

REPI-CACD

Repositório Evolutivo de Política
Internacional para o Concurso de
Admissão à Carreira de Diplomata

1. Teoria das Relações Internacionais
2. Política Externa Brasileira e Ministério das Relações Exteriores
3. Brasil e relações bilaterais
4. Brasil, integração regional e mecanismos inter-regionais
5. Brasil e assuntos políticos
6. Brasil e assuntos ambientais e de desenvolvimento sustentável
7. Brasil e assuntos econômicos e financeiros
8. Brasil e assuntos científico-tecnológicos, culturais e de cooperação
9. Situação nacional e política externa de parceiros do Brasil

5ª edição

Revisão de 31/12/2024

**REPOSITÓRIO EVOLUTIVO DE POLÍTICA
INTERNACIONAL PARA O CONCURSO DE
ADMISSÃO À CARREIRA DE DIPLOMATA
(REPI-CACD)**

5ª edição

**REPOSITÓRIO EVOLUTIVO DE POLÍTICA
INTERNACIONAL PARA O CONCURSO DE
ADMISSÃO À CARREIRA DE DIPLOMATA
(REPI-CACD)**

5ª edição
Revisão de 31/12/2024

Apresentação

O que é o Repositório Evolutivo de Política Internacional para o Concurso de Admissão à Carreira de Diplomata (REPI-CACD)?

Ao menos três das características fundamentais do REPI-CACD já estão evidentes em seu nome. Ele propõe-se a ser um repositório, de caráter evolutivo, direcionado à preparação para a disciplina de Política Internacional (PI) conforme cobrada no CACD.

O REPI é um repositório de informações¹, ora factuais ora analíticas, formado por (i) grades de correção de cursos de questões discursivas² de PI para a 2ª fase do CACD entre os anos de 2019 e de 2024, elaboradas por mim e pelo colega diplomata e professor Bruno Rolim³; (ii) sínteses elaboradas por candidatos participantes de grupo de estudo coordenado por mim entre 2021 e 2024⁴; e (iii) contribuições específicas de colaboradores eventuais.

O REPI tem caráter evolutivo, porque essa é a natureza da preparação para PI no CACD. Embora não sejam apenas as atualidades cobradas nas provas de 1ª ou de 2ª fases de PI, o conteúdo da disciplina é virtualmente infinito, uma vez que compreende não apenas o acumulado histórico que data, com exceções não desprezíveis, desde o pós-Segunda Guerra Mundial, como também se atualiza com cada novo fato ocorrido até o presente e com perspectivas futuras. O REPI também tem caráter evolutivo, porque seguirá sendo atualizado a cada nova questão discursiva preparada ou a cada material elaborado e discutido no âmbito do grupo de estudos, por meio da circulação de novas edições periodicamente⁵.

O REPI é direcionado para PI, mas o caráter interdisciplinar de vários temas e as similaridades entre pontos do edital de duas ou mais áreas poderá ser valioso para a preparação nas demais disciplinas⁶. Ademais, o REPI não se limita estritamente aos tópicos explicitamente incluídos na seção de PI dos últimos editais, mas tem cobertura expandida a outros aspectos que podem ser cobrados de maneira tangencial, como energia, ciência e tecnologia e cultura.

O REPI vai além dessas três características iniciais. Talvez a mais importante qualidade

¹ As informações contidas no REPI-CACD são de responsabilidade dos organizadores. No caso dos organizadores servidores públicos, as contribuições não refletem necessariamente a posição oficial do governo brasileiro, tampouco compreendem qualquer informação classificada a que têm acesso. As fontes utilizadas para a elaboração do material são múltiplas, não foram agregadas de maneira exaustiva como parte do REPI, mas, quando pertinentes ou em se tratando de referências ou citações, foram identificadas no decorrer do documento. O REPI é documento aberto e gratuito, e não há reprodução direta, sem autorização e com o intuito de obter lucro direto ou indireto, de obra ou produto sujeito a direitos autorais.

² Mais de 150 questões foram aplicadas durante o período e tiveram suas grades de correção utilizadas para a primeira edição do REPI-CACD.

³ Bacharel em Turismo pela Universidade Federal do Paraná em 2006 e em Jornalismo pela Universidade Federal do Paraná em 2010. Especialista em Comunicação Esportiva em 2009. Jornalista esportivo de formação, diplomata de carreira desde 2020. No Itamaraty, serviu na Divisão de Bolívia, Equador, Paraguai e Peru (DIBEP), responsável por temas relativos a Peru e, como suplente, Bolívia e Paraguai. Atualmente é segundo-secretário na Embaixada do Brasil em Assunção.

⁴ Cerca de 2000 páginas de sínteses produzidas pelos candidatos para o Núcleo de Estudos Avançados de Política Internacional para o CACD (NEAPI) foram utilizadas para a primeira edição do REPI-CACD.

⁵ Até a publicação de uma nova edição, os organizadores reservam-se ao direito de realizar pequenas correções editoriais ou factuais, devidamente identificadas em folha de rosto. Comentários e indicações de imprecisões podem ser enviados ao endereço eletrônico repicacd@gmail.com.

⁶ Mais diretamente em Direito, Economia, Geografia, História Mundial e História do Brasil, mas também como base de conhecimento para questões das quatro línguas cobradas no CACD.

que se deva mencionar é a de que o REPI é gratuito e seguirá sendo gratuito, não tendo qualquer intenção de gerar lucro direto ou indireto. A preparação para o CACD é, regra geral, bastante custosa – e não apenas em termos financeiros. Os altos custos criam assimetria de acesso a conteúdo e informação entre os candidatos, que se visa a mitigar com a iniciativa.

O que o REPI-CACD não é?

Tão importante quanto saber o que é o REPI-CACD é saber o que ele não é, ou o que não se propõe a ser. O REPI não é manual nem guia de estudos, porque não tem por pretensão cobrir com a mesma profundidade cada item do edital de PI, fornecer todas as informações elementares sobre um determinado tema ou ser a fonte principal de estudos de um candidato.

O REPI tampouco pretende substituir aulas presenciais, cadernos, leituras de documentos primários, artigos, livros e dos guias de estudos organizados pelas turmas ingressantes no Instituto Rio Branco, nem quaisquer outras fontes importantes para a preparação, como notícias de imprensa, *podcasts* ou documentários.

Como utilizar o REPI-CACD?

O REPI foi pensado para atuar como uma via auxiliar na preparação para o CACD. O sumário inicial, o formato virtual e a inclusão de referências cruzadas permitem que o candidato possa localizar, com facilidade, informações sobre determinado tópico de estudo, em uma estrutura dividida em capítulos, tópicos, seções e subseções. O material pode ser extraído e copiado de maneira livre e agregado aos cadernos individuais dos candidatos.

O REPI é mais adequado para candidatos que já estejam em estágio de preparação intermediária ou avançada, uma vez que aborda determinados temas com grau de profundidade superior ao que normalmente é cobrado na 1ª fase do CACD e partindo já do pressuposto de que o candidato tem conhecimentos elementares sobre o tópico.

Como o REPI-CACD surgiu?

Em 2021, após seis anos trabalhando com a preparação para PI, em cursos preparatórios ou particulares, para a 1ª e a 2ª fases, tomei a decisão de interromper as atividades de docência, para poder dedicar-me ao meu primeiro filho, que estava por nascer. Não fui capaz de romper completamente os laços com o CACD naquele momento: ato contínuo, organizei grupo de estudos para continuar a contribuir para a preparação de conjunto limitado de ex-alunos, por meio da curadoria de material e do direcionamento de atividades.

Após sugestões de diversos alunos no decorrer dos anos e em razão de impulso definitivo do ex-aluno e atual colega Gabriel Joaquim, resolvi organizar o REPI-CACD como um legado de todos os anos de trabalho com a preparação e como forma de oferecer a oportunidade para que mais candidatos pudessem ter acesso aos materiais produzidos originalmente para cursos de questões discursivas e para o grupo de estudos.

O que é o Curso REPI?

No segundo semestre de 2023, tomei a iniciativa de lançar um curso extensivo teórico complementar ao REPI-CACD: o Curso do Repositório Evolutivo de Política Internacional (Curso

REPI). O curso, em seu segundo ano, contém 250 aulas e 30 semanas de duração, dividido em ciclos básico, intermediário e avançado. Tem como propósito principal contribuir para a democratização do acesso a conteúdos de Política Internacional aos candidatos, ao mesmo tempo que, mediante contribuição social, arrecade recursos beneficentes para as obras assistenciais do Hospital Nosso Lar, instituição psiquiátrica de Campo Grande/MS. O Curso REPI é acessível a todos os interessados, uma vez que, a despeito da fixação de um valor de referência, cada inscrito pode participar mediante qualquer contribuição mensal. Todos os recursos são repassados ao Hospital Nosso Lar.

A partir de janeiro de 2025, estamos iniciando os cursos extensivos de questões objetivas, ministrado por mim, e de questões dissertativas, ministrado em parceria com o professor Bruno Rolim.

Mais informações sobre o Curso REPI estão disponíveis em <https://repi.neoidea.com.br/>.

Leonardo Rocha Bento⁷

⁷ Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade de São Paulo em 2009. No setor privado, trabalhou em consultoria especializada em relações internacionais. Diplomata de carreira desde 2013. No Itamaraty, já trabalhou com temas de integração regional (UNASUL, CELAC e MERCOSUL), como assessor do secretário-geral da Relações Exteriores e na Missão Permanente do Brasil junto à Organização Mundial do Comércio e outras organizações econômicas internacionais em Genebra, como responsável por negociações agrícolas. Atualmente é segundo-secretário na Embaixada do Brasil em Bogotá.

Agradecimentos

O REPI-CACD não teria sido possível sem:

- O nascimento de meu primeiro filho, Miguel, que deu novos sentidos para tudo o que eu faço e me levou a caminhos inéditos;
- O nascimento de minha segunda filha, Manuela, que me mostrou que nunca deixamos de evoluir e nos reinventar em tudo o que fazemos;
- O apoio irrestrito da minha companheira de vida e coidealizadora do REPI-CACD, professora doutora Angélica Saraiva Szucko;
- A parceria com meu ex-aluno e colega diplomata e professor Bruno Rolim, que não apenas contribuiu com as suas grades de correção de cursos de discursivas oferecidos entre 2021 e 2024, mas também assumiu, com mais brilhantismo e competência, a minha turma de alunos quando decidi interromper a docência após o CACD-2021, agora incorporada ao Curso REPI;
- As contribuições de todos os participantes do Núcleo de Estudos Avançados para o Curso de Admissão à Carreira de Diplomata (NEAPI-CACD), que coordeno desde 2021;
- O impulso decisivo do ex-aluno e colega diplomata Gabriel Joaquim;
- A capacidade de organização e supervisão de tarefas e todo o extenso trabalho de edição e revisão do recém-aprovado no CACD Leonardo Steil⁸; e
- O trabalho voluntário dos seguintes diplomatas e candidatos na elaboração, na organização, na editoração e na atualização do material selecionado:
 - Acacio Raphael Aguiar Moraes;
 - Adonai Silva do Carmo;
 - Adriana de Medeiros Gabinio;
 - Ágata Zamarian;
 - Alessandra Fontel Pompeu;
 - Alexandre Nisgoski da Paixão;
 - Aline de Melo Faria Pereira;
 - Amanda Ponce de Leon;
 - Ana Carolina de Carvalho;
 - Ana Clara Cunha Cruz;
 - Ana Sophia Krause Isleib;
 - André Andrade Gomes de Oliveira;
 - André Bafti;
 - André Campagnaro Rampinelli;
 - André Novo Viccini;
 - Arthur Matheus Suarez Pereira;
 - Arthur Rangel Rodrigues Stelling;
 - Bárbara Klein Mendes;
 - Barbara Macedo Perrenoud;
 - Bárbara Moraes;

⁸ Bacharel em Engenharia Elétrica, com ênfase em Controle e Automação, pela Universidade de São Paulo e mestre em Engenharia Generalista pela École Centrale de Lille, via programa de duplo-diploma entre as instituições, em 2011. No setor privado, trabalhou em consultorias especializadas em planejamento estratégico e em uma grande produtora cultural de feiras e exposições de artes plásticas. Foi aprovado no CACD 2023 e atualmente cursa o IRBr.

- Bianca Castelar Andrade de Almeida;
- Breno Ribeiro Pires Duarte Vieira;
- Bruna Martins Rodrigues;
- Bruna Passos Barreto;
- Bruno Matelli;
- Bruno Variani Carpeggiani;
- Caio Augusto Pereira Lima Lorenzon;
- Caio César Cristófaló;
- Carolina Gontijo Hamdan Coutinho;
- Cícero Ítalo Rodrigues de Araújo;
- Clara Soares Nogueira;
- Clara Stefanello Sakis;
- Clarice Oliveira Nepomuceno;
- Daniela Serra de Mello Martins;
- Débora Morf Rodrigues Netto;
- Diego Araujo Góis;
- Diego Schuch Nakayama;
- Erick Uri Isoni;
- Felipe da Silva Barros;
- Felipe Morelli Rodrigues de Souza;
- Felipe Rocha Sebben;
- Fernanda Alves da Costa;
- Fernando Castilho Rossi;
- Gabriela de Matos Viana;
- Gabriella de Moura Gomes;
- Géssika Mayumi Nakandakari Soares;
- Giovanni Benevides Campos;
- Guilherme Augusto Baldan Costa Neves;
- Guilherme Matos de Andrade;
- Guilherme Pena Piacenza Moraes;
- Gustavo Madeira Coutinho Ribeiro;
- Gustavo Milhomem Cardoso;
- Hugo Simões;
- Igor Anatoli Coelho Pinheiro;
- Indra Jônia Filgueiras D'Aguiar dos Santos;
- Isidoro Eduardo Americano do Brasil Junior;
- Jéssica Batista Barbosa;
- João Rafael de Oliveira Dias;
- João Vitor Sales Zaidan;
- Julia Carolina Zanardi Czmyr;
- Juliana Barreto Tavares;
- Juliane Becker Facco;
- Kainã Hanua Pinto;
- Laura Leão Oliveira;
- Lucas Alves de Oliveira;
- Lucas Brum Monteiro Candido;

- Lucas Lievore Polsin;
- Lucas Sampaio Ataliba;
- Lucas Vieira Rodrigues;
- Lucca Cecin Zohgbi Paiva;
- Luciana Cristina Campos;
- Luiz Gustavo Vasques de Moraes;
- Luiza Valladares de Gouvea;
- Maickon Alex Alves Soares;
- Mânlio Souza Morelli;
- Marcelle Moreira Pujol;
- Marcelo Pellegrini Filho;
- Marco de Rosis Muniz;
- Mariana Barbosa Tavares;
- Mariana Jardim Andres Leones;
- Mariana Lima;
- Mariana Rulf;
- Matheus da Silva Almeida Xavier;
- Matheus Pereira da Silva Aguiar;
- Michele Borges Gonçalves;
- Miguel Moreira dos Santos Barcellos Telles;
- Nathália Andrade Terra Pereira;
- Octavio Tassin Soares Rocha;
- Patrícia Dichtchekian;
- Patricia Griebeler;
- Paula Pécora de Barros;
- Paula Pinto Firmeza Veras;
- Paulo Germano de Athayde Burger;
- Pedro Henrique Giocondo Guerra;
- Pedro Henrique Lins Gryscek;
- Rafael Wagner Radke;
- Raiane Nogueira Augusto;
- Raíssa Guimarães Carvalho;
- Raíssa Monteiro Saré;
- Raquel Diniz Alves Fonseca;
- Raquel Jácome De Azevedo Maia;
- Robson Ferreira da Silva;
- Robson Hitoshi Takara;
- Romeu Santos Gottschalg;
- Ronaldo Luiz da Fonseca;
- Sarah Martins Bazin;
- Tainá Corrêa Barbosa Ramos;
- Taís Tiemy Ikeda Morgado;
- Teresa Géssica Joana de Jesus;
- Thais Rafaela Ferrari da Cunha;
- Thalita Christine de Mendonça Fontoura;
- Thiago Cordeiro da Silva;

- Tiago Cardoso Milazzo Avellar Leal;
- Tiago Henrique Ferreira de Jesus;
- Vinícius Marcelino de Oliveira;
- Vinícius Kuczera Zampier;
- Virgínia Milanesi Holanda; e
- Vivianne Soares Gama.

Apresentação da 5ª Edição

Concluído o ano de 2024, cumprimos nosso compromisso de publicar a 5ª edição do REPI. Esta edição contém informações atualizadas até o dia 31 de dezembro de 2024⁹.

O documento passou por poucas modificações desde a edição anterior, focadas, majoritariamente, em atualizações com relação aos eventos ocorridos no segundo semestre de 2024. Diferentemente da edição anterior, não houve nenhuma alteração estrutural significativa, tendo sido mantidos os nove tomos. As seguintes novas seções foram adicionadas ao longo dos tomos: Anarquia; Sul Global; Grupo Sul; Bioeconomia; Países de menor desenvolvimento relativo (PMDR); Estados frágeis; Centro de Comércio Internacional (ITC); Pacto Digital Global; Agenda Digital para a América Latina e o Caribe (eLAC); Diplomacia do esporte; e política externa dos Estados Unidos no pós-Guerra Fria.

A 6ª edição deverá ser publicada após a publicação do edital do CACD 2025.

⁹ Algumas poucas atualizações cobrem eventos do início de janeiro de 2025.

Índice Remissivo

<i>Apresentação</i>	<i>iv</i>
<i>Agradecimentos</i>	<i>vii</i>
<i>Apresentação da 5ª Edição</i>	<i>xi</i>
<i>Índice Remissivo</i>	<i>xii</i>
7. Brasil e assuntos econômicos e financeiros	1
7.1. Organização Mundial do Comércio (OMC)	3
I. Do GATT à OMC.....	3
II. Diplomacia econômico-comercial e desenvolvimento.....	11
III. Organização Mundial do Comércio (OMC).....	19
IV. Mecanismo de Revisão de Política Comercial (TPRM).....	34
V. Solução de controvérsias	41
VI. Reforma da Organização Mundial do Comércio (OMC).....	54
VII. MC12.....	64
VIII. MC13.....	67
IX. Comércio e gênero.....	71
7.2. Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD)	78
I. Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD)	78
II. Grupo dos 77 (G77).....	84
III. Centro de Comércio Internacional (ITC)	90
7.3. Blocos econômicos e acordos comerciais regionais e inter-regionais	92
I. Regionalismo comercial	92
II. Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)	95
III. Área de Livre Comércio das Américas (ALCA)	111
IV. Tratado NAFTA e Acordo USMCA	116
V. Acordo Abrangente e Progressivo para uma Parceira Transpacífica (CPTPP).....	121
VI. Parceria Econômica Regional Abrangente (RCEP)	126
VII. Fórum APEC e Área de Livre Comércio da Ásia-Pacífico (FTAAP).....	131
VIII. Zona de Comércio Livre Continental Africana (AfCFTA)	133
7.4. Brasil, comércio exterior, promoção comercial e investimentos	134
I. Balança comercial	134
II. Promoção comercial e de investimentos	172
III. Diplomacia do agronegócio.....	175
IV. Investimentos.....	185
7.5. Organizações de commodities e produtos de base	201
I. Comitê Consultivo do Algodão (ICAC).....	201
II. Comunidade Internacional da Pimenta (IPC).....	203
III. Conselho Internacional de Grãos (IGC)	205
IV. Organização Internacional de Madeiras Tropicais (ITTO)	208
V. Organização Internacional do Açúcar (OIA)	210
VI. Organização Internacional do Cacau (ICCO).....	212
VII. Organização Internacional do Café (OIC).....	213
VIII. Organização Internacional da Vinha e do Vinho (OIV).....	216
7.6. Desenvolvimento industrial e cadeias globais de suprimento	218
I. Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO)	218
II. Indústria 4.0 e Quarta Revolução Industrial.....	221

III.	Nova Indústria Brasil (NIB)	224
IV.	Globalização e cadeias globais de suprimento	226
V.	Terras raras e minerais estratégicos	229
VI.	Semicondutores e <i>microchips</i>	235
7.7.	Serviços	238
I.	Comércio de serviços e comércio eletrônico	238
II.	Organização de Aviação Civil Internacional (OACI)	247
III.	ONU Turismo	253
IV.	União Postal Universal (UPU)	259
V.	Fórum Internacional de Transportes (ITF)	263
7.8.	G20	266
I.	Características gerais	266
II.	Cúpulas e presidências <i>pro tempore</i> do G20	277
7.9.	Instituições e processos do sistema financeiro internacional	340
I.	Sistema financeiro internacional	340
II.	Fundo Monetário Internacional (FMI)	363
III.	Banco Mundial	365
IV.	Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)	367
V.	Banco de Desenvolvimento da América Latina e Caribe (CAF)	372
VI.	FONPLATA	374
VII.	Banco do Sul	377
VIII.	Fundo Latino-Americano de Reservas (FLAR)	379
IX.	Instituições de Basileia	381
X.	G7	384
XI.	Instituições financeiras do BRICS	400
XII.	Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (BAII)	403
XIII.	Fórum Econômico Mundial (WEF)	405
XIV.	Outros bancos regionais, grupos, coalizões e mecanismos do sistema financeiro internacional	411
XV.	Questões tributárias internacionais	416
XVI.	Dominância do dólar estadunidense	429
7.10.	Criptomoedas, <i>blockchain</i> e os impactos na economia mundial	434
I.	Criptoativos e criptomoedas	434
II.	Moedas digitais de bancos centrais (CBDC)	438
7.11.	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE)	446
I.	Aspectos gerais da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE)	446
II.	Brasil e OCDE	451

7. Brasil e assuntos econômicos e financeiros

O presente capítulo foca-se em assuntos econômicos e financeiros de caráter não exclusivamente, porém mais proeminentemente, multilateral, com especial atenção à posição e à participação do Brasil. Não apenas foram incluídos tópicos expressamente mencionados no edital, como a Organização Mundial do Comércio (OMC), a formação dos blocos econômicos, a promoção comercial, o sistema financeiro internacional, as criptomoedas, mas também questões relacionadas a organizações de *commodities* e desenvolvimento industrial. As negociações comerciais do Brasil e do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), acordos comerciais inter-regionais de que não participa o Brasil, o G20 e a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) foram incluídos no presente capítulo. Também estão contempladas estatísticas de comércio exterior e de investimentos conforme apresentadas pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços e pelo Banco Central do Brasil. As principais fontes de estudo e consulta incluem o sítio virtual e as redes sociais do Itamaraty, incluindo a Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), de outros ministérios e órgãos do governo brasileiro e de organizações e instâncias internacionais que lidam com esses assuntos, assim como documentos emitidos em reuniões de alto nível dessas instâncias e análises e notícias atualizadas publicadas em livros recentes ou na imprensa geral ou especializada, brasileira ou estrangeira.

Dica do Bruno

Meus caros, sejam bem-vindos ao sétimo capítulo dessa obra um tanto extensa (mas necessária). Quanto aos temas econômicos, são presença constante no concurso, tanto na fase objetiva quanto nas provas discursivas. Dentre os assuntos abordados nas edições mais recentes do CACD (considerando meados da década de 2010 como parâmetro), a prova discursiva já teve como temas a OMC em contexto de crise, a Parceria Transpacífica (TPP, na sigla em inglês) – atualmente no contexto do Acordo Abrangente e Progressivo para uma Parceria Transpacífica (CPTPP, na sigla em inglês), mas à época da prova, ainda no âmbito das negociações do TPP – e a Parceria Econômica Regional Abrangente (RCEP, na sigla em inglês), além do onipresente MERCOSUL.

São muitas siglas, são muitos nomes a serem decorados? São. É importante saber todas essas informações? Sim. Não se obtém a aprovação nesse concurso com atalhos. Mas há algumas dicas e toques para tentar ao menos facilitar a sistematização dessa avalanche informacional (lembrando que só estamos falando de Política Internacional, mas isso vale para praticamente todas as disciplinas).

Vocês já devem estar cansados de ler a mesma dica (sobretudo porque, no caso do REPI, as dicas em grande parte já são as mesmas da primeira edição, com atualizações pontuais decorrentes das mudanças de governo vividas em 2023), mas, novamente, deem atenção aos processos históricos de conformação das iniciativas econômico-comerciais, desde sua origem: por exemplo, saber o contexto em que nasceu o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT, na sigla em inglês) e a evolução das suas rodadas ajuda a entender muito da necessidade de criação da OMC e dos atuais desafios enfrentados pelo maior foro comercial do planeta – em especial a necessidade de reforma da organização. Isso não é diferente quando se fala dos blocos econômicos e acordos

comerciais, sem esquecer da União Europeia (UE), que é abordada em outro tomo, mas dialoga com os temas aqui dispostos.

Embora não seja exatamente um tema em si, mas dentro da parte do comércio exterior do Brasil, é muito importante saber as estatísticas mais recentes de fluxo total, importações, exportações e saldo entre o Brasil e seus principais parceiros comerciais – este capítulo traz os números relativos a 2023 (não há necessidade de estudar a fundo os números parciais de 2024, apenas acompanhem e identifiquem eventuais tendências de aumento ou queda nos principais parceiros, o que servirá como argumentação para a prova discursiva). Além disso, ajudará bastante entender a progressão dos fluxos nos últimos anos e a composição das pautas comerciais (não é necessário chegar ao detalhamento de cada produto, em regra, embora já tenhamos tido questão acerca do comércio com a Coreia do Norte citado em um item do TPS de 2019).

O sistema financeiro internacional também merece atenção, em especial no contexto da busca da recuperação no período pós-pandemia, que foi um dos temas abordados em reuniões ministeriais e cúpulas do G20 nos últimos anos, por exemplo. Cabe também conhecer as instituições de Bretton Woods, especificamente o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, além das regras e instituições de Basileia. Fora do sistema tradicional liderado pelas forças ocidentais, há o BRICS e seus instrumentos financeiros, notadamente o Novo Banco de Desenvolvimento (NDB, na sigla em inglês) e o Arranjo Contingente de Reservas (ACR) e o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (BAII), que também merecem atenção e cuidado no estudo.

Quanto à OCDE, embora tenha sido tema abordado com intensidade nas edições do concurso até 2023, percebeu-se menor ímpeto no período do atual governo. Apesar disso, é necessário estudar o tema, pois a prova sempre se notabilizou pelo caráter apolítico e, com raras exceções, autônomo em relação à política externa engendrada no momento de sua aplicação. Assim, mesmo que o processo de acesso à OCDE não seja prioritário por agora, cumpre conhecer suas minúcias.

Com isso, são pequenas dicas, que não são jamais uma receita de bolo ou uma garantia de que estará na prova, mas que farão com que você esteja mais protegido das vontades do examinador em um concurso que, apesar de ser realizado todo ano, causa muito desgaste e ansiedade. Então a dica final é: faça do processo algo divertido, busque relaxar e rir com o estudo. O estudo já é árduo o suficiente, não precisamos amplificar isso com anseios e preocupações. O percurso pode ser feito de forma mais prazerosa: tenha isso em mente.

7.1. Organização Mundial do Comércio (OMC)

I. Do GATT à OMC

a) Contexto negociador e o surgimento do GATT

O Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT, na sigla em inglês) foi negociado e adotado no imediato pós-Segunda Guerra Mundial. A primeira metade do século XX fora definida por instabilidades no sistema internacional, inclusive no âmbito econômico-comercial. O aumento do protecionismo vinha desde os anos 1870, e o comércio internacional sofrera com as duas guerras mundiais, a crise econômica de 1929 e a depressão dos anos 1930. Nesse período, houve esforços no sentido da liberalização comercial, como o terceiro dos 14 pontos de Wilson, que, no entanto, foram pouco efetivos, diante da conjuntura em que foram propostos.

As origens diretas do GATT remontam, no mínimo, ao encontro entre Churchill e Roosevelt, em 1941, que resultou na Carta do Atlântico. Das oito cláusulas do acordo de cavalheiros, duas (cláusulas 4 e 5) tratavam de economia. Em 1943, o Departamento de Estado já havia preparado documento sobre as bases do comércio para o período do pós-guerra. Os Estados Unidos (EUA) pretendiam a redefinição da estrutura econômica internacional com a criação de três instituições. Na Conferência de Bretton Woods (1944), foram criados o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, responsáveis por tratar das esferas monetária e financeira dessa estrutura, respectivamente. A terceira instituição seria a Organização Internacional do Comércio (OIC), encarregada do âmbito comercial.

Em 1945, após Reino Unido e EUA estarem alinhados em relação ao tema, este convidou aliados a negociar acordo multilateral para a redução recíproca de tarifas. Reduções tarifárias começaram a ser negociadas no mesmo ano, por um grupo inicial de quinze países. Em 1946, o convite foi formalizado por resolução do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) que convocou a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Emprego, a ser realizada em Havana e cujo objetivo principal seria a elaboração de carta constitutiva da OIC. Até sua realização, um comitê redator trabalhou em minuta de Carta Constitutiva da OIC e no que viria a ser o texto do GATT.

A conferência ocorreu entre 1947-1948, e seu principal resultado foi o projeto de Carta Constitutiva da OIC, que ficou conhecido como “Carta de Havana”¹⁰. O documento era inovador à época, pela amplitude de escopo: além de tratar de redução de tarifas e eliminação de quotas e preferências, seu texto também dispunha sobre direitos trabalhistas, boicotes, controle cambial, subsídios e protecionismo, entre outros. A criação da OIC foi abandonada em 1950, quando Truman desistiu de submeter o projeto da carta constitutiva à aprovação do Congresso norte-americano, após sucessivas rejeições. O texto foi rejeitado pelos EUA em razão de outras prioridades da época, como a criação da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), o Plano Marshall, a contenção da difusão do comunismo na Europa e a instabilidade na Ásia (que culminou com a Guerra da Coreia). O Congresso não era favorável ao GATT, mas havia concedido

¹⁰ Assinada por Afeganistão, Austrália, Áustria, Bélgica, Bolívia, Brasil, Burma, Canadá, Ceilão, Chile, China, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Tchecoslováquia, Dinamarca, República Dominicana, Equador, Egito, El Salvador, Finlândia, França, Grécia, Guatemala, Haiti, Índia, Indonésia, Irã, Iraque, Irlanda, Líbano, Libéria, Luxemburgo, México, Países Baixos, Nova Zelândia, Nicarágua, Noruega, Paquistão, Panamá, Paraguai, Peru, Filipinas, Portugal, Rodésia do Sul, Suécia, Suíça, Síria, Transjordânia, Turquia, África do Sul, Reino Unido, EUA, Uruguai, Venezuela. Só Argentina e Polônia compareceram mas não assinaram a Carta.

autoridade comercial ao presidente e não obistou sua aprovação no âmbito internacional, porque o acordo não interferia na legislação trabalhista e de concorrência norte-americana, o que permitia a manutenção de subsídios e protecionismo na agricultura, e as concessões tarifárias no âmbito do GATT deveriam ser renovadas a cada três anos, com possibilidades de ajustes.

Com o fracasso da criação da OIC, o GATT se manteve como o principal instrumento de regulamentação do comércio internacional, até a entrada em funcionamento da Organização Mundial do Comércio (OMC) em 1995. O GATT havia sido negociado como acordo provisório em reunião do Comitê Preparatório da OIC, entre abril e outubro de 1947. Ainda que antiprotecionista, seu texto não era livre-cambista. Em seu preâmbulo, delineavam-se objetivos amplos: aumento dos padrões de vida, pleno emprego, crescimento da renda e da demanda efetiva, plena utilização de recursos, expansão da produção e do intercâmbio de bens. A liberalização comercial e a não discriminação não eram fins em si mesmas, mas meios para atingir esses objetivos. O acordo se fundamentava em quatro regras gerais:

- 1) cláusula de nação mais favorecida;
- 2) tratamento nacional;
- 3) proteção exclusivamente por tarifas; e
- 4) transparência.

Algumas das principais exceções a essas regras gerais eram as salvaguardas, a possibilidade de introdução de restrições por problemas no balanço de pagamentos, o estabelecimento de áreas de livre comércio ou uniões aduaneiras abrangentes e questões de segurança nacional. O GATT entrou em vigor em 1º de janeiro de 1948, com 23 partes contratantes¹¹, inclusive o Brasil. O acordo continha elementos que depois serão incorporados no Capítulo IV da Carta de Havana, sobre política comercial. Entrou em vigor por meio de Protocolo de Aplicação Provisória adotado em simultâneo à conclusão do texto.

Apesar de não contar com estrutura institucional permanente, o GATT passou por transformações institucionais ao longo de sua existência. A Carta de Havana havia estabelecido uma comissão provisória para a OIC (ICITO, na sigla em inglês), que se tornou secretariado do GATT até a criação da OMC. Em 1958, um grupo de eminentes especialistas publicou o “Haberler Report”, que sugeriu as diretrizes para organização institucional no âmbito do GATT e deu origem a três comitês, sobre negociações tarifárias, revisão de políticas agrícolas e problemas enfrentados pelos países em desenvolvimento em seu comércio. Em 1960, foi criado Conselho de Representantes que se reunia regularmente para tomar decisões por consenso. Como o GATT não era uma organização internacional, utilizava-se o termo “Partes Contratantes” para indicar decisões coletivas. Ao longo dos anos 1960, foram criados diversos comitês temáticos específicos, como o Comitê de Comércio e Desenvolvimento. Em 1965, o cargo de secretário-geral da ICITO converteu-se em diretor-geral do GATT e foi adotada a Parte IV do GATT, intitulada “Comércio e Desenvolvimento”, que exortava as partes envolvidas a priorizar a redução de barreiras comerciais às exportações das partes em desenvolvimento, sem espera de reciprocidade total. A Parte IV do GATT foi adotada em um contexto de acentuação das tensões Norte-Sul no plano internacional, com ênfase no âmbito econômico, o mesmo no qual foi organizada a primeira Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, na sigla em inglês), em 1964.

¹¹ Austrália, Bélgica, Brasil, Birmânia, Canadá, Ceilão, Chile, China, Cuba, Tchecoslováquia, França, Índia, Líbano, Luxemburgo, Países Baixos, Nova Zelândia, Noruega, Paquistão, Rodésia do Sul, Síria, África do Sul, Reino Unido e EUA.

O GATT se caracterizou pelo plurilateralismo, não obrigando seus membros a cumprir todos os compromissos assumidos em seu âmbito. Por meio da “cláusula do avô”, países estavam isentos de cumprir normas incompatíveis com legislações domésticas pretéritas. O regime também não promovia, em seus primórdios, a segurança jurídica, pela ausência inicial de mecanismo de solução de disputas.

b) Primeiras rodadas: de Genebra a Kennedy

As primeiras rodadas de negociação do GATT foram Genebra (1947)¹², Annecy (1949), Torquay (1950), Genebra (1956), Dillon (1960-1962) e Kennedy (1964-1967). Até a rodada Dillon, as negociações ocorriam por meio de listas de produtos, com pedidos e ofertas de cada país. Esse modelo de negociação privilegiava as maiores economias, por causa da expectativa de reciprocidade. Os países desenvolvidos não tinham interesse em favorecer pequenos países em desenvolvimento com vantagens que seriam automaticamente estendidas aos demais países por meio da cláusula de nação mais favorecida. Os países menores e em desenvolvimento só se beneficiavam das concessões negociadas entre as grandes economias, mas também não eram obrigados a fazer concessões indesejadas. Esse modelo de negociação só foi substituído na Rodada Kennedy, com a aplicação de fórmulas de negociação que buscavam promover reduções tarifárias de forma abrangente e dispersa entre os diferentes setores econômicos¹³.

Os resultados dessas rodadas foram limitados. Na Rodada Genebra (1947), o corte médio de tarifas foi de 20%, houve cerca de 45 mil concessões tarifárias em um montante de US\$ 10 bilhões em comércio. Na Rodada Annecy (1949), foram apenas cinco mil concessões tarifárias, além da adesão de dez novas Partes Contratantes ao GATT, embora somente treze Partes Contratantes participaram das negociações de redução tarifária. Na Rodada Torquay (1950-1951), foram 8,7 mil concessões tarifárias, com um corte médio de 25% com relação aos níveis tarifários de 1948 e uma participação de 38 Partes Contratantes nas negociações, além da adesão de quatro novas Partes Contratantes e o anúncio dos EUA de que não submeteriam novamente ao Congresso a Carta de Havana. Na Rodada Genebra (1956), o impacto dos cortes em negociações entre 26 Partes Contratantes foi na casa de US\$ 2,5 bilhões em comércio.

Na Rodada Dillon (1960-1962), houve negociações para que os países integrantes da recém-criada Comunidade Econômica Europeia (CEE) passassem a ter uma lista única de compromissos, além de 4,4 mil concessões tarifárias entre 26 Partes Contratantes, cobrindo cerca de US\$ 4,9 bilhões em comércio. Em 1961, foi negociado um acordo sobre têxteis de algodão como exceção ao GATT, que permitia restrições quantitativas e deveria ter caráter de curto prazo, mas foi renovado em 1962, encerrando-se em 1974, quando foi substituído pelo Acordo Multifibras, que esteve vigente até o fim da Rodada Uruguai.

Na Rodada Kennedy (1964-1967), o novo modelo de negociações permitiu que, em alguns setores, os cortes tarifários chegassem a 50%, e as concessões totais foram estimadas em US\$ 40 bilhões em comércio, em uma negociação que já envolveu 62 Partes Contratantes. O primeiro acordo plurilateral adotado no âmbito do GATT foi um Acordo *Antidumping*, na Rodada Kennedy.

¹² É a própria rodada de negociação do GATT e contempla os compromissos de redução tarifária acordados naquele momento.

¹³ A redução tarifária da Rodada Kennedy foi, em volume equivalente, na ordem de US\$ 40 bilhões. As rodadas anteriores já haviam conduzido a significativas reduções tarifárias, tanto em termos de volume de comércio, quanto de concessões tarifárias (medidas por linha tarifária de cada Parte).

Na mesma rodada, houve estabelecimento de marcos negociadores em diferentes temas, como grãos e produtos químicos.

c) Rodada Tóquio (1973-1979)

Até a Rodada Tóquio, as rodadas tinham como principal objetivo trabalhar nos compromissos de redução tarifária das Partes Contratantes do GATT 1947. A Rodada Tóquio, que contou com a participação de 102 países, foi capitaneada pelo Japão, em um momento que os EUA se mostravam mais reticentes ao processo de liberalização comercial. A partir do primeiro choque do petróleo, os países desenvolvidos passaram a enfrentar problemas de desemprego e inflação acelerada, e o resultado foi o crescimento de restrições comerciais. No decorrer da Rodada, foram acordadas a redução de tarifas sobre produtos industriais e a elaboração de códigos que visavam a regular os procedimentos relativos a barreiras não tarifárias (valoração aduaneira, licenciamento de importações, barreiras técnicas, subsídios, *antidumping*, compras governamentais, comércio de aeronaves civis, carne bovina e produtos lácteos – os dois últimos não estão mais em vigor), válidos apenas entre as partes que os assinaram (plurilaterais).

A Rodada de Tóquio teve resultados mistos. Em termos de tarifas sobre produtos industriais, o corte médio, baseado no princípio de que quanto maior a tarifa, maior seria o corte, foi de um terço das tarifas médias nas nove maiores economias industrializadas, o que levou a tarifa média desses produtos a 7,7% ao final do período de implementação de oito anos e um impacto de US\$ 300 bilhões em termos de comércio. Foi oficialmente reconhecido o direito à isenção na cláusula de nação mais favorecida e na reciprocidade para países em desenvolvimento por meio da cláusula de habilitação. Foi, também, facilitado o uso de restrições não tarifárias em contextos de distorções no balanço de pagamentos.

A rodada não conseguiu, entretanto, lidar com os problemas fundamentais que afetam o comércio agrícola e não chegou a fornecer um acordo modificado sobre salvaguardas. Na área agrícola, houve, ao menos, concessões unilaterais de países desenvolvidos em matéria de tarifas de importação e medidas não tarifárias aplicadas a produtos tropicais exportados por países em desenvolvimento. Em relação à temática de salvaguardas, ressalta-se que houve uma decisão específica em favor de países em desenvolvimento, trazendo a possibilidade de que esses países pudessem modificar ou retirar concessões incluídas no Acordo Geral.

d) Rodada Uruguai (1986-1994)

A Rodada Uruguai tinha previsão de durar quatro anos, mas por fim levou quase o dobro do período para finalizar, culminando com a criação da OMC. Contou com a participação de 123 países, que negociaram uma ampla gama de produtos abrangendo quase todo o comércio. É considerada a maior negociação comercial de todos os tempos, tanto pelo número de países envolvidos como pelo leque de temas negociados. Em apenas dois anos, os participantes concordaram com um pacote de cortes nas tarifas de importação de produtos tropicais, revisaram as regras de resolução de disputas e pediram relatórios regulares sobre as políticas comerciais dos

membros do GATT, um movimento considerado importante para tornar os regimes comerciais transparentes em todo o mundo.

Segundo a professora Vera Thorstensen¹⁴, há quatro momentos importantes após o lançamento das negociações da Rodada Uruguai em 1986:

- 1) Conferência Ministerial de Meio-Termo, 1988: realizada em Montreal, serviu para sanear o processo negociador e estabelecer os resultados que tinham sido conseguidos até aquele momento;
- 2) Reunião em Bruxelas, 1990: as partes negociadoras estabeleceram o ano de 1990 como limite para concluir a Rodada Uruguai, ao final do qual a área agrícola se tornou um entrave para a conclusão das negociações, e, a partir daí, verificaram-se posições antagônicas entre os EUA e a Comunidade Europeia (CE) em matéria agrícola, especialmente em relação aos subsídios;
- 3) Acordo de Blair House (EUA+CE), 1992: EUA e CE concluíram acordo bilateral sobre o setor agrícola, destravando as negociações – para os países em desenvolvimento, a inclusão do tema nas negociações já era considerada uma vitória, uma vez que o GATT havia praticamente excluído a regulação de *commodities* agrícolas
- 4) Negociação de acesso a mercados, 1993: as principais economias do mundo, por meio do G7, concluíram entendimento sobre as negociações de acesso a mercados, especialmente em relação a produtos agrícolas, o que permitiu praticamente o fechamento da rodada no ano seguinte, em abril de 1994.

Ressalta-se, também, a disputa entre dois grupos de interesse: países desenvolvidos, que defendiam a introdução de novos temas como serviços e propriedade intelectual; e países em desenvolvimento (G77, com destaque para Brasil, Índia, Argentina, Iugoslávia e Egito, que eram parte do G10), que defendiam negociações em áreas tradicionais como agricultura e têxtil.

Em abril de 1994, o acordo que concluiu a rodada foi assinado pela maioria dos 123 governos participantes em uma reunião em Marraquexe, Marrocos. Os resultados¹⁵ da Rodada Uruguai foram importantes para a consolidação de um sistema multilateral de comércio. Alguns resultados incluíram: a criação da OMC; maior redução tarifária entre as partes negociadoras; introdução de novos temas no comércio de bens (agricultura, têxteis); tratamento do comércio de serviços; propriedade intelectual; adoção de regras adicionais para defesa comercial, barreiras técnicas, medidas sanitárias e fitossanitárias, valoração aduaneira, inspeção de pré-embarque e investimentos relacionados a comércio; Sistema de Solução de Controvérsias. Até o final de 1994, portanto, antes de sua entrada em vigor, 128 partes já tinham assinado o Acordo de Marraquexe, que correspondem aos membros originais a OMC.

Ao final da Rodada Uruguai, as tarifas de bens industriais tiveram uma redução de 40% em países desenvolvidos e de 20% em países em desenvolvimento. As tarifas médias para os países desenvolvidos caíram de 6,3% para 3,8%. Os níveis tarifários médios para os países em desenvolvimento caíram de 15,3% para 12,3%. Em relação à agricultura, houve uma redução em

¹⁴ THORSTENSEN, Vera. *OMC: Organização mundial do comércio: as regras do comércio internacional e a rodada do milênio*. São Paulo: Aduaneiras, 1999, p. 38.

¹⁵ Os documentos resultantes são: a Ata Final da Rodada Uruguai, o Acordo Constitutivo da OMC e quatro anexos. O Anexo 1 é formado pelos Acordos Multilaterais de Comércio de Bens (GATT-94 e demais acordos), Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS, na sigla em inglês), Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS, na sigla em inglês). O Anexo 2 trata das resoluções de disputas no âmbito da OMC. O Mecanismo de Exame de Políticas Comerciais e os Acordos Plurilaterais de Comércio (Compras Governamentais, Aeronaves Civis, Carnes Bovinas e Produtos Lácteos) encontram-se nos Anexos 3 e 4, respectivamente.

36% dos subsídios à exportação, e os níveis tarifários gerais deveriam ser reduzidos em 36% para países desenvolvidos e em 24% para países em desenvolvimento até 2004.

e) O Brasil e a Rodada Uruguai

Observa-se que o Brasil foi beneficiado na Rodada Uruguai, com redução de tarifas sobre os seus produtos maior do que a que havia concedido. A tarifa consolidada brasileira ficou com um teto de até 35% para produtos industriais e 55% para produtos agrícolas.

A posição brasileira na Rodada do Uruguai pode ser analisada sob três dimensões principais: tarifas, agricultura e serviços. Quanto às tarifas, a posição brasileira, inicialmente refratária a iniciativas de abertura, passou para uma postura radical, para ganhar tempo até elaborar posição mais realista, dependente de desenvolvimentos internos. A posição defensiva tinha relação direta com o modelo de industrialização por substituição de importações, que já apresentava sinais claros de esgotamento e seria superada na década seguinte. Em 1987, a posição radical consistiu na consolidação a zero de todas as tarifas dos países desenvolvidos e concessões preferenciais durante dez anos a países em desenvolvimento, cujas contrapartidas seriam o compromisso em consolidar tarifas em um número substancial de produtos no período. Em 1988, com a reforma tarifária apresentada domesticamente, buscou-se flexibilizar a posição do País, embora ainda bastante protecionista, mediante propostas sofisticadas para negociação de liberalização em troca de concessões. Ao longo da década de 1980, incluindo o transcurso entre as Rodadas Tóquio e Uruguai, observa-se, portanto, transição da posição brasileira, intimamente ligada à reforma da política comercial: o Brasil passa a advogar uma posição multilateral positiva, em contraposição à usual posição protelatória e de crítica às negociações.

Na agenda de agricultura, destacam-se a formação do Grupo de Cairns e a pressão dos EUA para introdução de novos temas (serviços e propriedade intelectual) na agenda. A motivação inicial da entrada brasileira no agrupamento foi política: explorar diferenças entre os países desenvolvidos sobre novos temas e, vislumbrando a continuidade da posição do governo Reagan, suavizar a posição no médio prazo. Para além dessas iniciativas, para neutralizar a ação dos países desenvolvidos de dividir os países em desenvolvimento, o Brasil atuou em coalizão informal de países em desenvolvimento, existente desde a década de 1960, e que progressivamente constituiria o chamado G10 de então, formado também por Argentina, Cuba, Egito, Índia, Iugoslávia, Nicarágua, Nigéria, Peru e Tanzânia. Com a saída da Argentina do grupo e com o objetivo de resistir aos interesses dos EUA em introduzir o tema de serviços na agenda do GATT, o Brasil também atuou em aliança tática com alguns países europeus, sobretudo a França (que era contrária a agricultura, mas favorável a serviços), e com potências médias, como Canadá e Austrália. Em paralelo, o Brasil articulou posições com Uruguai, Argentina e Nova Zelândia, exportadores de produtos agrícolas, para que o tema avançasse no GATT, agregando também países asiáticos, como Indonésia, Filipinas e Tailândia, todos integrantes de Cairns.

Com relação aos serviços, em 1987 houve uma mudança de abordagem, que decorre da perda de força de entendimentos prévios com a CEE, o que deu espaço à articulação de outros interesses de forma mais independente, mas ainda vinculados a uma estratégia defensiva. Nesse novo contexto, de avanço de discussões dos novos temas em desrespeito ao *single undertaking*, as negociações agrícolas serviriam de arma tática para o Brasil: não deveriam avançar de modo a não fazer avançar os novos temas. Assim, em 1988, o Brasil evitou posicionar-se enfaticamente na temática agrícola em suas propostas.

Ao longo do governo Sarney, a postura brasileira na Rodada Uruguai seguiu defensiva, com foco na obstrução nas negociações sobre serviços, não obstante a participação no Grupo de Cairns. Na Ministerial de 1988, o Brasil seguiu usando o tema agrícola para obstar avanços no tema de serviços, acusando o desequilíbrio das negociações. Vários países latino-americanos não facultaram o consenso, bloqueando as negociações. Em 1989, o Brasil apresentou uma proposta ao grupo negociador agrícola, com foco na questão defensiva do tratamento especial e diferenciado. Naquele momento, o Brasil não se posicionou em defesa da liberalização e do fim dos subsídios agrícolas, postura que seria adotada em 1990.

Com o governo Collor, entretanto, o Brasil passa a ter uma postura mais alinhada com o Grupo de Cairns. Até então, vinha adotando postura bastante condicionada pelo cenário interno doméstico e com o intuito de defender a centralidade do tratamento especial e diferenciado para os países em desenvolvimento. A partir de 1990, o Brasil passou a assumir posições mais demandantes em matéria de liberalização de mercado e maior disciplina nas regras de subsídios. Trata-se de momento de abertura comercial unilateral, de conformação do MERCOSUL e de fortalecimento da centralidade do Itamaraty no processo de formulação da política comercial.

O governo Itamar acabou seguindo a mesma estratégia do governo Collor, de defesa de institucionalização de um regime de comércio multilateral e o abandono das bandeiras protecionistas. Dessa forma, o governo brasileiro esperava ampliar mercados internacionais para seus produtos e evitar desviar discussões apenas para os novos temas da agenda de comércio mundial.

f) Princípios do sistema multilateral do comércio

O princípio basilar do comércio internacional, consubstanciado pelo regime multilateral vigente, é o da não discriminação. No âmbito da OMC, a não discriminação dá origem a outros dois importantes pilares: o tratamento nacional e a cláusula de nação mais favorecida. A cláusula de nação mais favorecida estabelece que qualquer vantagem comercial oferecida a qualquer país, membro ou não da OMC, seja igualmente oferecida às demais nações dessa organização. Já o princípio de tratamento nacional assegura que o produto importado deve receber o mesmo tratamento dado aos produtos nacionais. Com base nesses princípios, que buscam evitar a discriminação na origem e entre produtos, a OMC visa fomentar a liberalização do comércio em nível mundial. Adicionalmente, a OMC oferece aos seus membros um conjunto de medidas de defesa comercial contra o *dumping* (medidas *antidumping*), o subsídio (medidas compensatórias) e os surtos de importações (salvaguardas).

Há, ainda, uma série de outros princípios fundamentais do sistema multilateral de comércio. A previsibilidade diz respeito à concepção de que as regras comerciais devem ser previsíveis e consolidadas, por meio de listas de compromissos tarifários para bens e de listas de ofertas em serviços. A concorrência leal consiste em garantir um comércio internacional justo e livre de práticas desleais, sem subsídios e outras práticas distorcidas. A eliminação geral de restrições quantitativas refere-se ao impedimento de que os membros façam restrições quantitativas, como quotas ou proibições, para proteger seus produtos. O tratamento especial e diferenciado (TED, S&D ou SDT, na sigla em inglês) para países em desenvolvimento concerne à noção de que esses terão flexibilidades, vantagens tarifárias e medidas mais favoráveis, na execução de instrumentos negociados. O *single undertaking*, base do sistema multilateral de comércio, refere-se à ideia de que todos os acordos multilaterais são aplicáveis a todos os membros e que quaisquer novos compromissos apenas passarão a vigorar quando aceitos e adotados por todos os membros da OMC.

(há exceções, como os acordos plurilaterais herdados do GATT), o que pode ser resumido na máxima “nada está acordado até que tudo esteja acordado”.

A Parte III do GATT traz uma grande exceção ao princípio de não discriminação: as uniões aduaneiras e as áreas de livre comércio, reconhecendo que as regras multilaterais comerciais não se oporiam a tais arranjos de integração. Para mais detalhes sobre o regionalismo comercial e blocos econômicos, ver seção específica mais adiante neste capítulo. Não se trata das únicas exceções aos princípios do sistema multilateral do comércio: na OMC, preveem-se exceções gerais, em temas como a proteção da moral pública e da vida e da saúde humanas, animais e vegetais, e de segurança nacional.

As complexidades e assimetrias do comércio internacional que dificultam o processo de liberalização comercial levaram a Rodada de Tóquio, concluída em 1979, a instituir a cláusula de habilitação, herdada pela OMC. Essa cláusula visa à criação de um arcabouço normativo, paralelo às negociações multilaterais, para fomentar o avanço gradual do livre comércio por meio de sistemas de preferências comerciais: o Sistema Geral de Preferências (SGP) e o Sistema Geral de Preferências Comerciais (SGPC). Tanto o SGP quanto o SGPC são regidos pela UNCTAD. Enquanto o SGP trata de concessões tarifárias unilaterais dos países desenvolvidos aos países em desenvolvimento sem a necessidade de estendê-las aos demais países-membros da OMC, o SGPC regula as concessões tarifárias entre os países em desenvolvimento. Dessa forma, tanto o SGP quanto o SGPC consolidaram-se como uma exceção ao princípio basilar da não discriminação.

II. Diplomacia econômico-comercial e desenvolvimento

a) Análise histórica da diplomacia econômica brasileira

No artigo “Especial e diferenciado: Caminhos da diplomacia econômica do Brasil em busca do desenvolvimento”, o embaixador Carlos Márcio Cozendey analisa, em perspectiva histórica, a diplomacia econômica brasileira e conclui que houve uma transição da defesa intransigente da igualdade à defesa entusiasmada da diferenciação. Nesse contexto, a formulação do Sistema Geral de Preferências (SGP) no âmbito da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, na sigla em inglês) e sua compatibilização no âmbito do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT, na sigla em inglês) abriram caminho para um entendimento mais favorável aos países em desenvolvimento. O traço mais evidente dessa temática no sistema multilateral de comércio é o tratamento especial e diferenciado (TED, S&D ou SDT, na sigla em inglês) no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC).

O cerne do artigo é a importância da diplomacia econômica para o desenvolvimento econômico do Brasil, por meio da atuação em foros multilaterais, com o intuito de modificar a estrutura do sistema internacional, do *embedded liberalism*¹⁶, consagrado após 1945. Cozendey discute como o Brasil passou de uma situação de subdesenvolvimento, de diplomacia econômica mais defensiva e reativa, dedicada à busca do desenvolvimento perdido, em um momento de predominância do setor agroexportador na economia nacional, para uma situação cada vez mais desenvolvida, em termos relativos. Essa situação, possível graças às políticas de industrialização por substituição de importações (ISI) e de forte protecionismo comercial vigentes entre 1930 e 1990, é atualmente a do Brasil: um país ainda em desenvolvimento, mas emergente. Assim, relativamente aos países desenvolvidos (PD), o País tem muito de evoluir. Porém, em relação aos países em desenvolvimento (PED), já está em situação bastante privilegiada.

Durante essa transição de condição econômica, a diplomacia brasileira alterou sua defesa intransigente da igualdade entre as nações, princípio herdado desde a chancelaria do Barão do Rio Branco e defendido ativamente por Rui Barbosa¹⁷, para uma defesa ativa do tratamento especial e diferenciado entre os desiguais. Esse momento de gestação das posições de defesa das diferenças na história da diplomacia econômica brasileira se inicia em meados da década de 1960 e se consolida na década de 1970, baseado no discurso da “segurança econômica coletiva” (SEC). Esse conceito corresponde a um esforço do Brasil, em conjunto com os demais PED, de usar o termo segurança, central na agenda internacional, para deslocar as discussões do conflito Leste-Oeste e de temas puramente securitários, para o desenvolvimento. A SEC baseia-se na ideia de que apenas o desenvolvimento seria capaz de assegurar a segurança coletiva no hemisfério ocidental contra a penetração e a proliferação de ideologias exógenas, como o comunismo. O Brasil e os PED levavam as discussões multilaterais sobre defesa e paz na ordem mundial para além do contexto de necessidade de desarmamento, tornando o desenvolvimento o foco.

¹⁶ O *embedded liberalism* é a coexistência entre, de um lado, sistemas econômicos nacionais pautados pelo intervencionismo de viés keynesiano para incentivar a demanda e, de outro, o sistema internacional caracterizado pela liberalização progressiva de fluxos de comércio e capital.

¹⁷ Cabe mencionar Rui Barbosa em 2023, devido ao centenário de sua morte e à atuação ímpar em defesa do princípio da igualdade jurídica entre as nações que desempenhou na II Conferência da Paz da Haia, em 1907.

b) A diplomacia econômica na ONU

A defesa do desenvolvimento como aspecto necessário à segurança e à paz internacionais estendeu-se à ação brasileira na Organização das Nações Unidas (ONU). A convocação da I UNCTAD, em 1964, é tributária do apoio do Brasil e de sua atuação diplomática nos debates, estruturação e resultados. Os PED, cada vez mais numerosos e diversos, devido à descolonização afro-asiática, articularam-se no chamado “Grupo dos 77” (G77), conformado nas negociações da UNCTAD I. Posteriormente, esses países consolidaram um programa de medidas concretas e de aspirações, no contexto das negociações com os PD. Em meio aos efeitos do I Choque do Petróleo, em 1974, a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) adotou a Declaração e o Programa de Ação sobre o Estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI). A NOEI tornou-se o conceito-síntese que funde a dimensão política da demanda do desenvolvimento ao programa de reformas específicas desenhado nas sucessivas UNCTAD. Ademais, seria o principal foro do que viria a ser denominado “Diálogo Norte-Sul” nos anos 1970. Para mais detalhes sobre a UNCTAD, ver a seção seguinte.

