GALLAGHER, K.; LI, Z. Renewable energy: the trillion dollar opportunity for Chinese overseas investment. **China and World Economy**, v. 26, n. 6, p. 27-49, 2018.

CARLIER, M. Electric vehicles in Latin America: statistics and facts. **Statista**, 19 Dec. 2023. Disponível em: <https://www.statista.com/topics/9634/electric-vehicles-in-latin-america/#topicOverview>. Acesso em: 26 dez. 2023.

CECHIMEX – CENTRO DE ESTUDIOS CHINA-MEXICO. **El Triángulo del Litio**: la IED China que carga la batería del mundo. Ciudad de México: Cechimex, 2023. Disponível em: https://dusselpeters.com/CECHIMEX/20230222_CECHIMEX_Tri%C3%A1ngulo_Litio_IED_China_Diana_Manjarrez.pdf. Acesso em: 1º dez. 2024.

CHANEY, E.; GODEMENT, F. China's climate pledges and the coal-driven economy. **Institut Montaigne**, 27 May 2021. Disponível em: <https://www.institutmontaigne.org/en/expressions/chinas-climate-pledges-and-coal-driven-economy>. Acesso em: 22 fev. 2024.

CHEN, D. *et al.* The impact of energy regulation on energy intensity and energy structure: firm-level evidence from China. **China Economic Review**, v. 59, n. 101351, p. 101351, 2020.

CHERP, A. *et al.* Integrating techno-economic, socio-technical and political perspectives on national energy transitions: a meta-theoretical framework. **Energy Research and Social Science**, v. 37, p. 175-190, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.erss.2017.09.015>.

CHINA says a third of electricity will come from renewables by 2025. **Reuters**, 1 June 2022. Disponível em: <https://www.reuters.com/business/sustainable-business/china-says-third-electricity-will-come-renewables-by-2025-2022-06-01/>. Acesso em: 22 fev. 2024.

CHINA'S development banks provided no green energy finance in 2022: research. **Reuters**, 13 Nov. 2023. Disponível em: <https://www.reuters.com/world/china/chinas-development-banks-provided-no-green-energy-finance-2022-research-2023-11-14/>. Acesso em: 14 mar. 2024.

CHINA'S ODI among world's top 3 in 10 consecutive years. **SCIO**, 9 Nov. 2022. Disponível em: http://english.scio.gov.cn/pressroom/2022-11/09/content_78509342.htm. Acesso em: 14 mar. 2024.

COZZI, L. *et al.* For the first time in decades, the number of people without access to electricity is set to increase in 2022. **International Energy Agency Commentaries**, 3 Nov. 2022. Disponível em: <https://www.iea.org/commentaries/for-the-first-time-in-decades-the-number-of-people-without-access-to-electricity-is-set-to-increase-in-2022>. Acesso em: 2 jun. 2023.

CRIJNS-GRAUS, W. *et al.* International comparison of research and investments in new renewable electricity technologies: a focus on the European Union and China. **Energies**, v. 15, n. 17, p. 6383, 2022.

CTG BRASIL – CHINA THREE GORGES CORPORATION. **Demonstrações financeiras em 31 de dezembro de 2017 e 2016 e relatórios dos auditores independentes**. São Paulo: CTG Brasil, 2017. Disponível em: <https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/5b6d81c0-07fe-4bdb-8bb9-14699e84f3c9/dacdf297-0846-e827-15aa-1840bb7106db?origin=1>.

CUBEROS, L. América Latina avanza hacia el desarrollo de proyectos de hidrógeno verde. **Dialogue Earth**, 22 nov. 2022. Disponível em: <https://dialogochino.net/es/clima-y-energia-es/360893-60802-america-latina-avanza-hacia-el-desarrollo-de-proyectos-de-hidrogeno-verde/>. Acesso em: 21 dez. 2023.

CUI, S.; ZHENG, Z. China and Brazil Development Finance Cooperation: a case study of the Belo Monte Transmission Line Project. In: PETERS, E. D. (Ed.). **China's financing in Latin America and the Caribbean**. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2019. p. 235-258.

DE BOER, D.; DANTING, F. Impressive progress in China's 1+N Policy Framework. **CCICED**, 11 Mar. 2022. Disponível em: <https://cciced.eco/climate-governance/how-is-progress-in-chinas-1n-policy-framework/>. Acesso em: 22 fev. 2024.

DOH, J.; BUDHWAR, P.; WOOD, G. Long-term energy transitions and international business: concepts, theory, methods, and a research agenda. **Journal of International Business Studies**, v. 52, n. 5, p. 951-970, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1057/s41267-021-00405-6>. Acesso em: 10 jun. 2023.

DORN, F. M. Green colonialism in Latin America? Towards a new research agenda for the global energy transition. **European Review of Latin American and Caribbean Studies**, n. 114, p. 137-146, 2022.

ELLERBECK, S. Electric vehicle sales leapt 55% in 2022: here's where that growth was strongest. **WEF**, 11 May 2023. Disponível em: <https://www.weforum.org/agenda/2023/05/electric-vehicles-ev-sales-growth-2022/>. Acesso em: 11 mar. 2024.

ENEL sells 540 MW of renewable capacity in Brazil for 700 million euros. **Enel Green Power**, 16 Jan. 2019. Disponível em: <https://www.enelgreenpower.com/pt/midias/press/2019/01/enel-sells-540-mw-of-renewable-capacity-in-brazil-for-700-million-euros>. Acesso em: 22 maio 2023.

ENERGY crisis revives coal demand and production. **Reuters**, 19 Oct. 2022. Disponível em: <https://www.reuters.com/business/energy/energy-crisis-revives-coal-demand-production-2022-10-19/>. Acesso em: 2 jun. 2023.

ESPINOSA, P.; MELGAR, L. Accelerating Latin America's clean-energy revolution. **Project Syndicate**, 29 Nov. 2023. Disponível em: <https://www.project-syndicate.org/commentary/latin-america-and-caribbean-clean-energy-transition-challenges-and-opportunities-by-patricia-espinosa-and-lourdes-melgar-2023-11>. Acesso em: 21 dez. 2023.

FENG, T.; SUN, L.; ZHANG, Y. The relationship between energy consumption structure, economic structure and energy intensity in China. **Energy Policy**, v. 37, n. 12, p. 5475-5483, 2009.

FERRIS, N. Weekly data: the massive potential for solar energy in the Global South. **Energy Monitor**, 10 May 2021. Disponível em: <https://www.energymonitor.ai/tech/renewables/weekly-data-the-massive-potential-for-solar-energy-in-the-global-south/>. Acesso em: 2 jun. 2023.

FOUQUET, R. Historical energy transitions: speed, prices and system transformation. **Energy Research and Social Science**, v. 22, p. 7-12, 2016.

FU, F. Y. *et al.* The dynamic role of energy security, energy equity and environmental sustainability in the dilemma of emission reduction and economic growth. **Journal of Environmental Management**, v. 280, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2020.111828>. Acesso em: 11 jun. 2023.

FU, Y.; LAI, K. K.; YU, L. Multi-nation comparisons of energy architecture performance: a group decision-making method with preference structure and acceptability analysis. **Energy Economics**, v. 96, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.eneco.2021.105139>. Acesso em: 13 jun. 2023.

GASPAR FILHO, V.; SANTOS, T. Energy security transition: clean energy, critical minerals, and new dependencies. **Ambiente e Sociedade**, São Paulo, v. 25, 2022.

GEM – GLOBAL ENERGY MONITOR. **A race to the top: China 2023**. Covina: GEM, 2023. Disponível em: <https://globalenergymonitor.org/wp-content/uploads/2023/06/GEM-RTTT-China-2023-report-English-1.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2024.

GIELEN, D. *et al.* The role of renewable energy in the global energy transformation. **Energy Strategy Reviews**, v. 24, p. 38-50, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.esr.2019.01.006>. Acesso em: 10 jun. 2023.

GRECO, S. *et al.* On the methodological framework of composite indices: a review of the issues of weighting, aggregation, and robustness. **Social Indicators Research**, v. 141, p. 61-94, 2019.

GRINZSTEJN, 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. Goldwind pondrá en funcionamiento sus 5 parques eólicos de Argentina en los próximos 2 meses. **Energia Estratégica**, 14 dic. 2020. Disponível em: <https://www.energiaestrategica.com/goldwind-pondra-en-funcionamiento-sus-5-parques-eolicos-de-argentina-en-los-proximos-2-meses/>. Acesso em: 22 mar. 2024.

GUÉNETTE, J.-D.; KENWORTHY, P.; WHEELER, C. **Implications of the war in Ukraine for the global economy**. Washington: World Bank, Apr. 2022. (EFI Policy Note, n. 3). Disponível em: <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/5d903e848db1d1b83e0ec8f744e55570-0350012021/related/Implications-of-the-War-in-Ukraine-for-the-Global-Economy.pdf>. Acesso em: 11 dez. 2023.

GUERRERO, A. L. Geopolitics of global energy transformation and territorial dynamics of energy transition in South America. **Ambiente e Sociedade**, v. 24, 2021.

HAN, C; WEI, S. China's no new coal power overseas pledge, one year on. **China Dialogue**, 22 Sept. 2022. Disponível em: <https://chinadialogue.net/en/energy/chinas-no-new-coal-power-overseas-pledge-one-year-on/>. Acesso em: 14 mar. 2024.

HAWKINS, A.; CHEUNG, R. China on course to hit wind and solar power target five years ahead of time. **The Guardian**, 29 June 2023.

HE, L. China vows to help its EV champions succeed overseas despite threats of sanctions. **CNN**, 27 Feb. 2024. Disponível em: <https://edition.cnn.com/2024/02/07/cars/china-ev-global-push-intl-hnk/index.html>. Acesso em: 11 mar. 2024.

HILTON, I.; KERR, O. The Paris Agreement: China's 'new normal' role in international climate negotiations. **Climate Policy**, v. 17, n. 1, p. 48-58, Oct. 2016. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14693062.2016.1228521>.

HIRSH, R. F.; JONES, C. F. History's contributions to energy research and policy. **Energy Research and Social Science**, v. 1, p. 106-111, Mar. 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.erss.2014.02.010>. Acesso em: 2 out. 2023.

HODSON, H. EVs are poised to make China the world's biggest car exporter. **The Economist**, 13 Nov. 2023. Disponível em: <https://www.economist.com/the-world-ahead/2023/11/13/evs-are-poised-to-make-china-the-worlds-biggest-car-exporter?>. Acesso em: 22 fev. 2024.

HORN, S.; REINHART, C.; TREBESCH, C. **China's overseas lending**. Cambridge: NBER, 2019. (Working Paper, n. 26050).

HUANG, J. *et al.* How successful are the restoration efforts of China's lakes and reservoirs? **Environment International**, v. 123, p. 96-103, 2019.

HUND, D. *et al.* A framework for fostering effective energy transitions. **McKinsey and Company**, 12 Apr. 2018. Disponível em: <https://www.mckinsey.com/industries/oil-and-gas/our-insights/a-framework-for-fostering-effective-energy-transitions>. Acesso em: 25 maio 2023.

IEA – INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. **Tracking clean energy innovation**: a framework for using indicators to inform policy. [s.l.]: IEA, Nov. 2020.

_____. **An energy sector roadmap to carbon neutrality in China**: executive summary. Paris: IEA, Sept. 2021. Disponível em: <https://www.iea.org/reports/an-energy-sector-roadmap-to-carbon-neutrality-in-china/executive-summary>. Acesso em: 22 fev. 2024.

_____. **Global energy review**: CO2 emissions in 2021. Paris: IEA, Mar. 2022a. Disponível em: <https://www.iea.org/reports/global-energy-review-co2-emissions-in-2021-2>. Acesso em: 2 jun. 2023.

_____. **The role of critical minerals in clean energy transitions**. Paris: IEA, Mar. 2022b. Disponível em: <https://iea.blob.core.windows.net/assets/ffd2a83b-8c30-4e9d-980a-52b6d9a86fdc/TheRoleofCriticalMineralsinCleanEnergyTransitions.pdf>. Acesso em: 11 dez. 2023.

_____. **Tracking clean energy innovation**: focus on China. Paris: IEA, Mar. 2022c. Disponível em: https://iea.blob.core.windows.net/assets/6a6f3da9-d436-4b5b-ac3b-2622425d2ae4/TrackingCleanEnergyInnovation-FocusonChina_FINAL.pdf. Acesso em: 22 fev. 2024.

_____. **World energy outlook 2022**. Paris: IEA, Nov. 2022d. Disponível em: <https://iea.blob.core.windows.net/assets/830fe099-5530-48f2-a7c1-11f35d510983/WorldEnergyOutlook2022.pdf>. Acesso em: 1º jun. 2023.

_____. **Energy efficiency**. Paris: IEA, Dec. 2022e. Disponível em: <https://www.iea.org/reports/energy-efficiency-2022>. Acesso em: 3 jun. 2023.

_____. **CO2 emissions in 2022**. Paris: IEA, Mar. 2023a. Disponível em: <https://www.iea.org/reports/co2-emissions-in-2022>. Acesso em: 3 jun. 2023.

_____. **World energy investment 2023**. Paris: IEA, May 2023b.

_____. **World energy outlook 2023**. Paris: IEA, Oct. 2023c. Disponível em: <https://iea.blob.core.windows.net/assets/86ede39e-4436-42d7-ba2a-edf61467e070/WorldEnergyOutlook2023.pdf>. Acesso em: 1º jun. 2023.

_____. **Latin America energy outlook**. Paris: IEA, Nov. 2023d.

_____. **World energy investment 2024**. Paris: IEA, 2024. Disponível em: <https://www.iea.org/reports/world-energy-investment-2024>. Acesso em: 21 out. 2024.

IMAHASHI, R. Coal use set to hit all-time high in 2022 amid energy crisis. **Nikkei Asia**, 16 Dec. 2022. Disponível em: <https://asia.nikkei.com/Business/Energy/Coal-use-set-to-hit-all-time-high-in-2022-amid-energy-crisis-IEA>. Acesso em: 3 jun. 2023.

IRENA – INTERNATIONAL RENEWABLE ENERGY AGENCY. **World energy transitions outlook 2022: 1,5 °C pathway**. Abu Dhabi: Irena, 2022. Disponível em: https://www.irena.org/-/media/files/irena/agency/publication/2022/mar/irena_weto_summary_2022.pdf?la=en&hash=1da99d3c3334c84668f5caae029bd9a076c10079. Acesso em: 20 maio 2023.

_____. **World energy outlook 2023: 1,5 °C pathway**. Abu Dhabi: Irena, 2023a. Disponível em: <https://www.irena.org/Publications/2023/Jun/World-Energy-Transitions-Outlook-2023>. Acesso em: 10 nov. 2023.

_____. **Renewable power generation costs in 2022**. Abu Dhabi: Irena, 2023b. Disponível em: https://www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2023/Aug/IRENA_Renewable_power_generation_costs_in_2022.pdf. Acesso em: 13 nov. 2023.

_____. **Renewable capacity statistics 2023**. Abu Dhabi: Irena, 2023c. Disponível em: <https://www.irena.org/Publications/2023/Mar/Renewable-capacity-statistics-2023>. Acesso em: 13 nov. 2023.

IRENA – INTERNATIONAL RENEWABLE ENERGY AGENCY; AfDB – AFRICAN DEVELOPMENT BANK. **Renewable energy market analysis: Africa and its regions**. Abu Dhabi: Irena; AfDB, 2022. Disponível em: <https://www.irena.org/publications/2022/Jan/Renewable-Energy-Market-Analysis-Africa>. Acesso em: 4 jun. 2023.

JEMIO, M. T. O polêmico referendo para reativar a represa boliviana de Rositas. **Diálogo Chino**, 20 fev. 2019. Disponível em: <https://dialogochino.net/pt-br/mudanca-climatica-e-energia-pt-br/23572-o-polemico-referendo-para-reativar-a-represa-boliviana-de-rositas/>. Acesso em: 11 mar. 2024.

JL, Q.; ZHANG, D. How much does financial development contribute to renewable energy growth and upgrading of energy structure in China? **Energy Policy**, v. 128, p. 114-124, 2019.

JINNAH, S. Makers, takers, shakers, shapers: emerging economies and normative engagement in climate governance. **Global Governance**, v. 23, p. 285-306, 2017.

KLIMAN, D. *et al.* Grading China's Belt and Road. **CNAS**, 8 Apr. 2019. Disponível em: <https://www.cnas.org/publications/reports/beltandroad>. Acesso em: 14 mar. 2024.

KONG, B.; GALLAGHER, K. P. The new coal champion of the world: the political economy of Chinese overseas development finance for coal-fired power plants. **Energy Policy**, v. 155, 2021.

KOOP, F. Gás natural: faça de dois gumes na transição energética da América Latina. **Diálogo Chino**, 18 jan. 2018. Disponível em: <https://dialogochino.net/pt-br/mudanca-climatica-e-energia-pt-br/50409-natural-gas-latin-america-energy-transition/>. Acesso em: 21 dez. 2023.

_____. Q&A: 'Latin America has different versions of the energy transition'. **Dialogue Earth**, 21 Aug. 2023. Disponível em: <https://dialogochino.net/en/climate-energy/377476-latin-america-has-different-versions-of-the-energy-transition/>. Acesso em: 21 dez. 2023.

KUC-CZARNECKA, M. E.; OLCZYK, M.; ZINECKER, M. Improvements and spatial dependencies in energy transition measures. **Energies**, v. 14, n. 13, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.3390/en14133802>.

LAMPIS, A. *et al.* Energy transition or energy diversification? Critical thoughts from Argentina and Brazil. **Energy Policy**, v. 171, 2022.

LAPILLONE, B.; SUDRIES, L. Empowering sustainable development through energy efficiency. **Enerdata**, Mar. 2023. Disponível em: <https://d1owejb4br3l12.cloudfront.net/publications/executive-briefing/empowering-sustainable-development-through-energy-efficiency-latin-america.pdf>. Acesso em: 21 dez. 2023.

LEI, L. High renewables development costs are a ‘symptom’ of inflexible power grids: IRENA chief. **Eco-Business**, 31 Oct. 2023. Disponível em: <https://www.eco-business.com/news/high-renewables-development-costs-are-a-symptom-of-inflexible-power-grids-irena-chief/>. Acesso em: 13 nov. 2023.

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: 1º dez. 2024.

LI, L.; TAEIHAGH, A. An in-depth analysis of the evolution of the policy mix for the sustainable energy transition in China from 1981 to 2020. **Applied Energy**, v. 263, n. 114611, p. 114611, 2020.

LIMA, E. Odebrecht vende 3ª maior hidrelétrica do Peru para consórcio chinês. **UOL**, 25 ago. 2017. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/efe/2017/08/25/odebrecht-vende-3-maior-hidroeletrica-do-peru-para-consorcio-chines.htm#:~:text=A%20Odebrecht%20anunciou%20nesta%20quinta,US%24%201%2C4%20bilh%C3%A3o>. Acesso em: 14 mar. 2024.

LINS, C.; MASCOTTE, B. **Integração energética na América Latina: oportunidades e desafios**. Rio de Janeiro: Cebri, 2020.

LIU, H. *et al.* The carbon brief profile: China. **Carbon Brief**, 29 Nov. 2023. Disponível em: <https://interactive.carbonbrief.org/the-carbon-brief-profile-china/>. Acesso em: 22 fev. 2024.

LIU, S.; WANG, Y.; WANG, Y. South Korea and Japan will end overseas coal financing: will China catch up? **World Resources Institute**, 14 June 2021. Disponível em: <https://www.wri.org/insights/south-korea-and-japan-will-end-overseas-coal-financing-will-china-catch>. Acesso em: 3 jun. 2023.

LIU, Z. *et al.* Legal system of soil pollution remediation in China and its regulation and guidance to soil pollution remediation. **Sustainability**, v. 15, n. 15, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.3390/su15151504>.

LONG, X. *et al.* Nonrenewable energy, renewable energy, carbon dioxide emissions and economic growth in China from 1952 to 2012. **Renewable and Sustainable Energy Reviews**, v. 52, p. 680-688, 2015.

LÓPEZ-BELLIDO, L.; WERY, J.; LÓPEZ-BELLIDO, R. J. Energy crops: prospects in the context of sustainable agriculture. **European Journal of Agronomy: the Journal of the European Society for Agronomy**, v. 60, p. 1-12, 2014.

LOSEKANN, L.; TAVARES, F. B. **Política energética no BRICS: desafios da transição energética**. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, n. 2495).

MA, T. *et al.* China’s improving inland surface water quality since 2003. **Science Advances**, v. 6, n. 1, p. 3798, 2020.

MACHADO, N. América Latina tem 319 GW em renováveis anunciadas até 2030; Brasil lidera. **Eixos**, 10 mar. 2023. Disponível em: <https://eixos.com.br/newsletters/dialogos-da-transicao/america-latina-tem-319-gw-em-renovaveis-anunciadas-ate-2030-brasil-lidera/>. Acesso em: 21 dez. 2023.

MAISCH, M. Enel brings online 546 MW of solar projects in Brazil. **PV Magazine**, 19 Sept. 2017. Disponível em: <https://www.pv-magazine.com/2017/09/19/enel-brings-online-546-mw-of-solar-projects-in-brazil/>. Acesso em: 14 mar. 2024.

MAIZLAND, L. China’s fight against climate change and environmental degradation. **Council on Foreign Relations**, 19 May 2021. Disponível em: <https://www.cfr.org/background/china-climate-change-policies-environmental-degradation>. Acesso em: 22 fev. 2024.

MAJKUT, J. *et al.* Security implications of Nord Stream sabotage. **Center for Strategic and International Studies**, 29 Sept. 2022. Disponível em: <https://www.csis.org/analysis/security-implications-nord-stream-sabotage>. Acesso em: 14 nov. 2023.

MARTÍNEZ, R. Q. **Energy transition powering transformative sustainable development in Latin America and the Caribbean**. Santiago: CEPAL, maio 2023. Disponível em: https://www.cepal.org/sites/default/files/news/files/ppt_challenges_eclac.pdf. Acesso em: 21 dez. 2023.

MAZZOCCO, I.; SEBASTIAN, G. Electric shock: interpreting China's electric vehicle export boom. **CSIS**, 14 Sept. 2023. Disponível em: <https://www.csis.org/analysis/electric-shock-interpreting-chinas-electric-vehicle-export-boom>. Acesso em: 22 fev. 2024.

MONROY, M. Conoce el ranking que tiene a Chile liderando la electromovilidad en Latinoamérica. **La Tercera**, 9 nov. 2023. Disponível em: <https://www.latercera.com/mtonline/noticia/conoce-el-ranking-que-tiene-a-chile-liderando-la-electromovilidad-en-latinoamerica/7GVXYE6M2FAFNM3GHFNC6TC73Y/>. Acesso em: 21 dez. 2023.

MORTON, K. China's ambition on climate change in a post-pandemic world. In: GABUSI, G. (Ed.). **Drivers of global change**. Torino: Twai, 2022. p. 36-40.

MOTA, C. Como seca histórica no Brasil traz risco de inflação e racionamento de energia. **BBC**, 31 maio 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-57290389>. Acesso em: 19 jan. 2024.

MOYA, D. La apuesta de América Latina por la electromovilidad: Costa Rica, México y Brasil lideran la carrera. **Diario Financiero**, 20 oct. 2023. Disponível em: <https://dfsud.com/america/la-apuesta-de-america-latina-por-la-electromovilidad-costa-rica-mexico>. Acesso em: 26 dez. 2023.

MYLLYVIRTA, L. What is causing the record rise in both China's coal production and imports? **Crea**, 8 June 2023. Disponível em: <https://energyandcleanair.org/record-rise-in-chinas-coal-production-and-imports/>. Acesso em: 22 fev. 2024.

NAM, E.; JIN, T. Mitigating carbon emissions by energy transition, energy efficiency, and electrification: difference between regulation indicators and empirical data. **Journal of Cleaner Production**, v. 300, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2021.126962>. Acesso em: 20 jun. 2023.

NEDOPIL, C. *et al.* What China's new guidelines on 'green development' mean for the Belt and Road. **China Dialogue**, 18 Aug. 2021. Disponível em: <https://dialogue.earth/en/business/what-chinas-new-guidelines-on-green-development-mean-for-the-belt-and-road/>. Acesso em: 21 maio 2023.

NENGCHANG, C.; XIAOXIA, H.; DASONG, L. China launches first national soil survey in 40 years. **Dialogue Earth**, 2 Aug. 2022. Disponível em: <https://dialogue.earth/en/nature/china-launches-first-national-soil-survey-in-40-years/>. Acesso em: 22 fev. 2024.

NEOFYTOU, H.; NIKAS, A.; DOUKAS, H. Sustainable energy transition readiness: a multicriteria assessment index. **Renewable and Sustainable Energy Reviews**, v. 131, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.rser.2020.109988>. Acesso em: 14 jun. 2023.

NURTON, J. Patenting trends in renewable energy. **Wipo**, Jan. 2020. Disponível em: https://www.wipo.int/wipo_magazine/en/2020/01/article_0008.html. Acesso em: 22 fev. 2024.

OLIVEIRA, R. C. **Panorama do hidrogênio no Brasil**. Brasília: Ipea, 2022. (Texto para Discussão, n. 2787).

O'SULLIVAN, M.; OVERLAND, I.; SANDALOW, D. The geopolitics of renewable energy. **SSRN Electronic Journal**, p. 17-27, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.2139/ssrn.2998305>. Acesso em: 4 out. 2023.

OVERLAND, I. *et al.* The GeGaLo index: geopolitical gains and losses after energy transition. **Energy Strategy Review**, v. 26, p. 100406, 2019.

PABLO-ROMERO, M.; SÁNCHEZ-BRAZA, A.; ROMERO, M. Renewable energy in Latin America. **AIMS Energy**, v. 10, n. 4, p. 695-717, 2022.

PALACIOS, L.; AYALA, J. J. G. Financing the energy transition in Latin America and the Caribbean: an incomplete puzzle. **Center on Global Energy Policy**, Sept. 2023. Disponível em: <https://www.energypolicy.columbia.edu/publications/financing-the-energy-transition-in-latin-america-and-the-caribbean-an-incomplete-puzzle/>. Acesso em: 21 dez. 2023.

PALACIOS, L.; CÁRDENAS, M. A bold plan to finance Latin America's energy transition. **Americas Quarterly**, 24 Feb. 2022. Disponível em: <https://americasquarterly.org/article/a-bold-plan-to-finance-latin-americas-energy-transition/>. Acesso em: 26 dez. 2023.

PALTSEV, S. The complicated geopolitics of renewable energy. **Bulletin of the Atomic Scientists**, v. 72, n. 6, p. 390-395, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/00963402.2016.1240476>. Acesso em: 4 out. 2023.

PENG, D.; JI, Y.; KONG, Q. OFDI and firms' sustainable productive capacity: evidence from Chinese industrial firms. **International Review of Economics and Finance**, v. 83, p. 641-652, Jan. 2023.

PORTER, S. The energy trilemma: finding the right balance between sustainability, security and affordability. **Forbes**, 11 Apr. 2023. Disponível em: <https://www.forbes.com/sites/deloitte/2023/04/11/the-energy-trilemma-finding-the-right-balance-between-sustainability-security-and-affordability/?sh=552641e465a8>. Acesso em: 30 set. 2023.

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, Minas Gerais. **Anais...** Belo Horizonte: ABI, 2021.

QUITZOW, R. *et al.* Advancing a global transition to clean energy: the role of international cooperation. **Economics**, v. 13, p. 1-18, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.5018/economics-ejournal.ja.2019-48>. Acesso em: 13 jun. 2023.

RAGOSA, G.; WARREN, P. Unpacking the determinants of cross-border private investment in renewable energy in developing countries. **Journal of Cleaner Production**, v. 235, p. 854-865, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2019.06.166>. Acesso em: 16 jun. 2023.

RAY, R.; SIMMONS, B. A. Tracking China's overseas development finance. **Global Development Policy Center**, 7 Dec. 2020. Disponível em: <https://www.bu.edu/gdp/2020/12/07/tracking-chinas-overseas-development-finance/>. Acesso em: 14 mar. 2024.

RITCHIE, H. Sector by sector: where do global greenhouse gas emissions come from? **Our World in Data**, 18 Sept. 2020. Disponível em: <https://ourworldindata.org/ghg-emissions-by-sector>. Acesso em: 10 nov. 2023.

RITCHIE, H.; ROSER, M. China: CO2 country profile. **Our World in Data**, 2020. Disponível em: <https://ourworldindata.org/co2/country/china#citation>.

RÖDER, M.; WELFLE, A. Bioenergy. In: LETCHER, T. M. (Ed.). **Managing global warming: an interface of technology and human issues**. Massachusetts: Academic Press, 2019. p. 379-398. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-814104-5.00012-0>.

SANDALOW, D. *et al.* **Guide to Chinese climate policy 2022**. Oxford: The Oxford Institute for Energy Studies, 2022.

SCHONHARDT, S. China invests \$546 billion in clean energy, far surpassing the U.S. **Scientific American**, 30 Jan. 2023. Disponível em: <https://www.scientificamerican.com/article/china-invests-546-billion-in-clean-energy-far-surpassing-the-u-s/>. Acesso em: 10 nov. 2023.

SETH, S.; MCGILLIVRAY, M. Composite indices, alternative weights, and comparison robustness. **Social Choice and Welfare**, v. 51, p. 657-679, 2018.

SHEN, Y. *et al.* A dataset of low-carbon energy transition index for Chinese cities 2003-2019. **Scientific Data**, v. 10, n. 1, p. 906, 2023.

SINGH, H. V. *et al.* The energy transitions index: an analytic framework for understanding the evolving global energy system. **Energy Strategy Reviews**, v. 26, p. 100382, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.esr.2019.100382>. Acesso em: 13 jun. 2023.

SOTO, D. L. *et al.* **La ruta energética de América Latina y el Caribe**. Washington: BID, 2022.

SOVACOO, B. K. How long will it take? Conceptualizing the temporal dynamics of energy transitions. **Energy Research and Social Science**, v. 13, p. 202-215, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.erss.2015.12.020>. Acesso em: 11 jun. 2023.

STEVENS, D. Las lecciones energéticas de las crisis de América Latina. **Nexos**, 2 mayo 2022. Disponível em: <https://medioambiente.nexos.com.mx/las-lecciones-energeticas-de-las-crisis-de-america-latina/>. Acesso em: 22 dez. 2022.

TAI, H. *et al.* **The energy transition: a region-by-region agenda for near-term action**. New York: McKinsey and Company, 2022. Disponível em: https://www.mckinsey.com/industries/electric-power-and-natural-gas/our-insights/the-energy-transition-a-region-by-region-agenda-for-near-term-action#/. Acesso em: 28 maio 2023.

THE EVIDENCE is clear: the time for action is now. We can halve emissions by 2030. **IPCC**, 4 Apr. 2022. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/2022/04/04/ipcc-ar6-wgiii-pressrelease/>. Acesso em: 3 jun. 2023.

TOLLEFSON, J. What the war in Ukraine means for energy, climate and food. **Nature**, 5 Apr. 2022. Disponível em: <https://www.nature.com/articles/d41586-022-00969-9>. Acesso em: 8 dez. 2023.

UGARTECHE, O.; LEÓN, C.; GARCÍA, J. China and the energy matrix in Latin America: governance and geopolitical perspective. **Energy Policy**, v. 177, June 2023.

UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **China's policy strategies for green low-carbon development: perspective from South-South cooperation**. Geneva: United Nations, 2023. Disponível em: https://unctad.org/system/files/official-document/gds2023d6_en.pdf. Acesso em: 22 fev. 2024.

UNDP – UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **China's climate policy documents: 1+N and updated NDC**. Beijing: UNDP, 2021. (Issue Brief, n. 6).

UNSTATS – UNITED NATIONS DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS STATISTICS DIVISION. **The sustainable development goals report 2022**. New York: United Nations, 2022. Disponível em: <https://unstats.un.org/sdgs/report/2022/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2022.pdf>. Acesso em: 20 maio 2023.

USGS – UNITED STATES GEOLOGICAL SURVEY. **Mineral commodity summaries 2023**. Virginia: USGS, 31 Jan. 2023. Disponível em: <https://pubs.usgs.gov/periodicals/mcs2023/mcs2023.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2023.

VASQUEZ, C.; STEINBUKS, J.; ESTEVEZ, R. From potential to action: energy efficiency in Latin America. **World Bank Blogs**, 2 Oct. 2023. Disponível em: <https://blogs.worldbank.org/energy/potential-action-energy-efficiency-latin-america>. Acesso em: 28 dez. 2023.

WANG, Z. *et al.* Energy structure change and carbon emission trends in China. **Energy**, Oxford, England, v. 115, p. 369-377, 2016.

WEC – WORLD ENERGY COUNCIL. **World Energy Trilemma Index 2022**. London: WEC, 2022. Disponível em: <https://www.worldenergy.org/publications/entry/world-energy-trilemma-index-2022>. Acesso em: 15 maio 2023.

WEF – WORLD ECONOMIC FORUM. **Fostering effective energy transition: 2021 edition**. Geneva: WEF, Apr. 2021. (Insight Report). Disponível em: <https://www.weforum.org/publications/fostering-effective-energy-transition-2021/in-full/appendix-methodology/>. Acesso em: 22 fev. 2024.

_____. **Fostering effective energy transition**: 2022 edition. Geneva: WEF, May 2022. Disponível em: https://www3.weforum.org/docs/WEF_Energy_Transition_Index_2022.pdf. Acesso em: 15 maio 2023.

_____. **Fostering effective energy transition**: 2023 edition. Geneva: WEF, June 2023. (Insight Report). Disponível em: <https://www.weforum.org/publications/fostering-effective-energy-transition-2023/in-full/china>. Acesso em: 22 fev. 2024.

WHITE, E. How China cornered the market for clean tech. **Financial Times**, 9 Aug. 2023. Disponível em: <https://www.ft.com/content/6d2ed4d3-c6d3-4dbd-8566-3b0df9e9c5c6>. Acesso em: 20 set. 2023.

WORLAND, J. The lesson from BYD's EV takeover: don't discount China. **Time**, 12 Jan. 2024. Disponível em: <https://time.com/6554994/china-byd-ev-takeover/>. Acesso em: 22 fev. 2024.

YANG, G. *et al.* China's ambitious low-carbon goals require fostering city-level renewable energy transitions. **Science**, v. 26, n. 3, p. 106263, 2023.

YEPEZ, A.; URTEAGA, J. A. América Latina y el Caribe pueden mitigar el cambio climático aprovechando su eficiencia energética. **BID**, 20 abr. 2023. Disponível em: <https://blogs.iadb.org/energia/es/america-latina-y-el-caribe-pueden-mitigar-el-cambio-climatico-aprovechando-su-eficiencia-energetica/>. Acesso em: 21 set. 2023.

YORK, R.; BELL, S. E. Energy transitions or additions? Why a transition from fossil fuels requires more than the growth of renewable energy. **Energy Research and Social Science**, v. 51, p. 40-43, 2019.

ZHANG, H. *et al.* Changes in China's river water quality since 1980: management implications from sustainable development. **Clean Water**, v. 6, n. 1, 2023.