No bojo das UNCTAD e da NOEI, discutir-se-ia a necessidade de industrialização nos PED como estratégia para superar as estruturas produtivas e econômicas de deterioração dos termos de troca entre produtos não industrializados e industrializados. Aqueles, mais exportados pelos PED, apresentariam aumentos de preços mais módicos do que estes, mais exportados pelos PD, cujo preço cresceria significativamente. Além disso, discutia-se que a industrialização precisaria ser acompanhada de medidas que reduzissem as dificuldades impostas pela competição das produções dos PED com a dos PD, não só no território deles, mas também no âmbito internacional. Outro problema a ser tratado seria o fato de que os países menores não poderiam contar com seus mercados internos para servirem de impulso à industrialização, ainda que pudessem impor proteções à indústria nascente, uma vez que não teriam demanda suficiente para incentivar a escala produtiva necessária.

Todas essas preocupações culminaram, na UNCTAD II em 1968, na criação do SGP¹⁸, que é um sistema generalizado de preferências, pautado pela não reciprocidade, não discriminação, autonomia e temporalidade¹⁹, em favor dos PED. Nele, os PD aceitariam a entrada de produtos dos PED com o pagamento de tarifas de importação menores do que as tarifas gerais, ditas de nação mais favorecida (NMF), aplicáveis aos demais membros do GATT. Constitui-se, desse

¹⁸ O SGP foi idealizado no âmbito da UNCTAD para facilitar o acesso das mercadorias de países em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo nos mercados dos PD. O primeiro SGP estabelecido foi o da CEE, em 1971. Por meio do SGP, certos produtos, originários e procedentes de países beneficiários, recebem tratamento tarifário preferencial (redução ou isenção do imposto de importação) nos mercados dos países outorgantes desse programa: Armênia, Austrália, Belarus, Canadá, Cazaquistão, EUA, Islândia, Japão, Noruega, Nova Zelândia, Reino Unido, Rússia, Suíça, Turquia e UE.

¹⁹ O SGP possui as seguintes características: a) unilateral e não recíproco: os outorgantes concedem o tratamento tarifário preferencial, sem, contudo, obter o mesmo tratamento em contrapartida; b) autônomo: cada outorgante possui seu próprio esquema, que contém a lista de produtos elegíveis ao benefício, respectivas margens de preferências (redução da tarifa alfandegária) e regras a serem cumpridas para a concessão do benefício, tais como Regras de Origem; c) temporário: cada esquema é válido por um prazo determinado, mas, historicamente, os outorgantes têm sempre renovado seus esquemas; d) autorizado no âmbito da OMC por meio da “Cláusula de Habilitação”, por tempo indeterminado.

modo, um modelo efetivo do que os PED demandavam: um tratamento especial e diferenciado, decorrente da condição de desenvolvimento relativamente menor²⁰.

No entanto, o SGP nunca se tornou um compromisso internacional vinculante e perene, porque foi mantido, por pressão dos PD, como um conjunto de medidas *ad hoc* e temporárias; uma coleção de medidas nacionais independentes, desenhadas por cada país importador e consignadas em sua legislação de maneira autônoma. Ainda, as concessões dos PD eram sempre acompanhadas de pressões por medidas que lhes favorecessem em outros setores, como o de têxteis, no qual estavam perdendo competitividade e que se apresentavam mais concorrentes – explica-se, portanto, a origem do Acordo Multifibras (1974).

Outro aspecto relevante nas demandas por industrialização é o de que ela requereria financiamento, capital e tecnologia para ocorrer. Essas necessidades poderiam ser tratadas por meio do investimento estrangeiro direto (IED). Esse tipo de investimento suscitou muitas discussões concernentes a condicionalidades, em especial às relacionadas à proteção da propriedade intelectual e à transferência de tecnologia²¹. Embora no GATT o tema tenha sido tratado, na ONU as discussões pouco evoluíram²². Os choques do petróleo, as crises na América Latina e na Ásia e a progressiva heterogeneidade entre os PED levariam à dispersão de interesses e à dificuldade de coesão nas discussões²³ no bojo da ONU e da UNCTAD.

À luz da Cláusula de Habilitação, por meio da qual o SGP foi compatibilizado com as regras do GATT, ao final da Rodada Tóquio (1973-1979), os PED intensificaram seus esforços para incrementar o comércio entre si, como atesta o Sistema Global de Preferências Comerciais entre Países em Desenvolvimento (SGPC)²⁴. O SGPC foi estabelecido no âmbito da UNCTAD,

²⁰ Países que outorgam o benefício ao Brasil: Austrália, EUA, Noruega, Nova Zelândia e Suíça. A União Econômica Eurasiática (UEE), bloco formado por Armênia, Belarus, Cazaquistão, Rússia e Quirguistão, deixou de conceder o tratamento tarifário preferencial ao Brasil no dia 12 de outubro de 2021, quando passou a vigor a Resolução nº 17 do Conselho da Comissão Econômica Eurasiática. Essa resolução estabeleceu que o Brasil e outros 74 PED deixaram de ser beneficiários do SGP da UEE, pois, devido a melhoras em indicadores econômicos, não há mais atendimento aos critérios para recebimento da assistência econômica por parte da UEE, estabelecidos pela resolução do Conselho da Comissão nº 47, de 6 de abril de 2016.

²¹ A questão do acesso à tecnologia na perspectiva dos PED vinha sendo tratada desde pelo menos a Resolução de 1961 da AGNU, por proposta brasileira, sobre *The Role of Patents in the transfer of Technology to Under-Developed Countries*. Proposta de código, em 1977 (vide nota de rodapé seguinte), partiu do pressuposto sustentado pelos PED de que os instrumentos tradicionais de transferência de tecnologia, regulados pelas legislações de proteção da propriedade intelectual e de proteção da concorrência, não possibilitavam o acesso fluído ao conhecimento.

²² Em 1977, houve a negociação, no âmbito da UNCTAD, de um código de conduta sobre transferência de tecnologia a partir de decisão da AGNU. As discussões a respeito desse código, na década de 1980, instavam os PD a promover a transferência de tecnologia e a incentivar a atuação de suas empresas nesse sentido, usando, inclusive, seus programas de ajuda ao desenvolvimento. O código, na forma que suas minutas tomaram nos anos 1980, visava à definição de práticas que deveriam ser evitadas nos contratos de transferência de tecnologia e nas práticas de empresas, como restrição à exportação a terceiros mercados, restrições ao desenvolvimento de inovações para adaptação local, etc. As negociações prologaram-se até 1994, quando a AGNU adotou resolução reconhecendo não haver condições para prosseguir as negociações sobre o código de transferência de tecnologia, enquanto, no âmbito da conclusão da Rodada Uruguai (1986-1994) do GATT, firmou-se ambicioso acordo de medidas de propriedade intelectual, o TRIPS.

²³ A Reunião de Cúpula de Cancun sobre Cooperação e Desenvolvimento, em 1981, decorrente do Relatório Brandt, é marco do malogro dos esforços dos PED para um compromisso de financiamento ao desenvolvimento no âmbito da UNCTAD. Os PD deveriam comprometer-se com fluxos estáveis de ajuda oficial ao desenvolvimento (ODA, na sigla em inglês).

²⁴ O Brasil realizou, em janeiro de 2023, o depósito do instrumento de ratificação do Protocolo da Rodada São Paulo ao SGPC. A III Rodada de Negociações do SGPC, ou Rodada São Paulo, foi lançada durante a XI UNCTAD, ocorrida no Brasil, em 2004, com o objetivo de ampliar o escopo e aprofundar as preferências tarifárias do esquema. Concluída

criado em 1988 e em vigor a partir de 1989, com o objetivo de promover e ampliar os laços comerciais entre PED da África, da Ásia e da América Latina. Atualmente, o SGPC conta com 42 países participantes outorgantes, além do MERCOSUL²⁵. Assim, pode-se dizer que, por intermédio das concessões comerciais entre seus membros, o SGPC tem por meta tanto promover quanto ampliar os relacionamentos comerciais entre os PED, não somente em benefício próprio, mas também em benefício do comércio global, ao ampliar os fluxos de comércio por meio da concessão de benefícios comerciais maiores entre PED (mais favoráveis do que as cláusulas de NMF). Isso pode ser feito, por exemplo, na forma de concessão de cortes tarifários que sejam *erga omnes* entre os países que são parte do SGPC. Outro aspecto importante é que os participantes do SGPC visam a incrementar sua participação na economia global, identificando complementaridades entre as suas economias, para explorarem o potencial para a cooperação comercial existente. Por fim, os benefícios aos exportadores são obtidos por meio de margem de preferência (redução) percentual outorgada pelos países participantes, aplicáveis sobre a tarifa alfandegária em vigor no país participante, para os produtos constantes da sua lista de concessões, quando satisfizerem as regras de origem e estiverem acompanhados do certificado de origem do SGPC.

c) A diplomacia econômica no GATT

O GATT surgiu da lógica de que era necessário haver um regime multilateral de comércio que disciplinasse as trocas, evitando e reduzindo o protecionismo comercial que outrora causara crises. Um dos pilares desse sistema era, justamente, o tratamento igualitário, sob a égide da cláusula NMF, na qual todas as benesses tarifárias ofertadas a um parceiro comercial que fosse parte contratante do GATT deveriam ser, automaticamente, concedidas às demais partes.

Após esforços para aprimorar o tratamento dado aos PED no âmbito do sistema multilateral de comércio, aprovou-se, em 1965, sob o impacto da UNCTAD I, a Parte IV do GATT, na qual há três longos artigos, de natureza programática, sem dispositivos operacionais ou compromissos específicos. Essa nova parte do GATT reconhecia:

- 1) a diferença de padrões econômicos e produtivos entre os países “menos desenvolvidos” e os “outros países”;

na Reunião Ministerial de Foz do Iguaçu (2010), a Rodada São Paulo alcançou resultados ambiciosos, que preveem margem de preferência de 20% nas tarifas aplicadas para os produtos elencados nas listas de concessões apresentadas pelos participantes. O protocolo institui preferências comerciais para mais de 47 mil produtos em onze países: Argentina, Brasil, Coreia do Sul, Cuba, Egito, Índia, Indonésia, Malásia, Marrocos, Paraguai e Uruguai. Segundo estimativas da UNCTAD, a implementação do protocolo geraria ganhos da ordem de US\$ 14 bilhões. Até o momento, Argentina, Brasil, Cuba, Índia, Malásia e Uruguai já ratificaram o protocolo. Para que suas ratificações tenham efeito, todos os Estados Partes fundadores do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) devem ratificar o protocolo, de forma que ainda falta a ratificação do Paraguai para que o protocolo entre em vigor para o bloco.

²⁵ São eles: Argélia; Argentina; Bangladesh; Benim; Bolívia; Brasil; Cameroun; Chile; Colômbia; Coreia do Norte; Coreia do Sul; Cuba; Equador; Egito; Gana; Guiné; Guiana; Índia; Indonésia; Irã; Iraque; Líbia; Malásia; México; Marrocos; Moçambique; Myanmar; Nicarágua; Nigéria; Paquistão; Peru; Filipinas; Singapura; Sri Lanka; Sudão; Tailândia; Trinidad e Tobago; Tunísia; Tanzânia; Venezuela; Vietnã; Zimbábue; além do MERCOSUL. Nota-se que o Paraguai e o Uruguai não participam do SGPC a título individual, apenas como parte do MERCOSUL. A adesão do MERCOSUL como bloco ao acordo, com base em decisão do Conselho do Mercado Comum (CMC) de 2000, substituiu as listas de concessões individuais de Argentina e Brasil.

- 2) a dependência de produtos de base²⁶ e a consequente necessidade de melhores termos comerciais para estes produtos; e
- 3) a necessidade de diversificação produtiva e de assistência financeira. Ademais, havia promessas futuras de privilegiar o acesso de produtos de interesse dos PED aos mercados dos PD.

Embora pouco efetiva, a Parte IV²⁷ foi um avanço a longo prazo, porque serviu de fundamento para a diferenciação jurídica dos PED no sistema GATT/OMC, abrindo caminho para o *waiver* de 1971 e para a Cláusula de Habilitação de 1979. Dada a baixa eficácia dos dispositivos da Parte IV, os instrumentos que terminaram sendo mais relevantes para se alcançar um tratamento “especial e diferenciado” dos PED no regime GATT 1947 foram os que já haviam sido acordados na sessão de revisão de 1954-1955, que definiu o texto, ainda vigente, do Artigo XVIII do GATT. O artigo XVIII introduziu flexibilidades e exceções às regras do GATT para que PED renegociassem concessões tarifárias (Seção A), adotassem restrições quantitativas por motivo de dificuldades no balanço de pagamentos (Seção B)²⁸ ou excetuassem as regras do GATT para proteger ou incentivar indústrias nascentes (Seção C), possibilidade também estendida em sua Seção D aos países cuja economia estivesse “em processo de desenvolvimento, mas que não se enquadrassem nos critérios de PED indicados acima”²⁹.

O *waiver* de 1971 aprovado no GATT autorizou, por um período de dez anos, a concessão de preferências sob a égide do SGP aprovado em 1968 na UNCTAD II, consagrando a diferenciação dos direitos e das obrigações de PED e dos PD. Assim, finalmente se abria margem para a concretização de um item importante do programa de reformas da ordem econômica impulsionado pelo G77 – o tratamento diferenciado –, mas não se trazia segurança, na medida em que tinha um prazo limitado de validade. A diplomacia econômica brasileira respondeu com

²⁶ Os produtos de base compunham grande parte das exportações dos PED nas décadas de 1950 a 1990, em um momento em que esses buscavam tanto promover a ISI quando garantir o acesso a mercados de seus principais produtos de exportação, cujos ganhos contribuiriam para o projeto de industrialização. Nesse sentido, em negociações plurilaterais com os PD, os PED lograram, em troca de concessões em outros temas, a celebração dos acordos de administração de comércio e de preços desses produtos. Trata-se dos seguintes acordos: 1) café (1962); 2) açúcar (1968); 3) cacau (1973); 4) borracha natural (1980); 5) estanho (1981); 6) juta (1982); e 7) madeiras tropicais (1983). Progressivamente esses acordos deixariam de ter cláusulas de regulação econômica.

²⁷ Baseada no “equilíbrio de direitos e obrigações”, a Parte IV do GATT produziu efeito distinto do almejado previamente, de maior abertura de mercados em favor dos PED. O princípio da não reciprocidade (*less than full reciprocity*) contribuiu para o desengajamento dos PED, pois, num contexto em que vários seguiam o modelo ISI, não realizar concessões tarifárias ainda era mais importante do que obtê-las; ao passo que, do ponto de vista dos PD, concentrados no avanço do comércio intra-industrial entre eles, os PED eram mercados pouco relevantes.

²⁸ O Brasil invocou amplamente a exceção do Artigo XVIII B até os anos 1990, com base nas repetidas dificuldades de balanço de pagamentos que caracterizavam o modelo de ISI do País.

²⁹ Em 1967, o Brasil obteve um *waiver* para modificar sua lista de concessões tarifárias, a Lista III, e poder aplicar novas tarifas às importações acima dos níveis anteriormente consolidados, enquanto negociava novos compromissos tarifários para compensação. Quando as negociações foram finalmente concluídas, em 1974, as transformações da economia brasileira e as dificuldades geradas pela crise do petróleo levaram o Brasil a alterar novamente suas tarifas e solicitar renegociação da Lista III. Em 1975, o Brasil alegou que as retiradas tinham sido feitas para proteção da indústria nascente, no contexto do Artigo XVIII, não sendo, portanto, necessário um *waiver*. A Comunidade Econômica Europeia (CEE) e os EUA não aceitaram as alegações e insistiram na obrigatoriedade do *waiver*, a fim de que houvesse negociação de compensações no bojo do Artigo XXVIII do GATT. A negociação acabou fundindo-se àquela da Rodada Tóquio, na qual o tratamento diferenciado permitiu que os PED não aplicassem a fórmula da redução tarifária ampla com que os PD se comprometeram.

participação ativa na criação do SGP e sua incorporação ao sistema GATT, passando a buscar meios de conferir-lhe maior estabilidade e alcance³⁰.

A Cláusula de Habilitação de 1979 proveu estabilidade jurídica permanente para o SGP e para acordos preferenciais entre PED sem a necessidade de observância do Artigo XXIV do GATT, retirando-o da incerteza do limite temporal e da exposição a contra-demandas no momento da renovação do *waiver* que permitia violar a cláusula NMF. Ela não foi formulada como emenda ao GATT, de modo que não abriu propriamente uma nova exceção à cláusula NMF. Contudo, foi amplamente aplicada. Ao longo das décadas de 1970 e 1980, os PED utilizaram o tratamento especial e diferenciado garantido pelo *waiver* de 1971 mais para isentar-se de obrigações do que para receber acesso adicional aos mercados. Havia duas áreas que não eram beneficiadas pelo TED: 1) o comércio de produtos agrícolas; 2) o comércio de produtos têxteis³¹. Também, pouco tratados eram os setores dos PED de maior industrialização: 1) aço; 2) automóveis. A Rodada Uruguai³² prometia a gradual reincorporação destes setores de interesse dos PED nas regras multilaterais, em contrapartida a maior incorporação dos PED nas regras do sistema, as quais não seriam as mesmas e incluiriam os então chamados “novos temas”: propriedade intelectual, serviços e investimentos. Com a multilateralização dos Códigos de Tóquio e a expansão do escopo normativo, a conclusão da Rodada Uruguai representou uma enorme incorporação dos PED ao sistema de regras do GATT/OMC³³.

O TED na OMC concede aos PED direitos especiais e permite aos PD tratá-los mais favoravelmente³⁴. As medidas especiais incluem: prazo mais longo para implementação dos

³⁰ Nas negociações tarifárias, o Brasil orientava-se pelo princípio da não reciprocidade em todas as suas propostas, a começar pela defesa de que os PD aceitassem consolidar a concessão de preferências tarifárias aos PED, a serem incluídas nas listas nacionais de compromissos tarifários; em troca, os PED ofereceriam contrapartidas não equivalentes e aceitaram salvaguardas, como quotas tarifárias.

³¹ O comércio de produtos agrícolas e o de têxteis estavam virtualmente afastados das regras normais que regiam o comércio. Em relação aos agrícolas, um *waiver* de 1955, que permitia aos EUA desviar de suas obrigações na área agrícola, a manutenção da Política Agrícola Comum (PAC) da CEE também à margem dos compromissos e o pouco interesse dos principais parceiros comerciais em negociações no setor contribuíram para o aumento de barreiras tarifárias e quantitativas, bem como para elevados subsídios à produção e à exportação. No caso dos têxteis. No caso dos têxteis, a perda de competitividade relativa dos PD e o aumento do protecionismo dos PED fizeram com que estes preferissem um ajuste da restrição em vez da aplicação à revelia das regras de restrições unilaterais. A mesma lógica aplicava-se a setores de maior industrialização (como aço e alumínio), cujo comércio estava limitado por acordos de restrição voluntária de exportação (VRA, na sigla em inglês).

³² A Rodada Uruguai, iniciada no âmbito do GATT em 1986 e concluída em 1994, com a criação da OMC, renegociou quase todos os códigos de medidas não tarifárias da Rodada Tóquio; criou novas regras para o comércio agrícola, com a inclusão de limites, ainda que frouxos, para subsídios à produção e exportação; acordou a extinção gradual do acordo multifibras; proibiu os VRA e criou novas regras para salvaguardas gerais; agregou novas regras de proteção da propriedade intelectual às vigentes por cerca de um século no sistema que deu origem à Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI); criou Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS, na sigla em inglês); e alterou profundamente o GATT.

³³ O Brasil participou ativamente das negociações, exercendo posição de liderança entre PED e contribuindo para a discussão dos dispositivos de TED adaptados aos contextos específicos da negociação. Ao final das negociações, o Brasil “retorna” de maneira mais completa ao sistema multilateral de comércio em paralelo ao “retorno” de têxteis, aço e, ainda que de forma incompleta, agricultura.

³⁴ Os principais instrumentos legais que fundamentam o TED atualmente são: o Acordo Constitutivo da OMC; o GATT (Parte IV, Artigo XVIII, decisões de 1979 e decisão sobre balanço de pagamentos no GATT 1994); Cláusula de Habilitação (*Decision on Differential and More Favourable Treatment, Reciprocity and Fuller Participation of Developing Countries*, de 1979); GATS (Artigos IV e XII); TRIPS (Artigos 66 e 67)

compromissos negociados³⁵; ações para aumentar oportunidades de comércio para esses países; medidas reforçando a todos os membros da OMC a necessidade de resguardar os interesses comerciais de PED³⁶; apoio aos PED para desenvolverem a capacidade de realizar o trabalho da OMC, lidar com disputas comerciais e estabelecer padrões técnicos³⁷; e ações relacionadas aos membros de menor desenvolvimento relativo (PMDR). Atualmente, de um lado, os PMDR pressionam por uma diferenciação dos PED mais avançados para garantir comércio preferencial, flexibilidade e isenção de compromissos. De outro, os PD pressionam os países de industrialização recente (NIC, na sigla em inglês), os emergentes e os países de renda média alta, para assumir maiores compromissos e um grau maior de abertura comercial. Ressaltam que já não são simples PED – Brasil está entre eles.

Vivencia-se hoje uma crise do TED diretamente imbricada na crise do sistema multilateral de comércio³⁸. No impasse em curso, por um lado, países que não deixaram de ser PED, mas que se tornaram grandes atores no comércio mundial, resistem a renunciar à demanda de aplicação automática do TED a seus compromissos. Por outro, os PD, que dominaram o desenho do sistema até a Rodada Uruguai, resistem a abrir mão de vantagens estabelecidas e de certo TED às avessas presente em algumas áreas como a agricultura³⁹. Apesar de o Brasil, por exemplo, ter anunciado, em 2019, que começaria a abrir mão, gradualmente, de demandar o TED que lhe é facultado pela condição de PED, não houve nenhum compromisso formal quanto a essa renúncia, apenas declarações em um outro momento sociopolítico da política externa pátria, já revertido no governo Lula. Cabe notar que, atualmente, não se questiona a definição de PED ou a decisão de cada país de se declarar como tal, mas, sim, o uso de alguns PED, sobretudo aqueles mais desenvolvidos relativamente, dessa condição para demandar TED na OMC, como também é o caso de Índia e China.

Com efeito, a classificação dos membros da OMC enquanto o grau de desenvolvimento não coaduna com a realidade econômica dos países. Enquanto os PMDR são determinados

³⁵ Exemplos: Acordo de Agricultura permite aos PED prazo para implementação dos compromissos de redução de até dez anos, ao passo que para PD é de seis anos. PMDR não possuem prazo para redução dos compromissos. O Acordo sobre Medidas de Investimentos Relacionadas ao Comércio (TRIMS, na sigla em inglês) concede prazo de cinco anos para os PED e sete anos para PMDR contra dois anos para os PD em caso de notificação para eliminação de qualquer TRIMs sob o Artigo 5.1. Há diversos outros exemplos, como no Acordo de Valoração Aduaneira, no de Subsídios e Medidas Compensatórias (PED ou país com renda *per capita* menor que US\$ 1.000 têm oito anos para implementar a proibição de subsídio às exportações) e no Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual relacionados ao Comércio (TRIPS, na sigla em inglês), permitindo aos PED de adiar a aplicação do Acordo em cinco anos contra um ano dos demais membros.

³⁶ Exemplos: o Acordo *Antidumping* assegura medidas especiais aos PED pelos PD nessa matéria; o Acordo de Subsídios e Medidas Compensatórias instiga que qualquer investigação nessa matéria siga parâmetros diferenciados e seja concluída o mais breve possível; o Acordo de Salvaguardas não se aplica a PED quando seu percentual da importação do produto em questão represente menos que 4% coletivamente ou 9% do total importado de produto similar pelo país importador; os acordos de medidas sanitárias e fitossanitárias (SPS, na sigla em inglês) e de barreiras técnicas ao comércio (TBT, na sigla em inglês) também propiciam condições especiais a PED.

³⁷ Várias ações nesse sentido, em especial nos Acordos SPS, TBT, de Valoração Aduaneira (Artigo VII) e TRIPS.

³⁸ No âmbito da Rodada Doha da OMC, acordou-se que os procedimentos associados ao TED seriam revistos, a fim de que fossem fortalecidos para se tornarem mais precisos, efetivos e operacionais. Diversas propostas foram feitas por PED e PMDR. A maioria delas vieram do Grupo Africano e dos PMDR. Essas propostas relacionam-se aos principais acordos da OMC, como o GATS, o GATT e o TRIPS. A Conferência Ministerial de Bali (2013) estabeleceu um mecanismo de monitoramento para revisar e analisar a implementação do TED. O Comitê de Comércio e Desenvolvimento (CTD, na sigla em inglês) foi incumbido de identificar quais dos procedimentos de TED são vinculativos e de considerar as implicações práticas e legais de tornar vinculados aqueles que são discricionários.

³⁹ Os PD, em geral, dispõem de direitos à concessão de subsídios à produção agrícola de que não dispõem a maioria dos PED, como a China e a Índia.

segundo critérios de renda, ativos humanos e vulnerabilidade econômica e ambiental estabelecidos pela ONU, os demais têm a liberdade de assim se definirem como PED ou PD. Isto tem gerado impasse nas negociações da OMC envolvendo o princípio do TED. Alguns PED emergentes, por exemplo, são grandes atuantes do Sistema de Solução de Controvérsias (SSC) da OMC, em especial em face de práticas desleais de comércio e as respectivas medidas de defesa comercial. Nas soluções de controvérsias, Brasil e México os maiores reclamantes logo após os PD, enquanto China e Índia são os maiores reclamados, atrás somente de EUA e União Europeia (UE). Em relação às medidas de defesa comercial, China e Índia destacam-se como o maior alvo de medidas compensatórias e, no que concerne às medidas *antidumping*, a China é disparadamente a maior destinatária dessas ações. O elevado número de medidas de defesa comercial impostas contra alguns PED demonstra seu poder de influência sobre o comércio internacional. Brasil e Indonésia também possuem atuação expressiva no SSC, distanciando-se significativamente de outros PED, como a África do Sul e o Uruguai. Isto gera novos desafios para a organização com relação à implementação do princípio do TED.

Para Cozendey, no cenário atual, torna-se necessário grande pragmatismo e espírito de adaptação para buscar fórmulas para a convivência, dentro do sistema multilateral de comércio, de formas de organização nacionais da economia que já não têm a homogeneidade do regime não universal presidido pelo GATT no período da Guerra Fria. Neste quadro, a defesa dogmática do TED por atores importantes, bem como as tentativas de ignorar as assimetrias persistentes por outros, entram na composição das dificuldades e não das soluções. Segue sendo necessária a adaptação das regras e negociações às realidades diferenciadas dos membros do sistema internacional de comércio. Um ataque sistemático e indiscriminado ao TED provoca redução dos níveis de racionalidade do debate.

III. Organização Mundial do Comércio (OMC)

a) Aspectos gerais

A Organização Mundial do Comércio (OMC) é uma organização internacional, com personalidade jurídica, criada pelo Acordo de Marraquexe (1994) e estabelecida em 1995. Trata-se de organização independente em relação à ONU: não é agência especializada da ONU tampouco parte do sistema onusiano, mas se relaciona com ele. No momento de sua criação, contava com 128 membros, entre eles o Brasil. Atualmente, conta com 166 membros⁴⁰, sendo que nem todos são Estados, pois há territórios aduaneiros autônomos, como Taiwan e Hong Kong, e uma organização internacional, a União Europeia (UE), como membros. A sede da organização fica em Genebra, e as línguas oficiais são inglês, francês e espanhol.

Os três pilares da OMC são:

- 1) o negociador: negociar regras para o comércio internacional de bens, serviços, propriedade intelectual e outras matérias que os membros venham a acordar seja de questões relacionadas aos acordos existentes, seja para novos temas relacionados ao comércio (Art. 3º, 2 do Acordo de Marraquexe);
- 2) o de revisão de políticas comerciais e transparência: zelar pela adequada implementação dos compromissos assumidos; e
- 3) o de solução de controvérsias (ou jurisdicional): resolver controvérsias entre os membros.

Ao final da Rodada Uruguai, os países participantes adotaram a Declaração de Marraquexe, a Ata Final da Rodada Uruguai e o Acordo de Marraquexe (que estabelece a OMC), que é composto pelos seguintes anexos:

- Multilaterais, de adesão obrigatória (*single undertaking*) a membros da OMC:
 - Anexo 1:
 - 1A: Acordos Multilaterais sobre o Comércio de Bens:
 - Tarifas e Comércio (GATT 1994, na sigla em inglês);
 - Agricultura;
 - Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (SPS, na sigla em inglês);
 - Têxteis e Vestuário (sem vigência a partir de 2005);
 - Barreiras Técnicas ao Comércio (TBT, na sigla em inglês)⁴¹;
 - Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio (TRIMS, na sigla em inglês);
 - Antidumping;
 - Valoração Aduaneira;
 - Inspeção Pré-Embarque;
 - Regras de Origem;
 - Licenciamento de Importações;
 - Subsídios e Medidas Compensatórias;
 - Salvaguardas; e
 - Facilitação do Comércio (adotado em 2013);

⁴⁰ Timor-Leste e Comores formalizaram sua adesão à OMC em 26 de fevereiro de 2024, no âmbito da MC13. Ambos ingressaram oficialmente na organização em agosto de 2024.

⁴¹ Em outubro de 2024, o Brasil sediou o Seminário Regional de Barreiras Técnicas ao Comércio, promovido pela OMC, com apoio do Ministério das Relações Exteriores e do Inmetro, no contexto dos trinta anos do Acordo TBT.

- 1B: Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS, na sigla em inglês);
- 1C: Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS, na sigla em inglês);
- Anexo 2:
 - Entendimento sobre Solução de Controvérsias;
- Anexo 3:
 - Mecanismo de Exame de Políticas Comerciais (TPR);
- Plurilaterais⁴², de adesão opcional para membros da OMC:
 - Anexo 4:
 - Compras Governamentais (Brasil negocia adesão);
 - Comércio de Aeronaves Civis (Brasil formalizou os termos de acesso em novembro de 2023, que precisam ser aprovados pelo Congresso Nacional);
 - Produtos Lácteos (sem vigência a partir de 1997; Brasil não fez parte); e
 - Carne Bovina (sem vigência a partir de 1997; Brasil era parte)

b) Estrutura

Os principais órgãos da estrutura institucional da OMC são:

- 1) Conferência Ministerial: é o mais alto órgão decisório da organização, responsável por conduzir o direcionamento político, e deveria reunir-se a cada dois anos;
- 2) Conselho Geral: reúne-se inúmeras vezes ao ano em Genebra, conduzindo as negociações e o trabalho regular na OMC, mas também atua⁴³ como Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) e Órgão de Revisão de Política Comercial (TPRB, na sigla em inglês);
- 3) Conselhos vinculados: ao GATT (Conselho sobre o Comércio de Bens), ao GATS (Comércio de Serviços) e ao TRIPS (Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual);
- 4) Comitês: vinculados diretamente ao Conselho Geral (como o Comitê de Negociações Comerciais e as sessões especiais negociadoras de comitês regulares) ou ao Conselho sobre Comércio de Bens (agricultura, SPS, TBT, acesso a mercados, etc.) ou ao Conselho sobre o Comércio de Serviços; e
- 5) Secretariado: desempenha funções de suporte técnico e administrativo aos membros da organização, em especial aos Países de Menor Desenvolvimento Relativo (PMDR), é chefiado, desde março de 2021, pela diretora-geral (DG) Ngozi Okonjo-Iweala⁴⁴, com mandato de quatro anos, renovado a partir de 2025.

⁴² Esses não são os únicos acordos plurilaterais acordados no âmbito do GATT/OMC, mas nem todos foram incorporados ao Anexo 4. O mais famoso deles é o Acordo de Tecnologia da Informação (ITA, na sigla em inglês), adotado na Conferência Ministerial de Singapura, em 1996, e expandido na de Nairóbi, em 2015. Outro acordo plurilateral é o de Comércio de Produtos Farmacêuticos (*Pharma Agreement*), adotado em 1994, no contexto das iniciativas setoriais que vinham sendo negociadas na Rodada Uruguai. O Brasil não faz parte desses acordos.

⁴³ Na prática, o Conselho Geral também atua, mas de maneira informal, como Comitê de Negociações Comerciais.

⁴⁴ A sétima DG da OMC é a primeira mulher e a primeira pessoa de origem africana a desempenhar a função. Okonjo-Iweala foi antecederida pelo embaixador brasileiro Roberto Azevêdo (no cargo entre 2013-2020, tendo renunciado na metade do segundo mandato) e é assessorada por quatro diretores-gerais adjuntos, que provêm de grupos regionais diferentes. Em outubro de 2024, deu-se início ao processo sucessório, no qual Okonjo-Iweala é candidata à reeleição. Sem rivais no processo, Okonjo-Iweala foi reeleita pelo Conselho Geral em novembro de 2024, para iniciar mandato em setembro de 2025. Ao apresentar sua visão para o segundo mandato, Okonjo-Iweala declarou que trabalhará pelo avanço das negociações sobre a liberalização do comércio agrícola internacional, de interesse prioritário para o Brasil, e ampliará esforços para reconstruir o mecanismo de solução de controvérsias. Na ocasião, Okonjo-Iweala fez

c) Princípios gerais da OMC

Há uma série de princípios que regem os trabalhos e as negociações na OMC. A seguir, apresentam-se os principais:

- 1) Nação mais favorecida (NMF): trata-se da lógica de que benefícios concedidos aos produtos de um membro da OMC devem ser estendidos aos demais, sem discriminação;
- 2) Tratamento nacional: refere-se à noção de que, uma vez em território nacional, produtos estrangeiros devem receber o mesmo tratamento concedido aos produtos nacionais, sem favorecimento ou desfavorecimento;
- 3) Previsibilidade: diz respeito à concepção de que regras comerciais devem ser previsíveis e consolidadas, por meio de listas de compromissos tarifários para bens e de listas de ofertas em serviços;
- 4) Concorrência leal: trata-se de garantir um comércio internacional justo e livre de práticas desleais, sem subsídios e outras práticas distorcivas;
- 5) Eliminação geral de restrições quantitativas: refere-se ao impedimento de que os membros façam restrições quantitativas, como quotas ou proibições, para proteger seus produtos;
- 6) Tratamento especial e diferenciado (TED) para países em desenvolvimento (PED): concerne à noção de que os PED terão flexibilidades, vantagens tarifárias e medidas mais favoráveis, na execução de instrumentos negociados; e
- 7) *Single undertaking*: base do sistema multilateral de comércio, refere-se à ideia de que quaisquer novos compromissos apenas passarão a vigorar quando aceitos e adotados por todos os membros da OMC (há exceções, como os acordos plurilaterais herdados do GATT) – “nada está acordado até que tudo esteja acordado”.

Também entre as regras da OMC, vale destacar a admissibilidade de acordos de livre comércio e uniões aduaneiras e a existência de exceções gerais e de segurança. Como uma das inovações ao GATT, houve o fim da chamada “cláusula do avô”, que permitia a não implementação de acordos referentes às regras sobre comércio, caso fossem incompatíveis com a legislação interna mais antiga da parte contratante.

d) As conferências ministeriais da OMC de 1996 a 2017

i. MC1: Singapura, 1996

Nessa ministerial, houve a celebração do Acordo sobre Tecnologia da Informação (ITA, na sigla em inglês), de caráter plurilateral⁴⁵, do qual o Brasil não é parte. Ainda na MC1, foram pautados os chamados “Temas de Singapura”, “novos temas” nas negociações para liberalização comercial, de maior interesse dos países desenvolvidos (PD), como comércio e investimentos, políticas de concorrência, transparência nas compras governamentais e facilitação do comércio, que não são aceitos pelos PED. Nas discussões sobre as chamadas “cláusulas social e ambiental”, os PED resistiram a aceitar quaisquer compromissos.

referência especial ao lançamento da Aliança Global contra a Fome e a Pobreza pelo presidente Lula, no G20, com o objetivo de erradicar a fome no mundo até 2030, e registrou o apoio da OMC à iniciativa, que considera central para o enfrentamento da insegurança alimentar no planeta.

⁴⁵ Esse acordo não foi incluído no Anexo 4 do Acordo de Marraquexe, de modo que não integra a lista oficial de acordos plurilaterais no âmbito da OMC.

ii. MC2: Genebra, 1998

Tratou-se de uma ministerial preparatória para o lançamento da “Rodada do Milênio” da OMC. Ademais, foi uma conferência que celebrou os 50 anos do estabelecimento do sistema multilateral de comércio. Foi adotada a Declaração sobre o Comércio Eletrônico Global, e, para examinar os aspectos comerciais do tema, estabeleceu-se o programa de trabalho da OMC sobre comércio eletrônico. Os resultados mais relevantes desse programa foram: a definição do termo comércio eletrônico, que é entendido como a produção, a distribuição, o *marketing*, a venda ou a entrega de bens ou serviços por meio eletrônico; e o estabelecimento da moratória de não imposição de direitos aduaneiros sobre transações eletrônicas. Ademais, reafirmaram-se esforços de cooperação técnica para que os PED se beneficiem do comércio internacional.

iii. MC3: Seattle, 1999

A edição foi marcada por protestos antiglobalização bastante significativos (registraram-se dezenas de milhares de manifestantes no conjunto de protestos, que chegou a ser chamado “batalha de Seattle”). Ademais, por falta de uma agenda comum, mormente entre os PD e os PED, o objetivo de lançar “Rodada do Milênio” foi malogrado.

iv. MC4: Doha, 2001

Foi lançada a chamada Rodada Doha, ou Rodada Doha do Desenvolvimento, a primeira rodada de negociações no âmbito da OMC. Entre os temas discutidos, notam-se: comércio de produtos agrícolas, comércio de produtos não agrícolas (NAMA, na sigla em inglês), regras (*antidumping*; subsídios e direitos compensatórios, inclusive subsídios à pesca; áreas de livre comércio e uniões aduaneiras); comércio de serviços; regras sobre tratamento especial e diferenciado para PED; dispositivos de propriedade intelectual (TRIPS); facilitação do comércio; comércio e meio ambiente; reconhecimento de que TRIPS comporta exceções de saúde pública (o que levou ao licenciamento compulsório de fármacos e à proliferação da produção de medicamentos genéricos)⁴⁶; sugestão de criação da categoria de “produtos especiais”, que são mais sensíveis para PED (subsistência, segurança alimentar e desenvolvimento rural).

Houve um impasse em relação à grande barganha da Rodada Doha: concessões em temas de agricultura por parte dos PD, assunto de interesse ofensivo dos PED, e concessões em temas como serviços e produtos não agrícolas por parte dos PED, assunto de interesse ofensivo dos PD. Se, na Rodada Uruguai, as grandes decisões tendiam a ser tomadas com base nos interesses do chamado *Quad* (Estados Unidos – EUA –, Comunidade Econômica Europeia – CEE –, Japão e

⁴⁶ O Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS) cobre temas como direitos de cópia, marcas e patentes e segue os princípios da não discriminação (CNMF e tratamento nacional). Há, no acordo, a previsão de licenciamento compulsório, que se refere à autorização governamental para a produção de um produto patenteado sem o consentimento do detentor da patente, em casos particulares. Brasil e Índia, com participação da África do Sul, articularam-se, em 2001, no bojo da OMC, em defesa do licenciamento compulsório de antirretrovirais. Neste ano, foi aprovada a Declaração de Doha sobre o TRIPS e Saúde Pública, a qual reafirmou o direito dos membros da OMC de usar as flexibilidades do TRIPS para proteger a saúde pública. Em 2003, os membros da OMC acordaram a possibilidade de os PED importarem medicamentos genéricos produzidos sob licenciamento compulsório, um dispositivo que foi incluído no TRIPS por meio de um protocolo de emenda aprovado em 2005 e em vigor desde 2017.

Canadá), na Rodada Doha, configurou-se um grupo importante, o *new Quad*, formado por EUA, União Europeia (UE), Brasil e Índia, demonstrando a ascensão dos grandes países emergentes em temas econômico-comerciais na agenda internacional. Por fim, cabe mencionar o ingresso da China na OMC, com um prazo de quinze anos para reconhecimento como economia de mercado⁴⁷.

v. MC5: Cancún, 2003

Houve a projeção do G20 agrícola nas negociações comerciais, uma ampla coalizão Sul-Sul monotemática, sob liderança de Brasil e Índia, estabelecida às vésperas da ministerial, como reação contra a proposta-quadro de EUA e UE para limitar concessões sobre agricultura. Nas negociações NAMA, Brasil é parte da coalizão NAMA-11, que defende flexibilidade para políticas industriais dos PED.

Dado o fracasso da MC5, houve debates em Genebra, em 2004, em reunião do Conselho Geral, para retomar as negociações antes da MC6 para alcançar algum acordo. Neste objetivo, obteve-se progresso com a adoção do “Pacote de Julho”, que consolidou um *framework* para as negociações. Formularam-se recomendações específicas para as negociações em temas como serviços em agricultura, NAMA e facilitação de comércio. Cabe notar que os entendimentos não foram articulados pelo *Quad*, mas, sim, por EUA, UE, Brasil, Índia (*new Quad*) e Austrália. Ainda, após a aprovação do Pacote de Julho, entendeu-se que não seria possível cumprir o prazo de 1º de janeiro de 2005 para a conclusão da rodada, conforme originalmente previsto na Declaração de Doha.

vi. MC6: Hong Kong, 2005

A conferência foi marcada por uma expectativa renovada quanto aos avanços possíveis⁴⁸, dados os entendimentos em julho de 2004, porquanto se esperava que o *framework* conduzisse a compromissos concretos. Os temas agrícolas seguiam sendo centrais nas discussões. Os PD declararam estarem comprometidos com a eliminação dos subsídios agrícolas até 2013. Há, também, discussões de propostas de criação de Mecanismo Especial de Salvaguardas (SSM, na sigla em inglês) para permitir que PEDs protejam produtos especiais de surtos de importação, com base em um “gatilho” baseado em preço ou quantidade, sem necessitar comprovar danos causados pela liberalização comercial.

vii. MC7: Genebra, 2009

Em julho de 2008, encontro miniministerial em Genebra fracassa em concluir a Rodada Doha, em razão especialmente de oposição da Índia ao texto de criação do SSM para PED, considerada pela delegação indiana aquém de seus interesses. O apoio do Brasil e de outros PED ao texto apresentado pelo DG, Pascal Lamy, na busca do consenso necessário para concluir as negociações, provocou divergências dentro do G20 Agrícola.

Em 2009, dadas as persistentes divergências quanto às negociações agrícolas e de NAMA e os impactos da crise financeira mundial, não houve negociações referentes à Rodada Doha

⁴⁷ O prazo expirou em 2016, sem que parte significativa dos Membros cumprisse com essa disposição do protocolo. Embora o presidente Lula tenha anunciado, em 2004, o reconhecimento da China como uma economia de mercado, não foram tomadas providências internas que oficializassem esse reconhecimento.

⁴⁸ Na semana anterior à MC6, o Conselho Geral aprovou emenda ao Acordo de TRIPS.

durante a MC7. Tratou-se, em essência, de uma reunião de caráter não negocial. Nesse sentido, somente se revisaram as atividades da organização, bem como a contribuição desta e do sistema multilateral de comércio para a recuperação dos países frente à crise econômica iniciada nos EUA.

viii. MC8: Genebra, 2011

Aprova-se o ingresso da Rússia na OMC, e há novas diretrizes para facilitar acesso dos países de menor desenvolvimento relativo (PMDR), com o intuito de tornar a OMC universal. Malogra tentativa de aprovar pacote parcial de resultados da Rodada Doha, o que impede a adoção de declaração ministerial, substituída por resumo da conferência, contendo elementos de orientação política relativos à importância do sistema multilateral de comércio, da temática de comércio e desenvolvimento e da retomada da rodada.

ix. MC9: Bali, 2013

Sob a direção-geral do embaixador brasileiro Roberto Azevêdo, alcançaram-se os primeiros resultados da OMC em 18 anos. Foi concluída a negociação do Acordo de Facilitação do Comércio (AFC), que preconizava reduzir os custos das transações comerciais e agilizar os processos aduaneiros, de forma a expandir o comércio mundial, gerando milhões de empregos. O AFC entrou em vigor em fevereiro de 2017, após ratificação de dois terços dos membros da OMC, inclusive a do Brasil, e, em razão de emenda ao Acordo de Marraquexe, foi incluído no rol de acordos do Anexo 1A do instrumento que criou a organização. Nesse contexto, o Brasil rompe com o princípio do *single undertaking* com o fim de aprovar o “Pacote de Bali”. Alguns aspectos de destaque da reunião ministerial são: discussões sobre as regras para o preenchimento automático de quotas tarifárias; declaração para eliminação de todas as formas de subsídio à exportação; e o reconhecimento da OMC da legitimidade dos programas de segurança alimentar nos PED, por meio da adoção de uma solução provisória para a questão dos estoques públicos para fins de segurança alimentar. Por fim, estabeleceu-se um programa de trabalho para retomada das negociações da Rodada Doha.

x. MC10: Nairóbi, 2015

Acordou-se eliminar subsídios à exportação agrícola. A decisão era demanda dos PED e dos países exportadores de produtos agrícolas há anos, dado o aspecto distorcivo que esses subsídios causam no comércio internacional, provocando uma concorrência desleal. A Decisão de Nairóbi sobre Competição nas Exportações contempla os seguintes pontos:

- 1) proibição imediata de subsídios à exportação de produtos agrícolas pelos PD e, em três anos, pelos PED, com algumas exceções;
- 2) disciplinas de financiamento aos exportadores agropecuários com apoio oficial, que foram limitadas a 18 meses, para evitar distorções nas exportações por meio de crédito subsidiado;
- 3) obrigação de equilíbrio de longo prazo para seguro de crédito aos produtos agrícolas e cobrança de prêmios proporcionais ao risco, para que os produtos agrícolas não ganhem competitividade com base no poder do financiamento público;

- 4) disciplinas iniciais para impedir que as empresas estatais exportadoras de produtos agrícolas concedam subsídios disfarçados e um programa de trabalho para desenvolver essas disciplinas;
- 5) disciplinas para evitar que a ajuda alimentar distorça a concorrência, afetando negativamente a produção interna dos países beneficiários da ajuda.

Ainda, houve decisões não relacionadas ao tema agrícola:

- 1) disciplinas sobre regras de origem aos mecanismos de preferências tarifárias em favor dos PED;
- 2) extensão do *waiver* que permite preferências comerciais no comércio de serviços aos PED;
- 3) prorrogação da moratória na cobrança de taxas no comércio eletrônico;
- 4) prorrogação da moratória sobre a chamada disputa de não violação na área de propriedade intelectual;
- 5) *waiver* para os PMDR na implementação de certas disposições do acordo TRIPS.

Houve, também, entre os participantes do ITA, decisão de expandir o acordo, de forma a eliminar tarifas em 201 produtos de tecnologia de nova geração, que correspondem a 10% do comércio global.

xi. MC11: Buenos Aires, 2017

Houve debates sobre subsídios à produção agrícola, com a apresentação de proposta do Brasil de estabelecer um teto aos subsídios concedidos por países-membros da OMC à produção, conjuntamente com Colômbia, Peru, UE e Uruguai, o que engloba também estoques públicos para fins de segurança alimentar e algodão. Ademais, propôs-se a limitação de subsídios à pesca. Em termos de decisões tomadas, destacam-se: a aprovação da continuidade das negociações sobre limitações dos subsídios concedidos à pesca até 2019; a extensão da moratória de tarifas alfandegárias em comércio eletrônico; o estabelecimento de um programa de trabalho referente às pequenas economias; criação do grupo de trabalho sobre o processo de adesão do Sudão do Sul.

Destaca-se que o Brasil apoiou o lançamento de três iniciativas plurilaterais⁴⁹ sobre:

- 1) comércio eletrônico⁵⁰, ainda em curso;
- 2) facilitação de investimentos⁵¹; e
- 3) regulamentação doméstica de serviços⁵².

⁴⁹ Trata-se da flexibilização da regra do consenso (Artigo 9 do Acordo de Marraquexe) e do princípio do *single undertaking*.

⁵⁰ Os EUA anunciaram, em outubro de 2023, a retirada de suas ofertas apresentadas em 2019 no âmbito da negociação, com o objetivo de dar ao Congresso estadunidense espaço para adotar regulamentação das grandes empresas de tecnologia.

⁵¹ As negociações do Acordo sobre Facilitação de Investimentos para o Desenvolvimento (AFID) foram concluídas em julho de 2023. Participaram das tratativas 110 Membros, dos quais 70 são PED. O texto do acordo tem como objetivos: 1) a melhoria do ambiente de investimentos dos países signatários do documento; 2) a promoção da transparência, da previsibilidade e da simplificação de medidas relacionadas a investimentos; 3) o fortalecimento do diálogo entre governos e investidores; 4) a promoção de conduta empresarial responsável; e 5) a promoção de tratamento especial e diferenciado. No total, 123 Membros, dos quais mais de 80 eram PEDs, adotaram o AFID na MC13.

⁵² A negociação, concluída em dezembro de 2021, fundamentou-se na previsão do GATS de que os Membros da OMC desenvolvam as disciplinas necessárias para garantir que medidas relacionadas a requisitos e procedimentos de qualificação, normas técnicas e requisitos e procedimentos de licenciamento não constituam barreiras desnecessárias ao comércio de serviços. Culminou na adoção de um *Reference Paper*, documento que apresenta obrigações relativas

Ainda, houve discussões sobre medidas para favorecer a participação de micro, pequenas e médias empresas (MPME) no comércio internacional. Houve, por fim, a publicação da Declaração de Buenos Aires sobre Mulheres e Comércio⁵³.

xii. MC12: Genebra, 2022

Para detalhes sobre a MC12, ver seção posterior.

xiii. MC13: Abu Dhabi, 2023

Para mais detalhes sobre a MC13, ver seção posterior.

e) Rodada Doha

Na Conferência Ministerial de Doha (MC4), em 2001, o lançamento de uma nova rodada foi possível devido ao compromisso dos PD de que haveria uma prioridade para os temas de interesse dos PED, em particular em agricultura. Aceitou-se que a própria rodada ganhasse a denominação de “Rodada Doha do Desenvolvimento” ou, em termos de seu conteúdo, “Agenda de Desenvolvimento de Doha”. Embora a negociação siga o modelo da Rodada Uruguai de *single undertaking*, estabeleceu-se que a prioridade nas negociações era a agricultura, criando-se um paralelo negociador entre o acesso a mercados para NAMA, de interesse dos PD, e o acesso a mercados de bens agrícolas, de interesse dos PED.

A Rodada Doha emergiu de um esforço de promoção de nova rodada de negociação para liberalização comercial. O contexto internacional era, contudo, instável, com crises econômicas ocorrendo na Ásia e na América Latina, o que favorecia os movimentos antiglobalização e suscitava dúvidas sobre a viabilidade de se avançar com o modelo econômico vigente, pautado pela desregulamentação e pela ampla liberalização. Os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 nos EUA também impactaram o multilateralismo comercial, pressionando as delegações a buscarem resultados significativos que transmitissem mensagem de estabilidade e de prosperidade.

A questão do desenvolvimento foi realmente central. Já no início do século, a economia global mostrava-se como uma economia em bastante movimento, já que os grandes PED demandavam maior participação nos processos decisórios centrais dos regimes internacionais, notadamente o de comércio. Por sua vez, os PD, que ainda eram os polos decisórios tradicionais do sistema, condicionavam a maior inclusão dos emergentes nos círculos decisórios formais e informais ao alinhamento às regras e à maior contribuição aos regimes, por exemplo, com concessões dos PED em temas como acesso a mercados para produtos NAMA. Os PED, agora amplamente majoritários, questionavam a existência de elevadas barreiras e regras frouxas para as políticas de subsídios em agricultura dos PD, enquanto não logravam contrapartidas em termos de acesso a mercados de produtos agrícolas.

a prazos, solicitações eletrônicas, aceitação de cópias, taxas, independência das autoridades competentes, publicação, oportunidade para comentar antes da entrada em vigor de normas, e medidas objetivas, transparentes e imparciais. Também se preveem prazos de transição, além de assistência técnica e *capacity building* para PED e PMDR.

⁵³ Em fevereiro de 2024, na MC13, o Brasil aderiu ao Acordo Global de Comércio e Gênero (ITAG, na sigla em inglês), assinado originalmente por Chile, Singapura e Nova Zelândia em 2020. Esse acordo visa a promover o reforço mútuo das políticas comerciais e de gênero e abrir novas oportunidades para aumentar a participação das mulheres no comércio.

Sendo uma rodada dedicada ao desenvolvimento, o mandato de Doha fazia amplas referências ao TED, com menções em quase todos os itens de trabalho estabelecido pela Declaração Ministerial. No entanto, no decorrer da Rodada, à medida que se ampliava a diferenciação entre os PED em termos de nível de desenvolvimento, sendo o caso da China, que acedeu à OMC em 2001, o mais emblemático, aumentava a pressão dos PD para a graduação dos emergentes e a cessação de seus benefícios em razão de TED.

Ademais, a crise financeira de 2008 resultou em uma crise do comércio internacional, o que reduziu o ímpeto de negociação multilateral, bem como as margens de negociação, de forma que, embora não oficialmente, por não haver consenso a respeito, as negociações da Rodada Doha foram progressivamente descontinuadas⁵⁴. Avanços negociadores multilaterais na OMC foram registrados apenas nas ministeriais de Bali (MC9-2013), Nairóbi (MC10, 2015) e Genebra (MC12, 2022), mas somente graças à flexibilização de algumas regras e princípios basilares da OMC, como o *single undertaking*.

f) Brasil e OMC

Os principais objetivos do Brasil na OMC são:

- 1) assegurar crescente abertura dos mercados internacionais para bens e serviços brasileiros;
- 2) propugnar pelo contínuo aprimoramento das regras do comércio internacional;
- 3) fortalecer o sistema multilateral de comércio, inclusive por meio de engajamento e protagonismo nas discussões sobre a reforma da OMC; e
- 4) defender a incorporação de questões de desenvolvimento como dimensão essencial da OMC.

Para o Brasil, prevalecem três grandes desafios na OMC com os quais a diplomacia econômica precisa lidar:

- 1) o risco sistêmico de enfraquecimento do multilateralismo comercial: interessa ao Brasil a preservação da integridade do sistema e de suas regras, as quais visam a garantir a estabilidade do comércio internacional;
- 2) a virtual paralisia do pilar negociador: buscam-se formas de revitalizar, de modo pragmático, as atividades negociadoras em processos plurilaterais que complementem o multilateralismo; e
- 3) a grave crise do pilar de solução de controvérsias: o bloqueio do OA já tem causado prejuízos concretos ao Brasil.

g) Grupo de Cairns

O Grupo de Cairns é uma coalizão de países desenvolvidos e em desenvolvimento para as negociações agrícolas no GATT/OMC, estabelecida em agosto de 1986, logo antes do início da Rodada Uruguai. Seus integrantes são países interessados na inclusão, conquistada na Rodada Uruguai, e na priorização da agricultura nas negociações comerciais multilaterais e na liberalização do comércio agrícola. Inicialmente o grupo contava com 14 membros: Argentina, Austrália (coordenadora), Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Fiji, Filipinas, Hungria, Indonésia, Malásia, Nova Zelândia, Tailândia e Uruguai. Atualmente, conta com 19 membros. Costa Rica, Guatemala, Paquistão, Paraguai, Peru, África do Sul e Vietnã ingressaram depois de 1986, enquanto Fiji e Hungria deixaram o grupo. A Bolívia passou a integrar o agrupamento em determinado momento,

⁵⁴ O mandato de Doha deixa de ser reafirmado, por falta de consenso sobre sua continuidade, a partir de 2015.

mas já não é mais parte. A Ucrânia tem *status* de observadora e já manifestou interesse em integrar o grupo como membro pleno.

O Grupo de Cairns foi exitoso em garantir a inclusão de regras para o comércio agrícola no pacote da Rodada Uruguai. Também atuou ativamente para que a agricultura estivesse no centro do mandato da Rodada Doha, lançada em 2001. O nível de ambição e os objetivos gerais do Grupo de Cairns para as negociações agrícolas estão definidos em sua Declaração de Visão, de 1998. A Declaração de Visão delineou os objetivos da coalizão em cada uma das três principais áreas de reforma no âmbito do comércio agrícola: apoio doméstico; acesso a mercados; e competição nas exportações. Os objetivos incluem a eliminação de todos os subsídios internos que distorcem o comércio; cortes profundos em todas as tarifas (incluindo picos tarifários) e a eliminação da escalada tarifária; e a eliminação dos subsídios à exportação e a adoção de regras claras para evitar a evasão dos compromissos de subsídios à exportação. A Declaração de Visão também reafirmou o apoio do Grupo ao princípio do tratamento especial e diferenciado para os países em desenvolvimento, incluindo os países menos desenvolvidos.

O Grupo de Cairns costuma reunir-se anualmente em nível ministerial. Foram realizadas reuniões ministeriais anuais (em alguns períodos, com duas reuniões ao ano) ininterruptas entre 1986 e 2011. Desde então, foram realizadas ministeriais em 2013, 2015, 2017, 2020, 2022 e 2024. A coalizão reúne-se frequentemente em nível técnico, de embaixadores ou de altos oficiais.

O Grupo de Cairns tem sido o principal proponente de reformas liberalizantes no comércio agrícola. Além de elaborar materiais analíticos que contribuem para que os membros da OMC disponham de informações para avaliar suas posições e as políticas agrícolas dos demais, o Grupo de Cairns eventualmente apresenta propostas específicas de resultados para a reforma. Há dificuldade, no entanto, de concertar propostas de consenso em razão da diversidade do grupo, de modo que, não raro, os documentos são apresentados com apoio de apenas parte do agrupamento.

h) G20 Agrícola

O “G20 Agrícola” não deve ser confundido com o “G20” criado em 1999, inicialmente para temas financeiros (daí ter sido chamado, por algum tempo, de “G20 Financeiro”, para diferenciar-se de seu homólogo), que é o foro de discussão, planejamento e seguimento da agenda econômica internacional entre as principais economias do mundo. O G20 Agrícola resultou de uma proposta firmada por vinte países em desenvolvimento⁵⁵ em agosto de 2003, às vésperas da MC5, em Cancún, que propunha uma nova base para as negociações multilaterais agrícolas sobre apoio doméstico, acesso a mercados e subsídios às exportações, diferente daquela defendida pelos EUA e pela Comunidade Europeia (CE).