ZHAO, F. J. *et al.* Soil contamination in China: current status and mitigation strategies. **Environmental Science and Technology**, v. 49, n. 2, p. 750-759, 2015.

ZHOU, L.; MA, Z. After a decade of fossil fuel investing, can China fulfill its promise of a "Green" Belt and Road Initiative? **World Resources Institute**, 24 Oct. 2023. Disponível em: <https://www.wri.org/insights/greening-chinas-belt-and-road-initiative>. Acesso em: 14 mar. 2024.

APÊNDICE

QUADRO A.1

Detalhamento dos indicadores do Índice de Transição Energética

Dimensões	Indicadores	Detalhamento
Desempenho do sistema (50%)	Equidade (33%)	Acesso urbano a eletricidade (percentual da população urbana)
		Acesso rural a eletricidade (percentual da população rural)
		Acesso a combustíveis e tecnologias limpas para cozinhar (percentual da população)
		Preços de eletricidade domésticos, incluindo impostos (USc15p/kWh PPP)
		Preços de eletricidade para indústria (USc15p/kWh)
		Preços de gás por atacado (US\$/MMBTU)
		Subsídios de energia (percentual do PIB)
		Importações líquidas de combustível (percentual do PIB)
		Vantagens comparativas em tecnologias de baixo carbono
	Segurança (33%)	Diversificação dos parceiros de importação
		Diversidade da Oferta Total de Energia
		Importações líquidas de energia (percentual da Oferta Total de Energia)
		Diversidade da oferta de eletricidade
		Flexibilidade no sistema elétrico
		Resiliência do fornecimento de gás
		Índice de Duração Média de Interrupção do Sistema
		Índice de Frequência Média de Interrupção do Sistema
	Sustentabilidade (33%)	Intensidade energética (MJ/\$2017 PPP PIB)
		Consumo de energia <i>per capita</i> (GJ/capita)
		Emissões de CO ₂ <i>per capita</i> (T/capita)
		Intensidade de CO ₂ na Oferta Total de Energia (Kg/GJ)
		Intensidade de CH ₄ na produção de energia (kT/GJ)
		Parcela de energias limpas no consumo final de energia (percentual)
Preparação para a transição (50%)	Estrutura regulatória e investimento (50%)	Índice de Acesso à Energia Sustentável RISE
		Índice de Eficiência Energética RISE
		Índice de Energia Renovável RISE
		Índice de Cozinha Limpa RISE
		Compromisso do país com Carbono Zero
		Estabilidade política
		Pontuação da Taxa Eficaz de Carbono
		Classificação de crédito
		Crédito doméstico ao setor privado (percentual do PIB)
		Restrições regulatórias ao IED
		Estado de Direito
		Fluxos internacionais para países em desenvolvimento (percentual do PIB)
		Investimentos em energias renováveis (percentual do PIB)

(Continua)

(Continuação)

Dimensões	Indicadores	Detalhamento
Preparação para a transição (50%)	Fatores habilitadores (50%)	Pontuação da implantação de capacidade renovável
		Qualidade da infraestrutura de transportes
		Preparação da infraestrutura digital
		Empregos em energia renovável em relação ao total da força de trabalho industrial
		Qualidade da educação
		Disponibilidade de mão de obra qualificada
		Ambiente de negócios inovador
		Investimento público em pesquisa e desenvolvimento, como percentual do PIB
		Desenvolvimento de tecnologias ambientais como percentual de todas as tecnologias

Fonte: WEF – World Economic Forum. *Fostering effective energy transition*: 2023 edition. Geneva: WEF, June 2023. (Insight Report). Disponível em: <https://www.weforum.org/publications/fostering-effective-energy-transition-2023/in-full/> china. Acesso em: 22 fev. 2024.

Elaboração dos autores.

Obs.: PPPs – *purchasing power parities* (paridades do poder de compra); PIB – produto interno bruto; RISE – Regulatory Indicators for Sustainable Energy; e IED – investimento externo direto.

DESENVOLVIMENTO À VISTA? ANÁLISE DA COOPERAÇÃO CHINESA NO SUDESTE ASIÁTICO DE 1949 A 2023

Guilherme de Oliveira Schmitz¹

SINOPSE

Nos últimos anos, a China tornou-se o principal promotor de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) no Sudeste Asiático. Tal fato acompanha um movimento contínuo de avanço das parcerias comerciais e de investimento. Neste artigo, constatamos que ao longo da história a cooperação entre a China e a região mudou de cunho ideológico para pragmático, no entanto, mantendo os interesses políticos do Partido Comunista Chinês como vetor desta cooperação.

Palavras-chave: China; Sudeste Asiático; Cooperação Internacional para o Desenvolvimento; nacionalismo.

ABSTRACT

In recent years, China has become the main promoter of International Development Cooperation (IDC) in Southeast Asia, a trend closely linked to the country's growing trade and investment ties with the region. While the nature of China's engagement has evolved from ideological to pragmatic, the underlying political interests of the Chinese Communist Party remain a key driver of its cooperation.

Keywords: China; Southeast Asia; International Development Cooperation; nationalism.

JEL: F35; F50.

Artigo recebido em 2/4/2024 e aprovado em 21/10/2024.

DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/bepi39art3>

1 INTRODUÇÃO

A China tem uma relação complexa com os países do Sudeste Asiático, que tem sido moldada por diversos fatores históricos, culturais, econômicos e políticos ao longo do tempo. Historicamente, o gigante asiático tem tido uma presença significativa na região, que remonta a séculos, por meio das rotas comerciais da antiga Rota da Seda. Essa relação comercial se aprofundou no século XX, quando a China começou a exercer influência política sobre alguns países da região durante a Guerra Fria, por meio do apoio a movimentos comunistas locais (Cuesta, 2020).

Mais recentemente, a China se tornou um dos principais parceiros econômicos do Sudeste Asiático, com um aumento significativo no comércio, investimentos, cooperação técnica e intercâmbios culturais. O país é o maior parceiro comercial da Associação das Nações do Sudeste Asiático (Asean) e tem se envolvido ativamente na promoção de iniciativas regionais de cooperação, como a Iniciativa do Cinturão e Rota (Belt and Road Initiative – BRI), conforme Stromseth (2019).

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos Internacionais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dinte/Ipea).
E-mail: guilherme.schmitz@ipea.gov.br.

No entanto, a crescente influência da China na região também tem gerado tensões, especialmente em questões territoriais. A China tem disputas territoriais com vários países do Sudeste Asiático no mar do Sul da China, região rica em recursos naturais e estrategicamente importante para o comércio internacional. Essas disputas têm levado a maior militarização na região e a maior presença militar da China. Além disso, alguns países da região estão preocupados com a crescente influência política e econômica da China, e temem que isso possa levar a uma perda de sua própria autonomia e soberania. Essas tensões têm propiciado um aumento nas relações dos países do Sudeste Asiático com outros países, como os Estados Unidos, em busca de equilíbrio de poder na região (Shambaugh, 2020).

A cooperação para o desenvolvimento é uma das áreas em que a China tem buscado fortalecer sua relação com os países do Sudeste Asiático. A China tem se comprometido a fornecer assistência,² acesso ao mercado e investimentos para promover o desenvolvimento econômico e social dos países da região. A BRI, lançada em 2013, é uma das principais medidas chinesas para promover a cooperação econômica com os países do Sudeste Asiático e outras regiões do mundo. A iniciativa inclui um conjunto de projetos de infraestrutura, como ferrovias, portos e rodovias, que visam melhorar a conectividade e facilitar o comércio entre os países participantes (Ruta, 2018). Da mesma maneira, a China tem buscado expandir sua cooperação em áreas como tecnologia, educação, saúde e cultura. Por exemplo, a China tem fornecido ajuda financeira para a construção de escolas e hospitais em países do Sudeste Asiático, além de conceder bolsas de estudo para estudantes desses países estudarem em universidades chinesas.

Neste artigo, pretende-se analisar a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) da China para os países do Sudeste Asiático, no período de 1949 a 2023. A problemática que, aqui, se apresenta é se os propósitos dessa cooperação têm se alterado ao longo do tempo. Para tanto, se faz uso do método de pesquisa histórica, em que se cria uma classificação temporal da CID chinesa, com base em marcos históricos que diferenciam uma fase da outra. Por fim, conclui-se que a CID chinesa passou por uma mudança de propósito ao longo de sua história recente, de uma cooperação de cunho ideológico, que pretendia suprir os interesses do poder do Partido Comunista Chinês (PCC), para uma cooperação de cunho pragmática, em que a ideologia passa a ser instrumentalizada aos interesses nacionais e às recentes aspirações nacionalistas do PCC.

2 AS FASES DA CID CHINESA

Com base nos eventos históricos analisados por meio de revisão bibliográfica, cinco fases da CID chinesa no Sudeste Asiático foram identificadas no período de 1949 a 2023, descritas nas próximas subseções.

2. Este artigo utiliza uma compreensão abrangente da expressão "assistência ao desenvolvimento" para incluir todos os tipos de transação que contribuem para o desenvolvimento econômico de um país, mesmo aqueles que não atendem à definição da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) de Assistência Oficial ao Desenvolvimento (Official Development Assistance – ODA). Nessa definição, ODA é um fluxo concessional (com pelo menos 25% de elemento de doação) para países em desenvolvimento, fornecido por agências oficiais, com o objetivo primário de promover o desenvolvimento econômico e o bem-estar. Contudo, a maior parte das transações de cooperação para o desenvolvimento não atende à definição da OCDE devido à baixa concessionalidade de seus empréstimos – isto é, elemento de doação abaixo de 25% (Yamamoto, 2020).

2.1 Fase inicial (1949-1978): isolamento diplomático da China na região do Sudeste Asiático

Segundo Stuart-Fox (2003), durante esse período, observa-se a ascensão do governo do PCC e a criação da República Popular da China (RPC) e, conseqüentemente, de uma política externa agressiva em relação ao Sudeste Asiático. A China apoiou movimentos revolucionários comunistas em países como Indonésia, Malásia e Filipinas, o que levou a conflitos com esses países e com outros da região. A relação com o Sudeste Asiático era tensa, e a China era vista como uma ameaça à segurança regional, o que dificultou a CID. A China experimentou um período de isolamento diplomático na região do Sudeste Asiático. Além disso, durante a Guerra Fria, os Estados Unidos exerciam uma influência significativa na região, especialmente após o estabelecimento da Doutrina Truman e da política de contenção do comunismo. Os países da região, como Filipinas, Tailândia e Indonésia, se alinharam com os Estados Unidos e viram a China como uma ameaça à sua segurança nacional.

Esse isolamento diplomático resultou em falta de relações oficiais e diálogo entre a China e os países do Sudeste Asiático durante esse período. As fronteiras eram geralmente fechadas, os contatos diplomáticos eram mínimos e o comércio bilateral, limitado. No entanto, esse isolamento diplomático começou a mudar com a política de abertura e reforma implementada por Deng Xiaoping a partir de 1978. Desse período em diante, o país adotou uma abordagem mais pragmática e voltada para o desenvolvimento econômico, o que permitiu a normalização gradual das relações diplomáticas com os países do Sudeste Asiático e a abertura de canais de cooperação econômica e comercial.³

Neste período, a CID da China era limitada. Estava concentrada principalmente em sua própria reconstrução e desenvolvimento interno, após décadas de guerra civil e instabilidade. O país enfrentava desafios econômicos e estruturais significativos e, portanto, tinha recursos limitados para investir em projetos de cooperação internacional.

Para Stuart-Fox (2003), a diáspora chinesa, composta por pessoas de ascendência chinesa que viviam em outros países, desempenhou um papel mais proeminente na cooperação econômica e desenvolvimento do que o governo chinês propriamente dito nesse período. A diáspora chinesa, especialmente os empresários chineses que viviam no Sudeste Asiático e em outros lugares, desempenharam um papel vital no estabelecimento de redes comerciais, investimentos e transferência de conhecimento e tecnologia. Muitos chineses étnicos tinham laços familiares, comerciais e culturais com a China e aproveitaram essas conexões para facilitar o comércio e o desenvolvimento econômico. Empresas chinesas e empresários da diáspora chinesa investiram em setores como manufatura, comércio, agricultura e mineração, contribuindo para o crescimento econômico dos países do Sudeste Asiático.

3. No entanto, é importante destacar que a China recebeu algum apoio econômico e técnico de outros países, principalmente da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Após a fundação da RPC, em 1949, a China estabeleceu relações estreitas com a URSS. Esta forneceu assistência econômica, técnica e militar à China durante esse período, ajudando a estabelecer indústrias-chave, como a indústria pesada e a produção de armamentos. Essa cooperação se deu principalmente por meio de acordos bilaterais e assistência técnica soviética. A cooperação enfrentou dificuldades e tensões ao longo do tempo. As relações sino-soviéticas se deterioraram gradualmente na década de 1960, resultando em um rompimento oficial em 1969. Isso levou a uma redução significativa da cooperação econômica entre a China e a URSS. Além da URSS, a China também teve assistência econômica de outros países socialistas e não alinhados durante esse período. Por exemplo, a China recebeu apoio técnico e econômico da Alemanha Oriental, Iugoslávia, Índia e outros países. Em geral, a CID da China nesse período foi limitada devido ao seu isolamento diplomático e à política de autossuficiência econômica adotada pelo governo chinês. A China priorizou a construção de uma economia autônoma e buscou promover a industrialização por meio de políticas internas, como o Grande Salto Adiante, em vez de depender fortemente da assistência e cooperação externa.

A questão de Taiwan desempenhou um papel significativo na CID da China na região. Após a Guerra Civil Chinesa, em 1949, o governo nacionalista da República da China, liderado por Chiang Kai-shek, fugiu para Taiwan e estabeleceu uma administração separada. Enquanto isso, a RPC, liderada pelo PCC, foi estabelecida no continente chinês. Essa divisão política resultou em disputa entre as duas entidades pelo reconhecimento internacional. Durante esse período, a maioria dos países do Sudeste Asiático reconheceu a RPC como o único governo legítimo da China, em detrimento da República da China (Taiwan). Como resultado, muitos países do Sudeste Asiático estabeleceram relações diplomáticas oficiais com a China continental e cortaram os laços formais com Taiwan. Essa postura política teve implicações na cooperação econômica e na CID. A China continental buscou isolar Taiwan internacionalmente e impedir sua participação em organizações internacionais e fóruns regionais. Além disso, a China usou sua influência diplomática para pressionar outros países a não reconhecerem Taiwan e a limitar a cooperação oficial com a ilha.

Durante o período, estabeleceu-se uma problemática relação entre o nacionalismo chinês, instigado pela invasão japonesa da Manchúria,⁴ e o internacionalismo comunista (Zhimin, 2005). O internacionalismo comunista advogava os interesses da causa proletária de todos os trabalhadores do mundo contra a opressão capitalista, pregando ideologia supranacional. Dessa forma, a expectativa dos demais Estados socialistas era de que a política externa chinesa tivesse o contorno do internacionalismo comunista (Shen, 2004).

Ainda para Shen (2004), a coexistência entre o internacionalismo comunista e o nacionalismo é possível pelo esforço do PCC em traduzir o apoio ao comunismo como sinônimo de apoio ao Estado chinês, na era maoísta. Quando o nacionalismo se torna uma crença quase estatal, também se torna um *slogan* quase religioso, seguindo o marxismo e o maoísmo.

Em 1966, Mao Zedong lançou a Revolução Cultural, por meio da qual promoveu a perseguição de opositores dentro do sistema político chinês e condenou o revisionismo socialista apregoado pela URSS, que passou a defender a revolução apenas dentro do seu território nacional (Shen, 2004). Entusiasta de uma revolução mundial, Mao Zedong passou a enxergar a China como o epicentro do movimento comunista no mundo e passou a promover a revolução comunista pelo globo. O caso vietnamita é emblemático, com envio de tropas e materiais bélicos. Outros exemplos de suporte militar chinês ocorreram durante a Guerra Civil do Laos (1959-1975) e o apoio ao regime do Khmer Vermelho (1975-1979), liderado por Pol Pot, no Camboja. No entanto, a despeito desses casos, na maior parte dos outros países o suporte chinês teve um caráter mais de inspiração ideológica (Zhimin, 2005).

O acirramento da cisma sino-soviética aproximou a China do Estados Unidos, o que ficou conhecido como diplomacia do pingue-pongue. Isso permitiu mais proximidade do país asiático com os países ocidentais e uma melhora das relações com os países em desenvolvimento. Em 1971, a China passou a integrar a Organização das Nações Unidas (ONU). Em contrapartida, a China teve que reduzir suas pretensões como centro do pensamento revolucionário comunista no mundo.

4. O nacionalismo de elite pré-guerra da Manchúria, com a invasão japonesa, ultrapassou o recorte de classes e encontrou terreno fértil no nacionalismo de massa camponês (Zhimin, 2005).

Neste contexto, Mao Zedong introduziu a teoria dos três mundos,⁵ em 1974, que funciona como guia teórico para a política externa chinesa e, consequentemente, para a sua CID, por meio da cooperação Sul-Sul e do Movimento dos Não Alinhados (MNA).

2.2 Fase de abertura e reforma (1978-1989): o início do estreitamento das relações com o Sudeste Asiático

Foi somente após a implementação de reformas econômicas e a abertura da China ao comércio e investimento estrangeiro, a partir de 1978, que a CID da China se expandiu significativamente, especialmente nas décadas seguintes. A tarefa central do governo chinês passou a ser a modernização da economia e a melhoria do padrão de vida do povo. Assim, a CID assumiria o papel de manter estável o entorno internacional por um período prolongado de tempo e assistir o programa de modernização por meio da expansão da cooperação internacional econômica (Zhimin, 2005).

Neste período, a China passou por transformações político-econômicas significativas que tiveram impacto na CID e nas relações com o Sudeste Asiático. As reformas econômicas de Deng Xiaoping, a partir de 1978, buscaram liberalizar a economia, permitindo maior participação do setor privado, descentralizando a tomada de decisões econômicas e introduzindo elementos mercadológicos. Essas mudanças levaram a um crescimento econômico acelerado e à transformação da China em uma economia de mercado. A China adotou uma política de portas abertas para atrair investimento estrangeiro e promover o comércio internacional. Isso incluiu a criação de zonas econômicas especiais, nas quais empresas estrangeiras receberam incentivos para estabelecer operações na China. Essa política contribuiu para o aumento do comércio e dos investimentos entre a China e os países do Sudeste Asiático.

Após décadas de conflitos e tensões, a China iniciou uma política de diplomacia pacífica e de cooperação com a região. Esse esforço resultou no estabelecimento de relações diplomáticas formais com vários países do Sudeste Asiático, incluindo o reatamento de laços com a Malásia, Filipinas, Indonésia, Tailândia, Cingapura e Vietnã. A China também buscou resolver disputas territoriais com os países do Sudeste Asiático. Por exemplo, em 1988, a China e o Vietnã assinaram um acordo para resolver questões fronteiriças e encerrar o conflito ao longo da fronteira sino-vietnamita. Esse acordo contribuiu para a normalização das relações entre os dois países.

A virada nacionalista é pragmática, disposta a se livrar da antiga ideia de revolução mundial, e a China começa a envidar esforços para solucionar o verdadeiro problema do país: a fraqueza econômica. O nacionalismo chinês passa a ter um impacto positivo na CID (Zhimin, 2005).

Com as resoluções de conflitos e o restabelecimento dos laços diplomáticos com os países da região, a China aumentou sua participação em organizações regionais do Sudeste Asiático. Em 1978, a China se tornou membro da Asean como país observador e, em 1997, passou a integrar o Fórum Regional da Asean. Essa participação fortaleceu os laços entre a China e os países do Sudeste Asiático

5. A teoria dos três mundos de Mao Zedong é uma ideia que divide o mundo em três categorias principais. O primeiro mundo é composto pelas superpotências e suas alianças, como os Estados Unidos e a URSS na época em que a teoria foi formulada. O segundo mundo é composto pelos países em desenvolvimento e em transição, como os países não alinhados e aqueles que estavam se industrializando. O terceiro mundo refere-se aos países mais pobres e subdesenvolvidos, geralmente colonizados ou explorados por outras nações. Mao argumentava que esses dois últimos mundos deveriam se unir para resistir à opressão e à exploração das superpotências e promover a igualdade e o desenvolvimento em todo o mundo (Zhimin, 2005).

em termos de diálogo político, segurança e cooperação econômica. Tais mudanças desempenharam um papel fundamental na transformação econômica da China e na expansão de sua cooperação com a região. A China também buscava fortalecer a integração regional com os países do Sudeste Asiático. Isso envolveu a promoção do comércio bilateral e regional, a facilitação do investimento mútuo e a cooperação em áreas como infraestrutura, transporte, energia e turismo.

A partir deste período começa-se a perceber maior pragmatismo do PCC com sua CID. A antiga política externa de cunho ideológico perde relevância frente ao afastamento em relação à URSS e à aproximação com os Estados Unidos. A cooperação econômica servia como meio de construir confiança e promover interesses comuns. A China buscava ganhar influência política e consolidar sua posição como um ator importante na região. Havia uma preocupação em reverter o isolacionismo chinês da fase inicial da RPC, promovendo a estabilidade e mitigando potenciais tensões geopolíticas. Isso abrangia cooperação em áreas como segurança marítima, combate ao tráfico de drogas e terrorismo.

Durante esse período, a China implementou diversas iniciativas de CID para os países do Sudeste Asiático, incluindo projetos de desenvolvimento conjunto, investimentos, acordos comerciais e assistência técnica. Além disso, a China promoveu a diplomacia de alto nível, com visitas de líderes chineses aos países do Sudeste Asiático e a realização de cúpulas e fóruns bilaterais e multilaterais. Com isso, a China buscava aumentar legitimidade política como líder regional e fortalecer suas relações com os países do Sudeste Asiático.

2.3 Fase de conflitos territoriais (1989-2001): tensões no mar do Sul da China e a luta pela soberania das ilhas Spratly

Este período é caracterizado pela “participação cautelosa” do país asiático em organismos multilaterais, na medida em que a China passaria a se envolver em novas tensões territoriais, sobretudo no mar do Sul da China. Tais conflitos e a luta pela soberania das ilhas Spratly são questões complexas e de longa data que envolvem vários países do Sudeste Asiático e a China. Essa região é rica em recursos naturais, como petróleo, gás e pesca, e possui posição estratégica crucial para o comércio marítimo.⁶

As tensões tiveram impacto na CID chinesa para o Sudeste Asiático. Embora a cooperação entre a China e os países da região tenha persistido nesse período, disputas territoriais e tensões geopolíticas influenciaram seu contexto. A presença das tensões no mar do Sul da China criou um ambiente de cautela e desconfiança entre os países envolvidos, afetando as relações bilaterais e a cooperação regional. Os países do Sudeste Asiático eram cuidadosos em aprofundar os laços econômicos e políticos com a China devido às preocupações sobre as reivindicações territoriais e as implicações de segurança na região. Essas tensões dificultaram a cooperação em alguns setores e projetos específicos.

6. As ilhas Spratly, um arquipélago composto por mais de cem ilhas, recifes e rochedos, localizam-se no mar do Sul da China e estão reivindicadas por vários países, incluindo a China, Taiwan, Filipinas, Vietnã, Malásia e Brunei. Essas reivindicações são baseadas em argumentos históricos, geográficos e legais, com cada país alegando direitos de soberania sobre as ilhas e suas águas circundantes. As tensões na região têm origens históricas, remontando ao período colonial e à demarcação de fronteiras marítimas. No entanto, nas últimas décadas, as disputas se intensificaram devido ao crescente interesse na exploração dos recursos naturais e à importância estratégica da região. Além disso, o aumento da presença militar e das atividades de construção e ocupação por parte de alguns países gerou preocupações adicionais. A China tem sido o principal protagonista nessa questão, reivindicando a chamada “linha de nove traços” ou “linha de nove pontos” como base de sua soberania sobre a maior parte do mar do Sul da China, incluindo as ilhas Spratly. Essa reivindicação é contestada por outros países da região, que alegam que suas próprias demandas são baseadas em fundamentos históricos e legais igualmente válidos.

No entanto, é importante destacar que, apesar das tensões, a CID chinesa para o Sudeste Asiático continuou a existir e a se desenvolver. A China manteve seu compromisso com a cooperação econômica, oferecendo assistência financeira, investimentos e projetos de desenvolvimento para os países da região. Paralelamente, a China buscou fortalecer a diplomacia regional e promover a resolução pacífica das disputas territoriais. O país participou de diálogos bilaterais e multilaterais, como a Asean-China, para abordar questões relacionadas ao mar do Sul da China e buscar soluções baseadas em negociações e leis internacionais.

O período era de “participação cautelosa”. O interesse da China de estabelecer fóruns de segurança na região do Sudeste Asiático era limitada. Havia o medo de que as questões territoriais fossem levantadas nestes fóruns. Pequim temia que houvesse um *trade-off* entre uma interação mais profunda com os países vizinhos e seus interesses nacionais (Liu e Tsai, 2014).

Percebe-se, assim, esforço de manter independência entre as questões relacionadas ao desenvolvimento econômico e as disputas territoriais e militares. O pragmatismo da CID chinesa permanece avulso aos interesses nacionais chineses de influência geopolítica, instabilidade e integração regional e mitigação da influência americana na região.

No mesmo período, a atitude da China em relação ao multilateralismo mudou. Pequim passou a aceitar o fato de que fóruns multilaterais não necessariamente representam um desafio à segurança nacional (Liu e Tsai, 2014). Embora a China tenha se concentrado mais na diplomacia bilateral nesse período, a diplomacia multilateral gradualmente desempenhou um papel complementar mais forte, especialmente após a crise financeira asiática (Liu e Tsai, 2014). A participação ativa da China nos fóruns multilaterais era uma estratégia chinesa de impedir a evolução do argumento de ameaça chinesa ou de uma aliança antichinesa.

Foi também neste período que a Ásia passou por uma grande crise financeira. A influência chinesa no Sudeste Asiático durante a crise asiática foi significativa. A China desempenhou um papel ativo em fornecer apoio econômico e financeiro aos países afetados pela crise. Enquanto muitos países ocidentais estavam reduzindo sua exposição à região, a China aproveitou a oportunidade para fortalecer seus laços com os países do Sudeste Asiático (Liu e Tsai, 2014). A determinação da China em manter a taxa de câmbio do renminbi (RMB) durante a crise financeira asiática não apenas contribuiu para a estabilidade econômica no Sudeste Asiático, pois evitou maior pressão sobre as moedas da região, como também aumentou a influência da China na região e deu início a um novo período nas relações bilaterais (Liu e Tsai, 2014).

A China ofereceu assistência financeira direta, como empréstimos e linhas de crédito, aos países afetados pela crise. Essa ajuda financeira ajudou a aliviar as pressões econômicas enfrentadas pelos países e a estabilizar suas moedas. Além disso, a China promoveu a cooperação regional, participando de iniciativas multilaterais para fortalecer a estabilidade financeira e promover o desenvolvimento econômico na região (Liu e Tsai, 2014).

2.4 Política de boa vizinhança (2001-2013): investimentos chineses no Sudeste Asiático e a consolidação da parceria econômica

Este período tem como seu marco temporal o ingresso da China na Organização Mundial do Comércio (OMC), o reconhecimento deste país como economia de mercado e sua inserção

econômica internacional definitiva. O período é caracterizado pelo início da política de boa vizinhança da China, ou de diplomacia periférica, com seus investimentos e a consolidação da parceria econômica. Os investimentos chineses proporcionaram um impulso econômico para os países do Sudeste Asiático. A China se tornou um importante parceiro comercial e investidor na região, contribuindo para o crescimento econômico, a geração de empregos e o desenvolvimento de infraestrutura. Isso ajudou a impulsionar setores-chave, como energia, transporte, manufatura e agricultura, estimulando a diversificação e o fortalecimento das economias locais.

Além disso, a consolidação da parceria econômica entre a China e os países do Sudeste Asiático facilitou a cooperação em áreas como comércio, investimentos, tecnologia e inovação. Por meio de acordos comerciais bilaterais e regionais – como a Área de Livre-Comércio entre a China e os membros da Asean, conhecido como ACFTA –, foram reduzidas as barreiras comerciais, promovendo o aumento do comércio bilateral e a integração econômica regional. Isso contribuiu para o crescimento econômico sustentável e o desenvolvimento dos países do Sudeste Asiático.

Entretanto, é importante mencionar que também surgiram desafios e preocupações concernentes aos investimentos chineses na região. A dependência econômica em relação à China e a competição com as indústrias domésticas criaram desafios para os países do Sudeste Asiático.

Neste período, a política externa chinesa e, conseqüentemente, a CID, não foi moldada por retóricas nacionalistas emocionais (antes de 2008). No entanto, a China adotou medidas mais firmes em disputas territoriais marítimas com seus vizinhos (Zhao, 2013). Embora o governo chinês tenha inicialmente feito esforços eficazes para controlar o nacionalismo popular, a partir de 2008 se mostrou cada vez mais relutante em conter essas expressões. Ao contrário, passou a seguir, com maior frequência, os apelos nacionalistas populares por uma postura confrontadora contra potências ocidentais e países vizinhos. Isso incluiu o uso repetido de forças paramilitares, a imposição de sanções econômicas, a exploração de recursos pesqueiros e petrolíferos, além de outros meios intimidatórios para lidar com as disputas territoriais no mar da China Meridional e no mar da China Oriental.

Os interesses nacionais centrais da China, definidos como a “linha de base da sobrevivência nacional”, que “essencialmente são não negociáveis”, tornaram-se repentinamente uma expressão na moda, aparecendo com mais frequência nos discursos dos líderes chineses e nas publicações oficiais.⁷

A política externa da China tomou uma direção mais assertiva, reagindo de forma veemente a todas as ofensas percebidas à sua dignidade e aos interesses nacionais. Isso acabou prejudicando as relações da China com os países ocidentais e com muitos de seus vizinhos na região Ásia-Pacífico.

Um exemplo da postura chinesa no período foi quando centenas de manifestantes filipinos se reuniram do lado de fora da embaixada chinesa em Manila, em maio de 2012, enquanto a China silenciosamente iniciou sanções econômicas. Agências de turismo chinesas cancelaram viagens de grupos turísticos para as Filipinas, supostamente devido a preocupações com a segurança dos turistas. Como o terceiro maior mercado emissor de turistas para as Filipinas, essa ação exerceu uma grande pressão econômica sobre o governo filipino. Ao mesmo tempo, as autoridades chinesas de quarentena impuseram restrições às importações de bananas das Filipinas, citando preocupações com a saúde como motivo oficial, apesar do conhecimento comum de que era uma retaliação pelos conflitos nas águas contestadas. As bananas são a segunda maior exportação agrícola das Filipinas, e a China

7. Disponível em: https://www.chinadaily.com.cn/china/2009-01/20/content_7413294_4.htm.

representa cerca de um quarto do mercado de todas as bananas exportadas pelas Filipinas. Neste contexto, a China também começou a reduzir a velocidade das inspeções de mamões, mangas, cocos e abacaxis das Filipinas (Zhao, 2013).

Depois de 2008, várias mudanças ocorreram na política externa da China. A economia chinesa se recuperou rapidamente da crise financeira global, o que reforçou a confiança dos líderes chineses em sua capacidade de lidar com o Ocidente e resolver disputas territoriais em seus próprios termos. Além disso, houve um aumento das incertezas econômicas e políticas internas, o que levou o governo chinês a adotar uma postura mais assertiva na defesa de seus interesses nacionais. A convergência entre o nacionalismo estatal e o nacionalismo popular também foi catalisada, favorecendo uma postura mais desafiadora em relação aos Estados Unidos e a outros países ocidentais. No entanto, é importante ressaltar que essas mudanças na política externa chinesa são complexas e têm várias causas.

Em 2008, ocorreram protestos de chineses e membros da diáspora chinesa em todo o mundo contra o que os manifestantes acreditavam ser um viés antichinês da mídia ocidental durante o revezamento da tocha olímpica e em apoio ao governo da China por sediar os Jogos Olímpicos. Esses manifestantes estavam defendendo a realização dos Jogos Olímpicos de Pequim e reagindo à cobertura negativa sobre questões como os direitos humanos na China, especialmente em relação ao Tibete e à repressão política. Os protestos deram origem à preocupação mundial com o sentimento nacionalista dos jovens chineses.

2.5 A BRI (2013): novos desafios para a cooperação econômica na região

Quando o presidente Xi Jinping lançou a BRI, em setembro de 2013, a iniciativa foi apontada como o maior projeto de desenvolvimento aplicado desde o Plano Marshall (Mahbubani, 2023). A iniciativa criada pelo governo de Xi Jinping tornou-se um arcabouço estratégico organizado para alcançar o conceito de Sonho Chinês (Chinese Dream)⁸ (Xi, 2014) e solucionar o problema de capacidade excessiva da indústria chinesa, causada pela ampliação da política industrial chinesa e, mais tarde, do pacote de alívio chinês para a crise de 2008. Por um lado, do ponto de vista econômico, a exportação de excedentes para obter moeda forte com países em desenvolvimento e desovando o excesso de capacidade e o acesso a recursos estratégicos, fontes de energia e produtos agrícolas, são as motivações da BRI.

Por outro lado, a dimensão política também está presente na iniciativa. Com uma nova centralização do poder em torno do PCC, a dimensão ideológica volta a ganhar força sobre a BRI e a promoção de uma visão política e ideológica pode ser percebida, apesar de não desconsiderar o pragmatismo de suas relações. Além disso, a China buscava promover sua visão política e ideológica no Sudeste Asiático. Por meio da cooperação econômica, o país procurava difundir seus princípios socialistas e promover o modelo chinês de desenvolvimento como uma alternativa ao modelo ocidental (Doshi, 2021).

Essa cooperação para o desenvolvimento tem sido criticada por alguns países e organizações, que acusam a China de utilizar projetos de infraestrutura para expandir sua influência política e econômica

8. O Chinese Dream é uma inspiração de caráter político que visava dobrar a renda *per capita* chinesa de 2010 até 2020; pretende colocar o país na lista de países desenvolvidos e transformar a China em potência econômica número um na metade do século (Xi, 2014).

na região. Alguns países também têm expressado preocupações sobre o impacto ambiental e social desses projetos (Erickson, 2019). No entanto, no fórum da BRI, em 2019, a China concordou em adotar uma abordagem mais inclusiva e transparente, garantindo que seus empréstimos não representem risco de endividamento soberano, combater a corrupção sob os princípios da ONU e ter um foco mais forte na sustentabilidade. Exemplo disso é o caso da Malásia: a China estava disposta a renegociar os termos do projeto ferroviário da BRI que foi suspenso por Mahathir bin Mohamad, reduzindo os custos em um terço, de US\$ 15,9 bilhões para US\$ 10,7 bilhões (Yamamoto, 2020).

Há várias preocupações e críticas em relação à cooperação para o desenvolvimento da China com os países do Sudeste Asiático. Algumas das principais são: a armadilha da dívida; a falta de transparência; o impacto ambiental dos projetos; a falta de benefícios locais; e a expansão da influência chinesa na região (Tomé, 2021).