Mesmo antes de alcançar a marca de 23 membros⁵⁶, o G20 Agrícola desempenhou um papel crucial nos encontros da Rodada Doha, impedindo resultados predeterminados em Cancún e pautando debates de interesse de seus membros, como a redução dos subsídios de Estados desenvolvidos a seus produtores agrícolas, sem descuidar da promoção da segurança alimentar nos países em desenvolvimento. Contudo, o relativo sucesso do G20 Agrícola em defender posições

⁵⁵ Os vinte membros originais são Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, China, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Guatemala, Índia, México, Paquistão, Paraguai, Peru, Filipinas, África do Sul, Tailândia e Venezuela. Deixariam o grupo futuramente Colômbia, Costa Rica e El Salvador.

⁵⁶ Os 23 membros que o G20 chegou a congregar são Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, China, Cuba, Equador, Egito, Guatemala, Índia, Indonésia, México, Nigéria, Paquistão, Paraguai, Peru, Filipinas, África do Sul, Tanzânia, Tailândia, Uruguai, Venezuela e Zimbábue.

que representavam os interesses de países em desenvolvimento é considerado, por alguns analistas, como o principal elemento que conduziu ao impasse da Rodada Doha e uma das causas de seu insucesso, o que marcaria um ponto de inflexão entre a ascensão do multilateralismo comercial e o ocaso da OMC.

É importante destacar que a formação do G20 Agrícola também é percebida como um exemplo da retomada dos temas da agenda do desenvolvimento após a Guerra Fria. A reprodução de uma estrutura de poder resultante do pós-Segunda Guerra Mundial se fez presente em todo o histórico do sistema multilateral de comércio, assegurando privilégios “não escritos” ao seu primeiro arquiteto, os EUA, e garantindo que temas como a liberalização agrícola não encontrassem amplo terreno para seu desenvolvimento. Ainda que a Rodada Uruguai tenha incluído a agricultura no pacote final, dando origem a um Acordo sobre Agricultura⁵⁷, que prevê a continuidade das negociações sobre o tema, essa herança do GATT se perpetuou na OMC, onde as nações desenvolvidas ainda são capazes de exercer maior pressão para o fechamento de acordos e assegurar a realização de seus interesses. Dessa forma, o embate entre G20 Agrícola e os EUA e a CE pode ser entendido não apenas a partir dos interesses conjunturais existentes na Rodada Doha, mas também pela variável histórica atribuída ao processo de construção do SMC.

Nesse contexto, também é possível identificar o advento do G20 Agrícola como a assunção do protagonismo internacional do Brasil, ao lado da Índia, na coordenação dos interesses agrícolas dos países em desenvolvimento e como vozes de seus interesses. A partir de 2005, Brasil e Índia passaram a integrar, ao lado de UE e EUA, o que ficou conhecido como “Novo Quad” (em substituição ao tradicional “Quad” composto por CE, EUA, Canadá e Japão), um formato de reunião com número reduzido de delegações, que tinha por objetivo a tentativa de superar divergências e construir consensos mínimos que pudessem ser levados ao restante dos membros. Esse grupo era eventualmente alargado para incluir outros países, como Austrália, Japão e China.

O G20 Agrícola consolidou-se como interlocutor essencial nas negociações agrícolas, representando quase 60% da população mundial e 26% das exportações agrícolas. Fundamentou sua legitimidade na capacidade de traduzir os interesses dos países em desenvolvimento em propostas concretas em matéria de redução de subsídios, de acesso a mercados agrícolas, de formação de estoques públicos para fins de segurança alimentar e de defesa de estruturas nacionais de suporte à segurança alimentar. Entre 2003 e 2008, o grupo, sob a liderança de Brasil e Índia, teve grande protagonismo, quando ainda havia esperança de que uma liberalização relevante no comércio setorial e uma forte redução nos subsídios à produção pudessem ser alcançadas.

Apontam-se três eixos de desenvolvimento que orientaram o crescimento da relevância do G20 Agrícola: notadamente, 1) o crescimento do mercado consumidor e da participação de seus membros no comércio mundial; 2) a presença marcante em fóruns decisórios de governança internacional, como a OMC; e 3) após a crise financeira de 2008, o aumento da percepção de relevância dos países em desenvolvimento. Nesse período, o elevado crescimento econômico de China, Índia e Brasil se coadunou com o reconhecimento da identidade desses países com o Sul Global, em face de um arcabouço institucional e discursivo que favoreceu desproporcionalmente os interesses das nações industrializadas, promovendo a abertura de mercados e a redução tarifária

⁵⁷ O Acordo sobre Agricultura, que consta do Anexo 1A do Acordo de Marraquexe, inclui o compromisso em dar prosseguimento, por meio de novas negociações, ao processo de reforma do comércio de produtos agrícolas. As regras e compromissos assumidos no âmbito desse acordo passam pelo acesso a mercados, com menos restrições que impeçam as importações; o desincentivo ao uso de subsídios e de outros programas que elevem ou garantam preço e renda a produtores rurais; e o desincentivo a subsídios à exportação e a outros meios que tornem a exportação artificialmente competitiva.

para produtos manufaturados, enquanto questões relacionadas à agricultura e ao desenvolvimento foram negligenciadas.

Em 2008, no entanto, ficou evidente que, mesmo entre os integrantes do G20 Agrícola, passou a haver diferenças incontornáveis, que comprometeram o resultado da Rodada Doha. A capacidade de formular e apoiar pautas conjuntas foi ameaçada quando Índia e China começaram a negociar os termos de um mecanismo de salvaguardas especiais para países em desenvolvimento separadamente do G20 Agrícola. As divergências entre Índia e Brasil, em particular, sinalizaram a futura dissolução do grupo, que anteriormente ganhara notoriedade por sua cooperação eficaz. Esse mal-estar culminou no impasse da Rodada Doha, em 2008, em Genebra, quando da apresentação do Pacote Lamy⁵⁸: se, entre os integrantes do Novo Quad, Brasil, EUA e CE aceitaram a proposta relativa a estoques públicos e ao gatilho de 40% no aumento de importações de produtos agrícolas para o acionamento das novas salvaguardas especiais (SSM), a Índia, apoiada pela China e pelo G33, manteve-se firme na posição de defender que o gatilho para as salvaguardas fosse de um incremento de 10%-15% nas importações. O dissenso quebrou a coesão do G20 Agrícola e alimentou o discurso indiano de “deserção” do Brasil, minando a credibilidade do País como representante dos países em desenvolvimento, além de lançar dúvidas sobre a possibilidade de êxito da Rodada Doha.

O G20 Agrícola buscava equilibrar os interesses de liberalização do comércio com uma abordagem que priorizava as necessidades do desenvolvimento rural e da tutela de grupos mais fragilizados dentro das cadeias produtivas do campo, mas, já em 2008, fica explícito que as perspectivas e os objetivos de seus integrantes variavam significativamente, em especial em razão de seus diferentes níveis de desenvolvimento em termos de produção agrícola. De um lado, integram o agrupamento alguns membros que são parte do Grupo de Cairns, coalizão de países desenvolvidos e em desenvolvimento, entre eles o Brasil, que, desde 1986, trabalhou pela inclusão de agricultura na Rodada Uruguai e sempre teve um mandato focado na promoção da liberalização do comércio agrícola, em termos de apoio doméstico (subsídios internos), acesso a mercados e competição nas exportações (incluindo subsídios às exportações). De outro lado, países como China, Índia e Indonésia participam de outra coalizão negociadora em agricultura, o G33, inicialmente Aliança para Produtos Especiais e o Mecanismo de Salvaguarda Agrícola, formada também em 2003 exclusivamente por países em desenvolvimento que compartilham a condição de importadores de alimentos e adotam uma postura mais protecionista em relação às suas políticas agrícolas.

As divergências dentro do G20 Agrícola também resultam da própria transformação progressiva do panorama da produção agrícola mundial desde a sua criação. A China passou a conceder enormes subsídios a seus agricultores, ultrapassando o total somado dos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), ainda em 2014. A Índia igualmente assumiu um posto entre os maiores subsidiadores globais.

O G20 Agrícola seguiu atuando, a despeito das crescentes divergências internas sobre o rumo das negociações agrícolas após 2008. Nos anos seguintes, deu sua contribuição para a adoção de acordos agrícolas: na MC9, em Bali, em 2013, chegou-se a uma solução temporária sobre estoques públicos para fins de segurança alimentar; já em 2015, na MC10, em Nairóbi, acordou-se a eliminação de subsídios às exportações agrícolas. O Brasil já atuava, entretanto, naquele momento, buscando expandir suas alianças negociadoras, em razão da evolução indesejada na

⁵⁸ Trata-se do “Pacote de Julho” de 2008, uma proposta do DG-OMC que visava dar tratamento equilibrado aos interesses dissidentes de Membros desenvolvidos e em desenvolvimento. Na área agrícola, entre outros temas, apresentava parâmetros para apoio doméstico e acesso a mercados em agricultura, incluindo SSM.

dinâmica negociadora do G20 Agrícola e das frustrações resultantes dos sucessivos impasses nas negociações da Rodada Doha.

A partir de 2015, fica evidente a inexistência de consenso entre os membros da OMC, a respeito da continuidade ou não da Rodada Doha e da validade de seus mandatos. No Brasil, após a chegada de Michel Temer à presidência, em 2016, o País passou a reavaliar não apenas sua estratégia negociadora agrícola na OMC, como também foram feitas mudanças domésticas em termos de políticas públicas e governança para o setor. Nesse sentido, considerando o padrão de produção e seu nível de competitividade agrícola, a posição brasileira passou a reaproximar-se da do Grupo de Cairns. No ano seguinte, com o início da administração Trump nos EUA, esmaece a perspectiva multilateral do sistema internacional de comércio, com reflexos negativos sobre as funções negociadora e contenciosa da OMC, ampliando-se medidas protecionistas e a celebração de acordos bilaterais. De fato, à medida que o cenário internacional e doméstico foi passando por transformações, o Brasil deixou de impulsionar o G20 Agrícola, que já não é utilizado como aliança negociadora para a MC11, de Buenos Aires, em 2017, a MC12, de Genebra, em 2022, e a MC13, de Abu Dhabi.

i) Relatórios da OMC

O *Global Trade Outlook* e o *World Trade Report* são publicações da OMC que desempenham um papel fundamental na análise do comércio global. O primeiro relatório concentra-se nas previsões de curto e médio prazo, detalhando as expectativas de crescimento para bens e serviços, ao passo que o segundo oferece uma análise anual sobre questões estruturais e políticas que impactam o comércio internacional. Ambos os relatórios fornecem *insights* essenciais para entender as dinâmicas do comércio global, identificando desafios e oportunidades para os países participantes.

i. *Global Trade Outlook 2024 e World Trade Report 2024*

O relatório de outubro de 2024 do *Global Trade Outlook* projetou um crescimento de 2,6%, em volume, no comércio de bens para 2024, após uma queda de 1,2%, em volume, em 2023. Esse retorno ao crescimento foi impulsionado por uma maior demanda internacional, com destaque para as regiões do Oriente Médio e da Comunidade dos Estados Independentes (CEI). Por outro lado, economias da Europa, América do Norte e Ásia enfrentaram dificuldades no ano anterior, resultando em uma desaceleração no comércio de bens devido a fatores como altos preços de energia e pressões inflacionárias. Em contraste, no ano de 2023, o comércio de serviços teve um crescimento notável de 9%, totalizando US\$ 7,54 trilhões, impulsionado pela recuperação do turismo e pela expansão dos serviços digitais. A recuperação do comércio de bens no primeiro semestre de 2024 foi notável, com um aumento de 2,3%. Esse crescimento foi liderado pela Ásia, que superou as expectativas, ao passo que a Europa apresentou uma desaceleração devido a desafios econômicos internos.

O *World Trade Report* de 2024, intitulado “Trade and Inclusiveness: How to Make Trade Work for All”, abordou a relação entre comércio e inclusão econômica. O relatório destaca que, embora o comércio tenha sido um motor essencial para o crescimento global e a redução da pobreza, muitos países em desenvolvimento ainda enfrentam barreiras significativas para se integrar aos fluxos comerciais globais. Em 2023, o comércio de bens foi menor do que no ano anterior, em grande parte devido à desvalorização do preço das *commodities*, tendo gerado

US\$ 24,01 trilhões. Isso impactou economias, como a da Rússia e de grandes países asiáticos, como a China, que experimentaram uma desaceleração em suas exportações e importações. O relatório também aponta que fatores como inflação, eventos geopolíticos (incluindo a guerra na Ucrânia), mudanças climáticas e as consequências da pandemia de COVID-19 impactaram as cadeias de suprimentos, dificultando o comércio internacional. A queda nos preços das *commodities* e a desaceleração econômica global impactaram negativamente o comércio de bens intermediários, que registrou uma queda de 6% em 2023. Por outro lado, o comércio de serviços digitais teve um crescimento impressionante de 21% desde 2019, atingindo US\$ 4,25 trilhões em 2023.

O *Global Trade Outlook* de outubro de 2024 revisou suas projeções de crescimento global, ajustando as expectativas para 2024 e 2025. A OMC revisou sua previsão para o crescimento do comércio mundial de bens em 2024 para 2,7% – um leve aumento em relação à estimativa anterior de 2,6% – e para 3,0% em 2025, em comparação com 3,3% anteriormente. O comércio de serviços deverá continuar a crescer, com destaque para o setor de viagens, que registrou um aumento de 19% no início de 2024. Na Ásia, superando as expectativas, o produto interno bruto (PIB) deve crescer 4% em 2024, ao passo que a Europa terá uma expansão mais modesta de 1,1%, refletindo uma desigualdade de crescimento entre as regiões e destacando os desafios enfrentados por economias desenvolvidas, como a Alemanha. Com relação ao PIB mundial, a previsão é de manutenção do crescimento a uma taxa de 2,7% para o ano de 2025. Para o Brasil, o relatório indica que, embora tenha um desempenho modesto no crescimento das exportações, o País beneficia-se da recuperação do comércio internacional, especialmente no setor de serviços, que tem mostrado crescimento robusto.

As projeções também indicam que as taxas de juros em economias desenvolvidas devem continuar sendo ajustadas conforme as condições econômicas. Reduções nas taxas de juros em economias avançadas, se bem-sucedidas em estimular o crescimento sem causar inflação, podem ter um impacto positivo nas perspectivas comerciais globais. No entanto, economias como o Brasil e o Japão mantêm suas taxas elevadas devido a pressões inflacionárias persistentes, o que pode afetar o consumo e os investimentos em algumas regiões.

A OMC alerta que, apesar da recuperação parcial observada no comércio global, ainda existem riscos significativos, como conflitos regionais, especialmente no Oriente Médio, e tensões geopolíticas, que podem afetar o transporte marítimo e a estabilidade energética. A fragmentação das cadeias de suprimentos continua sendo uma preocupação, impactando o crescimento do comércio entre blocos econômicos. No entanto, a recuperação do comércio de serviços e o crescimento das exportações em economias emergentes, como a Ásia e o Oriente Médio, oferecem perspectivas positivas para o futuro. Para o Brasil, isso implica a necessidade de adotar políticas públicas que promovam a diversificação da base produtiva, o desenvolvimento de setores tecnológicos e a adaptação às novas realidades digitais e econômicas.

Ainda no que diz respeito ao Brasil, os relatórios destacam a vulnerabilidade do País, que continua sendo altamente dependente da exportação de *commodities*, como soja, minério de ferro e petróleo, tornando-se suscetível às flutuações de preços no mercado global. Apesar dos esforços para diversificar sua economia, o Brasil ainda enfrenta desafios para avançar nesse processo, evidenciados pela falta de uma base produtiva mais tecnológica e inovadora. Em 2024, o Brasil deve continuar como uma economia dependente de exportações de *commodities*, ao passo que a América Latina como um todo verá um crescimento de 4,6% nas exportações, um desempenho modesto em comparação com outras regiões, como a Ásia e o Oriente Médio.

O *Global Trade Outlook* de 2024 sugere que, para enfrentar esses desafios, o Brasil e outras economias em desenvolvimento devem investir em infraestrutura, educação e inovação, com ênfase no desenvolvimento de setores tecnológicos, como serviços digitais e energias renováveis. A digitalização é considerada essencial para melhorar a inclusão econômica e permitir que economias menores, como a brasileira, aproveitem as oportunidades do comércio digital. No entanto, é fundamental garantir uma infraestrutura sólida e políticas públicas que promovam a conectividade e adaptação às novas realidades digitais. A guerra na Ucrânia e a fragmentação geopolítica também são mencionadas como fatores de risco que afetam diretamente o Brasil, destacando a importância de políticas que promovam a resiliência econômica do País.

Já o *World Trade Report* de 2024 enfatiza a importância de políticas públicas inclusivas que eliminem barreiras de gênero, apoiem pequenas e médias empresas e reduzam os custos de acesso ao comércio internacional. Essas políticas, combinadas com reformas estruturais, têm o potencial de aumentar a participação do Brasil no comércio internacional e garantir que os benefícios sejam mais amplamente distribuídos. Contudo, a informalidade no setor econômico, como observado em estudos de países como Brasil e México, pode limitar os ganhos do comércio e desestimular a formalização das empresas, restringindo o potencial de crescimento.

IV. Mecanismo de Revisão de Política Comercial (TPRM)

a) Aspectos gerais

Os três pilares da Organização Mundial de Comércio (OMC) são: negociações; monitoramento e transparência; e solução de controvérsias. O Mecanismo de Revisão de Política Comercial (TPRM, na sigla em inglês), previsto no Anexo 3 do Acordo de Marraquexe (1994), é o principal meio pelo qual a organização resguarda seu segundo pilar. O TPRM foi um dos primeiros resultados da Rodada Uruguai (1986-1994)⁵⁹, sendo provisoriamente estabelecido na *Montreal mid-term review*, em dezembro de 1988. Até 1994, as Revisões de Política Comercial (TPRs, na sigla em inglês) concentravam-se apenas no comércio de bens. Após o estabelecimento da OMC, em 1995, seu escopo foi ampliado para cobrir o comércio de serviços e direitos de propriedade intelectual.

Conforme o Anexo 3 do Acordo de Marraquexe, o objetivo do TPRM é contribuir para uma melhor adesão de todos os membros às regras, disciplinas e compromissos assumidos nos acordos comerciais multilaterais e, quando aplicável, nos plurilaterais e, portanto, para o funcionamento mais harmonioso do sistema multilateral de comércio, alcançando maior transparência e compreensão das políticas e práticas comerciais dos membros. Consequentemente, o mecanismo de revisão permite a apreciação e avaliação coletiva regular de toda a gama de políticas e práticas comerciais dos membros e seu impacto no funcionamento do sistema multilateral de comércio. Não se destina, no entanto, a servir de base para o cumprimento de obrigações específicas decorrentes dos acordos ou para procedimentos de solução de controvérsias, nem para impor novos compromissos políticos aos membros.

As revisões de política comercial são conduzidas pelo Órgão de Revisão de Política Comercial (TPRB, na sigla em inglês) com base em uma declaração de política comercial (*policy statement*) – na prática, um relatório – do membro sob revisão e um relatório preparado por economistas da Divisão de Revisão de Política Comercial do Secretariado. Os relatórios consistem em capítulos detalhados que examinam as políticas e práticas comerciais do membro e descrevem as instituições formuladoras de políticas comerciais e a situação macroeconômica. O relatório do Secretariado e a declaração de política do membro são publicados após o início da reunião de revisão, juntamente com as intervenções do debatedor (*discussant*) – um representante de algum membro – e com o texto das observações finais do Presidente do TPRB, que são entregues na conclusão da reunião. Ao preparar seu relatório, o Secretariado busca a cooperação do membro, mas é o único responsável pelos fatos apresentados e pelas opiniões expressas.

As políticas e práticas comerciais de todos os membros estão sujeitas à revisão periódica. O impacto dos membros sobre o funcionamento do sistema multilateral de comércio, definido em termos de sua participação no comércio, é o fator determinante na decisão sobre a frequência das revisões. O Anexo 3 determina, desde 2019, que os quatro membros com as maiores participações no comércio mundial – atualmente União Europeia (UE), Estados Unidos (EUA), Japão e China – sejam revisados a cada três anos, os próximos 16 (completando os vinte maiores participantes

⁵⁹ Última rodada de negociações do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT, na sigla em inglês, 1947), foi lançada em Punta del Este, em 1986, seguida por negociações em Montreal, Genebra e Bruxelas, e culminou em 1994, em Marraquexe, na criação da OMC, cujos trabalhos tiveram início efetivo em 1º de janeiro de 1995.

do sistema comercial) sejam revisados a cada cinco anos, e os demais, a cada sete anos⁶⁰. Um período mais longo pode ser fixado para os membros de menor desenvolvimento relativo.

Até o fim de 2023, o TPRB concluiu 580 revisões (17 exercícios de revisão em 2022 e 18 em 2023), que cobriram 160 dos 166 membros. Os relatórios anuais do TPRB relativos a 2021 e a 2022 tiveram como foco o contexto da crise sanitária causada pela pandemia de COVID-19, avaliando se as medidas implementadas pelos Membros quanto ao comércio de bens, de serviços, incluindo aqueles relacionados à propriedade intelectual, foram no sentido de abertura ou de restrição dos intercâmbios. Segundo o relatório de 2022, 66% das medidas comerciais relacionadas à COVID-19 adotadas desde a eclosão da pandemia foram consideradas facilitadoras, enquanto apenas 34% teriam restringido o comércio global. A grande maioria destas (82%) compreendeu medidas de restrição às exportações. O relatório anual do TPRB relativo a 2023 indicou que, no período de outubro de 2022 a maio de 2023, houve redução no número de medidas aplicadas no contexto do enfrentamento dos efeitos da pandemia. Ademais, os Membros passaram a introduzir mais medidas facilitadoras do que restritivas de comércio, ao mesmo tempo que, entre as restritivas, pelo terceiro ano desde 2008, as medidas aplicadas às exportações superaram as aplicadas às importações.

b) A 8ª Revisão de Política Comercial do Brasil

O Brasil já passou por oito revisões: em 1992 (pré-OMC), 1996, 2000, 2004, 2009, 2013, 2017 e 2022. Em outubro de 2022, no contexto de sua oitava revisão, o governo brasileiro, por meio de seu *policy statement*, ressaltou considerar o mecanismo um elemento-chave do sistema multilateral de comércio. Ademais, destacou que, no período analisado (2017-2021), o comércio foi uma das linhas mestras do processo de modernização da economia nacional. Nesse sentido, o Brasil atribui prioridade, em sua política de comércio exterior, ao sistema multilateral de comércio, uma vez que o País considera que regras multilaterais de comércio em bom funcionamento são essenciais para a eficiência do comércio internacional e para o bom funcionamento da economia global, contribuindo significativamente no combate a sentimentos anticomerciais e protecionismo.

Conforme a declaração, desde 2019, o Brasil segue uma agenda comercial baseada em três pilares:

- 1) intensificação da rede de acordos comerciais;
- 2) modernização da estrutura tarifária do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL); e
- 3) facilitação do comércio.

Entre os progressos e realizações, destacam-se a redução permanente da tarifa externa comum (TEC) do MERCOSUL em 10% (julho de 2022), a remoção pelo Brasil de parte de suas licenças de importação e as contribuições brasileiras para a segurança alimentar e a busca a eliminação de distorções comerciais – como as que existem no comércio agrícola – que minam as oportunidades para os países em desenvolvimento.

Durante o período em análise, o Brasil iniciou os procedimentos para sua adesão ao Acordo sobre Compras Governamentais (GPA, na sigla em inglês) e ao Acordo sobre o Comércio de Aeronaves Civis, ambos acordos plurilaterais da OMC. Ademais, o Brasil manteve e aprimorou seu engajamento com a organização em todos os seus pilares e formatos de negociação, buscando fortalecer e modernizar a OMC, sem deixar de lado questões antigas, como o comércio agrícola.

⁶⁰ Inicialmente, previa-se que os ciclos de revisão seriam de dois, quatro e seis anos; contudo, como resultado do aumento significativo do número de membros da OMC desde 1994 e de uma alteração do Anexo 3, em julho de 2017, esses ciclos passaram a ser de três, cinco e sete anos, respectivamente, com início em 1º de janeiro de 2019.

De acordo com a declaração brasileira, o compromisso com a OMC foi destacado durante a 12ª Conferência Ministerial (MC12), bem como pela participação do Brasil em iniciativas conjuntas (plurilaterais): comércio eletrônico, facilitação de investimentos para o desenvolvimento, MPMs (Micro, Pequenas e Médias Empresas) e regulamentação doméstica de comércio de serviços.

Não obstante a prioridade que atribui ao sistema multilateral de comércio, o Brasil destacou que acredita que os acordos comerciais preferenciais podem desempenhar um papel complementar nos esforços para aproveitar os benefícios do comércio internacional em prol do desenvolvimento econômico e social de todos os membros. Por isso, no período em análise, o Brasil engajou-se na negociação de novos acordos comerciais bilaterais, regionais e extrarregionais com uma ampla gama de parceiros em todo o mundo e empreendeu negociações para ampliar o escopo dos acordos existentes.

Na América Latina, o Brasil continuou a fortalecer a integração econômica regional por meio dos acordos comerciais regionais (RTAs, na sigla em inglês) do MERCOSUL e da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), aprofundando os acordos existentes e negociando novos, como o Acordo de Complementação Econômica (ACE) 72 entre Colômbia e MERCOSUL, de 2017, e o Acordo de Livre Comércio Brasil-Chile em matéria não tarifária, de 2018. No âmbito extrarregional, o MERCOSUL também concluiu as negociações dos acordos comerciais com a UE, a Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA, na sigla em inglês) e Singapura, enquanto outras negociações estão em andamento, como Coreia do Sul e Canadá.

Ao final da declaração brasileira, em uma sessão sobre *future developments*, foi destacado que, após uma queda de 3,9% no produto interno bruto (PIB) em 2020, sob o impacto da pandemia de COVID-19, a economia brasileira apresentou forte recuperação em 2021, com crescimento de 4,6% do PIB. Em 2022, apesar do impacto prolongado da pandemia e dos efeitos globais associados ao conflito na Ucrânia, os indicadores econômicos brasileiros apresentam resiliência, com perspectivas positivas. Para 2023, o governo brasileiro estima um crescimento econômico de cerca de 2,5%.

O relatório ressalta a importância da agenda de reformas estruturais para a sustentabilidade fiscal e a competitividade da economia brasileira. São destacadas a reforma da previdência, a autonomia do Banco Central, a nova lei de falências e novos marcos regulatórios em petróleo e gás, saneamento, ferrovias e redes 5G. Novos *frameworks* para cabotagem, securitização e *startups* foram aprovados, enquanto a eliminação gradual do imposto sobre operações financeiras (IOF) sobre o câmbio está em andamento. No meio ambiente, foi ressaltado que o País mantém os compromissos de sustentabilidade assumidos no Acordo de Paris. Está regulando o mercado de carbono e inovando na criação de um mercado de metano.

De acordo com o relatório brasileiro, fortalecer e apoiar o sistema multilateral de comércio continuará sendo uma prioridade. O Brasil continuará a desempenhar um papel ativo na OMC e contribuirá para a reforma urgente da organização, visando recuperar seu foco original na abertura comercial e nas economias de mercado, sem descuidar de questões antigas, como a agricultura. Nesse contexto, o Brasil propôs a realização de conferências ministeriais com periodicidade anual, o que ajudaria a promover o engajamento dos membros com a organização, abrindo espaço para discussões factuais necessárias sobre questões urgentes e estruturais do comércio internacional. É ressaltada a importância da agenda de reformas estruturais para a sustentabilidade fiscal e a competitividade da economia brasileira.

No *executive summary* do relatório produzido por economistas da Divisão de Revisão de Política Comercial do Secretariado, é destacado que, desde a última TPR do Brasil, em 2017, foram

empreendidos esforços para melhorar os fundamentos econômicos e fortalecer a resiliência macroeconômica do País, corroborando a declaração do governo. Destaca-se que a taxa média de crescimento do PIB durante o período (2017-2021) foi baixa (da ordem de 1%), mas superior à registrada entre 2012 e 2016 (0,4%). É ressaltado que, durante o período em análise, foram realizadas reformas comerciais e estruturais relacionadas ao comércio, centradas no aumento da produtividade e no crescimento potencial em várias áreas, incluindo questões regulamentares e institucionais, privatizações e mercado de trabalho. Conforme o documento, essas reformas parecem ter atraído investimentos privados em transporte, energia e água e saneamento.

A abertura do Brasil ao comércio internacional e sua inserção na economia mundial continuaram a refletir-se na relação entre o comércio externo de bens e serviços do País e o PIB, que aumentou significativamente de 24,3%, em 2017, para 39,2%, em 2021. As exportações de bens tornaram-se cada vez mais concentradas em *commodities*, enquanto as importações em manufaturas. Ademais, destaca-se a importância crescente da Ásia, particularmente da China, e o declínio relativo das Américas na balança comercial brasileira. Também é destacado o acentuado declínio do comércio de mercadorias com os sócios do MERCOSUL, notadamente nas exportações brasileiras.

Foi ressaltado o contínuo comprometimento do Brasil com o sistema multilateral de comércio. Destaca-se a participação do país no Arranjo Provisório de Arbitragem-Apelação (MPIA, na sigla em inglês) e a autorização à Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) a retaliar membros da OMC que façam recurso ao Órgão de Apelação (OA), atualmente paralisado, com o objetivo de tentar coibir a “apelação no vazio”. Ademais, o Brasil manifestou intenção de aderir ao Acordo sobre Comércio de Aeronaves Civis, em junho de 2022. Também foi destacado o anúncio, em março de 2019, de que o Brasil passaria a renunciar ao Tratamento Especial e Diferenciado (TED) nas futuras negociações da OMC.

Tarifas de importação continuam sendo um dos principais instrumentos da política comercial do Brasil e importante fonte de receita tributária. Apesar disso, segundo o sumário executivo, a tarifa média simples NMF (nação mais favorecida) aplicada diminuiu de 11,6%, em 2017, para 9,4%, em julho de 2022. Também houve redução do número de medidas *antidumping* aplicadas, o que não descaracteriza o Brasil como usuário significativo de medidas de defesa comercial. Com relação ao regime tributário brasileiro, foi destacada sua complexidade, ressaltando que transações domésticas e transfronteiriças estão sujeitas a vários impostos federais, estaduais e municipais, que, não raro, são cobrados em cascata.

Foi destacado papel do Brasil como importante *player* no comércio global de *commodities* agrícolas, em particular soja, carne bovina, carne de frango, açúcar, suco de laranja e café. Os baixos níveis de apoio doméstico (subsídios à produção, *e.g.* preço mínimo ao produtor) destacam o papel do País como um exportador agrícola global competitivo e sustentável, sobretudo em razão de requisitos de zoneamento agrícola que condicionam a elegibilidade dos produtores para crédito subsidiado à adoção de práticas sustentáveis.

O Brasil também ocupa uma posição significativa na indústria de mineração mundial, estando entre os principais produtores de minério de ferro, manganês, nióbio, bauxita e estanho. Destaca-se que, em 2017, foi criada a Agência Nacional de Mineração (ANM), e que, em fevereiro de 2021, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) vendeu seu último bloco de ações da Vale, embora a União ainda mantenha direitos específicos (*golden share*) na empresa.

Em relação ao setor energético, o Brasil continua a sendo um exportador líquido de petróleo bruto e importador de derivados de petróleo refinado. É enfatizado que a matriz energética

brasileira segue como uma das mais verdes do mundo. Ressalta-se que a Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio), em seu terceiro ano de pleno funcionamento, vem-se consolidando como um dos maiores programas de descarbonização da matriz de combustíveis do mundo. O Brasil manteve sua posição como o segundo maior produtor e exportador mundial de etanol e terceiro maior produtor mundial de biodiesel.

O setor industrial é diversificado e expressivo, representando 11,3% do PIB, em 2021, embora em declínio. O chamado “custo Brasil”, as iniciativas incipientes de pesquisa, desenvolvimento e inovação, a inserção relativamente fraca na economia mundial e os programas pontuais de proteção contra a concorrência externa continuaram a minar a capacidade de o Brasil explorar plenamente seu potencial industrial. O relatório destaca, também, o encerramento de incentivos setoriais específicos como o INOVAR-Auto.

No que se refere ao investimento direto no país (IED), o Brasil seguiria aberto e incentivando o influxo de recursos externos. Durante o período em análise, o Brasil tomou várias medidas para melhorar o ambiente de negócios por meio de mudanças regulatórias, como a aprovação da Lei da Melhoria do Ambiente de Negócios (Lei nº 14.195/2021); reformas institucionais, como a criação do *Ombudsman* de Investimentos Diretos (OID), e medidas para facilitar o investimento estrangeiro no setor de transportes aéreos, liberando a possibilidade de participação de 100% de capital estrangeiro em empresas áreas brasileiras.

Foi destacada, ainda, a redução do envolvimento do Estado em alguns setores-chave, como mineração, exploração de petróleo e eletricidade, como indica a venda pela Petrobras da totalidade de suas ações na BR Distribuidora e o início do processo de privatização da Eletrobrás. No mesmo sentido, o sumário executivo chama atenção positivamente para a aprovação, em 2021, da Nova Lei de Licitações, e o lançamento do Portal Nacional de Contratações Públicas, no mesmo ano. No entanto, o relatório ressalta que o Brasil tem muitas estatais federais que desempenham ações de natureza privada. Foi destacada

Ao final do relatório, consta a previsão de que a economia brasileira deve iniciar um processo gradual de recuperação, ainda que com crescimento relativamente fraco, em 2022. Os riscos potenciais para a economia brasileira incluem desequilíbrio fiscal, alta taxa de desemprego, pressões inflacionárias e rápido envelhecimento da população. Apesar disso, o endividamento público externo relativamente baixo, o elevado nível de reservas internacionais e o forte componente de IED dos influxos de capital garantem certa segurança e estabilidade. A prosperidade futura e o crescimento sustentável continuam a depender da implementação de reformas estruturais que melhorem a produtividade em várias áreas, incluindo a reformulação do complexo regime tributário e investimentos em infraestrutura.

No debate que se realizou durante o processo de revisão de política comercial do Brasil, cerca de 50 delegações manifestaram-se, fazendo mais de 950 perguntas sobre temas diversos, com ênfase no combate ao desmatamento e na reforma tributária. Os principais temas objeto de perguntas tiveram relação com:

- 1) Ambiente econômico: impactos da guerra na Ucrânia; inserção do País em cadeias globais de valor; projeto de emenda constitucional (PEC) dos precatórios; redução do IOF sobre operações em moeda estrangeira; causas do tímido avanço da reforma tributária; a contribuição do acordo MERCOSUL-UE para melhores padrões trabalhistas; promoção da igualdade de gênero; entre outros.
- 2) Regimes de comércio e investimento: perspectivas de ampliação do comércio com a Ásia; implementação do Protocolo ao Acordo de Comércio e Cooperação Econômica (ATEC) com os EUA; processo de acessão à Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento

Econômico (OCDE); combate à corrupção; comércio e mudança do clima; abdicação do Tratamento Especial e Diferenciado; reforma do sistema de solução de controvérsias da OMC; benefícios do MPIA; implementação da lei que permite à CAMEX retaliar Estados que “apelem no vazio”; reforma da TEC; acordos de livre comércio e de preferência comercial do MERCOSUL e negociações em curso; particularidades do modelo de Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI); entre outros.

- 3) Políticas e práticas comerciais: desembaraço aduaneiro e facilitação de comércio; regras de origem; vigência das reduções tarifárias relacionadas ao enfretamento da COVID-19; iniciativas tarifárias para acompanhar o progresso dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU); acesso à lista de tarifas preferenciais; questionamentos diversos sobre impostos e taxas, como o Programa de Integração Social (PIS), a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), o imposto sobre produtos industrializados (IPI) e a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE); aplicação de medidas de defesa comercial (*antidumping*, medidas de salvaguardas, medidas compensatórias); informações sobre programas de financiamento à exportação para empresas pertencentes a mulheres e indígenas; crédito subsidiado do BNDES; questões relacionadas à ação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA); recomendações do *Codex Alimentarius*; cronograma de privatizações e efetividade do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI); entre outros.
- 4) Setor agrícola: função da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab); Plano ABC, de Agricultura de Baixo Carbono; estratégias para a importação de fertilizantes; linhas de financiamento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura (PRONAF); participação do Brasil em acordos sobre pesca.
- 5) Mineração: razões para o aumento da participação do setor no PIB; informações sobre o plano para recursos minerais; causas das grandes exportações minerais; entre outros.
- 6) Energia: dados de emprego relacionados às energias renováveis e à economia de baixo carbono; impacto de compromissos relacionados à descarbonização nos preços da gasolina e do diesel e na produção de biocombustíveis; estratégias de desenvolvimento de um mercado internacional de biocombustíveis; incentivos ao setor de energia renovável; planos de desenvolvimento de hidrogênio verde e de energia nuclear; a Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio); políticas de preços da Petrobras; entre outros.
- 7) Manufatura: incentivos ao investimento estrangeiro no setor de infraestrutura; requisitos de conteúdo local; licenças de importação não automáticas; quotas e outras restrições de importação; planos para adesão ao Acordo de Tecnologia da Informação (ITA, na sigla em inglês) da OMC; simplificação do sistema de tributação para impulsionar investimentos estrangeiros.

A UE destacou que o governo Bolsonaro “tomou medidas para facilitar o comércio e os investimentos, melhorar o clima empresarial, colocar em prática novas regras de compras públicas e para abrir ainda mais a economia brasileira para o mundo”. Ademais, disse encorajar o Brasil em objetivos de coesão social, estabilidade fiscal e uma maior abertura da economia. No que se refere às perspectivas para o novo governo Lula, a UE destacou ter acolhido com satisfação o discurso feito em Sharm El-Sheik, na ocasião da 27ª Conferência das Partes (COP27, na sigla em inglês) no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês), ressaltando as relações entre comércio, investimentos e meio

ambiente. Também houve cobrança sobre o atual plano de reforma tributária, incluindo um cronograma.

A Suíça destacou que “a abertura comercial deve ir de mãos dadas com considerações para o desenvolvimento sustentável” e conclamou o Brasil “a considerar também a preservação do meio ambiente, a proteção dos povos indígenas e a redução das desigualdades sociais ao definir suas políticas econômicas e comerciais para o futuro”.

Os EUA mencionaram o relatório da OMC sobre o Brasil, notando que nos últimos cinco anos o País “vem implementando ambiciosas reformas estruturais de longo prazo, projetadas para tornar sua economia mais competitiva e resistente” e que, “com o início da pandemia, o crescimento projetado do Brasil parou, e o governo redirecionou recursos para atender às necessidades urgentes dos brasileiros”. Na medida em que os dois países emergem da pandemia, os EUA ressaltaram que acreditam em oportunidades de expandir os laços comerciais com o Brasil “de uma maneira que reflita valores compartilhados”.

O Japão elogiou o que chamou de esforços do Brasil para melhorar seu ambiente de investimento e negócios, mas cobrou novas iniciativas para reduzir o custo Brasil. “Esperamos também que o governo continue a considerar e ouvir as necessidades do setor privado nestes esforços”, acrescentou o Japão. Também para o Canadá “o Brasil ainda apresenta desafios significativos para as empresas que desejam fazer negócios no País”. Disse que a necessidade de implementação efetiva e oportuna de uma reforma tributária significativa no Brasil e de uma maior redução da carga regulatória sobre as empresas continuam sendo as principais preocupações do Canadá, assim como a redução das lacunas de infraestrutura.

Para a Coreia do Sul, é do interesse das empresas estrangeiras receber mais informações e clareza sobre o sistema de tributação, incluindo tributação interna, ajuste de fronteiras de exportação e incentivos fiscais. Igualmente, um ponto de preocupação para o México “é o complexo regime tributário interno do Brasil, que o próprio relatório da OMC reconhece que afeta particularmente o tratamento de bens e serviços importados”. Para o México, o fato de as transações domésticas e transfronteiriças estarem sujeitas a vários impostos federais e subfederais não só cria custos mais altos para os exportadores para o Brasil e a possibilidade de acumulação cruzada desses impostos, mas, também, gera ineficiências no sistema.

V. Solução de controvérsias

a) Sistema de Solução de Controvérsias

A Organização Mundial do Comércio (OMC) conta, desde o início de seu funcionamento, em 1º de janeiro de 1995, com mecanismo de solução de controvérsias comerciais. O chamado Sistema de Solução de Controvérsias (SSC) da OMC tem permitido, ao longo dos anos, precisar o alcance dos diferentes acordos que compõem o acervo normativo da OMC, contribuindo, dessa forma, para conferir maior segurança e transparência aos compromissos assumidos pelos membros e ao funcionamento da organização. Parte da credibilidade granjeada pela OMC desde sua criação se deve à qualidade e consistência da sua atuação nessa área. O funcionamento do SSC não só resultou na consolidação de uma efetiva instância jurisdicional, como contribuiu, por meio dos sucessivos contenciosos iniciados ao amparo do Entendimento Relativo às Normas e Procedimentos sobre Soluções de Controvérsias da OMC (ESC), para o paulatino adensamento da juridicidade do sistema multilateral do comércio, na expressão do professor Celso Lafer.

b) Características do Sistema de Solução de Controvérsias

O SSC da OMC tem as seguintes características:

- 1) abrangência: os procedimentos previstos no mecanismo aplicam-se a todas as controvérsias apresentadas com base nos chamados “acordos abrangidos” da OMC, isto é:
 - a. Acordo de Marraquexe;
 - b. acordos multilaterais que cobrem o comércio de bens, o comércio de serviços e os aspectos dos direitos de propriedade intelectual relacionados ao comércio (Anexo 1 do Acordo de Marraquexe);
 - c. o próprio ESC (Anexo 2 do Acordo de Marraquexe); e
 - d. acordos plurilaterais (Anexo 4 do Acordo de Marraquexe), em controvérsias nas quais tanto o membro demandante quanto o demandado sejam signatários do respectivo acordo plurilateral;
- 2) automaticidade: foi estabelecida uma jurisdição “quase obrigatória”, com base na regra do consenso negativo, que estabelece que o painel não será estabelecido apenas se todos os membros votarem contrariamente, inclusive o demandante; igualmente, um relatório não será adotado apenas se todos os membros votarem contra, inclusive o vencedor da disputa;
- 3) duplo grau de jurisdição: criação de um órgão revisor permanente dos relatórios dos painéis, denominado Órgão de Apelação (OA), que representa a existência de um duplo grau de jurisdição no âmbito do SSC da OMC; e
- 4) exequibilidade: existência de meios específicos para estimular o cumprimento das recomendações dos relatórios adotados pelo OSC, como a “retaliação”, por meio da qual o membro vencedor é autorizado a “suspender concessões ou outras obrigações” em relação ao membro vencido, ou a possibilidade de oferecimento de compensações pelo membro perdedor até a implementação total do que foi estipulado no relatório adotado.

c) Fases de um contencioso na OMC

A OMC tem um dos sistemas de solução de controvérsias internacionais mais atuantes do mundo. Por um lado, a alta demanda denota a confiança dos países no sistema, por outro lado,

mudanças recentes – como o aumento do protecionismo e a paralisia do OA – têm desafiado a capacidade do SSC da OMC de cumprir sua função, que é resolver disputas comerciais entre os membros da organização. O objetivo maior do sistema é reforçar a observância das normas comerciais multilaterais e a adoção de práticas compatíveis com os acordos negociados. Esse objetivo prevalece sobre o propósito de punir membros pela adoção de práticas consideradas incompatíveis com as regras da OMC⁶¹. Assim, o sistema permite, a qualquer momento, a solução do conflito por meio de acordo entre as partes em contenda.

O órgão da OMC competente para administrar o SSC é o Órgão de Solução de Controvérsias (OSC), que nada mais é que o Conselho Geral, isto é, o conjunto de membros fazendo as vezes de instância do SSC. Somente os membros da OMC⁶² – Estados, territórios aduaneiros autônomos e determinadas organizações internacionais, como o caso da União Europeia (UE) – podem participar desse mecanismo, vedando-se o recurso a outros atores, como empresas, pessoas físicas e organizações não governamentais. Em linhas gerais os contenciosos da OMC desenrolam-se em quatro fases principais:

- 1) consultas;
- 2) painel;
- 3) apelação; e
- 4) implementação.

Consultas (Artigo 4º do ESC): fase inicial do contencioso, momento em que a parte demandante, ao suspeitar do descumprimento de alguma norma do arcabouço da OMC ou da violação de seus direitos em virtude de determinadas práticas comerciais⁶³, solicita à parte demandada informações sobre sua legislação e suas práticas comerciais, e requer modificações das medidas questionadas, conforme os acordos da OMC. O demandado tem o prazo de dez dias para responder ao demandante, e as consultas devem ser realizadas em trinta dias. Se as consultas não solucionarem a disputa em 60 dias do recebimento do pedido, a parte demandante pode requerer o estabelecimento de painel.

Painel (Artigo 6º do ESC): os painéis são estabelecidos por consenso negativo e constituídos por três membros escolhidos de comum acordo pelas partes. As partes apresentam ao painel petições escritas e participam de audiências, oportunidade em que podem apresentar e

⁶¹ Por esse motivo, não é possível punir em retroatividade, uma vez que, cessadas as medidas praticadas pelo membro, não há mais objeto que comprove a violação e justifique uma punição.

⁶² Aplica-se procedimento especial para países de menor desenvolvimento relativo (PMDRs). Segundo o Artigo 24 do ESC, em todas as etapas de um processo com a participação de um PMRD, “deverá ser dada atenção especial à situação particular” desse país. Há o compromisso de que os Membros “exercerão a devida moderação ao submeter um caso envolvendo um PMDR ao SSC e “deverão exercer a devida moderação ao pleitear compensações ou solicitar autorização para suspensão da aplicação de concessões ou outras obrigações” de um PMRD. Antes do estabelecimento de um painel, a pedido do PMDR, o diretor-geral da OMC ou o presidente do OSC deverão oferecer seus bons ofícios, conciliação ou mediação com o objetivo de auxiliar as partes a solucionar a controvérsia. Membros que desejem atuar como terceiras Partes devem ter interesse concreto em um assunto submetido ao SSC (especificamente comercial, caso queira participar da fase de consultas), devendo notificar esse interesse ao OSC). O envolvimento de terceiras Partes ainda na fase de consultas depende de cláusula invocada pela Parte demandante para a abertura do caso. Um Membro poderá ter a oportunidade de fazer ouvir-se pelo painel, mesmo que não tenha participado como terceira Parte nas consultas.

⁶³ Os casos de acionamento por não violação são mais raros e podem ser invocados para regras do GATT e do GATS, mas não do TRIPS.

defender oralmente seus argumentos. Ao final de seus trabalhos, o painel normalmente⁶⁴ emite um relatório (*panel report*) sobre a compatibilidade das medidas questionadas em relação aos acordos da OMC. Em teoria, o prazo para a apresentação deste relatório é de até seis meses, prorrogáveis por mais três. Na prática, a fase de painel tem durado cerca de doze meses, a não ser em casos de maior complexidade, como, por exemplo, o caso do algodão (DS267), que chegou a durar quase dois anos, e o caso Boeing-Airbus (DS353), que superou os cinco anos. Das 621 consultas da história da OMC até dezembro de 2023, 372 originaram painéis (60%).

Apelação (Artigos 16.4 e 17 do ESC): eventuais apelações dos relatórios dos painéis deverão ser apresentadas ao OA, órgão permanente que tem a função de revisão de aspectos jurídicos dos relatórios emitidos pelos painéis. O OA é composto por sete membros permanentes, com mandato de quatro anos, renovável uma vez⁶⁵. Apenas três desses sete membros participam de cada controvérsia. O relatório do OA deverá ser adotado pelo OSC e incondicionalmente obedecido pelas partes, a não ser que o OSC decida, por consenso, pela sua não adoção. Dos 290 relatórios de painel, 191 foram seguidos por apelação (66%). Hoje, entretanto, iniciar essa terceira fase implica a chamada “apelação no vazio”, já que os mandatos de todos os últimos integrantes do OA expiraram sem que houvesse a sua substituição. Em dezembro de 2023, trinta processos já tinham sido objeto de apelações no vazio.

Implementação: se o relatório do painel ou do OA adotado pelo OSC concluir pela incompatibilidade das medidas de um membro com as regras da OMC, a parte demandada deve modificá-las, a fim de recompor o equilíbrio entre direitos e obrigações no âmbito do sistema multilateral de comércio. O membro vencido deverá informar a maneira como implementará as recomendações e indicará, se necessário, um período razoável de tempo para fazê-lo. Expirado o período razoável de tempo, sem o cumprimento das recomendações contidas no relatório adotado, as partes podem chegar a acordo quanto a uma possível compensação (Artigo 22.2) da parte vencida à parte vencedora, se esta for a demandante, até o integral cumprimento do relatório. Se o membro vencido não implementar as decisões e recomendações sugeridas pelo relatório do painel ou do OA dentro de prazo razoável (Artigo 21.3) e as partes não chegarem a um acordo, a parte vencedora poderá solicitar ao OSC autorização para suspender concessões ou obrigações em relação à parte vencida. A suspensão de concessões ou obrigações poderá passar por avaliação de arbitragem, em que se examinará de que maneira e em que valor incidirá a suspensão. Esse mecanismo visa a conferir maior efetividade ao SSC da OMC e, conseqüentemente, ao sistema multilateral de comércio. Entre 1995 e 2023, 53 disputas chegaram a essa fase. O relatório do painel de implementação também pode ser objeto de recurso (*referral* ao painel inicial, conforme o Artigo 21.5 do ESC).

O ESC também faculta às partes o recurso aos bons ofícios, à conciliação e à mediação (Artigo 5º) e ainda à arbitragem (Artigo 25), como meios alternativos de solução de controvérsias, os quais têm sido pouco utilizadas.

⁶⁴ Relatórios foram apresentados em 283 dos 367 painéis instaurados junto à OMC. Nem todos os casos em que se estabelece painel resultam em relatório porque as partes podem resolver sua disputa de outra forma, mesmo depois da instauração de painel. As estatísticas ao longo da subseção abrangem o período entre a entrada em vigor da OMC em 1 de janeiro de 1995 e 31 de dezembro de 2022 e estão disponíveis em:

https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/disputats_e.htm

⁶⁵ Até hoje, o único brasileiro que atuou no OA foi Luiz Olavo Baptista (2001-2005; 2005-2009). Seu segundo mandato foi encerrado alguns meses antes da data prevista por razões de saúde.

d) Comparação dos sistemas de solução de controvérsias na OMC e no GATT

É importante comparar o SSC da OMC com o regime vigente no GATT. Em que pese seu caráter inovador, os procedimentos estabelecidos no ESC foram, em larga medida, inspirados na sistemática desenvolvida no âmbito do GATT. Embora o GATT em si não contemple dispositivos sobre solução de controvérsias propriamente ditos, o mecanismo de consulta, previsto nos Artigos XXII e XXIII, gerou um conjunto significativo de práticas que foram sendo paulatinamente utilizadas, na busca de soluções negociadas ante eventuais divergências sobre a compatibilidade das medidas unilaterais adotadas pelos Partes Contratantes com o Acordo.

Inicialmente restrito a discussões bilaterais ou no âmbito do Conselho Geral, o tratamento das controvérsias do GATT foi progressivamente institucionalizado, mediante a constituição de grupos de trabalho para analisar o caso, que abarcavam representantes das Partes Contratantes, incluindo as partes envolvidas no contencioso. Na ausência de entendimento entre as partes, as Partes Contratantes – ou seja, os membros do GATT de forma coletiva – deveriam avaliar a queixa e fazer recomendações que, no limite, poderiam incluir a autorização para a suspensão de concessões (“retaliação”). A partir de 1952, passaram a ser estabelecidos painéis ou Grupos Especiais, conformados por especialistas na matéria em discussão, que, atuando em capacidade própria e sem vinculação com as partes na controvérsia, eram encarregados de analisar o caso de forma neutra e objetiva, à luz das regras do GATT, com vistas a apresentar recomendações às Partes Contratantes para a solução do litígio. Apesar desses matizes legalistas – que geraram, já nessa época, uma incipiente jurisprudência sobre o alcance das disciplinas do GATT –, o caráter essencialmente político e diplomático do modelo era inquestionável. Tanto o estabelecimento do Grupo Especial quanto a adoção de suas recomendações estavam condicionados à aprovação de todas as Partes Contratantes, inclusive a demandada, que sempre poderia, nesse caso, evitar a adoção de qualquer medida contrária a seus interesses. O próprio recurso aos Artigos XXII e XXIII do GATT era limitado. Em 48 anos de GATT, foram 195 consultas, em uma média de 4,2 ao ano (muito inferior às mais de 21 por ano na OMC).

Concebido com o objetivo central de conferir maior segurança, solidez e previsibilidade às novas disciplinas adotadas na Rodada Uruguai, o ESC contemplou inovações importantes em relação ao modelo do GATT. Além de precisar com maior detalhe as regras e procedimentos que deverão ser aplicados para solucionar as divergências que surjam entre os membros na aplicação dos acordos da OMC, com etapas e prazos predefinidos, o ESC inverteu a regra do consenso, necessária na época do GATT para a instalação dos Grupos Especiais e para a adoção das recomendações. Na nova sistemática, encerrada a fase de consultas sem que tenha sido possível encontrar uma solução satisfatória para o caso, a constituição do Grupo Especial só poderá ser bloqueada se houver consenso de todos os membros, incluindo o demandante, o que, na prática, resultou em um sistema de jurisdição quase compulsória. O mesmo procedimento de consenso negativo se aplica para adoção dos relatórios dos Grupos Especiais e para o recurso ao OA, outra inovação do SSC. A automaticidade do procedimento e a adoção sistemática das recomendações, somadas à frequente utilização do sistema pelos membros, contribuíram para conferir ao mecanismo seu caráter jurisdicional atual.

e) Brasil no Sistema de Solução do Controvérsias da OMC

O SSC da OMC é um dos eixos centrais da ação do Brasil em comércio internacional. Até dezembro de 2024, o País participou em 34 casos como demandante, 17 casos como demandado

e 172 casos como terceiro. Está entre os seis principais usuários do sistema, atrás apenas dos Estados Unidos (EUA), da UE, da China, do Canadá e da Índia (caso se considerem os casos como terceira parte, o Brasil também estaria atrás do Japão). Essa intensa atuação conferiu ao País uma influência crescente na definição de vários compromissos assumidos no âmbito da OMC, tendo-se revelado instrumental para a eliminação de barreiras às exportações brasileiras e para a estratégia de desenvolvimento nacional.

O Itamaraty conta, desde 2001, com equipe dedicada exclusivamente à preparação e acompanhamento dos contenciosos na OMC, com o objetivo de facilitar a participação do Brasil no SSC. Atuando em estreita articulação com o setor privado brasileiro e outras áreas do governo, a Divisão de Contenciosos Comerciais (DCCOM) é responsável, entre outros, pelo acompanhamento permanente dos casos em andamento (elaboração de petições, participação em consultas e audiências, pesquisa e análise de jurisprudência), como também pela condução das discussões pré-contencioso (receber as ponderações de setores afetados, elaboração de pareceres jurídicos, coordenação com os setores e órgãos governamentais envolvidos) e, não menos importante, o monitoramento da implementação dos contenciosos.

A decisão de iniciar um contencioso na OMC é tomada pela Câmara de Comércio Exterior (CAMEX, cuja Secretaria-Executiva está subordinada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços), após análise preliminar sobre a viabilidade jurídica do caso e parecer de diversas áreas do governo sobre os interesses econômicos e políticos em jogo.

Há onze casos envolvendo diretamente o Brasil, iniciados na OMC desde outubro de 2014. Dentre eles, em oito o Brasil figura como parte demandante:

- 1) DS484 – Indonésia – Frango [Situação atual: apelação do painel de implementação – no vazio]: em outubro de 2014, o Brasil pediu consultas à Indonésia quanto a barreiras comerciais impostas à importação do frango brasileiro. Um painel foi estabelecido em 2015. O relatório do painel (2017) foi, em grande medida, favorável ao pleito brasileiro, indicando desconformidade indonésia com o GATT e com o Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias. Em 2019, o Brasil solicitou a instauração de painel de implementação, por entender que o demandado seguia descumprindo normativas do comércio multilateral. O relatório final do painel de implementação (2020) deu razão ao Brasil novamente, reconhecendo a demora indevida do governo indonésio em conduzir o processo de certificação sanitária do Brasil para a exportação de carne de frango desde 2009⁶⁶. Para evitar eventual recurso ao vazio, o Brasil buscou o engajamento da Indonésia em meios alternativos de solução de controvérsias, como arbitragem. Apesar dos esforços brasileiros, em dezembro de 2020, o país asiático notificou o OSC de sua decisão de apelar ao OA quanto ao relatório do painel. Poucos dias depois, o Brasil notificou que também realizaria apelação (*cross-appeal*).
- 2) DS506 – Indonésia – Carne bovina [Situação atual: fase de consultas]: em 2016 (no mesmo dia em que solicitou a consulta DS507 com a Tailândia), o Brasil apresentou pedido de consultas à Indonésia em função de restrições impostas às importações de carne bovina brasileira. O contencioso refere-se a medidas legais e administrativas indonésias que dão ensejo, de fato e de direito, ao banimento da carne brasileira daquele mercado, em desconformidade com obrigações assumidas na OMC. O Brasil não solicitou o

⁶⁶ O Brasil é o maior exportador mundial de carne de frango, com vendas para 143 países e processos produtivos reconhecidos internacionalmente por seus rigorosos padrões sanitários e de qualidade. O acesso ao mercado da Indonésia, quarto país mais populoso do mundo, é parte do objetivo estratégico de abertura e consolidação de novos mercados no Sudeste Asiático, região em que o consumo de proteína animal cresce a taxas aceleradas.

estabelecimento de painel, pois o caso está em fase de análise. Cinco membros aderiram às consultas como terceiros: UE, Austrália, Nova Zelândia, Taipei, EUA.