Um dos principais problemas é a possibilidade de que os países da região acabem endividados em relação à China. Muitos dos projetos de infraestrutura envolvem grandes empréstimos da China, que podem ser difíceis de pagar, especialmente se os projetos não gerarem os retornos econômicos esperados. Outra preocupação é a falta de transparência nos projetos de infraestrutura financiados pelo país. Muitos desses projetos são negociados em segredo, e as informações sobre financiamento e impacto ambiental e social podem não ser divulgadas adequadamente. Os projetos de infraestrutura financiados pela China também podem ter um impacto ambiental significativo, especialmente em áreas sensíveis, como florestas tropicais e áreas costeiras. Há o receio de que a China não esteja levando em consideração adequadamente as preocupações ambientais e sociais nos projetos que financia. Alguns críticos argumentam que a cooperação para o desenvolvimento da China não tem trazido benefícios significativos para as populações locais dos países do Sudeste Asiático (Auslin, 2020). Os projetos são destinados a beneficiar as empresas chinesas, e há pouca transferência de tecnologia ou treinamento de trabalhadores locais. Assim, há preocupações de que a cooperação para o desenvolvimento da China esteja sendo usada como uma ferramenta para expandir sua influência política na região. Alguns críticos afirmam que a China está utilizando seus investimentos para ganhar acesso a recursos naturais e influenciar a política local dos países da região (Doshi, 2021).

Um exemplo de falta de transparência na cooperação para o desenvolvimento da China com os países do Sudeste Asiático pode ser observado no caso do projeto de barragem em Laos, conhecido como Xayaburi Dam. Em 2012, a empresa chinesa Sinohydro foi contratada para construir a barragem no rio Mekong, que é uma importante fonte de pesca e subsistência para milhões de pessoas no Sudeste Asiático. No entanto, o projeto foi altamente controverso, e vários governos e organizações ambientais expressaram preocupações sobre o seu impacto ambiental e social. Apesar disso, as informações sobre o financiamento e o impacto ambiental do projeto foram divulgadas de forma limitada. A Sinohydro e o governo de Laos não apresentaram os termos do contrato de construção, e a avaliação de impacto ambiental do projeto foi considerada insuficiente por muitos críticos. Do mesmo modo, as populações afetadas pelo projeto não foram adequadamente consultadas ou informadas sobre o projeto e seus impactos, o que gerou protestos e críticas em vários países da região (Giovannini, 2018).

A cooperação Sul-Sul da China tem sido caracterizada por um atributo proeminente: o destaque dado às parcerias público-privadas (PPPs). Segundo Vadell, Brutto e Leite (2020), as PPPs são consideradas uma das formas mais inclusivas de cooperação, pois permitem abordagens baseadas no mercado e preenchem as lacunas de recursos e técnicas que os recursos públicos não podem arcar.

No entanto, essa estratégia chinesa de cooperação Sul-Sul tem sido alvo de críticas por ser orientada para o doador e não adequada às realidades locais dos países receptores (Vadell, Brutto e Leite, 2020).

Além disso, no contexto da BRI, a China adotou uma nova doutrina, denominada diplomacia baseada em pessoas (*renben waijiao*) (China's..., 2021), para melhor atender às necessidades dos cidadãos chineses individuais e proteger seus direitos e interesses no exterior. Essa abordagem reflete a busca chinesa por uma maior consideração às necessidades dos indivíduos e uma preocupação com os direitos e interesses dos seus cidadãos em contextos internacionais.

Neste período, o nacionalismo chinês assumiu uma face de nacionalismo positivo, que busca realizar as principais missões nacionais não resolvidas, como o desenvolvimento econômico, a construção do Estado-nação, a unidade política e a independência, e a grandeza da China (Yamamoto, 2020). Esse nacionalismo é caracterizado por uma estratégia orientada internacionalmente, enfatizando a cooperação internacional e a integração na economia global. Ao não mais pregar a revolução mundial e a derrubada do *status quo*, o nacionalismo chinês busca, no discurso, contribuir para o bem-estar geral da região e do mundo como um todo (Yamamoto, 2020).

Sob a liderança do presidente Xi Jinping, houve um renovado interesse da China nas relações com o Sudeste Asiático após um período de relativa passividade, por meio da BRI (Renwick, 2015). Esse interesse reflete a crescente importância atribuída por Pequim à região e a busca por maior engajamento e cooperação com os países do Sudeste Asiático.

No entanto, é importante destacar que a assistência e o apoio da China como parceiro de desenvolvimento estão condicionados à adesão à política de Uma China de Pequim, que exige que os governos renunciem a Taiwan (Renwick, 2015). Essa condição reflete as sensibilidades políticas e a busca pela unidade territorial da China.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base em evidências históricas e na extensa literatura da área, podemos afirmar que, ao longo das décadas, a RPC passou por uma mudança fundamental, da ideologia comunista para o nacionalismo. Tais fatos coadunam com a já extensa bibliografia sobre o crescente sentimento nacionalista entre a população chinesa, assim como no governo do PCC.

Gongqin (1995) explora a possibilidade de o nacionalismo se tornar um novo recurso intelectual para a formação de ideologia no período de transição da China para a modernização. Segal (1994) observa que a morte das antigas ideologias deixou o nacionalismo chinês como o princípio organizador óbvio, porém incerto, das políticas domésticas e externas de Pequim. Wu (2008) argumenta que o nacionalismo dos anos 1990 difere do nacionalismo do Movimento de Quatro de Maio na década de 1910, uma vez que está enraizado na prosperidade autoritária comunista tardia da China e busca fontes de legitimidade e identidade na cultura tradicional chinesa. Por fim, Zhao (2013) argumenta que o comportamento cada vez mais confrontacional e assertivo da China nos últimos anos se deve em parte à convergência do nacionalismo estatal chinês com o nacionalismo popular, que demanda uma política externa mais robusta. Em suma, todos esses trabalhos sugerem que a China transitou da ideologia comunista para o nacionalismo, o que tem implicações para suas políticas domésticas e externas. De fato, ao longo do tempo, a CID chinesa ficou cada vez mais pragmática e baseada nos interesses

nacionais do país asiático. Além disso, a CID chinesa se tornou cada vez mais seletiva e sofisticada, ampliando suas habilidades tanto na dimensão bilateral quanto na multilateral.

A CID da China evoluiu significativamente desde 1949. De colaboradora da URSS e promotora do comunismo em países em desenvolvimento, a China se transformou em um importante investidor externo e defensor da globalização. A liderança chinesa vinculou o futuro do país a um maior envolvimento na governança global, com evidente instrumentalização da BRI. Entretanto, permanecem diferenças substantivas entre as concepções ocidentais e chinesas de desenvolvimento, o que tem complicado a compreensão da política de cooperação para o desenvolvimento da China. Enquanto o país se torna cada vez mais influente no Sudeste Asiático, as tensões sobre questões territoriais continuam sendo uma fonte de preocupação para ambos os lados.

REFERÊNCIAS

- AUSLIN, M. R. **Asia's new geopolitics**: essays on reshaping the Indo-Pacific. California: Hoover Institution Press Publication, 2020.
- CHINA'S international development cooperation in the new era. **English.gov.cn**, Beijing, 10 Jan. 2021. Disponível em: https://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/202101/10/content_WS5ffa6bbbc6d0f72576943922.html. Acesso em: 24 set. 2024.
- CUESTA, B. L. China's foreign policy in Southeast Asia. **Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos**, v. 8, 30 Jan. 2020.
- DOSHI, R. **The long game**: China's grand strategy to displace American order. 1st ed. New York: Oxford University Press, 2021.
- ERICKSON, A. China. In: BALZACQ, T.; DOMBROWSKI, P.; REICH, S. (Ed.). **Comparative grand strategy**: a framework and cases. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 2019. p. 73-98.
- GIOVANNINI, G. Power and geopolitics along the Mekong: the Laos-Vietnam negotiation on the Xayaburi Dam. **Journal of Current Southeast Asian Affairs**, v. 37, n. 2, p. 63-93, 1 Aug. 2018.
- GONGQIN, X. Nationalism and the ideology in China's transitional period. **Chinese Economic Studies**, v. 28, n. 2, p. 15-31, Mar. 1995.
- LIU, T. T.-T.; TSAI, T.-C. Swords into ploughshares? China's soft power strategy in Southeast Asia and its challenges. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 57, p. 28-48, 2014. Special edition.
- MAHBUBANI, K. Asia's third way: how Asean survives – and thrives – amid great-power competition. **Foreign Affairs**, v. 102, p. 119-129, Apr. 2023.
- RENWICK, N. China's approach to international development: a study of Southeast Asia. **JCIR**, v. 3, n. 1, 2015.
- RUTA, M. Belt and Road Initiative. **World Bank Group**, 29 Mar. 2018. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/topic/regional-integration/brief/belt-and-road-initiative>. Acesso em: 22 fev. 2022.
- SEGAL, G. China's changing shape. **Foreign Affairs**, v. 73, n. 3, p. 43, May/June 1994.
- SHAMBAUGH, D. L. **Where great powers meet**: America and China in Southeast Asia. New York: Oxford University Press, 2020.
- SHEN, S. Nationalism or nationalist foreign policy? Contemporary Chinese nationalism and its role in shaping Chinese Foreign Policy in response to the Belgrade Embassy bombing. **Politics**, v. 24, n. 2, p. 122-130, May 2004.

STROMSETH, J. The testing ground: China's rising influence in Southeast Asia and regional responses. **Brookings**, p. 1-12, Nov. 2019.

STUART-FOX, M. **A short history of China and Southeast Asia**: tribute, trade and influence. Crows Nest, NSW: Allen and Unwin, 2003.

TOMÉ, L. The grand strategy of Xi Jinping's China: goals, comprehensive national power and policies. **Relações Internacionais**, Lisboa, p. 105-132, 2021. Special issue.

VADELL, J.; BRUTTO, G. L.; LEITE, A. C. C. The Chinese South-South development cooperation: an assessment of its structural transformation. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 63, n. 2, p. e001, 2020.

WU, G. From post-imperial to late communist nationalism: historical change in Chinese nationalism from May Fourth to the 1990s. **Third World Quarterly**, v. 29, n. 3, p. 467-482, Apr. 2008.

XI, J. **The Chinese dream of the great rejuvenation of the Chinese nation**. Beijing: Foreign Languages Press, 2014.

YAMAMOTO, R. China's development assistance in Southeast Asia. **Asian Survey**, v. 60, n. 2, p. 323-346, Mar./Apr. 2020.

ZHAO, S. Foreign policy implications of Chinese nationalism revisited: the strident turn. **Journal of Contemporary China**, v. 22, n. 82, p. 535-553, July 2013.

ZHIMIN, C. Nationalism, internationalism and Chinese foreign policy. **Journal of Contemporary China**, v. 14, n. 42, p. 35-53, Feb. 2005.

A CONSTRUÇÃO DA GOVERNANÇA DO BRASIL PARA A SUA INSERÇÃO NO ÁRTICO: A CIÊNCIA COMO PORTA DE ENTRADA

Fernanda Moreira Lins¹
Laís de Oliveira Cavalcante²

SINOPSE

O Ártico abrange territórios de oito países e engloba uma diversidade de atores. Mecanismos formais e informais moldam a complexa governança da região, cuja importância decorre de fatores ambientais, econômicos e geopolíticos. O Ártico é importante tanto em nível global como para o Brasil, daí a relevância em se promover o envolvimento do país em sua governança. Por meio de entrevistas com atores-chave, consultas a documentos e revisão da literatura, este artigo busca compreender como o país tem se organizado para atuar no Ártico e como tem se desenvolvido a governança dessa atuação enquanto parte do processo de delineamento de uma política externa brasileira para a região.

Palavras-chave: Ártico; política externa; diplomacia polar; geopolítica brasileira.

ABSTRACT

The Arctic, a region encompassing the territories of eight countries and a diverse array of actors, is governed by a complex interplay of formal and informal mechanisms. Its significance is rooted in environmental, economic, and geopolitical factors, making it a vital area for global and Brazilian interests, hence the relevance of promoting the country's involvement in its governance. Through interviews with key actors, document analysis, and a literature review, this article aims to comprehend Brazil's involvement in the Arctic, with a particular interest in how the governance of this action has evolved, as part of the process of outlining a Brazilian foreign policy for the region.

Keywords: Arctic; foreign policy; polar diplomacy; Brazilian geopolitics.

JEL: F5; F55.

Artigo recebido em 20/8/2024 e aprovado em 17/10/2024.

DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/bepi39art4>

1 INTRODUÇÃO

Embora existam diferentes definições geográficas para o Ártico, a designação mais aceita é “a isoterma do mês mais quente (julho) que não ultrapasse os 10 °C. Além disso, existem a linha de árvores (que marca o limite do bioma tundra ao norte e a Floresta Boreal) e o limite de extensão do gelo marinho” (Câmara *et al.*, 2022, p. 10) (figura 1). Nessa região, há territórios de oito países, nos quais atuam diversos atores, como os povos tradicionais que habitam a região e representantes de países não árticos e árticos, além dos mecanismos formais e informais que estruturam a complexa governança dessa região.

1. Pesquisadora do Grupo Economia do Mar (GEM); e mestranda em relações internacionais pela Universidade de Brasília (UnB). E-mail: fernandalinsri@gmail.com.

2. Bacharel em relações internacionais pela UnB. E-mail: laisliveira17@gmail.com.

FIGURA 1

Mapa das áreas administrativas do Ártico



Fonte: Arctic Centre/University of Lapland. Disponível em: <https://www.arcticcentre.org/EN/arcticregion/Maps/Administrative-areas>. Acesso em: 1ª jun. 2023.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Atualmente, uma série de fatores torna o Ártico uma região de interesse global, podendo-se citar o: i) ambiental, uma vez que o rápido derretimento de suas geleiras gera impactos no clima de todo o planeta; ii) econômico, por conta de seus recursos naturais e, também, da abertura de rotas de comércio em decorrência do derretimento das geleiras; e iii) geopolítico, visto que os diferentes atores, além de atuarem pautados por objetivos comuns, também se envolvem em disputas de poder.

Levando-se em conta tais fatores, pode-se afirmar que o Ártico é uma região de interesse público, tanto no sentido de comunidade internacional como no sentido de relevância à sociedade brasileira e, por isso, importa que o Brasil participe das atividades de governança da região. Nesse sentido, é preciso compreender como o país tem se organizado para se inserir no Ártico e nos espaços atinentes a debates e tomadas de decisão para a região. Visando a esse objetivo, este artigo busca responder à

seguinte pergunta: *Como tem sido construída a governança brasileira para a inserção do país no Ártico, compreendida como parte do processo de delineamento de uma política externa para a região?*

Este texto apresenta, de forma sistematizada, o processo de construção da governança do Brasil para a inserção do país no Ártico por meio da aplicação do modelo pentágono de políticas públicas, desenvolvido por Lascoumes e Le Galès (2012), evidenciando o relevante papel de atores não estatais, com destaque para pesquisadores, assim como de atores estatais.

O artigo está estruturado em seis seções, incluindo esta introdução. Na seção 2, é apresentada a metodologia utilizada no estudo. A seção 3 traz considerações sobre a diplomacia científica e da inovação. Na seção 4, primeiramente é realizada uma breve apreciação da política externa como política pública, assim como é apresentado o modelo de análise. Depois, faz-se uma digressão histórica da construção da governança do Brasil para a inserção do país no Ártico até a atualidade. Na seção 5, aborda-se como está estruturada a governança do Ártico e apresentam-se algumas considerações sobre como o Brasil pode atuar na região. Enfim, na seção 6 são apresentadas as considerações finais.

2 METODOLOGIA

Este artigo adota o método de estudo de caso qualitativo, com o uso de fontes de dados de diferentes categorias, a fim de permitir a triangulação para a verificação de informações, uma vez que ainda não há uma sistematização dos dados sobre a agenda do Ártico especificamente na política externa brasileira.³

Os dados e informações utilizados são provenientes especialmente das seguintes fontes: documentos oficiais, sítios eletrônicos governamentais e de instituições internacionais, acordos internacionais e literatura nacional e internacional. Também foram realizadas entrevistas semiestruturadas e aplicados questionários,⁴ com professores e pesquisadores, diplomatas, militar da Marinha do Brasil e representante da sociedade civil brasileira.

Quanto à digressão histórica, a seleção dos atores e dos eventos é realizada em atenção aos elementos do modelo de análise pentágono de políticas públicas (Lascoumes e Le Galès, 2012). Os textos e documentos selecionados são analisados de modo a minimizar a seletividade e os vieses das informações, como “presentismo” e inclinação a perspectivas históricas específicas (Thies, 2002).

3 DIPLOMACIA CIENTÍFICA E DA INOVAÇÃO

Sendo o Ártico uma porção do oceano, importa uma reflexão sobre como o conhecimento científico do e para o oceano tem ganhado notoriedade na arena internacional, para posteriormente debater os conceitos de diplomacia científica e da inovação.

A agenda do oceano foi ganhando espaço nos fóruns de discussão internacional gradualmente. Em 2012, com a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20),

3. Ainda que existam relevantes estudos que abordam a interseção entre o Ártico e o Brasil, a exemplo de análises sobre os meios pelos quais o país pode, potencialmente, inserir-se na região, considerando os ganhos e os custos dessa inserção e/ou com enfoque maior na geopolítica do Ártico (Santos *et al.*, 2018; Câmara *et al.*, 2022), não se identificou, em pesquisas prévias efetuadas nas bases de dados Scopus e Web of Science em abril de 2023, qualquer estudo que tratasse o tema especificamente sob a perspectiva da política externa brasileira.

4. O conjunto de entrevistados foi obtido por meio da amostragem *snowball*, na qual um entrevistado fornece o contato de um próximo potencial entrevistado e assim sucessivamente.

os Estados e as instituições envolvidas nos temas atinentes ao espaço marinho passaram a conferir maior atenção à poluição e à degradação desse ambiente. Após a conferência, a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) estabeleceu o Processo Regular de Avaliação da Qualidade do Oceano, incluindo os aspectos socioeconômicos. A partir dele, em 2015, foi lançada a Primeira Avaliação Global do Oceano, a qual mapeou a qualidade do oceano e a sua relação com as atividades humanas.

Na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, lançada em 2015, foi trazido um foco para a temática, por meio especificamente do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 14, sobre vida na água. Já em 2017, foi realizada a Conferência dos Oceanos, com a proposta de lançar soluções inovadoras sobre a gestão sustentável do oceano; no mesmo ano, foi proclamada, pela Assembleia Geral da ONU, a Década da Ciência Oceânica para o Desenvolvimento Sustentável, a ser implementada de 2021 a 2030, proposta pela Comissão Oceanográfica Intergovernamental (COI) da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization – UNESCO).

Sob o *slogan* A Ciência que Precisamos para o Oceano que Queremos, ao final da década são esperados sete resultados: i) um oceano limpo; ii) um oceano saudável e resiliente; iii) um oceano previsível; iv) um oceano seguro; v) um oceano sustentável e produtivo; vi) um oceano transparente e acessível; e vii) um oceano inspirador e envolvente.

Tendo em perspectiva a atenção mundial trazida ao potencial transformador da ciência como instrumento para que se conheça cada vez mais as dinâmicas intrínsecas ao oceano, assim como um meio para a proposição de soluções científicas aos desafios associados ao ambiente oceânico, a ciência exerce um papel fundamental para a relação da sociedade internacional (inclusive o Brasil) com o Ártico. Assim, a fim de compreender os motivos de a ciência (e potencialmente a inovação) ser um meio importante e viável de inserção do Brasil no Ártico, importa refletir sobre o conceito e a prática da diplomacia científica e da inovação no contexto brasileiro.

O termo *diplomacia científica* foi cunhado, em 2009, por Nina V. Fedoroff, a então assessora para assuntos de ciência e tecnologia da Secretaria de Estado dos Estados Unidos. Em 2010, a Royal Society of London e a American Association for the Advancement of Science (AAAS) lançaram o documento *New Frontiers in Science Diplomacy: navigating the changing balance of power*, constituindo um importante referencial para posteriores publicações e declarações oficiais sobre a temática (Kaltfofen e Acuto, 2018). Nele ficou definido que a diplomacia científica é um conceito que se aplica ao papel da ciência, da tecnologia e da inovação nas três dimensões da política:

- 1) informar os objetivos de política externa a partir de recomendação científica (ciência na diplomacia);
- 2) facilitar a cooperação científica internacional (diplomacia para a ciência); 3) usar a cooperação científica para aprimorar as relações internacionais entre os países (ciência para a diplomacia) (Royal Society, 2010, p. 5-6, tradução nossa).⁵

Quanto ao termo *diplomacia da inovação*, Anunciato e Santos (2020) evidenciam que o uso do conceito é mais difundido nos meios governamentais e que não há ainda uma definição consensual. Machado (2023) afirma que é difícil identificar quando o termo passou a ser utilizado pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE) brasileiro. Ainda assim, ele analisa o significado de diplomacia da inovação a partir do uso do termo em convocatórias de propostas do Programa de Diplomacia

5. No decorrer dos anos, os estudos sobre diplomacia científica e sua própria prática incorporaram outras feições (Kaltfofen e Acuto, 2018). Contudo, para os propósitos deste artigo, as três dimensões aqui mencionadas são suficientes.

da Inovação (PDI). Machado (2023) identifica seis temas que servem como parâmetros para a diplomacia da inovação: i) foco de atuação; ii) principais atores envolvidos; iii) capacidades dos países envolvidos (recursos financeiros, humanos, de infraestrutura); iv) habilidades do serviço exterior; v) potencial de conflito ou de cooperação; e vi) horizonte temporal. A partir desses temas, o autor diferencia a diplomacia da inovação da diplomacia científica. A primeira possui um foco de atuação político e econômico, enquanto a segunda, político e científico. Os principais atores envolvidos na diplomacia da inovação são o governo, a academia, o setor privado e a sociedade civil, enquanto na diplomacia científica, o governo e a academia. No primeiro caso, os países envolvidos precisam ter capacidades similares, há ênfase na promoção tecnológica, maior potencial de conflito, devido à apropriação privada dos resultados, e uma tendência de ações de mais curto prazo.

A diplomacia da inovação, portanto, pode ser percebida como uma evolução da diplomacia científica e tecnológica, estabelecidas as diferenças substanciais, especialmente no enfoque. Segundo Silva (2018), a primeira precisa ser pensada a partir das vantagens competitivas do país e estoques tecnológicos e industriais, sendo a colaboração apenas uma das estratégias possíveis, e que deve estar delineada sob o propósito principal de aprimoramento da capacidade inovadora do país.⁶

Considerando as reflexões sobre a diplomacia científica e da inovação, a relevância da ciência para as relações entre a comunidade internacional e o Ártico, assim como o potencial científico das pesquisas brasileiras desenvolvidas na região, as quais possuem elementos com capacidade para resultar em inovações (como será analisado na seção seguinte), pode-se concluir que a ciência é um caminho promissor para a inserção do Brasil no Ártico.

4 A CONSTRUÇÃO DA GOVERNANÇA DO BRASIL PARA A INSERÇÃO DO PAÍS NO ÁRTICO

4.1 Política externa como política pública

Inicialmente, seria precipitado afirmar que existe, efetivamente, uma política externa brasileira para o Ártico. Contudo, há uma construção da governança brasileira para a inserção do Brasil na região, via organizações burocráticas com participação significativa de atores não estatais, que, gradativamente, começa a sustentar o delineamento de uma política externa brasileira nessa direção. Essa constatação vai de encontro às perspectivas de insulamento do Itamaraty, o que até pode ocorrer em agendas específicas, mas não se verifica no caso do Ártico.⁷

Importa também mencionar que o início do delineamento dessa política externa pode ser aproximado aos debates sobre política externa como política pública. Da perspectiva da governança global do Ártico, a região traz consigo desafios já observáveis e evidentes, que impactam a comunidade internacional de forma geral. Da perspectiva doméstica, pode-se afirmar que consequências das

6. No contexto brasileiro, há algumas iniciativas nesse sentido, como o programa Ciência sem Fronteiras (CsF) – liderado pelo Ministério da Educação e orientado para o intercâmbio de estudantes em áreas caracteristicamente tecnológicas – e o PDI – configurando-se como a primeira iniciativa sistêmica e orientada para a conformação de uma diplomacia da inovação no âmbito do MRE (Silva, 2018).

7. Cabe ressaltar que, em termos de prerrogativa legal, grande parte dos órgãos do Poder Executivo para além do Itamaraty possui competência de ação internacional, inclusive a de “negociar e definir a posição brasileira nos processos decisórios vinculados às instâncias e organizações internacionais” (França e Badin, 2010, p. 9).

dinâmicas da região, como a mudança do clima, começam a ser percebidas no Brasil, e, certamente, demandarão cada vez mais ação dos atores afetados.⁸

Seguindo a abordagem de Lascoumes e Le Galès (2012) a respeito de como um fato social é incorporado à agenda pública, pode-se afirmar que, aos poucos, atores sociais passaram a enxergar, na questão do Ártico, um fato social e propor soluções para resolvê-lo, o que fez emergir um problema público. A partir das ações do poder público para resolver o fato problematizado, evoluiu-se para um problema político.

A ação pública diz respeito ao conjunto de interações entre os atores, considerando uma gama de elementos envolvidos: “seus mecanismos e processos de coordenação, a formação de grupos, seus jogos de normas e conflitos e os processos de construção e inscrição de determinados problemas nas agendas governamentais, sublinhando a política como uma construção coletiva” (Lascoumes e Le Galès, 2012 *apud* Cruz e Daroit, 2017, p. 236). A ascensão dessa concepção é parte da transição de uma perspectiva tradicional *top-down* (de cima para baixo) – o Estado como produtor de políticas públicas – para outra que enfatiza a construção coletiva da ação pública, focada na compreensão das interações entre os diferentes atores (Oliveira e Hassenteufel, 2021).

Esse modelo estabelece que as políticas públicas são compostas por cinco elementos inter-relacionados: atores, representações, instituições, processos e resultados. Os atores possuem recursos e certo grau de autonomia, estratégias e meios para fazer escolhas.

As representações são os espaços cognitivos e normativos que dão sentido às suas ações, as condicionam e as refletem. As instituições são normas, regras, rotinas, procedimentos que governam as interações. Os processos são as formas de interação e sua recomposição no tempo. Eles justificam as múltiplas atividades de mobilização dos atores individuais e coletivos. Os resultados (*outputs*) são as consequências, os efeitos da ação pública (Lascoumes e Le Galès, 2012, p. 46).

Além disso, esse modelo se insere majoritariamente na perspectiva *bottom-up* (de baixo para cima) das políticas públicas: “partindo dos modos de intercâmbio e de agregação entre atores individuais e coletivos”, é conferida uma “prioridade às *interações entre os atores múltiplos no seio dos quais emerge a política*” (Lascoumes e Le Galès, 2012, p. 48-49, grifo nosso). Esse foco nas interações é fundamental para analisar a construção do arranjo institucional-burocrático brasileiro para a agenda do Ártico. Como Lascoumes e Le Galès (2012, p. 33) evidenciam, a concepção de governança “tenta explicar as situações em que se mesclam atores públicos e privados”, em que “o emaranhado de níveis, formas de regulação e de redes de atores forçou uma revisão das concepções estatistas de intervenções públicas em benefício de sistemas de análise muito mais abertos”. Na subseção 4.3, os cinco elementos do modelo – quais sejam atores, representações, instituições, processos e resultados – são identificados no caso em análise.

4.2 Digressão histórica

O marco inicial da digressão histórica é a década de 1980, com a ida do professor Jefferson Cardia Simões ao Ártico, por motivos de pesquisa de campo do seu doutorado. Já à época, o professor percebia a sensibilidade do Ártico às mudanças climáticas e, na ocasião do seu doutorado na Inglaterra, financiado por bolsa no âmbito do Programa Antártico Brasileiro (Proantar), realizou duas missões a Svalbard, arquipélago pertencente à Noruega, em 1985 e 1986. Ambicionando maior conhecimento

8. Há indícios de que o derretimento das geleiras do Ártico já vem impactando os níveis de precipitação nas regiões Norte e Nordeste do Brasil (Souza Junior, 2022).

sobre uma perspectiva sistêmica das relações entre as sociedades e os polos, diplomou-se como o primeiro glaciólogo brasileiro.⁹

Apesar de essa viagem ao Ártico ter sido um evento sem articulação com o governo brasileiro, em termos de trazer diretamente a agenda do Ártico como parte da política externa do país, é importante destacar que as idas ao Ártico por pesquisadores brasileiros movidos pelo ímpeto pessoal e interesse pela região, a exemplo também da viagem efetuada pelo professor Paulo Câmara em 2016,¹⁰ contribuíram e continuam a contribuir para a capacitação de recursos humanos que passam a ter conhecimento empírico sobre a região. A partir dessas experiências, aos poucos, as suas pesquisas desenvolvidas no Ártico passam a somar-se aos debates científicos internacionais, o que colabora para a sustentação científica de inserção do Brasil na região, viabilizando a entrada do país em redes científicas internacionais e auxiliando no assessoramento científico aos atores estatais brasileiros que delineiam iniciativas para a região. Por exemplo, o conhecimento adquirido e desenvolvido pelo professor Jefferson Simões sobre a região foi instrumental para a elaboração dos planos brasileiros para a ciência antártica dos decênios 2013-2022 e 2023-2032 (Brasil, 2013; 2023b).

Já no século XXI, especificamente em setembro de 2009, por iniciativa do embaixador do Brasil na Noruega e Islândia, Sérgio Moreira Lima, ocorreu o 1º Seminário sobre Atividades Polares Brasil-Noruega no veleiro Cisne Branco – embarcação da Marinha brasileira –, com a presença de representantes dos governos do Brasil e da Noruega (Ferreira, 2009).¹¹ O intuito do seminário foi “promover a troca de informações sobre as experiências dos dois países em temas relacionados às regiões polares, com vistas a identificar possíveis áreas de cooperação dentro da agenda bilateral” (Ferreira, 2009, p. 32). Segundo Guimarães (2011, p. 158), “a troca de informações e experiências entre as autoridades presentes evidenciou as oportunidades que se abriam para o Brasil de maior cooperação entre os dois países, dentro de um marco institucional negociado por ambos os governos”. Esse evento foi um passo importante em termos de aproximação entre a Marinha e o MRE na agenda do Ártico. Além disso, constituiu-se uma via de abertura de cooperação com um país por meio do qual a inserção brasileira no Ártico é mais facilitada, devido à infraestrutura presente em Svalbard, que facilita o acesso de países não pertencentes ao Ártico. Segundo o ministro Paulo Guimarães, todas as embaixadas brasileiras em países com território no Ártico acompanham a agenda relativa à região.¹²

Anos depois, em 2013, Sérgio Campos Trindade – especialista em energias renováveis, estudioso das mudanças climáticas e ganhador do Nobel da Paz em 2007, pelos trabalhos desenvolvidos no Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC) – foi convidado a participar da primeira Assembleia do Círculo Polar Ártico (Arctic Circle Assembly), em outubro do mesmo ano. Desde o início dessa atuação, Sérgio propugnava que o Brasil se tornasse membro observador no Conselho do Ártico (Ituassu e Oliveira, 2020).

O Círculo Polar Ártico (Arctic Circle) – uma rede de diálogo e cooperação internacional sobre o futuro do Ártico e da Terra – foi fundado em 2013 pelo ex-presidente da Islândia, Ólafur Ragnar.

9. Entrevista concedida pelo professor Jefferson Cardia Simões às autoras em 4 de maio de 2023.

10. Entrevista concedida pelo professor Paulo Eduardo Aguiar Saraiva Câmara às autoras em 26 de abril de 2023.

11. Pelo lado brasileiro, compareceram o então secretário da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), o contra-almirante Francisco Carlos Ortiz de Holanda Chaves, o subsecretário para o Proantar, capitão de mar e guerra José Robson de Oliveira Medeiros, e o navegador Amyr Klink. Pelo lado norueguês, estiveram presentes o então assessor especial para Recursos das Áreas Nórdicas do Ministério dos Negócios Exteriores e representantes de organizações de pesquisa noruegueses (Ferreira, 2009).

12. Entrevista concedida pelo diplomata brasileiro Paulo Roberto Ribeiro Guimarães às autoras em 11 de maio de 2023.

Em seu seio, a Assembleia do Círculo Polar Ártico é considerada o maior encontro internacional para discutir a temática do Ártico, organizada anualmente desde 2013 – com exceção de 2020, em decorrência da pandemia de covid-19. O evento conta com a presença de chefes de Estado e de governo, ministros, representantes de parlamentos, lideranças e representantes indígenas, autoridades, especialistas, cientistas, empreendedores, líderes empresariais, ambientalistas, estudantes e ativistas.¹³ Desse modo, pela variedade de atores presentes, tanto governamentais como não governamentais, e pela magnitude do evento, é relevante que, desde o início, o Brasil tenha participado do fórum.

Na primeira edição, Sérgio Trindade apresentou a sessão intitulada *Climate Change and Sustainable Arctic Development* e, na de 2014, a *Arctic Sustainable Development Metrics*. O então embaixador do Brasil para a Noruega e a Islândia (2012-2016), Flávio Macieira, esteve presente nas Assembleias do Círculo Polar Ártico de 2013, 2014 e 2015 e destaca que “nos eventos, sempre houve participação brasileira, animada e coordenada pelo falecido e saudoso doutor Sérgio Trindade”.¹⁴

Ainda em 2013, foi lançado o documento *Ciência Antártica para o Brasil: plano de ação 2013-2022*, elaborado no âmbito do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI). O documento “propõe a criação de ‘cinco programas temáticos de pesquisa científica’ que exploram conexões entre o ambiente antártico e sul-americano (...)” (Brasil, 2013, p. 2), além de tecer comentários acerca de estudos sobre conexões com o Ártico, e, nesse caso, indicando a colaboração intensificada do Scientific Committee on Antarctic Research (Scar) junto ao International Arctic Science Committee (Iasc)¹⁵ e recomendando que o Brasil atuasse como observador nesta última organização. Nesse documento, assim como em outras instâncias governamentais brasileiras sobre o Ártico, a inserção do Ártico na agenda pública foi catalisada em associação aos trabalhos desenvolvidos pelo Brasil na Antártica, a exemplo do Proantar.

Em 2015, além da participação de Sérgio Trindade e do embaixador Flávio Macieira no painel *Brazil and the Sustainability of the Arctic*, estiveram presentes na assembleia o professor Jefferson Simões, o mestrando em geopolítica do Ártico Enoil de Souza Júnior, a professora de fisiologia animal Carolina Arruda Freire e a diretora de uma empresa de energia na Inglaterra e conselheira sênior no Centro de Estudos de Energia da Fundação Getúlio Vargas (FGV Energia), Ieda Gomes. Foi a maior participação de painelistas brasileiros até então, abordando diferentes temáticas: a relevância global do Brasil e os polos, os interesses brasileiros no Ártico, a interface entre Ártico, Brasil e o setor de energia, potenciais contribuições dos cientistas brasileiros para a avaliação da biodiversidade do Ártico e uma abordagem diplomática do Brasil e o Ártico.¹⁶

Na edição de 2016, com a participação de três brasileiros (Sérgio Trindade, Celma Hellebust – vice-cônsul honorária do Brasil na Noruega – e Carolina Freire), o painel intitulado *BRICS in the Arctic: Emerging Opportunities for Collaborative Initiatives* também contou com painelistas russos e chinês, trazendo a perspectiva de atuação de Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul no Ártico

13. Disponível em: <https://www.arcticcircle.org/assemblies>. Acesso em: 24 set. 2024.

14. Entrevista concedida pelo embaixador Flávio Helmold Macieira às autoras em 24 de maio de 2023.

15. O Scar é uma organização vinculada ao International Science Council (ISC), uma organização não governamental (ONG). “O Scar inicia, desenvolve e coordena pesquisas científicas internacionais de alta qualidade na região do Ártico (incluindo o Oceano Austral), e sobre o papel da região antártica no planeta” (tradução nossa). Por sua vez, o Iasc é uma organização científica internacional não governamental que “incentiva e facilita a cooperação em pesquisas no Ártico, em todos os países envolvidos em pesquisa no Ártico e nas áreas da região do Ártico” (tradução nossa). Disponível em: <https://scar.org/about-us>; e <https://council.science/member/iasc-international-arctic-science-committee/>. Acesso em: 24 set. 2024.

16. Disponível em: <https://www.arcticcircle.org/assemblies>. Acesso em: 24 set. 2024.

via BRICS.¹⁷ Trazer essa percepção é de suma importância enquanto parte do processo de construção de um pensamento estratégico da inserção do Brasil no Ártico por diferentes vias, especialmente considerando os elementos geopolíticos dinâmicos do atual contexto da Guerra da Ucrânia.

Em 2017, também houve participação brasileira na Assembleia do Círculo Polar Ártico, com Sérgio Trindade, Celma Hellebust e o então estudante de doutorado Raphael Moura.¹⁸ Em 2018, Celma Hellebust esteve presente no evento, embora não como painelistas.¹⁹ Em agosto do mesmo ano, foi lançada a chamada conjunta nº 21/2018, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), do MCTI,²⁰ da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT). Essa chamada, atinente aos programas de pesquisa estabelecidos no *Ciência Antártica para o Brasil: plano de ação 2013-2022*, englobou projetos de pesquisa científica, tecnológica e de inovação submetidos no âmbito do Proantar. No escopo desta chamada, foram submetidos projetos cujas pesquisas de campo também seriam realizadas no Ártico, compondo a expedição científica para a região setentrional realizada em julho de 2023 (Brasil, 2018).

Em março de 2019, na Escola de Guerra Naval, ocorreu o colóquio Ártico: Desafios e Oportunidades para o Brasil, reunindo, no escopo de apresentações e debates, expositores que não compunham o quadro de pessoal do governo (Sérgio Trindade e Celma Hellebust), da Marinha do Brasil (o contra-almirante Sérgio Guida e o capitão de mar e guerra e professor da Escola de Guerra Naval Leonardo Mattos) e do MRE (embaixador Alessandro Warley Candeas) (Brasil, 2019a). Como desdobramento das participações no colóquio, Leonardo Mattos foi convidado por Sérgio e Celma a participar da Assembleia do Círculo Polar Ártico de outubro de 2019, tendo a sua ida autorizada pela Marinha do Brasil.²¹ Não foi a primeira vez que a Marinha brasileira participou ativamente da agenda do Ártico envolvendo interesses brasileiros, dada a articulação junto ao MRE por ocasião do seminário de 2009. Contudo, em 2009, tratou-se de um evento restrito aos membros do Estado, sendo que, em 2019, houve uma participação fruto de articulação com atores não estatais, em um fórum aberto com visibilidade de variados atores e países.

Ao retornar do fórum, em reunião da CIRM, o capitão de mar e guerra ressaltou aspectos importantes da inserção do Brasil na região. Na reunião, além dos representantes da Marinha brasileira, estavam presentes representantes da Casa Civil e de onze ministérios, portanto, constituindo-se em mais um importante espaço para discussão intragovernamental no processo de construção de uma governança brasileira para a inserção do Brasil no Ártico (Brasil, 2019b).

4.3 O ponto de virada institucional: da criação do GT Ártico até a atualidade

Em maio de 2021, engendrou-se um ponto de virada a nível institucional no processo gradativo da construção de uma política externa brasileira para o Ártico, a partir da criação do Grupo Técnico sobre

17. Disponível em: <https://www.arcticcircle.org/assemblies>. Acesso em: 24 set. 2024.

18. Disponível em: <https://www.arcticcircle.org/assemblies>. Acesso em: 24 set. 2024.

19. Entrevista concedida por Celma Regina Hellebust às autoras em 6 de maio de 2023.

20. À época, Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC).

21. Entrevista concedida pelo capitão de mar e guerra e professor da Escola de Guerra Naval Leonardo Faria de Mattos às autoras em 3 de maio de 2023.

Atividades no Ártico (GT Ártico), no âmbito da Subcomissão para o Programa Antártico Brasileiro (sob a coordenação do MRE, com uma gama de órgãos que compõem o GT²²),

com a finalidade de avaliar a conveniência e a oportunidade do governo brasileiro participar mais ativamente das atividades da comunidade internacional no que diz respeito ao Ártico, podendo, ao cabo dos seus trabalhos, realizar propostas sobre como poderia se dar eventual participação brasileira (Brasil, 2021).

A partir desse evento, definiu-se um arcabouço institucional para a governança no nível governamental, ainda que inicial, da inserção brasileira no Ártico. Em novembro do mesmo ano, em reunião da CIRM, foi apresentado pela coordenadora do GT, a ministra Maria Elisa Maia, o entendimento favorável do GT a respeito da participação brasileira em foros internacionais sobre o Ártico, como a Assembleia do Círculo Polar Ártico e o Foro Internacional do Ártico, bem como da associação do Brasil ao Iasc²³ (Brasil, 2021).

Em decorrência de debates no âmbito do GT, foi aprovada, em maio de 2022, a Resolução nº 4/2022 da CIRM, que dispõe sobre a adesão do Brasil ao Tratado de Svalbard, assim como a submissão da proposta da adesão aos órgãos brasileiros competentes (Brasil, 2022a). Por meio da Resolução nº 6/2022, ficou estabelecida a recriação do GT Ártico, incluindo a Agência Brasileira de Inteligência (Abin) em sua composição (Brasil, 2022b). Em agosto do mesmo ano, no escopo das atividades do GT Ártico, foi aprovada a Resolução nº 7/2022 da CIRM, que indicou “a importância de o governo brasileiro acompanhar atentamente os desenvolvimentos de atividades no âmbito do Conselho do Ártico, bem como aquelas realizadas por seus membros permanentes, com o intuito de contribuir para o fortalecimento da governança multilateral na região ártica” (Brasil, 2022c, p. 2). Ademais, a resolução recomendou que o GT Ártico sugerisse diretrizes e prioridades para ampliar a participação do Brasil no Ártico via cooperação com os projetos e atividades dos grupos de trabalho do Conselho do Ártico e uma priorização pelo GT Ártico de ações para viabilizar e fortalecer a pesquisa científica no Ártico de forma complementar e integrada à realizada na Antártica (Brasil, 2022c).

Em novembro do mesmo ano, foi aprovada a Resolução nº 8/2022 em reunião da CIRM, no âmbito da qual foi discutida a participação do setor privado brasileiro no Ártico, apresentadas as iniciativas para identificar os interesses desses atores, além de ter sido destacada a relevância do respaldo científico para a atuação desse setor no Ártico. A referida resolução indicou a importância de o governo brasileiro acompanhar as atividades do Conselho Econômico do Ártico (CEA)²⁴ e recomendou a utilidade em divulgar, quando apropriado, as atividades desse conselho, a fim de suscitar eventual interesse de empresas brasileiras que operam no Ártico ou têm interesse em lá operar em participar do CEA (Brasil, 2022d). A partir dessa resolução, portanto, passou a ser considerado no nível governamental mais um ator na governança brasileira para o Ártico – o setor privado –, sendo que a inserção desse setor no Ártico havia sido apresentada por Sérgio Trindade, na Assembleia do Círculo Polar Ártico, a partir das atividades desenvolvidas de mineração de níquel pela mineradora Vale em Terra Nova e Labrador, província canadense (Trindade, 2020).

22. Membros do GT Ártico: Ministério da Defesa (MD), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), Ministério de Minas e Energia (MME), MCTI, Ministério do Meio Ambiente (MMA), Diretoria-Geral de Navegação (DGN)/Marinha do Brasil, Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (SECIRM)/Marinha do Brasil e CNPq (Brasil, 2021).

23. Em outubro de 2021, assim como no ano seguinte, Celma Hellebust esteve na Assembleia do Círculo Polar Ártico como ouvinte. Não houve painelistas brasileiro em ambas as edições.

24. O CEA é uma organização independente que facilita as atividades entre empresas no Ártico e o desenvolvimento econômico responsável. Disponível em: <https://arcticeconomiccouncil.com/>. Acesso em: 24 set. 2024.

Em maio de 2023, foi divulgado o documento *Plano Decenal para a Ciência Antártica do Brasil 2023-2032*, em cujo conteúdo há uma explícita disposição sobre a conexão entre o Ártico e a Antártica, promovendo a perspectiva de pesquisas polares (no sentido unificado de ambas as regiões) e apresentando o potencial de pesquisas comparativas entre os polos. Ademais, há uma seção destinada apenas ao Ártico, indicando-o como “uma nova fronteira para a ciência polar brasileira”, além de ressaltar elementos geopolíticos e ambientais da região (Brasil, 2023b, p. 83).

No mesmo ano, entre 8 e 21 de julho, foi realizada a Primeira Expedição Científica Oficial do Brasil ao Ártico, com a participação dos pesquisadores Luiz Henrique Rosa e Vivian Nicolau Gonçalves (Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG), Marcelo Ramada (Universidade Católica de Brasília – UCB), Paulo Câmara e Micheline Carvalho-Silva (UnB), Peter Convey (British Antarctic Survey, do Reino Unido), além de representantes governamentais.²⁵ As pesquisas em campo, realizadas no arquipélago de Svalbard, compõem projetos contemplados na Chamada Conjunta nº 21/2018, citada previamente, sendo que o ano de 2023 é o último em que a chamada esteve em vigor. Cabe destacar que as referidas pesquisas possuem um caráter eminentemente exploratório e dão prosseguimento a projetos em andamento; nelas há o componente comparativo entre Ártico e Antártica – coleta e análise de organismos encontrados em ambas as regiões e fenômenos associados a esses organismos –, além de existir um potencial inovador advindo de pesquisas desenvolvidas no Ártico, podendo resultar em bioprodutos.²⁶

A título de ilustração de como os trabalhos para a inserção do Brasil no Ártico têm sido conduzidos de forma coordenada, Rosa²⁷ explica que, para a expedição ocorrer, o MCTI intermediou os contatos dos pesquisadores junto ao MRE, este contatou a embaixada da Noruega para um diálogo bilateral sobre o envio dos pesquisadores a Svalbard,²⁸ e a Marinha conduziu os treinamentos necessários para os pesquisadores estarem melhor capacitados fisicamente na região. Possivelmente, essa coordenação foi facilitada pelo processo histórico de aproximação dos cientistas com o governo e entre os órgãos governamentais por meio da criação do GT Ártico.²⁹

Ao final da digressão histórica, percebe-se que, no processo de construção de uma governança brasileira para a inserção do Brasil no Ártico, via organizações burocráticas com participação significativa de atores não estatais, delineia-se, gradativamente, uma política externa brasileira para a região. Indubitavelmente, desde o início desse processo, o elemento ciência é central, o que envolve desde ações individuais de pesquisadores que se deslocaram ao Ártico para conduzir suas pesquisas até pessoas que não compõem o quadro de funcionários do governo que ativamente participaram de fórum internacional de grande relevância para debates sobre o Ártico, apresentando respaldos científicos de interesse para o Brasil na região.

Cabe destacar também algumas considerações sobre o elemento “representações” do modelo que subsidia a análise neste artigo, ou seja, “os espaços cognitivos e normativos que dão sentido às suas ações, as condicionam e as refletem” (Lascoumes e Le Galès, 2012, p. 46). A partir da análise

25. Entrevistas concedidas às autoras pelo professor Paulo Eduardo Aguiar Saraiva Câmara, em 26 de abril de 2023, e pelo professor Luiz Henrique Rosa, em 5 de maio de 2023.

26. Entrevistas concedidas às autoras pelo professor Paulo Eduardo Aguiar Saraiva Câmara, em 26 de abril de 2023, e pelo professor Luiz Henrique Rosa, em 5 de maio de 2023.

27. Entrevista concedida pelo professor Luiz Henrique Rosa às autoras em 5 de maio de 2023.

28. Como o Brasil ainda não ratificou o Tratado de Svalbard, houve a necessidade de um diálogo bilateral prévio.

29. O GT Ártico foi recriado pela Resolução nº 3/2023 da CIRM (Brasil, 2023a).

dos documentos assim como das entrevistas realizadas, identifica-se um consenso entre os diferentes atores brasileiros analisados em torno da relevância do Ártico para o Brasil e a consequente importância da inserção do país na governança da região ártica, como foi explicitado na digressão histórica, em ações por via institucional e não institucional (a exemplo de debates e iniciativas no sentido de adesão do Brasil ao Conselho do Ártico como membro observador e a ratificação do Tratado de Svalbard). Ademais, cabe ressaltar que os entrevistados – diplomatas, militar da Marinha do Brasil, professores e representante da sociedade civil – identificam a ausência de qualquer postura crítica contrária à inserção do Brasil no Ártico por parte de países árticos e não árticos.

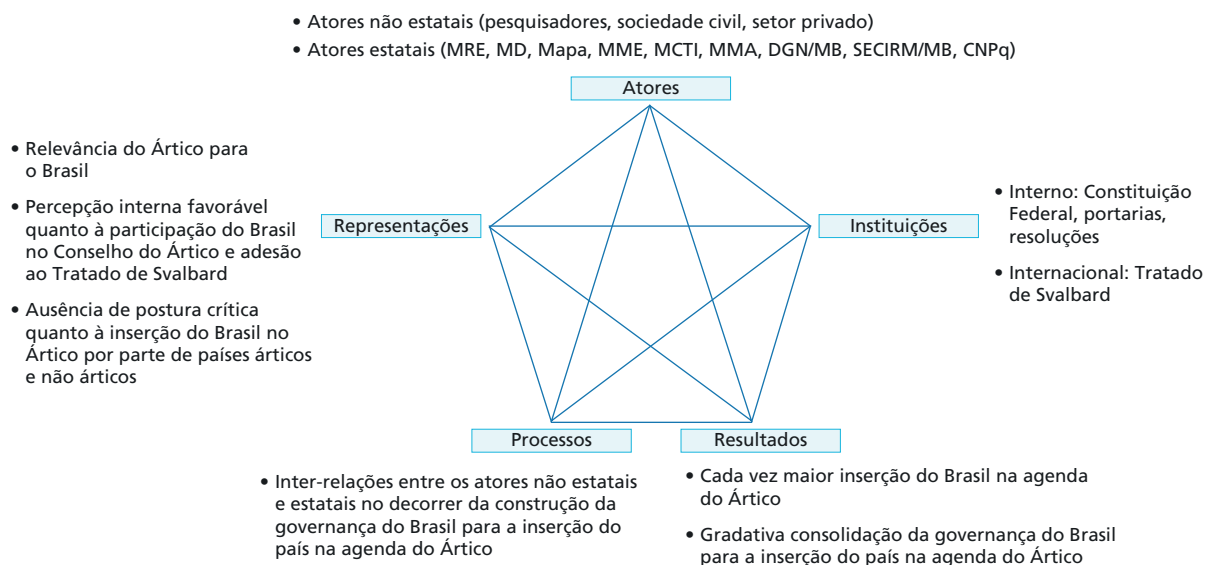
É relevante, portanto, que a ciência se consolide cada vez mais como porta de entrada para a inserção do Brasil na região e que essa inserção se alicerce na diplomacia científica. Assim, a partir das três dimensões de aplicação da ciência, tecnologia e inovação na política (Royal Society, 2010), a ciência exerce o seu papel de informar objetivos de política externa para a região (ciência na diplomacia), a própria diplomacia facilita a cooperação científica entre o Brasil e pesquisadores internacionais (diplomacia para a ciência) e a cooperação científica passa a ser um instrumento para aprimorar as relações entre o Brasil e os países do Ártico (ciência para a diplomacia).

Dados os potenciais inovadores, seja em médio ou longo prazo, das pesquisas brasileiras desenvolvidas no Ártico, assim como a possibilidade de uma participação interessada do setor privado brasileiro, é esperado também o desenvolvimento de uma diplomacia da inovação brasileira para a região.³⁰

Para uma melhor visualização do processo de construção da governança brasileira para a inserção do Brasil no Ártico, a partir das iniciativas dos atores governamentais e não governamentais, utilizando-se o modelo de análise pentágono de políticas públicas (Lascoumes e Le Galès, 2012), a figura 2 indica os componentes dos cinco elementos inter-relacionados de políticas públicas do modelo: atores, representações, instituições, processos e resultados.

FIGURA 2

O modelo pentágono de políticas públicas adaptado ao caso em análise



Fonte: Lascoumes e Le Galès (2012).
Elaboração das autoras.

30. Sendo a diplomacia da inovação um instrumento para aprimorar a capacidade inovadora do país (Silva, 2018).

5 A GOVERNANÇA DO ÁRTICO: ATORES E INSTRUMENTOS

Após a digressão histórica do processo de construção da governança do Brasil para a inserção do país no Ártico, nesta seção, é apresentada e analisada, brevemente, a governança do Ártico. Para compreender a governança dessa região, importa conceituar o termo governança global. Rosenau (2000) traz a perspectiva de que a governança global compreende um conjunto de atividades orientadas por objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais formalmente prescritas, e que não dependem do poder de polícia para serem aceitas e superar resistências. A governança abrange tanto as instituições governamentais quanto os mecanismos informais, de natureza não governamental, que permitem que indivíduos e organizações em sua área de atuação sigam uma conduta definida, atendam às suas necessidades e respondam às suas demandas. Dessa forma, ela constitui um sistema de ordenação que depende tanto de entendimentos intersubjetivos quanto de constituições e estatutos formalmente estabelecidos.

Nessa mesma direção, Gonçalves (2011) sintetiza as dimensões da governança global, indicando que: i) enquanto instrumento, a governança global é um meio, uma ferramenta que pode levar a resultados quando existe um problema e desafios (a nível global ou não); ii) considerando-se a participação no processo decisório, há Estados, organizações internacionais, ONGs e atores transnacionais; iii) o convencimento e o consenso são buscados nas ações e relações, deixando-se de lado a imposição e a obrigação; e iv) na governança estão compreendidos os arranjos de natureza institucional (regras, instituições sociais com funções definidas, maior cooperação e diminuição de problemas gerados pelo coletivo).

Ao se analisar a governança do Ártico, é possível observar algumas temáticas, como meio ambiente e economia, em que convergem os interesses de atores, e a partir dos quais eles agem. Assim, identifica-se um complexo de governança em que há uma

série de elementos discretos que se concentram individualmente em questões de interesse de conjuntos específicos de atores e que, em conjunto, refletem uma gama de perspectivas sobre os tipos de arranjos mais apropriados para atender às necessidades que surgem nesta região (Alter e Raustiala, 2018 *apud* Young, 2021, p. 79-80, tradução nossa).

Quanto à temática meio ambiente, é comum, por parte dos países, a preocupação conferida às mudanças climáticas e outros fenômenos ambientais em decorrência do derretimento acelerado das geleiras e outros eventos. O aquecimento no Ártico nos últimos 43 anos não é duas, mais de duas ou três vezes maior que no restante do globo, como antes era pensado, mas quatro vezes maior (Rantanen *et al.*, 2022). Portanto, em decorrência da relevância da temática, as instituições que compõem a governança do Ártico possuem o meio ambiente como área central em sua composição e atuação, como é o caso do Conselho do Ártico, principal alicerce institucional da governança da região.

Em setembro de 1996, a Declaração de Ottawa instituiu o Conselho do Ártico como fórum intergovernamental com o objetivo de aprimorar a cooperação, coordenação e interação entre os Estados árticos e a participação ativa dos povos tradicionais e outros habitantes do Ártico, destacando o compromisso com o desenvolvimento sustentável do Ártico e com a proteção ambiental da região. Os Estados-membros que compõem o conselho são Canadá, Dinamarca,

Finlândia, Islândia, Noruega, Rússia, Suécia e Estados Unidos, com seis participantes permanentes que representam os povos tradicionais.³¹

Até maio de 2023, o Conselho do Ártico estava sob a presidência da Rússia, passando, desde então, para a Noruega, que mantém o cargo até 2025. Cabe ressaltar dois pontos: i) o conselho admite a presença de membros observadores, desde que estes sejam aceitos por todos os oito membros – não podendo haver discordância – e que demonstrem interesse em temas pertinentes ao Ártico (Câmara *et al.*, 2022); e ii) no cenário mundial atual – invasão russa ao território ucraniano em 2022 –, não houve paralisação completa das atividades do conselho, uma vez que acordos de natureza jurídica vinculante, como o Acordo de Busca e Salvamento de 2011, assinado pelos oito membros do conselho, permanecem em vigor.

Cabe ainda mencionar que a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), celebrada em 1982, tem sido instrumentalizada em disputas geopolíticas da região (extensão de plataformas continentais) e mesmo para a celebração de acordos em regiões com conexão com o Ártico, como a Convenção para a Conservação e Gestão dos Recursos de Pollock no Mar Central de Bering, assinada em 1994, estabelecendo regras comuns para a conservação da região do mar de Bering, cujas águas se conectam ao Ártico.

Por fim, outro importante instrumento que compõe a governança da região é o Tratado de Svalbard. O arquipélago de Svalbard ficou sem jurisdição até 1920, quando finalmente o Tratado de Svalbard foi assinado, reconhecendo a soberania da Noruega sobre a região. Em suma: i) os signatários reconhecem Svalbard como domínio norueguês; ii) os cidadãos dos países signatários possuem livre acesso e direito às atividades econômicas (mineração e pesca) e científicas; iii) Svalbard permanecerá desmilitarizado, não possuindo, nem mesmo a Noruega, permissão para atividades militares; e iv) a Noruega é a responsável pela preservação e conservação ambiental.³²

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo apresentou o processo de construção da governança brasileira para a inserção do Brasil no Ártico, enquanto parte do processo de delineamento de uma política externa brasileira para a região, identificando que desde a década de 1980 há pesquisadores brasileiros que percebem a relevância em se estudar o Ártico e, portanto, por ímpeto pessoal, foram à região e iniciaram suas pesquisas sobre o Ártico. Estas passam a somar-se aos debates científicos internacionais, colaborando para a sustentação científica de inserção do Brasil na região, viabilizam a sua entrada em redes científicas internacionais e auxiliam no assessoramento científico aos atores estatais que delineiam iniciativas para a região.

A participação de representante da sociedade civil e pesquisadores no âmbito da Assembleia do Círculo Polar Ártico foi expressiva, contando com a coordenação de Sérgio Trindade desde o início das edições da assembleia (em 2013) até o seu falecimento em 2020. Por uma movimentação, portanto, de atores não estatais, a participação brasileira nas assembleias foi se consolidando e contando com o envolvimento de atores estatais, até o momento do MRE e da Marinha brasileira. Assim, desde

31. Os referidos seis participantes permanentes são: Aleut International Association, Arctic Athabaskan Council, Gwich'in Council International, Inuit Circumpolar Council, Russian Association of Indigenous Peoples of the North e Saami Council; além de 38 observadores (Estados e organizações) e seis grupos de trabalho. Disponível em: <https://arctic-council.org/about/permanent-participants/>. Acesso em: 24 set. 2024.

32. O Tratado de Svalbard entrou em vigor em 1925. Até o momento, há 48 partes no tratado, com Argentina, Chile e Venezuela sendo os Estados-partes da América do Sul. Disponível em: <https://verdragenbank.overheid.nl/en/Verdrag/Details/004293>. Acesso em: 24 set. 2024.

2013, o Brasil tem construído contatos e uma presença no Ártico, ainda que não institucionalizada formalmente, em um fórum anual de grande magnitude, que conta inclusive com a participação de representantes de primeiro escalão dos governos.

Antes da criação do GT Ártico, foi identificado que, esporadicamente, o governo brasileiro empreendeu ações voltadas para a agenda do Ártico, como o seminário no veleiro Cisne Branco, em 2009. A partir do GT, foi observada uma maior interação intergovernamental que tem propulsionado passos importantes em termos de inserção do Brasil em instâncias da governança do Ártico (como as decisões relativas ao Conselho do Ártico e ao Tratado de Svalbard), além da consideração da associação do Brasil ao Iasc. Enfim, verificou-se que a agenda do Ártico tem se inserido nas instâncias governamentais em associação à Antártica, e que já em documento governamental, último plano decenal, começa a emergir a perspectiva “polar” em substituição a uma percepção da Antártica de forma dissociada à do Ártico.

Considerando-se a histórica presença do Brasil na Antártica e sua experiência na região, por meio do Proantar, o país figura há décadas como um ator polar. Ademais, o Brasil está entre as dez maiores economias do mundo (FMI, 2024) e possui cerca de 2,7% da população mundial.³³ Um país com essas dimensões e relevância, como um *global player* que possui participação em diversos fóruns, que consegue dialogar e negociar acordos com as principais potências do mundo, precisa construir uma inserção sólida no Ártico, o que tem ocorrido via ciência (e, potencialmente, inovação). Seguir no caminho da ciência como porta de entrada para o Brasil no Ártico é eficiente considerando a importante atuação e experiência adquirida de atores não estatais na região no decorrer dos anos. Por conseguinte, é um canal que precisa ser consolidado gradativamente, com o que a expedição científica de 2023 contribuiu.

Cabe considerar também que a geopolítica do Ártico é dinâmica, o que tem sido potencializado com a Guerra da Ucrânia. Portanto, cabe uma observação cuidadosa do Brasil no desenrolar dos eventos e uma diversificação dos países parceiros árticos e não árticos na agenda do Ártico, seja por via multilateral (BRICS) ou bilateral. Além disso, é importante que a participação dos atores não estatais permaneça engajada na agenda do Ártico, como apoio na consolidação da construção de legitimidade interna da ação do país na região, o que pode ser potencializado pela abertura à participação desses atores em algumas reuniões do GT Ártico. Enfim, cabe destacar que por não haver pressão internacional direta significativa para a atuação do Brasil na agenda do Ártico, há espaço para uma construção de organização interna, via governança, que permite análises mais apuradas acerca de objetivos e potenciais colaborações do Brasil para a governança do Ártico. Paulatinamente, delineia-se uma política externa brasileira para a região.

REFERÊNCIAS

ANUNCIATO, Renata Oliveira; SANTOS, Barbara Vitória Marques Sá dos. Diplomacia científica e diplomacia da inovação: uma revisão sistemática de literatura sobre a perspectiva brasileira. **Conjuntura Austral**, v. 11, n. 54, p. 35-53, 2020.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações. **Ciência antártica para o Brasil: plano de ação 2013-2022**. Brasília: MCTI, 2013.

33. Disponível em: <https://www.unfpa.org/data/world-population-dashboard>. Acesso em: 22 ago. 2024.

_____. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. **Chamada CNPq/MCTIC/Capes/FNDCT nº 21/2018**: Programa Antártico Brasileiro (Proantar). Brasília: CNPq; MCTIC, 2018.

_____. Marinha do Brasil. **Ártico**: desafios e oportunidades para o Brasil. (Projeto Conceitual). Rio de Janeiro: Cepe/MB, 2019a.

_____. Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. Marinha do Brasil. **Ata da 203ª Sessão Ordinária**. Brasília: CIRM/MB, 2019b.

_____. Portaria nº 167, de 18 de maio de 2021. Cria o Grupo Técnico sobre Atividades no Ártico, no âmbito da Subcomissão para o Programa Antártico Brasileiro, e designa sua composição. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 102, jun. 2021. Seção 1.

_____. Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. Marinha do Brasil. **Resolução nº 4/2022**. Brasília: SECIRM/MB, 2022a. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/secirm/sites/www.marinha.mil.br/secirm/files/documentos/atas/resolucao-4-2022.pdf>.

_____. Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. Marinha do Brasil. **Resolução nº 6/2022**. Brasília: SECIRM/MB, 2022b. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/secirm/sites/www.marinha.mil.br/secirm/files/documentos/atas/resolucao-6-2022.pdf>.

_____. Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. Marinha do Brasil. **Resolução nº 7/2022**. Brasília: SECIRM/MB, 2022c. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/secirm/sites/www.marinha.mil.br/secirm/files/documentos/atas/resolucao-7-2022.pdf>.

_____. Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. Marinha do Brasil. **Resolução nº 8/2022**. Brasília: SECIRM/MB, 2022d. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/secirm/sites/www.marinha.mil.br/secirm/files/documentos/atas/resolucao-8-2022.pdf>.

_____. Marinha do Brasil. **Resolução nº 3/2023**. Brasília: SECIRM/MB, 2023a. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/secirm/sites/www.marinha.mil.br/secirm/files/documentos/cirm/cirm211/resolucao-n3.pdf>.

_____. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações. **Plano Decenal para a Ciência Antártica do Brasil 2023-2032**. Brasília: MCTI, 2023b. Disponível em: <https://cienciaantartica.mcti.gov.br/wp-content/uploads/2023/05/Plano-Decenal-Web.pdf>.

CÂMARA, Paulo Eduardo Aguiar Saraiva *et al.* O Brasil no Ártico: uma visão da geopolítica e da ciência. **Revista Marítima Brasileira**, v. 142, n. 4/6, p. 8-16, 2022.

CRUZ, Fernanda Natasha Bravo; DAROIT, Doriana. **Das vias para o desenvolvimento democrático**: regimentos internos de conselhos de políticas públicas como instrumentos de ação pública transversal e participativa. [s.l.]: Gigapp, 2017. p. 231-254. (Gigapp Estudios Working Papers, n. 67). Disponível em: <https://www.gigapp.org/ewp/index.php/GIGAPP-EWP/article/view/72/98>.

FERREIRA, Flávio Soares. Cisne Branco: diário da Comissão Euro-América 2009. **Revista Marítima Brasileira**, v. 129, n. 10/12, p. 10-40, 2009.

FMI – FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **World economic outlook update**: the global economy in a sticky spot. Washington: FMI, July 2024. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2024/07/16/world-economic-outlook-update-july-2024>. Acesso em: 22 ago. 2024.

FRANÇA, Cassio da; BADIN, Michelle Ratton Sanchez. A inserção internacional do poder executivo brasileiro. **Análises e Propostas**, v. 40, 2010.

GONÇALVES, Alcindo. Governança global. In: GONÇALVES, Alcindo; COSTA, José Augusto Fontoura. **Governança global e regimes internacionais**. São Paulo: Almedina, 2011.

GUIMARÃES, Paulo Roberto Ribeiro. **Brasil-Noruega**: construção de parcerias em áreas de importância estratégica. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2011.

ITUASSU, Cristiana Trindade; OLIVEIRA, Lucia B. Governança ambiental e o legado de Sérgio Trindade. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 25, n. 81, p. 1-15, 2020.

KALTOFEN, Carolin; ACUTO, Michele. Science diplomacy: introduction to a boundary problem. **Global Policy**, v. 9, p. 8-14, 2018.

LASCOURMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. **Sociologia da ação pública**. Maceió: Edufal, 2012.

MACHADO, Luis Fernando. Diplomacia da inovação: por que não diplomacia científica? Um estudo do conceito adotado pela Chancelaria brasileira. **Monções**, v. 12, n. 23, p. 205-231, 2023.

OLIVEIRA, Osmany Porto; HASSENTEUFEL, Patrick. Introdução à sociologia política da ação pública. In: _____. (Org.). **Sociologia política da ação pública: teorias, abordagens e conceitos**. Brasília: Enap, 2021. p. 15-28.

RANTANEN, Mika *et al.* The Arctic has warmed nearly four times faster than the globe since 1979. **Communications Earth and Environment**, v. 3, n. 168, p. 1-10, 2022.

ROSENAU, James N. Governança, ordem e transformação na política mundial. In: ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto. **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. Brasília: Editora UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. p. 11-46.

ROYAL SOCIETY. **New frontiers in science diplomacy**: navigating the changing balance of power. London: Royal Society; AAAS, Jan. 2010. Disponível em: https://www.aaas.org/sites/default/files/New_Frontiers.pdf.

SANTOS, Leo Evandro Figueiredo dos *et al.* O Brasil e o Ártico. **Finisterra**, v. 53, n. 107, 2018.

SILVA, Pedro Ivo Ferraz da. Fundamentos teóricos e práticos da diplomacia da inovação. **Cadernos de Política Exterior**, Brasília, v. 4, n. 7, 2018.

SOUZA JUNIOR, Enoil de. **The influence of Arctic sea ice extent on northern South American precipitation**. Dissertação (Mestrado) – Department of Environment and Geography, University of Manitoba, Winnipeg, 2022.

THIES, Cameron G. A pragmatic guide to qualitative historical analysis in the study of international relations. **International Studies Perspectives**, v. 3, n. 4, p. 351-372, 2002.

TRINDADE, Sérgio Campos. Retrospecto da participação brasileira nas Arctic Circle Assemblies 2023-2019. **LinkedIn**, 2020. Disponível em: https://www.linkedin.com/posts/sergio-trindade-94759b2a_brasil-precisa-ser-observador-no-conselho-activity-6592196581716488192-ctXc/?utm_source=share&utm_medium=member_desktop. Acesso em: 1º jun. 2023.

YOUNG, Oran. **Grand challenges of planetary governance**: global order in turbulent times. 1st ed. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2021.

CONSELHO SUL-AMERICANO DE ECONOMIA E FINANÇAS DA UNASUL: HISTÓRIA E LEGADO¹

Pedro Silva Barros²
Sofía Escobar Samurio³
Leandro Fontes Corrêa⁴

SINOPSE

O Conselho Sul-Americano de Economia e Finanças (CSEF) da União de Nações Sul-Americanas (Unasul) foi constituído em agosto de 2011, em Buenos Aires, na ocasião em que se reuniram os ministros da Fazenda e presidentes dos bancos centrais dos doze países da região. Ao lado de outros onze conselhos setoriais, o CSEF integrou a estrutura institucional da organização, ocupando-se dos temas relativos à estabilidade e ao desenvolvimento financeiros da região. Para tanto, o conselho contou com três grupos de trabalho: i) reservas internacionais; ii) convênios de pagamentos e créditos recíprocos – Associação Latino-Americana de Integração (Aladi), Sistema de Moedas Locais (SML) e Sistema Unitário de Compensação Regional de Pagamentos (Sucre); e iii) incentivo ao comércio intrarregional e à integração socioprodutiva. No âmbito do CSEF, buscou-se também fortalecer os bancos multilaterais de desenvolvimento, como o Banco de Desenvolvimento da América Latina e Caribe – antiga Corporação Andina de Fomento (CAF) – e o Banco do Sul, bem como ampliar a atuação do Fundo Latino-Americano de Reservas (FLAR) na região. Este artigo visa contextualizar a criação do CSEF, apresentar os principais temas tratados no seu âmbito, recuperando os debates e encaminhamentos dos grupos de trabalho que o integraram, e, finalmente, registrar seu legado para a superação dos desafios da estrutura financeira regional.