- 3) DS507 – Tailândia – Açúcar [Situação atual: contencioso encerrado em fevereiro de 2024 / Tailândia alterou práticas]: em 2016 (no mesmo dia em que solicitou a consulta DS506 com a Indonésia), o Brasil apresentou pedido de consultas à Tailândia, em que questiona o apoio tailandês aos produtores de cana e de açúcar do país. Contestou-se, em particular, o sistema de quotas (avaliado em US\$ 775 milhões anuais) que, ao dividir o lucrativo mercado doméstico entre as usinas segundo sua produção total, estimula artificialmente a geração de excedentes exportáveis, em afronta às obrigações dos Acordos de Agricultura e de Subsídios e Medidas Compensatórias da OMC. Negociações anteriores à fase de painel foram satisfatórias, e a Tailândia realizou alterações legislativas para eliminar as distorções comerciais. O Brasil realizou análises técnicas das medidas adotadas, e, em fevereiro de 2024, Brasil e Tailândia encerraram formalmente o contencioso bilateral, à margem da 13ª Conferência Ministerial da OMC. Guatemala e UE aderiram às consultas como terceiros.
- 4) DS514 – EUA – Medidas compensatórias aplicadas contra produtos de aço laminados [Situação atual: fase de consultas]: em novembro de 2016, o Brasil apresentou um pedido de consultas aos EUA a respeito da imposição de certas medidas compensatórias impostas na importação de produtos de aço planos laminados a quente e a frio e de alguns aspectos da investigação que fundamentou tais medidas. O procedimento na OMC não teve outros andamentos e permanece em fase de consultas. Em março de 2018, os EUA anunciaram a aplicação de sobretaxas às importações de aço e alumínio do Brasil sob justificativa de segurança. O Brasil buscou suspender a aplicação dessas medidas por negociações que foram, ao cabo, interrompidas pelas autoridades norte-americanas. O posterior contato entre os presidentes Jair Bolsonaro e Donald Trump amenizou as restrições comerciais, mas a normalidade do setor não foi plenamente restabelecida. Apenas em outubro de 2022, os EUA retiraram as medidas, mas o caso junto à OMC não foi encerrado.
- 5) DS522 – Canadá – Aeronaves comerciais [Situação atual: solução mutuamente acordada em fevereiro de 2021 / Brasil alterou estratégia]: o Brasil encerrou o contencioso contra o Canadá em 2021. Iniciada em 2017, a disputa discutia a concessão de US\$ 3 bilhões em subsídios fornecidos pelo Canadá para o desenvolvimento e produção das aeronaves C-Series da Bombardier, que teriam distorcido as condições de concorrência no setor e causado prejuízos à EMBRAER. O Brasil permanece convencido da solidez de seus argumentos no caso, mas entende que o contencioso na OMC é pouco eficaz para remediar os efeitos da concessão de subsídios. Já que o setor de aeronaves comerciais mudou muito desde que o contencioso foi iniciado (a Bombardier saiu do mercado de aeronaves comerciais, as aeronaves da C-Series passaram a ser produzidas pela europeia Airbus, que não é sediada no Canadá, com parte da produção transferida aos EUA), o Brasil passou a defender uma nova estratégia para lutar por competitividade aberta e justa: a negociação de um acordo para disciplinar subsídios no setor de aviação comercial⁶⁷.
- 6) DS568 – China – Açúcar [Situação atual: fase de consultas / acordo]: em 16 de outubro de 2018, o Brasil solicitou consultas à China sobre salvaguardas impostas ao açúcar importado (sobretaxas), a administração chinesa de sua quota tarifária para o açúcar e o sistema chinês

⁶⁷ A esse respeito, o Brasil defende o lançamento de negociações com base no documento conceitual “*Achieving a Level Playing Field in the Commercial Aircraft Sector through an Agreement on New subsidy Disciplines*”.

de licenciamento automático de importação para açúcar que excedesse a quota. Em 2019, os países chegaram a um acordo, eliminando a necessidade de painel.

- 7) DS579 – Índia – Açúcar e Cana-de-Açúcar⁶⁸ [Situação atual: apelação ao relatório do painel – no vazio]: desde os anos 1960, a Índia promove políticas de sustentação do preço da cana-de-açúcar para proteger seus agricultores. Além de medidas de apoio doméstico (preços mínimos), o governo indiano implementa subsídios à exportação, com o objetivo de escoar a superprodução nacional decorrente dos incentivos domésticos. A recente ampliação desses subsídios tem causado impactos no mercado mundial de açúcar⁶⁹ e prejudicado as exportações brasileiras. Em 2019, o Brasil pediu consultas quanto ao tema e solicitou a instauração de painel. O relatório final do painel foi favorável ao Brasil, determinando a violação do Acordo de Agricultura da OMC pela Índia. Austrália e Guatemala iniciaram contenciosos semelhantes e obtiveram o mesmo resultado favorável. Em junho de 2021, em Declaração Conjunta do BRICS sobre o Fortalecimento e a Reforma do Sistema Multilateral, os governos de Brasil e Índia enfatizaram a importância da “célere nomeação de todos os membros do OA” e de evitar “medidas unilaterais e protecionistas que sejam contrárias ao espírito e às regras da OMC”. Apesar disso, em dezembro de 2021, a Índia notificou o OSC de apelação quanto ao relatório do painel, paralisando, assim, o andamento do caso.
- 8) DS607– UE – Carnes de Aves [Situação atual: fase de consultas]: o Brasil solicitou, em novembro de 2021, um pedido de consultas à UE sobre medidas sanitárias discriminatórias referentes à detecção de doenças em algumas preparações com carne de aves. Para o Brasil, a aplicação de critérios microbiológicos mais rigorosos nos casos em questão (detecção de salmonela em carne de frango salgada e de peru com pimenta) viola as regras do Acordo de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias da OMC e cria barreiras injustificadas ao comércio internacional. O governo brasileiro tem a expectativa de que as consultas com a UE contribuam para uma solução amigável⁷⁰.

Entre os onze casos envolvendo diretamente o Brasil na OMC, são três nos quais o País figura como parte demandada:

- 1) DS472 – Brasil demandado pela UE – Regimes tributários brasileiros [Situação atual: fase de implementação / Brasil em conformidade]: a UE pediu consultas em 2013, e um painel foi estabelecido em dezembro de 2014, questionando diversos regimes tributários brasileiros (Lei de Informática, PADIS, PATVD, Inclusão Digital, Inovar-Auto, PEC e RECAP). O relatório do painel foi emitido em 2017, e as duas partes apelaram. O relatório do OA concluiu, em 2018, que diversas medidas tributárias brasileiras estavam em desacordo com o Acordo TRIMS da OMC. As partes estabeleceram 31 de dezembro de 2019 como data limite para a implementação das recomendações. Em janeiro de 2020, o Brasil apresentou documento para demonstrar sua plena conformidade com as medidas recomendadas (alterações legislativas e não renovação de programas como Inovar-AUTO, PATVD e Inclusão Digital). A UE (assim como o Japão, para o caso DS497) está atualmente analisando os esforços de *compliance* brasileiros.

⁶⁸ O interesse do Brasil nesse caso é sistêmico (fazer cumprir as normas do sistema multilateral de comércio) e comercial direto (o açúcar indiano passou a dominar mercados que interessam ao Brasil). Na visão brasileira, o encaminhamento positivo da disputa não se limita à lógica concorrencial entre os dois países: o Brasil entende que ambos poderiam obter benefícios mútuos se voltassem esforços à abertura do mercado de biocombustível.

⁶⁹ A Índia é a 3ª maior exportadora mundial do produto, enquanto o Brasil ocupa a 1ª posição.

⁷⁰ Não confundir com caso similar contra as Comunidades Europeias em 2003, em que o Brasil questionou mudança na classificação tarifária do frango salgado que aumentava a sua tarifa de importação, e cuja vitória foi brasileira.

- 2) DS497 – Brasil demandado pelo Japão - Regimes tributários brasileiros [Situação atual: fase de implementação / Brasil em conformidade]: similar ao caso DS472 acima. Japão pediu consultas sobre regimes tributários brasileiros em 2015, e um painel foi estabelecido ainda naquele ano. O relatório foi emitido em 2017, e, a partir de então, os demais andamentos acompanharam o desenvolvimento do caso DS472⁷¹.
 - 3) DS596 – Brasil demandado pelo Peru – PET e tarifas [Situação atual: fase de consultas]: em julho de 2020, o Peru pediu consultas ao Brasil em relação a suposta violação do Acordo *Antidumping* para o material polietileno tereftalato (PET) e em relação ao regime tributário do imposto sobre produtos industrializados (IPI) sobre importações brasileiras em geral. O governo do Bahrein aderiu às consultas como terceiro.
- f) Casos históricos do Brasil no Sistema de Solução de Controvérsia da OMC

O Itamaraty ressalta os seguintes casos em que o País foi parte demandante:

- 1) DS 4 – EUA – Gasolina: o Brasil questionou as restrições impostas pelos EUA à importação de gasolina sob o pretexto de proteção do meio ambiente. O Brasil conseguiu demonstrar que a gasolina importada era submetida a condições de venda menos favoráveis do que as oferecidas à gasolina doméstica, e que a medida americana não poderia ser justificada por meio das exceções aos acordos da OMC.
- 2) DS 46, 70 e 71 – EMBRAER – Bombardier: o embate entre EMBRAER e Bombardier iniciou-se em 1996, quando a empresa canadense questionou junto à OMC os subsídios concedidos à EMBRAER por meio do “PROEX-Equalização”. Em resposta, o Brasil iniciou disputa contra o Canadá em razão dos subsídios concedidos pela Província de Quebec à Bombardier. O Brasil logrou, assim, empatar o jogo: obteve autorização para retaliar o Canadá em montante semelhante àquele que havia sido obtido pelo governo canadense contra o Brasil. Isso levou ambos os países à mesa de negociação, o que resultou, em 2007, na revisão das regras de crédito de exportação de aeronaves no âmbito da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE).
- 3) DS 266 – Comunidades Europeias (CE) – Açúcar: em 2002, o Brasil recorreu à OMC contra os subsídios concedidos pelas CE ao açúcar. Embora as CE fossem o maior exportador mundial de açúcar, o custo de produção de açúcar na Europa era de quatro a seis vezes maior do que no Brasil. As CE produziam açúcar a um custo altíssimo e vendiam no mercado internacional a um preço muito mais baixo, o que só era possível em virtude dos vultosos subsídios pagos aos produtores. Como resultado da vitória brasileira no contencioso, as exportações europeias de açúcar passaram de quase 7 milhões de toneladas na safra 2000-2001 para 2,2 milhões de toneladas na safra 2011-2012, e as exportações brasileiras de açúcar dobraram a partir do primeiro ano do contencioso.
- 4) DS 267 – EUA – Algodão: em um dos mais longos contenciosos da história da OMC (2002-2014), o Brasil questionou, com êxito, os subsídios concedidos pelos EUA à produção doméstica e à exportação de algodão no período 1999-2002 (US\$ 12,9 bilhões). Em 2001, para um valor total de produção de US\$ 3 bilhões, os subsídios

⁷¹ Curiosidade: essa “correspondência” entre os casos da UE e do Japão contra o Brasil ocorre também entre os casos da Austrália (DS580) e da Guatemala (DS581) contra a Índia (açúcar). As consultas foram solicitadas com duas semanas de diferença entre si, e os demais andamentos ocorreram na mesma data para os dois casos, inclusive a apelação no vazio feita pela Índia (24 de dezembro de 2021).

chegaram a quase US\$ 4,2 bilhões. Diante da recusa americana de cumprir as decisões do OA da OMC, o Brasil obteve o direito de retaliação, tanto em bens como em propriedade intelectual, no valor de US\$ 829 milhões para o ano de 2009. Com a determinação do governo brasileiro de levar adiante a retaliação, os EUA viram-se obrigados a negociar com o Brasil uma solução mutuamente acordada. Disso resultou acordo-quadro nos termos do qual, como contrapartida para o fim do contencioso, os EUA acordaram pagar ao Brasil compensação superior a US\$ 800 milhões. Os recursos são destinados a projetos de desenvolvimento e modernização da cotonicultura brasileira empreendidos pelo Instituto Brasileiro do Algodão.

- 5) DS 269 – CE – Frango Salgado: em 2003, o Brasil questionou a mudança da classificação tarifária aplicada pelas CE às importações de frango salgado, que resultou em acentuada elevação da tarifa de importação com consequentes prejuízos às exportações brasileiras. O Brasil saiu vitorioso na controvérsia, o que lhe permitiu não apenas preservar seu acesso ao mercado europeu de frango, mas também obter concessões em outros produtos. Foram acordadas as seguintes quotas: 1) 170 mil ton/ano de frango com tarifa de 15,4%; 2) 92 mil ton/ano de carne de peru com tarifa de 8,5%; 3) 79 mil ton/ano de preparações à base de frango com tarifa de 8%.
- 6) DS 382 – EUA – Suco de Laranja: em 2007, o Brasil questionou a aplicação de medidas *antidumping* pelo Departamento de Comércio dos EUA contra as exportações brasileiras de suco de laranja, bem como a forma de cálculo da margem antidumping por meio do *zeroing*. Esse método de cálculo não somente afeta a determinação sobre a existência de *dumping*, como infla as margens de direitos *antidumping*. Esse método de cálculo foi condenado pelo painel do caso.

Diversos outros casos podem ser citados, incluindo aqueles de destaque em o Brasil foi parte demandada, especialmente o de pneus reformados (DS 332). Aberto pelas CE em 2005, diversas partes interessadas, como Argentina e Paraguai, somaram-se como terceiras partes. Anteriormente, Argentina e Uruguai haviam aberto casos no âmbito da solução de controvérsias do MERCOSUL contra a proibição brasileira de importação de pneus reformados. Em razão das decisões no âmbito do MERCOSUL, o Brasil introduziu exceção para a continuidade da importação proveniente de seus sócios, o que motivou o caso da CE no SSC-OMC. Em 2007, o painel condenou a proibição brasileira de importar pneus remodelados, por violar regras comerciais internacionais, mas parte do relatório foi revisto pelo OA, que considerou que o Brasil poderia impor a proibição por razões ambientais, mas que a isenção dada ao MERCOSUL constituiria uma discriminação arbitrária ou injustificável. Em 2009, o Brasil notificou ter cumprido as recomendações do OSC.

g) Paralisia do Órgão de Apelação

Já em 2016, o então presidente do OSC, Xavier Carim, afirmou que o SSC da OMC havia se tornado uma “vítima de seu próprio sucesso”, já que o crescente número e complexidade dos casos tratados impunham novos desafios ao sistema. Seu sucessor em 2017, Junichi Ihara, aprofundou o argumento ao destacar o desequilíbrio entre as funções negociadora e jurisdicional da OMC: a “hiperatividade” do SSC (e do perene OA, em particular) passou a contrastar com a

lentidão das negociações de Doha, e o escoamento de questões que deveriam ser resolvidas no âmbito de negociações políticas para o âmbito jurisdicional colocou excessiva pressão sob o SSC.

Desde 2017, desentendimentos entre países sobre o funcionamento do SSC têm levado ao bloqueio da nomeação de novos membros para o OA. Naquele momento, a UE bloqueou a sucessão de membro mexicano, sob o argumento de que o processo seletivo para a vaga deveria ocorrer simultaneamente à vaga de membro europeu cujo mandato chegaria ao fim meses depois. A partir de 2017, os EUA⁷², como já sinalizado desde o governo Obama, passaram a bloquear a indicação de novos integrantes, em razão de críticas ao funcionamento do OA relacionadas a alegadas violações do ESC. Os EUA são parte demandada de mais de um quarto das disputas levadas ao OSC (159) – nenhum outro membro foi demandado em mais de cem disputas. Cerca de 90% das disputas abertas contra os EUA tiveram parecer concluindo que alguma legislação ou medida norte-americana era inconsistente com os acordos da OMC.

De acordo com relatório do *US Trade Representative* (USTR) de 2020, por mais de vinte anos, os EUA e outros membros da OMC expressam sérias preocupações com o desrespeito do OA pelas regras existentes. O OA teria falhado repetidamente em aplicar as regras do Acordos da OMC conforme negociado e acordado pelos membros da OMC. O OA também se teria afastado muito do papel limitado que os membros da OMC lhe conferiram, aumentando seu próprio poder. Entre os problemas apontados pelos EUA estão:

- 1) o OA consistentemente ignora o prazo obrigatório para decidir recursos;
- 2) o OA permite que indivíduos que deixaram de servir nele continuem decidindo recursos como se seu prazo tivesse sido estendido pelos membros da OMC no OSC;
- 3) o OA fez conclusões sobre questões de fato, incluindo questões de fato relacionadas às regras internas dos membros da OMC, embora os membros o tenham autorizado a tratar apenas questões de direito;
- 4) o OA emitiu pareceres consultivos e opinou sobre outras questões que não eram necessárias para auxiliar o OSC da OMC no tratamento da disputa em questão;
- 5) o OA insistiu que os painéis considerassem interpretações dele próprio em casos anteriores como precedente vinculante;
- 6) o OA afirmou que pode ignorar as regras da OMC que explicitamente determinam que ele recomende a um membro ajustar medida inconsistente às regras da OMC; e
- 7) o OA extrapolou sua autoridade e opinou sobre questões relacionadas à autoridade dos membros da OMC por meio da Conferência Ministerial, do Conselho Geral e do OSC.

Os EUA, portanto, consideram que o OA, com a conivência dos membros, teria passado a agir como verdadeira corte internacional (*World Trade Court*, nas palavras dos EUA), o que contraria o seu caráter original de instância arbitral de apelação (essas evidências teriam conduzido à politização do órgão). Ainda de acordo com os EUA, a persistente extrapolação das competências do OA também teria retirado direitos e imposto novas obrigações por meio de interpretações errôneas dos acordos da OMC. O OA haveria tentado preencher “lacunas” nesses acordos, extraindo deles direitos ou obrigações com os quais os EUA e outros membros da OMC nunca concordaram. Esses erros teriam favorecido economias não pautadas pelo mercado às custas das

⁷² Para os EUA, a reforma da OMC deve abarcar 1) o fortalecimento das normas sobre subsídios industriais; 2) o fortalecimento das normas sobre transferência forçada de tecnologia; 3) o fim do ativismo judicial do OA, que estaria extrapolando suas competências ao analisar questões de fato e estabelecer precedentes vinculantes; 4) a exigência de maior transparência de países como China, Índia e Indonésia em relação às suas políticas comerciais e 5) o reajuste do Tratamento Especial e Diferenciado concedido a alguns países em desenvolvimento. Artigo de Robert E. Lighthizer a esse respeito foi publicado no *The Wall Street Journal* em 20/08/2020 (indicativo sobretudo da política comercial do governo de Donald Trump).

economias de mercado, tornado as regras de defesa comercial ineficazes e infringido o espaço legítimo de política dos membros. Algumas dessas críticas estão relacionadas diretamente a processos envolvendo a China e a decisões relativas à compatibilidade dos princípios econômico-comerciais desse país aos do sistema multilateral do comércio.

Outras críticas, em especial as de diversos membros em desenvolvimento, incluem os altos custos (inclusive em termos humanos) para levar um caso ao OSC, o que virtualmente impede a participação desses países.

Até 2019, o embaixador neozelandês David Walker atuou como facilitador de processo informal sobre o funcionamento do OA. Seu relatório, baseado em consultas entre as delegações e nas doze propostas apresentadas por Membros, buscou identificar áreas de convergência, incluindo proposta de decisão a respeito. A decisão constituiria reconhecimento coletivo de que o OSC não tem funcionado como deveria e marcaria o lançamento de processo de preenchimento das vagas abertas no OA, por meio de regras claras para o processo seletivo e para o funcionamento da instância. Não foi possível chegar-se a um consenso sobre a proposta de Walker, e o processo de facilitação foi elevado ao nível do diretor-geral da OMC (DG-OMC).

Desde dezembro de 2019, quando se encerrou o mandato de dois dos então três integrantes restantes (não são chamados “árbitros” ou “juízes”), as atividades do OA encontravam-se paralisadas, o que deixou as disputas em um “limbo”, sem perspectivas de resolução, quando foram apresentadas apelações, no “vazio”, de relatórios dos painéis. Em novembro de 2020, venceu o mandato do último membro.

O parágrafo 4º do documento final (*MC12 Outcome Document*) da 12ª Conferência Ministerial da OMC, realizada em junho de 2022, expressou preocupação quanto ao SSC da OMC, em geral, e ao OA, em particular, e estabeleceu o compromisso dos membros em conduzir debates para restabelecer um SSC acessível e em bom funcionamento até 2024. O parágrafo 3º determinou o comprometimento das partes à ampla reforma da OMC, abrangendo todas as suas funções, com encaminhamentos a serem feitos na próxima Conferência Ministerial.

Mesmo antes da MC12, iniciou-se processo informal em Genebra, por iniciativa dos EUA, para impulsionar discussão aprofundada sobre a reforma do pilar jurisdicional. Foram mapeados os interesses dos diferentes membros na questão, assim como se discutiram opções para contemplá-los no processo de reforma. Ao longo do segundo semestre de 2023, houve a negociação de textos, com vistas a cumprir o prazo de 2024, mandatado para o restabelecimento da funcionalidade do SSC.

Como parte desse processo, em julho, os EUA apresentaram documento em que apresentam suas prioridades e objetivos na reforma do pilar. Para os EUA, entre as contribuições positivas esperadas de um sistema de solução de controvérsias reformado estão a facilitação da resolução de disputas comerciais, a manutenção de regras e compromissos existentes, a preservação e a promoção da justiça no sistema multilateral de comércio, o respeito aos interesses essenciais de segurança dos Membros, a utilização de todas as ferramentas disponíveis para a resolução de controvérsias, a redução de custos para permitir a mais ampla participação nos processos, a resolução mais eficiência das controvérsias, a promoção de maior transparência no sistema, a construção de confiança no sistema e nos seus resultados e a preservação da integridade do Sistema de Solução de Controvérsias. Em nenhum momento o documento faz referência ao OA ou a uma segunda instância da etapa jurisdicional de um contencioso.

Às vésperas da MC13, em fevereiro de 2024, o representante permanente adjunto da Guatemala, na qualidade de organizador das consultas informais, apresentou uma minuta de decisão sobre a reforma do SSC. O documento não fez qualquer referência ao OA, e a seção sobre

apelação ainda estava pendente de elaboração. Na MC13, os Membros não foram capazes de concluir o processo de reforma. A decisão adotada limita-se a reconhecer o progresso realizado, a mandar, a continuidade das negociações para o restabelecimento de um SSC plenamente funcional até o fim de 2024 e a solicitar que os negociadores acelerem as tratativas e trabalhem nas questões pendentes, incluindo apelação e acessibilidade ao SSC.

Em abril, o processo sobre a reforma foi formalizado, com a nomeação da embaixadora Usha Dwarka-Canabady, da República de Maurício, como facilitadora. Ademais, estabeleceu-se reunião periódica mensal de chefes de delegação para debater a reforma, realizadas a partir de maio, e foram nomeados seis coordenadores para o processo. O mandato da MC12 e da MC13 não foi, entretanto, cumprido, e o SSC seguiu sem estar plenamente funcional ao fim de 2024.

h) Brasil e a reforma do Sistema de Solução de Controvérsias da OMC

O Brasil vem defendendo que o sistema multilateral de comércio requer um sistema de solução de controvérsias funcional e que a solução multilateral permanente para o impasse do SSC incluiria a nomeação de novos membros para o OA, bem como a preservação de dois níveis de julgamento (duplo grau de jurisdição) e do consenso negativo. Com vistas a superar o impasse no OA, o Brasil tem atuado em prol de uma solução multilateral de longo prazo, que atenda às preocupações de todos os membros da OMC, em estrita observância ao ESC e com o objetivo de preservar os direitos e obrigações pactuados no Acordo de Marraquexe.

Em 2019, Brasil apresentou diretrizes para o trabalho dos painéis e do OA (meses depois, recebeu o copatrocinio de Paraguai e Uruguai). A proposta busca aprimorar os procedimentos para que o sistema seja mais ágil e eficaz, bem como superar o impasse na seleção de novos membros do OA, o que prejudica o andamento de contenciosos na OMC. A proposta abrange questões como o prazo para o OA emitir seu relatório, a abrangência de suas decisões e o valor delas como precedente para casos futuros.

O Brasil também copatrocina regularmente, desde novembro de 2017, proposta de lançamento de processos seletivos para os membros do OA. A mais recente versão do documento, circulada em setembro de 2023, foi copatrocinada por 103 membros (130 se forem acrescentados os 27 Estados-Membros da UE). O Brasil ainda apoiou a negociação facilitada pelo então embaixador da Nova Zelândia na OMC (“Processo Walker”, ver mais detalhes na subseção anterior). Essas iniciativas demonstram o compromisso brasileiro em assumir posição de liderança nas discussões sobre a reforma da OMC.

Paralelamente aos esforços multilaterais para uma solução de longo prazo, para contornar o problema da paralisia do OA e manter o duplo grau de jurisdição, um grupo de membros da OMC (dentre os quais o Brasil) acordou um arranjo provisório plurilateral (*Multi-Party Interim Arbitration Arrangement* – MPIA), no qual sinalizam o compromisso de, enquanto durar a crise do OA, não “apelar ao vazio” em contenciosos entre os participantes do MPIA e, na hipótese de uma das partes em um contencioso desejar apelar das conclusões do painel, recorrer ao Artigo 25 do ESC para efetivar uma “arbitragem-apelação”. Esse artigo prevê a arbitragem como meio alternativo de solução de controvérsias. O MPIA baseia-se nas regras aplicáveis a apelações da OMC, mas busca aperfeiçoar seus procedimentos (maior rigidez com prazos, prevenção de discussões *obter dicta*, fomento à economicidade jurídica). O MPIA está aberto à participação de todos os membros da OMC. Em fevereiro de 2023, o Japão aderiu ao MPIA, tornando-se o 53º membro. Além dos 27 Estados-Membros da UE, os demais 26 membros que acordaram o MPIA são: Austrália, Benim, Brasil, Canadá, Chile, China, Colômbia, Costa Rica, Equador, Guatemala,

Hong Kong, Islândia, Japão, Macau, México, Montenegro, Nicarágua, Noruega, Nova Zelândia, Paquistão, Peru, Singapura, Suíça, Ucrânia, UE e Uruguai. Um dos dez integrantes do *pool* de árbitros do MPIA é o embaixador brasileiro José Alfredo da Graça Lima.

Trata-se de arranjo interino, e o Brasil defende que não deve obstar o objetivo maior de se encontrar solução conclusiva e permanente para o OA. O Brasil continua a defender o pleno funcionamento do Sistema de Solução de Controvérsias até 2024, em linha com o mandato da MC12. Para o Brasil, o sistema em dois estágios garante maior previsibilidade e segurança jurídica das decisões.

Como fragilidades do MPIA, pode-se apontar a indefinição quanto à manutenção administrativa do órgão, o risco de fragmentação jurisprudencial, a não participação de países relevantes para o comércio internacional (EUA, Rússia, Índia) e a sua provisoriedade.

Dos membros da OMC com os quais o Brasil possui controvérsias recentes, a UE, o Peru e a China aderiram ao MPIA, o que deixa aberta a possibilidade do recurso à arbitragem nos termos definidos pelo acordo de 2020. EUA, Tailândia, Índia e Indonésia, entretanto, não aderiram ao arranjo. Os dois últimos já se valeram de apelação no vazio em seus casos contra o Brasil. Para reduzir o prejuízo decorrente dessas atitudes, o governo brasileiro instituiu a Lei nº 14.353/2022, decorrente da Medida Provisória nº 1.098/2022, que autoriza a CAMEX a retaliar membros da OMC que apelarem no vazio. A retaliação pode dar-se na forma de suspensão de concessões, obrigações e direitos por parte do Brasil perante a OMC e pode alcançar restrições no comércio de bens, serviços e propriedade intelectual. O Brasil ainda não implementou nenhuma retaliação amparado na nova normativa doméstica, mas, desde a instituição da regra, Índia e Indonésia retomaram diálogos com o País, o que pode ser interpretado como um desfecho positivo dessa lei.

Em outubro de 2022, a Colômbia notificou sua intenção de apelar contra o relatório do painel do caso DS 591, envolvendo medidas *antidumping* impostas por Bélgica, Alemanha e Países Baixos. Foi a primeira apelação sob o Artigo 25 do ESC da OMC em função do MPIA. O laudo arbitral, de painel presidido pelo embaixador brasileiro José Alfredo Graça Lima, foi publicado em dezembro de 2022, antes do prazo estabelecido. Não se confunde com decisão proferida por meio de arbitragem em julho de 2022, nº DS583, envolvendo a Turquia, que foi a primeira arbitragem em uma apelação desde a paralisia do OA. Este último procedimento não ocorreu sob o MPIA, já que a Turquia não faz parte do acordo, mas seu fundamento também foi estabelecido à luz do Artigo 25 do ESC.

VI. Reforma da Organização Mundial do Comércio (OMC)

a) Aspectos gerais

A atual situação da Organização Mundial do Comércio (OMC) é reflexo da dificuldade de dar respostas aos desafios do século XXI. Antes, o multilateralismo econômico-comercial funcionou por não ser muito multilateral – as rodadas do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT, na sigla em inglês) eram concluídas rapidamente pelo fato de as decisões serem tomadas por um número reduzido de países desenvolvidos. A reforma da OMC é necessária para que a organização se adapte à nova realidade internacional, assim como são necessárias (e advogadas pelo Brasil) as reformas de outras organizações internacionais pela mesma circunstância. No caso específico da OMC, a organização precisa fazer frente aos desafios de um novo cenário geopolítico e geoeconômico global de ascensão econômica chinesa, de aumento do protecionismo e de desengajamento multilateral dos Estados Unidos (EUA) – que foi maior no governo Trump).

A guerra comercial entre China e EUA é tanto consequência como causa desse descompasso entre a estrutura e as regras do sistema multilateral de comércio e a nova realidade geopolítica e geoeconômica. Ao mesmo tempo que o sistema foi incapaz de promover a progressiva adaptação chinesa e parece não dispor de meios para resolver divergências entre EUA e China, a guerra comercial aprofunda os problemas do sistema, mina suas ferramentas de solução de controvérsias, coloca em xeque a sua sobrevivência e torna mais premente a necessidade de sua reforma.

Trata-se de adaptar-se a um momento diferente do de sua criação – no caso do GATT, dentro do “liberalismo incrustado” da Guerra Fria, e, no caso da OMC, da universalização do (neo)liberalismo do pós-Guerra Fria. Para tanto, os princípios que basearam a formação da OMC, como a abertura comercial, a aplicação de políticas econômicas orientadas para o mercado e o livre comércio como vetor de promoção de renda, emprego e desenvolvimento, precisam ser revisitados à luz, principalmente, das características específicas da economia chinesa.

A esse respeito, o conceito de economia de mercado (isto é, as características de uma economia de mercado) passa a suscitar discussões, de maneira alinhada com temas como subsídios industriais, empresas estatais que participam do comércio internacional e transferência forçada de tecnologia. A preocupação com essas questões é compartilhada por outros membros, em especial a União Europeia (UE) e o Japão, que chegaram a entendimento trilateral com os EUA sobre as diretrizes para essa discussão, as quais podem redundar em novas regras substantivas e de transparência, mas também outros países desenvolvidos e em desenvolvimento, como o Brasil.

A reforma da OMC tem recebido especial atenção da diretora-geral (DG-OMC), a nigeriana Ngozi Okonjo-Iweala, e foi um dos temas centrais da XII Conferência Ministerial da OMC (MC12), realizada em junho de 2022, junto a agricultura, subsídios à pesca e resposta a pandemias. O *outcome document* da MC12 trouxe pontos importantes acerca do processo de reforma da organização. Aprovou-se um mandato de reforma, no seio de um processo liderado pelos membros, aberto, transparente e inclusivo, que faça face aos interesses de todos eles, inclusive questões de desenvolvimento. Pelo mandato, todo o processo será conduzido pelo Conselho Geral e seus órgãos subsidiários, que revisarão o progresso e considerarão as decisões a serem submetidas a aprovação na próxima Ministerial. Isso privilegia países com posição defensiva, como Índia e África do Sul, que querem manter o consenso. Ademais, aprovou-se um compromisso de reforma do Sistema de Solução de Controvérsias (SSC) para 2024, sem consenso

acerca das mudanças a serem realizadas, inclusive no que diz respeito à manutenção ou não do Órgão de Apelação (OA).

Apesar dos impulsos em favor da reforma, não se trata de algo trivial. Pelo contrário, vive-se momento de crise do multilateralismo, em termos gerais, e do multilateralismo comercial, em particular. Desde a origem do sistema multilateral de comércio, com o GATT, o comércio global expandiu-se em mais de 300 vezes, representando mais de 60% do produto mundial. Esse progresso foi acompanhado por uma mudança de realidade institucional: se, durante o GATT, o número de participantes do sistema multilateral do comércio era menor e acordos plurilaterais eram permitidos, na OMC vigora, com raras exceções, a regra do consenso para o processo decisório⁷³ e o princípio do *single undertaking* para as negociações. A partir da virada do século, com a consolidação dos países em desenvolvimento como polo incontornável das negociações multilaterais, a consecução de resultados tornou-se mais difícil. A partir daquele momento, ficou claro que qualquer resultado baseado em *single undertaking* precisaria equilibrar, por meio de negociações cruzadas, os interesses muitas vezes contrários de diferentes grupos de membros (grosso modo, desenvolvidos *versus* em desenvolvimento), como fica claro nas discussões de acesso a mercados de bens (desenvolvidos preferiam negociar acesso a mercados de bens não agrícolas, enquanto em desenvolvimento preferiam negociar agricultura).

Por esse motivo, houve uma aposta em grandes acordos inter-regionais e foram poucos os resultados do sistema multilateral de comércio desde a Rodada Uruguai, como o Pacote de Bali, o fim dos subsídios às exportações agrícolas e a emenda ao Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS, na sigla em inglês). A situação ficou mais evidente em Buenos Aires, na MC11, em 2017, em que o fracasso das negociações multilaterais foi acompanhado do lançamento de iniciativas plurilaterais, as quais são rechaçadas por alguns países, como Índia e África do Sul, sob alegação de incompatibilidade com os princípios do sistema multilateral, ao mesmo tempo que não são recebidas com muito entusiasmo pelos EUA. Apesar das expectativas criadas sobre a nova administração dos EUA na OMC, sob Joe Biden, houve poucos avanços práticos na postura de Washington desde então.

O processo de reforma da OMC também perpassa a reflexão sobre a questão do desenvolvimento na organização, o que implica as discussões sobre a futura aplicação do tratamento especial e diferenciado (TED). Países como Índia e China, bem como a maioria dos membros em desenvolvimento, rejeitam qualquer rediscussão das flexibilidades, sejam vigentes, sejam futuras. O mecanismo de monitoramento do TED, criado em Bali, que já se reuniu mais de uma dezena de vezes, redundou em nenhum resultado. Os EUA são o principal proponente da rediscussão da questão, tendo chegado a buscar, de maneira mais radical, durante a administração Trump, extinguir o TED, exceto (praticamente) para países de menor desenvolvimento relativo. Para tanto, adotou medidas unilaterais de pressão sobre um conjunto de membros, advogando indicadores próprios para determinar aqueles que deveriam, desde já, começar a renunciar a TED.

A discussão sobre a questão do desenvolvimento em termos gerais tem impacto não apenas na definição de flexibilidades nas negociações. Sua raiz está nas diferentes avaliações sobre a validade da Agenda de Desenvolvimento de Doha como mandato para as negociações na OMC. Diversos países desenvolvidos e também em desenvolvimento, como o Brasil, defendem que a Rodada Doha já foi superada e que a clivagem tradicional estrita entre países desenvolvidos e em desenvolvimento não mais faz sentido, porque as condições que a fizeram ser lançada se alteraram

⁷³ Há exceções ao consenso, que permitiram recurso ao voto, o que nunca aconteceu: para acessão de membro (votação de 2/3 dos membros) e emendas a acordos multilaterais (2/3; entra em vigor para os que as ratificaram apenas, *e.g.* o Acordo de Facilitação de Comércio); *waiver* de compromisso (3/4) e declaração interpretativa (3/4).

radicalmente (em especial, a realidade de alguns países em desenvolvimento, como China e Índia, alterou-se, o que implica que qualquer equilíbrio negociador precisaria ser alterado) de modo que se faz necessário, como parte do processo de reforma, revisitar todos os temas em negociação, sem tabus, para estabelecer um novo marco negociador daqui em diante. Países como Índia, China e África do Sul, por sua vez, insistem na validade da Agenda de Desenvolvimento de Doha. Índia e África do Sul, em particular, consideram que o engajamento em novos temas pressupõe a conclusão do mandato da Rodada Doha.

Independentemente de quem seja a responsabilidade, a OMC vive conjuntura de crise, e há necessidade urgente de reforma ambiciosa, antes que o sistema perca sua relevância. Para que se catalise esse processo, os membros da OMC deveriam buscar a resolução rápida das negociações em curso, ao mesmo tempo que busquem cenários positivos para o futuro, com níveis de ambição cada vez maiores. A conclusão exitosa da MC12 tem o potencial de resgatar a confiança na OMC, ao demonstrar que o sistema ainda é capaz de solucionar problemas. A MC12, contudo, não resolveu os maiores problemas do sistema; mesmo que tenha havido resultados e avanços na negociação, há a necessidade de uma reforma de escopo mais ambicioso para que se crie um sistema que condiga com a realidade hodierna, resolvendo os problemas nos três pilares antes que seja tarde demais.

b) Reforma do primeiro pilar da OMC: função negociadora

O primeiro pilar central da OMC é a sua função negociadora, seja de questões relacionadas aos acordos existentes, seja para novos temas relacionados ao comércio (Artigo 3º, 2 do Acordo de Marraquexe). Desde sua criação, em 1995, houve poucos avanços no pilar negociador, em especial em razão dos princípios de *single undertaking* e de consenso.

As negociações sob a égide da OMC não obtiveram êxito em atualizar suas regras comerciais diante da nova realidade:

- 1) não há responsabilização por economias que não se enquadrem na classificação “de mercado”;
- 2) as regras atuais são ineficazes para lidar com práticas comerciais consideradas desleais, a exemplo de transferência forçada de tecnologia e subsídios industriais massivos;
- 3) as regras atuais são ineficazes para lidar com novas tecnologias, a exemplo da *internet*;
- 4) as regras não conseguem aprofundar compromissos em áreas fundamentais abordadas de forma detalhada por acordos de livre comércio, a exemplo de serviços e propriedade intelectual; e
- 5) as regras não conseguem lidar de forma plena com questões politicamente relevantes, como meio ambiente e trabalho.

A mitigação do princípio de *single undertaking* permitiu a aprovação consensual do Acordo de Facilitação de Comércio, em Bali, em 2013; da Decisão de Nairóbi sobre Competição nas Exportações, que trata, entre outros aspectos, do fim dos subsídios às exportações agrícolas, em 2015; e do Pacote de Genebra, em 2022.

A dificuldade em se obter o consenso sobre outras matérias em Buenos Aires, em 2017, levou ao lançamento de *Joint Statement Initiatives* (JSIs), iniciativas de caráter plurilateral. Na MC11, foram emitidas cinco JSIs, envolvendo comércio eletrônico, regulamentação doméstica de serviços e facilitação de investimentos e declarações sobre comércio e gênero e pequenas e médias

empresas; antes da MC12, ainda surgiram três JSIs na área de meio ambiente. Na MC12, entretanto, quase todos os temas das JSIs ficaram paralisados em razão do conflito na Ucrânia⁷⁴.

Com relação à agenda de sustentabilidade, tem aumentado progressivamente a pressão pela negociação de regras multilaterais que promovam um comércio em bases sustentáveis (a exemplo da iniciativa *Friends of Advancing Sustainable Trade* – FAST), culminando com o lançamento da iniciativa plurilateral “Discussões Estruturadas sobre Comércio e Sustentabilidade Ambiental” (TESSD, na sigla em inglês), em novembro de 2020, o que pode, ao mesmo tempo, ser abrigo para interesses protecionistas e contrários, por exemplo, à agricultura brasileira. Atualmente, participam da TESSD 78 membros da OMC, inclusive, desde 2022, o Brasil. Em abril de 2021, os membros da iniciativa TESSD lançaram declaração ministerial com seus compromissos, envolvendo, por exemplo, a intensificação de esforços em áreas de interesse comum e a identificação de ações concretas a serem tomadas individual ou coletivamente para expandir as oportunidades de um comércio sustentável de forma inclusiva e transparente. Em janeiro de 2022, foi circulado o plano de trabalho da iniciativa para o ano, com reuniões formais e grupos de trabalho informal em medidas ambientais ligadas ao comércio, bens e serviços ambientais e economia circular. No âmbito das TESSD, o Brasil tenciona debater a eliminação de subsídios agrícolas prejudiciais ao meio ambiente e padrões comuns de sustentabilidade para produtos agrícolas, assim pretende demonstrar a sustentabilidade da produção brasileira e a menor pegada de carbono dos bens e serviços brasileiros em decorrência de uma matriz energia muito mais limpa e renovável que a de outras grandes economias. Outras iniciativas plurilaterais na área ambiental lançadas em 2021 são o “Diálogo Informal sobre Poluição de Plásticos e Comércio Ambientalmente Sustentável de Plásticos” (IDP, na sigla em inglês) e a “Reforma de Subsídios para Combustíveis Fósseis” (FFSR, na sigla em inglês). Em junho de 2024, o Brasil aderiu ao Diálogo sobre Poluição por Plásticos e Comércio Ambientalmente Sustentável de Plásticos da OMC (DPP, na sigla em inglês), sucessor do IDP. O DPP conta atualmente com 82 participantes e trata de tópicos como transparência de políticas nacionais, cadeias de valor e fluxos comerciais envolvendo plásticos; a promoção do comércio ambientalmente sustentável de plásticos; e necessidades de cooperação de economias vulneráveis.

A reforma do pilar negociador perpassa, portanto, também as discussões sobre as iniciativas plurilaterais, mas centra-se, fundamentalmente, sobre a revitalização das negociações multilaterais, de que o principal exemplo é agricultura. O Brasil propôs, em junho de 2024, uma mudança nas bases das negociações agrícolas da OMC, para adequá-las aos desafios do século XXI. A proposta, intitulada Diálogo sobre Agricultura Sustentável no Sistema Multilateral de Comércio, cobre aspectos como medidas protecionistas, inclusive de natureza não tarifária, como medidas ambientais.

- c) Reforma do segundo pilar da OMC: função deliberativa (ou pilar de monitoramento e transparência)

O segundo pilar central da OMC, expresso não apenas pelo Mecanismo de Revisão de Políticas Comerciais (Artigo 3º, 4 e Anexo 3), mas também pelo trabalho regular das múltiplas instâncias da organização, é o monitoramento da implementação das regras multilaterais (Artigo 3º, 1) e as iniciativas de transparência (incluindo regras mais estritas de transparência em temas como subsídios, transferência forçada de tecnologia e empresas estatais). Algumas delegações

⁷⁴ A Rússia é parte das JSIs da MC11, e os países que a sancionam se recusaram a sentar-se com ela na mesa de negociações. Como inexistia previsão de exclusão de um país das JSIs, o diálogo durante a MC12 foi congelado.

conhecem esse pilar como função deliberativa. As discussões do processo de reforma compreendem o estabelecimento de novas disciplinas de transparência, incluindo a introdução de sanções para descumprimento de obrigações existentes, o incentivo às contranotificações ou a uniformização de algumas práticas, como a circulação de agendas comentadas das reuniões pelo Secretariado ou a possibilidade de apresentação de preocupações comerciais específicas em diversos comitês. O tema de transparência é questão delicada em especial para países em desenvolvimento, que alegam não dispor de capital humano e recursos técnicos para o cumprimento das obrigações existentes. Durante a pandemia, a transparência foi revalorizada, dada a importância de conhecer as medidas que estão sendo tomadas pelos demais membros e avaliar sua compatibilidade com as regras multilaterais de comércio para que não funcionem como formas de protecionismo disfarçado.

d) Reforma do terceiro pilar da OMC: função jurisdicional

O terceiro pilar central de funcionamento da OMC é sua função jurisdicional, por meio do Entendimento Relativo às Normas e Procedimentos sobre Soluções de Controvérsias da OMC (ESC, Artigo 3º, 3 e Anexo 2) e do SSC. Muitos analistas consideram que o SSC é o grande trunfo da OMC, em razão de princípios como automaticidade, abrangência e consenso negativo (o que lhe daria caráter técnico, não político), além de virtual “igualdade de condições” em disputas comerciais. Para mais detalhes sobre a reforma do terceiro pilar, ver a seção anterior sobre solução de controvérsias.

e) Brasil e a reforma da OMC

O Brasil defende a reforma como maneira de fortalecer um sistema multilateral de comércio baseado em regras e centrado na OMC e está engajado nesse processo. O País reconhece a importância da OMC e de sua reforma para a agenda interna de reformas liberalizantes, em particular por sermos relativamente fechados em termos de comércio exterior. As regras e os compromissos multilaterais contribuem para balizar boa parte dos relacionamentos internacionais comerciais brasileiros. A posição brasileira parte de diagnóstico de que a realidade internacional mudou nos últimos 25 anos, de modo que a OMC precisa fazer frente ao novo contexto. Isso significa o reconhecimento de que a Agenda de Desenvolvimento de Doha se tornou anacrônica e deve ser revista. Também pressupõe a necessidade de reflexão sobre os conceitos nos quais a OMC esteve baseada, como o princípio do consenso, o *single undertaking* e o TED, ou seja, o Brasil argumenta em favor de reforma de toda a arquitetura da organização.

No processo de reforma, o Brasil atua individualmente ou em diferentes coalizões, sem alinhamentos apriorísticos, de modo a defender seus interesses nacionais, a favor de reforma nas três funções da OMC. Em aspectos gerais da reforma, o Brasil é um dos integrantes do Grupo de Ottawa, coalizão informal coordenada pelo Canadá e estabelecida em 2018, com o interesse de intercambiar posições sobre o tema, assim como propor iniciativas concretas para revigorar a função negociadora, fortalecer a função deliberativa e salvaguardar e fortalecer a função jurisdicional⁷⁵. Seus integrantes são⁷⁶: Canadá, Brasil, Chile, México, Austrália, Nova Zelândia,

⁷⁵ Entre os principais resultados da coalizão, está a criação do Arranjo Provisório de Arbitragem-Apelação (MPIA, na sigla em inglês) e a apresentação da iniciativa de Comércio e Saúde.

⁷⁶ Houve opção deliberada de excluir, no escopo do grupo, alguns membros centrais do sistema, como EUA, China e Índia, em razão de eventuais resistências que apresentam ao processo de reforma.

UE, Noruega, Suíça, Singapura, Coreia, Japão, Reino Unido (a partir do *Brexit*) e Quênia. Na agenda agrícola, após o ocaso do G20, o Brasil voltou a privilegiar a concertação no âmbito do Grupo de Cairns.

Com relação ao pilar negociador da OMC, o Brasil tem dois interesses principais: promover sua revitalização e garantir que a agricultura faça parte do processo de reforma. A revitalização do pilar negociador é essencial para garantir a centralidade da OMC no sistema, em especial após um momento de recrudescimento do protecionismo, conforme demonstrado pela guerra comercial entre EUA e China, que se seguiu a momento de proliferação de acordos preferenciais regionais e inter-regionais de comércio com cláusulas OMC-plus e OMC-extra.

Para tanto, a adoção do acordo sobre subsídios à pesca, embora não seja interesse ofensivo do Brasil, foi importante sinal, para a comunidade internacional, da relevância da OMC. O Brasil participou de maneira ativa dessas negociações. Patrocinou, com outros países, proposta sobre procedimento de consultas entre os membros da OMC para esclarecer dúvidas sobre a implementação das disciplinas a serem acordadas. Além disso, o Brasil foi proponente de mecanismo para redução e limitação de montantes de subsídios, mantendo margem para apoio sustentável até certo patamar por membros que pouco ou nada subvencionam. O Brasil avalia que o quantitativo global de subsídios à pesca marítima precisa ser diminuído, sobretudo por parte dos países que mais desembolsam recursos ao setor, de modo a reduzir o grau de disparidade entre maiores e menores subsidiadores e a garantir maior sustentabilidade para a captura marítima. Em dezembro de 2020, o Brasil apresentou declaração em apoio à conclusão das negociações de subsídios à pesca com foco em sustentabilidade.

A revitalização do pilar negociador, na opinião do Brasil, passa pela reavaliação do princípio do consenso e por mais abertura a iniciativas de caráter plurilateral (as ditas JSIs) no âmbito da OMC. O Brasil está engajado em todas aquelas que foram lançadas na MC11, em Buenos Aires, em 2017, tendo papel proativo em apresentação de propostas em duas delas: facilitação de investimentos, com apresentação de nova proposta em 2020, em negociações concluídas em 2023, e comércio eletrônico (as outras lançadas em Buenos Aires são regulamentação doméstica em serviços, cujas negociações foram concluídas em 2021, micro, pequenas e médias empresas e comércio e gênero⁷⁷). Em 2022, o Brasil anunciou adesão às TESSD, iniciativa plurilateral lançada em 2020.

O País também solicitou recentemente adesão a acordos plurilaterais da OMC. Em maio de 2020, solicitou adesão ao Acordo de Compras Governamentais (GPA), negociado na Rodada Uruguai, e, em fevereiro de 2021, apresentou sua oferta de acesso a mercado, etapa fundamental do processo de sua acessão ao instrumento. A oferta inicial brasileira lista não apenas os órgãos e as entidades da administração pública que passarão a fazer contratações públicas abertas à concorrência internacional, mas também os bens, os serviços e as obras públicas abrangidos. A adesão ao acordo promoverá a redução de gastos públicos e a melhoria da qualidade dos bens e serviços governamentais, e incentivará as exportações brasileiras e os investimentos externos no País. Sua elaboração teve como pilares: as ofertas anteriores realizadas no âmbito de acordos comerciais firmados pelo Brasil; amplo processo de consulta, coordenado pelos Ministérios da

⁷⁷ Em novembro de 2023, o Brasil anunciou adesão ao Acordo Global de Comércio e Gênero, acordado assinado originalmente por Chile, Singapura e Nova Zelândia, em 2020. O acordo visa a promover o reforço mútuo das políticas comerciais e de gênero e abrir novas oportunidades para aumentar a participação das mulheres no comércio, em paralelo a outros esforços que procuram melhorar a igualdade de gênero e o empoderamento econômico das mulheres. Desde a sua assinatura, em 2020, também já aderiram ao acordo Argentina, Colômbia, Costa Rica, Equador, México e Peru.

Economia e das Relações Exteriores, com diferentes atores governamentais; e contribuições do setor privado e da sociedade civil com base em consulta pública. Em novembro de 2021, o Brasil apresentou oferta revisada de adesão ao acordo, na qual se ampliou o número de órgãos e entidades da administração pública comprometidos a realizar contratações públicas de bens, serviços e obras públicas com a participação de fornecedores dos países-membros do acordo. A oferta revisada se baseava em três pontos centrais: reação das atuais partes do GPA à oferta inicial do Brasil; continuidade do processo de consultas a diferentes atores governamentais; e as contribuições do setor privado. Tratava-se de sinal da prioridade atribuída pelo governo brasileiro ao processo de acesso ao instrumento, bem como da importância para o Brasil do sistema multilateral do comércio. Na MC12, foi apresentada a oferta final, que amplia o número de órgãos e entidades públicos que se comprometem a realizar contratações públicas abertas à participação de fornecedores dos países que são parte do acordo, abrangendo bens, serviços e obras públicas. Em maio de 2023, a delegação brasileira junto à OMC foi instruída a retirar a oferta final brasileira. A decisão de retirar a proposta de entrada de estrangeiros em licitações públicas no Brasil foi tomada, pois “a oferta brasileira incluía cobertura equivalente, e até superior, àquela oferecida pelos atuais membros do GPA. Seus termos, ademais, imporiam severos limites à utilização do poder de compra do governo como instrumento de indução do desenvolvimento econômico e social do país, em particular a políticas públicas de saúde e ao fomento à tecnologia e à inovação”.

Em junho de 2022, o Brasil solicitou adesão ao Acordo sobre Comércio de Aeronaves Civis (TCA, na sigla em inglês), em vigor desde janeiro de 1980. Foram formalizados, em novembro de 2023, os termos de acesso do Brasil ao TCA. De caráter plurilateral e integrado por 33 Estados Partes, o acordo tem por objetivo promover a liberalização e a segurança jurídica do comércio internacional do setor de aviação civil. O TCA estabelece, entre outras medidas, a eliminação de tarifas de importação para todas as aeronaves civis e determinados produtos destinados à aviação civil. Os governos signatários tratam, ainda, da eliminação de barreiras não tarifárias, das decisões de compras de aeronaves civis e de subsídios à exportação no setor de aviação civil. Embora as tarifas praticadas pelo Brasil para o setor já fossem, em sua quase totalidade, nulas, a acesso ao TCA tem impactos positivos em termos de previsibilidade para preços de insumos e constitui sinalização positiva para a atração de investimentos para o País, com destaque para a indústria de aviação civil e para empresas e companhias áreas prestadoras de serviços. O Brasil passa também a participar plenamente, e em igualdade de condições, junto a outros grandes produtores mundiais, como Canadá, EUA, e UE, das deliberações do Comitê TCA, que trata de temas relevantes para a aviação civil em âmbito global, inclusive quanto à aplicação do acordo a novos produtos do setor. Encerradas as tratativas na OMC, o instrumento de acesso do Brasil será enviado para apreciação pelo Congresso Nacional.

A agricultura é o setor de maior interesse do Brasil na OMC, em razão da importância para a economia e para o comércio exterior do País. O Brasil parte de diagnóstico de que a agricultura é um *unfinished business* da OMC, em razão dos poucos avanços realizados desde a Rodada Uruguai (avanços apenas na administração de quotas-tarifárias e na proibição de subsídios às exportações agrícolas), tendo a agricultura sendo constantemente preterida em relação a outras agendas e, não raro, tendo sido o ponto central da falta de avanços na organização. O País conseguiu garantir o reconhecimento de que a agricultura é parte indissociável da reforma da OMC nas discussões do Grupo de Ottawa. O Brasil tem interesses ofensivos nos três pilares da agenda agrícola: acesso a mercados, apoio doméstico e competição nas exportações, embora tenha sido mais ativo nos últimos anos na questão da limitação e da redução de apoio doméstico (subsídios à produção).

Finalmente, tema negociador de grande importância nos últimos anos na OMC foi a questão de comércio e saúde. O Brasil apoiou a Iniciativa sobre Comércio e Saúde, gestada no Grupo de Ottawa. No que diz respeito às discussões sobre licenciamento compulsório e *waiver* de tratamentos para a COVID-19, a DG-OMC, Ngozi Okonjo-Iweala, trabalhou arduamente para que a OMC possa identificar, nos mais diversos mercados, capacidade ociosa para produção de vacinas, bem como incentivar acordos de licenciamento voluntário e de transferência acelerada de tecnologias e insumos. Para dar contornos concretos a essa agenda, a OMC promoveu, em 14 de abril de 2021, evento com a Organização Mundial da Saúde (OMS), a Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI) e os principais países produtores de vacinas, entre os quais o Brasil. Estiveram também representantes do setor privado e da sociedade civil. O Brasil copatrocinou, com Austrália, Canadá, Chile, Colômbia, Equador, Nova Zelândia, Noruega e Turquia, iniciativa que defendia o engajamento imediato da OMC nas negociações para a ampliação da produção e da distribuição de vacinas e de medicamentos que possam contribuir para a superação da pandemia de COVID-19. A iniciativa intitulada “Ampliando a Atuação da OMC nos Esforços Globais para a Produção e Distribuição de Vacinas e de Outros Produtos Médicos Contra a COVID-19” era convergente com as posições brasileiras históricas na matéria e com a busca por soluções responsáveis, transparentes e eficazes que o Brasil vem promovendo nos foros internacionais em resposta à pandemia. A iniciativa era também condizente com os já mencionados esforços da DG-OMC e a encorajou, também, a identificar e resolver, de forma consensual, qualquer barreira comercial à produção e à distribuição de, inclusive os relacionados à propriedade intelectual. A proposta não só respondia à necessidade de geração de consenso que sempre pautou a atuação brasileira na OMC, mas também coincidia com a ideia esboçada pela DG-OMC, e compartilhada pelo Brasil, de uma “terceira via” que promovesse um engajamento efetivo e imediato de todos os membros da organização no combate à pandemia de COVID-19.

Na MC12, foi adotada uma Decisão Ministerial sobre o Acordo TRIPS confirmando o direito de os membros “anularem” a exclusividade decorrente das patentes, para produzir vacinas de COVID-19 sem o consentimento de seus detentores, por meio de qualquer instrumento disponível nas legislações nacionais, independentemente da existência de um regime de licenciamento compulsório. As provisões da decisão serão aplicáveis durante cinco anos a partir de sua adoção, mas esse período é passível de extensão pelo Conselho Geral. A Decisão ainda prevê que, em no máximo seis meses de sua adoção, os membros decidam acerca de sua extensão para cobrir, também, a produção e a oferta de diagnósticos e terapias vinculadas à COVID-19. Em reunião do Conselho de TRIPS em outubro de 2022, foi solicitada a circulação de posições concretas (por escrito) acerca do tema. Na ocasião, três posições distintas foram manifestadas. A primeira, esposada por países menos desenvolvidos, defende a extensão da decisão para cobrir diagnósticos e terapias sem mudança alguma. Um grupo de países em desenvolvimento e desenvolvidos manifestou vontade de avançar as discussões, mas insistiu na necessidade de evidências de como questões de propriedade intelectual configuram uma barreira à aquisição desses produtos; além disso, insistiram que, antes de se pensar em novas flexibilidades, seria preciso usar todas aquelas já à disposição por força do Acordo TRIPS, inclusive o licenciamento compulsório. Por fim, um terceiro grupo defendeu discussões para melhor definir o que são terapias e diagnósticos e estabelecer uma lista de produtos que seriam cobertos pela eventual extensão da decisão.