Palavras-chave: Unasul; Conselho Sul-Americano de Economia e Finanças; integração financeira; nova arquitetura financeira regional.

ABSTRACT

The South American Council of Economy and Finance (CSEF) of the Union of South American Nations (Unasur) was established in August 2011 in Buenos Aires, during a meeting of the finance ministers and central bank governors from the twelve countries of the region. Alongside eleven other sectoral councils, the CSEF became part of the institutional structure of the organization, focusing on issues related to the financial stability and development of the region. To this end, the council created three working groups: i) international reserves; ii) payment and reciprocal credit agreements – Aladi, SML, and Sucre; and iii) promotion of intra-regional trade and socio-productive integration. Within the framework of the CSEF, efforts were also made to strengthen multilateral development banks, such as the Development Bank of Latin America and the Caribbean (formerly the Andean Development Corporation – CAF) and the Bank of the South, as well as to expand the role of the Latin American Reserve Fund (FLAR) in the region. This article aims to contextualize the creation of the CSEF, present the main topics addressed within its scope, review the debates and decisions of the working groups, and, finally, record its legacy in addressing the challenges of the regional financial structure.

Keywords: UNASUR; South American Council of Economy and Finance; financial integration; new regional financial architecture.

JEL: N16; N26.

Artigo recebido em 24/10/2024 e aprovado em 20/11/2024.

DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/bepi39art5>

1. Os autores agradecem a leitura atenta e comentários de Gustavo Rojas de Cerqueira César e Luiz Marcelo Michelon Zardo.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos Internacionais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dinte/Ipea). Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1325-2461>. E-mail: pedro.barros@ipea.gov.br.

3. Bolsista do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Dinte/Ipea; e doutoranda em economia na Universidade de Brasília (UnB). Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-4254-3869>. E-mail: sofia.samurio@ipea.gov.br.

4. Bolsista do PNPD na Dinte/Ipea. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1755-7713>. E-mail: leandro.correa@ipea.gov.br.

1 INTRODUÇÃO

A América do Sul experimentou nos anos 2000 um impulso significativo à integração regional. O processo que culminou na criação da União de Nações Sul-Americanas (Unasul), em 2008, teve início no último ano do século XX, quando os doze presidentes da América do Sul se reuniram pela primeira vez, em Brasília. Quatro anos após o Comunicado de Brasília, foi assinada a Declaração de Cusco, na terceira reunião de natureza similar, marcando o surgimento da Comunidade Sul-Americana de Nações. Na década de 2000, a transição para a Unasul refletiu o amadurecimento das relações entre os países do subcontinente. A partir desse momento, a América do Sul passou a contar com uma organização intergovernamental, a qual buscou se consolidar regionalmente e se tornar um ator global de relevância.

A formalização da Unasul no início do século XXI emergiu como um fator imprescindível para a consolidação da América do Sul como categoria política e geopolítica (Barros, 2023, p. 119). No preâmbulo do seu tratado constitutivo há o indicativo de que a organização, dotada de personalidade jurídica internacional, estará determinada em construir identidade e cidadania sul-americanas.⁵ No entanto, ao promover o nível de integração sub-regional, a Unasul não deixa de estar alinhada com a missão de fortalecer a unidade da América Latina e do Caribe, presente em outros tratados dos quais seus países-membros são também signatários. Nesse sentido, é importante destacar que o documento que origina a Unasul expressa o objetivo da organização de desenvolver o espaço sub-regional integrado no âmbito político, econômico, social, cultural, ambiental, energético e de infraestrutura, com o intuito de se coordenar com outras entidades de integração e cooperação da América Latina e Caribe. Portanto, a ideia é que o desenvolvimento sub-regional sul-americano faça parte do desenvolvimento de toda a região latino-americana e caribenha. Em comparação com os demais processos integracionistas da região, a institucionalidade da Unasul foi caracterizada como gestão intergovernamental, ou seja, sem uma estrutura de autoridade supranacional pronunciada. Para autores funcionalistas ou neofuncionalistas (Mitrany, 1990; Haas, 2004), trata-se de um déficit institucional em organizações internacionais, pois implica perda de autonomia da instituição frente ao voluntarismo dos governos nacionais. Entretanto, a Unasul destacou-se por seu compromisso político e sua capacidade estratégica de atuação (Ferraz, 2019), pois tornou possíveis agendas e plataformas de desenvolvimento, adotando, para tanto, a perspectiva multisetorial e multidimensional necessária para enfrentar os desafios da sub-região.

Assim, a Unasul constituiu um espaço adequado para sinergias entre atores da política regional. Ainda que não tenha tido autoridade supranacional, a organização serviu como importante articulação entre os países e instituições sul-americanas, buscando unificar e fortalecer diversos mecanismos de integração e reforçando suas complementaridades (Barros, 2023, p. 123). Um exemplo desse esforço foi a incorporação, em 2009, da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), criada no início dos anos 2000, como secretaria técnica do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan) da organização.

No tema de economia e finanças, sob a coordenação do Conselho Sul-Americano de Economia e Finanças (CSEF), a Unasul buscou trazer para uma mesma mesa de debates representantes dos bancos centrais e dos ministérios econômicos dos doze países, bem como autoridades das organizações

5. Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/ajuste-01/relacoes_internacionais/unasul/normativaa_unasula_2017.pdf.

internacionais envolvidas na temática de integração econômica e financeira da região. Portanto, no que diz respeito ao *overlapping regionalism* (Mariano e Ribeiro, 2020, p. 36), ou regionalismo sobreposto, fenômeno que pode impactar negativamente a integração regional ao promover conflito de interesses de países com afiliações a mandatos distintos, seria incorreto afirmar que a Unasul se sobrepôs aos outros organismos e instituições da América do Sul, uma vez que buscou congregar seus esforços, inclusive com mandato de convergência definido, em 2014, pelo seu Conselho de Chefas e Chefes de Estado e Governo.

Tanto no Tratado da Unasul quanto no Tratado de Montevidéu, que estabeleceu a Associação Latino-Americana de Integração (Aladi), a integração regional é destacada em seus preâmbulos como uma etapa necessária para o desenvolvimento dos países da região, reafirmando as instituições e organizações internacionais anteriores, de forma a promover o pluralismo como princípio fundamental. Da mesma maneira que o Tratado de Montevidéu de 1980 retoma o documento homônimo de 1960, que havia estabelecido a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), enfatizando que “a continuação desse processo requer a utilização da experiência positiva adquirida na implementação do Tratado de Montevidéu, de 18 de fevereiro de 1960”,⁶ o Tratado da Unasul retoma outras instituições regionais, reconhecendo que “a integração sul-americana deve ser alcançada por meio de um processo inovador, que incorpore os êxitos e avanços obtidos pelo Mercado Comum do Sul (Mercosul) e pela Comunidade Andina de Nações (CAN), bem como a experiência de Chile, Guiana e Suriname, indo além da convergência desses processos”.⁷ Segundo o embaixador Carlos Márcio Cozendey, que participou do processo de criação do CSEF, a Unasul estabelece uma nova realidade institucional para América do Sul com a entrada em vigência do Tratado Constitutivo e o estabelecimento da secretaria, fornecendo estabilidade e um marco político de atuação para as novas iniciativas e organismos. Sobre outras iniciativas desta natureza, Cozendey afirma que

a região, no entanto, conheceu muitas tentativas de buscar a integração econômica e política por meio da criação de instituições, com resultados que nem sempre foram favoráveis. Em geral, tem sido mais fácil criar instituições, estabelecer secretarias e definir objetivos ambiciosos, embora genéricos, do que convergir políticas, implementar projetos e cumprir o que foi prometido (Cozendey, 2011, tradução nossa).

Até meados da década de 2010, a Unasul conseguiu estruturar conselhos ministeriais setoriais e estabelecer agendas comuns para o conjunto da região, apesar das divergências políticas, o que representa um avanço para a região, não só em termos institucionais mas também em termos políticos. O êxito da instituição se deu, em boa medida, pelo contexto econômico favorável e a relativa estabilidade política da região entre 2004 e 2014.

A partir de 2017, a Unasul passou a enfrentar um período de crise. Em 31 de janeiro daquele ano, a organização entrou em um estado de excepcionalidade, com o término do mandato do último secretário-geral, sem que houvesse consenso sobre sua sucessão. Nos anos subsequentes, entre 2018 e 2020, a organização foi progressivamente enfraquecida devido à alteração no panorama político da região, com ausência de lideranças expressivas. A falta de acordo levou à suspensão da participação

6. Tratado de Montevidéu. Disponível em: https://www2.aladi.org/biblioteca/Publicaciones/ALADI/Secretaria_General/Documentos_Sin_Codigos/Caja_062_001_pt.pdf.

7. Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/ajuste-01/relacoes_internacionais/unasul/normativaa_unasula_2017.pdf.

ou à retirada de metade de seus membros.⁸ Em 2019, os governos de Argentina, Chile, Colômbia, Brasil, Equador, Guiana, Paraguai e Peru assinaram a Declaração Presidencial para a Renovação e o Fortalecimento da Integração da América do Sul, criando o Foro para o Progresso da América do Sul (Prosul), um bloco que visava substituir a Unasul, mas com menor grau de institucionalização, membresia reduzida e uma agenda mais restrita. Com o esmorecimento da Unasul e a ascensão do Prosul, bloco que não apresentou atuação expressiva em nenhuma área estratégica, a região esteve, nesse período, politicamente fragmentada e economicamente desintegrada. A crise sanitária e econômica decorrente da pandemia de covid-19, em 2020, poderia, por exemplo, ter sido mais bem coordenada em nível regional, encontrando na cooperação entre os países iniciativas para contenção da propagação do vírus, como foi feito com o Mecanismo de Aquisição de Vacinas da União Africana, e também para a recuperação da economia (Barros *et al.*, 2022).

Durante seu pleno funcionamento, a Unasul propunha dar vazão à cooperação sul-americana por três canais de convergência entre seus países-membros: construindo uma agenda social, baseada na inclusão; uma agenda econômica, centrada na integração financeira e na competitividade; e uma agenda política, que buscava o aprofundamento da democracia e da segurança cidadã na região (Unasul, 2015, p. 9). Para atingir esses objetivos, foram estabelecidos doze conselhos setoriais dedicados a assuntos específicos.⁹

Os conselhos contemplaram diversas áreas estratégicas de cooperação no intuito de refletir a diversidade de desafios e oportunidades próprios da região sul-americana. Dada a complexidade dos temas, houve incentivo para que suas múltiplas dimensões fossem apreciadas em cada um dos conselhos aos quais competiam, bem como no diálogo intersetorial.

Até 2011, o trato de temas de ordem econômica, por exemplo, poderia ser da competência de diversos conselhos, os quais, em alguma medida, previam coordenação em assuntos como criação de fundos, financiamento de obras públicas e cooperação monetária. A decisão de criar o CSEF se deu em 2010 como um dos resultados da IV Reunião Ordinária do Conselho de Chefes e Chefas de Estado e Governo da Unasul, tendo como base o consenso entre os países-membros de que havia a necessidade de maior coordenação política na região nas questões macroeconômicas.

Passado o efeito imediato da crise de 2008, os países da região também passaram a demandar maior *accountability* de Brasil e Argentina no Grupo dos Vinte (G20). Ao mesmo tempo, Brasil e Argentina também passaram a ver o Grupo de Trabalho de Integração Financeira da Unasul (GTIF)/CSEF como um espaço para ampliar a voz e as demandas de toda a região em tempos de plurilateralismo ou multilateralismo emergente.

Desde o início, a estrutura institucional do CSEF foi composta por ministras e ministros de Economia e Finanças, presidentes dos bancos centrais e representantes dos ministérios de Relações

8. Em 18 de abril de 2018, uma comunicação conjunta de Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Paraguai e Peru anunciou a suspensão de sua participação na Unasul até que houvesse resultados concretos para garantir seu funcionamento adequado. Em abril de 2019, o Brasil reiterou essa decisão e recusou a presidência *pro tempore*. A Colômbia iniciou o processo de retirada do Tratado Constitutivo da Unasul em agosto de 2018, seguida por Paraguai, Argentina, Brasil, Chile e Equador, em 2019. Em 30 de setembro de 2019, ocorreu o “encerramento técnico” da Secretaria-Geral da Unasul (Sune e Long, 2022; Narea e Benzi, 2020).

9. Conselho Sul-Americano de Saúde; Conselho Sul-Americano de Desenvolvimento Social; Cosiplan; Conselho Sul-Americano de Educação; Conselho Sul-Americano de Cultura; Conselho Sul-Americano de Ciência, Tecnologia e Inovação; Conselho sobre o Problema Mundial das Drogas; Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS); Conselho Sul-Americano de Economia e Finanças (CSEF); Conselho Energético Sul-Americano; Conselho Eleitoral e o Conselho de Segurança Pública, Justiça e Coordenação de Ações contra a Delinquência Transnacional, além do Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED/CDS) e o Instituto Sul-Americano de Governança em Saúde (ISAGS).

Exteriores de cada país, os quais se encontravam em reuniões ordinárias anuais, ainda que não tenham ocorrido em todos os anos de sua vigência. Após quase uma década de trabalho, foi acumulado nessa instância da Unasul um importante acervo a respeito de cooperação econômica, estabilidade financeira e estímulo ao comércio dentro da região, o qual merece resgate.

Nessa agenda, destaca-se a possibilidade que teve o CSEF, de conjugar as duas uniões aduaneiras sub-regionais mais importantes, o Mercosul e a CAN, criando sinergias e colaborações que fortalecem a coesão regional. Por isso, sob sua égide, os países da região dispunham de um espaço ideal para formular respostas regionais às crises econômicas globais, sobretudo no que toca à volatilidade cambial, à queda nos preços das matérias-primas e ao aumento da dívida externa, aspectos que, invariavelmente, impactam as economias domésticas da região.

Portanto, no âmbito do CSEF, a cooperação econômica promovida pela Unasul buscou fortalecer mecanismos regionais de contenção dos efeitos das oscilações dos mercados internacionais. Em nível regional, fundos de reservas, sistemas de pagamentos e os bancos de desenvolvimento figuravam no mapa da organização como mecanismos capazes de reduzir os impactos decorrentes da volatilidade da economia global e mitigar choques externos. Além disso, o conselho propunha a expansão dos mercados, incentivando a diversificação e fortalecendo os vínculos do comércio intrarregional (Barrowclough, 2016).

Conforme aponta estudo da própria organização, ainda que a região sul-americana possua um grande potencial de desenvolvimento, sobretudo em função da disponibilidade de recursos naturais, há gargalos históricos relacionados à infraestrutura e às tecnologias agregadas às estruturas produtivas que devem ser sobrepujados.

A região sul-americana se caracteriza por sua importante riqueza em matéria de recursos naturais. Possui 20% das reservas de petróleo e gás do mundo, 65% do lítio, 42% da prata e 38% do cobre. Em suas montanhas se encontram 30% da capacidade de geração hidráulica global e em 8 milhões de quilômetros quadrados de sua superfície se aloja a mais importante reserva de biodiversidade do planeta. Essa vantagem estratégica deve ser usada para propor um modelo de desenvolvimento alternativo que agregue valor ao que já temos e crie novas cadeias de valor por meio da complementariedade das nossas estruturas produtivas. A Unasul como região deve retomar esquemas de desenvolvimento setorial que fazem possível sua reindustrialização e a modernização de suas cadeias agroindustriais. Para conseguir este propósito a agenda econômica deve se ancorar na competitividade, a qual tem a ver com o desenvolvimento de infraestrutura, a maior conectividade, as políticas de ciências e tecnologia e a capacitação tecnológica. E, claro, com melhores resultados no caminho de seu comércio intrarregional, cujos níveis (menores que 20% do comércio total da região com o mundo) estão muito abaixo do que foi alcançado por outros blocos de integração (Unasul, 2015).

Desse modo, o CSEF, na linha de atuação da Unasul, teve como principal diretriz a necessidade de elaborar plataformas de desenvolvimento que, apoiando-se na integração financeira, promovessem cadeias regionais de valor, isto é, a complementação das estruturas produtivas sul-americanas, seja pela reindustrialização, seja por meio da modernização de suas cadeias agroindustriais (Barros, 2016). Nesse sentido, o CSEF organizou pautas como desenvolvimento de infraestrutura, maior conectividade dos fluxos comerciais, políticas de ciências e tecnologia e de capacitação tecnológica.

A produção do conselho teve em vista principalmente o contexto dos anos 2000, no qual, apesar dos avanços no comércio durante as duas primeiras décadas do século, pouco se progrediu em termos de integração de infraestrutura e aumento da produtividade na região. Mais à frente, sentiu-se a necessidade, após a crise de 2008, de coordenar politicamente os fluxos financeiros internacionais

que impactam a região. Em resposta, o CSEF estabeleceu objetivos próprios, como promover o uso de moedas locais em vez de moedas estrangeiras, salvaguardar as reservas internacionais dos países sul-americanos e aumentar o nível de comércio intrarregional. Além disso, buscou fortalecer instituições financeiras de desenvolvimento, como a Corporação Andina de Fomento (atualmente identificada como Banco de Desenvolvimento da América Latina – CAF) e o Banco do Sul, além de reconhecer a importância do Fundo de Financiamento para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata – Fonplata) e, ao mesmo tempo, promover a expansão do Fundo Latino-americano de Reservas (FLAR). As reuniões iniciais do GTIF foram importantes para construir um ambiente político propício para o ingresso, em 2007-2008, dos países do Mercosul na CAF, cujos representantes participavam regularmente dessas reuniões. A máxima era manter a poupança da região na própria América do Sul.

Considerando o acúmulo gerado a partir do CSEF, este artigo busca contextualizar a criação do conselho em meio a institucionalidade da Unasul e sistematizar o que foi trabalhado em seu expediente, a fim de registrar, organizar e apontar o potencial de sua produção. Isto é, ao colocar em tela o estado da arte dos debates empreendidos no CSEF, registra-se sua história e promove-se seu legado. Para tanto, foram levantados os registros das reuniões e das apresentações feitas no âmbito do conselho e empregada a metodologia de análise de conteúdo desses documentos. Em que pese a dificuldade em acessá-los, dada a perda da memória institucional da organização, foi possível levantar as atas das principais reuniões, considerando que se trata de uma pesquisa participante, já que um dos autores do artigo secretariou as atividades relacionadas ao CSEF entre 2015 e 2018.¹⁰

Além desta introdução, o artigo está organizado em outras quatro seções: i) apresentação dos documentos que instituíram e regulamentaram o conselho; ii) síntese das atas das reuniões do GTIF e de seus três subgrupos, a saber, o GT1 (reservas internacionais), o GT2 (moedas regionais para transações comerciais intrarregionais) e o GT3 (comércio intrarregional e a integração socioproductiva; e iii) promoção do legado do CSEF, relacionando os tópicos trabalhados pelo conselho com os desafios históricos da integração financeira da América do Sul, bem como sinalizando uma possível retomada dos trabalhos do conselho sob uma nova articulação da integração regional. Isto é, no marco do Consenso de Brasília,¹¹ o legado do CSEF poderia ser o mais adequado ponto de partida para a retomada da integração regional sul-americana em matéria econômica e financeira.

Na segunda seção faz-se a análise dos seus documentos constitutivos, ou seja, do estatuto e do plano de ação. Explicitam-se os objetivos gerais e específicos orientadores da ação do conselho, entre os quais se destacam: cooperação econômica e comercial, construção de um sistema econômico com equidade e justiça social para o desenvolvimento sustentável; integração financeira mediante adoção de mecanismos compatíveis com as políticas econômicas e fiscais dos Estados-parte e criação de mecanismos concretos e efetivos para a superação de assimetrias. Também se enfatiza que o CSEF

10. Pedro Silva Barros foi diretor de Assuntos Econômicos da Unasul entre 2015 e 2018 e secretariou o CSEF da organização no referido período. Foi o primeiro e, até agora, único diretor brasileiro da instituição.

11. O Consenso de Brasília, adotado em 30 de maio de 2023, marcou o compromisso dos líderes dos doze países sul-americanos com o fortalecimento do diálogo e da cooperação regional. O documento, resultado de um encontro liderado pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, promoveu a integração como um pilar para um desenvolvimento econômico e social mais justo, sustentável e inclusivo. A iniciativa encerrou quase uma década sem cúpulas presidenciais na região, culminando na elaboração do Mapa do Caminho para a Integração da América do Sul, adotado em 5 de outubro de 2023. Esse plano estabeleceu ações concretas para implementar as diretrizes do consenso, buscando impactar positivamente as condições de vida das populações sul-americanas.

buscou estabelecer relações de complementaridade e cooperação com os outros conselhos e outras organizações regionais e sub-regionais similares.

Na terceira seção consta a contribuição dos grupos de trabalho no âmbito do GTIF: GT1, que foi coordenado pelas delegações de Colômbia e Equador e tratou a questão das reservas; GT2, coordenado pelas delegações de Venezuela e Uruguai, que trabalhou sobre o uso de moedas regionais para transações comerciais intrarregionais e outros sistemas de compensação e unidade de conta regional; e o GT3, coordenado por Brasil e Chile, que concentrou seus trabalhos no incentivo ao comércio intrarregional e à integração socioproductiva. Nota-se que a escolha de duplas de países na coordenação de cada um dos grupos buscou expressar a pluralidade de visão econômica que caracterizava os diferentes governos da região naquele momento; e que os países “bolivarianos”, Bolívia, Equador e Venezuela, apresentavam menos atração pelos temas comerciais.

Na quarta seção, tendo como objetivo promover o legado do conselho, traz-se a pertinência da sua experiência sob o aspecto político-institucional, que tornou possível reunir os doze países da região sob um mesmo conselho de integração econômica e financeira, bem como sob o aspecto da produção do conselho, a qual gerou contribuições ao enfrentamento dos desafios econômicos da região, uma vez que as formulações produzidas nesse âmbito, longe de serem datadas, refletem fenômenos econômicos recorrentes na história da América do Sul. Além disso, nessa seção, estabelece-se um paralelo com a atualidade da cooperação econômica e financeira da América do Sul, contexto no qual, em 2023, seis anos após a última reunião do CSEF, houve a sinalização da retomada de cooperação dos doze países em temas econômicos, iniciativa que ficou conhecida como o Consenso de Brasília. Os compromissos que serão assumidos pelos países com base nessa nova articulação deveriam considerar o relevante acervo do CSEF.

Na quinta seção são apresentadas as considerações finais, onde se sintetiza o debate empreendido neste trabalho, delineando o diálogo que se estabelece entre a contribuição do conselho e a retomada da cooperação entre os doze países da região. Isto é, no que toca à integração econômica e financeira, seja por meio do fomento a instrumentos já existentes na região, ou mesmo com a criação de novos, tanto a dimensão político-institucional do CSEF, pioneira em reunir países da América do Sul sob um mesmo âmbito para desenvolver tais discussões, como o produto dos debates realizados podem ser base da retomada do regionalismo sul-americano definido pelo Consenso de Brasília e seu Mapa do Caminho da Integração da América do Sul.

2 INSTITUIÇÃO E REGULAMENTAÇÃO DO CSEF

Em abril de 2007¹² foi criado o grupo técnico de integração financeira (GTIF), para funcionar como âmbito executivo e técnico do CSEF, com o objetivo de coordenar o intercâmbio de informações e a elaboração dos trabalhos técnicos. O grupo funcionou como instância germinal dos debates do CSEF da Unasul, constituindo “uma base temática sólida e equilibrada para projetar as discussões em matéria financeira entre os países-membros da Unasul” (Unasur, 2011e). O grupo realizou dez reuniões entre 2007 e 2011 e, posteriormente, se constituiu como a instância executiva do CSEF. O GTIF foi presidido pelo vice-ministro da Economia da Argentina Roberto Feletti, concentrando seus trabalhos nos seguintes temas: mercado regional de capitais, mecanismos regionais de estabilização da balança de pagamentos, sistema multilateral de pagamentos em moeda local e coordenação de

12. Reunião de ministros de Economia e Finanças e presidentes de bancos centrais (Unasur, 2010b).

fundos financeiros para projetos de desenvolvimento (Unasur, 2008). Em novembro de 2010, foi criado o Conselho de Economia e Finanças e, em 2011, com a aprovação do seu Estatuto e Plano de Trabalho, se estabeleceu como CSEF, sob a presidência do ministro de economia da Argentina Amado Boudou. No período de constituição do conselho, o Brasil esteve representado pelo embaixador Carlos Márcio Cozende, que ocupava o cargo de diretor do Departamento Econômico do Ministério de Relações Exteriores e, adicionalmente, por Marden Barboza, subsecretário de Integração Regional e Comércio Exterior do Ministério da Fazenda.

Desde o início dos trabalhos do CSEF, o Banco do Sul, cujo Convênio Constitutivo¹³ havia sido assinado por sete dos doze presidentes dos países da América do Sul em 2007, foi um tema frequentemente abordado pelos seus membros.

Uma das principais discussões desse conselho é a Nova Arquitetura Financeira Regional, uma questão particularmente importante para o Equador, sede da Secretaria-Geral da Unasul. Dentre os temas da Nova Arquitetura Financeira Regional, um que tem sido relevante é a proposta de criação do Banco do Sul, embora não seja um tema diretamente subordinado (...) a este conselho (Barros, 2016, p. 29).

O Banco do Sul surge como a proposta de criação de um banco multilateral de financiamento regional perante a avaliação de que os bancos multilaterais não estavam cumprindo com o objetivo de desenvolvimento. Segundo Pedro Buonomo, designado diretor executivo do Banco do Sul em 2016,

o Banco do Sul se define como banco de desenvolvimento de um novo tipo que se propõe a financiar projetos dos países da região com um enfoque no fortalecimento das soberanias em suas diferentes dimensões: alimentar, energética, saúde, conhecimento e recursos naturais. Do ponto de vista monetário, potencializar as moedas nacionais para contribuir com a criação de um sistema monetário regional (Pedro..., 2016, tradução nossa).

O diagnóstico no período de formação do conselho indicava baixa intensidade do comércio intrarregional, deficiências na infraestrutura que dificultavam a integração produtiva regional e falta de financiamento por parte dos bancos de desenvolvimento regionais, além de limitadas garantias (Samurio, Barros e Severo, 2019). Assim, a crise internacional de 2008, originada no sistema financeiro dos países desenvolvidos e que teve um forte impacto no comércio exterior e nos preços internacionais e, principalmente, nas expectativas dos produtores e consumidores, influenciou na estrutura e nos temas que seriam tratados pelo conselho.¹⁴

No momento da crise, a América Latina vinha de seis anos de crescimento ininterrupto do produto interno bruto (PIB), o que representa o período mais dinâmico nos quarenta anos anteriores (CEPAL, 2009). Embora os países da América Latina tivessem conseguido reduzir a dívida externa, fortalecer as políticas fiscais, aumentar as reservas internacionais e melhorar a inserção nos mercados financeiros internacionais, o que permitiu uma maior margem de manobra para a aplicação de políticas anticíclicas, existia consenso sobre a necessidade de maior coordenação política na região nas

13. Disponível em: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes-internacional/18861-2011/1>.

14. "A reunião inaugural do conselho, realizada em Buenos Aires em 12 de agosto de 2011, foi, na verdade, o segundo tempo de uma reunião preliminar extraordinária realizada em Lima no dia 5 do mesmo mês, a convite dos presidentes. Eles se reuniram por ocasião da posse do presidente Ollanta Humala e decidiram que, em vista do agravamento da situação econômica internacional, os ministros deveriam se reunir com urgência para discutir como a região poderia se fortalecer e preparar respostas coletivas para enfrentar um possível agravamento das condições internacionais. Assim, em vez de instalar o conselho e aprovar seu plano de trabalho, a reunião acabou criando três grupos de trabalho (...). Essas questões já estavam, de uma forma ou de outra, no programa de trabalho que os ministros acabaram adotando na reunião inaugural do conselho, mas a discussão substantiva que ocorreu em Lima e Buenos Aires indicou claramente essas prioridades e a criação dos grupos acelerou seu tratamento" (Cozende, 2011, tradução nossa).

questões macroeconômicas. Durante o período que coincidiu com o primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014), dialogou-se substancialmente sobre as medidas macroprudenciais aplicadas pelos países. Esse debate foi concentrado entre Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Peru e Uruguai. Segundo Cozendey (2011, tradução nossa):¹⁵

O Conselho Econômico e Financeiro Sul-Americano surge em um momento em que a situação econômica da região é boa diante da turbulência internacional, enquanto as políticas econômicas adotadas pelos países envolvidos apresentam uma diversidade significativa, que se sobrepõe a estruturas econômicas que já são bastante diferentes. Portanto, será necessário operar com pragmatismo, flexibilidade e reconhecimento das diferenças para identificar os projetos mais viáveis e avançar em sua realização.

Nesse contexto, o CSEF buscou ser “uma instância de diálogo, reflexão, consulta e cooperação nas áreas de economia e finanças”, conforme disposto no primeiro artigo do seu Estatuto (Unasul, 2011a). Em linhas gerais, o conselho se propunha a coordenar as políticas macroeconômicas das economias regionais, visando proteger a região contra a volatilidade dos mercados internacionais. Se o impacto da crise na região não foi duradouro, afetou, porém, fundamentalmente o comércio exterior e a entrada de fluxos de capital. A recessão no centro financeiro internacional, em particular na zona do euro, gerava instabilidade na economia mundial, o que dificultou a retomada do crescimento e favoreceu a aproximação com a China como parceiro comercial e financeiro da região (CEPAL, 2012a).

A estrutura institucional do conselho estava composta por ministros e ministras de Economia e Finanças de cada país, presidentes dos bancos centrais e representantes dos ministérios das Relações Exteriores, que se encontravam em reuniões ordinárias anuais,¹⁶ ainda que não tenham ocorrido em todos os anos de sua vigência. A aprovação dos acordos se dava por consenso, contando com pelo menos três quartos dos Estados-membros. Os Estados ausentes no momento de aprovação dos acordos eram consultados, tendo a oportunidade de se pronunciar no prazo de trinta dias corridos. Cada país contava com um voto que deveria ser manifestado pelo chefe da delegação respectiva. A presidência do conselho tinha a função de coordenar as atividades e era exercida pelo mesmo país que ocupava a presidência *pro tempore* da Unasul, a menos que o próprio país fizesse uma proposta diferente e fosse aprovada por consenso. Adicionalmente, o conselho tinha a prerrogativa de conformar grupos de trabalho para formulação de recomendações.

No terceiro artigo do seu documento constitutivo, explicitam-se seus objetivos gerais orientadores. Entre eles, tem-se a orientação pelo desenvolvimento social e humano com equidade e inclusão, o que resulta da compreensão de que o crescimento econômico deve levar em consideração a dimensão social. Outro importante objetivo presente no Estatuto do Conselho está relacionado com a criação de mecanismos concretos e efetivos para a superação de assimetrias, agenda pautada principalmente pelo Paraguai. Dada a heterogeneidade dos países sul-americanos, a pauta da superação das assimetrias, também presente em outras instituições de integração, como o Mercosul,¹⁷ é central para avançar na integração regional. No que tange à integração financeira, é explícito que a adoção de mecanismos compatíveis com as políticas econômicas e fiscais dos Estados-partes é um dos objetivos centrais do conselho que motivaram sua constituição e tornaram seus debates de grande relevância. A integração

15. No período mencionado, Carlos Márcio Cozendey exercia a função de secretário internacional do Ministério da Fazenda.

16. Podendo realizar reuniões extraordinárias por petição de algum dos seus membros, tendo respaldo de pelo menos metade dos Estados-membros do conselho.

17. O Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (Focem) foi criado em 2004 e é o primeiro mecanismo solidário de financiamento entre os países-membros. Sobre este tema, conferir Severo e Lima (2020).

financeira é um estágio avançado do processo de integração, já que requer a coordenação de várias áreas da economia. Ainda que sem avanços significativos em integração financeira na América do Sul nas últimas décadas, o conselho foi o espaço em que se debateram estudos e propostas nesse sentido.

Os objetivos específicos dessa pauta se encontram detalhados no Estatuto do CSEF e foram organizados neste artigo em quatro categorias, a saber: i) objetivos de política monetária; ii) políticas de integração financeira; iii) mecanismos de integração financeira; e iv) propostas de estudo e avaliação (quadro 1).

QUADRO 1

Objetivos específicos do CSEF

Política monetária	Uso de moedas locais e regionais no comércio intrarregional.
	Avaliação e atualização do sistema multilateral de pagamentos e créditos.
	Coordenação de políticas monetárias, sobretudo macroprudenciais.
Políticas de integração financeira	Cooperação e assistência recíproca em caso de crise de balanço de pagamentos.
	Fortalecer a integração financeira da Unasul.
	Desenvolvimento de um mercado financeiro e de capitais sul-americano que canalize a poupança local para ser investida na região.
	Facilitar a cooperação para a criação de mecanismos regionais de garantias que viabilizem o financiamento a empreendimentos.
Mecanismos de integração financeira	Coordenação de fundos financeiros em condições mais vantajosas que as do mercado.
	Explorar mecanismos e políticas de acompanhamento dos fluxos de capital.
	Medidas de coordenação dos bancos centrais referente às reservas internacionais.
	Medidas de proteção dos efeitos da volatilidade dos mercados internacionais.
Estudos e avaliação	Esquemas que preservem a região dos efeitos derivados da volatilidade.
	Sistema de estudos e produção de insumos técnicos para a tomada de decisões do conselho, incluindo os temas relativos à arquitetura financeira regional.
	Desenvolvimento de propostas orientadas a pequenas e médias unidades produtivas.
	Explorar e promover novas formas de cooperação com outros blocos regionais e estudar mecanismos de supervisão, regulamentação e transparência.

Fonte: Estatuto do CSEF.

Elaboração dos autores.

Os objetivos de política monetária foram tratados prioritariamente pelo Grupo de Trabalho 2 (GT2), que será apresentado adiante, cujos trabalhos se centraram no estudo e na avaliação para o uso de moedas regionais para transações comerciais intrarregionais e outros sistemas de compensação e unidade de conta regional. Diagnosticou-se a necessidade de avaliação e atualização do sistema de pagamentos e créditos recíprocos (Convênio de Crédito Recíproco – CCR) da Aladi. Esse instrumento foi estabelecido por nove bancos centrais¹⁸ da região em 1966 e foi muito utilizado durante a crise de dívida externa da região, nos anos 1980, até meados da década seguinte, mas diminuiu o número de operações – em parte porque o comércio intrarregional dentro dos acordos de livre comércio do Mercosul foi conduzido de forma independente ao CCR. Biancarelli (2008) lista outros dois motivos que explicariam a diminuição do uso do mecanismo: a objeção e a resistência dos bancos centrais em assumir, como soberanos, os riscos externos vinculados a operações privadas de comércio exterior e

a questão das taxas de juros incidentes sobre esses créditos tomados e concedidos no intervalo entre os três momentos de compensação ao longo do ano: quando esse custo é superior a outras modalidades de financiamento disponíveis (ou, no que se refere ao país emprestador, caso seja inferior à remuneração que se pode obter com a aplicação de reservas em bancos privados), os incentivos para a liquidação antecipada dos compromissos são grandes (*op. cit.*, p. 155).

18. O CCR foi assinado no âmbito da ALALC pelos presidentes de bancos centrais dos seguintes países: Argentina, Brasil, Colômbia, Chile, Equador, México, Paraguai, Peru e Uruguai. Posteriormente, Bolívia, República Dominicana e Venezuela aderiram ao instrumento.

Em abril de 2019, mediante uma comunicação do Banco Central, o Brasil saiu de forma unilateral do CCR com a justificativa de que o instrumento era pouco utilizado e não haveria problemas de liquidez que justificassem sua utilização. Além disso, sua governança seria anacrônica e o risco de *default*, elevado. As tentativas, por parte do Brasil, de reformá-lo teriam fracassado (Brasil, 2019). Em janeiro desse ano, Jair Bolsonaro iniciou seu mandato como presidente do Brasil, e em 28 de fevereiro Roberto Campos Neto tomou posse como presidente do Banco Central. A decisão de saída do CCR foi a primeira medida relevante da gestão Campos Neto no âmbito internacional.

Em março de 2019 houve a primeira reunião do Prosul, por iniciativa do então presidente do Chile, Sebastián Piñera, apoiado principalmente por Iván Duque, então presidente da Colômbia. O Fórum Prosul foi apresentado como mecanismo de diálogo e cooperação em substituição à Unasul. O Brasil participou da reunião e, três semanas depois, comunicou sua saída da Unasul. Essa participação na reunião do Prosul foi o único evento significativo relativo à política regional em que o Brasil participou durante o governo Bolsonaro. Portanto, a saída do CCR pode ser entendida como a expressão da omissão brasileira na região sul-americana e do momento de fragmentação da governança regional.

Seguindo com os objetivos específicos do conselho, a coordenação de políticas monetárias e o incentivo ao uso de moedas locais e regionais no comércio intrarregional, como o Sistema Único de Compensação Regional de Pagamentos (Sucre) e o Sistema de Pagamentos em Moeda Local (SML), foram temas tratados pelo GT2.

O desenvolvimento de um mercado financeiro e de capitais sul-americano que canalize a poupança local para ser investida na região, a facilitação da cooperação para a criação de mecanismos regionais de garantias que viabilizem o financiamento a empreendimentos e a cooperação e assistência recíproca em caso de crise de balanço de pagamentos foram temas do Grupo de Trabalho 1 (GT1).

Ademais, buscou-se a coordenação de fundos financeiros em condições mais vantajosas que as do mercado; avaliar mecanismos e política de acompanhamento dos fluxos de capitais; medidas de coordenação dos bancos centrais, referentes às reservas internacionais; e medidas de proteção dos efeitos da volatilidade dos mercados internacionais, sobretudo diálogo de política sobre riscos internacionais e coordenação de políticas macroprudenciais.

Considerando que o conselho foi essencialmente um espaço de investigação e análise das demandas e iniciativas regionais para a integração financeira, foi preciso desenvolver um sistema de estudos e produção de insumos técnicos para a tomada de decisões do conselho, incluindo os temas relativos à Nova Arquitetura Financeira Regional, de modo a explorar e promover novas formas de cooperação com outros blocos regionais, desenvolver propostas orientadas a pequenas e médias unidades produtivas e esquemas que preservem a região dos efeitos derivados da volatilidade financeira internacional. Promoveu-se um seminário internacional com participação do FLAR, do Mecanismo Chiang Mai e de fundos árabes. O posterior avanço das discussões levou Paraguai e Uruguai a ingressarem no FLAR, assim como a intenção manifesta pelo Brasil de seguir o mesmo caminho, com contribuição maior do que o valor gerido pelo fundo naquele momento, o que acabou não ocorrendo. O Brasil se mostrou interessado em estabelecer *swaps* em reais com os bancos centrais da Unasul, interesse compartilhado pela Argentina.

No Plano de Ação, o CSEF regulamentou seu funcionamento, assim como buscou estabelecer relações de complementaridade e cooperação com outros conselhos e outras organizações regionais

e sub-regionais similares. No documento havia o intuito de dar cumprimento aos objetivos gerais do Estatuto do Conselho, levando em consideração as assimetrias existentes entre os Estados-partes. Para tal, foram delineados três objetivos específicos com suas correspondentes linhas de ação, conforme a seguir.

- 1) Avaliar políticas públicas para o fortalecimento do sistema econômico-financeiro, de forma a garantir o desenvolvimento econômico sustentável e diminuir o impacto das crises externas.
- 2) Promover o desenvolvimento de uma Nova Arquitetura Financeira para diminuir a vulnerabilidade externa da região e impulsionar o desenvolvimento econômico e social, levando em consideração as condições institucionais de cada um dos órgãos reitores da política monetária, cambial e financeira.
- 3) Apoiar a promoção dos processos de integração regional, colaborando com a identificação de setores produtivos com potencial de complementaridade, em particular os que incluem pequenas e médias empresas, como forma de favorecer o incremento de fluxos intrarregionais.

3 SISTEMATIZAÇÃO DOS DEBATES EMPREENDIDOS NO GRUPO DE TRABALHO DE INTEGRAÇÃO FINANCEIRA E SEUS TRÊS SUBGRUPOS

A seguir, apresenta-se a síntese das decisões e encaminhamentos de algumas das reuniões realizadas no âmbito da Unasul que compuseram esse debate. Em primeiro lugar, foram sistematizadas as discussões do Grupo de Trabalho de Integração Financeira, de 2007 a 2011, e, posteriormente, aquelas empreendidas sob a institucionalidade do CSEF, entre 2011 e 2018, a partir dos documentos de ambas as instâncias.

3.1 Temas tratados no Grupo de Integração Financeira e no CSEF

Na reunião de 30 de julho de 2007, em Buenos Aires, o GTIF estabeleceu quatro grandes temas a serem abordados em suas reuniões: i) mercado regional de capitais; ii) mecanismos regionais para a estabilização do balanço de pagamentos; iii) desenvolvimento de um sistema multilateral de pagamentos em moeda local; e iv) coordenação dos fundos financeiros para projetos de desenvolvimento. Em cada um desses pontos foi proposta a análise das experiências existentes em nível regional e internacional assim como a avaliação da implementação desses projetos e mecanismos.

Com o aprofundamento da crise financeira internacional foi priorizada a constituição de mecanismos de uma Nova Arquitetura Financeira Regional como forma de proteger a solvência externa regional e mitigar os impactos negativos das flutuações da economia mundial. Isso permitiria preservar os níveis de comércio intrarregional e manter a demanda interna de cada país. Na reunião de 24 de novembro de 2008 foram feitas as propostas a seguir.

- 1) Impulsionar a constituição de um fundo de estabilização regional voluntário para a Unasul, que aumentasse a capacidade de manobrar dos bancos centrais, seja pela ampliação dos esquemas existentes, seja pela criação de novos organismos.
- 2) Reinsere os bancos centrais numa posição-chave para o comércio intrarregional sul-americano mediante “arquiteturas jurídicas”.

- 3) Aprofundar as medidas de coordenação dos bancos centrais no que refere à administração das reservas com “poder cancelatório” internacional, ou seja, que possam ser compensadas para saldar dívidas.
- 4) Criar uma comissão de estudos permanentes sobre as experiências multilaterais regionais em vigência.

Além disso, o GTIF insta à convocação de uma nova reunião para o aprofundamento do FLAR e da CAF como instituições provedoras de liquidez regional. Segundo Cozendey (2011), o debate sobre a criação de um mecanismo para apoiar a estabilidade financeira regional por meio de um fundo de reserva seria uma das áreas em que a Unasul poderia fazer uma contribuição mais significativa, já que essa questão não havia outro espaço para ser tratada.

Em agosto de 2011 foi celebrada a reunião de ministros de Economia e Finanças da Unasul que serviria como antessala para a reunião do Conselho de Economia e Finanças da Unasul em agosto de 2012. Nessa reunião foi reforçada a necessidade de trabalhar de forma cooperativa para o manejo prudente da economia e finanças públicas; a promoção do comércio intrarregional; e avanços nos mecanismos compensatórios de pagamentos para prevenir a falta de liquidez e evitar utilização excessiva de divisas. Para isso, propunham-se fortalecer os mecanismos, instrumentos e instituições existentes como o FLAR e a CAF; avançar nos consensos para o desenho da Nova Arquitetura Financeira Regional e estabelecer políticas anticíclicas para diminuir o impacto da crise financeira internacional.

Na reunião de 12 de agosto de 2011, além da aprovação do Estatuto e do Plano de Ação, o conselho tratou dos tópicos que se seguem.

- 1) Medidas de cooperação relativas à gestão e à mobilização de reservas internacionais e ao fortalecimento o FLAR.
- 2) Uso de moedas da região para pagamento de transações comerciais intrarregionais como forma de aprofundar os processos de integração e implementação de mecanismos financeiros para o comércio com atenção para as assimetrias.
- 3) Reavaliação do CCR da ALADI e avaliação de proposta do Sucre assim como outros sistemas de compensação e unidade de conta regional.
- 4) Acelerar o lançamento do Banco do Sul e convidar os países da Unasul que não o integravam a participar.
- 5) Fortalecer a CAF, com o objetivo de promover a integração, o desenvolvimento e a inclusão social.
- 6) Incentivar o comércio intrarregional por meio da adoção de medidas para incrementar os fluxos comerciais levando em consideração as assimetrias existentes entre os países visando à complementação socioprodutiva.

Foram criados grupos de trabalho para tratar desses seis pontos que sintetizam os objetivos do conselho. O GT1 foi coordenado pelas delegações de Colômbia e Equador e tratou das reservas internacionais (inciso 1); o GT2, coordenado pelas delegações de Venezuela e Uruguai, tratou do uso de moedas regionais para transações comerciais intrarregionais e outros sistemas de compensação e unidade de conta regional (incisos 2 e 3); e o GT3, coordenado por Brasil e Chile, concentrou seus trabalhos no incentivo ao comércio intrarregional e à integração socioprodutiva (inciso 6).

Adicionalmente, o CSEF apresentou ao Conselho de Chefes e Chefas de Estado e de Governo, instância máxima da Unasul, as seguintes propostas para o crescimento econômico com inclusão social: i) a criação de um ou vários sistemas de pagamento e compensação eficientes que diminuam o tempo e custo de transação, em comparação com os sistemas tradicionais; ii) o aprofundamento do debate relativo às reservas internacionais pelo Grupo de Integração Financeira; iii) a análise dos avanços dos países a respeito do Banco do Sul e extensão do convite para os outros membros da Unasul; e iv) a manutenção da presidência do conselho sob a responsabilidade da Argentina.

3.2 Síntese dos principais temas tratados nos grupos de trabalho do CSEF

3.2.1 GT1: reservas internacionais

O grupo surge na reunião do CSEF de agosto de 2011 com o objetivo de estudar as questões relativas às reservas internacionais e reportar ao GTIF “alternativas de políticas e sugestões técnicas para o manejo e mobilização de reservas internacionais, seja através do melhoramento ou ampliação de mecanismos atualmente existentes a nível regional ou à criação de novos instrumentos que tenham uma função similar” (Unasur, 2012b, p. 3).

De acordo com a minuta da reunião plenária do GTIF de fevereiro de 2012 (Unasur, 2012f), os objetivos específicos do GT1 foram os que se seguem.

- 1) Análise dos acordos financeiros regionais existentes no mundo e que viabilizam um maior nível de coordenação e de cooperação perante situações de tensão financeira e preveem linhas de defesa nacional e multilaterais para enfrentar choque de liquidez.
- 2) Recomendar medidas de cooperação técnica relativas ao manejo e à mobilização de reservas internacionais.
- 3) Estudar a possibilidade de expansão e reforma do FLAR¹⁹ ou do estabelecimento de um fundo de reservas novo, assim como outros instrumentos que tenham a mesma função.
- 4) Recomendar opções e medidas de política realizáveis no curto (Plano Bienal) e médio prazo.

Em seguida, apontaram-se como resultados esperados a elaboração de um documento a cargo da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) sobre os acordos financeiros regionais existentes, a realização de um seminário sobre esse tema e a criação de consenso sobre um modelo de memorando de entendimento para viabilizar medidas de cooperação técnica de manejo de reservas e um relatório do GT1 para o GTIF levando em consideração os objetivos específicos.

Na reunião dos grupos de trabalho de novembro de 2011, a Colômbia havia apresentado um documento que recebeu propostas do Equador e da Venezuela. Nele, a Colômbia, que era o país sede do FLAR, enfatizou a importância dos fundos regionais de reserva como mecanismos de proteção financeira que permitem fornecer assistência creditícia para resolver problemas de liquidez ou balanço de pagamentos, em particular em momentos de crise.

19. O Fundo Andino de Reservas (FAR) foi criado em 1978 pelo Acordo de Financiamento Regional (o segundo mais antigo do mundo), integrado por Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela para brindar auxílio financeiro em períodos de crise do setor externo das economias e facilitar o processo de integração regional. Em 1989 se constituiu como o FLAR e ingressam Costa Rica (em 2001), Uruguai (em 2008) e Paraguai (em 2015).

De acordo com a Colômbia, o FLAR teria relevante experiência no manejo das reservas internacionais, outorgamento de créditos e assistência em períodos de crises de balanço de pagamentos. Adicionalmente, contava com boa reputação nos mercados financeiros internacionais e boa qualificação por parte das instituições financeiras internacionais,²⁰ o que significa que os países-membros teriam maiores possibilidades de aceder ao crédito, em condições financeiras favoráveis, melhores que as que conseguiria individualmente. Nesse sentido, o fortalecimento e a extensão do FLAR seriam benéficos para a região no seu conjunto. Contudo, também é apontada a necessidade de reformas, com o objetivo de incorporar mais países da região, e melhor definição dos critérios de acesso ao financiamento para seus membros.

O Equador, por sua vez, apresentou um modelo de gestão de reservas internacionais da Unasul, o Fundo de Reservas da Unasul, visando administrar os recursos da região para o financiamento do desenvolvimento regional. A proposta buscava compatibilizar o caráter líquido que as reservas internacionais precisam ter com a possibilidade de criação de instrumentos financeiros. As operações desse fundo envolveriam, entre outros, os sistemas eletrônicos de pagamentos entre os bancos centrais, para o estabelecimento de uma matriz de créditos recíprocos em moedas nacionais; a articulação de sistemas e compensação de pagamentos; a facilitação de crédito de emergência em caso de desequilíbrio da balança de pagamentos ou fiscal; a definição de estratégias comuns para o manejo das reservas; e a regulação macroprudencial.

O fundo era considerado peça-chave para o financiamento ao desenvolvimento da região e para a consolidação da nova arquitetura financeira regional. Essas propostas poderiam ser implementadas no curto prazo por meio do Fundo Latino-Americano de Reservas ampliado, e, caso não fosse possível, poderia ser criado o Fundo de Reservas da Unasul.

A Venezuela propôs o Fundo do Sul, o qual tinha objetivos e mecanismos similares: atender às necessidades de liquidez na região, o que seria feito com o uso de *swaps*, facilitação de créditos emergenciais e medidas macroprudenciais para o manejo das reservas. A principal diferença no que se refere ao Fundo do Sul é que seu âmbito de ação iria além dos bancos centrais, buscando coordenar os bancos multilaterais de desenvolvimento regionais e de fundos de desenvolvimento e, ainda, contribuiria para o retorno das poupanças externas. Adicionalmente, pode-se enfatizar o funcionamento ágil e dinâmico que esse organismo teria na hora de mobilizar as reservas e colocar os mecanismos em funcionamento.

De acordo com Cozendey (2011), o Brasil considerava duas opções: ingressar no FLAR na sua configuração do momento ou quando fosse feita uma reforma substantiva. Na primeira, o ingresso seria rápido e não demandaria mudanças na secretaria do organismo, porém o fundo contava com um volume de recursos insuficiente para auxiliar na manutenção da liquidez externa dos países da região e a gestão das reservas era menos sofisticada do que na maioria das economias sul-americanas, o que tornaria menos atrativo o organismo como destino das reservas regionais. A segunda opção demandaria mais tempo e discussões, mas, provavelmente, o resultado seria um instrumento em melhores condições para contribuir com a estabilidade financeira da região e que poderia incorporar as ideias dos países que preferem uma nova instituição. Na perspectiva de Cozendey, o que interessava ao Brasil é que o FLAR fosse um instrumento de estabilidade financeira para a gestão e coordenação

20. A atual classificação de crédito do organismo é Aa2/P-1, atribuída pela agência Moody's, e AA-/A-1+, conforme os critérios da Standard and Poor's. Disponível em: <https://flar.com/sobre-el-flar/informacion-financiera>.

de reservas visando à segurança e estabilidade financeira, deixando temas como financiamento ao desenvolvimento ou sistemas de pagamentos regionais para outros organismos.

O GT1 avaliou instrumentos para fortalecer a resposta da região a choques sistêmicos ou de liquidez derivados de movimentações de fluxos de capital, volatilidade dos mercados financeiros ou deterioração dos termos de troca. Avaliaram-se instrumentos como acordos de *swap* e fundos de reservas e ainda recomendou-se continuar estudando a possibilidade de expansão do FLAR assim como a conformação de um novo fundo de reservas na configuração de uma rede de segurança financeira.

3.2.2 GT2: convênios de pagamentos e créditos recíprocos, Aladi, SML e Sucre

Os antecedentes e a justificativa para a existência desse grupo de trabalho encontram-se no Tratado Constitutivo da Unasul, que estabelece a necessidade de se levar a cabo uma integração financeira por meio da adoção de mecanismos compatíveis com as políticas econômicas e fiscais dos Estados-partes e, no estatuto do CSEF, que determina o compromisso com a redução de assimetrias mediante mecanismos concretos e efetivos de complementação econômica assim como o uso de moedas locais e regionais no comércio intrarregional.

Na Declaração do CSEF, em agosto de 2011 (Unasur, 2011g), foram estabelecidos os objetivos para o GT2, coordenado por Uruguai e Venezuela, conforme explicitados a seguir.

- 1) Impulsionar o uso de moedas regionais no comércio intrarregional como um incentivo ao aprofundamento dos processos de integração. Ademais, aconselha-se a implementação de mecanismos de financiamento ao comércio, com especial atenção para as assimetrias entre os Estados-parte.
- 2) Recomendar a reavaliação do CCR da Aladi e convidar os Estados-membros da Unasul para analisar o Sucre, assim como outros sistemas de compensação e unidade de conta regional.

O resultado dos trabalhos do GT2 sugere que a Unasul precisava de um ou vários sistemas de pagamentos e compensações eficientes que diminuam tempo e custos de transação (em comparação aos sistemas tradicionais). Busca-se que esses mecanismos fortaleçam as iniciativas de integração política, econômica e social, adaptando-se às características da região e propiciando a participação de todos os países-membros da Unasul.

Para tal, o grupo de trabalho tinha como objetivo fazer uma avaliação pormenorizada do funcionamento, pontos críticos e potencialidades das iniciativas de pagamento existentes (CCR, Sucre e SML) e elevar recomendações ao GTIF, as quais seriam as bases para analisar e avaliar as ações a serem realizadas.

O objetivo específico orientador dos trabalhos do GT2 era avaliar, à luz da experiência internacional e dos sistemas de pagamentos já existentes, os objetivos, o alcance e o desempenho dos sistemas de pagamentos transfronteiriços vigentes na região. Em particular, estudar o CCR da Aladi, levando em consideração os elementos a seguir.

- 1) Funcionamento geral do CCR, em especial sua estrutura, engenharia financeira e normativa e o sistema de tomada de decisões.

- 2) Pontos críticos pelos quais o volume de comércio intrarregional cursado por meio desse sistema é menor que em períodos anteriores.
- 3) Averiguar desde a perspectiva dos usuários (bancos centrais e bancos comerciais) os motivos para a diminuição do uso do sistema CCR.
- 4) Propor melhorias a serem apresentadas aos mecanismos decisórios do CCR da Aladi.

Inicialmente, recomendou-se a avaliação do funcionamento do CCR da Aladi buscando analisar as causas do baixo volume de comércio cursado por meio deste mecanismo e os principais obstáculos encontrados pelos países para a utilização dele. De igual forma, solicitou-se uma avaliação completa de cada um dos instrumentos (Sucre e SML) e considerou-se a possibilidade de criação de um novo sistema.

Na reunião do GT2 foram tratados os seguintes pontos: matriz comparada de sistemas de pagamento vigentes na região; termos de referência aprovados para o GT2; informe da oficina sobre o Sucre; documento de trabalho *O Peso Andino: uma referência para o sistema de pagamentos da Unasul*; plano de trabalho do GT2; e o insumo da CEPAL Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos, Aladi, SML e Sucre.

O GT2 solicitou à CEPAL a elaboração de um insumo técnico para identificar os critérios-chave nos sistemas de pagamento desenvolvidos na região (CCR, SML e Sucre) e esboçar sugestões de melhorias para os sistemas existentes. Esses sistemas de pagamentos têm o objetivo de fomentar o comércio intrarregional, promovendo a poupança de divisas utilizadas nas transações internacionais e reduzindo os seus custos. Adicionalmente, os sistemas de pagamentos buscam impulsionar a integração financeira regional por meio da cooperação entre os bancos centrais que procuram auxiliar na manutenção de reservas internacionais, principalmente em períodos de escassez, assim como melhorar o acesso a mercados financeiros internacionais.

Na reunião do GT2 celebrada em Quito (Equador), em outubro de 2012, foi apresentado o insumo solicitado à CEPAL relativo aos sistemas de pagamentos (Cepal, 2012b), no qual foram tratados os seguintes temas: sistemas de pagamentos da região; instrumentos para logros de objetivos comuns (poupança de divisas, redução de custos de transações, gestão de risco creditício e liquidez); objetivos específicos dos sistemas de pagamentos na região; fundo de reservas e convergência comercial do sucre; sistemas de pagamentos e fluxos comerciais; desafios para fortalecer os sistemas de pagamentos na região com base na sua potencialidade para dinamizar o comércio; e considerações finais. Na sequência, serão sintetizados os principais pontos dos temas apresentados.

O sistema de pagamentos associado ao comércio intrarregional é o mecanismo relevante vigente mais antigo na cooperação financeira regional na América Latina. O CCR da Aladi foi assinado na cidade de Montego Bay (Jamaica), em 1982, no âmbito do Conselho para Assuntos Financeiros e Monetários da Aladi.

A decisão nº 25/2007 do Conselho Mercado Comum determinou a criação do SML para o comércio entre os Estados-partes do Mercosul. Em 2008 foi assinado o acordo para sua implementação em Brasília.

O Sucre, por sua vez, surgiu como um sistema de pagamentos multilaterais cujo tratado constitutivo foi assinado em Cochabamba em 2009, no âmbito da VII Cúpula de Chefes de Estado e Governo da Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (Alba). O objetivo foi criar um sistema de compensação de pagamentos regional complementado com um fundo de reservas e convergência comercial baseado no uso de uma unidade de conta comum.

Esses mecanismos se baseiam na colaboração e cooperação entre bancos centrais e instituições financeiras, porém não há uma articulação entre CCR, SML e Sucre. Alguns países participam em mais de um instrumento, mas cada sistema de pagamento está vinculado a uma instituição ou iniciativa diferente – respectivamente, Aladi, Mercosul e Alba.²¹ Assim, acaba-se promovendo uma integração financeira fragmentada por diferentes iniciativas que não se vinculam. O quadro 2 relaciona os países participantes em cada mecanismo regional.

QUADRO 2

Países participantes dos sistemas de pagamentos regionais: CCR, SML e Sucre

	Argentina	Bolívia	Brasil ¹	Chile	Cuba	Colômbia	Equador	México	Nicarágua	Paraguai	Peru	República Dominicana	Uruguai ²	Venezuela
CCR	x	x		x		x	x	x		x	x	x	x	x
SML	x		x							x			x	
Sucre		x			x		x		x					x

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Mais informações sobre a retirada do Brasil do CCR estão disponíveis em: <https://www2.aladi.org/nsfaladi/convenio.nsf/vnormativainternawebR/brasil>.

² O Uruguai assinou solicitação de adesão ao Sucre em 2013, mas ainda não é membro efetivo.

Entre os objetivos comuns desses mecanismos está a poupança de divisas como forma de estimular o comércio intrarregional, mediante a redução de transferências efetivas entre instituições financeiras dos países (bancos centrais).

O CCR se baseia em acordos voluntários entre bancos centrais para a criação de linhas de crédito recíprocas em dólares e um mecanismo de compensação multilateral de pagamentos quadrimestral. Os montantes das linhas de crédito são estabelecidos em relação ao montante dos fluxos comerciais dos países. As linhas de crédito funcionam como registros contábeis dos pagamentos efetivados entre os bancos centrais e a cobertura registra os saldos diários.

O sistema de compensação multilateral do CCR opera por duas vias: consolida os saldos credor e devedor (incluindo os juros) das contas em que se registram as operações autorizadas entre residentes dos países-membros e determina um saldo líquido, a cada quatro meses, para cada Banco Central membro a ser liquidado em dólares. Assim, o sistema de compensação minimiza o uso de divisas por parte dos bancos centrais, que as utilizam apenas para pagamento do saldo líquido.

O SML também opera por um sistema de compensação de pagamentos com as mesmas funções que o do CCR, porém de forma bilateral, e os saldos são liquidados diariamente. Ao contrário do CCR, não há linha de crédito no SML. O Sucre, por sua vez, promove a poupança de divisas operando e liquidando suas operações por meio da unidade de conta sucre (XSU), de forma semestral. A alocação de sucres (XSU) inicialmente é determinada pelos bancos centrais e, posteriormente,

21. O Sucre se diferencia das outras iniciativas, pois o objetivo do seu sistema de pagamentos é facilitar a consolidação de uma zona de complementação econômica.

ajustada a cada seis meses, de acordo com a diferença por compensar de cada país. A liquidação dos saldos pode ser realizada em divisas, em moeda livremente conversível em espécie ou em sucres, por meio da compra ou venda de sucres ao Fundo de Reservas e Convergência Comercial, entregando ou recebendo instrumentos de investimento denominados em moeda local ou moeda livremente conversível.²² Adicionalmente, o SML e o Sucre, por serem sistemas de pagamento em moeda local, incentivam a poupança de divisas aos agentes privados e públicos.

Já o CCR, por normativas internas dos bancos centrais, utiliza preferencialmente o dólar, admitindo, contudo, a possibilidade de receber pagamentos em moeda local, via entidades financeiras que operam o convênio, por parte do importador. O pagamento para o Banco Central e entre bancos centrais, no entanto é feito em dólares, pois o CCR estabelece uma garantia de conversibilidade²³ e de transferibilidade²⁴ como forma de mitigar a incerteza derivada das variações cambiais.

Outro canal para estimular o comércio é a diminuição dos custos de transação mediante a redução na variação no tipo de câmbio (entre moedas locais ou entre moedas locais e divisas) e o uso de sistemas financeiros locais para a realização das transações comerciais, diminuindo o custo das operações.

O terceiro canal de incentivo ao comércio regional é a gestão de risco creditício e da liquidez. No caso do CCR, os bancos centrais assumem o risco de crédito privado por meio do estabelecimento de garantia de reembolso.²⁵ No caso do SML e do Sucre, o Banco Central não assume o risco de crédito recíproco; esses mecanismos se limitam a cursar operações efetivas, já pagas pelos importadores. Com relação ao risco de liquidez,²⁶ os três sistemas estabelecem mecanismos para mitigá-lo: no caso do CCR é o Programa Automático de Pagamentos (PAP), o SML estabelece uma margem eventual; e o Sucre estabelece modalidades de créditos em sucres para os bancos centrais, além de uma facilidade financeira através do Fundo de Reservas e Convergência Comercial.

Com relação aos objetivos específicos, o Sucre diferencia-se dos outros dois pelos seguintes propósitos: complementação econômica e redução das assimetrias. O Conselho Monetário Regional tem a possibilidade de emitir recomendações às autoridades dos Estados-parte e estabelecer mecanismos de coordenação com o objetivo de fortalecer a complementação econômica entre eles. O Fundo de Reservas e Convergência Comercial tem como objetivo, além da possibilidade de financiamento de desequilíbrios externos temporais, a redução das assimetrias comerciais por meio do financiamento de projetos nacionais que estimulem a produção e exportação.

A seguir, apresenta-se uma avaliação sobre a relação dos sistemas de pagamentos com o fluxo de comércio intrarregional, começando pelo CCR. Esse sistema teve grande relevância durante as duas primeiras décadas de funcionamento (entre 1966 e 1989), especialmente durante a década de 1980, durante a chamada “crise da dívida externa”, devido à falta de divisas nas economias da região.

22. De acordo com os critérios estabelecidos pelo Conselho Monetário Regional do Sucre, arts. 91 e 92. Disponível em: <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/ServiciosBCentral/SUCRE/sucDoc02.pdf>.

23. Os bancos centrais garantem a conversibilidade imediata das moedas locais em dólares, dos pagamentos recebidos por meio do convênio.

24. Garante o equivalente efetivo em dólares pelos pagamentos recebidos das instituições financeiras que operam no âmbito do convênio.

25. Art. 11 do convênio: “Cada ‘banco central’ garante ao outro ‘banco central’ a aceitação irrevogável de ‘débitos’ feitos por este último ao reembolsar ‘instituições autorizadas’ em seu país por pagamentos de ‘instrumentos’ feitos por meio do ‘contrato’” (tradução nossa). Disponível em: [https://www2.aladi.org/nsfaladi/convendio.nsf/03C0639E52A2243803256BA600683F95/\\$FILE/ConvendioDePagos.pdf](https://www2.aladi.org/nsfaladi/convendio.nsf/03C0639E52A2243803256BA600683F95/$FILE/ConvendioDePagos.pdf).

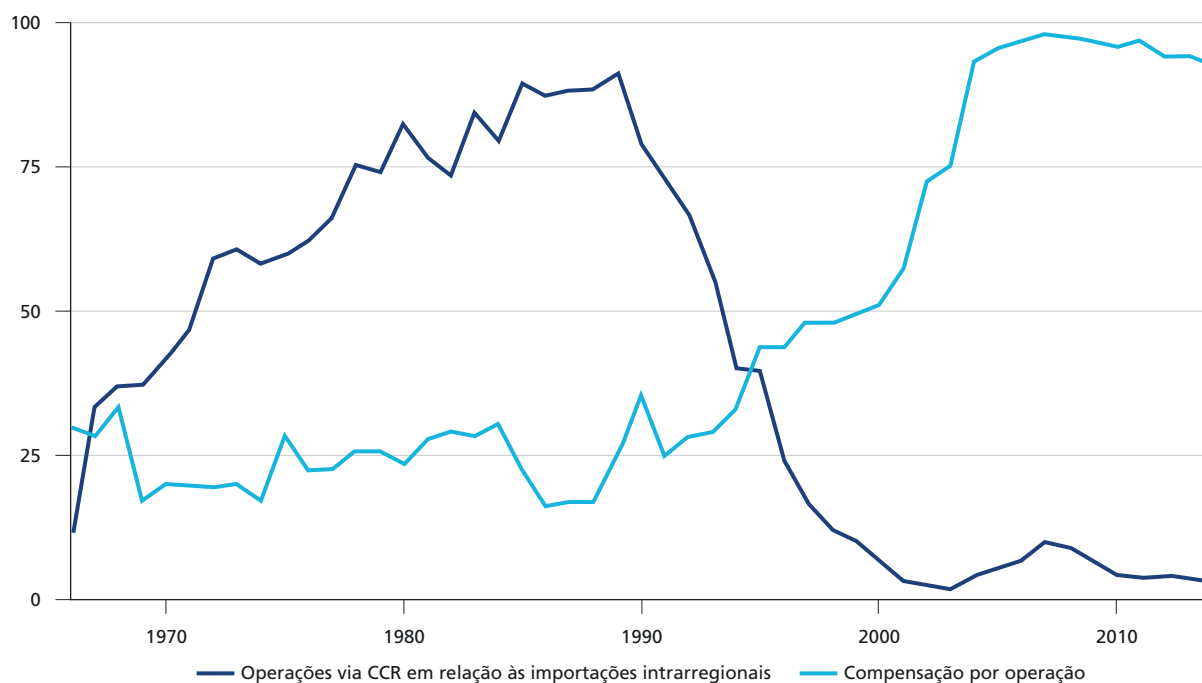
26. Trata-se do risco em que pode incorrer o Banco Central devido ao compromisso de liquidar os saldos acumulados em dólares no final do período acordado.

A linha azul-escura do gráfico 1 representa a porcentagem das importações intrarregionais cursadas via CCR entre 1966 e 2014. Observa-se o aumento progressivo das transações desde a criação do sistema de pagamentos até 1989, quando as porcentagens começam a declinar, chegando ao seu nível mais baixo em 2003. A linha azul-clara indica a porcentagem das operações canalizadas pelo CCR representada pelas transferências de divisas entre os países-membros. Esse indicador manteve-se bastante estável até a década de 1990, aumentando substancialmente a partir de 1995. Nos anos 2000, até 2014, a porcentagem das importações cursadas via CCR foi muito baixa, porém a transferência de divisas se manteve alta. Os motivos para esse declínio são a maior integração financeira internacional e a desregulamentação comercial e financeira que derivou na eliminação dos controles de câmbio e na unificação de mercados para todas as transações em divisas, além da mudança nas normativas dos bancos centrais dos países (CEPAL, 2012b).

GRÁFICO 1

Evolução das transações do sistema de pagamentos CCR da Aladi (1966-2014)

(Em %)



Fonte: Aladi (2015).
Elaboração dos autores.

Na época em que o relatório da CEPAL foi produzido, o SML tinha três anos de existência, portanto ainda não era possível ter uma avaliação muito apurada. Em 2008, foi assinado o acordo entre Brasil e Argentina, e entre 2014 e 2019 foram assinados os acordos bilaterais entre os quatro países do Mercosul. Trata-se de um mecanismo recente. Na tabela 1, são apresentados dados relativos à utilização do SML entre Brasil e Argentina, no período 2008-2023.