O Brasil continuará a participar de todas as discussões na OMC sobre iniciativas para combater a pandemia, inclusive aquelas relacionadas ao sistema de propriedade intelectual. O País entende que o Acordo TRIPS compreende adequado conjunto de incentivos à inovação e de

flexibilidades consagradas na Declaração de Doha sobre TRIPS e Saúde Pública, inclusive à luz do princípio do interesse público, para enfrentar crises de saúde. Isso porque todos os países-membros da OMC, inclusive o Brasil, estão habilitados pelo Acordo TRIPS a decretar o licenciamento compulsório de patentes como forma de atender a imperativos de ordem pública. A modalidade está prevista na legislação nacional, que está plenamente em linha com o Acordo de TRIPS e contém todos os dispositivos para estimular a inovação, a transferência de tecnologia e as variadas modalidades de acordos de licenciamento.

Quanto à reforma do segundo pilar da OMC, o Brasil defende que monitoramento e transparência são elementos importantes, mas resultados exclusivos na função deliberativa não são o suficiente para a reforma. No âmbito do Grupo de Ottawa, o Brasil assumiu a coordenação da iniciativa de aprimoramento dos trabalhos do Comitê de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (SPS, na sigla em inglês). Em julho de 2020, os membros da OMC adotaram o relatório da Quinta Revisão do Acordo SPS, que contou com amplo engajamento brasileiro. Ademais, Brasil, EUA e Canadá lideraram a adoção de declaração ministerial de compromisso com o cumprimento do Acordo SPS, em razão da proliferação da aplicação de medidas sanitárias e fitossanitárias sem evidências científicas. Também copatrocinou proposta elaborada pela Suíça sobre aumento da transparência em regras de origem não preferenciais. O Brasil não favorece a discussão de medidas sancionatórias para casos de descumprimento de compromissos de notificação. Em novembro de 2023, foi adotada a Sexta Revisão do Acordo SPS.

Quanto à reforma do terceiro pilar da OMC, ver a seção anterior sobre solução de controvérsias.

No que diz respeito aos elementos transversais das negociações, a posição brasileira em relação a TED foi alterada no governo Bolsonaro. O Brasil decidiu por começar a abrir mão das prerrogativas de TED nas negociações presentes e futuras, o que não afeta os direitos já adquiridos pelo País. Trata-se de movimento realizado, de maneira semelhante, por Singapura, Coreia do Sul e Costa Rica. Não se confunde com alteração do *status* do País na OMC, que tem caráter “autodeclaratório” e segue sendo de membro em desenvolvimento. Na opinião do Brasil sob o governo Bolsonaro, o TED é uma flexibilidade que deve ser adotada caso a caso, em cada negociação, de modo que membro em desenvolvimento não deveria fazer jus, *ipso facto*, a tais flexibilidades, sem que se considerem as necessidades individuais e específicas. Durante o governo Lula, o Brasil reverteu o posicionamento e voltou a associar o TED à condição de país em desenvolvimento.

Sobre subsídios industriais, o Brasil não nega a importância de aprofundar as discussões sobre o tema, desde que não venham a preterir as negociações sobre subsídios agrícolas. Por esse motivo, sugere tratamento horizontal da questão de subsídios.

Sobre economia de mercado, o Brasil reitera o compromisso com os valores fundacionais da OMC e com a abertura comercial e as condições de economia de mercado. Em julho de 2020, Brasil e EUA fizeram intervenção conjunta que busca fortalecer o princípio da economia de mercado como basilar na organização e em que defendem que práticas e políticas não orientadas ao mercado geram excesso de capacidade industrial e concorrência desleal, bem como prejudicam o desenvolvimento e o funcionamento adequado do comércio internacional. Em outubro do mesmo ano, o Japão uniu-se aos dois países, copatrocinando o documento.

A reforma da OMC e o papel do Brasil são temas frequentes nas interlocuções entre o presidente da República, o chanceler e a DG-OMC. Em abril de 2022, por exemplo, a DG-OMC visitou o Brasil, e o tema foi abordado. Às margens da Cúpula do G20, em Bali, em novembro de 2022, o ministro Carlos França reuniu-se com a DG-OMC, ocasião em que reiterou a alta

prioridade atribuída pelo Brasil a um sistema multilateral de comércio justo e estável, baseado no Direito Internacional e capaz de promover o desenvolvimento sustentável e o crescimento econômico. O chanceler ainda abordou a questão da insegurança alimentar e o papel a ser desempenhado pela OMC. Por fim, ressaltou o apoio do Brasil à reforma da organização, enfatizou a importância de revigorar o diálogo e as negociações da OMC via reuniões ministeriais anuais, e ambos coincidiram na necessidade de dinamizar os debates sobre comércio agrícola, como subsídios e acesso a mercados. Já em janeiro de 2023, o ministro Mauro Vieira, em conversa telefônica com a DG-OMC, reafirmou o compromisso do Brasil com o fortalecimento e a modernização do sistema multilateral de comércio e da OMC. Em junho, o ministro Mauro Vieira participou em Paris da reunião miniministerial da OMC, durante a qual países-membros discutiram propostas para a revitalização da organização, e de reunião do Grupo de Ottawa. O chanceler reiterou a posição do Brasil em favor do multilateralismo comercial como instrumento de promoção do desenvolvimento sustentável e da urgência de reformas na OMC, além da reativação do mecanismo de solução de controvérsias.

VII. MC12

A XII Conferência Ministerial (MC12) da Organização Mundial do Comércio (OMC) ocorreu em junho de 2022, em Genebra, em um contexto complexo, que contribuiu para a definição da agenda e os resultados obtidos. Desde a MC10, em Nairóbi, em 2015, quando se eliminaram os subsídios à exportação agrícola, não haviam sido obtidos outros resultados substantivos na organização. O mundo vem experimentando transformações sistêmicas, como a consolidação da ascensão chinesa e os consequentes questionamentos acerca de sua posição no sistema multilateral de comércio. Na OMC, isso implicou questionamentos ao Órgão de Apelação (OA) por parte, sobretudo, dos Estados Unidos (EUA), a partir do governo Obama, e outros efeitos decorrentes da guerra comercial entre EUA e China. Nesse quadro, as discussões da reforma da OMC ganham força com, de um lado, os EUA e outros membros defendendo uma reforma que preserve as características da OMC tradicional (liberal, portanto), e, de outro, a China e outros aliados sustentando uma atualização da organização. Infelizmente, não se chegou a resultado consensual algum na MC11, em Buenos Aires, em 2017, marcada pelo enfraquecimento do multilateralismo e o avanço de acordos plurilaterais. Naquela ocasião, foram lançadas três negociações plurilaterais, as *Joint Statement Initiatives* (JSI), em comércio eletrônico, em regulamentação doméstica de serviços e em facilitação de investimentos, bem como duas declarações (comércio e gênero e micro, pequenas e médias empresas), por meio da flexibilização da regra do consenso estabelecida no Artigo 9 do Acordo de Marraquexe.

Com o questionamento de aspectos centrais do próprio sistema multilateral de comércio, a paralisia de temas e o adiamento da MC12 por duas vezes em razão da pandemia de COVID-19, ficou mais evidente a necessidade de reforma da OMC. Nos últimos anos, o tema passou a ser debatido no G20, porém não há consenso quanto ao conteúdo de eventual reforma. Paralelamente, o Canadá criou o Grupo de Ottawa para discutir o assunto, propor iniciativas de reforma e manter o sistema multilateral de comércio funcionando, isolando, nessas discussões entre *like-minded*, EUA, China e Índia. Sobre esse pano de fundo, a nova diretora-geral (DG-OMC), Ngozi Okonjo-Iweala, passou a empregar todo seu capital político para obter resultados. A MC12, então, acontece em meio a mudanças sistêmicas e em um contexto imediato de pandemia de COVID-19 e crise alimentar, debruçando-se sobre quatro grandes temas: agricultura, subsídios à pesca, respostas a pandemias e reforma da OMC.

A experiência mostra que, se não há avanços em agricultura em uma Conferência Ministerial, nada avança. Para a MC12, a presidente das negociações agrícolas elevou aos ministros uma minuta de decisão abrangente, na forma de programas de trabalho em todas as áreas em negociação no dossiê agrícola, compilando diversas posições e refletindo múltiplos interesses. Apesar de a decisão não ter sido aprovada, por falta de consenso, o texto foi importante por refletir o estado atual das tratativas. Ademais, a não aprovação da decisão não impediu que a MC12 pudesse chegar a outros resultados em agricultura. O objetivo fundamental naquele momento era responder à crise de segurança alimentar, e dois textos foram aprovados: uma decisão isentando do escopo de restrições às exportações as aquisições de alimentos para fins humanitários pelo Programa Mundial de Alimentos (PMA); e uma declaração sobre resposta emergencial à insegurança alimentar (contendo compromissos políticos não vinculantes).

As negociações sobre subsídios à pesca visavam a erradicar aqueles concedidos à pesca *illegal, unreported, and unregulated* (IUU), conforme a meta 14.6 da Agenda 2030. Apesar dos avanços em 2019 e 2020, a conclusão da negociação foi deixada para a MC12. Por conseguinte, os adiamentos e a pandemia impactaram o texto aprovado. Chegou-se a um acordo de escopo

bastante limitado que, apesar de cumprir o objetivo de promover a eliminação dos subsídios IUU, é, na prática, um acordo de transparência. Ademais, se as negociações dos assuntos pendentes não forem ultimadas em quatro anos, todo o acordo caducará (*sunset clause*). Entre os temas pendentes, figuram aprofundamentos sobre subsídios que levem à sobrepesca e à sobre capacidade, sobretudo em razão da resistência chinesa. Ao Brasil, que concede montante pequeno de subsídios e não registra pesca em grandes volumes, interessam que as disciplinas sobre esses dois temas sejam robustas.

As discussões sobre resposta a pandemias envolviam dois componentes: comércio e saúde e propriedade intelectual (*waiver* do Acordo TRIPS). O debate centrou-se em descobrir qual o problema chave para combater pandemias – propriedade intelectual ou capacidade produtiva e logística de distribuição? Para o Brasil, seria este último. O Grupo de Ottawa patrocinou a iniciativa sobre comércio e saúde, enquanto África do Sul e Índia propuseram um *waiver* abrangente do Acordo TRIPS, com ampla cobertura a vacinas, diagnósticos e terapias vinculadas à pandemia de COVID-19. Acabou-se aprovando um *waiver* diferente do proposto por África do Sul e Índia, limitado apenas a vacinas e dando à China o direito de não o usar voluntariamente, em vez de excluí-la formalmente do rol de beneficiários. Os textos aprovados foram uma Decisão Ministerial sobre o Acordo Sobre os Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio e uma Declaração Ministerial sobre Resposta à Pandemia e Preparação para Pandemias Futuras⁷⁸. Em dezembro de 2022, estendeu-se por tempo indeterminado prazo para que se avalie a inclusão de diagnósticos e terapias no *waiver*.

Quanto ao tratamento da reforma da OMC na MC12, ver a seção anterior neste tópico.

Alguns temas já haviam sido acordados antes da MC12, e outros resultados foram logrados durante a conferência. Antes, por exemplo, decidiram-se temas de administração de quotas-tarifárias, adotou-se moratória de não violação do Acordo TRIPS, concluiu-se a JSI de regulamentação doméstica de serviços⁷⁹, e foram adotadas recomendações para micro, pequenas e médias empresas. Durante a MC12, em agricultura e segurança alimentar, os 164 membros adotaram decisão que isenta aquisições para fins humanitários do Programa Mundial de Alimentos (PMA) da imposição de medidas de restrição a exportações (as negociações em favor da adoção da decisão foram facilitadas pelo Brasil entre 2020 e 2021); Declaração sobre a Resposta Emergencial à Insegurança Alimentar; e declaração sobre programa de trabalho que atualize o mandato do Comitê de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (SPS, na sigla em inglês) para lidar com desafios sanitários e fitossanitários do século XXI⁸⁰. À margem da MC12, o Brasil e quinze outros países latino-americanos adotaram, de maneira inédita, declaração em que advogam o fortalecimento das cadeias de suprimento de alimentos e de insumos agrícolas, como fertilizantes, e se comprometem a trabalhar conjuntamente, para avançar de maneira ambiciosa a reforma das regras multilaterais do comércio agrícola, com o objetivo de promover a segurança alimentar global e a sustentabilidade. Na ocasião, também foi acordada a última renovação da moratória sobre serviços eletrônicos. Ademais, houve o copatrocínio brasileiro das Discussões Estruturadas sobre Comércio e Sustentabilidade (TESSD), a oferta final do Brasil para aderir ao Acordo de

⁷⁸ A declaração sobre resposta à pandemia contempla proposta brasileira sobre a construção de capacidade no setor farmacêutico para o combate a outras emergências além da COVID-19, como HIV/AIDS, malária, tuberculose e doenças tropicais negligenciadas, mediante transferência de tecnologia.

⁷⁹ Atualmente, os participantes dessa JSI estão em processo de internalização dos novos compromissos e de envio de pedidos de certificação da alteração de seu rol de compromissos na OMC.

⁸⁰ A partir de proposta de Brasil, Canadá e EUA.

Compras Governamentais (GPA) e o anúncio brasileiro de adesão ao acordo sobre Comércio de Aeronaves Cíveis.

Na MC12, não houve avanço significativo nas JSIs, tanto as cinco emitidas na MC11 quanto as três surgidas antes de Genebra, relacionadas a comércio e meio ambiente, devido ao conflito russo-ucraniano. Apesar da continuidade daquele conflito, houve acordo de cavalheiros para encapsulamento de crises, evitando fracasso de acordos multilaterais

O Brasil contribuiu ativamente para o sucesso da MC12. Em agricultura, trata-se de ator incontornável. O País, que deixou de ser um grande provedor de subsídios, apresentou propostas de textos sobre temas caros à Índia, que deseja manter estoques públicos a preços administrados por meio de alta subsidiação e com possibilidade de exportá-los abaixo do preço de mercado. O texto brasileiro contou com apoio informal dos EUA e do Grupo de Cairns, excluindo países em desenvolvimento grandes exportadores agrícolas do rol de beneficiários de flexibilidades às regras atuais, mas cobrindo mais de 70 países mais vulneráveis à insegurança alimentar. Isso implicou a neutralização da Índia, cujo discurso baseava-se na defesa dos países em desenvolvimento, levando ao desengajamento de países africanos da proposta indiana e aproximando-os da brasileira, ainda que sem expressar apoio formal. Em comércio e saúde, o Brasil, membro do Grupo de Ottawa, foi um dos grandes proponentes do componente comercial. No âmbito dos *waivers*, adotou uma terceira via, defendendo o equilíbrio entre os direitos de propriedade intelectual e a necessidade de combate à pandemia. No tocante à reforma, o Brasil propôs ministeriais anuais, para que, com intervalos menores, os membros possam conferir prioridades e discuti-las com agilidade.

VIII. MC13

A XIII Conferência Ministerial (MC13, na sigla em inglês) da Organização Mundial do Comércio (OMC) ocorreu entre os dias 26 de fevereiro e 2 de março de 2024 ocorreu em Abu Dhabi, nos Emirados Árabes Unidos (EAU). A cerca de um mês da MC13, em janeiro, foi realizada “Reunião Ministerial de Países Latino-Americanos membros da OMC”, em que os países coordenaram posicionamentos. Nessa reunião, o Brasil apresentou suas prioridades para a MC13. Em seu discurso, o ministro Mauro Vieira afirmou que a construção de uma visão regional para a OMC dialoga com o tema da integração regional, considerado prioritário para o governo brasileiro. O Brasil defende uma OMC reforçada e modernizada, que incorpore plenamente a sua agenda o tema do desenvolvimento, particularmente do desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, o País afirmou objetivar, na MC13, contribuir para a construção de um sistema multilateral de comércio que esteja preparado para os desafios econômicos e sociais do presente, mas sem colocar em segundo plano questões que são discutidas há anos, como a agricultura, tema em torno do qual os países latino-americanos vêm concertando posições.

Outra discussão prioritária para o Brasil, também conectada ao tema do desenvolvimento, notadamente à dimensão social do desenvolvimento sustentável, é a da distribuição uniforme dos benefícios do comércio entre a população. O ministro Mauro Vieira destacou a forte adesão da região ao Acordo Global sobre Comércio e Gênero, ao qual o Brasil anunciou que se uniria pouco tempo antes da reunião. A sustentabilidade ambiental também é afirmada como prioridade absoluta, mas o governo brasileiro destaca que ela não pode ser utilizada para justificar o protecionismo. Na opinião brasileira, um acordo integral sobre subsídios à pesca seria um caminho para a OMC demonstrar que comércio e meio ambiente podem andar lado a lado. As medidas unilaterais, ao contrário, ameaçariam tanto acordos ambientais quanto o sistema multilateral de comércio, afetando sobretudo as exportações dos países em desenvolvimento.

Vieira afirmou que o Brasil acredita que comércio, política industrial e política climática podem apoiar-se mutuamente. Nesse sentido, afirmou ser necessário que os países em desenvolvimento incorporem a revolução tecnológica e produtiva de maneira efetiva para garantir a sustentabilidade do planeta, tendo a OMC um papel a cumprir nesse objetivo. Por fim, o ministro Mauro Vieira afirmou que o Brasil considera prioritário restabelecer plenamente o sistema de solução de controvérsias, ressaltando que a paralisia do Órgão de Apelação e a debilitação de todo o sistema é prejudicial aos países em desenvolvimento. Com uma ação coordenada, o Brasil entende que a região tem um papel importante para o êxito da MC13 e a revitalização da OMC como um todo.

Desde conferência anterior, ocorrida em Genebra, em 2022, e marcada pelo advento da pandemia, era previsto que a questão agrícola seria o principal tema que marcaria os debates, dividindo o protagonismo dos trabalhos com as reivindicações pela reforma do Sistema de Solução de Controvérsias, até então paralisado pelo bloqueio dos EUA às indicações ao Órgão de Apelação. Nesse contexto, o Brasil esteve no centro de duas reuniões preparatórias entre conjuntos de grandes produtores agrícolas, com o objetivo de concertar posições para a MC13.

Às vésperas do início da MC13, foi realizada a segunda Reunião Ministerial da Coalizão Latino-Americana sobre as Negociações em Agricultura, dando continuidade aos esforços iniciados antes da MC12. Composta por representantes de Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguai, Peru e

Uruguai⁸¹, a coalizão emitiu uma declaração, na qual registra seu consenso em torno da necessidade de reformas na governança global, com essencial participação da OMC na defesa de um multilateralismo que promova o desenvolvimento inclusivo de nações menos desenvolvidas e contra o protecionismo praticado por economias desenvolvidas. A declaração destaca a região como responsável por 40% da exportação mundial agrícola e enaltece a necessidade de cooperação para o enfrentamento dos desafios globais de proteção do meio ambiente, superação do subdesenvolvimento e erradicação da insegurança alimentar. Ademais, contém um conjunto concreto de propostas para as negociações agrícolas na OMC⁸².

Similar posicionamento em prol de reformas em agricultura foi defendido na reunião do Grupo de Cairns, que também ocorreu às margens da MC13, onde o Brasil, como no encontro dos latino-americanos, igualmente se fez representar pelo chanceler Mauro Vieira, que interveio reafirmando a determinação brasileira em promover uma ordem internacional regida por regras mais justas e conducentes a um desenvolvimento sustentável e inclusivo. Essa posição brasileira, coerente com seus pleitos históricos, foi, nessa ocasião, consagrada com o anúncio do encerramento do contencioso com a Tailândia, aberto pelo Brasil em 2016, em razão de subsídios às exportações dados pelo governo tailandês ao seu setor açucareiro.

Menos auspiciosos, no entanto, foram os resultados obtidos ao término dos trabalhos da MC13. Em meio a debates e fortes dissensos, não foi alcançado qualquer acordo acerca da questão agrícola, tampouco acerca da formatação do sistema de solução de controvérsias ou mesmo de reforma da OMC. Foi esse o cenário de um frustrante discurso, enunciado por ocasião do encerramento da MC13, pela diretora-geral da OMC, a nigeriana Ngozi Okonjo-Iweala, que se limitou tão somente a saudar o engajamento dos membros que, a despeito do acirramento de conflitos, concordaram em dar continuidade aos trabalhos que têm sido encaminhados pela organização, postergando a conclusão de importantes negociações para momento futuro.

Por outro lado, a diretora enalteceu alguns resultados que, embora menos expressivos, merecem a menção por representar o empenho dos agentes envolvidos em avançar de forma construtiva sobre pautas periféricas face à paralisação de demandas centrais, tais como:

1. Acessões: foi decidida a acessão de Timor-Leste e Comores como membros da OMC, um processo que elevaria a 166 o número de membros da organização, com a ressalva de ainda existir mais 22 processos de acessão em curso;
2. Sistema de Solução de Controvérsias (SSC): ainda que não se tenha estabelecido a estrutura de um novo SSC, houve o reconhecimento dos trabalhos realizados nesse sentido, com a ratificação do compromisso de que ela seja estabelecida até o fim do corrente ano de 2024;
3. Questões relacionadas a medidas sanitárias e fitossanitárias e a barreiras técnicas ao comércio (*SPS and TBT matters*): foi adotada declaração com reconhecimento da necessidade de transparência, de assistência e de cooperação técnica voltado para uma maior inclusão de países de menor desenvolvimento no comércio global em questões relativas a SPS e TBT;
4. Medidas em favor de países de menor desenvolvimento relativo (*“WTO Smooth Transition Support Measures in Favour of Countries Graduated from the LDC Category”*): a decisão reconheceu que, mesmo após serem promovidos, os PMDRs gozarão das prerrogativas

⁸¹ Diferentemente da primeira reunião, em Genebra, em 2022, México e República Dominicana não participaram do encontro em 2024.

⁸² “*Call for a decision at MC13 that provides political guidance, technical parameters and guidelines for the negotiation process in order to move forward on domestic support, market access, public stockholding for food security purposes, and the Special Safeguard Mechanism for Developing Countries.*”

inerentes à sua condição quando do início das negociações ou dos contenciosos em que estejam envolvidos;

5. Programa de Trabalho sobre Pequenas Economias: trata-se do desdobramento de decisão adotada na MC12, em 2022. A iniciativa busca incorporar ao comércio internacional e proteger pequenas economias de impactos derivados de distorções de comércio e dinâmicas globais, favorecendo sua integração a cadeias globais de valor e mitigando efeitos de barreiras comerciais, advento de novas tecnologias e da mudança do clima.
6. Moratória ao Acordo de TRIPS: os membros acordaram em renovar a moratória de não iniciar contenciosos quando se tratar de um caso de não violação das regras do acordo em matéria de propriedade intelectual.
7. Moratória para taxação de operações de *e-commerce*: decidiu-se que a definição sobre a taxação de transações eletrônicas seria postergada para a próxima conferência ministerial, prorrogando a moratória em vigor desde 1998.

Além de ter se apresentado como um foro para a realização de debates multilaterais sobre comércio, a MC13 também possibilitou avanços em matéria de acordos plurilaterais. O principal destaque foi a celebração do Acordo sobre Facilitação de Investimentos para o Desenvolvimento (AFID), adotado por 123 membros, a maioria deles países em desenvolvimento. O acordo, que começou a ser negociado após a MC11, em 2017, é voltado a facilitar garantias e fluxo de investimentos internacionais entre suas partes e objetiva simplificar as operações econômicas entre as nações, proporcionar maior segurança aos investidores e fomentar práticas empresariais responsáveis globalmente. Após a entrada em vigor do acordo, que foi resultado de esforços liderados, entre outros, pelo Brasil, prevê-se um aumento potencial de 2,1% no PIB brasileiro ao longo de cinco anos advindo, sobretudo, da transparência e previsibilidade proporcionadas pelo acordo, facilitando a tomada de decisão de investidores. Não houve consenso, na MC13, entretanto, com relação a incluir o AFID como parte do Anexo 4 do Acordo de Marraquexe, o que lhe tornaria oficialmente um acordo plurilateral no âmbito da OMC.

Ainda no que diz respeito a iniciativas plurilaterais nascidas na MC11, foi anunciada, na MC13, a entrada em vigor das novas disciplinas em regulamentação domésticas de serviços, negociadas no âmbito da “*Joint Initiative on Services Domestic Regulation*”. As estimativas são que, em razão das novas disciplinas, possa haver uma redução de mais de US\$ 125 bilhões nos custos do comércio internacional. 52 Membros dos 72 que participam da iniciativa já concluíram o processo de certificação para a entrada em vigor dessas disciplinas.

A MC13 também marcou a entrada do Brasil no Arranjo Global sobre Comércio e Gênero (GTAGA). Trata-se de iniciativa que, lançada em 2020 por Canadá, Chile, Nova Zelândia, está voltada à promoção de igualdade de gênero de forma a assistir e estimular uma maior participação de mulheres e suas empresas no comércio internacional. Além do Brasil e dos três fundadores, é composta atualmente por Argentina, Colômbia, Costa Rica, Equador, México e Peru.

Tais resultados, contudo, não conseguiram contornar a frustração quanto ao insucesso de iniciativas e à paralisia de debates de interesse global e que se mostram cruciais para a legitimidade da OMC como fórum em matéria de comércio. Para além da inexistência de decisão substantiva sobre a reforma do SSC, não houve consenso sobre qualquer decisão em matéria de agricultura, particularmente em razão dos dissensos sobre regras para a formação de estoques públicos de alimentos. A DG-OMC procurou contornar o fracasso na negociação, ao afirmar que houve avanços, ainda que sem consenso, no sentido de que, pela primeira vez em muitos anos, havia um acordo sobre a mesa na matéria.

Outro motivo de frustração foi a não conclusão de negociações em torno de acordo sobre subsídios à pesca. Durante a MC12, foi adotado um acordo que proibiu subsídios à pesca ilegal, não declarada e não regulamentada, com diversas medidas de transparência, o qual, entretanto, não abrangeu questões como sobrecapacidade e sobrepesca. Conforme os termos do próprio acordo, seria necessário seguir negociando disciplinas sobre esses temas. Embora não se tenha podido concluir a negociação, como nota positiva, o acordo de 2022 conta, em dezembro de 2024, com 88 partes, ainda que aquém das 110 necessárias para sua entrada em vigor.

Em nota à imprensa⁸³, o Itamaraty externou sua frustração, sobretudo devido ao empenho da chancelaria brasileira em participar e promover encontros prévios com grupos de geometria variável de modo a consensuar posições e formatar propostas em consonância com os princípios da OMC. Urge destacar que, mais que os ganhos advindos do comércio, a liderança brasileira milita pela superação dos principais problemas do comércio global, que impactam sobremaneira a qualidade de vida de grupos mais fragilizados, ameaçam a preservação de um meio ambiente saudável e comprometem a inserção de economias menos desenvolvidas na participação internacional dos ganhos advindos do comércio global.

Nesse contexto, o Brasil figurou entre os signatários de diversos documentos, como propostas e declarações, que objetivaram defender a posição brasileira em favor da redução de barreiras comerciais ao comércio internacional, da redução de subsídios à agricultura, da orientação de políticas comerciais voltada ao desenvolvimento e de uma incisiva defesa dos vínculos entre comércio e desenvolvimento sustentável e da importância do comércio para a promoção do meio ambiente. Juntamente com outros países em desenvolvimento, incluindo os demais países do MERCOSUL, a Indonésia e todo o Grupo Africano, o Brasil emitiu declaração ministerial sobre a contribuição do sistema multilateral do comércio no enfrentamento de desafios ambientais. A declaração manifesta preocupação com a escalada de medidas unilaterais e protecionistas e alerta para a adoção de medidas ambientais que constituam discriminação arbitrária e injustificável ou restrição disfarçada ao comércio. Dessa forma, o Brasil afirma-se como uma notória liderança do Sul Global, que, com base em uma atuação cooperativa, proativa e construtiva, trabalha junto aos seus pares em favor de fortalecer o comércio internacional como veículo para a promoção do desenvolvimento sustentável.

Por fim, cabe destacar que a inércia da organização em promover consensos representa a manutenção do *status quo* previamente formatado ao longo do século XX que favorece, principalmente mas não exclusivamente, os países desenvolvidos que estruturaram o sistema internacional de comércio sob suas regras e costumes. Diante desse contexto, é imperativa a necessidade de reforma tanto da OMC quanto de demais instituições de governança global, no sentido de uma reestruturação que promova um desenvolvimento justo, sustentável e inclusivo para toda a comunidade internacional, a despeito das resistências daqueles que mais se beneficiam com as atuais regras que conformam a governança global.

⁸³ Para mais detalhes: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/conclusao-da-13a-conferencia-ministerial-da-organizacao-mundial-do-comercio-mc13

IX. Comércio e gênero

a) Introdução

A conexão entre comércio e gênero é antiga e remonta à divisão social trabalho que atribui diferentes papéis às mulheres e aos homens na atividade econômica. As assimetrias de gênero se expressam nas atividades laborais, nos salários, na progressão na carreira, na tomada de decisão e do acesso desigual a fatores de produção, como o crédito, a propriedade e a tecnologia. Ao redor do mundo, as mulheres realizam a maior parte do trabalho não remunerado (tarefas domésticas, cuidados e maternidade), enfrentando mais barreiras quando tentam se integrar ao comércio internacional.

Nas últimas décadas, os acordos de livre comércio foram desenvolvidos com o objetivo primordial de reduzir as barreiras comerciais, gerando maior acesso aos mercados internacionais e maior nível de produtividade dos países. Se, por um lado, o aumento das trocas comerciais levou ao crescimento econômico em muitos países, por outro, isso não se traduziu necessariamente em desenvolvimento social, em grande parte devido às desigualdades do processo perante parcelas significativas da população, como as mulheres.

Se houvesse plena igualdade salarial entre homens e mulheres, o produto interno bruto (PIB) global poderia aumentar em até US\$ 28 trilhões, de acordo com relatório do Instituto Global da McKinsey⁸⁴. Entretanto, o Fórum Econômico Mundial (WEF, na sigla em inglês)⁸⁵ aponta que, no ritmo atual de evolução global, serão necessários 131 anos para alcançar a plena paridade.

Assim, é consenso entre os países de que o crescimento econômico ou o comércio internacional, por si só, não são suficientes para alcançar um desenvolvimento inclusivo e eficaz. Esse entendimento já está mais do que sedimentado, por exemplo, na Agenda 2030, a exemplo do quinto Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS 5), que versa sobre a igualdade de gênero. Se, antes, o comércio costumava ser considerado neutro em termos de gênero, vários estudos⁸⁶ têm demonstrado que a política comercial não é neutra em seu impacto desproporcional sobre as mulheres. Nesse contexto, a depender da política comercial implementada por um país, pode-se reduzir ou reforçar as desigualdades de gênero.

b) Por um comércio internacional mais inclusivo

As políticas comerciais podem, portanto, afetar homens e mulheres de formas distintas, de modo que as mulheres enfrentam maiores obstáculos à participação na economia global e no comércio mundial. Segundo a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, na sigla em inglês)⁸⁷, as mulheres são globalmente sobrerrepresentadas em empregos informais e em setores não transacionáveis em termos de comércio exterior, de modo que apenas uma em cada cinco empresas de exportação pertence ou é gerida por uma mulher.

Em 2021, a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) publicou um estudo⁸⁸ sobre comércio e gênero que mostra que, no caso dos países membros da

⁸⁴ <https://www.mckinsey.com/featured-insights/employment-and-growth/how-advancing-womens-equality-can-add-12-trillion-to-global-growth>

⁸⁵ https://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2023.pdf

⁸⁶ https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/making_trade_work_for_women_ch6_e.pdf

⁸⁷ https://unctad.org/system/files/official-document/UNWomen_2020d1_en.pdf

⁸⁸ https://www.oecd-ilibrary.org/trade/trade-and-gender_6db59d80-en

organização, as mulheres sofrem um impacto diferente dos homens porque trabalham proporcionalmente menos do que os homens em empregos que dependem de exportações, como o setor de serviços. O documento ainda demonstra que as mulheres tendem a se concentrar em pequenas e médias empresas, que enfrentam maiores barreiras para se inserirem no comércio internacional.

Nesse mesmo sentido, um relatório⁸⁹ do Banco Mundial de 2020 apontou que é mais difícil para as mulheres terem acesso a financiamento em relação aos homens. Isso ocorre tanto nos países em desenvolvimento quanto nos desenvolvidos e inclui desde serviços financeiros básicos, como abrir contas em bancos, até a solicitação de empréstimos e créditos. Como resultado, as empreendedoras e empresárias enfrentam dificuldades no financiamento das transações de importação e exportação, tendo menos acesso aos benefícios do comércio internacional, considerado mais arriscado do que as transações nacionais.

Outro desafio é a notável ausência de compromissos de gênero nos acordos comerciais. De 556 acordos comerciais regionais em vigor em novembro de 2018, apenas 74 acordos se referiam explicitamente a questões de gênero⁹⁰. Muitas vezes, tais dispositivos proíbem a discriminação laboral com base no gênero e se referem a princípios e direitos fundamentais no trabalho, como a igualdade de remuneração para os trabalhadores. Embora capítulos sobre o gênero sejam fundamentais nos acordos comerciais, um dos obstáculos, ainda, é que muitas vezes tais cláusulas ainda são consideradas *soft law*.

Ademais, a presença mais ativa de capítulos de gênero estimularia um maior compromisso por parte dos países para a coleta de dados desagregados por gênero, gerando maior cooperação no compartilhamento de tais informações – ainda escassas – para a produção de relatórios e desenvolvimento de políticas públicas. A falta de estatísticas de comércio internacional baseadas em gênero ainda permanece um desafio para os governos nacionais e as organizações internacionais.

Nesse cenário, organizações internacionais, como a Organização Mundial de Comércio (OMC), e alguns países mais sensíveis à temática, como Chile, Canadá e, mais recentemente, o Brasil, têm defendido a intersecção entre comércio e gênero como área prioritária na elaboração de políticas comerciais para a promoção de um desenvolvimento sustentável. Na última década, uma série de iniciativas tem sido implementadas para reduzir as assimetrias de gênero e viabilizar uma participação mais inclusiva das mulheres na economia global.

c) Declaração de Buenos Aires sobre o Comércio e o Empoderamento Econômico das Mulheres, à margem da MC11 da OMC (2017)

Em dezembro de 2017, um conjunto de 118 membros da OMC, incluindo o Brasil, adotou a “Declaração de Buenos Aires sobre o Comércio e o Empoderamento Econômico das Mulheres”, às margens da 11ª Conferência Ministerial (MC11, na sigla em inglês) da organização. O documento tem o objetivo de aumentar a participação feminina no comércio e remover as barreiras enfrentadas pelas mulheres na entrada ao mercado internacional em prol do seu empoderamento. A declaração foi inovadora, uma vez que, até então, declarações semelhantes estavam restritas a uma esfera mais ampla de direitos humanos, e não específicas à igualdade de gênero.

Atualmente, 127 dos 166 membros da OMC assinaram a Declaração de Buenos Aires, concordando em colaborar para tornar as políticas comerciais e de desenvolvimento mais sensíveis

⁸⁹ <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/6d1722cb-defd-5ef4-9fd9-0b28d36d9504>

⁹⁰ https://unctad.org/system/files/official-document/presspb2020d5_en.pdf

às questões de gênero, por meio da troca de suas experiências, de dados comerciais desagregados por gênero e de melhores práticas com políticas e programas que incentivam a participação das mulheres no comércio. Nos últimos anos, foram realizados seis *workshops* temáticos para apoiar a implementação da Declaração: sobre a análise da política comercial baseada em gênero (2018); sobre a participação de empresárias nos contratos públicos (2018); sobre mulheres nas cadeias de valor globais (2018); sobre mulheres nos acordos comerciais (2019); sobre mulheres no comércio digital (2019); e sobre inclusão financeira (2019). Em dezembro de 2020, foi lançado, com base nesses *workshops*, um relatório intitulado “Cumprindo a Declaração de Buenos Aires sobre Comércio e Empoderamento das Mulheres”.

d) Grupo de Trabalho Informal sobre Comércio e Gênero da OMC (2020)

O Grupo de Trabalho Informal (GTI) sobre Comércio e Gênero da OMC foi criado em setembro de 2020, para dar continuidade aos dispositivos previstos na Declaração de Buenos Aires. A instância reúne 128 membros e sete observadores da OMC, sendo atualmente presidido por Cabo Verde, El Salvador e Reino Unido.

Em 2021, o GTI adotou um Plano de Trabalho para orientar as suas atividades. Em termos gerais, a atuação do grupo se divide em quatro pilares: o primeiro refere-se ao compartilhamento de melhores práticas que buscam intensificar os esforços para aumentar a participação feminina no comércio e remover as barreiras enfrentadas pelas mulheres na entrada ao mercado internacional; o segundo considera a aplicação de uma “perspectiva de gênero” ao trabalho da OMC; o terceiro inclui a revisão dos relatórios relacionados à temática de gênero que são produzidos pelo Secretariado da OMC; por fim, o quarto pilar busca alavancar a participação de mulheres no comércio internacional por meio da iniciativa da OMC “Ajuda ao Comércio” (*Aid for Trade*).

Em 2022, durante a MC12 em Genebra, os países reconheceram a conexão entre o empoderamento econômico das mulheres e o crescimento econômico. Na ocasião, o GTI emitiu uma declaração reafirmando o seu compromisso em promover a igualdade de gênero no comércio internacional.

Após a MC12, o GTI realizou um *workshop* sobre igualdade de gênero e o setor privado, além de apoiar outras oficinas sobre a perspectiva de gênero para a OMC nas áreas de compras governamentais, no comércio eletrônico, na facilitação do comércio e na facilitação de investimentos. Em 2023, o GTI realizou ao menos cinco reuniões ao longo do ano, apoiando, também a realização de um *workshop* sobre perspectiva de gênero no desenvolvimento de programas na região do Pacífico.

Em março de 2024, durante a MC13 em Abu Dhabi, o GTI lançou o “Prêmio Internacional para a Igualdade de Gênero no Comércio”, no âmbito das comemorações alusivas ao Dia Internacional das Mulheres. O objetivo é reconhecer e incentivar políticas comerciais mais impactantes e pioneiras na temática de gênero implementadas pelos membros e observadores da OMC. O prêmio está dividido em quatro categorias: mulheres empreendedoras (incluindo agricultoras); desenvolvimento sustentável e gênero; facilitação do comércio; e comércio de serviços. Também será concedido um prêmio especial, intitulado “Empoderamento da juventude sob uma perspectiva de gênero”. Os vencedores da primeira edição serão anunciados em setembro de 2024.

Na MC13, o GTI publicou a “Declaração Conjunta sobre a Promoção do Crescimento Comercial Inclusivo e Sustentável por meio da Igualdade de Gênero e da Construção de uma OMC

Sensível ao Gênero”. Em paralelo, a declaração ministerial da MC13 também reconheceu que o empoderamento econômico das mulheres no comércio contribui para o crescimento econômico e para o desenvolvimento sustentável.

Para o pós-MC13, a meta é que o GTI avance os seus trabalhos para colocar a integração da perspectiva do gênero no centro da OMC. O objetivo é garantir que a igualdade de gênero seja incluída em todos os níveis da organização, desde reuniões técnicas em comitês regulares até as conferências ministeriais.

Em novembro de 2024, o Brasil participou da quarta reunião regular do Grupo de Trabalho Informal sobre Comércio e Gênero no ano, tendo apresentado as experiências conduzidas ao longo da presidência brasileira do G20, no grupo de comércio e investimentos do agrupamento, com foco na ampliação da participação feminina no comércio internacional. Entre os destaques, foram apresentados os resultados das discussões relativas à prioridade sobre mulheres e comércio internacional, incluindo a construção do Compêndio do G20 de Boas Práticas para Aumentar a Participação de Mulheres no Comércio Internacional.

e) Outras ações sobre comércio e gênero no âmbito da OMC

Nos últimos anos, o Secretariado da OMC tem empreendido ações para incorporar questões de gênero no trabalho da organização. Isso inclui, além do mencionado GTI, a criação de programas de treinamento para funcionários do governo e o desenvolvimento de ferramentas políticas e de bancos de dados.

O primeiro curso de formação da OMC sobre comércio e gênero foi lançado em 2019, no Dia Internacional da Mulher. Desde então, foram concluídas quase vinte turmas focadas no treinamento de funcionários governamentais, com vistas a sensibilizar e a traçar estratégias e programas de gênero aproveitando oportunidades nos mercados regionais e internacionais. Nos programas de treinamento para 2021-2026, o curso abrange, entre outros tópicos, a aplicação de conceitos de gênero na elaboração de políticas comerciais e a orientação aos funcionários quanto à coleta de dados comerciais desagregados por gênero.

Em paralelo, a OMC também desenvolveu ferramentas de política comercial e de gênero, destinadas a apoiar os membros na revisão e avaliação das suas políticas comerciais e nas estratégias nacionais. Em paralelo, a organização criou um banco de dados que compila estudos e pesquisas sobre questões comerciais e de gênero, além de dispositivos sobre igualdade de gênero e empoderamento das mulheres que estejam incluídas em acordos comerciais, sejam eles bilaterais, regionais ou plurilaterais.

Segundo Anoush der Boghossian, chefe da Divisão de Comércio e Gênero e assessora para assuntos de gênero da OMC, a agenda do Secretariado para 2024-2025 inclui a expansão da capacitação em gênero para os funcionários governamentais e estudos sobre o impacto dos dispositivos de gênero nos acordos de livre comércio. Em 2025, a OMC organizará um Congresso Mundial do Comércio sobre Gênero, com foco na temática de inovação.

f) Arranjo Global sobre Comércio e Gênero (GTAGA, 2020)

O Arranjo Global sobre Comércio e Gênero (GTAGA, na sigla em inglês) tem a sua origem em agosto de 2020, graças a uma parceria entre Canadá, Chile⁹¹ e Nova Zelândia no âmbito do

⁹¹ Chile foi o país pioneiro em adotar capítulos de gênero em acordos de livre comércio bilaterais desde 1997.

Grupo de Ação Comercial Inclusiva (ITAG, na sigla em inglês)⁹², que nasceu após a assinatura do Acordo Abrangente e Progressivo para uma Parceria Transpácífica (CPTPP, na sigla em inglês). Desde então, outros oito países aderiram ao GTAGA: México (2021); Colômbia e Peru (2022); Equador, Costa Rica e Argentina (2023); e, mais recentemente, Austrália e Brasil (2024)⁹³, cujas adesões foram anunciadas no contexto da MC13.

O acordo tem o objetivo de aprimorar a participação das mulheres no comércio internacional e nos investimentos, eliminando barreiras a seu pleno empoderamento. Além de impulsionar a capacitação econômica feminina, a iniciativa tem o intuito de melhorar a participação das mulheres no mercado de trabalho, aumentando a qualidade dos empregos e reduzindo a disparidade salarial.

Nesse sentido, o arranjo reconhece a importância de que políticas comerciais e de gênero se apoiem mutuamente e no seu papel na promoção da igualdade de gênero e do empoderamento econômico das mulheres. Reconhece, também, a importância de que os países não enfraqueçam ou reduzam a proteção concedida nas respectivas leis e regulamentos de igualdade de gênero na área de comércio e investimentos.

Os países comprometem-se a implementar ações conjuntas de cooperação, como a troca de boas práticas e a coordenação de posições em fóruns internacionais, como a OMC. Os membros também se comprometem a eliminar a discriminação de gênero no mercado de trabalho, com base, por exemplo, na gravidez, maternidade e identidade de gênero e orientação sexual. Ademais, os países devem garantir a não discriminação com base no gênero na concessão de licenças e certificações no setor de serviços.

Em termos práticos, os dispositivos do GTAGA apresentam diversos paralelos com os capítulos de gênero de outros acordos comerciais bilaterais com capítulos específicos à igualdade de gênero. O seu grande trunfo, porém, é sua vocação global, elevando o tema de comércio e gênero do plano bilateral para a esfera multilateral. Para isso, o arranjo estabelece um grupo de trabalho (GT) para identificar, coordenar, implementar e reportar atividades, solicitando, ainda, a indicação de um “Ponto Focal para Comércio e Gênero” em cada país membro.

Outra característica significativa do GTAGA é que incentiva os seus membros a compartilharem experiências relacionadas a políticas e programas que estimulem a participação das mulheres no comércio em seus relatórios da Revisão de Políticas Comerciais (TPR, na sigla em inglês) da OMC, mecanismo de monitoramento que todos os países da OMC realizam periodicamente. O relatório TPR de 2022 da Nova Zelândia, por exemplo, destaca a participação econômica feminina e os direitos das mulheres, incluindo a sua recente lei de igualdade salarial.

Apesar dos avanços, duas das principais críticas ao GTAGA são que nenhum dos seus dispositivos impõe obrigações juridicamente vinculantes aos seus membros e que o número de países que aderiram à iniciativa ainda é baixo. Outra crítica consiste em que, na prática, o seu foco tem sido mais no comércio do que na igualdade de gênero⁹⁴, ou seja, na ênfase à presença de mais empresárias no comércio exterior do que em outras áreas fundamentais para a igualdade de gênero, como a valorização do trabalho não remunerado ou o aperfeiçoamento das competências das mulheres no mercado internacional.

⁹² O ITAG foi oficialmente criado em novembro de 2018, em Papua-Nova Guiné, à margem da Reunião de Líderes do Fórum de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC, na sigla em inglês) de 2018. O agrupamento tem como objetivo trabalhar para promover políticas comerciais mais inclusivas e garantir que os benefícios do comércio e do investimento sejam amplamente partilhados por todos os cidadãos e cidadãs, com enfoque, entre outros temas, em questões de gênero, povos indígenas, direitos laborais, desenvolvimento sustentável e mudança do clima.

⁹³ Não é necessário fazer parte do ITAG para aderir ao Arranjo Global.

⁹⁴ <https://www.iisd.org/articles/deep-dive/global-trade-and-gender-arrangement>

g) Brasil e o GTAGA

Em 26 de fevereiro de 2024, o ministro das Relações Exteriores, Mauro Vieira, assinou o instrumento para adesão do Brasil ao GTAGA, em uma cerimônia às margens da MC13. Um mês antes em Santiago do Chile, durante reunião ministerial dos países latino-americanos membros da OMC, o chanceler havia anunciado a decisão brasileira de aderir ao acordo, sublinhando que a maioria dos membros do arranjo é composta por nações do entorno regional. “Esta é uma decisão centrada no fortalecimento da participação feminina nos fluxos comerciais e de investimento e na promoção do seu empoderamento econômico”, argumentou. Em junho de 2024, o Brasil sediou, no Rio de Janeiro, a primeira reunião presencial dos países que aderiram ao GTAGA.

A adesão brasileira teve início com convite do Chile, um dos proponentes do GTAGA. Desde 2022, está em vigor o Acordo de Livre Comércio Brasil-Chile, que prevê um capítulo específico dedicado a comércio e gênero. Entre as atividades bilaterais programadas neste capítulo, destacam-se a troca de estatísticas de exportação e importação desagregadas por gênero e a promoção de empresas lideradas por mulheres. Trata-se do único acordo de livre comércio em vigor para o Brasil que contempla um capítulo sobre o tema.

A secretária de Comércio Exterior do Ministério Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, Tatiana Prazeres, destacou a importância do GTAGA para estimular a participação de mulheres no comércio internacional, uma vez que o arranjo trata de uma série de medidas de cooperação, trocas de experiências, melhores práticas e de compromissos dos países para que as mulheres tenham acesso a medidas que levem para esse objetivo. Por outro lado, salientou que o arranjo não prevê prazos ou metas a serem cumpridos. “Os países têm realidades diferentes. Difícil se identificar uma meta objetiva para todos”, afirmou.

Em 2023, o Ministério Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços publicou o relatório “Mulheres no Comércio Exterior – uma análise para o Brasil”, que apontou que, em 2019, 2,6 milhões dos empregos nas empresas que atuam no comércio exterior brasileiro eram ocupados por mulheres, representando 32,5% dos empregos totais nessas firmas. Porém, somente 14% das empresas exportadoras pertenciam, em sua maioria, a mulheres. Esses dados revelam o amplo potencial para que as mulheres se beneficiem do comércio exterior, seja como trabalhadoras ou empreendedoras.

A adesão ao GTAGA faz parte de outras iniciativas do governo brasileiro para permitir que o comércio promova o empoderamento feminino e a equidade de gênero. Na presidência brasileira do G20, o tema “Mulheres no Comércio Internacional” também é uma das prioridades do GT sobre Comércio e Investimentos do G20.

h) ApexBrasil e equidade de gênero

Em março de 2023, a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (ApexBrasil) publicou uma carta de compromisso com a equidade de gênero. Nela, a entidade se comprometeu, entre outras coisas, a promover melhor acesso das mulheres às oportunidades de negócios internacionais nas ações executadas ou apoiadas pela agência, auxiliando na superação dos obstáculos técnicos e discriminatórios.

Com esse objetivo, em junho, a ApexBrasil implementou o Programa “Mulheres e Negócios Internacionais”. O objetivo da iniciativa é aumentar o número de empresas nacionais lideradas por mulheres na base exportadora brasileira e nas cadeias globais de valor. Nesse sentido,

o programa se baseia na aplicação da lente de gênero aos pilares de atuação da ApexBrasil: inteligência comercial, qualificação, promoção comercial, expansão internacional, atração de investimentos e promoção de imagem do País. Ao longo de seu primeiro ano, o programa realizou 33 ações, sendo 23 de promoção comercial, oito de qualificação e duas de investimentos. Para isso, o projeto adota mecanismos afirmativos para lideranças femininas em todos os regulamentos e editais de seleção de empresas, incluindo pontuação adicional em editais, vagas, descontos e critérios de desempate para empresas de mulheres. Assim, entre 2022 e 2023, os atendimentos da ApexBrasil a empresas lideradas por mulheres aumentaram 33%, passando de 2.161 para 2.883. No total, quase 700 novas firmas com liderança feminina foram apoiadas pela agência em 2023.

Em março de 2024, o programa recebeu o prêmio de “Boas Práticas do Movimento Elas Lideram 2030”, concedido pela Rede Brasil do Pacto Global da Organização das Nações Unidas (ONU). Para 2024, estão previstas novas ações de qualificação, missões e feiras inclusivas e específicas, como o novo curso “Mulheres de Negócios: Além das Fronteiras” e novas edições do programa de mentoria “Elas Exportam”, em parceria com o Ministério Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços.

i) Outras ações sobre comércio e gênero

Em outubro de 2024, o Brasil passou a fazer parte do *ITC SheTrades Outlook*, uma ferramenta global que monitora como os países estão trabalhando para que mais mulheres participem do comércio. A plataforma é financiada pelo Desenvolvimento Internacional do Reino Unido por meio do Programa SheTrades Commonwealth+. A ferramenta já foi implementada em 60 países, incluindo Canadá, Reino Unido, Austrália, Nova Zelândia, e México.

j) Conclusão

Há um novo entendimento baseado em evidências de que as políticas comerciais mais inclusivas e com lentes de gênero podem ser mais eficazes na redução das disparidades econômicas, combatendo as barreiras específicas de gênero e as diferenças estruturais socialmente construídas na participação econômica de mulheres e homens em diferentes setores. Entretanto, como elencado, restam ainda desafios latentes, como a baixa porcentagem de cláusulas de gênero nos acordos de livre comércio, a falta de estatísticas comerciais desagregadas por gênero, o caráter *soft law* e não vinculante das obrigações relacionadas à igualdade de gênero nas políticas comerciais, a baixa institucionalização dos mecanismos globais, como o GTI da OMC, além da baixa adesão dos países a agrupamentos como o GTAGA.

De toda forma, o último decênio demonstrou uma articulação sem precedentes no que se refere a comércio e gênero, elevando uma temática até então tratada em âmbito bilateral para uma agenda verdadeiramente global. Afinal, a participação das mulheres no comércio internacional e a eliminação das barreiras para o seu pleno empoderamento são fundamentais para aumentar a produtividade e as oportunidades comerciais dos países. Isso não apenas conduz a uma maior diversificação econômica e a uma redução da pobreza global, como também promove maior desenvolvimento sustentável, duradouro e inclusivo.

7.2. Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD)

I. Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD)

a) Características gerais

A Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, na sigla em inglês) é uma entidade permanente do sistema da Organização das Nações Unidas (ONU), criada em 1964. Preocupações crescentes dos países em desenvolvimento (PED) em relação ao seu lugar no comércio internacional levaram à criação de uma conferência dedicada, especificamente, ao debate destas questões e à identificação de ações internacionais apropriadas. Tendo-se reunido pela primeira vez em Genebra, em 1964, a organização estruturou-se em conferências quadrienais, além da Junta de Comércio e Desenvolvimento, órgão intergovernamental que mantém encontros no período entre as conferências de comissões temáticas, de reuniões de peritos e de um secretariado permanente. A Junta de Comércio e Desenvolvimento reporta-se à UNCTAD e à Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), por meio do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC).

O secretariado permanente da UNCTAD é parte do Secretariado da ONU (SGNU) e é liderado por um secretário-geral, tendo o cargo sido ocupado inicialmente pelo economista argentino Raúl Prebisch. A atual secretária-geral, com mandato desde setembro de 2021, é a costarriquense Rebeca Grynspan, a primeira mulher a ocupar o cargo. A UNCTAD é sediada em Genebra, e conta com escritórios de ligação em Nova York e em Adis Abeba. O secretariado da UNCTAD possui cinco divisões:

- 1) Divisão para a África, países menos desenvolvidos e programas especiais;
- 2) Divisão sobre globalização e estratégias de desenvolvimento;
- 3) Divisão sobre investimento e empreendimento;
- 4) Divisão sobre comércio internacional e commodities; e
- 5) Divisão sobre tecnologia e logística.

b) História

A história da UNCTAD pode ser dividida em três fases:

- 1) as décadas de 1960 e de 1970;
- 2) a década de 1980; e
- 3) o período a partir da década de 1990 até os dias atuais.

No início de suas operações, sob o comando de Raúl Prebisch, a UNCTAD ganhou destaque como um fórum intergovernamental para diálogos entre o Norte e o Sul globais, que possibilitava negociações em assuntos de interesse, como comércio internacional, e debates sobre a nova ordem econômica internacional e que desempenhava o papel de importante foro para pesquisa analítica e conselhos de política em assuntos de desenvolvimento. De acordo com John Toye, o sucesso inicial da UNCTAD deveu-se à criação de uma novidade nas Nações Unidas, por tratar-se de espaço para discussões e negociações de problemas dos PED, que já haviam sido identificados, mas não resolvidos. Prebisch desejava que a organização fosse um “instrumento de

mudança” da ordem internacional vigente, enquanto, ao mesmo tempo, procurasse manter a imparcialidade, dada a sua natureza intergovernamental.

Nos anos 1980, a UNCTAD passou por uma reorganização, em razão da mudança nos paradigmas dominantes da economia política internacional, das crises econômicas por que passaram diversos PED e da crescente interdependência econômica global. Em face destes eventos internacionais, a UNCTAD realizou diversas ações, sendo as mais importantes, o apoio técnico às negociações do Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS, na sigla em inglês), concluído em 1994 e em vigor desde 1995, e a promoção da Cooperação Sul-Sul (CSS) por meio do Acordo sobre o Sistema Global de Preferências Comerciais entre Países em Desenvolvimento (SGPC, ou GSTP, na sigla em inglês), de 1988, que contém 43 países-membros e o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL).

A UNCTAD também organizou, em 1981, a primeira Conferência dos Países Menos Desenvolvidos⁹⁵ (LDC, na sigla em inglês). Desde então, mais quatro conferências ocorreram em intervalos de cerca de dez anos⁹⁶. A mais recente foi concluída em Doha, entre 5 e 9 de março de 2023, tendo como objetivos principais:

- 1) rever o programa de ação de Istanbul, adotado na conferência anterior;
- 2) mobilizar a ação internacional em prol dos PMDR; e
- 3) renovar as parcerias entre os PMDR e seus parceiros de desenvolvimento, com vistas a superar desafios estruturais e erradicar a pobreza.

Os anos 1990 foram extremamente importantes para a UNCTAD e, especialmente, para o Brasil dentro da organização. Primeiramente, houve a conclusão da Rodada Uruguai do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT, na sigla em inglês), resultando na criação da Organização Mundial do Comércio (OMC), em 1995. Essa rodada, além de atrair países participantes da UNCTAD para o GATT/OMC, fortaleceu o processo de integração de PED ao sistema multilateral de comércio. Além disso, a Rodada Uruguai modificou o comportamento da UNCTAD: percebeu-se que não era possível defender, simultaneamente, a reestruturação do sistema internacional, reformando-o para atender aos interesses dos PED, e a integração dos PED no sistema multilateral de comércio conforme as regras vigentes. Havia, neste período, um debate quanto ao papel que a UNCTAD deveria exercer: uma organização mentora, que auxiliasse na integração dos países no sistema globalizado dos anos 1990, assumindo o paradigma liberal; ou uma organização ativista, que lutasse por mudanças radicais, focadas no fim da desigualdade e da discriminação nas relações econômicas internacionais, agindo contra a “onda liberal” na política internacional.

Outro ponto importante para a UNCTAD nos anos 1990, e de especial interesse para o Brasil, foi o início do mandato do embaixador Rubens Ricupero como secretário-geral da organização, em 1995. Responsável por vastas mudanças após a IX UNCTAD, Ricupero promoveu a substituição 25 programas por apenas cinco subprogramas de trabalho, integrados em um único programa, uma redução pela metade das instâncias intergovernamentais, e, entre outros, uma redução das divisões do secretariado de nove para cinco. Toye resume o período como um “encolhimento e simplificação” da UNCTAD, diante de uma nova dinâmica nas relações internacionais, com a presença da recém-criada OMC. Embora a IX UNCTAD não tenha promovido debate sobre sua extinção, o fato de que seus integrantes também participassem,

⁹⁵ Também conhecidos como Países de Menor Desenvolvimento Relativo (PMDR).