TABELA 1
Utilização do SML e evolução no comércio bilateral entre Brasil e Argentina (2008-2023)

Ano	Exportações totais	Exportações via SML			Taxa de câmbio	Participação do SML nas exportações do Brasil para a Argentina (%)
		Quantidade (operações)	Valor (R\$)	US\$¹		
2008	17.598.656.298	31	9.882.613	5.388.067	1,83	0,03
2009	12.781.101.996	1.163	451.061.105	225.718.651	2,00	1,77
2010	18.507.273.060	3.353	1.252.700.553	711.424.829	1,76	3,84
2011	22.701.356.452	4.870	1.623.201.039	969.075.247	1,68	4,27
2012	17.986.736.999	7.431	2.277.897.218	1.164.668.369	1,96	6,48
2013	19.612.849.252	9.041	2.581.447.705	1.196.961.841	2,16	6,10
2014	14.277.231.375	9.190	2.313.261.336	982.972.239	2,35	6,88
2015	12.793.412.815	10.788	2.504.490.534	751.911.094	3,33	5,88
2016	13.417.339.572	8.264	2.469.907.532	707.709.894	3,49	5,27
2017	17.618.822.550	7.619	2.341.900.041	733.563.051	3,19	4,16
2018	14.912.622.709	7.454	2.499.328.889	683.810.914	3,66	4,59
2019	9.791.499.854	6.141	1.999.488.421	506.734.130	3,95	5,18
2020	8.488.738.068	7.584	1.819.576.787	352.859.105	5,16	4,16
2021	11.878.463.042	11.547	3.948.095.182	731.693.316	5,40	6,16
2022	15.344.651.930	10.022	4.099.749.764	793.756.005	5,17	5,17
2023	16.712.209.284	9.001	4.231.855.741	847.359.735	4,99	5,07

Ano	Importações totais	Importações via SML			Taxa de câmbio	Participação do SML nas importações do Brasil desde a Argentina (%)
		Quantidade (operações)	Valor (R\$)	US\$¹		
2008	13.259.158.219	10	1.313.842	716.316	1,83	0,01
2009	11.282.382.070	72	4.296.942	2.150.263	2,00	0,02
2010	14.433.414.066	40	8.998.129	5.110.154	1,76	0,04
2011	16.905.974.657	50	8.736.896	5.216.057	1,68	0,03
2012	16.433.514.221	83	17.245.300	8.817.367	1,96	0,05
2013	16.462.407.620	47	10.525.644	4.880.515	2,16	0,03
2014	14.142.776.088	38	5.033.623	2.138.933	2,35	0,02
2015	10.284.395.087	38	37.573.227	11.280.428	3,33	0,11
2016	9.084.526.540	34	21.772.790	6.238.622	3,49	0,07
2017	9.445.651.277	22	4.092.223	1.281.824	3,19	0,01
2018	11.128.984.988	33	3.260.354	892.026	3,66	0,01
2019	10.650.947.790	17	8.167.316	2.069.858	3,95	0,02
2020	7.897.095.769	7	5.594.865	1.084.977	5,16	0,01
2021	11.948.896.309	5	291.352	53.996	5,40	0,00
2022	13.099.925.718	2	11.029.166	2.135.366	5,17	0,02
2023	11.997.506.946	27	15.851.206	3.173.944	4,99	0,03

Fonte: Banco Central do Brasil, ComexStat e Ipeadata.
Elaboração dos autores.
Nota: ¹ Em dólares nominais.

Observa-se que a utilização do SML é reduzida em relação ao total do comércio bilateral durante todo o período,²⁷ mas tem alcançado aproximadamente 10 mil operações anuais de exportações do Brasil para a Argentina, respondendo por pouco mais de 5% desse comércio nos últimos três anos. A perda de valor do peso desincentivou operações de exportação argentinas por meio desse mecanismo. Por sua vez, a maior estabilidade relativa do real e do guarani perante o dólar levou o comércio bilateral entre Brasil e Paraguai a concentrar em termos relativos a maior parte das transações cursadas pelo SML dentro do Mercosul. Com relação às empresas que utilizam o sistema, relatório da CEPAL apresentado no GT2 aponta que a maioria é brasileira (60%), concentrada nos estados do Sul do país (CEPAL, 2012b). No caso da Argentina, as operações realizadas não superam os US\$ 50 mil para 46% das transações totais canalizadas, enquanto no caso brasileiro, a maior parte das exportações registradas foi realizada por grandes empresas industriais, em muitos casos como operações intrafirmas.

No caso do Sucre, as operações cursadas estavam em ascensão no período em que o relatório da CEPAL foi apresentado, de 0,22% para 4,12% das operações comerciais totais entre 2010 e 2011 (CEPAL, 2012b). O mecanismo favorece a participação de pequenos e médios produtores no comércio exterior pelos princípios de complementaridade e solidariedade do acordo Alba-Tratado de Comércio dos Povos (TCP). Com relação à participação das empresas, do total de 170, apenas duas eram públicas, e as restantes, privadas.

Com relação aos desafios para fortalecer os sistemas de pagamentos com o objetivo de dinamizar o comércio, no caso do CCR, CEPAL (2012b) aponta três temas que precisam ser melhorados: i) o prazo de aceitação de débitos; ii) o aumento de linhas de crédito; e iii) o custo de oportunidade para bancos centrais, instituições financeiras e operadores privados.

Inicialmente, o Convênio previa o prazo de nove meses para a aceitação de débitos. Ficava estabelecido que os débitos entre bancos centrais eram aceitos após nove meses da sua data de registro, aumentando o risco de que a transação comercial não fosse aceita pelo Banco Central do importador após ter sido paga, obrigando o Banco Central do exportador a devolver o pagamento. A redução do prazo dos débitos de nove para quatro meses foi benéfica para aumentar a segurança e a confiança no sistema.

Outro tema considerado com relação ao CCR é o aumento do montante das linhas de crédito, porém esse aumento implica que os bancos centrais precisariam assumir um risco privado maior por serem garantidores das operações, o que gera reticência por parte das autoridades monetárias.

Por último, quando se menciona a necessidade de diminuir o custo de oportunidade se está referindo, na verdade, aos altos custos gerados pelas taxas de juros estabelecidas para liquidar os pagamentos – a London Interbank Offered Rate (Libor) – em dólar estadunidense. Como essa taxa era superior ao rendimento que se obtinha pela aplicação das reservas internacionais, havia um incentivo ao pagamento adiantado, o que gerava um aumento dos fluxos de divisas entre bancos centrais, em vez de sua redução.

Para reduzir os pagamentos antecipados foram propostas algumas alternativas, entre elas: i) a criação de um fundo garantidor que permitisse enfrentar o incumprimento das obrigações de pagamento e a redução do período de compensação; ii) a ampliação da oferta de instrumentos financeiros disponíveis para reduzir riscos e aumentar incentivos para o uso do sistema; e iii) reforçar a cooperação

27. Para uma análise mais completa das relações econômicas bilaterais entre Argentina e Brasil, conferir Barros *et al.* (2022).

e colaboração entre bancos centrais e entre estes e o sistema financeiro para reduzir custos financeiros das operações comerciais e aumentar a homogeneidade entre as normativas dos bancos centrais.

Com relação ao SML, CEPAL (2012b) aponta que o principal objetivo do sistema é incorporar as pequenas e médias empresas ao comércio intrarregional, já que elas são agentes fundamentais para a produção e o emprego das economias regionais. Outra sugestão apontada pelo estudo é a complementação por bancos de desenvolvimento, já que as pequenas e médias empresas têm menor acesso ao financiamento, em comparação com as grandes empresas. Adicionalmente, o estudo sugere ampliar a difusão do uso do sistema e a inclusão de mais parceiros comerciais.²⁸

Para o Sucre, os desafios apontados no informe foram: i) projetar-se como um mecanismo de pagamentos de grande crescimento; ii) contribuir ao incremento sistêmico do comércio intrarregional em quantidade e qualidade; iii) consolidar a integração financeira entre os países por meio do crescimento das redes de interdependência entre os bancos operativos autorizados; e iv) posicionar o sucre (XSU) como referência para eventual conformação de uma moeda regional da América Latina.

3.2.3 GT3: incentivo ao comércio intrarregional e à integração socioproductiva

Na reunião do CSEF de agosto de 2011 foi definido que o GT3, coordenado pelas delegações de Brasil e Chile, teria a tarefa de incentivar o comércio intrarregional. Para tal, seriam adotadas medidas que procurassem incrementar o fluxo de comércio, levando em consideração as assimetrias existentes entre as economias dos países e buscando a confluência para a complementação socioproductiva. As bases para a integração comercial seriam a cooperação, o aproveitamento de capacidades e potencialidades da região, o uso sustentável de recursos naturais assim como a criação de empregos.

No documento apresentado pelo GT3 na reunião do CSEF de novembro de 2011, salientou-se a necessidade de que os órgãos competentes dos Estados-membros da Unasul adotassem decisões coordenadas e de médio ou longo prazo. Adicionalmente foram feitas as recomendações que se seguem.

- 1) Identificar os setores com capacidade de substituição de importações extrarregionais, aumentando o potencial econômico para enfrentar a desaceleração da demanda global, dinamizando o comércio regional e, desenhar políticas coordenadas no âmbito da Unasul.
- 2) Identificar as potencialidades e o encadeamento produtivo de setores a expansão da oferta rapidamente para os mercados da região. Avaliar as barreiras não tarifárias com relação aos setores que impeçam o desenvolvimento do comércio, levando em consideração o critério de complementaridade e as assimetrias existentes.
- 3) Avaliar os mecanismos existentes de financiamento ao comércio exterior para cada país com o objetivo de adotar estratégias que permitissem uma aplicação mais eficiente desses recursos.
- 4) Avaliar a viabilidade da estratégia de abertura de uma rede de escritórios comerciais da Unasul como plataforma para obter informação sobre os diferentes mercados e providenciar tecnologias orientadas a pequenas e médias empresas.
- 5) Impulsionar por meio do Cosiplan o desenvolvimento da infraestrutura e logística em função dos objetivos regionais de expansão do comércio e aumento das capacidades produtivas, levando em consideração as assimetrias e os países sem litoral marítimo.

28. O relatório é anterior à entrada de Uruguai e Paraguai no sistema.

Em maio de 2012, o GTIF realizou sua 14^a reunião plenária para coordenar os trabalhos e os grupos de trabalho apresentaram seus avanços, estudos elaborados e propostas de trabalho. No mesmo mês, foi realizada a primeira reunião de trabalho do GT3 sobre comércio intrarregional, em que foram apresentados estudos e foi solicitado à CEPAL a elaboração de insumos técnicos sobre os seguintes temas: encadeamentos produtivos e capacidades produtivas; fortalecimento de participação das pequenas e médias empresas no comércio exterior; identificação de setores potenciais para o comércio intrarregional; relação entre comércio, emprego e desenvolvimento; incorporação de valor agregado às exportações; assimetrias de desenvolvimento com ênfase em países mediterrâneos; barreiras não tarifárias ao comércio em setores com potencialidades de crescimento; importações intra e extrarregionais por intensidade tecnológica.

Na Oficina sobre Promoção ao Comércio Intrarregional entre países da Unasul, que teve lugar na primeira reunião do GT3, em maio de 2012, em Santiago do Chile, foram apresentados dois documentos produzidos pela CEPAL. O primeiro tratou da disponibilidade de dados de comércio para os países da América do Sul e apresentou as seguintes recomendações: i) fortalecer a produção e consolidação de dados em nível nacional; ii) integração e apoio técnico da Aladi, Comunidade do caribe (Caricom) e Organização das Nações Unidas (ONU); e iii) verificar a necessidade de assistência técnica aos países da Unasul, já que foi percebida a falta e discrepância nos dados de comércio. O segundo estudo apresentado foi sobre comércio intrarregional na Unasul, sua caracterização, avanços e desafios. O documento concluiu que, embora tivesse havido recuperação desde a crise financeira global, as exportações intrarregionais perderam peso relativo em relação às extrarregionais, com alta variabilidade entre os membros. O estudo destacou que as exportações realizadas dentro da América do Sul possuíam maior conteúdo manufaturado, e o comércio intrarregional no período de 2002 a 2012 estaria abaixo de seu potencial.

O estudo cepalino apontou que o emprego associado ao setor exportador se encontrava entre 13% e 24% na Argentina, no Brasil, no Chile, na Colômbia e no Uruguai. Os setores exportadores agrícolas e de serviços geravam mais empregos diretos, porém com baixo encadeamento produtivo; enquanto o setor exportador manufatureiro gerava mais empregos indiretos, com maior encadeamento produtivo. Este último setor tinha na região o seu principal mercado, e as exportações que geram mais empregos estão associadas a ele.

Ainda segundo o estudo, estimava-se que entre 60% e 88% das empresas exportadoras da América do Sul eram pequenas e médias, com grande vocação de exportação intrarregional. Porém, somente um quarto do emprego gerado pelas pequenas e médias empresas era direto – e se estimava que para cada empresa desse tipo exportadora existiam entre sete e onze empresas fornecedoras de tamanho similar.

Com relação aos acordos comerciais, o estudo avaliou que houve grande avanço na eliminação de tarifas ao comércio, mas ainda persistiam medidas não tarifárias, insuficiente aproveitamento das regras de origem e atraso na agenda de integração profunda, a saber: serviços, investimento, compras públicas, harmonização de normas e *standards* técnicos, política de concorrência, desenvolvimento de redes de produção, entre outros. Além dos pontos analisados, foram apontadas a necessidade de serviços de boa qualidade e competitivos para viabilizar a inserção nas cadeias globais de valor e a melhora no investimento em infraestrutura e a facilitação de comércio.

As recomendações do estudo sobre comércio intrarregional foram as seguintes: i) retomar a agenda de convergência para a integração econômica e comercial; ii) intensificar esforços para estabelecer regimes comuns de origem, salvaguardas e solução de controvérsias no marco da Aladi; iii) aproveitar melhor as regras de origem; iv) incorporar disposições que permitissem acumular o regime de origem a outros acordos entre membros; v) avançar em acordos via Aladi relativos aos obstáculos técnicos ao comércio (Acordo Regional nº 8 – AR8); e vi) acelerar a implementação de mecanismos como a janela única de comércio exterior (*ventanilla única de comercio exterior* – Vuce), operador econômico autorizado e resoluções antecipadas.

Em setembro de 2012, o GT3 realizou o segundo Seminário sobre Financiamento ao Comércio Intrarregional, além de apresentações do Banco Central da Bolívia, Banco Bice, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Banco Itaú, Banco Latino-Americano de Exportações (Bladex) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) sobre experiências de financiamento ao comércio exterior e da participação da Associação de Comércio Exterior do Brasil (AEB). Destacou-se o debate sobre a participação nas cadeias de valor, emprego exportador e empresas exportadoras na América Latina, a partir do estudo da CEPAL.

Com base nos insumos e nas discussões o grupo decidiu: i) identificar os pontos focais de cada país e fornecer informações à CEPAL para o seguimento do estudo e trabalhos futuros; ii) validar e completar as informações contidas no estudo da CEPAL sobre sistema de apoio público de garantia, seguro e crédito para promover o comércio exterior; iii) aprofundar a análise sobre concessão de garantias à exportação na região; iv) realizar um evento que reunisse representantes do sistema de apoio oficial para identificar e sugerir espaços de cooperação técnica e ações opcionais coordenadas entre as instituições ligadas ao tema; e v) solicitar à CEPAL um projeto de financiamento para as atividades.

Em novembro de 2012, o GTIF se reuniu em Lima para apresentação dos relatórios dos grupos de trabalhos, e o CSEF publicou uma declaração que pode ser sintetizada nas orientações a seguir.

- 1) Avaliar a estruturação de uma rede voluntária de *swaps* contingentes entre bancos centrais tendo em consideração as particularidades de cada país. O instrumento seria acionado para enfrentamento de crise de balanço de pagamentos causada por desequilíbrios temporais, reversões de fluxos de capitais, volatilidade financeira e de termos de troca.
- 2) Continuar as discussões para expansão do FLAR e da iniciativa relativa ao novo fundo de reservas.
- 3) Solicitar que o GTIF promovesse o uso de moedas locais por meio da ampliação de sistemas de pagamento, aumentasse a assistência técnica sobre sistemas de pagamentos; estudasse as possibilidades e oportunidades para construir mecanismos efetivos de garantias e avaliasse as possibilidades de interconexão entre os sistemas de pagamentos e destes com os demais entes da arquitetura financeira.

Adicionalmente, destacaram-se dois pontos: i) a necessidade de se limitar a ação dos fundos de situações especiais (fundos abutres) para que a atuação desses agentes especulativos não afetasse a obtenção de acordos entre devedores e credores e colocasse em risco a estabilidade financeira global, agenda pautada pela Argentina; e ii) a entrada em vigor do Convênio Constitutivo do Banco do Sul, reforçando o convite para os Estados não signatários.

Em 2013 e 2014, os grupos de trabalho continuaram se reunindo e avançando na avaliação da situação e no levantamento de propostas. Na declaração do CSEF de julho de 2014 há uma síntese do que cada grupo fez. Com relação ao GT3, foi solicitado apoio econômico para a elaboração de estudos sobre cadeias de valor e complementação produtiva entre os países da Unasul e sobre disponibilidade de garantias à exportação intrarregional, ambos elaborados pela CEPAL.

Em outubro de 2017 foi realizada a XXI Reunião plenária do GTIF, e os temas tratados foram: i) panorama macroeconômico e perspectivas de crescimento; ii) desenvolvimento de mercados de capitais locais; iii) futuro do trabalho; iv) infraestrutura; e v) inclusão financeira. Na minuta da reunião consta que houve apresentações de informes por parte da CEPAL, do Cosiplan e dos países sobre os temas elencados para debate pela presidência *pro tempore*. No relatório apresentado pela CEPAL mencionado na minuta, a avaliação da conjuntura econômica internacional e regional era otimista. A delegação do Chile fez uma apresentação sobre mercados de capitais locais e apresentou a sua experiência e ferramentas para promoção deles. A delegação da Argentina fez uma apresentação sobre a importância de discutir o futuro do trabalho e o impacto das novas tecnologias no mercado de trabalho da região. De acordo com a minuta, a CEPAL apresentou os avanços do documento sobre mecanismo de financiamento ao investimento para infraestrutura, a nível nacional, regional e global, com ênfase em infraestrutura. O Cosiplan participou como convidado da reunião do GTIF e realizou uma apresentação de sua missão, apontando objetivo, funcionamento, projetos e investimentos em infraestrutura da integração. Para finalizar, a CEPAL realizou uma apresentação sobre o panorama na região da inclusão financeira; e Paraguai e Uruguai, sobre seus programas relacionados ao tema.

Posteriormente, em novembro e dezembro de 2017, foram realizadas duas videoconferências que coincidiram com a preparação final para a realização da Cúpula do G20 na Argentina (Ortiz, 2018). Essas reuniões do GTIF tinham o objetivo de preparar o rascunho do Plano de Ação Bianual 2018-2020, com a proposta de debater novas linhas de trabalho para os grupos de trabalho, pois várias delegações haviam considerado as discussões como superadas. Além disso, estava programada uma terceira reunião presencial do CSEF em janeiro de 2018, que acabou não acontecendo. Ela seria antecedida por uma reunião presencial do GTIF, na véspera, e ocorreria na mesma semana e local em que se encontrariam na Argentina os ministros de economia e presidentes dos bancos centrais do G20. O GT3 tinha, para esse ano, dois trabalhos em desenvolvimento elaborados pela CEPAL, vinculados a projetos do Fundo de Iniciativas Comuns: um estudo sobre garantias à exportação intrarregional e temas comerciais da integração produtiva e outro sobre cadeias de valor e complementação produtiva entre os países da Unasul. Outras duas propostas apresentadas ao GTIF foram: a criação de uma página *web* do CSEF, com o objetivo de dar acessibilidade, organização e transparência à estrutura e as atividades desenvolvidas pelo conselho; e a criação de uma revista do CSEF para tratar sobre os temas econômicos e de integração na região. Os projetos foram preparados pela Diretoria de Assuntos Econômicos da Secretaria-Geral da Unasul e podem ser considerados como os últimos trabalhos relacionados ao CSEF antes da paralisação da organização.

4 O LEGADO DO CSEF PARA OS DESAFIOS ESTRUTURAIS DA ECONOMIA SUL-AMERICANA

Diante do histórico do CSEF, é evidente que há um legado a ser promovido. Em primeiro lugar, destaca-se a cooperação dos doze países sul-americanos na pauta econômica e financeira, coordenada por meio de um conselho e uma instituição, elementos cruciais para conferir coesão à cooperação

setorial. Nesse sentido, a dimensão político-institucional da cooperação pode ser considerada pioneira e digna de resgate. Em segundo lugar, o conteúdo dos debates também merece destaque, uma vez que as estratégias que foram propostas não se restringiram a um período específico da economia sul-americana mas, sim, abordaram os desafios estruturais que permeiam a história econômica da região. Assim, o legado do CSEF reside tanto na experiência institucional da integração regional em temas econômicos e financeiros como nas formulações resultantes dessa cooperação.

Do ponto de vista político-institucional, é fundamental reconhecer que a região nunca havia experimentado um nível tão elevado de institucionalização nessa agenda como o proporcionado pelo CSEF. Esse conselho estabeleceu um marco pioneiro ao convocar participantes de diversos setores da economia dos países-membros para o diálogo regional. Líderes governamentais dos doze países, juntamente com representantes de instituições multilaterais, tais como a CEPAL das Nações Unidas, bancos e organizações regionais foram reunidos para coordenar as capacidades de cada um na implementação das políticas desenvolvidas nesse contexto. Assim, a Unasul e o CSEF desempenharam um papel relevante na história regional, criando um ambiente institucional propício para o fomento da cooperação e para a integração econômica e financeira da América do Sul em uma plataforma multiator e multinível.

Considerando que a Unasul era a entidade regional composta pelos doze países como membros plenos, a ampla representação no conselho e sua afiliação a uma instituição comum a todos os Estados sul-americanos proporcionaram, naquela fase da integração regional, uma oportunidade para a formulação de uma agenda econômica e financeira a partir de um espaço abrangente de cooperação, evitando sobreposição de ações, promovendo maior sinergia entre os atores e gerando uma memória institucional de domínio público no tema, conforme indicado nos objetivos específicos do estatuto do conselho, que estabelece o propósito do CSEF como “fortalecer a integração financeira da Unasul, considerando as experiências existentes na região e novas iniciativas que aprofundem este processo” (Unasul, 2011c, tradução nossa).

Além disso, em comparação a outros fóruns internacionais que reúnem representantes de ministérios da Fazenda e de bancos centrais, como o Banco de Compensações Internacionais (BIS) e o G20, sob o CSEF é possível que outros países da América do Sul, além do Brasil e Argentina, participem da elaboração da política financeira que impacta a região. Assim como o BIS funciona como a “organização internacional dos bancos centrais” (Pinto, 2020, p. 349), o CSEF pode oferecer um espaço para a diplomacia dos bancos centrais sul-americanos, proporcionando um ambiente de cooperação econômica e financeira mais transparente e inclusivo, baseado na cooperação e solidariedade regional.

Sob o CSEF, a conscientização de que não apenas os desafios mas também as soluções podem ser compartilhadas, representa uma mudança paradigmática que impulsiona os processos de integração econômica regional, seja no âmbito comercial, produtivo ou financeiro. Como ressaltado por José Antônio Ocampo, ex-ministro da Fazenda da República da Colômbia e intelectual dedicado ao tema, um dos maiores paradoxos da globalização em curso é “a coexistência de processos econômicos que têm alcance mundial com políticas econômicas que em muitos lugares seguem sendo essencialmente nacionais ou, no melhor dos casos, regionais” (Ocampo, 2013, p. 11, tradução nossa). Nesse contexto, o CSEF tinha a capacidade de unir esforços em alternativas comuns para desafios historicamente compartilhados entre os países da região.

A CEPAL, desde a sua fundação, em meados do século passado, promoveu a integração econômica regional como estratégia para impulsionar a industrialização e superar a vulnerabilidade externa dos países latino-americanos (Bielschowsky, 2000). Segundo aponta Martins (2017, p. 84), mesmo quando a dimensão financeira passou a ser enfatizada, mais tarde naquele século, o foco estava no financiamento para a industrialização. Assim, o estruturalismo latino-americano concentrou-se majoritariamente nas dinâmicas produtivas e comerciais. Entretanto, de acordo com Ocampo, a institucionalidade financeira pode ser vista, em parte, como um correlato da institucionalidade comercial (Ocampo, 2013, p. 8). Isso implicaria a criação de mecanismos de pagamento que facilitem o comércio intrarregional, apoiem países com desequilíbrios na balança de pagamentos e financiem o desenvolvimento de regiões mais atrasadas, investindo em infraestrutura e provendo bens públicos regionais. Assim, destaca-se a importância da incorporação da dimensão financeira no debate sobre a integração e desenvolvimento regional, a fim de assegurar o funcionamento eficiente do sistema econômico como um todo.

Conceitualmente, a integração financeira pode ser compreendida por meio de duas abordagens: a expansão das atividades financeiras transfronteiriças entre os países ou a busca de uma integração que visa estabelecer um mercado único. No primeiro tipo de integração, as instituições, mercados e investidores dos diferentes países interagem seguindo os fluxos de mercado, enquanto no segundo tipo há uma coordenação política para o desenvolvimento institucional associado ao processo de integração (Martins, 2017, p. 87). Portanto, “a integração financeira deve ser compreendida não apenas com base em seus aspectos econômicos, mas também deve abranger os elementos institucionais e políticos que lhe são inerentes” (Martins, 2014, p. 89).

Dessa forma, o CSEF representa um avanço significativo e um marco histórico na política institucional da integração financeira regional, em função de o cenário regional ser marcado por uma arquitetura financeira heterogênea e descoordenada (Castiglioni, 2013, p. 24). A relevância do CSEF para a região reside precisamente na intenção de coordenar politicamente iniciativas já existentes e formular uma estratégia regional comum, buscando assegurar a ampla adesão dos países envolvidos.

É nesse passo que o segundo ponto do legado do conselho, o conteúdo produzido em seus anos de funcionamento, ganha destaque, pois, ao proporcionar o espaço propício para o diálogo e a cooperação entre os países, foi possível identificar questões centrais para a região no âmbito financeiro. Entre elas, ressaltam-se a dependência do dólar, a escassez de divisas e as dificuldades de acesso ao financiamento para o desenvolvimento, aspectos que serviram como base para as diretrizes dos grupos de trabalho. Em resposta à alta dependência dos fluxos financeiros internacionais, foram propostos mecanismos com capacidade de atuação contracíclica em períodos de crise global, assim como instrumentos voltados para a manutenção da sustentabilidade financeira da região, com o objetivo de diminuir ou reverter os impactos provocados pela volatilidade da economia internacional.

A economia sul-americana apresenta características estruturais que implicam vulnerabilidades que ainda não foram superadas. Os temas centrais de seus três grupos de trabalho são inerentes e perenes, mesmo que suas agendas exijam atualização. Assim, a sistematização dos temas e agendas do passado recente é condição *sine qua non* para a retomada da integração financeira regional.

Observa-se um exemplo claro do paradoxo destacado por Ocampo, que ressalta como crises globais frequentemente provocam respostas individuais dos países, em vez de soluções coletivas. Na América do Sul, durante os anos 2000, essa tendência não foi exceção. Houve uma diminuição

na cooperação entre os países, evidenciada, por exemplo, na crise interna do Mercosul, a qual, devido a pressões da economia global entre 1998 e 2002, resultou na queda do comércio intrarregional e na aplicação de medidas individuais para recuperação econômica (Coutinho, Hoffmann e Kfuri, 2007). Além disso, foram observados esforços para atrair investimentos externos, sobretudo na forma de privatizações e de desnacionalização de empresas estatais, fomentando assim a ascensão de fundos abutres.²⁹ Esse quadro econômico foi realidade em outros períodos da história econômica da região. Na década de 1990, devido à elevada dívida externa contraída para financiar o desenvolvimento nos anos 1970, houve a implementação de políticas de abertura comercial e financeira associadas a organismos financeiros internacionais como o Fundo Monetário Mundial (FMI) e o Banco Mundial (Castiglioni, 2014, p. 23). Esse período foi marcado por negociações para redução da dívida, privatizações e desnacionalização de ativos como estratégias para atrair recursos. Além disso, ocorreram pagamentos de juros e remessas de lucros para o exterior, como consequência da financeirização e da presença predominante de capitais internacionais em setores estratégicos das economias sul-americanas (Severo, 2019, p. 360).

Ou seja, mesmo com a evolução das variáveis ao longo do tempo, as crises econômicas na América do Sul tendem a repetir o padrão de elevada vulnerabilidade externa e falta de cooperação financeira em nível regional. Tanto na década de 1990 quanto na de 2000, as crises afetaram os países sul-americanos devido à dependência de investimentos estrangeiros. Diante da redução desses investimentos, fuga de capitais e escassez de financiamento internacional, as respostas individuais dos países frequentemente se voltaram para a privatização e a desnacionalização. Essa dinâmica poderia ter sido diferente se existisse coordenação macroeconômica entre os países da América do Sul, com mecanismos projetados para mitigar choques externos na economia regional.

Segundo Ocampo, há a necessidade premente de estabelecer uma arquitetura financeira internacional mais adequada aos dias atuais. Para enfrentar os desafios específicos da América Latina, propõe uma nova arquitetura financeira regional, a qual deve compreender um sistema monetário regional, acompanhado de regulamentação financeira e uma banca multilateral de desenvolvimento. Tal proposta tinha três objetivos principais: diminuir a dependência dos países sul-americanos em relação ao dólar, reduzir custos e facilitar a obtenção de divisas para o comércio e financiar o desenvolvimento econômico da região, buscando autonomia em relação às instituições financeiras tradicionais, como o FMI, o BID e o Banco Mundial (Calixtre e Barros, 2010, p. 22).

O CSEF desempenhou um papel crucial na sistematização das abordagens para enfrentar os desafios da estrutura econômica da América do Sul, revitalizando o debate e envolvendo uma gama mais ampla de atores no planejamento estratégico da economia regional. Entre suas principais contribuições, o conselho incentivou o desenvolvimento de sistemas de pagamentos locais, fundos e bancos de cooperação financeira. Os sistemas de pagamentos locais incluem o CCR da Aladi, que envolve doze países sul-americanos, o SML entre Brasil e Argentina, no contexto do Mercosul e da Aladi, e o Sucre, a moeda local dos países-membros da Alba, que inclui Bolívia, Cuba, Equador, Honduras,

29. Os chamados fundos abutres funcionam na aquisição de dívidas de países em dificuldades financeiras para depois processá-las em busca de lucros substanciais e têm um impacto significativo na economia sul-americana. Esse fenômeno é particularmente preocupante para países como o Equador, que adotou o dólar americano como sua moeda oficial. A dolarização, embora traga uma certa estabilidade monetária, também limita a capacidade do governo equatoriano de controlar a política monetária, crucial para lidar com crises econômicas. Há riscos em ter os investimentos associados ao capital externo, pois são voláteis e não ligados ao setor produtivo (Padula, 2010, p. 134), impactam a conta de capitais (Ocampo, 2013, p. 14) e estão sujeitos a diretrizes e regulações externas (Martins, 2017, p. 88). Por isso a Constituição de Montecristi, do Equador, considera a possibilidade de uma moeda regional, por ser vista como uma tentativa de superar as limitações da dolarização e fortalecer a autonomia econômica frente aos desafios impostos pelos fundos abutres.

Nicarágua e Venezuela. Os fundos são o FLAR, criado em 1978, e o Focem, um mecanismo do Mercosul para cooperação financeira e redução de assimetrias estruturais entre os países-membros. Com relação aos bancos, foi reconhecida a importância do CAF, banco que se originou do processo de integração andina e que expandiu sua membresia para incluir outros países latino-americanos, caribenhos e europeus, consolidando-se como o Banco de Desenvolvimento da América Latina. Além disso, deu-se destaque ao Fonplata, com projetos significativos em matéria de integração regional financeira e de infraestrutura.

Dialogando com os pressupostos da chamada Nova Arquitetura Financeira Regional, o CSEF discutiu também a necessidade de fomento do Banco do Sul como um banco multilateral de financiamento regional. De acordo com o debate empreendido pelo CSEF, o banco pode desempenhar um papel importante na nova arquitetura financeira regional.

Por fim, um tema que aparece na pauta do CSEF e que merece destaque nessa discussão é a proposta de uma moeda local compartilhada na América do Sul, com a finalidade de criar identidade monetária na região. A utilização de uma moeda regional como o Sucre, já implementado em Equador, Bolívia, Venezuela e Cuba, enseja o debate para outras iniciativas, como o próprio SUR. O atual ministro da Fazenda do Brasil, Fernando Haddad, e o atual diretor de política monetária do Banco Central, Gabriel Galípolo, indicado pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva para assumir o próximo mandato da presidência do banco, discutiram essa possibilidade em um artigo publicado na *Folha de São Paulo* em abril de 2022, destacando o papel do dólar como um instrumento de poder político no sistema financeiro internacional. A moeda proposta, denominada SUR, representa uma ideia ambiciosa e significativa no contexto da integração financeira regional. Nesse artigo, intitulado *Criação de moeda sul-americana pode acelerar integração regional*, Haddad e Galípolo argumentam que a adoção de uma moeda compartilhada na América do Sul, com maior liquidez internacional, poderia aumentar a integração do comércio. Além disso, defendem que a moeda comum tem capacidade de ampliar a soberania dos países da região, devido ao fato de que as moedas fortes, como o dólar americano e o euro, dominam as reservas e sistemas de pagamento internacionais, exercendo influência significativa nas economias globais.³⁰

Apesar da sua importância, porém, o CSEF realizou sua última reunião em 2017. Esse desfecho foi consequência do esmorecimento da integração regional na América do Sul durante a segunda metade da segunda década deste século, resultando na suspensão das atividades não só do CSEF, como de outros conselhos vinculados à Unasul. Esse processo foi caracterizado pela omissão brasileira e por tentativas sem êxito de criação de espaços regionais fracionados por parte do Chile (Fórum Prosul) e do Peru (Grupo de Lima), com forte influência estadunidense, principalmente entre 2017 e 2020, sob o governo de Donald Trump (Barros e Gonçalves, 2021). Concomitantemente à fragmentação política, observou-se uma desintegração econômica no âmbito regional (Barros, 2022). O contexto de

30. O artigo traça um paralelo entre as crises financeiras da década de 1970 e o ano de 2008, destacando o papel do dólar. Os autores argumentam que tanto na década de 1970 quanto em 2008, a força do dólar e as políticas monetárias dos Estados Unidos, especialmente a elevação das taxas de juros, tiveram impactos significativos na solvência de diversos países, incluindo o Brasil e outras nações da América Latina. Na crise de 2008, a força do dólar permitiu ao Federal Reserve System (FED), o banco central norte-americano, sustentar os preços no mercado financeiro, oferecendo liquidez e demandando ativos. O SUR, portanto, seria uma ferramenta capaz de facilitar a participação de países com baixo nível de reservas, como Argentina e Venezuela, no sistema financeiro internacional. Além disso, poderia atuar como um contrapeso às limitações e medidas impostas pelos países detentores de moedas fortes no mercado financeiro global. A criação de uma moeda regional compartilhada poderia, assim, oferecer uma alternativa para reduzir a dependência de moedas estrangeiras e fortalecer a autonomia econômica e financeira da região (Haddad e Galípolo, 2022).

mudanças nas dinâmicas políticas e alianças estratégicas dos países sul-americanos contribuiu para a interrupção das atividades do CSEF e refletiu as transformações nas relações internacionais da região.