⁹⁶ Foram realizadas as seguintes conferências: a LDC1, em Paris, 1981; a LDC2, em Paris, 1990; a LDC3, em Bruxelas, 2001; a LDC4, em Istanbul, 2011; e a LDC5, cuja primeira parte foi realizada em Nova York, 2022, e a segunda, em Doha, 2023.

progressivamente, de uma organização focada em comércio internacional – a OMC – punha em xeque o papel e a existência da UNCTAD.

Ricupero foi contra a proposta da “Rodada do Milênio” da OMC, em 1999, e acabou recebendo pressões para renunciar, porque sua posição não tinha respaldo de alguns dos PED mais proeminentes da UNCTAD. Sua imagem foi posteriormente recuperada com o sucesso da X UNCTAD, realizada em Bangkok, na qual os esforços em favor da construção de consenso entre os participantes levaram, na visão de Toye, ao “reestabelecimento” da credibilidade da conferência. Ademais, a XI UNCTAD, em 2004, a última de Ricupero como secretário-geral, contribuiu para reforçar a relevância do multilateralismo na promoção de políticas voltadas ao desenvolvimento, além de reiterar o papel central do desenvolvimento nas negociações comerciais.

Em uma avaliação geral feita por Toye sobre os anos 2000, um dos elementos mais importantes foi o maior engajamento dos PED nos debates internacionais sobre o comércio. Como avanços, são citados dois resultados da 5ª Conferência Ministerial (MC5) da OMC, realizada em Cancun, 2003: a dispensa (*waiver*) das obrigações do Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual relacionados ao Comércio (TRIPS) em situações de emergência de saúde pública e a remoção dos “temas de Singapura” da agenda da Rodada Doha.

Atualmente, a UNCTAD foca-se no aumento das capacidades produtivas dos PMDR, alinhando as agendas comerciais e econômicas com esforços de desenvolvimento sustentável e contribuindo para a realização de reuniões internacionais. Em 2012, foi produzido o “Marco de Políticas de Investimento para o Desenvolvimento Sustentável”. O documento tinha como objetivos responder às demandas para um crescimento internacional inclusivo e sustentável e gerar um conjunto de princípios, opções e diretrizes de política nacional para a negociação de tratados de investimento internacional, que favorecessem as temáticas de inclusão e de sustentabilidade dentro das estratégias de investimentos de um país. Nos anos seguintes, a UNCTAD colaborou nos Diálogos de Genebra, realizados no período 2013-2014, como um conjunto de debates sobre a elaboração de uma agenda de desenvolvimento sustentável pós-2015, salientando-se o comércio internacional como mecanismo para a obtenção de um desenvolvimento sustentável e inclusivo. Mais recentemente, a UNCTAD deu grande contribuição para a LDC5, tendo reiterado seus alertas para a necessidade de um crescimento inclusivo e de um desenvolvimento sustentável e tendo feito pedidos para programas de perdão e gestão de dívidas, para a importância da diversificação dos produtos exportados por PMDR e para o fortalecimento das capacidades produtivas desses países.

c) As conferências

Ao todo, foram realizadas quinze edições da UNCTAD:

- 1) I UNCTAD (1964): Genebra, Suíça;
- 2) II UNCTAD (1968): Nova Delhi, Índia;
- 3) III UNCTAD (1972): Santiago, Chile;
- 4) IV UNCTAD (1976): Nairóbi, Quênia;
- 5) V UNCTAD (1979): Manila, Filipinas;
- 6) VI UNCTAD (1983): Belgrado, Iugoslávia;
- 7) VII UNCTAD (1987): Genebra, Suíça;
- 8) VIII UNCTAD (1992): Cartagena, Colômbia;
- 9) IX UNCTAD (1996): Midrand, África do Sul;
- 10) X UNCTAD (2000): Bangkok, Tailândia;
- 11) XI UNCTAD (2004): São Paulo, Brasil;

- 12) XII UNCTAD (2008): Acra, Gana;
- 13) XIII UNCTAD (2012): Doha, Catar;
- 14) XIV UNCTAD (2016): Nairóbi, Quênia;
- 15) XV UNCTAD (2021): Bridgetown, Barbados.

A I UNCTAD é, notadamente, uma das mais importantes conferências realizadas da organização, por tê-la estabelecido com uma estrutura complexa e capacitada para proporcionar um espaço de negociação e discussões entre países do Norte e do Sul globais. Ademais, durante a I UNCTAD, em 15 de junho de 1964, foi criado o Grupo dos 77 (G77), por meio da assinatura da Declaração Conjunta dos Setenta e Sete Países.

O Brasil participou ativamente da construção da UNCTAD, impulsionando a realização da conferência em 1964, por enxergá-la como um foro para a discussão da reforma das estruturas do comércio e dos fluxos de investimentos internacionais. Nesse contexto, também defendeu a doutrina da “segurança econômica coletiva”, que atribuía à comunidade internacional a responsabilidade pelo desenvolvimento dos povos atrasados, a ser impulsionado pela reforma do comércio internacional.

Com a ruptura institucional de 1964, houve mudanças no que diz respeito às políticas externa e econômica brasileiras. Em termos gerais, Amado Cervo e Clodoaldo Bueno definem a política externa do governo militar sob o comando de Castello Branco como “em conformidade com a bipolaridade e o desenvolvimento associado dependente, sem, entretanto, manter uma fidelidade perfeita a tais diretrizes”. Além de estreitar as relações com os Estados Unidos (EUA), Castello Branco afirmou que “não somos, em rigor, um país subdesenvolvido”, rompendo, portanto, com a diretriz universalista dos governos Jânio Quadros e João Goulart. Em relação à I UNCTAD, entretanto, as mudanças foram mais sutis, não tendo verdadeiro caráter estrutural, a despeito da rotação de cinco chefes de delegação em um intervalo de apenas dois meses. No que tange aos temas em tratamento na I UNCTAD, segundo declaração do chanceler Vasco Leitão da Cunha, o Brasil manteve posição em favor de “uma reformulação mais justa da [...] estrutura do comércio internacional”. Consta, em expediente telegráfico enviado para orientar a delegação brasileira na conferência, que “a letra das instruções à delegação à [UNCTAD] não muda”, com a ponderação de que seria necessário “interpretar o pensamento” do novo governo e “evitar radicalizações exageradas” e antagonismos, como teria ocorrido quando delegados brasileiros deixaram a sala de reuniões durante discurso do delegado português, em protesto contra as políticas colonialistas daquele país em meio ao processo de descolonização do continente africano.

Na II UNCTAD, em 1968, o Brasil teve uma atuação expressiva, na coliderança do G77. Exemplos das posições defendidas incluem a reivindicação em favor do acesso de bens manufaturados de PED aos mercados de países desenvolvidos (PD), além de novos acordos sobre matérias-primas. Além disso, nesta conferência foi concebida a fundamentação do Sistema Geral de Preferências (SGP), que permite a concessão por PD de exceções temporárias que beneficiem o acesso de produtos de PED, em bases não recíprocas, ao mercado dos países que conferem o SGP.

No período de 1971-1972, há dois eventos importantes: o estabelecimento do conceito de Grupo de Países de Menor Desenvolvimento pela UNCTAD; e a realização da III UNCTAD, em Santiago, onde foram firmados acordos internacionais sobre produtos de base, como cacau, açúcar e afins.

Quanto aos encontros das décadas seguintes, John Tøye enfatiza, primeiramente, a VII UNCTAD, em Genebra, de 1987. Vista como uma conferência de cooperação entre Estados do Norte e do Sul globais, teve sua ata final adotada por consenso, com ênfase em liberalização e

privatização, inserida no contexto internacional que conduziu à Rodada Uruguai do GATT, desde 1986, e que levaria ao Consenso de Washington, em 1989.

A VIII UNCTAD em Cartagena, de 1992, também marca uma maior convergência de interesses e cooperação, reconhecendo o livre mercado e as empresas privadas como elementos-chave para o crescimento econômico e incluindo, na definição oficial de desenvolvimento utilizada pela organização, temas como a adoção de princípios democráticos e de direitos humanos, além da eliminação da corrupção e da ineficácia governamentais. Além disso, emerge durante a VIII UNCTAD, o que Toye chama de “conversão conceitual da UNCTAD para o consenso pós-Guerra Fria”, dado que, posteriormente, na IX UNCTAD, o seu grande foco foi a promoção do crescimento econômico e do desenvolvimento sustentável em uma economia global liberal e em processo de globalização.

Na virada do milênio, na X UNCTAD, em Bangkok, de 2000, a organização adotou a declaração “O Espírito de Bangkok”, como uma estratégia para focar na agenda de desenvolvimento em um mundo globalizante. A XI UNCTAD, em São Paulo, de 2004, incluiu, em seu documento produzido posteriormente à conferência, um parágrafo breve que denotou a importância de que todos os países tenham “um apropriado equilíbrio entre espaço de política nacional e disciplinas e compromissos internacionais”. De acordo com Toye, nessa linha interpretativa, o fenômeno da globalização não deveria ser encarado como uma força externa avassaladora, mas, sim, como uma questão sobre cujos escopo e alcance os governos deveriam deliberar e decidir. Durante a XI UNCTAD, também foi lançada a III Rodada de Negociações do Sistema Global de Preferências Comerciais (SGPC), denominada Rodada São Paulo. Essa rodada de negociações resultou em uma margem de preferência de 20% nas tarifas aplicadas para mais de 47 mil produtos elencados nas listas de concessões apresentadas pelos onze participantes: Argentina, Brasil, Coreia do Sul, Cuba, Egito, Índia, Indonésia, Malásia, Marrocos, Paraguai e Uruguai.

Em 2008, a XII UNCTAD, em Acra, contribuiu para que a organização também passasse a dedicar-se a trabalhar com a categoria de “países de renda média”. Em 2012, na XIII Conferência, em Doha, embora os PD tenham pressionado por retirar do escopo de atuação da UNCTAD temas financeiros e fiscais, as dimensões analíticas e de formação de um consenso político foram reafirmadas como atribuições legítimas da organização por pressão dos PED.

Em 2016, a XIV UNCTAD, realizada em Nairóbi, concentrou-se na discussão de prosperidade para todos e na aceleração de iniciativas e medidas para a promoção do desenvolvimento sustentável.

A mais recente conferência foi a XV UNCTAD, em Bridgetown, de 2021, quando foi adotado o Pacto de Bridgetown, que visa a promover a recuperação econômica e resiliente em PED, enquanto lutam em favor do acesso e da cobertura de vacinas de COVID-19, contra crises de dívidas internacionais e contra emergências climáticas. O documento estabeleceu mandato da organização voltado para “implementação, monitoramento e revisão da agenda 2030 e dos objetivos do desenvolvimento sustentável”.

Em junho de 2024, ocorreram as celebrações dos 60 anos da UNCTAD, sob o nome UNCTAD@60, que contou com um Fórum de Líderes Globais, sob o tema “Charting a new development course in a changing world”. O Brasil participou ativamente do seminário celebratório. O presidente Lula gravou vídeo exibido nas comemorações, ressaltando o papel da organização na luta contra a pobreza, ao impulsionar o desenvolvimento econômico dos países. Além disso, o assessor-chefe da Assessoria Especial do Presidente da República do Brasil,

embaixador Celso Amorim, compôs o primeiro painel do evento, sobre o caminho do desenvolvimento em um mundo em transformação.

II. Grupo dos 77 (G77)

a) Antecedentes

A Conferência de Bandung de 1955 é o marco inicial para o Grupo dos 77 (G77). Foi uma reunião de países recém-independentes, primariamente dos continentes africanos e asiáticos, tendo como principal objetivo criar uma identidade conjunta que os unisse e, ao mesmo tempo, os preservasse de intenções neocolonialistas dos Estados Unidos (EUA), da União Soviética (URSS) e de potências tradicionais. Em seu documento final, a conferência enfatizou alguns objetivos, como a cooperação técnica, a criação de institutos de pesquisa, a diversificação de bens exportados e a estabilização dos preços internacionais. Estas propostas não foram integralmente implementadas, mas serviram de base para o Movimento dos Países Não Alinhados (MNA), em 1961, e para a Declaração Conjunta de Países em Desenvolvimento, em 1963. O MNA tinha como objetivo fortalecer o bloco de países em desenvolvimento (PED) em suas ações internacionais, tendo tido sucesso em iniciativas como o apoio à descolonização da Namíbia – então Sudoeste Africano.

As influências de Bandung culminaram, efetivamente, na Declaração Conjunta de 1963, que contou com 75 PED signatários, incluindo países que não participavam do MNA, como Uruguai, Paraguai, El Salvador e Brasil. A declaração continha importantes reivindicações comerciais. Seguindo diretrizes da Organização das Nações Unidas (ONU), que denominou a década de 1960 como a “Década do Desenvolvimento”, a declaração reivindicou que a I Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, na sigla em inglês), que seria realizada no ano seguinte, conduzisse, proativamente, à construção de laços entre os países desenvolvidos (PD) e os PED, por meio de medidas como a ampliação da disponibilização de recursos financeiros, em termos favoráveis, para a ampliação da capacidade de exportação dos PED; a redução e a eliminação das barreiras comerciais para que os PED pudessem exportar bens manufaturados e semimanufaturados; e o aumento da produtividade e do poder de compra dos PED.

b) Criação

O G77 foi criado em 15 de junho de 1964, com a assinatura da Declaração Conjunta dos 77 Países, na conclusão da I UNCTAD. Essa conferência foi importante por ter promovido debate sobre o papel dos PED no comércio internacional. Originalmente, ao bloco de 75 países signatários da Declaração de 1963, houve as adesões de Japão e Nova Zelândia, conformando os 77 membros fundadores⁹⁷. Na primeira ministerial do G77, em 1964, foi adotada a Carta de Argel, que estabeleceu os princípios de unidade, complementaridade, cooperação e solidariedade entre os PED.

O cerne da atuação do G77 concentrou-se sobre a desigualdade e a dependência econômica dos PED em relação aos PD. Como uma instância institucionalizada, o grupo pôde prover maior potencial de negociação aos seus integrantes, com o intuito de avançar a agenda de reformas no sistema econômico internacional e de promover o desenvolvimento econômico como um instrumento de libertação, especialmente no contexto de descolonização.

⁹⁷ Em sua composição original, o G77 possuía: 32 países-membros africanos, 22 asiático-pacíficos, 18 latino-americanos, três caribenhos e dois europeus.

Em termos conceituais, o G77 contribuiu, em 1979, por meio do Programa de Arusha para a Autodependência Coletiva e Marco para as Negociações, para a consolidação do conceito de dupla autodependência⁹⁸: individual, como país, e coletiva, como bloco. Este conceito propõe que os PED pratiquem seletividade comercial, priorizando a construção de laços econômicos com aliados em desenvolvimento, o fomento de seu próprio mercado interno e a mobilização de recursos domésticos e do Terceiro Mundo como os principais estímulos para o desenvolvimento econômico.

c) Estrutura e reuniões recentes

O G77 é organizado em torno de sete “capítulos” (*chapters*), com o propósito de coordenar posições entre seus integrantes em diferentes instâncias internacionais, dividindo-se por localidades em que o grupo opera, como Genebra para a UNCTAD, Nairóbi para o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), Paris para a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, na sigla em inglês), Roma para a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, na sigla em inglês), Viena para a Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO, na sigla em inglês)⁹⁹, Washington, na forma de G24¹⁰⁰, para o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, e Nova York para a ONU. Todos estes capítulos possuem sua própria presidência, mas a presidência *pro tempore* de Nova York tem preeminência sobre as demais. As presidências são definidas com base em rotações anuais e regionais entre quatro regiões: asiática-pacífica, africana, latino-americana e caribenha. Atualmente, Uganda ocupa a presidência do capítulo de Nova York para o ano de 2024.

As principais decisões do G77 são tomadas pelas Cúpulas do Sul (*South Summit*), que contam, até o momento, com três edições: Havana, em 2000; e Doha, em 2005; e Campala, em 2024.

A I Cúpula do Sul, em Havana, em 2000, foi a mais importante até agora. Ela surgiu da visão coletiva do G77 de que era necessário refletir sobre as mudanças econômicas no começo do milênio, como a globalização, e desenvolver soluções para os PED. Alguns dos principais pleitos durante a cúpula incluem o tratamento econômico preferencial para os PED e a atenção especial aos países de menor desenvolvimento relativo (PMDR). Na conclusão da cúpula, foi adotado o Programa de Ação de Havana, que contém elementos da visão do G77 para as temáticas da globalização, da cooperação Norte-Sul e Sul-Sul e do seguimento de projetos institucionais. Em relação à globalização, o G77 defendeu a reforma da Organização Mundial do Comércio (OMC) em defesa de um sistema de comércio internacional justo, igualitário, transparente e sem discriminação. Sobre a cooperação, o documento reforçou a visão do G77 sobre a construção de laços entre PED e a construção de consenso com PD em temas como dívida externa. Por fim o documento avaliou os projetos institucionais implementados entre os integrantes do G77, como,

⁹⁸ A origem da autodependência individual e coletiva surge, no âmbito do MNA, no documento “Programa de Ação para Cooperação Econômica” de 1972, adotada na Terceira Conferência de Ministros das Relações Exteriores dos Países Não Alinhados.

⁹⁹ A UNIDO é uma agência especializada da ONU, sediada em Viena, com 171 países-membros. Criada inicialmente como um órgão autônomo da ONU em 1966, tornou-se uma agência especializada em 1975. Foi criada durante um período de grande movimentação política dos PED, que desejavam uma entidade capaz de promover e acelerar a sua industrialização.

¹⁰⁰ Para mais detalhes, ver seção posterior sobre outros grupos, coalizões, mecanismos e bancos intergovernamentais do sistema financeiro internacional.

por exemplo, as iniciativas no âmbito das Reuniões Setoriais Ministeriais, e decidiu convocar a II Cúpula do Sul para o ano de 2005.

A III Cúpula do Sul, que seria realizada em Campala, em 2020, foi postergada em razão da pandemia e aconteceu apenas em janeiro de 2024, no contexto da celebração dos 60 anos do agrupamento. A cúpula teve como tema “Deixando ninguém para trás”. O ministro Mauro Vieira representou o Brasil¹⁰¹. Em seu discurso, reiterou o compromisso do governo Lula com a reforma das instituições de governança global, tendo recordado que o tema é uma das prioridades da presidência do brasileira do G20, junto com o combate à fome e à pobreza e soluções para a crise climática. Vieira conclamou os participantes a juntarem-se à proposta brasileira em favor do estabelecimento, no G20, de ações concretas a partir de uma aliança global contra a fome e a pobreza, um “desafio civilizacional para todo o planeta”, nas palavras do próprio presidente Lula. Ademais, disse que, durante a presidência brasileira do G20, as preocupações, interesses e necessidades dos países em desenvolvimento serão colocadas no centro da nossa agenda.

O documento final da cúpula ressalta que a reforma da arquitetura internacional deveria refletir melhor as necessidades e prioridades dos PED e enfatiza que essa reforma deve incluir uma solução duradoura e justa para a crise da dívida que muitos PED enfrentam. Sublinha a necessidade de reforçar o papel da Assembleia Geral (AGNU) e do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) no tratamento da reforma da arquitetura financeira internacional. Insta os bancos multilaterais de desenvolvimento a satisfazer as necessidades de financiamento de todos os PED, além de frisar a importância de que os países desenvolvidos cumpram suas obrigações de financiamento climático. Destaca a importância e as características únicas da Cooperação Sul-Sul e a enfatiza como uma forma de solidariedade entre os países do Sul que ajuda a alcançar os objetivos de desenvolvimento e a preservar a soberania nacional e o benefício mútuo. Defende a implementação universal da Agenda 2030, da Agenda de Ação de Adis Abeba, do Acordo de Paris, do Marco de Sendai e da Nova Agenda Urbana. Advoga por solução pacífica e justa para o conflito israelo-palestino e afirma que não pode haver paz sem desenvolvimento sustentável nem desenvolvimento sustentável sem paz.

Além das cúpulas, há outros quatro tipos de reuniões no âmbito do G77:

- 1) Encontros Anuais para Ministros de Relações Exteriores: realizados antes de cada AGNU;
- 2) Reuniões Setoriais Ministeriais: em preparação para as sessões de organizações como UNCTAD, UNIDO e UNESCO;
- 3) Reuniões Especiais: convocadas de maneira ad hoc, como nas ocasiões de celebração dos aniversários do G77 em 1989 (25 anos), 1994 (30 anos), 2004 (40 anos) e 2014 (50 anos); e
- 4) Comitê Intergovernamental para a Coordenação e o Seguimento da Cooperação Sul-Sul (IFCC, na sigla em inglês): reúne-se a cada dois anos para avaliar a implementação do Programa de Ação de Caracas (CPA)¹⁰², adotado em 1981, e das decisões adotadas nas Cúpulas do Sul.

¹⁰¹ A visita do ministro Mauro Vieira a Campala foi também oportunidade para dar continuidade à agenda africana da política externa e à preparação da ida do presidente Lula à Etiópia, em fevereiro próximo. O presidente participou, como convidado especial, da reunião de cúpula anual da União Africana (UA), e realizou visita bilateral àquele país.

¹⁰² O CPA foi publicado em 1981 pelo G77. De acordo com Eduardo Praselj, este documento trouxe o conceito da autodependência ao campo operacional, sendo considerado uma síntese de programas e projetos do G77 até então. Identificam-se, no documento, as áreas prioritárias de ações, como comércio internacional, tecnologia, energia, industrialização e cooperação técnica. Ações em matéria de cooperação técnica foram, posteriormente, complementadas pelo desenvolvimento de mecanismos, como o próprio IFCC, para monitoramento, coordenação e avaliação das medidas estabelecidas.

A partir de 1995, o G77 também estabeleceu reuniões setoriais temáticas *ad hoc*, como o Fórum de Alto Nível sobre Comércio e Investimento em Doha, 2004, ou o Fórum Ministerial sobre a Água em Muscat, 2009.

Em setembro de 2023, foi realizada em Havana, sob o tema “os desafios atuais para o desenvolvimento: o papel da ciência, da tecnologia e da inovação”, cúpula temática do G77+China. Cuba exerceu, no ano de 2023, a presidência do mecanismo. O presidente Lula participou do evento, que visa a reforçar a defesa dos interesses dos PED no plano multilateral. Importantes demandas desses países foram reafirmadas na cúpula, incluindo questões econômicas e financeiras, a necessidade de cooperação e transferência de tecnologia e o imperativo da erradicação da fome e da pobreza. Em seu discurso, Lula condenou o embargo a Cuba, reivindicou inserção de PED na Quarta Revolução Industrial e voltou a cobrar dos PD o financiamento prometido para que as nações em desenvolvimento possam trabalhar com mais eficiência no combate à mudança do clima.

Durante a cúpula, foi adotada a Declaração de Havana. O documento frisa os desafios enfrentados pelos PED em uma ordem econômica injusta, os impactos provocados pela pandemia de COVID-19 e a necessidade de reforma abrangente na arquitetura financeira internacional. Critica medidas coercitivas unilaterais e legislações com impactos extraterritoriais. Rejeita monopólios tecnológicos e práticas injustas no domínio da tecnologia. Ressalta o papel da ciência, tecnologia e inovação como pilares da implementação da Agenda 2030 e da Agenda de Ação de Adis Abeba, como catalisadores do desenvolvimento sustentável e como ferramentas para lidar com os desafios da mudança do clima. Reafirma a Agenda de Túnis para a Sociedade da Informação, de 2005, em especial no que se refere às necessidades de financiamento. Enfatiza o papel crucial de ajuda oficial ao desenvolvimento e da cooperação Norte-Sul e Sul-Sul. Os países do G77 acordaram trabalhar em posição concertada para o processo de revisão da Cúpula Mundial da Sociedade da Informação (WSIS+20), para o Pacto Digital e para a Cúpula do Futuro. O dia 16 de setembro foi declarado como Dia da Ciência, Tecnologia e Inovação no Sul Global.

No mesmo mês, à margem da AGNU, foi realizada a 47ª reunião anual dos chanceleres do G77, com a participação do ministro Mauro Vieira. Ele defendeu a reforma das organizações internacionais, inclusive da ONU e da OMC. Afirmou que a reforma deveria começar pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Defendeu que os PD cumpram seus compromissos de assistência oficial ao desenvolvimento e financiamento climático. Criticou tanto “políticas verdes” que sejam desculpas para protecionismo quanto medidas coercitivas unilaterais. Afirmou que, na presidência brasileira do G20, as preocupações, os interesses e as necessidades dos PED estarão no centro da agenda, e serão enfatizadas as questões de inclusão social e segurança alimentar.

Na reunião do G77+China sobre Mudança do Clima, realizada durante a 28ª Conferência das Partes (COP28, na sigla em inglês) no âmbito do Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês), em dezembro de 2023, o presidente Lula destacou a importância do grupo que reúne países do Sul Global para a criação da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD, 1992), o Protocolo de Quioto e o Acordo de Paris. Lula defendeu o envio de aporte financeiro e o perdão da dívida dos países mais pobres e afirmou que sem justiça financeira não há justiça climática possível.

Em setembro de 2024, foi realizada a 48ª reunião anual dos chanceleres, novamente com a participação do ministro Mauro Vieira. O chanceler brasileiro ressaltou a contribuição estratégica

do agrupamento para a implementação dos objetivos da política externa brasileira, como o combate às mudanças do clima, a reforma da ONU e a reforma do sistema financeiro internacional.

d) Membros

O G77 é composto, atualmente, por 135 países¹⁰³, tendo mantido seu nome original devido à significância histórica do grupo como bloco de coordenação do Sul Global. Alguns notáveis membros incluem o Brasil, a Índia, a África do Sul e, como membro não oficial, a China.

Em verdade, há um debate em torno da oficialidade da China como membro do G77. Os canais oficiais do grupo listam a China como membro. O governo chinês, por sua vez, presta apoio financeiro e político ao grupo, mas não se considera um membro. Por esse motivo, as declarações oficiais do G77 são emitidas com os seguintes formatos: “O Grupo dos 77 e a China”, “G77 e China” ou “G77+China”. De acordo com Marc Andrew Williams, a China possui “recursos suficientes e potencial de influência internacional para rechaçar a participação no G77 e ainda assim realizar uma contribuição eficaz às políticas da UNCTAD”.

Houve um grande crescimento na participação de países no G77 durante o período de 1964 a 1977. Uma combinação de fatores justifica esse incremento, como o enfraquecimento do poder político dos EUA sobre os PED e sobre sua área de influência tradicional, em razão do desastre do Vietnã, o aumento do preço internacional do petróleo, devido às ações da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), a instabilidade econômica mundial generalizada e a continuidade do processo de descolonização afro-asiática. Alguns países que conquistaram sua independência nesse período, como Angola, Moçambique e Bangladesh, ingressaram no G77.

e) Posições atuais

Devido à inerente conexão do G77 com a UNCTAD, desde sua origem até os dias de hoje, uma boa fonte para a apresentação das posições atuais do grupo é a “Declaração Ministerial do Grupo dos 77 e China para a XV UNCTAD”, realizada em 2021. Essa declaração mesclou as aspirações antigas do G77, como a cooperação do Sul Global em termos comerciais, com aspirações novas, como o foco ao combate à mudança do clima. O G77 considera a XV UNCTAD e o Pacto de Bridgetown, dela resultante, como marcos para que decisões políticas tornem-se, efetivamente, ações concretas.

Conforme a declaração, as principais ações defendidas pelo G77 são:

- 1) revitalização da UNCTAD;
- 2) revitalização do multilateralismo; e
- 3) desenvolvimento sustentável com base na implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

O G77+China defende que a UNCTAD é parte integral do sistema internacional multilateral e considera a entidade como o ponto central da ONU para comércio, desenvolvimento, tecnologia e investimento. Provê três sugestões principais em relação à entidade:

- 1) fortalecimento da capacidade de negociação e da ampliação das estruturas institucionais governamentais da UNCTAD, como a Junta de Comércio e Desenvolvimento;
- 2) fortalecimento das atividades de pesquisa e análise; e

¹⁰³ Em sua composição atual, o G77+China possui 54 países-membros africanos, 48 asiático-pacíficos, 19 latino-americanos e treze caribenhos. O México, que havia saído do grupo em 1994, quando de sua adesão à OCDE, retornou ao grupo em setembro de 2023.

- 3) fortalecimento da cooperação técnica, com vistas à adoção de uma abordagem sinérgica e equilibrada.

O G77+China também defende a multilateralização como instrumento importante para que PED possam participar significativamente de processos decisórios que afetem seu futuro.

A Agenda 2030 e o desenvolvimento sustentável são grandes preocupações do grupo. O G77+China defende o Acordo de Paris, no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês), como uma das grandes conquistas para o combate à mudança do clima. O grupo também defende, como parte integral da estratégia ambiental, o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, conforme as respectivas capacidades nacionais.

Houve duas grandes conclusões do grupo ao fim da XV UNCTAD. A primeira foi a decisão de que o Fórum Gamani Coreia¹⁰⁴ seja a instância de reuniões de alto nível para o debate e a implementação de soluções para problemas de grande importância estratégica para os PED, por meio de acordos intergovernamentais na UNCTAD e em outras entidades. A segunda conclusão foi a de que principalmente o capítulo de Nova York, mas também os outros capítulos, deveria construir laços mais fortes entre o G77+China, a UNCTAD e a AGNU nas áreas de comércio e desenvolvimento e iniciar consultas para a criação de um grupo de alto nível para discussões em torno da possibilidade de acelerar a implementação da Agenda 2030.

¹⁰⁴ Fórum criado pelo G77+China em 2014, com o propósito de “melhor equipar o capítulo de Genebra, para que este possa continuar seu papel histórico e tradicional como vanguarda do grupo”.

III. Centro de Comércio Internacional (ITC)

O Centro de Comércio Internacional (ITC, na sigla em inglês) é uma agência multilateral sucessora de instituição criada pelo Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT, na sigla em inglês) em 1964, o ITC, que fornecia informações e assistência aos países em desenvolvimento em suas exportações. Posteriormente, em negociações entre o GATT e a recém-criada Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, na sigla em inglês), foi estabelecido o ITC, que, desde então, se enquadra no sistema de instituições da Organização Mundial do Comércio (OMC) e da Organização das Nações Unidas (ONU), por fazer parte da UNCTAD.

O foco principal do ITC é fornecer assistência técnica para pequenas e médias empresas que desejam alcançar o mercado internacional, ao passo que a UNCTAD e a OMC trabalham principalmente com governos. O ITC vem registrando arrecadação crescente: apenas no ano de 2023, foram mais de US\$ 110 milhões.

Financiado em partes iguais pela ONU e pela OMC, o ITC, tem seu orçamento ordinário aprovado pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) e pelo Conselho Geral da OMC, respectivamente. Outra parte dos recursos é angariada por meio de compromissos firmados por governos doadores, organizações governamentais e organizações da sociedade civil. O maior doador do fundo extraordinário no ano de 2023 foi a União Europeia (UE), com US\$ 71 milhões.

Por ser uma agência subsidiária tanto da ONU, quanto da OMC, o ITC submete-se ao corpo governamental e decisório destas organizações. Sendo assim, o cargo de diretor executivo do ITC, ocupado desde 2020 pela jamaicana Pamela Coke-Hamilton, é indicado conjuntamente pelo diretor-geral da OMC e pelo secretário-geral da UNCTAD. As três instituições trabalham juntas em diversos projetos, como o “The Global Trade Help Desk”, que facilita a pesquisa de mercado para empresas, sendo um portal único de informações comerciais.

A base da governança do ITC é feita pela Assembleia Geral, que aprova programas, prioridades de administração e o orçamento. A Assembleia é composta por todos os Estados-Membros do ITC e reúne-se a cada dois anos. O diretor-executivo é o responsável pelas implementações, junto com o Comitê Executivo, das decisões adotadas pela Assembleia Geral, além de gerir administrativamente a organização. Ter um grupo consultivo é uma das características do ITC. O Grupo Consultivo Conjunto (JAG, na sigla em inglês) avalia e monitora as atividades do ITC, além de reportar ao Conselho de Comércio e Desenvolvimento da UNCTAD e ao Comitê de Comércio e Desenvolvimento da OMC. A reunião do JAG é realizada em nível de embaixadores, e são convidados os membros tanto de OMC como de UNCTAD, além de ser aberta à participação de agências especializadas da ONU e organizações não governamentais relevantes.

O ITC é uma instituição organizada sobre dois tipos de documentos: um plano estratégico, que cobre um período de três anos, e um plano operacional anual. O último plano estratégico, elaborado em 2022, foi organizado de forma a focar as ações do centro em comunidades e pessoas em países em desenvolvimento que necessitam de uma renda sustentável e de melhores empregos.

A partir de 2015, com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, o ITC ampliou suas ações em fornecer ao mundo um mercado mais inclusivo e sustentável, que junto com a busca pela prosperidade, caracterizam os três objetivos fundamentais da organização. O ITC promove esses objetivos ao fomentar pequenas e médias empresas colaboradoras de um mundo mais sustentável, levar a digitalização mesmo aos mercados emergentes e assegurar uma cadeia

de comércio mais verde, garantindo que a produção, o transporte e a venda dos produtos estejam sob um guarda-chuva sustentável.

Como exemplo de iniciativas nesse sentido desenvolvidas na América Latina, pode ser citada a criação de um mecanismo para os importadores e os operadores comerciais da UE compilarem informações da produção agrícola dos seus fornecedores latino-americanos. Tendo em vista que a “European Union Deforestation Regulation” impôs uma série de regras que previnem o comércio de produtos ligados ao desmatamento ou à degradação ambiental, o projeto busca auxiliar as empresas no que diz respeito à rastreabilidade da produção sustentável das mercadorias produzidas pelos fornecedores latino-americanos.

Outras iniciativas do ITC no continente latino-americano compreendem, por exemplo, apoio às empresas argentinas em seu processo de digitalização, com o intuito de ampliar sua competitividade no cenário internacional, reduzindo custos de operações logísticas, e a parceria ITC – EMBRAPA, assinada em outubro de 2024, à margem de eventos do G20 no Brasil, que busca otimizar a gestão e o comércio sustentável utilizando modelos bioeconômicos na produção, com o intuito de também aumentar o valor agregado de algumas mercadorias como o açaí, castanha do Pará e outros produtos tipicamente brasileiros. Também em paralelo ao G20, foi lançada uma cooperação entre a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (ApexBrasil) e o ITC no chamado “SheTrades Brazil”, por meio da disponibilização de *hubs* de capacitação de mulheres empreendedoras, com informações, habilidades e redes necessárias para aumentar sua participação no comércio global, possibilitando que as empreendedoras possam ganhar mais, criar mais empregos e investir em suas comunidades. O “SheTrades Brazil” faz parte do programa “SheTrades”, que é financiado pelo Reino Unido, e integrar-se-á ao programa “Mulheres e Negócios Internacionais”, da ApexBrasil, lançado em 2023.

7.3. Blocos econômicos e acordos comerciais regionais e inter-regionais

I. Regionalismo comercial

a) Histórico

Nas últimas décadas, ganhou corpo um processo dialético entre regionalismo e multilateralismo, no qual o desenvolvimento econômico de um Estado passar a depender mais de processos de integração regional, com o intuito de reduzir os riscos e mitigar os efeitos deletérios das especulações financeiras alimentadas pelo processo de globalização econômica. O conceito de “regionalismo comercial” pode ser resumido como a redução preferencial de barreiras ao comércio entre um subconjunto de países que podem ser, tendem a ser, mas não são necessariamente contíguos. Para que se verifique uma iniciativa comercial como regional, é importante haver discriminação, com preferências sendo outorgadas a alguns países, mas não a todos. A integração regional pode ser concebida como situação das atividades econômicas (ausência de formas de discriminação entre as economias nacionais) ou processo (medidas que visam a abolir, de forma progressiva, a discriminação entre as unidades econômicas nacionais).

Os primeiros acordos preferenciais de comércio, que têm como objetivo a formação de áreas de livre comércio e uniões aduaneiras, remontam ao século XVI, com propostas de união aduaneira entre Inglaterra e Escócia; outro exemplo, já no século XX, é a formação do BENELUX, em 1944. Quanto à dimensão histórica mais recente, pode-se identificar algumas ondas de regionalismo comercial. A primeira, começou na década de 1950 e teve centro no início do processo de unificação da Europa, mediante a criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA, 1951), que levaria à Comunidade Econômica Europeia (CEE, 1957), iniciativas que influenciaram também a criação da Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA, na sigla em inglês), da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC, 1960) e da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês, 1967) e do Pacto Andino (1969).

A segunda onda teve início na década de 1980, quando vários fatores concorreram para que crescesse o número de acordos regionais formalizados e que se aprofundassem os já existentes, a exemplo da CEE, que receberia a adesão de mais países e, em 1993, com a entrada em vigor do Tratado de Maastricht, passaria a ser, agora como Comunidade Europeia (CE), o pilar central da então criada União Europeia (UE). Em paralelo, os Estados Unidos (EUA) firmaram acordo de livre comércio com o Canadá, que, com a adesão do México, se tornaria o Acordo de Livre Comércio Norte-Americano (NAFTA, na sigla em inglês). Nesse mesmo período surgiram o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e a Comunidade Andina (como evolução do Pacto Andino). O aumento no número de acordos decorreu, entre outros fatores, do atraso na conclusão da Rodada Uruguai do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT, na sigla em inglês), que viria, em 1994, à decisão pela criação da Organização Mundial de Comércio (OMC, 1995). Nos debates sobre o regionalismo nos anos 1990, em particular quando aplicado ao caso latino-americano, fala-se tanto em regionalismo aberto, o qual promove predominantemente a “criação de comércio” (comércio adicional criado pelo estabelecimento de certa iniciativa de integração), assim como uma maior abertura econômica e uma melhor inserção das economias da América Latina no cenário internacional, quanto em regionalismo fechado, prevalecente até a década de 1980, o qual tinha viés mais protecionista, visava a utilizar o mercado regional como uma válvula de escape dos bens produzidos nacionalmente e pouco competitivos em termos internacionais e

promovia o “desvio de comércio” (comércio desviado de um produtor eficiente, externo à iniciativa de integração, em favor de produto menos eficiente, dentro dos membros do acordo).

Hodiernamente, o conceito ganha novas matizes, com a multiplicação de iniciativas inter-regionais, que visam não apenas a liberalizar os fluxos comerciais, mas, sobretudo, a regulamentar procedimentos econômicos, alfandegários e logísticos dos países, de modo a permitir a maior integração das cadeias produtivas desses Estados. A terceira e mais recente onda tem na influência dos EUA e da China, com a crescente participação dos países asiáticos e do Pacífico, região que passa por intenso processo de integração produtiva desde, pelo menos, a década de 1990. Desde então, o grande desafio passou a ser a busca pela adequada interação entre tais iniciativas de integração e as normas e princípios do comércio multilateral erigidos nos acordos constitutivos da OMC. São exemplos desse novo tipo de regionalismo a tentativa de Parceria Transpacífica via, primeiramente, o Acordo de Parceria Transpacífica (TPP, na sigla em inglês, 2016) e, mais recentemente, via o Acordo Abrangente e Progressivo para a Parceria Transpacífica (CPTPP, na sigla em inglês, 2018) e a iniciativa da Parceria Econômica Regional Abrangente (RCEP, na sigla em inglês, 2020). Desde então, há o grande desafio de promover a adequada interação entre tais iniciativas de integração e as normas e os princípios do comércio multilateral erigidos nos acordos constitutivos da OMC.

Esse novo tipo de regionalismo comercial, contrariamente ao regionalismo de década de 1990, não pode ser simplesmente dividido em aberto ou fechado, para avaliar sua adequação ao multilateralismo consagrado pela OMC. Isso porque, mesmo que criem fluxos comerciais e incorporem regras do comércio internacional estabelecidas no âmbito da OMC (OMC-in), esses acordos inter-regionais podem criar estruturas de normatização paralelas às da OMC, de modo que leve à obsolescência das normas multilaterais existentes (OMC-plus). Adicionalmente, como evidenciado pela CPTPP, esses acordos tendem a regulamentar áreas ainda não reguladas multilateralmente (OMC-extra), como proteção a investimentos e comércio eletrônico. Sendo os países envolvidos nesses acordos, frequentemente, grandes e importantes economias, como EUA, China e Japão, as regras estabelecidas “minilateralmente” podem acabar assumindo aplicabilidade global, muito embora vários países tenham sido excluídos do processo negociador.

b) Compatibilidade com o regime multilateral de comércio

Essa preocupação quanto à compatibilidade entre os processos de integração regional e o sistema multilateral de comércio centrado na OMC encontra respaldo no aparente caráter discriminatório que envolve os primeiros, o que não se comprova relação necessária. À primeira vista, o regionalismo entraria em choque com a cláusula da nação mais favorecida, segundo a qual as vantagens comerciais oferecidas a um dos membros da OMC devem ser estendidas aos demais (princípio da não discriminação). O próprio GATT reconhece, entretanto, em seu Artigo XXIV, que as regras do sistema multilateral não se oporiam à conformação de uniões aduaneiras e de áreas de livre comércio, as quais devem pressupor a liberalização de parte substantiva do comércio entre seus integrantes. A Cláusula de Habilitação também acolhe a negociação de acordos preferenciais de comércio e a formação de arranjos de integração regional de caráter comercial entre países em desenvolvimento, os quais não necessariamente envolvem a liberalização completa ou substancial dos fluxos comerciais.

Deve-se ter em vista que o multilateralismo e o regionalismo são processos que têm como objetivo a redução das barreiras comerciais entre os países, sendo que o primeiro o faz de uma maneira indiscriminada, alcançando todos os membros da OMC, enquanto o segundo se restringe

a um conjunto de países, também integrantes da referida organização, mas que não se estende à totalidade dos signatários do acordo multilateral que a criou, o que poderia comprometer os objetivos maiores da liberalização mundial do comércio. Essa preocupação foi ecoada pela OMC, que criou, em 1996, o Comitê sobre Acordos Regionais de Comércio, para analisar os acordos regionais e seus problemas sistêmicos, a fim de verificar se tais acordos se encontram em conformidade com as disposições da OMC a respeito da mundialização do comércio.

É importante considerar que a integração regional, além de garantir os intercâmbios comerciais e financeiros intrarregionais, também caminha para novas formas de organização política, funcionando como um fator de estabilidade dos Estados-Membros na ordem internacional. Ainda que o principal agente promotor da integração seja o próprio mercado, por meio dela os Estados buscam recuperar parte de sua autoridade política territorial, mediante participação em organizações regionais, fortalecendo sua capacidade contratual por negociações coletivas com outros Estados e com as diversas organizações internacionais.

Ainda que pareça contraditório, os acordos comerciais regionais podem, muitas vezes, servir realmente de apoio ao sistema multilateral de comércio pretendido pela OMC, pois tais acordos permitem que grupos de países negociem normas e compromissos que vão além do que seria possível multilateralmente em dado momento histórico. Por sua vez, algumas dessas normas preparam o caminho para que as partes desses acordos possam se fortalecer para enfrentar as dificuldades encontradas no comércio multilateral, principalmente quando se trata de países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, cujas frágeis economias, se consideradas isoladamente, seriam rapidamente solapadas pelo modelo consubstanciado na OMC. Os serviços, a propriedade intelectual, as normas de proteção ambiental e as políticas em matéria de investimentos e concorrência são questões que se iniciaram em negociações regionais e, posteriormente, converteram-se em acordos ou temas de debate no GATT e na OMC.

O regime de comércio internacional estabelecido pela OMC, assim, não é incompatível com iniciativas regionais de liberalização comercial, como fica claro no próprio GATT, que prevê exceções ao princípio da nação mais favorecida. Apesar disso, o número crescente de acordos regionais cria riscos relevantes ao regime multilateral, sobretudo no que concerne à normatização de áreas ainda não reguladas multilateralmente. Em um novo padrão de comércio internacional, em que as cadeias globais de valor assumem predominância, os acordos regionais são certamente relevantes, mas corre-se o risco de que poucos países, como aqueles que formam a CPTPP, passem a estabelecer as regras do comércio internacional.

II. Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)

Para histórico, informações básicas e atualidades gerais do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), ver capítulo 4.

a) Limitações para negociações externas no MERCOSUL

As próprias características de uma união aduaneira, como é o caso do MERCOSUL (mais especificamente, uma união aduaneira em processo de implementação), impõem limitações às negociações externas. Entende-se por união aduaneira uma zona de livre comércio que adota também uma tarifa externa comum (TEC). Ou seja, um conjunto de países aplica uma tarifa para suas importações provenientes de países não pertencentes ao grupo, qualquer que seja o produto, e, por fim, prevê a livre circulação de bens entre si com tarifa zero. No caso do MERCOSUL, há a adoção da TEC desde 1995, mas não houve a completa implementação da zona de livre circulação de bens entre os Estados Partes nem da própria união aduaneira, havendo exceções em matéria de diversos produtos.

O Tratado de Assunção (1991) estabelece, entre seus objetivos, a constituição de um mercado comum, que implica, entre outros pontos, o estabelecimento de uma TEC e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados e a coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais. Em 2000, esses objetivos seriam reforçados pelo Conselho Mercado Comum (CMC) na Decisão nº 32/00, que reafirma o compromisso dos Estados Partes do MERCOSUL de negociar de forma conjunta acordos de natureza comercial com terceiros países ou blocos de países extrazona nos quais se outorguem preferências tarifárias. Desde junho de 2001, os Estados Partes não puderam assinar novos acordos preferenciais (com exceção daqueles que já vinham sendo negociados) ou acordar novas preferências tarifárias em acordos vigentes no marco da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) que não tenham sido negociados pelo MERCOSUL. A decisão foi tomada com base na ideia de que um mercado comum implica, entre outros aspectos, a necessidade de contar com uma política comercial externa comum; à época, os Estados Partes manifestavam a necessidade de preservar, por um período adicional, as preferências comerciais negociadas bilateralmente com os países-membros da ALADI com os quais não se finalizou a negociação de um marco normativo que regule as relações comerciais entre eles e o MERCOSUL; também à época, os Estados Partes entendiam ser necessário priorizar as negociações como bloco estabelecendo uma data limite para a negociação de acordos bilaterais.

Para tentar superar essas limitações, o Uruguai tem buscado flexibilidades em novas frentes negociadoras. Exemplo disso foi a proposta uruguaia de negociação de “Plano para as Negociações Externas” em 2021. Apesar disso, desde então não há consenso sobre a temática. Como consequência, ao final da presidência *pro tempore* (PPT) brasileira (PPTB) 2021, pela primeira vez desde a criação do bloco, um Estado Parte (o Uruguai) não aderiu ao comunicado divulgado pelo conjunto de Estados Partes após a cúpula. Desde então e até a Cúpula do Rio de Janeiro, em dezembro de 2023, os Estados Partes deixaram de adotar comunicados conjuntos, tendo recorrido Brasil, Argentina e Paraguai a declarações de imprensa.

Em meio ao impasse, o Uruguai deu os passos preliminares de negociações para firmar acordos comerciais com parceiros extrarregionais, anunciando que avançou em tratativas com a China para fechar um tratado de livre comércio.

Em novembro de 2022, os coordenadores nacionais de Argentina, Brasil e Paraguai junto ao Grupo Mercado Comum (GMC) emitiram uma nota conjunta ao Coordenador Nacional do Uruguai, segundo a qual, “diante de ações do governo uruguaio com vistas à negociação individual de acordos comerciais com dimensão tarifária, e levando em conta a possível apresentação, pelo Uruguai, de pedido de adesão Acordo Abrangente e Progressivo para a Parceria Transpacífica (CPTPP)”, os coordenadores nacionais informaram que seus três países se reservavam “do direito de adotar eventuais medidas que julgarem necessárias para a defesa de seus interesses nas esferas jurídica e comercial”. Em dezembro de 2022, ocorreu a 61ª Cúpula de Chefes de Estado do MERCOSUL e Estados Associados, em Montevidéu. A ocasião foi marcada por tensões entre os mandatários de Uruguai e Argentina em torno do assunto.

b) Relacionamento externo do MERCOSUL

Os principais eixos do relacionamento externo do MERCOSUL são:

- 1) Acordos Comerciais:
 - a. Acordos-Quadro;
 - b. Acordos Preferenciais de Comércio;
 - c. Acordos de Complementação Econômica (via ALADI); e
 - d. Acordos de Livre Comércio; e
- 2) Mecanismos de Diálogo sobre diversos temas:
 - a. Cooperação Econômica;
 - b. Comércio;
 - c. Investimentos; e
 - d. Aspectos Políticos.

Ao redor de cem países, de todos os continentes, têm acordos comerciais, participam em negociações comerciais ou mantêm um diálogo econômico com o MERCOSUL.

Atualmente, por intermédio do MERCOSUL, o governo brasileiro tem buscado negociar acordos mais abrangentes e profundos com parceiros mais competitivos. Exemplo disso é o trabalho para o avanço da agenda de “acordos de comércio 2.0”, que se focam sobre temas não tarifários, comércio de serviços, investimentos, compras governamentais, facilitação do comércio e comércio eletrônico. O objetivo é obter mais mercados para exportações e acesso a importações de alto conteúdo tecnológico e a custos reduzidos, que sirvam de insumo para produtores e exportadores nacionais e atendam às demandas dos consumidores. Com isso se pretende incrementar a participação do bloco nas cadeias regionais e globais de produção e atrair investimentos. O Brasil espera que o MERCOSUL dê continuidade às negociações comerciais externas em curso e lance novas frentes negociadoras, lançando mão, caso necessário, de flexibilidades que permitam aos sócios avançar em tempos distintos.

Na América do Sul, tendo-se já avançado na remoção das barreiras tarifárias ao comércio, com a formação de virtual área de livre comércio sul-americana (excluindo Suriname e Guiana) desde 1º janeiro de 2019, em razão das desgravações dos Acordos de Complementação Econômica (ACEs, ver seção sobre a ALADI no capítulo 4), os países do MERCOSUL têm buscado agora, sobretudo, ampliar e aprofundar os vínculos nos temas chamados “não tarifários”, como comércio de serviços, investimentos, compras governamentais, facilitação do comércio e comércio eletrônico. Desde 2014, o MERCOSUL conduz processo de aproximação com a Aliança do Pacífico (AP), composta por Chile, Colômbia, México e Peru, em temas como facilitação do comércio, barreiras não tarifárias e diálogo empresarial, dentro do objetivo de estratégico de

fortalecer a integração regional e buscar maior inserção na região da Ásia-Pacífico. Em 2018, foi adotado, entre o MERCOSUL e a AP, o Plano de Ação de Puerto Vallarta, que fixa uma agenda de cooperação em temas como facilitação do comércio de bens e de serviços, barreiras não tarifárias, cadeias regionais de valor, promoção comercial e micro, pequenas e médias empresas (MPMEs), agenda digital, cooperação regulatória, facilitação de investimentos, comércio inclusivo e gênero, mobilidade acadêmica e de pessoas e turismo.

O MERCOSUL apresentou nos últimos anos à América Central e Caribe – a países individualmente, tendo em conta que negociações MERCOSUL-SICA (Sistema de Integração Centro-Americana), iniciadas em 2005, jamais foram concluídas – proposta de negociação de acordos de livre comércio, a fim de estender sua fronteira de liberalização comercial na região para além da América do Sul. Durante a PPT Argentina (PPTA) 2021, houve progresso nos contatos com a República Dominicana e com El Salvador. O esforço de aproximação teve seguimento durante a PPTB 2021, com um entendimento sobre o início de diálogo exploratório com El Salvador e a assinatura de memorando de entendimento sobre promoção do comércio, investimentos e encadeamento produtivo com a República Dominicana. Na PPT Paraguai (PPTP) 2022, iniciaram-se os trabalhos com a República Dominicana no marco do instrumento supracitado e os intercâmbios com El Salvador acerca dos termos de referência para a negociação de um acordo comercial. Na PPT Uruguai (PPTU) 2022, houve a primeira reunião do Grupo de Trabalho para a Promoção do Comércio, os Investimentos e o Encadeamento Produtivo com a República Dominicana, bem como prosseguiu o diálogo exploratório com El Salvador. Na PPTA 2023, realizou-se reunião com autoridades de El Salvador para avançar em um documento de Termos de Referência, com vistas ao lançamento da negociação de um acordo comercial, e houve avanços nos três subgrupos de trabalho criados no âmbito do memorando de entendimento bilateral. Na PPTB 2023, houve avanço nas negociações dos termos de referência para um possível acordo comercial com El Salvador e manifestação de disposição de lançar, o quanto antes, as negociações de um acordo comercial e mutuamente benéfico com a República Dominicana.

Na esfera extrarregional, o MERCOSUL possui dois acordos de comércio preferencial, com a Índia e com a União Aduaneira da África Austral (SACU, na sigla em inglês) e quatro acordos de livre comércio, com Israel (2007, em vigor desde 2010), Egito (2010, em vigor desde 2017), Palestina (2011, em vigor com o Brasil a partir de agosto de 2024¹⁰⁵) e Singapura (2023, ainda não vigente). Há acordos-quadro ou memorandos de entendimento com uma série de países ou blocos, como Marrocos, Tunísia, Conselho de Cooperação do Golfo (CCG), União Econômica Eurasiática (UEE) e Turquia. Há diálogos extrarregionais com a China¹⁰⁶, a UEE, o arranjo entre Austrália e Nova Zelândia intitulado *Closer Economic Relations* (CER), a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês), o CCG, o Japão, entre outros.

Em 2018, foram lançadas negociações de acordos de livre comércio com o Canadá, Coreia do Sul e Singapura. Em 2019, concluíram-se as negociações do capítulo comercial do Acordo de

¹⁰⁵ Em abril de 2024, a Palestina depositou a sua ratificação do acordo. No início de julho de 2024, foi a vez do Brasil. Com a apresentação das duas cartas, o acordo entrará em vigor para o Brasil e o Estado da Palestina após trinta dias. De acordo com o Itamaraty, o acordo é uma contribuição concreta para um Estado palestino economicamente viável, que possa viver de forma pacífica e harmoniosa com seus vizinhos. O acordo tem os seguintes capítulos: comércio de bens; regras de origem; salvaguardas bilaterais; regulamentos técnicos, normas e procedimentos de avaliação e conformidade; medidas sanitárias e fitossanitárias; cooperação técnica e tecnológica; disposições institucionais e solução de controvérsias. Trata-se de um acordo de abertura de mercados para bens, com cláusula evolutiva sobre a possibilidade de entendimentos, no futuro, sobre acesso a mercados em serviços e investimentos.

¹⁰⁶ Em agosto de 2024, foi realizada, em Montevidéu, a VII Reunião do Diálogo entre MERCOSUL e China, lançado em 1997. Sua última reunião havia ocorrido na capital uruguaia, em 2018. A próxima reunião deve ocorrer em 2025.

Associação entre o MERCOSUL e a União Europeia (UE), em junho (mais detalhes em subseção adiante); e de Acordo de Livre Comércio entre o MERCOSUL e a Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA, na sigla em inglês), em agosto (mais detalhes em subseção mais adiante) – ambos são os primeiros acordos extrarregionais com parceiros do mundo desenvolvido. Também em 2019, foram retomadas as negociações de acordo de livre comércio com o Líbano, que atualmente estão paralisadas devido ao contexto vivido por esse país, e iniciadas tratativas para a expansão do acordo com Israel. Em 2020, concluiu-se diálogo exploratório com o Vietnã, e houve exercício semelhante com a Indonésia, com vistas ao lançamento de negociações de acordos de livre comércio. Em 2021, também houve incipiente diálogo exploratório com a União Africana (UA) e, em dezembro, foram lançadas as negociações para um Acordo de Parceria Econômica Abrangente com a Indonésia. Já em 2022, foram concluídas as negociações com Singapura, tendo o acordo sido assinado no ano seguinte. Em 2023, o governo brasileiro abriu consultas públicas, uma para obter contribuições do setor produtivo sobre uma possível expansão do acordo MERCOSUL-Índia e outra sobre eventual lançamento de negociações para um acordo comercial entre o bloco e os Emirados Árabes Unidos (EAU). Em julho de 2024, foi realizada a primeira rodada de negociações de um acordo de parceria econômica integral entre o MERCOSUL e os EAU. Até dezembro, já haviam sido realizadas três rodadas.

O MERCOSUL tem diálogos extrarregionais, por exemplo, com a China, a UEE, o arranjo entre Austrália e Nova Zelândia intitulado *Closer Economics Relations* (CER), a ASEAN e o CCG, e está explorando o terreno para negociações abrangentes com outros parceiros, como os Estados Unidos (EUA), o Japão e o Reino Unido.

c) MERCOSUL-UE

i. Panorama das relações e das negociações entre MERCOSUL e UE

Como antecedente mais imediato, deve-se indicar, que, desde a gênese do MERCOSUL (os primeiros contatos tiveram início já em 1991), houve aproximação com a Comunidade Econômica Europeia (CEE), por meio de acordo de cooperação interinstitucional entre a Comissão Europeia e o CMC, de 1992, e do Acordo Quadro Inter-Regional de Cooperação entre a Comunidade Europeia e os Seus Estados-Membros, por um lado, e o MERCOSUL e os Seus Estados Partes, por outro, de 1995 (a UE, surgida em Maastricht, ainda não tinha personalidade jurídica).

Em 1999, em Cúpula MERCOSUL-UE à margem de Cúpula América Latina, Caribe e UE, é lançada a ideia de um acordo de associação entre os dois blocos, já baseado em três pilares: diálogo político, cooperação e comércio. Em 2000, é estabelecido o Comitê de Negociações Birregionais. Segue-se período de troca de ofertas insatisfatórias até a suspensão das negociações comerciais em 2004.

O relançamento das negociações birregionais em sua vertente comercial é realizado em 2010, sem troca de ofertas, ao qual se segue nova letargia a partir de 2012, em razão da suspensão do Paraguai do MERCOSUL. Finalmente, as negociações retomam ímpeto em 2016, com troca de ofertas e inclusão de novos temas. Em junho de 2019, em Bruxelas, concluem-se as negociações do capítulo comercial. Em junho de 2020, concluem-se as negociações dos capítulos de diálogo político e cooperação. A UE, todavia, demandou que o MERCOSUL assinasse declaração

adicional para dirimir as dúvidas acerca dos impactos ambientais do acordo comercial entre os dois blocos¹⁰⁷, o que travou as negociações.

Com a mudança de governo no Brasil, as negociações entre MERCOSUL e UE foram retomadas em 2023 em um diferente contexto político e econômica, marcado pela experiência da pandemia, pelo agravamento da crise climática e pelo acirramento das tensões geopolíticas. Ao assumir em 2023, o governo do presidente Lula entendeu necessário realizar ajustes específicos aos termos negociados em 2019 a fim de tornar o acordo mais favorável aos interesses brasileiros. Dado esse quadro, as negociações retomadas em 2023 dedicaram-se a: 1) elaborar novos textos para temas que os dois lados aceitaram incorporar ao acordo, especialmente nas áreas de comércio e desenvolvimento sustentável, mecanismo de reequilíbrio de concessões, cooperação e revisão do acordo; 2) adaptar termos que haviam sido pactuados anteriormente, a fim de tornar o acordo mais adequado ao quadro político e econômico atual, especificamente nas áreas de compras governamentais, comércio de veículos e exportação de minerais críticos; 3) concluir a negociação de temas que permaneciam em aberto desde 2019, especificamente nas áreas de indicações geográficas e regras sobre a implementação do acordo.

Entre 2023 e a conclusão definitiva das negociações em 2024, representantes dos dois blocos realizaram sete rodadas negociadoras presenciais, todas em Brasília. Esses encontros foram acompanhados, nesse período, de inúmeros encontros, presenciais e virtuais, entre negociadores-chefes dos dois blocos e técnicos negociadores. O apoio em alto nível político à conclusão do acordo foi reiterado nos seis encontros que o presidente Lula teve com a presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen, desde junho de 2023. Finalmente, em 6 de dezembro de 2024, os líderes do MERCOSUL e da UE anunciaram, em Montevideu, a conclusão das negociações do Acordo de Parceria entre o MERCOSUL e a UE.

Medido pelas populações abrangidas em conjunto com o tamanho das economias dos dois blocos, chegou-se a um dos maiores acordos bilaterais de livre comércio do mundo, reunindo cerca de 20% do produto interno bruto (PIB) mundial (US\$ 22 trilhões) e um mercado de cerca de 718 milhões de pessoas (sem incluir o Reino Unido). Conforme dados de 2024, a UE é o segundo parceiro comercial do MERCOSUL, que foi, em 2022, o 11º principal parceiro extrarregional da UE (se considerado como bloco; o Brasil, individualmente, seria o 12º). A corrente de comércio birregional foi de US\$ 120,1 bilhões em 2022, muito além dos US\$ 74,7 bilhões em 2021, embora tenha caído para menos de US\$ 110 bilhões em 2023. O Brasil exportou US\$ 48,2 bilhões para a UE em 2024, o que representou uma ligeira queda em relação aos US\$ 50,9 bilhões exportados em 2023 (ainda assim, um aumento expressivo em relação a 2019, US\$ 32,9 bilhões, a 2020, US\$ 27,6 bilhões, e a 2021, US\$ 36,5 bilhões), cerca de 14,2% (15% em 2023, 14,9% em 2019, 13,2% em 2020 e 13% em 2021) do total exportado pelo País. A UE figura como o maior investidor estrangeiro no MERCOSUL, com um estoque de € 330 bilhões em 2020. O Brasil é o sétimo maior

¹⁰⁷ O chanceler Carlos França disse, em maio de 2021, ao Senado: “Outra prioridade nossa tem que ver com o Acordo MERCOSUL-UE, cuja aprovação na Europa encontra resistências. A essas resistências, que vêm disfarçadas em preocupações ambientais, temos procurado reagir com fatos. Alguns buscam apresentar objeções com base em questões de proteção ambiental que, embora reflitam temática cada vez mais dominante na opinião pública e mesmo nos hábitos pessoais do eleitorado dos países europeus, refletem agendas de viés claramente protecionista. O esforço não é simples; há uma acirrada disputa de narrativas. Em nosso favor, temos a realidade de uma produção agropecuária que, intensiva em tecnologia, é altamente sustentável; uma matriz energética das mais limpas do mundo; um acordo, como o que desenhamos com os europeus, que incorpora o mais moderno capítulo de desenvolvimento sustentável entre os negociados até então pela UE. Ainda assim, o Brasil está aberto à negociação de um documento paralelo [uma *side letter*], para reafirmar os compromissos em matéria ambiental e social. O que nos cabe evitar, penso eu, é a reabertura do acordo, de um acordo que resultou de negociação longa e complexa”.

destino de investimento estrangeiro direto (IED) extrabloco da UE (é o sexto se desconsiderarmos centros financeiros *offshore*).

ii. Estágio atual das negociações

Em 6 de dezembro de 2024, os líderes do MERCOSUL e da UE anunciaram, em Montevidéu, a conclusão das negociações do Acordo de Parceria entre o MERCOSUL e a UE. As partes pacificaram o entendimento em todos os textos, seja nos temas objeto de reabertura, seja naquelas pendências que persistiam desde 2019. A conclusão das negociações, contudo, não produz efeitos jurídicos imediatos, que ocorrem apenas com a assinatura e entrada em vigor do acordo, em longo processo. Tal processo envolve:

- 1) Revisão legal: o processo de revisão legal do acordo, voltado a assegurar a consistência, harmonia e correção linguística e estrutural aos textos, está avançado;
- 2) Tradução: concluída a revisão legal, o acordo passará por tradução da língua inglesa para as 23 línguas oficiais da UE e as duas línguas oficiais do MERCOSUL, entre as quais a língua portuguesa;
- 3) Assinatura: concluídas as duas etapas anteriores, a Comissão Europeia encaminhará o acordo ao Conselho da UE, que decide sobre a assinatura formal;
- 4) Internalização: as partes encaminharão o acordo para os respectivos processos internos de aprovação – no Brasil, tal processo envolve os Poderes Executivo e Legislativo, por meio da aprovação do Congresso Nacional; na UE, o acordo será encaminhado para votação no Parlamento Europeu. Ainda não está claro como a Comissão pretende enquadrar o tipo de acordo quando apresentá-lo às instituições europeias, o que depende da aceitação nesse sentido pelo Conselho: se 1) um acordo apenas com temas de competência exclusiva da UE (podendo entrar em vigor definitivo após aprovação no Parlamento Europeu e ratificação por algum membro do MERCOSUL) ou um acordo misto (as partes política e de cooperação seriam de competência dos Estados e precisariam ser ratificadas por cada um deles antes de entrar em vigor, ao passo que a parte comercial poderia entrar em vigor provisório após a aprovação pelo Parlamento Europeu); ou 2) se quebrará em dois acordos - o de comércio, de um lado (podendo entrar em vigor definitivo após aprovação no Parlamento Europeu e ratificação por algum membro do MERCOSUL) e política e cooperação, do outro (precisa ser ratificado por todos da UE para entrar em vigor);
- 5) Ratificação: as partes notificam sobre a conclusão dos respectivos trâmites internos e confirmam, por meio da ratificação, seu compromisso em cumprir o acordo; e
- 6) Entrada em vigor: produzirá efeitos jurídicos no primeiro dia do mês seguinte à notificação da conclusão dos trâmites internos – como o Acordo de Parceria entre o MERCOSUL e a UE estabelece a possibilidade de vigência bilateral, bastaria que a UE e o Brasil (ou qualquer outro país do MERCOSUL) tenham concluído o processo de ratificação para a sua entrada em vigor bilateralmente entre tais partes.

iii. Dificuldades para a assinatura, a ratificação e a implementação

Do lado europeu, ainda sem força vinculante sobre as posições desses Estados no âmbito da UE, os parlamentos nacionais de Áustria, Países Baixos e França, um parlamento regional na Bélgica e o Parlamento Europeu já aprovaram moções de rejeição aos termos do acordo negociado, sob alegações vinculadas a sustentabilidade, à conservação da Amazônia ou às diferenças

regulatórias entre a agricultura brasileira e europeia. Em maio de 2021, o governo da França reafirmou que não assinará o acordo caso não seja modificado para dar garantias sobre a proteção da Amazônia, o respeito das normas agroalimentares e fitossanitárias europeias e a luta contra a crise climática. O secretário de Estado de Comércio Exterior, Franck Riester, ressaltou que o país “não transigirá” e destacou que “a França não está sozinha” na UE em sua oposição ao acordo, pois existem outros países que compartilham a sua visão, entre eles Bélgica, Países Baixos e Áustria. Pode-se apontar, ainda, como dificuldade, a força do *lobby* de agricultores de diversos países europeus contra o acordo, em razão de sua baixa competitividade relativa. Em março de 2023, o Parlamento holandês aprovou moção contra o acordo, solicitando o bloqueio de sua tramitação caso ele inclua concessões agrícolas. Em 2024, no contexto de protestos de produtores agrícolas na França, que incluíram o cerco de Paris por cerca de 800 tratores, o presidente Emmanuel Macron reiterou que a UE não precisa do acordo com o MERCOSUL, destacando a posição da França como o principal obstáculo a qualquer acordo comercial. Em novembro de 2024, o Parlamento francês aprovou uma resolução, proposta pelo Executivo, de rejeição do texto, em meio a uma onda de protestos de agricultores e aos rumores de que as negociações poderiam ser concluídas ainda no ano corrente. Ademais, mesmo que o acordo venha a ser assinado, não há como antecipar, por exemplo, se o Conselho da UE, por recomendação da Comissão Europeia, adotará a aplicação provisória para a parte comercial do acordo, quando assinado.

No lado do MERCOSUL, o ex-presidente argentino Alberto Fernández chegou a anunciar, quando eleito, em 2019, que buscaria rever os termos do acordo com a UE, o que não foi confirmado. Lula, enquanto candidato, também falou em renegociar o acordo em “novas bases”, para que não condene o Brasil ao “eterno papel de exportador de *commodities* e matérias-primas”; durante a campanha, disse que, se eleito, concluiria o acordo em seis meses, mas levando em consideração a necessidade de o País se industrializar. No contexto da eleição de Javier Milei na Argentina, em novembro, comentou-se que haveria esforço negociador entre ambos os blocos para a assinatura do acordo durante a Cúpula do MERCOSUL, realizada em 7 de dezembro. Apesar dos esforços, o governo argentino de Fernández teria indicado que não assumiria novos compromissos internacionais às vésperas da posse do presidente eleito Javier Milei, e o presidente francês Emmanuel Macron afirmou, durante a 28ª Conferência das Partes (COP28, na sigla em inglês) no âmbito do Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês), ser contrário ao acordo nos moldes em que está, tendo indicado que contrariaria as próprias políticas ambientais do Brasil. A chegada de Javier Milei ao poder na Argentina, entretanto, permitiu a retomada do consenso interno no MERCOSUL sobre a importância de selar o acordo entre os dois blocos.

Após o anúncio de 6 de dezembro de 2024, a França é uma das nações da UE que demonstrou de maneira mais forte seu descontentamento com o acordo. Na véspera do anúncio entre os blocos, o gabinete do presidente Macron classificou a medida como “inaceitável”, ressaltando que não poderia aceitá-lo na atual forma em razão de potenciais danos ao setor agrícola francês. Agricultores fizeram protestos em diversos locais na Europa no decorrer das negociações, o que foi intensificado com a iminência do acordo. Dias antes do anúncio, a Polônia também expressou seu descontentamento, enquanto a Irlanda, por sua vez, mostrou cautela em relação ao acordo entre MERCOSUL e UE, tendo Peter Burke, ministro da Empresa, Comércio e Emprego do país, indicado preocupação e, mais uma vez, citado o agronegócio como possível entrave. Mais recentemente, a primeira-ministra da Itália, Giorgia Meloni, declarou que não apoiará o acordo comercial sem ajustes. Outras nações como Áustria e Países Baixos também podem vir a se opor ao entendimento.

A decisão pela assinatura do acordo precisa ser submetida ao Conselho da UE, onde, para ser tomada, é necessário maioria qualificada: os países favoráveis devem representar pelo menos 55% dos membros (quinze membros) e 65% da população total da UE. Ao mesmo tempo, para que uma votação seja bloqueada no Conselho, é necessária a rejeição de ao menos quatro integrantes da UE que representem mais de 35% da população do bloco, a chamada “minoridade de bloqueio”. As populações de Itália (58,76 milhões), França (68,17 milhões) e Polónia (36,69 milhões) totalizam o equivalente a cerca de 36,5%. Assim, independentemente do tamanho da população, seria necessário apenas o apoio de mais um país do bloco, como a Irlanda, que mostrou cautela em relação ao entendimento, para que a “minoridade de bloqueio” impedisse que o Conselho desse o mandato para a Comissão assinar o acordo.

iv. Principais pontos do acordo comercial

O acordo anunciado em 6 de dezembro de 2024 é composto por vinte capítulos:

- 1) Capítulo de Bens (mais anexos sobre Direitos de Exportação, Monopólios e Vinhos e Destilados);
- 2) Regras de Origem;
- 3) Facilitação de Comércio e Cooperação Aduaneira;
- 4) Barreiras Técnicas ao Comércio (dividido em Capítulo TBT e anexo automotivo);
- 5) Medidas Sanitárias e Fitossanitárias;
- 6) Diálogos;
- 7) Defesa Comercial;
- 8) Salvaguardas Bilaterais;
- 9) Serviços e Investimentos;
- 10) Transações Correntes e Movimentos de Capitais;
- 11) Compras governamentais;
- 12) Propriedade Intelectual, incluindo Indicações Geográficas;
- 13) Pequenas e Médias Empresas;
- 14) Defesa da Concorrência;
- 15) Subsídios;
- 16) Empresas Estatais;
- 17) Comércio e Desenvolvimento Sustentável;
- 18) Transparência;
- 19) Exceções; e
- 20) Solução de Controvérsias.

O capítulo de Comércio de Bens do Acordo MERCOSUL-UE é uma das áreas centrais do pacto, estruturado para promover maior integração econômica e competitividade entre as economias dos dois blocos. A oferta realizada pelo MERCOSUL abrange uma ampla liberalização tarifária, com cestas de produtos submetidos a desgravação imediata ou linear ao longo de prazos que variam entre quatro, oito, dez e quinze anos. Essa oferta cobre aproximadamente 91% dos bens e 85% do valor das importações brasileiras de produtos provenientes da UE. Apenas uma parcela muito reduzida dos bens está sujeita a quotas ou outros tratamentos não tarifários, enquanto a lista de exclusões representa aproximadamente 9% dos bens e 8% do valor total das importações. Para o setor automotivo, foram negociadas condições especiais para veículos eletrificados, movidos a hidrogênio e novas tecnologias, com períodos de desgravação de 18, 25 e trinta anos, respectivamente.

Por outro lado, a oferta da UE apresenta um escopo ainda mais abrangente de liberalização, com cestas de produtos que terão desgravação imediata ou linear em prazos de quatro, sete, oito, dez e doze anos. Esses produtos correspondem a aproximadamente 95% dos bens e 92% do valor das importações europeias de bens brasileiros. Produtos sujeitos a quotas ou tratamentos não tarifários representam cerca de 3% dos bens e 5% do valor importado pela UE, sendo esses tratamentos aplicados principalmente a itens do setor agrícola e da agroindústria. Essa abordagem reflete o equilíbrio buscado entre a abertura de mercados e a proteção de setores sensíveis para ambas as partes.

No setor agrícola, o acordo representa um avanço importante para as exportações do MERCOSUL, com a UE comprometendo-se a liberalizar 77% das linhas tarifárias do setor, que correspondem a um volume de comércio superior a 80%. Isso inclui acesso preferencial para uma série de produtos brasileiros de alto interesse, como carnes, frutas, grãos e café. Carnes bovinas, por exemplo, terão uma cota de 99 mil toneladas que, hoje sujeitas a tarifas que chegam a superar 100%, terão acesso ao mercado europeu com tarifas reduzidas para níveis competitivos. A carne de aves terá uma cota de 180 mil toneladas com isenção tarifária dentro da quota, enquanto a carne suína contará com 25 mil toneladas sob condições preferenciais. Produtos como açúcar e etanol, fundamentais para o Brasil, também terão tratamento especial: o açúcar contará com uma cota inicial de 180 mil toneladas, enquanto o etanol terá 450 mil toneladas destinadas a usos industriais e 200 mil toneladas para outros usos com tarifas reduzidas progressivamente.

Outros produtos agrícolas igualmente relevantes receberão acesso preferencial ou desgravação total. Entre eles, destacam-se café torrado e solúvel, abacates, melões, limões, melancias, uvas de mesa e crustáceos, muitos dos quais terão tarifas completamente eliminadas em prazos que variam de quatro a dez anos. Essa abertura reforça a posição do Brasil como um dos maiores fornecedores mundiais de produtos agrícolas e assegura vantagens competitivas no mercado europeu, mesmo em meio às regulamentações rigorosas do bloco.

Já no setor industrial, a UE se comprometeu a eliminar 100% de suas tarifas em até dez anos, com aproximadamente 80% das linhas tarifárias liberalizadas já na entrada em vigor do acordo. Isso beneficiará diretamente exportadores de bens de alta complexidade tecnológica, como químicos, máquinas, equipamentos médicos e autopeças, setores em que o Brasil busca ampliar sua participação no mercado global. No caso do MERCOSUL, a liberalização será mais gradual, com prazos de até trinta anos para produtos sensíveis, como veículos automotivos baseados em novas tecnologias, garantindo tempo suficiente para que a indústria local se adapte ao aumento da concorrência.

Produtos específicos também foram objeto de negociações detalhadas para assegurar o equilíbrio entre concessões e salvaguardas. Autopeças terão desgravação tarifária em prazos de sete a dez anos, enquanto têxteis e calçados serão liberalizados em até dez anos, com medidas para proteger a produção local durante o período de transição. O setor de metais, por sua vez, contará com 80% de suas exportações livres de tarifas já na entrada em vigor do acordo, com o restante liberalizado em até dez anos. Esses compromissos refletem o esforço conjunto de fomentar o comércio de bens industriais de maior valor agregado, promovendo inovação e competitividade.

Além disso, o acordo prevê o uso de regimes aduaneiros especiais, como *drawback*, que permitem a importação temporária de insumos com isenção fiscal, desde que sejam utilizados para a produção de bens exportados. Essa medida, aliada à flexibilidade possível nas regras de origem, promove maior integração das economias locais em cadeias globais de valor, especialmente em setores com forte comércio intrafirma, como automotivo e eletrônico.

O capítulo de Regras de Origem define critérios modernos que asseguram que os benefícios comerciais sejam usufruídos pelas partes, com flexibilidades para setores específicos, como têxteis. Prevê também a adoção de autocertificação para reduzir custos e burocracias.

O capítulo de Facilitação de Comércio visa reduzir custos e simplificar processos relacionados à importação e exportação, com ênfase em transparência, sistemas eletrônicos e reconhecimento mútuo de operadores autorizados. O capítulo de Barreiras Técnicas ao Comércio (TBT, na sigla em inglês) promove boas práticas regulatórias para evitar barreiras desnecessárias, incentivando o uso de padrões internacionais e consultas públicas para maior previsibilidade e integração entre os blocos. O capítulo de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (SPS, na sigla em inglês) facilita o comércio agropecuário, promovendo transparência e previsibilidade com sistemas como o *pre-listing* e procedimentos de regionalização para produtos de origem animal. O acordo preserva os elevados padrões de produção de alimentos no MERCOSUL e na UE. O capítulo de Diálogos estabelece mecanismos de cooperação técnica entre os blocos em temas como bem-estar animal, biotecnologia agrícola e resistência antimicrobiana, promovendo troca de informações e harmonização regulatória.

O capítulo de Defesa Comercial reafirma os direitos de aplicação de medidas *antidumping* e compensatórias conforme as normas da OMC, garantindo proteção contra práticas desleais de comércio. O capítulo de Salvaguardas Bilaterais permite proteger indústrias domésticas de surtos de importação decorrentes da liberalização comercial. O capítulo passa a contar com um mecanismo específico para o setor automotivo, com vistas a preservar e promover investimentos.

O capítulo de Serviços e Investimentos amplia a transparência e segurança jurídica para investidores e prestadores de serviços, respeitando a soberania regulatória em áreas sensíveis e promovendo a modernização de regulações domésticas. O capítulo de Compras Governamentais garante acesso preferencial ao mercado público europeu para empresas do MERCOSUL e vice-versa. Os compromissos específicos do Brasil levam em conta o interesse em preservar espaço para política pública nas áreas de desenvolvimento industrial, saúde pública, tecnologia e inovação, pequenas e médias empresas e pequenos produtores rurais.

O capítulo de Propriedade Intelectual consolida padrões internacionais de proteção e reforça o reconhecimento de indicações geográficas, como “Cachaça” e “Canastra”, fortalecendo a marca Brasil na Europa. De forma importante, o capítulo não altera as normas sobre patentes que foram acordadas no âmbito da OMC, demanda importante para a formulação de políticas de saúde no Brasil.

O capítulo de Pequenas e Médias Empresas promove ações específicas para facilitar sua integração em cadeias globais, como programas de capacitação, parcerias e participação em licitações públicas. O capítulo de Defesa da Concorrência reafirma o compromisso de combater práticas anticompetitivas, promovendo cooperação entre autoridades dos blocos para fortalecer instituições regulatórias.

O capítulo de Subsídios estabelece regras para garantir transparência e prevenir distorções de mercado. O capítulo de Empresas Estatais busca equilíbrio entre critérios comerciais e objetivos públicos, garantindo que empresas estatais possam operar com flexibilidade para cumprir funções de interesse nacional.

O capítulo de Comércio e Desenvolvimento Sustentável, que passa a contar com novo anexo, reafirma os compromissos dos dois lados com a agenda ambiental, social e econômica. Conta também com compromissos para evitar que o argumento ambiental sirva para justificar barreiras desnecessárias ao comércio. Com vistas a promover o comércio internacional e, ao mesmo tempo, contribuir para o desenvolvimento sustentável, MERCOSUL e UE negociaram um

Anexo ao Capítulo sobre Comércio e Desenvolvimento Sustentável. O anexo inclui dispositivos a respeito de regimes multilaterais ambientais e trabalhistas; relação entre comércio, investimentos e o desenvolvimento sustentável; comércio e empoderamento feminino; e cooperação. No anexo, MERCOSUL e UE acordaram uma série de compromissos de proteção ao meio-ambiente e de promoção do trabalho decente. Há previsão de cooperação na implementação de relevantes acordos multilaterais, como a UNFCCC, o Acordo de Paris, a Convenção sobre Diversidade Biológica (CBD) e convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT). MERCOSUL e UE acordaram também adotar ações para a promoção de produtos sustentáveis no comércio birregional, promovendo oportunidades para pequenos produtores, cooperativas, povos indígenas e comunidades locais. O novo anexo também conta com seção dedicada à promoção de cadeias de valor sustentáveis para a transição energética. Ademais, pela primeira vez, um acordo comercial do MERCOSUL contará com dispositivos sobre comércio e empoderamento feminino, com vistas a favorecer a cooperação e troca de melhores práticas em políticas que promovam a participação das mulheres no comércio internacional.

O capítulo de Transparência promove boas práticas regulatórias com exigência de consultas públicas, avaliações de impacto e revisão periódica de medidas, garantindo previsibilidade no comércio. O capítulo de Exceções prevê salvaguardas para proteger segurança, saúde, meio ambiente e cultura, permitindo a adoção de medidas excepcionais desde que sejam proporcionais e não discriminatórias.

O capítulo de Solução de Controvérsias criou um mecanismo de “reequilíbrio do acordo”, para evitar que medidas unilaterais comprometam concessões comerciais negociadas, uma vez que tais medidas têm o potencial de comprometer concessões comerciais negociadas e desequilibrar o resultado acordado. Após o “acordo político” de 2019, a UE adotou legislações que, a depender da forma como sejam implementadas, podem romper o equilíbrio refletido no entendimento de 2019 naqueles temas que não foram renegociados na etapa iniciada em 2023. É o caso, por exemplo, das quotas oferecidas pela UE para a exportação de carnes do MERCOSUL, que não foram reabertas na etapa de 2023. Estabeleceu-se, dessa maneira, que uma arbitragem definirá se houve esvaziamento dos compromissos assumidos e em que montante, independentemente de ter havido violação ou não do acordo. Se for o caso, a parte que restringiu o comércio deve oferecer compensações comerciais (abertura de mercado) ao outro lado. Se não houver acordo quanto à compensação, há direito a “retaliação” (suspensão de benefícios previstos no acordo), no montante definido em arbitragem, com vistas a restabelecer o equilíbrio do acordo.

Assim, as principais mudanças entre os acordos de 2019 e 2024 envolveram:

- 1) Meio ambiente: o acordo poderá ser suspenso caso uma das partes esteja em grave violação do Acordo de Paris ou decida abandoná-lo (o MERCOSUL também incluiu sua visão sobre o tema do desenvolvimento sustentável, e a necessidade de reconhecer que há responsabilidades comuns, porém diferenciadas), com compromissos com a redução do desmatamento e a criação de um fundo de € 1,8 bilhão de apoio da UE para estimular a transição verde e digital justa nos países do MERCOSUL;
- 2) Indústria automotiva: a desgravação, para veículos elétricos, passará a se dar em 18 anos. Para veículos a hidrogênio o período será de 25 anos, com seis anos de carência. Para novas tecnologias, trinta anos, com seis anos de carência. (anteriormente nenhum cronograma de desgravação era superior a quinze anos);
- 3) Salvaguardas: caso venha a haver um aumento de importações europeias que causem dano à indústria, o Brasil pode suspender o cronograma de desgravação de todo o setor ou

retomar a alíquota aplicável às demais origens (hoje, de 35%) por um período de três anos, renovável por mais dois anos, sem necessidade de oferecer compensação à UE;

- 4) Minerais críticos: o Brasil garantiu o direito de aplicar restrição às exportações de minerais críticos se julgar apropriado, por exemplo, para estimular a agregação de valor no País. Caso o Brasil venha a adotar imposto de exportação a esses produtos (o que não é o caso hoje), a alíquota aplicável à UE deverá ser mais baixa do que a incidente sobre outros destinos, não podendo ultrapassar 25% (o pré-acordo adotado em 2019 proibia qualquer incidência de direito às exportações no comércio entre Brasil e UE);
- 5) Compras governamentais: foram excluídas as compras realizadas pelo SUS do capítulo de compras governamentais, que permite a empresas estrangeiras participar de licitações no Brasil. Políticas de incentivo a micro e pequenas empresas e agricultura familiar poderão ser feitas e haverá preservação de margens de preferências para produtos e serviços nacionais.

v. Interesses ofensivos e defensivos do MERCOSUL e do Brasil

Entre os interesses ofensivos do MERCOSUL e do Brasil, pode-se apontar acesso a mercado para produtos agrícolas, reforço da base científica na aplicação de medidas SPS e recurso à defesa comercial (salvaguarda e *antidumping*) em especial para produtos industriais. Entre os interesses defensivos, o MERCOSUL, em geral, e o Brasil, em particular, voltam-se para questões como propriedade intelectual, indicação geográfica, setor automotivo (incluindo em termos de avaliação da conformidade) e outros setores industriais sensíveis, serviços, compras governamentais e no uso pela UE de salvaguardas agrícolas especiais, além de ter buscado a garantia de que o princípio da precaução não fosse associado a SPS, a acesso a mercados agrícolas ou a efeitos (extraterritoriais) em território de quaisquer partes do acordo (e não apenas de quem invoca).

Entre os interesses ofensivos da UE, pode-se apontar acesso a mercados para produtos automotivos, vinhos, têxteis e vestuário, químicos e farmacêuticos, propriedade intelectual, indicações geográficas, serviços, inclusão do princípio da precaução e compromissos vinculados a meio ambiente e sustentabilidade. Entre os interesses defensivos, incluem-se acesso a mercados para produtos agrícolas, recurso a padrões internacionais para o estabelecimento de limites máximos de resíduos e algumas questões relacionadas a defesa comercial.

vi. Impactos do Acordo de Associação

O sucesso do Acordo de Associação MERCOSUL-UE representa o rompimento da inércia extrarregional do bloco; a recolocação do bloco em cenário de guerra comercial e de recrudescimento do protecionismo internacional; o fortalecimento da capacidade do bloco de coordenar e, quando necessário, harmonizar políticas e posições macroeconômicas e setoriais para negociações externas, o que fortalece o objetivo de conformação de mercado comum; a negociação de temas que impulsionam e podem impulsionar a agenda intrabloco, como indicações geográficas e setores automotivo e açucareiro; o estabelecimento de parâmetros para avanços em outras negociações comerciais com a UE ou com outros países ou blocos regionais (“acordo-ponte”); a equalização de concorrência dos produtos do MERCOSUL no mercado europeu com relação a outros players internacionais, os quais já se beneficiam de comércio preferencial com o bloco europeu; e o estabelecimento de vínculos mais profundos e de longo prazo com a UE. A conclusão

do Acordo de Parceria representa, ainda, segundo o governo brasileiro, prova inequívoca de que o MERCOSUL é a plataforma adequada para que seus Estados Partes, negociando conjuntamente, obtenham melhores condições de inserção no mercado global.

Além disso, o acordo deverá reforçar a diversificação das parcerias comerciais do Brasil, ativo de natureza estratégica para o país, além de fomentar a modernização do parque industrial brasileiro com a integração às cadeias produtivas da UE. Espera-se, da mesma forma, que o acordo dinamize ainda mais os fluxos de investimentos, o que deve reforçar a atual posição da UE como a detentora de quase metade do estoque de investimento estrangeiro direto no Brasil. Segundo o governo brasileiro, estima-se, ainda, em relação ao Brasil, um efeito positivo¹⁰⁸ de 0,34% (R\$ 37 bilhões) sobre o PIB; um aumento de 0,76% no investimento (R\$ 13,6 bilhões); redução de 0,56% no nível de preços ao consumidor; aumento de 0,42% nos salários reais; um impacto de 2,46% (R\$ 42,1 bilhões) sobre as importações totais e um impacto de 2,65% (R\$ 52,1 bilhões) sobre as exportações totais do país. O acordo poderá incrementar, assim, a competitividade da economia brasileira, com maior acesso a bens de capital ou afluxo de investimentos, bem como, em razão da concorrência internacional, evidenciar a necessidade de modernização em alguns setores produtivos específicos, ao mesmo tempo que promove a valorização do consumidor na equação do comércio exterior, ao garantir maior acesso a produtos importados mais baratos e de melhor qualidade.

d) MERCOSUL-Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA)

i. Relações entre a EFTA, o Brasil e o MERCOSUL

Em dezembro de 2000, o MERCOSUL e a EFTA assinaram uma Declaração Conjunta e um Plano de Ação pelos quais se comprometeram a intensificar as relações econômicas entre os dois blocos. Após quinze anos de diálogo econômico e comercial, iniciou-se, na presidência *pro tempore* brasileira do MERCOSUL, em 2015, diálogo exploratório entre os dois blocos para lançamento de negociações de um acordo de livre comércio. Concluído em outubro de 2016, o diálogo exploratório resultou na adoção de documento intitulado “*Overview of a Possible MERCOSUR-EFTA Free Trade Agreement*”, que aborda as diferentes disciplinas que comporiam o acordo de livre comércio entre as partes. As negociações foram lançadas em janeiro de 2017, à margem da reunião anual do Fórum Econômico Mundial em Davos.

Em 2023, a corrente de comércio entre Brasil e EFTA totalizou US\$ 6,4 bilhões (1,4% em relação aos US\$ 6,3 bilhões de 2022), com exportações de quase US\$ 3 bilhões, compostas principalmente por óxido de alumínio, ouro, torneiras, válvulas e dispositivos semelhantes, soja e óleos combustíveis de petróleo, e importações de US\$ 3,5 bilhões, com proeminência em medicamentos e produtos farmacêuticos, compostos de função nitrogênio e compostos organo-inorgânicos. A EFTA é parceiro relevante do Brasil em serviços e investimentos. Os fluxos do comércio de serviços são estimados pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) em cerca de US\$ 4 bilhões. A Suíça, maior economia da EFTA, é o décimo maior IED no Brasil, pelo critério de controlador final, com estoque de US\$ 16,3 bilhões em 2020, cerca de 3% do total. Os IED suíços no Brasil concentram-se, sobretudo, nos setores financeiro, de seguros, da indústria de transformação e de comércio. Por outro lado, segundo dados do Banco Central do Brasil (BACEN), o IED brasileiro nos países da EFTA chegou a US\$ 1,8 bilhão, em 2017. Os investimentos do Brasil na EFTA encontram-se principalmente nos setores financeiro, manufatura

¹⁰⁸ Desvios percentuais estimados para o ano de 2044.

de papel e celulose e mineração. Com o MERCOSUL, o comércio chegou a US\$ 8,4 bilhões em 2022.

ii. Acordo de Livre Comércio MERCOSUL-EFTA

As negociações foram concluídas em 23 de agosto de 2019, em Buenos Aires, após dez rodadas. Muitos dos pontos previstos no Acordo MERCOSUL-EFTA seguem padrões estabelecidos no Acordo MERCOSUL-UE, especialmente no que se refere às disciplinas que regulam o comércio de bens e regras de origem. O Acordo MERCOSUL-EFTA estabelece compromissos de desgravação tarifária e de natureza regulatória, como nas áreas de serviços, investimentos, compras governamentais, facilitação de comércio, cooperação aduaneira, TBT, SPS, defesa comercial, concorrência, desenvolvimento sustentável, regras de origem, propriedade intelectual e solução de controvérsias.

Com a entrada em vigor do acordo, o Brasil contará com a eliminação imediata, pelos países da EFTA, das tarifas aplicadas à importação de 100% do universo industrial e pesqueiro. O acordo também proporcionará acesso preferencial para os principais produtos agrícolas exportados pelo Brasil, com a concessão de acesso livre de tarifas, ou por meio de quotas e outros tipos de concessões parciais. Serão abertas novas oportunidades comerciais para carne bovina, carne de frango, milho, farelo de soja, melação de cana, mel, café torrado, frutas e sucos de frutas. Considerando o universo agrícola e industrial, o acesso em livre comércio ou via preferências tarifárias pela Suíça e Liechtenstein alcança mais de 98% das importações originárias do MERCOSUL e, no caso de Noruega e Islândia, mais de 99% das importações. O MERCOSUL liberalizará aproximadamente 97% do comércio com a EFTA em livre comércio ou via desgravação parcial, como quotas e preferências fixas. No caso dos produtos em livre comércio, as desgravações ocorrerão na entrada em vigor do acordo ou em quatro, oito, dez e quinze anos. No setor industrial, a oferta do MERCOSUL alcançou aproximadamente 96% do volume de comércio. No setor agrícola, a oferta do MERCOSUL à EFTA excedeu 98% do atual comércio bilateral.

Os compromissos assumidos permitirão maior agilidade e redução de custos dos trâmites de importação, exportação e trânsito de bens, além de contribuir para a maior integração da economia brasileira às cadeias de valor bilaterais, regionais e globais. O acordo garantirá acesso mútuo em setores de serviços, tais como comunicação, construção, distribuição, turismo, transportes e serviços profissionais e financeiros. Contempla obrigações de transparência em compras públicas e fomentará a concorrência nas compras do Estado, resultando na otimização da relação custo-benefício das licitações e na economia de recursos públicos. Os compromissos acordados garantirão às empresas brasileiras acesso ao mercado de compras públicas da EFTA, avaliado em cerca de US\$ 85 bilhões. Os compromissos em barreiras técnicas ao comércio consolidam a agenda de boas práticas regulatórias que o Brasil vem implementando nos últimos anos, ao mesmo tempo que preservam a capacidade regulatória do governo. Pela primeira vez em um acordo comercial extrarregional, o MERCOSUL adota normas relativas à facilitação de investimentos, com procedimentos para o diálogo institucional entre governos e setor privado de ambas as partes na identificação de oportunidades de negócios, esclarecimento sobre exigências regulatórias e superação de entraves burocráticos para estabelecimento e funcionamento de empresas.

O capítulo de solução de controvérsias amplia os mecanismos à disposição do Brasil para a resolução de disputas comerciais com a EFTA. Fica preservado o direito de recurso aos

mecanismos da OMC. O capítulo de desenvolvimento sustentável não está associado às sanções do mecanismo de solução de controvérsias do acordo.

iii. *Status* atual, próximos passos e resultados esperados do Acordo MERCOSUL-EFTA

As negociações estão na fase de revisão legal dos textos negociadores (*legal scrubbing*). Com a conclusão desse processo, os textos do acordo serão definitivos e estarão aptos para assinatura e posterior envio para aprovação parlamentar. Foi acordada a possibilidade de que o acordo entre em vigor em base bilateral, ou seja, à medida que for ratificado e notificado por cada um dos países do MERCOSUL e da EFTA. Em abril de 2024, as delegações do MERCOSUL e do EFTA realizaram a XI Rodada de Negociações para um acordo de livre comércio. Tratou-se de retomada das negociações, que estavam paradas desde 2019. As partes demonstraram sua vontade política de progredir com o objetivo de concluir as negociações o mais rápido possível. Foram discutidas questões relacionadas ao comércio de mercadorias, regras de origem, compras governamentais, comércio e desenvolvimento sustentáveis e revisão legal.

O Acordo MERCOSUL-EFTA conforma um mercado de aproximadamente 280 milhões de consumidores e um PIB de mais de US\$ 4,4 trilhões (estimativa do FMI para 2024)¹⁰⁹. Segundo estimativas do então Ministério da Economia, o Acordo MERCOSUL-EFTA representará um incremento do PIB brasileiro de US\$ 5,2 bilhões em quinze anos. Estima-se um aumento de US\$ 5,9 bilhões e de US\$ 6,7 bilhões nas exportações e nas importações totais brasileiras, respectivamente, totalizando um aumento de US\$ 12,6 bilhões na corrente comercial brasileira. Espera-se um incremento substancial de investimentos no Brasil, da ordem de US\$ 5,2 bilhões, no mesmo período.

Ao reduzir custos produtivos e garantir acesso a insumos de alto teor tecnológico a preços mais baixos, o Acordo MERCOSUL-EFTA ampliará mercados para produtos e serviços brasileiros e promoverá incremento de competitividade da economia nacional. Os consumidores serão beneficiados com acesso a maior variedade de produtos a preços competitivos. Do lado industrial, em termos do aumento estimado de produção, os setores brasileiros mais beneficiados deverão ser: equipamentos de transportes (exceto setor automotivo), metais não ferrosos, veículos motorizados e peças, equipamentos eletrônicos e minerais não metálicos. Segundo estimativas do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, a eliminação ou redução de grande parte das tarifas de importação no comércio de bens agrícolas, com base no comércio vigente, representará economia de cerca de US\$ 19,5 milhões para a EFTA. Do lado do MERCOSUL, essa economia alcançará aproximadamente US\$ 319,7 milhões. Segundo análise da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (ApexBrasil), as condições de acesso mais favoráveis à Suíça e a Liechtenstein poderão impulsionar a recuperação de exportações de produtos como carne bovina desossada (fresca ou refrigerada), uvas, abacates e melões frescos, mel natural, e preparações alimentícias de carne de frango. Com relação à Noruega, a melhora das condições de acesso poderá impulsionar a recuperação das exportações de produtos alimentícios como uvas e abacates frescos, e carne bovina desossada (congelada). A oferta contempla produtos ainda não exportados pelo Brasil ao mercado norueguês, como preparações para alimentação de animais e amendoins descascados.

A implementação do acordo será supervisionada por um Comitê Conjunto, formado por representantes de cada Estado Parte.

¹⁰⁹ A Bolívia, que ingressou no MERCOSUL em 2024, não participa das negociações.

e) MERCOSUL-Singapura

Durante a PPTP 2022, foi anunciada a conclusão das negociações do acordo de livre comércio entre o bloco e Singapura. As negociações foram lançadas em 2018, contando com seis rodadas a partir de 2019. Trata-se do primeiro acordo de livre comércio do MERCOSUL com um país asiático (excluindo o Oriente Médio) e o primeiro acordo, de forma geral, com um país do Sudeste Asiático. Singapura é estratégica para o bloco em termos comerciais, na medida em que representa um dos principais entrepostos comerciais do mundo, concentrando o fluxo comercial para o Sudeste Asiático. A partir da conclusão das negociações, representantes dos Estados Partes do MERCOSUL e de Singapura deram início ao processo de revisão legal dos termos do tratado. Em abril de 2023, os chanceleres de Brasil e Singapura expressaram a intenção de trabalhar para obter consenso sobre questões pendentes, para permitir a assinatura do acordo na mais breve oportunidade.

O acordo foi assinado em dezembro de 2023, durante a Cúpula do Rio de Janeiro. O Acordo MERCOSUL-Singapura abre oportunidades comerciais e de investimentos, ao mesmo tempo que salvaguarda o espaço para a formulação de políticas de interesse público. Entre outros temas, o Acordo, que tem 19 capítulos, possui compromissos em matéria de comércio de bens e serviços, investimentos, micro e pequenas empresas, compras governamentais, propriedade intelectual e medidas sanitárias e fitossanitárias. Uma vez em vigor, os países do MERCOSUL terão acesso imediato ao mercado de Singapura.

O objetivo, do ponto de vista brasileiro, é a atração de investimentos, a inserção do País nas cadeias globais de valor, e o estreitamento de relações com países do leste asiático – em nota oficial sobre o acordo, o Itamaraty coloca o continente asiático como a prioridade para a política externa e econômica da nação. Nesse sentido, as estimativas do então Ministério da Economia apontam, para o período 2022-2041, um incremento de R\$ 28,1 bilhões no PIB brasileiro, R\$ 21,2 bilhões nas exportações brasileiras para Singapura, R\$ 27,9 bilhões para importações e ainda R\$ 11,1 bilhões em investimentos no Brasil. Em termos de investimentos, em 2021, Singapura ocupou a 12ª posição como origem de investimento estrangeiro direto no Brasil.

III. Área de Livre Comércio das Américas (ALCA)

A Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) tem suas raízes históricas em proposta do presidente dos Estados Unidos (EUA), Grover Cleveland, no final do século XIX. Ele convocou a primeira Conferência Interamericana e sugeriu a criação de uma união aduaneira para todas as Américas. Ao longo do século XX, muitas vezes as relações dos EUA com a América Latina foram percebidas, por alguns setores da sociedade, como imperialistas¹¹⁰, exemplificadas pela Aliança para o Progresso¹¹¹ no período pós-Revolução Cubana.

As origens mais imediatas da ALCA remontam ao ano de 1990, quando o presidente George H. Bush lançou a Iniciativa para as Américas¹¹². Já em 1992, um ano após a assinatura do Tratado de Assunção que deu origem ao Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), foi firmado o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA, na sigla em inglês). Este acordo, assinado por EUA, Canadá e México, visava criar uma zona de livre comércio, eliminando barreiras tarifárias e não tarifárias ao comércio e ao investimento entre os três países.

Com o México incluído no NAFTA e cada vez mais distante da pretensão brasileira de integração da América Latina, durante o governo de Itamar Franco no Brasil, na VII Cúpula do Grupo do Rio em 1993, o Brasil propôs a criação de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA). Na ocasião, Itamar manifestou expectativa de que a Iniciativa Amazônica, anunciada no ano seguinte, como um movimento do Brasil na direção de seus vizinhos amazônicos, após já ter assinado o Tratado de Assunção com os parceiros do Cone Sul, levasse à formação de uma zona de livre comércio em toda a América do Sul num período de dez anos.

Retomando a ideia de seu antecessor, Bill Clinton oficialmente propôs a ALCA na I Cúpula das Américas, realizadas em Miami em 1994. Nessa cúpula, conforme a Declaração de Miami, já se acordou a criação da ALCA, a fim de criar um espaço continental de livre comércio até o ano de 2005.

A ALCA visava integrar 34 dos 35 países americanos (a exceção era Cuba), o que abarca nações desenvolvidas e em desenvolvimento. Muito embora houvesse um grande número de países envolvidos, o processo era claramente liderado por Brasil e EUA. O Brasil era visto como um ator chave na América Latina, o único capaz de competir econômica e politicamente com os EUA, fazendo do processo uma negociação centralizada em ambos.

¹¹⁰ O vínculo entre imperialismo e a criação de áreas de livre comércio ou uniões aduaneiras, feito por alguns setores desenvolvimentistas, emerge da ideia de que tais acordos podem ser utilizados por potências mais fortes (como os EUA) para controlar mercados menores e menos desenvolvidos (como países da América Latina). Uma área de livre comércio promove a eliminação de barreiras comerciais, facilitando o comércio e o investimento. No entanto, na prática, para esses grupos, isso pode resultar em situação em que grandes economias exercem influência desproporcional sobre as políticas econômicas e comerciais dos países menores, moldando essas economias de modo a aprofundar a deterioração dos termos de troca (ou seja, os países desenvolvidos exportariam para essas economias seus bens de alto valor agregado e importariam os de baixo valor agregado provenientes dos países em desenvolvimento).

¹¹¹ Em alas mais à esquerda do pensamento político latino-americano, muitos críticos viam essa iniciativa como uma forma de os EUA estenderem sua influência política e econômica na região, sob o pretexto de assistência. O objetivo, para esses críticos, seria garantir que os países latino-americanos ficassem longe da esfera de influência socialista, mas conservando seu status como país subdesenvolvido. Ainda para eles, seria essa a razão pela qual a Aliança para o Progresso priorizava a entrada de capitais privados e impunha condições subservientes para o seu recebimento.

¹¹² A Iniciativa para as Américas foi um plano para fortalecer as relações econômicas e políticas nas dos EUA com as Américas. Lançada durante a transição do final da Guerra Fria, a iniciativa reflete o interesse dos EUA em estabelecer uma zona de livre comércio com a América Latina, posicionando-se em face de outros blocos regionais que surgiam.

De 1994 a 1998, durante a fase preparatória das negociações da ALCA, foram criados doze grupos de trabalho para discutir a harmonização de políticas comerciais. Estes grupos se reuniram em Denver (1995), Cartagena (1996), Belo Horizonte (1997) e São José (1998), abordando temas como acesso a mercados e proteção da propriedade intelectual.

As mencionadas reuniões expuseram algumas discordâncias dos Estados, em especial quanto a assuntos relativos a acesso a mercados, comércio de serviços, proteção da propriedade intelectual, entre outros. Os interesses dos países eram claros: países subdesenvolvidos, em geral, tendo economias menos avançadas, viam a ALCA como um meio de ampliar suas exportações ao mercado norte-americano; os EUA a viam como a oportunidade de construir um espaço econômico integrado, que não impunha obstáculo às suas exportações de alto valor agregado. Havia, entretanto, um conjunto de países em desenvolvimento, com economia mais diversificada, que via com algumas ressalvas o projeto. Brasil, México, Argentina e Venezuela, por exemplo, olhavam com relutância a iniciativa, considerada por alguns setores políticos, econômicos e sociais domésticos como uma forma de imperialismo norte-americano no restante das Américas e como um empecilho para sua efetiva industrialização.

De acordo com um relatório de 1999 produzido pela CEPAL¹¹³, entendia-se que haveria uma complementariedade comercial entre os diversos países que comporiam a ALCA. O órgão fez um estudo que pretendeu analisar quais são os principais bens importados e exportados por cada um dos países envolvidos, chegando à conclusão que os índices de correspondência comercial revelariam potencialidades não realizadas nos fluxos comerciais de então. Nesse contexto, o relatório esclareceu que as economias mais pujantes, como Brasil e México, teriam uma posição de destaque tanto como origem de exportações como um destino para importações. Em particular, apontou a pesquisa, o México se sobressaía como um importante abastecedor das necessidades da maioria dos países incluídos na amostra.

É constatada, no relatório, ainda, a complementariedade que os países do MERCOSUL poderiam ter com os países do Mercado Comum Centro-Americano (MCCA)¹¹⁴. Essa complementariedade fomentaria a integração Norte-Sul de países que não são sócios naturais. Essa descoberta indica que, apesar de pertencerem a diferentes blocos comerciais, países do MERCOSUL (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai) e do MCCA (Costa Rica, El Salvador, Honduras e Nicarágua) possuem capacidades produtivas e necessidades de importação que podem se complementar mutuamente. A título de exemplo, Honduras foi identificada como um potencial destino importante para as exportações de países do MERCOSUL, como a Argentina, e outros países da América do Sul, como Peru, Equador e Venezuela. Da mesma forma, os membros do MERCOSUL têm potencial para se tornarem mercados significativos para as exportações dos países do MCCA. Isso indica que haveria oportunidades para o comércio bilateral entre essas nações, que poderiam ser fomentadas sob a égide da ALCA. Embora o relatório apontasse algumas dessas complementariedades comerciais entre os países da ALCA, havia aqueles que argumentassem que a concorrência com empresas multinacionais produziria um efeito deletério nas indústrias de ponta dessas economias, uma vez que teriam de competir com uma indústria já a mais tempo estabelecida nos EUA e no Canadá.

¹¹³ Para ver mais, conferir o relatório *La Conformación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)*, da CEPAL.

¹¹⁴ O MCCA é uma organização de integração econômica estabelecida em 1960 pelos países da América Central. Os membros fundadores são Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicarágua e El Salvador.

Por fim, o relatório afirma que a ausência de uma política de *fast track* nos EUA¹¹⁵ pode ser atribuída parcialmente a um ressurgimento de tendências protecionistas e preocupações com questões como imigração ilegal e tráfico de drogas. Essas tendências refletem uma desconfiança em relação à integração hemisférica mais ampla e influenciam a postura dos EUA em negociações comerciais.

Esses empecilhos vividos pela grande liderança da ALCA surgiam como um fator crucial, especialmente considerando os impactos da crise financeira asiática na América Latina e a instabilidade dos mercados globais. Nesse contexto, a América Latina enfrentava uma grande crise e suas principais lideranças não pareciam ter como foco a condução das negociações da ALCA.

Em 1997, o Brasil enfrentou um déficit comercial sem precedentes de US\$ 8,373 bilhões e manteve uma indústria protegida. Além disso, o foco do Brasil estava voltado para o fortalecimento do MERCOSUL, expandindo sua influência no subcontinente através de acordos comerciais com Chile, Bolívia e negociações com a Comunidade Andina (CAN). Embora o Brasil tenha implementado ajustes fiscais significativos para aumentar a confiança, suas prioridades em relação à ALCA permaneciam incertas. A aplicação de um modelo semelhante ao NAFTA, que estenderia as prioridades negociadas com o México ao resto do hemisfério, não se alinhava necessariamente com os interesses brasileiros.

Sobre a participação brasileira no processo, o presidente eleito Fernando Henrique Cardoso (FHC) participou da cúpula em que foi lançada a proposta, em 1994, mas, nos anos seguintes, optou por protelar as negociações da ALCA e focar-se na consolidação do MERCOSUL¹¹⁶. Em 1998, após a II Cúpula das Américas, o Brasil decidiu engajar-se nas negociações da ALCA, tanto para evitar isolamento, quanto porque o MERCOSUL vivia momento de dificuldades, em meio ao que viriam a ser as crises sucessivas em Brasil e Argentina. Contudo, durante a gestão Cardoso, manteve-se a prioridade ao MERCOSUL, sob a lógica de que “o MERCOSUL é o destino, enquanto a ALCA é uma opção”, nas palavras do então chanceler Celso Lafer, em 2001.

A partir de 1998, com o fim do processo preparatório, a estrutura das negociações mudou e passou a prever um rodízio entre os países que as presidiriam. A presidência seria exercida por rodízio realizado aproximadamente a cada 18 meses ou no momento da conclusão de uma reunião ministerial.

Na Declaração Ministerial de São José (1998), decidiu-se criar o Comitê de Negociações Comerciais (CNC), que teria a responsabilidade de orientar o trabalho dos grupos de negociação e de decidir sobre a arquitetura geral do acordo e assuntos institucionais. Sua competência seria “a responsabilidade global de assegurar a plena participação de todos os países no processo da ALCA (...) em particular as preocupações das economias menores e aquelas relativas a países com diferentes níveis de desenvolvimento sejam tratadas em cada grupo de negociação”.

Ademais, foram criados nove Grupos de Negociação da ALCA nas seguintes áreas: acesso a mercados; investimentos; serviços; compras governamentais; solução de controvérsias; agricultura; direitos de propriedade intelectual; subsídios, *antidumping* e direitos compensatórios; e política de concorrência. Os Grupos de Negociação receberam mandatos específicos dos

¹¹⁵ A política de *fast track* tinha como objetivo obter autorização legislativa para que o Poder Executivo pudesse negociar acordos comerciais internacionais, os quais, após concluídos, não estariam sujeitos a emendas pelo Congresso. Isso significa que o Legislativo poderia apenas aprovar ou rejeitar os acordos, sem a possibilidade de modificações.

¹¹⁶ Vale lembrar que o Protocolo de Ouro Preto, que conferiu personalidade jurídica ao MERCOSUL, foi assinado justamente em 1994.

ministros e do CNC para negociar os textos nas suas áreas específicas e reuniam-se regularmente durante o ano.

A V Reunião Ministerial em Toronto (1999) e a VI Reunião Ministerial em Buenos Aires (2001) resultaram em decisões importantes, incluindo o início de discussões sobre diversas áreas de negociação e a divulgação do rascunho do Acordo da ALCA, a qual foi endossada pelos chefes de Estado e de governo na III Cúpula das Américas em Québec (2001). Após as presidências de Canadá, Argentina e Equador, o Brasil e os EUA se tornaram copresidentes em 2002 e deveriam assim permanecer até o final das negociações. Esta mudança foi significativa, pois colocou o Brasil, um país com uma visão cautelosa sobre a ALCA, em uma posição de liderança ao lado dos EUA, que eram os grandes proponentes do acordo.

Durante esse período, as negociações foram marcadas por desacordos significativos entre os países membros. As principais áreas de divergência incluíam questões de acesso a mercados, agricultura, propriedade intelectual e investimentos. As políticas internas dos países membros, especialmente dos EUA e do Brasil, influenciaram as negociações. Nos EUA, havia um debate interno sobre a extensão da autoridade de *fast track* do presidente para negociar acordos comerciais. No Brasil, o governo, agora liderado pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, adotou uma postura mais protetiva e mais uma vez voltou seus esforços ao MERCOSUL, ao qual o presidente Lula dedicava a maior parte de seus esforços nessa seara.

Em 2004, Cuba e Venezuela juntaram esforços para lançar a Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA). A ALBA seria uma alternativa “anti-imperialista” à ALCA e não se basearia essencialmente na liberalização comercial, mas no apoio mútuo para promoção do bem-estar social na América Latina.

A questão ALCA/MERCOSUL era um dos grandes pontos do debate entre Brasil e EUA. No MERCOSUL, o Brasil era a liderança natural do processo e inseria-se em uma posição favorável nas negociações. Além disso, o seu papel de líder no MERCOSUL colocava-o em uma posição privilegiada para falar “em nome da América do Sul” em foros internacionais. Por outro lado, na ALCA, o Brasil naturalmente não exerceria o papel de liderança natural, papel que caberia aos EUA.

Ainda assim, os EUA insistiam que as principais negociações sobre o bloco comercial se dessem no âmbito da ALCA. O MERCOSUL, na visão norte-americana, deveria ser visto como um complemento à ALCA e não como o objeto principal de atenção de seus países.

A IV Cúpula das Américas, ocorrida em 2005, em Mar del Plata (Argentina), registrou o impasse negocial que havia sobre os rumos da negociação da ALCA, justamente no ano em que as tratativas estavam previstas para concluir-se. As discussões demonstraram um grupo dividido: de um lado os EUA, de George W. Bush, e outros países defendiam um cronograma para a implementação da ALCA; de outro lado, os Estados Partes do MERCOSUL e a Venezuela¹¹⁷ preferiam adiar a conclusão da negociação. Essa postura era fortemente influenciada pelos governos de esquerda da época, particularmente os presidentes Luiz Inácio Lula da Silva do Brasil, Néstor Kirchner da Argentina e Hugo Chávez da Venezuela. Esses líderes manifestaram oposição à ALCA, vendo-a como um projeto que poderia comprometer a autonomia econômica de seus países, favorecer desproporcionalmente os interesses dos EUA e impor políticas de livre mercado que poderiam ter impactos adversos sobre as economias e sociedades locais.

A oposição desses governos de esquerda estava ancorada em preocupações com relação ao “imperialismo econômico”. Eles argumentavam que a ALCA poderia resultar em uma abertura de

¹¹⁷ Neste momento, a Venezuela já manifestava o seu interesse em ingressar como um membro de pleno direito no MERCOSUL.

mercado que beneficiaria as corporações multinacionais em detrimento das indústrias locais e do bem-estar social. Além disso, havia um temor de que a ALCA pudesse enfraquecer blocos regionais já estabelecidos, como o MERCOSUL, reduzindo sua influência e capacidade de negociação em âmbitos internacionais.

Essa divisão na IV Cúpula das Américas refletiu não apenas diferenças em termos de políticas econômicas, mas também distintas visões de integração regional e globalização, marcando um período significativo de debate e reavaliação sobre o futuro da integração econômica nas Américas. Enquanto acontecia o evento, organizou-se paralelamente a Cúpula das Povos, que foi uma cúpula de organizações sociais contra a ALCA e a presença de Bush na IV Cúpula das Américas.

Entre os líderes da esquerda regional, o mais feroz opositor à ALCA era o venezuelano Hugo Chávez, que chegou a afirmar que a ALCA estaria “enterrada” após a reunião Cúpula. No fim, apesar das preocupações, foi emitida uma declaração final, que atestava um “acordo com desacordo”. Uma de suas frases mais célebres até hoje é o famoso bordão “ALCA ALCA-RAJO”¹¹⁸. Foi uma das denominações pela qual ficou conhecido o movimento “Não à ALCA”, que foi um movimento organizado por partidos políticos e sindicatos em toda a América Latina para se opor à ALCA.

Como resultado das divergências, oposição política e protestos públicos, as negociações da ALCA estagnaram, em especial após a IV Cúpula das Américas. Não houve consenso suficiente para avançar em muitos dos temas-chave, e o impulso inicial por trás do acordo foi freado pelos empecilhos a seu avanço.

¹¹⁸ Alca para o c*****, em espanhol.

IV. Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA) e Acordo EUA-México-Canadá (USMCA)

a) Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA)

Assinado em dezembro de 1992 pelos presidentes George H. W. Bush e Carlos Salinas e pelo primeiro-ministro Brian Mulroney, o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA, na sigla em inglês) entrou em vigor em janeiro de 1994¹¹⁹. Foi o acordo de livre comércio mais abrangente negociado até a época e serviu de modelo para uma nova geração de acordos que os Estados Unidos (EUA) passariam a negociar a partir de então. Desde as negociações, o NAFTA já se mostrava um acordo controverso, por envolver dois países desenvolvidos¹²⁰ e um em desenvolvimento¹²¹. O efeito geral líquido do NAFTA na economia dos EUA parece ter sido positivo, embora modesto, principalmente porque o comércio com o Canadá e o México responde por uma pequena porcentagem do produto interno bruto (PIB) dos EUA.

De todo modo, o NAFTA abriu o mercado dos EUA para as importações do México e do Canadá, criando um dos maiores mercados únicos do mundo. Algumas das principais disposições do NAFTA incluíam liberalização do comércio tarifário e não tarifário¹²², regras de origem,

¹¹⁹ A entrada em vigor do NAFTA deu-se no mesmo dia da eclosão da revolta em Chiapas, no México, liderada pelo Exército Zapatista de Libertação Nacional. O levante em nome dos direitos dos povos indígenas foi um grande símbolo da onda antiglobalização que começava a fortalecer-se em diferentes partes do mundo.

¹²⁰ Canadá e EUA já possuíam um acordo de livre comércio, assinado em 1989. Muitas das disposições contidas nesse acordo foram incorporadas ou expandidas no NAFTA. Entretanto, o acordo não incluía algumas questões que apareceriam no NAFTA pela primeira vez, a exemplo dos direitos de propriedade intelectual e isenção cultural (medidas para proteção de alguns setores de radiodifusão, cinema e editoração). Com o acordo, o Canadá tornou-se mais dependente do comércio com os EUA, que hoje representam 75% de suas exportações.

¹²¹ Para o México, um acordo de livre comércio com os EUA representou uma forma de travar (*lock in*) as medidas de abertura de mercado tomadas a partir de meados dos anos 1980 para transformar a economia mexicana após a crise devastadora da dívida. A esperança era que um comércio mais livre traria ao México um crescimento econômico mais forte e constante, proporcionando novos empregos e oportunidades para sua crescente força de trabalho, desencorajando a migração ilegal, o que não se mostrou muito eficaz. Entre 1993 e 2013, um período em que a América Latina estava passando por uma grande expansão econômica, a economia mexicana cresceu a uma taxa média de apenas 1,3% ao ano. A pobreza permaneceu nos mesmos níveis que em 1994, e a convergência esperada dos salários dos EUA e do México não aconteceu, com a renda *per capita* do México aumentando a uma média de apenas 1,2% ao ano nesse período – mais lentamente do que os países latino-americanos como Brasil, Chile e Peru. Para os EUA e o Canadá, o México era visto tanto como um mercado promissor para as exportações quanto como um local de investimento de menor custo que poderia aumentar a competitividade das empresas americanas e canadenses. Nesse contexto, cresceu o número de *maquiladoras*, locais onde empresas de propriedade estadunidense empregam trabalhadores mexicanos perto da fronteira, para montarem a baixo custo produtos para exportação de volta aos EUA. Estima-se que o total de mexicanos empregados nas *maquiladoras* atingiu 1,2 milhão em 2006. Para os EUA, o NAFTA representou não apenas uma oportunidade de expandir o crescente mercado de exportação para o sul, mas também uma oportunidade política para os países trabalharem juntos na resolução de algumas das tensões no relacionamento bilateral. Um acordo de livre comércio com o México ajudaria as empresas americanas a expandir as exportações para um mercado em crescimento de mais de cem milhões de pessoas. As autoridades americanas também acreditavam que as importações do México provavelmente incluiriam maior conteúdo americano do que as importações de países asiáticos. Além das oportunidades de comércio e investimento que o NAFTA representava, um acordo com o México seria uma forma de apoiar o crescimento do pluralismo político e um aprofundamento dos processos democráticos naquele país. O NAFTA também apresentou uma oportunidade para os EUA estimularem o lento progresso obtido, até então, na Rodada Uruguai da Organização Mundial do Comércio (OMC).

¹²² Um aspecto importante do NAFTA diz respeito ao tratamento nacional e ao acesso ao mercado de bens e serviços. O acordo eliminou tarifas durante dez anos (quinze anos para produtos sensíveis) e a maioria das barreiras não

comércio de serviços, investimento estrangeiro¹²³, proteção de direitos de propriedade intelectual¹²⁴, compras governamentais e resolução de disputas. Disposições sobre trabalho e meio ambiente foram incluídas em acordos separados¹²⁵.

Desde a entrada em vigor do NAFTA, o comércio de mercadorias dos EUA com o Canadá e o México mais do que triplicou. Desde 1993, o comércio com o México cresceu mais rápido do que o comércio com o Canadá ou com países não membros do NAFTA. Em 2011, o comércio trilateral entre os membros do NAFTA atingiu pela primeira vez a marca de US\$ 1 trilhão. Em 2016, o Canadá era o principal mercado para as exportações dos EUA, enquanto o México ficava em segundo lugar. Os dois países responderam por 34% do total das exportações dos EUA naquele ano. Nas importações, o Canadá e o México ficaram em segundo e terceiro lugar, respectivamente. Os dois países foram responsáveis por 26% das importações dos EUA em 2016. As importações de mercadorias dos parceiros do NAFTA aumentaram de US\$ 151 bilhões em 1993 para US\$ 614 bilhões em 2017 (307%), enquanto as exportações aumentaram de US\$ 142 bilhões para US\$ 525 bilhões (271%).

O Canadá e o México são os principais parceiros comerciais agrícolas dos EUA¹²⁶. Desde que o NAFTA foi implementado, o valor do comércio agrícola dos EUA com seus parceiros do NAFTA aumentou acentuadamente. As exportações agrícolas subiram de US\$ 8,7 bilhões em 1992 para US\$ 38,1 bilhões em 2016, enquanto as importações aumentaram de US\$ 6,5 bilhões para US\$ 44,5 bilhões.

O NAFTA foi durante muito tempo um alvo político. Em 2008, o então candidato presidencial Barack Obama respondeu ao ceticismo comercial generalizado entre a base democrata prometendo renegociar o NAFTA para incluir padrões trabalhistas e ambientais mais rígidos. O governo Obama procurou abordar as questões relativas ao NAFTA nas negociações para a Parceria Transpacífica (TPP, na sigla em inglês). A TPP, no entanto, mostrou-se profundamente impopular¹²⁷. Ainda em sua campanha presidencial, Donald Trump prometeu que, se eleito,

tarifárias sobre mercadorias norte-americanas, desde que atendessem a regras específicas de origem. As barreiras comerciais sobre itens sensíveis, como açúcar e milho, receberam os períodos mais longos de eliminação progressiva.

¹²³ O NAFTA removeu barreiras significativas ao investimento, especialmente no México, assegurou proteções básicas para os investidores e proporcionou um mecanismo para a resolução de disputas. Também incluiu compromissos de liberalização e isenções específicas em cada país, como o setor energético no México e as indústrias culturais no Canadá.

¹²⁴ O NAFTA foi o primeiro acordo comercial a incluir um capítulo sobre direitos de propriedade intelectual. Ele estabeleceu padrões mínimos de proteção e aplicação para patentes, direitos autorais, marcas registradas e outras formas de proteção de propriedade intelectual. Também serviu como modelo para o Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS, na sigla em inglês), que seria adotado no final da Rodada Uruguai.

¹²⁵ O texto original do acordo não incluiu disposições trabalhistas ou ambientais vinculantes. Devido às preocupações do Congresso estadunidense na época, os três países negociaram e assinaram acordos laterais separados. Assim, o *North American Agreement on Labor Cooperation* (NAALC) e o *North American Agreement on Environmental Cooperation* (NAAEC) foram acordos negociados juntamente com o NAFTA, mas que não integraram o corpo jurídico do acordo principal. O NAALC representa a primeira vez em que os EUA negociaram um acordo sobre normas trabalhistas para complementar um acordo de comércio internacional. Os três acordos entraram em vigência no mesmo dia (01/01/1994).

¹²⁶ Um dos aspectos mais controversos do NAFTA está relacionado ao setor agrícola no México e à percepção de que o NAFTA causou uma quantidade maior de deslocamento de trabalhadores mexicanos neste setor do que em outros setores econômicos. Muitos críticos do NAFTA dizem que o acordo levou a um grande número de perdas de empregos na agricultura mexicana, especialmente no setor do milho. Um estudo estima que essas perdas foram de mais de um milhão de empregos na produção de milho entre 1991 e 2000.

¹²⁷ Hillary Clinton acabou-se pronunciando contra o acordo durante sua gestão presidencial de 2016, e o presidente Donald Trump retirou os EUA da TPP em um de seus primeiros atos no cargo.

renegociaria o NAFTA. A crítica do então candidato era que o NAFTA tinha ocasionado perdas de empregos nos EUA, na medida em que as empresas mudaram a produção para o México como forma de diminuir os custos, exercendo pressão sobre os salários nos EUA e aumentando a disparidade de renda¹²⁸. Após ser eleito, Trump chamou o NAFTA de “o pior acordo comercial já feito” e renegociou-o.

b) Acordo EUA-México-Canadá (USMCA)

A renegociação do NAFTA¹²⁹ começou 90 dias após o aviso sobre a intenção de iniciar conversações com o Canadá e o México para renegociar e modernizar o NAFTA, enviado em maio de 2017 pela administração Trump ao Congresso, como foi exigido pela Autoridade de Promoção Comercial (TPA, na sigla em inglês) de 2015. As negociações começaram oficialmente em 16 de agosto de 2017 e foram concluídas em 30 de setembro de 2018. O Acordo EUA-México-Canadá (USMCA, na sigla em inglês) foi assinado em 29 de janeiro de 2020 e entrou em vigor cinco meses depois, em 1º de julho de 2020.

O USMCA retém a maioria das medidas de abertura de mercado do NAFTA, mas realiza mudanças notáveis nas regras de origem de veículos motorizados, nas disposições de solução de controvérsias¹³⁰, na proteção de compras governamentais, nos investimentos e nos direitos de propriedade intelectual. Ele também moderniza disposições sobre serviços, mão de obra e meio ambiente. Novas questões comerciais, tais como o comércio digital, a propriedade estatal de empresas, medidas anticorrupção¹³¹ e o desalinhamento monetário, também têm compromissos específicos.

¹²⁸ Muitos trabalhadores e líderes trabalhistas culpam os acordos comerciais como o NAFTA pelo declínio dos empregos de manufatura nos EUA. O setor automotivo dos EUA perdeu cerca de 350 mil empregos desde 1994 (um terço da indústria), enquanto o do México aumentou de 120 mil para 550 mil trabalhadores.

¹²⁹ O NAFTA estabelece que: “1. As Partes podem concordar em qualquer modificação ou adição a este Contrato. 2. Quando assim acordado, e aprovado de acordo com os procedimentos legais aplicáveis de cada parte, uma modificação ou adição constituirá parte integrante do acordo”. Trump usou tarifas como alavanca de negociação durante todo o processo, aplicando tarifas de importação em aço e alumínio no início de 2018 e ameaçando fazer o mesmo com os automóveis. As exigências de Trump incluíam mais acesso ao mercado de laticínios altamente protegido do Canadá, melhores proteções trabalhistas, reforma na resolução de disputas e novas regras para o comércio digital.

¹³⁰ As disposições de solução de controvérsias do USMCA são projetadas para resolver disputas de forma cooperativa. Uma parte deve primeiro buscar a reparação de uma reclamação através de um pedido de consulta com a outra parte. Estas etapas incluem: consultas iniciais entre as partes; bons ofícios, conciliação ou mediação (se não houver resolução); estabelecimento de um painel de solução de controvérsias. Os painéis são compostos de cinco membros, dos quais cada lado nomeia dois. Um presidente é nomeado por consentimento mútuo das partes. Caso contrário, a parte em disputa, selecionada por sorteio, toma a decisão. Após o painel tomar sua decisão, espera-se que a parte infratora corrija a medida ou prática em disputa. Se não o fizer, a parte prejudicada pode buscar compensação, suspensão dos benefícios ou multas. Nos casos em que uma disputa é comum às regras da OMC e do USMCA, uma parte pode escolher o foro no qual a disputa será apresentada (isto é, na OMC ou perante um painel do USMCA), mas não pode levar a disputa a múltiplos foros. Especificamente em relação à matéria trabalhista, o novo Mecanismo de Resposta Rápida (MRR) do USMCA mostrou resultados iniciais promissores em favor dos direitos de negociação coletiva no México. Entre as disputas já levadas ao mecanismo de solução de controvérsias, estão reclamação dos EUA sobre quotas-tarifárias do Canadá aplicáveis a produtos lácteos, reclamação do Canadá sobre salvaguardas aplicadas pelos EUA painéis solares canadenses importados, reclamação de Canadá e México sobre a interpretação aplicada pelos EUA das regras de origem de produtos automotivos sob o acordo, e reclamação dos EUA sobre proibição imposta pelo México ao consumo humano de milho geneticamente modificado. Para além dos procedimentos entre Estados, há cláusula investidor-Estado.

¹³¹ O USMCA tem um novo capítulo sobre anticorrupção, no qual as partes afirmam sua determinação de prevenir e combater o suborno e a corrupção no comércio e investimento internacional.

De acordo com o Departamento de Comércio dos EUA, o USMCA é o acordo comercial mais abrangente e de alto padrão já negociado pelo país até o momento. Ele atualiza, moderniza e reequilibra o NAFTA, o qual substitui, a fim de enfrentar os desafios da economia do século XXI. Os objetivos do acordo são impulsionar a prosperidade econômica, promover um comércio mais justo e equilibrado e garantir que a América do Norte permaneça como a região mais competitiva do mundo¹³².

O acordo visa modernizar e reequilibrar as relações comerciais dos EUA com o México e o Canadá e reduzir os incentivos à terceirização, fornecendo fortes proteções trabalhistas e ambientais, regras de origem inovadoras e disposições de investimento revisadas. O acordo também traz obrigações trabalhistas e ambientais para o texto central do acordo e as torna plenamente aplicáveis, além de incluir um anexo com compromissos mexicanos para reformar suas leis e práticas trabalhistas. O USMCA estabelece as mais fortes e avançadas disposições sobre propriedade intelectual e comércio digital já incluídas em um acordo comercial.

As atualizações incluídas no capítulo de Administração Aduaneira e Facilitação do Comércio ajudarão a reduzir os custos e a trazer maior previsibilidade às transações transfronteiriças. Da mesma forma, novos capítulos¹³³ sobre Boas Práticas Regulatórias e Pequenas e Médias Empresas (PMEs) ajudarão a reduzir e prevenir barreiras não tarifárias através de maior transparência, tomada de decisões baseada em evidências, coordenação intergovernamental, e promoverão a cooperação para aumentar as oportunidades de comércio e investimento das PMEs.

O USMCA também inclui várias disposições inovadoras para combater práticas não mercadológicas, tais como subsídios e manipulação de moedas¹³⁴, que têm o potencial de prejudicar os trabalhadores e as empresas americanas. Além disso, através de regras de origem atualizadas, o USMCA estabelece um requisito de 75% de Conteúdo de Valor Regional (RVC, na sigla em inglês) para veículos, frente aos 62,5% anteriormente estabelecidos, com requisitos semelhantes de RVC para peças automotivas essenciais, principais e complementares. Também exige que mais peças de veículos sejam feitas por trabalhadores que ganhem pelo menos 16 dólares por hora, o que pode dar um impulso à fabricação nos EUA, onde os salários são mais altos do que no México. Em contrapartida, o USMCA reduziu significativamente o mecanismo de resolução de disputas investidor-Estado, eliminando-o inteiramente com o Canadá e limitando-o a certos setores com o México, incluindo petróleo e gás e telecomunicações.

Com o USMCA, o comércio recuperou os níveis pré-COVID-19, com um aumento médio de 6% em toda a região entre 2019 e 2021. Durante 2021, um recorde de 75% das importações canadenses e mexicanas vieram dos EUA, tornando ambos os países os maiores mercados de exportação dos EUA. Em 2023, o México foi o maior parceiro comercial dos EUA, à frente de

¹³² De acordo com os dados comerciais mais recentes, os EUA são responsáveis por mais de US\$ 1,3 trilhão no comércio anual com o México e o Canadá, e as exportações para ambos os mercados são responsáveis por gerar cerca de três milhões de empregos nos EUA; o México é o segundo maior mercado de exportação dos EUA e o maior parceiro comercial, com o total do comércio bilateral de bens e serviços atingindo US\$ 798,8 bilhões em 2023; o México e o Canadá são o primeiro ou segundo maior destino de exportação de mercadorias para mais de 40 estados estadunidenses.

¹³³ Além dos capítulos sobre Boas Práticas Regulatórias e Pequenas e Médias Empresas, o USMCA também traz um novo capítulo sobre Comércio Digital, além dos capítulos sobre Emprego e Meio ambiente, agora partes integrantes do Acordo.

¹³⁴ O NAFTA não tinha disposições relacionadas à manipulação da moeda. Pela primeira vez em um acordo comercial dos EUA, o USMCA inclui obrigações de proteção contra a manipulação da moeda. As partes concordaram em “alcançar e manter um regime cambial determinado pelo mercado” e em “abster-se de desvalorizações competitivas, inclusive através de intervenções no mercado de câmbio”.

Canadá e China. O fluxo comercial bilateral no período foi de US\$ 798,8 bilhões. Algumas críticas ao Acordo sugerem que ele atualiza o NAFTA, mas, na maioria das áreas, as disposições “atualizadas” apenas reiteram obrigações que o Canadá e o México já aplicariam como membros do Acordo Abrangente e Progressivo para a Parceria Transpacífica (CPTPP, na sigla em inglês).

O acordo contém uma cláusula sobre a negociação de acordos com economias que não sejam de mercado, que foi pensada para o caso da China. Requer que uma parte comunique, com três meses de antecedência, às demais sua intenção de negociar um tratado de livre comércio com essas economias e ofereça, com, no mínimo trinta dias de antecedência, a oportunidade das demais Partes analisarem e avaliarem o impacto do texto que pretende firmar com alguma dessas economias. As demais partes poderão encerrar o USMCA transcorridos seis meses de denúncia decorrente da assinatura de um acordo de livre comércio entre outra Parte e uma economia que não seja de mercado. Nessa hipótese, o USMCA seria substituído por um acordo bilateral entre as Partes, que mantenha as disciplinas originais exceto no que concordarem não for aplicável.

Nas disposições finais do USMCA, conhecida como “*sunset clause*”, as partes se comprometem a revisar o acordo no sexto aniversário de sua entrada em vigor. Se todas as partes concordarem em continuar o acordo após seis anos, ele permanecerá em vigor por mais 16 anos. Se uma parte não confirmar seu desejo de prorrogar o prazo do acordo por outro período de 16 anos, as partes deverão conduzir uma revisão conjunta do acordo, anualmente, por um período de dez anos. O acordo terá, portanto, no mínimo, 16 anos (até o final de junho de 2036).

Após sua reeleição, Donald Trump anunciou, em publicação nas redes sociais, que imporá tarifas de 25% sobre todos os produtos importados do México e do Canadá até que os vizinhos resolvam o que chama de “ridículas fronteiras abertas”. Ademais, afirmou que “esta tarifa permanecerá em vigor até que as drogas, em particular o fentanil, e todos os imigrantes ilegais parem esta invasão do nosso país”. Analistas avaliam que se trata de sinalização de que a administração Trump não deverá confirmar o desejo de prorrogação da vigência do USMCA e deverá propor a revisão conjunta de seus termos.

V. Acordo Abrangente e Progressivo para uma Parceira Transpacífica (CPTPP)

a) Parceria Transpacífica (TPP)

A Parceria Transpacífica (TPP) tem como principal antecedente o Acordo de Parceria Econômica Estratégica Transpacífica (TPSEP), vigente entre Nova Zelândia, Brunei, Chile e Singapura, desde 2006. A TPP propriamente dita começou a ser negociada em 2010, já com a presença de Austrália, Peru, Vietnã, Malásia e Estados Unidos (EUA), além dos quatro membros originais do TPSEP – o que elevou substancialmente o perfil do acordo, principalmente por conta da adesão norte-americana. Em 2012, os parceiros dos EUA no NAFTA, Canadá e México, manifestaram seu interesse em participar das tratativas, e, no ano seguinte, foi a vez de o Japão aderir às negociações, elevando para doze o número de participantes. Houve diversos interessados que jamais se integraram às negociações, como a Coreia do Sul, Taiwan, Filipinas, Colômbia, Laos, Tailândia, Indonésia, Camboja, Bangladesh, Índia e Sri Lanka. O encerramento das negociações ocorreu em outubro de 2015, com assinatura em fevereiro de 2016.

A TPP reunia 40% do produto interno bruto (PIB) global e um terço do comércio internacional. Para entrar em vigor, o acordo precisaria ser ratificado até fevereiro de 2018, por ao menos seis partes que correspondessem a no mínimo 85% do PIB dos doze signatários originais, ou seja, seria imprescindível a ratificação de Japão e EUA. O Japão ratificou em janeiro de 2017.

A TPP pode ser classificada como um acordo abrangente e de alto padrão, que tinha por objetivo a liberalização do comércio de bens e de serviços por meio da eliminação de tarifas e de barreiras não tarifárias, além da adoção de compromissos mais ambiciosos que aqueles assumidos no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC) – temas OMC-plus – e em diversas outras áreas – temas OMC-extra. Possuía trinta capítulos. Em linhas gerais, as áreas-chave de atenção da TPP podem ser identificadas como: amplo acesso a mercados com remoção de barreiras tanto tarifárias quanto não tarifárias em todas as áreas; facilitação de comércio e desenvolvimento de cadeias produtivas entre os membros; tratamento de áreas específicas, como coerência regulatória, facilitação de negócios e incentivo à competitividade, com foco nas pequenas e médias empresas; tratamento de temas emergentes do comércio internacional suscitados por novas tecnologias; e natureza “viva” do acordo, que deverá evoluir para incorporar quaisquer desenvolvimentos futuros em termos comerciais ou tecnológicos, bem como expandir-se, a fim de incluir outras economias da região Ásia-Pacífico. Entre os termos que mais chamam atenção no acordo estão: liberalização imediata em têxteis; manutenção de tarifas e quotas para produtos agrícolas sensíveis; lista negativa em serviços (explicitando apenas os setores que estão de fora); novas regras para *internet* e comércio digital; coerência, cooperação e convergência regulatória (em barreiras técnicas, sanitárias e fitossanitárias); tratamento nacional para investidores estrangeiros; regras mais abrangentes e com maior *enforcement* em propriedade intelectual; compromissos em compras governamentais; regras de competição de empresas governamentais; códigos laboral e ambiental; e mecanismo próprio de solução de disputas investidor-Estado.

Quanto às barreiras comerciais, o texto negociado para o Acordo de Parceria Transpacífica (TPP, na sigla em inglês) incluía o corte de mais de 18 mil linhas tarifárias. Além dessa eliminação, que abrangeria todas as manufaturas norte-americanas e quase a totalidade dos produtos agrícolas do país, a TPP estabeleceria procedimentos aduaneiros céleres para envios expressos e proibiria a aplicação de taxas aduaneiras para transmissões eletrônicas, além de exigir proteções adicionais para privacidade, segurança e ao consumidor, relativas a transações *online*.

A respeito da proteção ambiental, a TPP incluía em seu texto os mais robustos compromissos ambientais de qualquer acordo comercial até então. O acordo exigia de seus signatários o cumprimento de obrigações de outros acordos ambientais, proibia subsídios à pesca predatória e não sustentável, e exigia o combate ao tráfico de espécies selvagens e ao contrabando de madeira, além de estabelecer regras que permitissem a conjugação entre aprofundamento do comércio e medidas para estabilização do clima. Não se tratava de dispositivos inovadores, sendo boa parte já presente em acordos anteriores, mas houve esforço para que as exigências fossem cumpridas de forma legal, com previsão de punições.

Havia dispositivos de propriedade intelectual avançados, a exemplo da garantia dos direitos ao *copyright* pela vida do autor e por mais 70 anos, da exigência que os países signatários estabeleçam penas criminais para violação da proteção de direitos de propriedade. Ademais, a TPP requeria que os países partes adotassem padrões de estabelecimento de patentes que favorecessem o licenciamento de fármacos em países em desenvolvimento, contribuindo para transferência de tecnologia, medida que foi criticada por companhias farmacêuticas, que a consideraram muito leniente.

Quanto ao tema da arbitragem investidor-Estado, a TPP estabelecia mecanismo de solução de controvérsias que dá aos investidores o direito de processar governos estrangeiros por violações do acordo. A medida teria a intenção de dar ao investidor proteções contra possíveis ações governamentais, como discriminação, expropriação de propriedade sem a devida compensação e obstrução do acesso à justiça. Cumpre lembrar que os investidores somente podem processar os governos nos casos específicos de violações ao acordo, não cabendo medidas nas hipóteses de “lucros perdidos”. O mecanismo não inclui indústrias de tabaco, devido a preocupações com leis antitabagismo – é o primeiro caso de exceção a respeito, em acordo comercial internacional.

Quanto à governança, a TPP exigia que seus signatários fossem partes da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (UNCAC, na sigla em inglês) e colocassem em prática de forma efetiva regulamentos e leis contra corrupção, entre outras medidas. A TPP também incluía dispositivos relativos à proteção dos direitos humanos, como nos campos do trabalho infantil e do trabalho forçado, e de medidas para fazer com que trabalhadores deixassem a informalidade para o setor formal, com garantia de condições aceitáveis de salário e horas de trabalho, além de ações contra repressão de direitos humanos.

Assim como a anunciada Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP, na sigla em inglês), o engajamento dos EUA de Barack Obama nas negociações da TPP também foi entendido como uma resposta ao enfraquecimento da ordem liberal e à paralisia do pilar negociador da OMC (o que levou à proliferação de acordos de comércio preferencial regionais e inter-regionais). O engajamento norte-americano também foi interpretado como uma possível estratégia de contenção do avanço chinês em seu entorno imediato e um pilar de seu “pivô para a Ásia”, ou seja, pode ser classificado como um dos ingredientes da disputa geopolítica entre EUA e China de que a presente guerra comercial bilateral e a disputa na OMC em tornos dos princípios que devem balizar o sistema multilateral de comércio são reflexos. Embora fundamentada na tentativa de acordar padrões do mais alto nível nas mais diferentes agendas (OMC-plus e OMC-extra), a perspectiva de que o principal objetivo da TPP seria a criação de um clube formado por *anyone but China* está longe de ser consensual. Durante as negociações, em mais de uma ocasião, os EUA deixaram claro que a China seria bem-vinda, desde que estivesse disposta a aceitar as regras do jogo e a empreender um diálogo construtivo com os demais parceiros.

Em janeiro de 2017, mesmo mês da ratificação pelo Japão, o presidente Donald Trump, nos primeiros dias de mandato, assinou memorando presidencial retirando os EUA das

negociações, isto é, frustrando o processo de aprovação interna do acordo. Os principais argumentos utilizados foram os impactos em termos de aumento de importações (e aprofundamento do déficit comercial dos EUA) e perda de empregos. Os EUA então comunicaram às demais partes que não ratificariam o acordo. Em maio de 2017, a Nova Zelândia foi a segunda e última parte a ratificar o Acordo da TPP.

Enquanto a saída dos EUA da TPP denota recuo da influência dos EUA na região da Ásia-Pacífico e desconstrução ao menos parcial do “pivô para a Ásia” que estava sendo implementado pelo governo Obama, o engajamento da China na Parceria Econômica Regional Abrangente (RCEP, na sigla em inglês) reforça a sua posição como potência regional, especialmente em termos econômico-comerciais, e como país comprometido com a liberalização. Os EUA têm buscado lidar com esse fortalecimento chinês no sistema internacional de diferentes maneiras, de que é exemplo a guerra comercial entre ambos ou a disputa relativa à tecnologia 5G. Outros atores também têm adotado atitude ambígua com relação à China, como é o caso da União Europeia (UE), que, embora tenha caracterizado o país asiático como rival econômico e competidor sistêmico, acabou concluindo negociações de acordo sobre investimentos com Pequim, em 2020 (atualmente com tramitação suspensa).

b) Acordo Abrangente e Progressivo para uma Parceira Transpácífica (CPTPP)

Em maio de 2017, os onze países restantes concordaram em seguir negociando o futuro do acordo. Em janeiro de 2018, decidiram renomeá-lo para Acordo Abrangente e Progressivo para uma Parceira Transpácífica (CPTPP, na sigla em inglês), que foi assinado em março de 2018.

Quanto ao escopo negociado para o CPTPP, a rigor, a base de tudo está no Acordo da TPP, com algumas modificações. Há, por exemplo, diferenças quanto ao escopo de temas discutidos na subseção anterior, além da mudança mais evidente, que é a redução de doze para onze partes. O CPTPP manteve, essencialmente, os mesmos artigos da TPP, com exceção de cerca de vinte “disposições suspensas”, as quais estão mencionadas no Anexo 2 do CPTPP e podem vir a ser restabelecidas em data futura conveniente. Não houve alterações em calendários ou compromissos em áreas como acesso a mercados para bens, serviços, movimentação temporária de pessoas, compras governamentais ou estatais e solução de controvérsias. As disposições suspensas derivam de propostas americanas em áreas como facilitação do comércio e administração aduaneira, investimento (incluindo o escopo do mecanismo de solução de controvérsias investidor-Estado), serviços transfronteiriços, serviços financeiros, telecomunicações, compras públicas, propriedade intelectual, meio ambiente, transparência e combate à corrupção. O maior número de mudanças está no capítulo sobre investimentos, com a remoção de dois tipos de acordos, que cobrem mineração e materiais brutos, e no capítulo de propriedade intelectual, em que passou a ser menos restritivo o rol de dispositivos sobre o tema, a exemplo dos direitos de propriedade, reduzidos para 50 anos após a vida do autor. Outros temas mais controversos envolvendo outras partes foram tratados via *side letters*.

O CPTPP reúne cerca de 14,5% do PIB global (US\$ 15,8 trilhões), 7,5% da população e 18,5% do comércio internacional. O acordo entrou em vigor após seis ratificações, em dezembro de 2018. Todos os onze signatários originais e o Reino Unido já ratificaram o documento¹³⁵. Sua implementação está sob a atribuição de uma comissão, que já se reuniu oito vezes até o fim de 2024.

¹³⁵ Brunei foi o 11º e último Estado Parte a ratificar o CPTPP, em maio de 2023.

Não há qualquer restrição de escopo geográfico para aderir, podendo ser integrante do Fórum de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC, na sigla em inglês) ou não. Entretanto, nos novos termos, há a necessidade de aprovação por todos os signatários para a entrada de novas partes.

A primeira acessão deverá ser a do Reino Unido. No início de 2018, o governo do Reino Unido sinalizou a intenção de acessão. Em fevereiro de 2021, o Reino Unido formalizou sua intenção de aceder ao CPTPP, sendo o primeiro país não signatário original a fazê-lo. Os britânicos contaram com apoio imediato do Japão¹³⁶, com quem haviam firmado um acordo de parceria econômica em outubro de 2020. Em junho de 2021, os países do CPTPP concordaram em iniciar as negociações para a acessão do Reino Unido, que entraram em sua fase final em fevereiro de 2022. Um dos últimos impasses nas negociações referiu-se ao acesso ao mercado agrícola, entre Reino Unido e Canadá. Com a saída do Reino Unido do Acordo de Comércio UE-Canadá (CETA, na sigla em inglês), como consequência do *Brexit*, a divergência em torno do acesso canadense ao mercado de carne britânico foi um ponto de tensão bilateral. O Canadá opôs-se inicialmente à acessão do Reino Unido ao CPTPP porque as negociações de um acordo bilateral Reino Unido-Canadá ainda estão em andamento. Em meados de março de 2023, porém, o Canadá alterou sua posição, após pressão japonesa, concordando com uma resolução bilateral das divergências. No final de março de 2023, com a conclusão das negociações em torno do processo de acessão entre o *Accession Working Group* (AWG) e o Reino Unido, foi anunciado que o país será aceito como 12ª parte do acordo. A cerimônia oficial de acessão ocorreu em julho, na 7ª reunião da Comissão do CPTPP. Após a assinatura formal, em 16 de julho de 2023, a acessão britânica completar-se-ia caso todas as partes a tenham ratificado ou, passados ao menos quinze meses da assinatura, o Reino Unido e outras seis partes a tenham ratificado. Até o fim de dezembro de 2024, nove signatários originais e o Reino Unido já ratificaram o protocolo, que entrou em vigor em 15 de dezembro de 2024. Do ponto de vista doméstico, a acessão do Reino Unido ao CPTPP representa não só uma vitória dos conservadores britânicos, mas também o fortalecimento da ideia de uma *Global Britain*, no contexto pós-*Brexit*. Alguns analistas afirmam que seria uma estratégia para mitigar as perdas do *Brexit* e garantir o crescimento econômico futuro do país. Além disso, a acessão ao CPTPP também fortalece a posição do Reino Unido no Indo-Pacífico, em conjunto com o AUKUS.

Com a entrada do Reino Unido, restarão seis outros processos de acessão a serem analisados pelas partes do CPTPP: China, Taiwan, Equador, Costa Rica, Uruguai e Ucrânia. A China foi o segundo país a formalizar seu pedido para integrar o bloco, em setembro de 2021, uma semana antes de Taiwan. No caso chinês, avanços são tidos como improváveis: Canadá e México, como signatários do Acordo EUA-México-Canadá (USMCA, na sigla em inglês), que substituiu o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA, na sigla em inglês), subscreveram dispositivo que os impede de votar favoravelmente ao pleito chinês (ver seção anterior); ademais, Japão e Austrália não se mostraram inclinados a apoiar a iniciativa de Pequim. No caso de Taiwan, o maior obstáculo é a relação política com a China continental, ainda que a ilha configure uma economia liberal de mercado avançada, o que favoreceria sua candidatura. Desse modo, uma candidatura impacta diretamente na outra, reduzindo as chances de acessão de ambas. Em dezembro de 2021, foi a vez de o Equador solicitar a acessão ao bloco, em iniciativa para diversificação de sua economia. Em agosto e dezembro de 2022, respectivamente, a Costa Rica e

¹³⁶ Apesar disso, o Japão insistiu que o Reino Unido adotasse a normativa integral do CPTPP, sem exceções. Outra condição imposta à adesão do país foi a superação das dificuldades para a implementação do Protocolo sobre as Ilhas, concluída com a finalização do Acordo-Quadro de Windsor (*Windsor Framework*) pouco antes da rodada de negociação do CPTPP, em Phu Quoc, Vietnã, em março de 2023.

o Uruguai¹³⁷ solicitaram acesso. A Ucrânia formalizou seu pedido em maio de 2023. A Comissão do CPTPP instituiu, em novembro de 2024, um grupo de trabalho para a adesão da Costa Rica.

Coreia do Sul anunciou que daria início à sua *application* em 2021, mas ainda não houve pedido formal de acesso. Indonésia e Colômbia anunciaram interesse em 2018, mas não houve progresso. Tailândia e Filipinas, por sua vez, anunciaram sua intenção de aderir à CPTPP em 2021.

A respeito de eventual integração dos EUA, o presidente Biden afirmou, durante sua campanha, que buscava renegociar os termos da participação norte-americana no acordo da TPP, já que parte de sua base de apoio é crítica àqueles definidos na gestão Obama. Durante seu governo, Biden reiterou a posição, mas não houve movimentos concretos nesse sentido até o momento. Com a “candidatura” oficial chinesa para aderir ao acordo, formalizada em setembro de 2021, o assunto tornou-se mais sensível. Não há, no momento, ações que indiquem a intenção do país de aderir ao acordo, mesmo porque, em março de 2022, o governo Biden lançou arranjo regional alternativo, o Quadro Econômico Indo-Pacífico para a Prosperidade (IPEF, na sigla em inglês). Embora alguns membros da CPTPP estejam engajados no IPEF, há sinalizações de que prefeririam que os EUA ingressem naquele acordo. A adesão de aliados tradicionais de Washington à CPTPP não parece, no entanto, mitigar a relutância dos EUA em aderir ao instrumento.

Não se pode descartar, para os próximos anos, eventual aproximação entre os países da Ásia-Pacífico e a UE. Esse processo depende em parte da adesão do Reino Unido ao CPTPP, na esteira do *Brexit* e da busca britânica por uma política comercial mais global. Com a entrada do Reino Unido, os países da UE terão incentivo para seguir o mesmo caminho independentemente da posição dos EUA, que permanecem fora do acordo. Se um número considerável de países aderir ao CPTPP, este se tornará um mecanismo central para o estabelecimento de novas regras comerciais globais.

Em novembro de 2023, à margem da Cúpula da APEC, houve uma reunião de ministros do CPTPP, quando foram aprovados os termos de referência para uma revisão geral do acordo, com foco em seu aproveitamento por pequenas e médias empresas, no apoio ao empoderamento econômico de mulheres e povos indígenas e no fortalecimento das práticas ambientalmente sustentáveis.

O Canadá exerceu a presidência rotativa da Comissão da CPTPP em 2024. Em 2025, a Austrália exerce a função.

¹³⁷ O movimento uruguaio foi feito durante reunião dos ministros de Relações Exteriores de Uruguai e Nova Zelândia. O então presidente eleito, Yamandú Orsi, sinalizou, em novembro de 2024, que seu governo reavaliará o interesse uruguaio de aderir à CPTPP.

VI. Parceria Econômica Regional Abrangente (RCEP)

a) Características gerais

A Parceria Econômica Regional Abrangente (RCEP, na sigla em inglês), assinada em 2020, entrou em vigor em 1º de janeiro de 2022. É o maior tratado de livre comércio, uma vez que reúne 30% da população mundial e 30% do produto interno bruto (PIB) mundial, mas inclui uma mescla de países com perfis socioeconômicos bastante distintos. Estima-se que acrescentará ao comércio internacional US\$ 500 bilhões até 2030, em especial, por ser o primeiro acordo de livre comércio entre China, Japão e Coreia do Sul. A parceria também é importante para consolidar o processo de integração regional da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês).

As origens da RCEP estão na 19ª Cúpula da ASEAN, em Bali, em 2011, mas a iniciativa é tributária de proposta do Japão, em 2006, de uma Parceria Econômica Abrangente da Ásia Oriental, lançada na Cúpula do Leste Asiático. É fruto do desdobramento de acordos de livre comércio entre os membros da ASEAN e ASEAN+3 (China, Japão e Coreia do Sul), além de Austrália, Nova Zelândia e Índia.

As negociações começaram, efetivamente, em novembro de 2012, durante a 21ª Cúpula da ASEAN, no Camboja. A primeira rodada de negociações ocorreu em maio de 2013; foram necessárias 31 rodadas, além de três reuniões de cúpula entre os chefes de Estado e de Governo (anuais, a partir de 2017) e de onze reuniões ministeriais. O acordo foi assinado e aberto para ratificações em novembro de 2020, em cúpula virtual sediada pelo Vietnã.

O texto do acordo possui vinte capítulos, compreendendo comércio de bens, serviços, investimentos, compras governamentais, padrões, regulamentos técnicos e procedimentos de verificação de conformidade, medidas sanitárias e fitossanitárias (SPS, na sigla em inglês), propriedade intelectual, pequenas e médias empresas (PMEs), comércio eletrônico e mecanismo de solução de controvérsias. Não prevê liberalização completa e imediata do comércio de bens, mas gradual, com período de transição de vinte anos, para um conjunto que abrange cerca de 90% do universo tarifário, com exclusões significativas na área agrícola. Destaca-se, ainda, que há listas positivas de serviços que entram no regime de livre comércio em vez de listas negativas. Não há mecanismo de solução de controvérsias investidor-Estado, mas está prevista uma revisão sobre o tema no prazo de cinco anos após a entrada em vigor. O comércio eletrônico, embora abarcado pelo acordo, com o compromisso de não imposição de tarifas alfandegárias sobre transmissões eletrônicas, prevê uma série de exceções e não está incluindo no sistema de solução de controvérsias. As partes comprometeram-se a não impor tarifas sobre transmissões eletrônicas. Há tratamento diferenciado para países em desenvolvimento, como prazos mais dilatados para implementação dos compromissos. A harmonização de regras de origem facilitará a formação de cadeias regionais de produção e de comércio, neutralizando o efeito *noodle/spaghetti bowl*. O acordo abre espaço, ainda, para PMEs inserirem-se nas cadeias, sobretudo, no comércio eletrônico.

Dos quinze signatários do RCEP, 14 já o ratificaram. Prevvia-se que entraria em vigor após a ratificação de ao menos seis membros da ASEAN e três não membros da ASEAN que fossem signatários originais. O acordo entrou em vigor em 1º de janeiro de 2022, para dez deles (Austrália, Nova Zelândia, Brunei Darussalam, Camboja, China, Japão, Laos, Singapura, Tailândia e Vietnã); em 1º de fevereiro para a Coreia do Sul; em 18 de março, para a Malásia. O acordo entrou em vigor para a Indonésia em 2 de janeiro de 2023, e para as Filipinas em 2 de junho, 60 dias depois dos respectivos depósitos do instrumento da ratificação. Apenas Myanmar ainda não o ratificou.

A Índia anunciou a retirada das negociações da RCEP logo após a terceira cúpula, em novembro de 2019, alegando efeitos deletérios do acordo sobre seus cidadãos. Nos últimos anos, a Índia registrou déficit anual superior a US\$ 100 bilhões com o agregado dos parceiros da RCEP, incluindo mais de US\$ 50 bilhões apenas com a China. Portanto, temia déficits ainda mais profundos em razão da liberalização comercial promovida pelo acordo. Soma-se a isso o desconforto indiano com a proeminência chinesa na parceria (e na região), em meio ao recrudesimento de tensões entre os dois vizinhos – que ficou ainda mais evidente em 2020, já após a retirada indiana das negociações.

Da perspectiva institucional, haverá encontros ministeriais anuais. Os ministros do RCEP decidem por consenso. A terceira ministerial foi realizada em Vientiane, no Laos, em setembro de 2024. Estabeleceu-se também um Comitê do RCEP, responsável pela implementação, emendas do acordo, além da supervisão e coordenação dos demais comitês subsidiários, e que deve reportar aos ministros do RCEP. Há comitês subsidiários em matéria de bens, serviços, desenvolvimento sustentável e meio ambiente.



Fonte: Fazcomex

Entre críticas e dúvidas quanto à RCEP, aponta-se que as reformas tarifárias não serão tão drásticas, o prazo de implementação é longo, e há inúmeras exceções. Além disso, a vantagem chinesa nas cadeias globais de valor e a política de não mercado chinesa (estatais chinesas, opacidade, participação do governo nas iniciativas privadas, agressividade nos contratos) podem agravar as assimetrias em relação às outras partes, especialmente, países com economias fragilizadas como Myanmar, Camboja e Laos, sem condições estruturais e políticas para enfrentar a concorrência chinesa. Nesse sentido, possivelmente não haverá deslocamento de cadeias de valor, intensificando a lógica de fornecedores agrícolas e de matéria-prima para Austrália, Nova Zelândia e Myanmar. Há, ainda, necessidade de adequar políticas internas para que os países menos desenvolvidos possam beneficiar-se do RCEP.

Geopoliticamente, o RCEP pode consolidar a proeminência da China na região do Pacífico: os Estados Unidos (EUA) afastam-se ainda mais da região, após a retirada das negociações do Acordo de Parceria Transpacífica (TPP, na sigla em inglês), e a Índia, ao optar pela retirada das negociações do RCEP, também contribuiu para esse cenário. Mesmo assim, caso desejar, a Índia poderá aceder ao RCEP como negociador original. Já para demais países e territórios, a acessão é prevista após 18 meses da entrada em vigor do RCEP (portanto, no primeiro dia de julho de 2023) e precisa do consentimento das partes (Artigo 20.9), embora o procedimento ainda deva ser definido pelo Comitê do RCEP. Como já era cogitado, Hong Kong, que possui um acordo de livre

comércio com a ASEAN em vigor desde 2019, submeteu, oficialmente, em fevereiro de 2022, sua candidatura à acesso à RCEP. Bangladesh e Sri Lanka também já teriam pedido acesso.

b) Comparação da RCEP com a CPTPP

A integração econômico-comercial na região Ásia-Pacífico teve na crise financeira global de 2008 ponto de inflexão, trazendo à tona várias fragilidades na maneira que a região operava economicamente. Até então, não havia nenhuma iniciativa substancial para impulsionar a criação de um acordo de livre comércio regional, e as ações se limitavam a acordos geograficamente mais limitados entre alguns países da região.

Ainda que a RCEP tenha escopo temático amplo, que vai além aos acordos de livre comércio existentes entre as partes, é muito mais limitado em termos da profundidade dos compromissos do que a CPTPP (para mais detalhes, ver seção anterior). Entre os pontos discrepantes do RCEP com relação ao CPTPP, está a ausência de dispositivos relativos a temas como subsídios governamentais, direitos trabalhistas, direitos humanos, proteção ambiental e sustentabilidade.

Quanto às inter-relações entre a RCEP e a CPTPP, elas estão evidentes desde o início da proposta da RCEP, em 2011. Com apoio da China, a RCEP foi interpretada de início como um acordo concorrente e mais inclusivo do que o TPP, então encabeçado pelos EUA. Os dois mega-acordos têm naturezas distintas: enquanto a RCEP, na prática, é a formalização de uma integração que já existia *de facto*, o CPTPP pode ser concebido como, de certa forma, um exercício de estabelecimento de padrões para o comércio global. Além disso, o comércio entre os países da RCEP tem como centro a integração de cadeias de valor verticais, enquanto o comércio entre os signatários do CPTPP decorre de uma combinação de integração horizontal e vertical. Em comum, são mega-acordos envolvendo países cujas economias estão entre as mais dinâmicas do mundo, e que afetarão necessariamente o sistema global de comércio. Outro ponto de interseção entre as duas iniciativas envolve a proposta de uma Área de Livre Comércio da Ásia-Pacífico (FTAAP, na sigla em inglês).

A inter-relação entre as iniciativas comerciais pode ser identificada tanto no momento das negociações dos acordos (ainda na época do TPP) quanto no momento das conclusões dos documentos. No caso específico das conclusões, o fato da retração dos EUA fez com que o atual CPTPP investisse em um conjunto de dispositivos menos voltado aos interesses norte-americanos, ao passo que a RCEP avançou na direção do estabelecimento de uma área de comércio focada na região, com particular atenção para os potenciais fluxos originários de Japão e Coreia do Sul para a China, que podem substituir fluxos outrora iniciados pela União Europeia (UE) e pelos EUA. Quanto ao CPTPP, há também o avanço das negociações voltadas ao estabelecimento das futuras regras do comércio global; com a exclusão tanto de EUA quanto da UE, cresce a possibilidade de que esses atores tradicionais percam espaço na definição de como será o regime comercial global no futuro – algo que se acentua com o malogro das negociações da Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP, na sigla em inglês), que atribuiria às duas margens do Atlântico Norte um maior potencial de serem os maiores *rulemakers* do regime comercial vindouro.

Os acordos não são mutuamente excludentes, e os países signatários devem-se beneficiar de ambas as iniciativas. Apesar de temores de um *noodle/spaghetti bowl*¹³⁸, com efeitos deletérios

¹³⁸ O conceito de *noodle/spaghetti bowl* remonta à ideia de um complexo emaranhado de normas e regulamentos comerciais sobrepostos decorrente da coexistência de diversos acordos entre os países da região da Ásia-Pacífico – no caso específico, os temores dizem respeito à sobreposição de normas do CPTPP e da RCEP.

da sobreposição dos dois acordos, há projeções favoráveis de benefícios econômicos aos países que participarem de ambas as iniciativas. Isso é ainda mais verdadeiro para os países do CPTPP que, simultaneamente, estejam na RCEP, sobretudo pelo fato de esta ser maior em escala, considerando o número de países participantes e o total de suas populações. O potencial de ganhos absolutos advindos da RCEP é quase o dobro daquele do CPTPP; ademais, a liberalização comercial trazida pela RCEP será maior que aquela do CPTPP, pelo fato de que os países da RCEP terem, atualmente, barreiras tarifárias mais altas que os integrantes do CPTPP. Assim, mesmo que não haja a eliminação completa de tarifas, o impacto da RCEP tende a ser superior ao do CPTPP nos fluxos econômicos e comerciais. Por exemplo, o PIB de Singapura tem aumento projetado de 2% ao integrar os dois acordos, ao passo que, estando apenas no CPTPP, o aumento seria de 1%, e somente na RCEP, de 1,6%. Esse mesmo raciocínio se aplica a Austrália, Japão, Malásia, Nova Zelândia e Vietnã. A razão mais evidente para isso é que os países que estiverem nos dois acordos poderão acessar mercados dos continentes americano e asiático, por exemplo, ao mesmo tempo, de Canadá e México a China e Japão.

Outro exemplo de não exclusão é o pedido de países como Nova Zelândia e Austrália para que a RCEP importe certas regras e provisões do CPTPP, o que levaria à adoção de regras mais rigorosas por parte daquela, o que melhoraria a qualidade das relações econômicas e comerciais entre os países dos blocos. Nesse sentido, pode-se dizer que o principal impacto positivo de um mega-acordo sobre outro seria a consolidação da integração econômica entre os países das regiões.

c) Efeitos para os seus integrantes

As novas áreas de comércio preferencial estabelecidas entre os países da região da Ásia-Pacífico trazem riscos potenciais aos países que a integram. No caso específico do CPTPP, isso é percebido desde as negociações; economias menores, a exemplo de Brunei e Peru, por terem pouco poder de barganha face às economias mais representativas dentro do acordo, acabam impelidas a aceitar condições menos favoráveis no processo decisório. Ademais, muitos dos países envolvidos nesses acordos já têm economias amplamente abertas a importações, o que fez com que, durante as negociações, tivessem menor poder de barganhar aberturas em setores estratégicos de outros países. Isso se fez presente de forma mais eloquente no caso da Austrália nas negociações do TPP, por exemplo, que tinha seu mercado bastante aberto aos produtos dos EUA, mas teve dificuldade em abrir o mercado norte-americano às exportações de produtos agropecuários australianos.

Por outro lado, juntamente com a RCEP (ver seção seguinte), a CPTPP também tem efeitos positivos potenciais para o fortalecimento das cadeias regionais de valor e para a inserção de suas partes nas cadeias globais de valor, consolidando a Ásia-Pacífico como centro dinâmico do comércio internacional. A adesão a um desses acordos amplia a capacidade de participação desses países nas cadeias globais de valor, pois, ao adotarem procedimentos produtivos, operacionais e logísticos harmonizados, esses países se tornam mais atrativos para empresas transnacionais que buscam otimizar custos segmentando suas estruturas produtivas em vários países diferentes. Além disso, ao integrar esses mega-acordos, um país amplia sua capacidade de atuar de forma ativa na formulação de normatizações e regras que têm o potencial de, futuramente, serem estendidas para o restante do mundo, no que é chamado “efeito agenda”. Ambos os acordos têm disposições e graus de ambição distintos, e não se sabe como interagirão – e quais serão os efeitos de eventuais inconsistências, especialmente para as partes comuns de ambos (Austrália, Brunei, Japão, Malásia, Nova Zelândia, Singapura e Vietnã). Não se descarta que ambos os acordos se tornem as bases (o

CPTPP já tem sido usado como *benchmark* para outras negociações de suas partes) para eventual continuidade de discussões de caráter mais amplo na região, como a FTAAP.

d) EUA e China na integração econômico-comercial da Ásia-Pacífico

A integração econômico-comercial na região da Ásia-Pacífico teve na crise financeira global de 2008 ponto de inflexão, ao trazer à tona várias fragilidades na maneira que a região operava economicamente. Até então, não havia nenhuma iniciativa substancial de impulsionar a criação de um acordo de livre comércio regional, com as ações se limitando a acordos geograficamente mais limitados entre alguns países na região. A crise de 2008 fez com que os países da região percebessem que o foco excessivo em exportações para mercados desenvolvidos (como EUA e UE) se revelasse uma fraqueza, levando à busca por uma estrutura econômica mais equilibrada, fundamentada por medidas domésticas e regionais, a exemplo da eliminação progressiva de barreiras tarifárias. Há expectativas de progresso rumo ao estabelecimento de uma área de livre comércio que abranja todo o Leste Asiático; contudo, há diferentes caminhos para isso, sendo o CPTPP e a RCEP duas rotas possíveis. Não causa surpresa o fato de os mega-acordos regionais terem sido concluídos enquanto Donald Trump estava à frente dos EUA, sobretudo pelo fato de que o país não se mostrava inclinado a usar seu poder para conter processos de regionalização.

Quanto às perspectivas a partir da percepção de EUA e China como pilares, cumpre lembrar que o primeiro, tradicionalmente um ator central na região, não é parte de nenhum dos dois acordos. Isso decorre, inicialmente, da preferência de Donald Trump por uma política unilateralista e isolacionista; atualmente, da ausência de intenção por parte de Joe Biden de reverter isso, ao menos no tocante à região. Isso pode fazer diferença para a posição dos EUA na geopolítica local e global, ao considerar-se que os acordos, ao solidificar as relações entre os países da região, têm o potencial de fazer com que a Ásia-Pacífico se torne um dos principais *rulemakers* no que concerne a dinâmicas econômicas e comerciais; enquanto os EUA se mantiverem distantes dos acordos, isso pode fazer com que a China ganhe terreno em um campo estratégico. Isso ganha força ao considerar-se que o centro de gravidade da economia mundial já vem se deslocando para o Oriente desde a década de 2000.

A entrada em vigor da RCEP é uma vitória diplomática da China, que se projeta como defensora de uma ordem baseada em regras. Outra vencedora é a ASEAN, que foi exitosa em avançar o acordo, congregando China, Coreia do Sul e Japão e fazendo com que os três países chegassem a um acordo, no qual ganharão economicamente de sua integração facilitada às cadeias regionais de valor; outros países que deverão ser beneficiados são aqueles que não tinham um acordo de livre comércio com o Japão, e agora ganharão acesso facilitado a um dos maiores mercados do mundo.

VII. Fórum de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC) e Área de Livre Comércio da Ásia-Pacífico (FTAAP)

O Fórum de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC, na sigla em inglês) é um fórum econômico regional criado em 1989 para alavancar a crescente interdependência da Ásia-Pacífico, gerando prosperidade por meio da promoção de um crescimento equilibrado, inclusivo, sustentável, inovador e seguro e acelerando a integração econômica regional. Participam da APEC “entidades econômicas independentes”, o que não se restringe a Estados soberanos. O fórum é constituído por Austrália, Brunei, Canadá, Chile, China, Singapura, Coreia do Sul, Estados Unidos (EUA), Filipinas, Hong Kong, Indonésia, Japão, Malásia, México, Nova Zelândia, Papua Nova Guiné, Peru, Rússia, Tailândia, Taiwan (como Taipé Chinês) e Vietnã. Outros países já manifestaram interesse em aderir, como a Índia (que, inclusive, não margeia o oceano Pacífico) e a Colômbia, as quais já participaram de cúpulas como observadores. A APEC conta com três observadores oficialmente: o Secretariado da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês), o Conselho de Cooperação Econômica do Pacífico e o Secretariado do Fórum das Ilhas do Pacífico.

A APEC busca facilitar o comércio entre os membros, por exemplo, através do alinhamento de padrões regulatórios. Conta, ainda, com projetos em diferentes áreas, como educação digital para comunidades rurais e eficiência energética. A máxima instância da APEC é a reunião de líderes (cúpula) anual. Há também reuniões de ministros (inclusive setoriais) e de altas autoridades, além de um Conselho Consultivo Empresarial. Institucionalmente, está organizada em diversos grupos de trabalho e comitês. O Secretariado fica localizado em Singapura. Os membros da APEC tomam decisões por consenso, mas os compromissos assumidos são voluntários, não obrigatórios.

Mesmo que em estágio menos avançado, há tratativas em curso na região da Ásia-Pacífico para um acordo de livre comércio que, entre as suas partes, conte com EUA e China. Trata-se da ideia de formação de uma Área de Livre Comércio da Ásia-Pacífico (FTAAP), a qual incluiria todas as 21 nações que compõem a APEC. Tal acordo acabaria por aglutinar não apenas EUA e China, mas todos os membros do Acordo Abrangente e Progressivo para a Parceria Transpacífica (CPTPP, na sigla em inglês), outros integrantes da Parceria Econômica Regional Abrangente (RCEP, na sigla em inglês) e uma economia importante como a Rússia, além de potencialmente a Índia.

A ideia formalmente foi lançada em 2006¹³⁹, recuperada pela China na década seguinte, mas já tem sido aventada desde a década de 1960. Em 2014, em Pequim, foi definido que, até o final de 2016, seria apresentado estudo sobre a viabilidade da criação da FTAAP, mas, embora as partes venham reiterando seu compromisso, pouco se avançou, especialmente durante o governo Trump. Em 2021, a criação da FTAAP foi brevemente mencionada em documento da APEC intitulado *APEC PUTRAJAYA VISION 2040*, ao se abordar esforços para continuar promovendo a integração econômica regional. Em 2022, lançou-se o “*Free-Trade Area of the Asia-Pacific (FTAAP) Agenda Work Plan 2023-2026*”, mencionado pelos ministros na declaração ao final da cúpula de novembro.

A Cúpula da APEC de 2023 foi realizada em novembro, em São Francisco. O foco foi a sustentabilidade fiscal de longo prazo de seus membros. Os EUA aproveitaram a oportunidade para buscar fortalecer o Quadro Econômico Indo-