A derrota parcial do projeto da Unasul aponta para a incompreensão do seu papel e da sua importância. Durante sua plena vigência a Unasul foi fator estabilizador da região – permitindo maior conhecimento mútuo entre os atores para reduzir conflitos, permitiu avançar na agenda de infraestrutura, de segurança regional, de saúde, entre outras. A região sentiu a ausência da organização ao não apresentar ações conjuntas relevantes em saúde pública durante a pandemia de covid-19, nem qualquer esboço de políticas articuladas para a recuperação econômica. A cooperação em defesa diminuiu drasticamente e não houve atualização da carteira de projetos de infraestrutura nem lançamento de qualquer projeto ambicioso de integração regional em transporte ou energia (Barros, 2023, p. 121).

Em 2023, seis anos após a última reunião do CSEF e a suspensão de vários projetos de integração regional, o Brasil voltou a buscar a integração regional e a articular agendas conjuntas com a totalidade de seus vizinhos. O país responde por aproximadamente metade do território, da economia e da população da América do Sul e mostrou capacidade de liderar processos importantes nas décadas anteriores. No fim de 2022, com a vitória eleitoral de Lula da Silva sobre Jair Bolsonaro, observou-se o início de um novo ciclo para a integração regional. O programa do governo eleito apresentava a integração da América Latina e o fortalecimento do grupo de países de mercado emergente formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS) como prioridades de política externa. O país retornou à Unasul, reafirmou seu Tratado Constitutivo e, ainda no primeiro semestre do novo governo, promoveu a reunião dos doze presidentes da América do Sul, no evento conhecido como o Consenso de Brasília. Em 30 de maio de 2023, reestabeleceu-se um espaço regional em nível presidencial que pode permitir o início da atualização da agenda de cooperação econômica e financeira na América do Sul.

Com a meta de revitalizar um diálogo contínuo para fomentar a integração regional, estimular a cooperação e reforçar a representatividade da América do Sul no cenário mundial, o Consenso de Brasília deu origem a um grupo de contato, liderado pelos chanceleres, para avaliação das experiências dos mecanismos sul-americanos de integração e a elaboração de um mapa do caminho para a integração da América do Sul, a ser submetido à consideração dos chefes de Estado. Em poucos meses, foram consensuadas dezessete áreas-chave para colaboração e esforços conjuntos sintetizados no referido mapa do caminho da integração da América do Sul. Destas, pelo menos quatro são pertinentes às atividades do CSEF: comércio e investimentos; financiamento ao desenvolvimento; infraestrutura e transporte; e integração produtiva.

A partir disso, há expectativas de que os países assumam compromissos decorrentes dessa nova fase de articulação. Esses compromissos, especialmente nos aspectos relacionados ao âmbito do CSEF, poderão se beneficiar significativamente do progresso já alcançado por esse conselho.

Há um lento processo de recuperação da governança de integração regional em infraestrutura que pode inspirar o resgate da integração financeira na América do Sul. Em novembro de 2023 foi realizado o *workshop* Uma Nova Agenda de Infraestrutura para a América do Sul, que antecedeu, na mesma semana e local, a primeira reunião presencial sobre infraestrutura com os países da região depois da paralisação do Cosiplan em 2017. Esse evento, organizado pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE), Agência Brasileira de Cooperação (ABC), Fundação Alexandre de Gusmão (Funag) e Ipea, contou com a participação dos principais bancos multilaterais e fez um balanço crítico das iniciativas anteriores para atualizar a agenda às necessidades do tempo presente (Barros, 2024).

Na agenda de integração financeira, a liderança brasileira pode exercer um papel fundamental na concretização dos objetivos do Consenso de Brasília, aproveitando as discussões prévias realizadas no âmbito do CSEF. O objetivo de colocar a poupança regional a serviço do desenvolvimento econômico e social, mobilizando os bancos de desenvolvimento como a CAF, o Fonplata, o Banco do Sul e o BNDES, por exemplo, foi um tema presente na primeira reunião do conselho, em agosto de 2012, e que reapareceu no discurso do presidente Lula durante a reunião do Consenso de Brasília, onze anos depois. O Brasil, como a maior economia da região, desempenha um papel estratégico na articulação com o sistema de bancos multilaterais, não apenas por sua capacidade de aporte mas também por atrair elevados níveis de investimento. A institucionalização do Banco do Sul, ou a reforma profunda do Fonplata consolidando-se como Banco do Mercosul, poderiam complementar o sistema de bancos multilaterais já atuantes na região, como um banco multilateral exclusivo da América do Sul com a possibilidade de estender o acesso a todos os países da região, sendo, assim, um banco capaz de mitigar possíveis interferências extrarregionais na pauta de financiamento para o desenvolvimento.

Outro instrumento financeiro de nível regional que pode ser potencializado pelo governo brasileiro é o FLAR. Nesse sentido, seria estratégico seguir advogando para que os empréstimos inferiores ao valor das quotas dos países ao FLAR, de liberação expedita, possam ser contabilizados como parte de suas próprias reservas internacionais por parte do FMI.

A entrada no fundo seria vantajosa para o Brasil, que, embora não tenha enfrentado escassez de divisas nas últimas duas décadas e tenha acumulado uma das sete maiores reservas internacionais do mundo, sofre com os custos de oportunidade gerados quando países vizinhos enfrentam dificuldades de comércio regional devido à falta de reservas. Ademais, a confiança externa na economia regional é relevante para a atração de investimentos, e a existência de instrumentos financeiros que apoiem as economias da região contribui para o aumento da confiabilidade econômica.

Sob a liderança do Brasil, sobretudo no que toca aos encaminhamentos derivados do Consenso de Brasília, há uma oportunidade para se recuperar e atualizar projetos regionais anteriormente empreendidos no âmbito da Unasul. As discussões da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA)/Cosiplan, por exemplo, estão sendo retomadas. Nesse sentido, é possível que o conteúdo do CSEF retorne à agenda regional. Nesse sentido, uma iniciativa tímida que merece destaque, como parte do calendário referente à presidência *pro tempore* do Brasil no Consenso de Brasília, foi a realização da Mesa Redonda de Altas Autoridades Sul-Americanas sobre Financiamento ao Desenvolvimento, em outubro de 2023. Além de autoridades dos países, participaram desse evento órgãos e entidades como o BID, o Banco Mundial, a CAF, a CEPAL, o Centro de Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Fonplata, a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (United Nations Conference on Trade and Development – UNCTAD), o BNDES, a Caixa Econômica Federal (Caixa), o Banco do Brasil (BB) e o Banco de Comercio Exterior de Colombia (Bancoldex). Esse encontro explorou as iniciativas para acesso ao financiamento para a região e também a representação dos interesses regionais em fóruns internacionais sobre reformas na arquitetura financeira global, “visando garantir uma abordagem equilibrada e humanitária para o desenvolvimento sustentável, abordando seus aspectos econômicos, sociais e ambientais em linha com os objetivos da Agenda 2030” (Brasil, 2023).

Com relação à inserção da região na governança global, é importante ressaltar a presidência *pro tempore* do Brasil no G20, fórum econômico multilateral que congrega países e blocos regionais que

juntos representam aproximadamente 85% do PIB, mais de 75% do comércio e cerca de dois terços da população global, cujas reuniões de alto nível entre os países pode ser aproveitada para debater a estrutura financeira regional. A Argentina, por exemplo, presidiu o G20 em 2018 enquanto também liderava a Unasul, uma oportunidade que quase foi aproveitada para uma reunião conjunta dos ministros da Fazenda e presidentes dos bancos centrais da América do Sul à margem do encontro do G20. Em 2024, o Brasil se encontrou em uma posição similar, na presidência *pro tempore* do G20. Esse cenário ofereceu uma janela de oportunidade não aproveitada plenamente para destacar a integração financeira regional no plano internacional. Em 2025, haverá nova possibilidade, durante o exercício da presidência *pro tempore* do BRICS, que tem entre suas prioridades a construção de sistemas alternativos de pagamentos e a consolidação e expansão de um banco de desenvolvimento com características interregionais e promotor da utilização de moedas locais, integrado pelo Brasil e que aguarda sua ratificação pelo Uruguai. Tudo isso em um contexto em que a China se consolida como principal parceiro comercial da América do Sul e, em paralelo, amplia e diversifica os acordos de *swap* em renminbi, assim como títulos denominados nessa moeda entre as reservas detidas pelo bancos centrais sul-americanos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os objetivos estabelecidos pelo CSEF, como o desenvolvimento social com equidade, a integração financeira e a promoção do comércio intrarregional, refletiram a visão e a missão da Unasul de um espaço econômico sul-americano mais coeso e colaborativo. Os grupos de trabalho do CSEF, dedicados a questões como reservas e moedas regionais, desempenharam um papel inédito na busca por soluções para os desafios enfrentados pela região. No entanto, destaca-se que, após quase uma década de trabalho, a Unasul e, consequentemente, o CSEF foram impactados pelas consequências da fragmentação política e desintegração, tanto econômica como da governança regional, que levaram à suspensão de suas atividades. Apesar disso, o legado do CSEF permanece como um registro valioso a respeito do tema de cooperação e integração econômica na região sul-americana.

Nesse sentido, a *revitalização* da Unasul desponta como potencial a ser reincorporado na política externa dos governos sul-americanos, dada sua capacidade institucional de monitorar e possivelmente coordenar regionalmente tanto a crise quanto a estabilidade, ambas frequentemente vinculadas a fatores historicamente compartilhados. O constitucionalismo latino-americano traz o princípio integracionista nas cartas magnas de diversas nações – Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador e Venezuela –, e a Unasul, como organização internacional que abarcou todos os países sul-americanos e deteve jurisdição internacional, concretizou parcialmente esse projeto. Embora não tenha sido a primeira iniciativa integracionista, a organização obteve êxito durante sua existência ao centralizar, sob uma perspectiva pluralista, algumas medidas já em vigor e outras que tiveram origem no seu âmbito. Por meio dos seus conselhos setoriais, pôde configurar um mecanismo importante para formular alternativas às crises regionais, incluindo as de natureza financeira.

Como parte desse processo, faz-se necessário debater a *revitalização e atualização do CSEF*, pois a diplomacia nas áreas econômica e financeira, conduzida pelos ministérios da Fazenda e pelos bancos centrais, pode desempenhar um papel significativo na região. A justificativa da existência do conselho permanece relevante, uma vez que a integração financeira regional continua a ocorrer por meio dos mercados, com muitas falhas, sem uma coordenação política efetiva. A coordenação política dos mecanismos de integração econômica e financeira pode beneficiar a economia regional.

No entanto, mais do que simplesmente retomar suas atividades, a agenda do conselho deve ser atualizada, garantindo que esteja junto a outros imbricamentos sociais. A integração econômica e financeira pode ser vista como uma oportunidade de criar bens públicos, entendendo a economia como parte do todo e diretamente conectada às áreas de meio ambiente, saúde, ciência e tecnologia, educação e infraestrutura.

Por isso, o acervo teórico e técnico desenvolvido pelo CSEF durante sua atuação no período 2011-2017 pode ser utilizado na atualidade sul-americana, renovando-se com uma abordagem mais abrangente em seu planejamento estratégico, de modo a considerar a multidimensionalidade dos problemas e a necessidade de abordagens intersetoriais. Para que isso ocorra, é essencial que o conselho amplie seu escopo de trabalho e convoque outros setores ao debate, buscando relações com federações industriais, organizações da sociedade civil, departamentos universitários, *think tanks*, movimentos sociais e governos subnacionais.

Por fim, é importante ressaltar que o CSEF não contava com um corpo técnico de assessoramento além do diretor de assuntos econômicos da secretaria-geral da Unasul, e todo subsídio gerado nesse âmbito fora de contribuição de atores nacionais ou multilaterais que participavam na qualidade de membros ou convidados. Contar com uma equipe técnica própria é essencial para que, na pauta de integração econômica e financeira, haja produção que congregue as iniciativas existentes e proponha também conteúdo inovador. Ademais, essa mesma equipe poderia ter sido responsável pela conservação da memória institucional do CSEF da Unasul, tarefa à qual se dedicou este artigo.

A experiência do conselho pode servir como um ponto de partida para futuras iniciativas de integração regional na América do Sul, incluindo as derivadas do Consenso de Brasília, uma vez que o que foi produzido no seu âmbito tem importantes considerações a respeito da cooperação econômica e financeira para abordar os desafios comuns e promover o desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

ALADI – ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INTEGRACIÓN. **Convenio de pagos y créditos recíprocos**: evaluación del funcionamiento del sistema de pagos de la Aladi en el año 2014. Montevideo: Aladi, 20 mar. 2015. Disponível em: <http://www2.aladi.org/SitioAladi/documentos/ConvenioDePagos/Evaluacion2014.pdf>.

ALVES, E. E.; BIANCARELLI, A. M. Financial cooperation initiatives in Latin America: conditions of origins, subsistence and eventual vanishing. **Economics and Business Review**, v. 6, n. 4, p. 51-71, 2020. Disponível em: <https://intapi.sciendo.com/pdf/10.18559/ebrev.2020.4.4>.

BARROS, P. S. Resultados del seminario Cadenas de Valor e Infraestructura y las necesidades de financiamiento. In: MREMH – MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y MOVILIDAD HUMANA; UNASUR – UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL SUR; UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **La Cooperación Monetaria y Financiera en el Sur**: estrategias de financiamiento regional. Quito: MREMH; UNCTAD, 2016. Disponível em: https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/10/memoria_taller_cooperacion_monetaria_y_financiera_2016_version_final_25_07_2016.pdf.

_____. Siete análisis de desintegración económica y fragmentación política en Sudamérica. In: IGLECIAS, W.; SUZUKI, J. C.; SEVERGNINI, N. B. (Org.). **América Latina**: relações internacionais e integração regional. São Paulo: Each, 2022. p. 58-85. (Série Prolam USP Debate, v. 3). Disponível em: <https://www.livrosabertos.abcd.usp.br/portaldelivrosUSP/catalog/view/761/677/2517>.

_____. A América do Sul no tempo do Bicentenário da Independência do Brasil: revitalização da Unasul e reconstrução da integração regional. **Revista USP**, n. 136, p. 113-144, 2023. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/211785/193964>.

_____. (Org.). **Uma nova agenda de integração para a América do Sul**. Brasília: Funag; Ipea, 2024. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/13584>.

BARROS, P. S. *et al.* **Integração econômica bilateral Argentina-Brasil: reconstruindo pontes**. Brasília: Ipea, 2022. (Nota Técnica, n. 44).

BARROS, P. S.; GONÇALVES, J. S. B. Crisis in South American regionalism and Brazilian protagonism in Unasul, the Lima Group and Prosur. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 64, n. 2, p. 1-19, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7329202100209>.

BARROS, P. S.; GONÇALVES, J. S. B.; SAMURIO, S. E. Fragmentación política y desintegración económica en Sudamérica: un análisis del protagonismo regional de Brasil. In: ORTIZ-MORALES, J. C.; STUHLREHER, A. (Ed.). **Concepciones alternativas de la integración latinoamericana**. Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia, 2022. v. 10.

BARROWCLOUGH, D. Presentación. In: MREMH – MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y MOVILIDAD HUMANA; UNASUR – UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL SUR; UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **La Cooperación Monetaria y Financiera en el Sur: estrategias de financiamiento regional**. Quito: MREMH; UNCTAD, 2016. Disponível em: https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/10/memoria_taller_cooperacion_monetaria_y_financiera_2016_version_final_25_07_2016.pdf.

BIANCARELLI, A. M. Inserção externa e financiamento: notas sobre padrões regionais e iniciativas para a integração da América do Sul. **Cadernos do Desenvolvimento**, v. 3, n. 5, p. 127-177, 2008.

BIELSCHOWSKY, R. (Org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, 2000. v. 1. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/50d73fa3-a289-4a38-98ac-5e5e6ae0696f/content>.

BIELSCHOWSKY, R.; TORRES, M. (Org.). **Desarrollo e igualdad: el pensamiento de la CEPAL en su séptimo decenio – textos seleccionados del período 2008-2018**. Santiago: CEPAL, 2018. (Colección 70 años, n. 1). Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/ad17fbef-c199-4669-9082-a1e79ea123e5/content>.

BRASIL. Circular do Banco Central do Brasil nº 3.934, de 3 de abril de 2019. Dispõe sobre a vedação do registro de novas emissões de instrumentos para curso no âmbito do Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos (CCR) e altera a Circular nº 3.871, de 21 de dezembro de 2017. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 abr. 2019.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Nota à imprensa nº 489: mesa redonda de altas autoridades sul-americanas sobre financiamento ao desenvolvimento**. Brasília: MRE, 25 out. 2023. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/ Mesa-redonda-de-altas-autoridades-sul-americanas-sobre-financiamento-ao-desenvolvimento-25-de-outubro-de-2023.

CALIXTRE, A. B.; BARROS, P. S. O Banco do Sul e o Brasil na agenda da Nova Arquitetura Financeira Regional. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 3, p. 19-25, 2010. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4710>.

CASTIGLIONI, L. **La nueva arquitectura financiera regional**. Buenos Aires: Clacso, 2013. Disponível em: https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20131016010313/castiglioni_la_nueva_arquitectura_financiera_regional.pdf.

CEPAL – COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2009-2010**: crisis originada en el centro y recuperación impulsada por las economías emergentes. Santiago: CEPAL, 2009. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/7479516b-2bb2-4792-9af5-621ca2a1376e/content>.

_____. **Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe**: crisis duradera en el centro y nuevas oportunidades para las economías en desarrollo. Santiago: CEPAL Chile, 2012a.

_____. **Insumo preparado por Cepal**: contribución al Grupo de Trabajo n.º. 2 del GTIF CPR/Aladi, SML, Sucre. Quito: [s.n.], 2012b.

COUTINHO, M.; HOFFMANN, A.; KFURI, R. Raio X da integração regional. **Estudos e Cenários OPSA**, p. 1-58, 2007.

COZENDEY, C. M. Cooperación Económico-Financiera em UNASUR: nuevo campo de la Integración regional. **Voces em el Fénix**, n. 11, 1º nov. 2011. Disponível em: <https://voceselfenix.economicas.uba.ar/cooperacion-economico-financiera-en-unasur-nuevo-campo-de-la-integracion-regional/>.

FERRAZ, J. Governança em trânsito: contribuições para a alteração da governança regional ou uma questão de institucionalidade? In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL PENSAR E REPENSAR A AMÉRICA LATINA DO PROGRAMA DE INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA LATINA DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, 2., 2019, São Paulo. **Anais...** São Paulo: USP, 2019.

HAAS, E. B. **The uniting of Europe**: political, social, and economic forces, 1950-1957. Indiana: University of Notre Dame Press, 2004.

HADDAD, F.; GALÍLOPO, G. Criação de moeda sul-americana pode acelerar integração regional. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 1º abr. 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2022/04/criacao-de-moeda-sul-americana-pode-acelerar-integracao-regional.shtml>.

MARIANO, K. L. P.; RIBEIRO, C. C. N. A pluralidade institucional como ferramenta política na América do Sul: sobreposições organizacionais e fragmentação regional. **Revista Tempo do Mundo**, n. 23, p. 35-59, 2020. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/revistas/index.php/rtm/issue/view/22/27>.

MARTINS, N. M. Integração financeira na América Latina entre 2000 e 2014: avanços, limites e caminhos à frente. **Revista Tempo do Mundo**, v. 3, n. 2, p. 83-136, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8212>.

MITRANY, D. A paz por meio da cooperação e da integração. In: BRAILLARD, P. (Org.). **Teoria das relações internacionais**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1990.

NAREA, M.; BENZI, D. Crónica de una Secretaría general acéfala: un insumo para la interpretación de la crisis de la Unasur. **Visioni LatinoAmericane**, n. 22, p. 48-67, 2020. Disponível em: <https://www.openstarts.units.it/entities/publication/19926d49-552d-4a36-8dab-8e56f885c82a/details>.

OCAMPO, J. A. **La arquitectura financiera mundial y regional a la luz de la crisis**. Santiago: CEPAL, 2013. (Serie Macroeconomía del Desarrollo, n. 131). Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/bitstreams/9735c263-60eb-45b2-9cca-db4bd07bf707/download>.

ORTIZ, D. Encontro do G20 termina com acordos sobre comércio global e mudanças climáticas. **G1**, Buenos Aires, 1º dez. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2018/12/01/encontro-do-g20-termina-com-acordos-sobre-comercio-global-e-mudancas-climaticas.ghtml>.

PADULA, R. **Integração regional de infraestrutura e comércio na América do Sul nos anos 2000**: uma análise político estratégica. 2010. Tese (Doutorado) – Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

PEDRO Buonomo, nuevo Presidente del Banco del Sur: “El desafío es lograr que vuelva a casa buena parte del dinero que América latina tiene afuera”. **Celag**, 5 dez. 2016. Disponível em: <https://www.celag.org/pedro-buonomo-nuevo-presidente-del-banco-del-sur-el-desafio-es-lograr-que-vuelva-a-casa-buena-parte-del-dinero-que-america-latina-tiene-afuera/>.

PINTO, D. A. O. The quiet central bank diplomacy at the bank for international settlements (BIS): who gets voice and vote? **Revista Tempo do Mundo**, n. 23, p. 345-377, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.38116/rtm23art12>.

SAMURIO, S. E.; BARROS, P. S.; SEVERO, L. W. O protagonismo do Brasil na integração da Sul-americana: uma análise das relações comerciais 2000-2018. **Oikos**, v. 18, n. 1, 2019. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/oikos/article/view/52003>.

SEVERO, L. W. Integração econômica da América do Sul: liderança brasileira e desconstrução de assimetrias entre 2003 e 2014. In: DE PAULA, R. Z. A. *et al.* (Org.). **Economia brasileira: desenvolvimento e integração sul-americana**. São Luís: Edufma, 2019. p. 331-372.

SEVERO, L. W.; LIMA, M. K. M. Los 15 anos do Focem. **Revista Tempo do Mundo**, n. 23, p. 255-284, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.38116/rtm23art10>.

SUNE, N.; LONG, G. Unasur: una oportunidad renovada. **Revista Tempo do Mundo**, n. 30, p. 21-61, dez. 2022. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/13269/1/Tempo_Mundo_30_Artigo_1_unasur_una_oportunidad.pdf.

UNASUR – UNIÓN DE NACIONES SUDAMERICANAS. **Grupo de Trabajo de Integración Financiera Unasur**: mecanismos regionales para la estabilización de la balanza de pagos. Buenos Aires: Unasur, jul. 2007.

_____. **Grupo de Trabajo de Integración Financiera Unasur**: mecanismos regionales para la estabilización de la balanza de pagos. Buenos Aires: Unasur, nov. 2008.

_____. **VI Reunión del Grupo de Trabajo de Integración Financiera**. [s.l.]: [s.n.], 2009.

_____. **Acta de la VIII Reunión del Grupo de Trabajo de Integración Financiera de la Unasur (GTIF)**. Buenos Aires: Unasur, jun. 2010a.

_____. **Reunión del Grupo de Trabajo de Integración Financiera de la Unasur (GTIF)**. Buenos Aires: Unasur, 2010b.

_____. **Declaración del Consejo Suramericano de Economía y Finanzas**. Buenos Aires: Unasur, ago. 2011a.

_____. **Declaración del Consejo Suramericano de Economía y Finanzas**. Buenos Aires: Unasur, nov. 2011b.

_____. **Estatuto del Consejo Suramericano de Economía y Finanzas**. Buenos Aires: Unasur, ago. 2011c.

_____. **Informe sobre la I reunión del Grupo de Trabajo 1**: “Manejo y movilización de las Reservas Internacionales” del Consejo Sudamericano de Economía y Finanzas. Quito: Unasur, oct. 2011d.

_____. **Plan de Trabajo**. Buenos Aires: Unasur, ago. 2011e.

_____. **XI Reunión del Grupo de Trabajo de Integración Financiera de la Unasur (GTIF)**. Buenos Aires: Unasur, feb. 2011f.

_____. **Reunión de Ministros de Economía y Finanzas de Unasur**. Lima: Unasur, ago. 2011g.

_____. **Reunión del Consejo Sudamericano de Economía y Finanzas**. Buenos Aires: Unasur, nov. 2011h.

_____. **Acta de la XV Reunión Plenaria del Grupo de Trabajo de Integración Financiera**. Buenos Aires: Unasur, sept. 2012a.

_____. **Acta de reunión de Grupo de Trabajo n.1**. Lima: Unasur, nov. 2012b.

_____. **Acta de Reunión de Grupo de Trabajo n. 2**: Sistemas de Pagos. Quito: Unasur, oct. 2012c.

- _____. **Acta de la XVI Reunión Plenaria del Grupo de Trabajo de Integración Financiera.** Buenos Aires: Unasur, nov. 2012d.
- _____. **Declaración del Consejo Suramericano de Economía y Finanzas.** Lima: Unasur, nov. 2012e.
- _____. **Minuta de la reunión plenaria GTIF.** Buenos Aires: Unasur, feb. 2012f.
- _____. **Minuta de la reunión plenaria GTIF.** Buenos Aires: Unasur, mayo 2012g.
- _____. **Primera reunión del Grupo de Trabajo 3 sobre Comercio Intrarregional.** Santiago: Unasur, mayo 2012h.
- _____. **Reunión de Grupo de Trabajo n. 1: Consejo Suramericano de Economía y Finanzas.** Quito: Unasur, oct. 2012i.
- _____. **Segunda reunión del Grupo de Trabajo 3 sobre Comercio Intrarregional.** Rio de Janeiro: Unasur, oct. 2012j.
- _____. **Minuta de Reunión Plenaria de GTIF.** Buenos Aires: Unasur, abr. 2013a.
- _____. **Minuta de Reunión Plenaria de GTIF.** Buenos Aires: Unasur, nov. 2013b.
- _____. **Declaración del Consejo Suramericano de Economía y Finanzas.** Lima: Unasur, jul. 2014a.
- _____. **Minuta de Reunión Plenaria de GTIF.** Buenos Aires: Unasur, mayo 2014b.
- _____. **De la vision a la acción.** Quito: Secretaria General de Unasur, 2015.
- _____. **Minuta de la Reunión Plenaria del Grupo de Trabajo de Integración Financiera (GTIF).** Buenos Aires: Unasur, oct. 2017.

APÊNDICE

QUADRO A.1

Lista de documentos do Grupo de Trabalho de Integração Financeira da Unasul (GTIF), do Conselho Sul-Americano de Economia e Finanças (CSEF) e dos grupos de trabalho

Data	Tipo de documento	Principais assuntos e encaminhamentos
30 jul. 2007	Proposta de temas para a II Reunião da Comissão de Integração Financeira	i) Mercado regional de capitais; ii) mecanismos regionais para a estabilização do balanço de pagamentos; iii) desenvolvimento de sistema multilateral de pagamentos em moeda local; e iv) coordenação de fundos financeiros para projetos de desenvolvimento.
24 nov. 2008	Reunião do GTIF	Respostas à crise financeira internacional: i) impulsionar o fundo de estabilização regional; ii) arquitetura jurídica dos bancos centrais no comércio intrarregional; iii) coordenação dos bancos centrais; e iv) comissão de estudos de experiências multilaterais regionais.
2009	VI Reunião do GTIF	Criação do CSEF e estabelecimento de três núcleos de trabalho para o conselho: i) financiamento multilateral para o desenvolvimento; ii) sistemas regionais de pagamento; e iii) coordenação da administração de reservas internacionais.
4 maio 2010	Plano de ação	GTIF se constitui como instância executiva: objetivos gerais, específicos, linhas de ação.
10 jun. 2010	Ata da VIII Reunião do GTIF	i) Esboço do estatuto de CSEF; ii) apresentação do estado do processo de configuração do Banco do Sul; iii) exposição de representante da Corporação Andina de Fomento (CAF); e iv) exposição de representante do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES).
28 fev. 2011	Minuta da IX Reunião de GTIF	Estatuto do CSEF.
5 ago. 2011	Reunião de ministros de economia e finanças	Prévia da reunião de CSEF: exame da situação financeira internacional e propostas para plano de ação conjunto de cada país – Sistema Regional de Compensação de Pagamentos (Sucre).
8 nov. 2011	Estatuto do CSEF	-
12 ago. 2011	Declaração do CSEF	i) Cooperação técnica, manejo e mobilização de reservas internacionais; ii) impulsionar o uso de moedas regionais para transações comerciais intrarregionais; iii) recomendar reavaliação do convênio de crédito recíproco (CCR); iv) Banco do Sul; v) fortalecer a CAF; e vi) incentivar o comércio intrarregional.
4 out. 2011	Informe da I Reunião de Trabalho sobre Manejo de Divisa Internacional – CSEF	Expansão do Fundo Latino-Americano de Reservas (FLAR) e nova arquitetura financeira regional: propostas do Equador (conexão de sistema de pagamentos entre bancos centrais, articulação do FLAR com matriz de créditos recíprocos, novas facilidades de crédito etc.); proposta da Venezuela: Fundo de Reservas Unasul.
25 nov. 2011	Declaração do CSEF	i) Necessidade de sistema de pagamentos e compensações para o comércio intrarregional; ii) Banco do Sul; e iii) apoio técnico da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
Nov. 2011	Informe GTIF	Recomendações: i) substituição de importações extrarregionais por regionais; ii) identificar possibilidades de integração produtiva; iii) avaliar mecanismos existentes ao financiamento do comércio exterior; iv) avaliar proposta de escritório comercial da União de Nações Sul-Americanas (Unasul) como plataforma para obter informação de mercado e provisão de tecnologia; e v) impulsionar por meio do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan) desenvolvimento de infraestrutura e logística.
17 fev. 2012	Minuta da Reunião plenária do GTIF	Objetivos, atividades e resultados esperados do Grupo de Trabalho 1 (GT1). Reservas internacionais; CCR, sistema de moedas locais (SML) e Sucre; comércio intrarregional.
11 maio 2012	Minuta da XIV Reunião Plenária do GTIF	Apresentações dos três grupos de trabalho.
24 maio 2012	I Reunião do GT3	Avaliação da situação do comércio intrarregional com apoio da CEPAL.
20 set. 2012	XV Reunião do GTIF	Situação dos grupos de trabalho.
5 out. 2012	II Reunião do GT3	Estudos da CEPAL sobre financiamento às exportações e proposta de avançar nessa área.
22 nov. 2012	Ata do GT1	Temas: FLAR, Fundo de Reservas Regionais e mecanismos de coordenação de reservas, análise de experiências regionais similares, avaliação de estabelecimento de rede voluntária de <i>swap</i> contingentes entre os bancos centrais.
23 nov. 2012	XVI Reunião Plenária GTIF	FLAR, fundo alternativo de reservas e <i>swaps</i> contingentes entre bancos centrais.
24 nov. 2012	Declaração do CSEF	Síntese dos grupos de trabalho, fundos abutres, incorporação de estados não signatários no Banco do Sul.
25 out. 2012	Ata de reunião do GT2 e insumo da CEPAL sobre sistemas de pagamentos	Informe da CEPAL sobre CCR, SML e Sucre. Informe do grupo.
26 out. 2012	Ata da reunião do GT1	Debate sobre insumo da CEPAL sobre manejo e mobilização de reservas internacionais.
29 abr. 2013	Minuta de Reunião Plenária do GTIF	i) Solicitação à CEPAL sobre análise de fundos disponíveis para financiamento da infraestrutura; ii) regulamentação financeira e medidas macro prudenciais; iii) fundos abutres; e iv) reestruturação de dívida.

(Continua)

(Continuação)

Data	Tipo de documento	Principais assuntos e encaminhamentos
21 nov. 2013	Minuta da reunião plenária da GTIF	i) Insumo da CEPAL sobre conjuntura internacional; ii) necessidade de promover motores de crescimento interno, mediante aumentos de produtividade e fortalecimento do mercado interno; iii) estudo de fontes de financiamento tradicionais e inovadoras para o desenvolvimento, especialmente para infraestrutura; iv) importância de manter diálogo com o Cosiplan para cumprir mandato de Paramaribo; v) GT3 aprovou estudo da CEPAL sobre garantias à exportação intrarregional; vi) estudo sobre cadeias de valor e integração produtiva colocado em avaliação; vii) políticas macroprudenciais e regulamentação financeira; viii) FLAR; e ix) proposta da Venezuela de aprofundar uso de moedas locais.
24 maio 2014	Minuta da reunião plenária do GTIF	i) Conjuntura e impactos; ii) GT1: <i>swaps</i> , fundo de reservas alternativo e/ou fortalecer o FLAR. GT3: cadeias de valor e complementação produtiva; iii) estudo sobre garantias à exportação; iv) políticas macroprudenciais e regulamentação financeira; e v) financiamento de infraestrutura da região.
25 jul. 2014	Declaração do CSEF	Fundos abutres. Síntese dos avanços dos GTs.
27 out. 2017	Minuta da reunião plenária do GTIF	i) Panorama macroeconômico e perspectivas; ii) desenvolvimento de mercados de capitais locais; iii) futuro do trabalho; iv) infraestrutura; v) inclusão financeira; vi) GT1; vii) GT3; e viii) proposta de criação de página e revista do CSEF.
15 jan. 2018	Nota da Direção de Assuntos Econômicos (DAE)	Cronograma de atividades, estado de situação de cada instância e documentação.

Elaboração dos autores.

Obs.: O acervo de documentos listados e consultados não é exaustivo devido à indisponibilidade dos documentos originais. A pesquisa foi feita com base nos documentos disponíveis em arquivo pessoal.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Revisão

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Crislayne Andrade de Araújo

Elaine Oliveira Couto

Luciana Bastos Dias

Rebeca Raimundo Cardoso dos Santos

Vivian Barros Volotão Santos

Deborah Baldino Marte (estagiária)

Luíza Cardoso Mendes Velasco (estagiária)

Editoração

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Camila Guimarães Simas

Leonardo Simão Lago Alvite

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.

Composto em Adobe Garamond Pro 12 (texto)
Frutiger 67 Bold Condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Rio de Janeiro-RJ

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.

ECONOMIA CIRCULAR: REPENSANDO ESTRATÉGIAS NO COMÉRCIO INTERNACIONAL

Jennyfer Ferreira da Silva
Michelle Márcia Viana Martins

A CHINA PODE AFETAR A TRANSIÇÃO ENERGÉTICA NA AMÉRICA LATINA? UMA ANÁLISE A PARTIR DO ÍNDICE DE TRANSIÇÃO ENERGÉTICA DO FÓRUM ECONÔMICO MUNDIAL

Carlos Renato Ungaretti
Ticiane Gabrielle Amaral Nunes
Marco Aurélio Alves de Mendonça

DESENVOLVIMENTO À VISTA? ANÁLISE DA COOPERAÇÃO CHINESA NO SUDESTE ASIÁTICO DE 1949 A 2023

Guilherme de Oliveira Schmitz

A CONSTRUÇÃO DA GOVERNANÇA DO BRASIL PARA A SUA INSERÇÃO NO ÁRTICO: A CIÊNCIA COMO PORTA DE ENTRADA

Fernanda Moreira Lins
Laís de Oliveira Cavalcante

CONSELHO SUL-AMERICANO DE ECONOMIA E FINANÇAS DA UNASUL: HISTÓRIA E LEGADO

Pedro Silva Barros
Sofia Escobar Samurio
Leandro Fontes Corrêa

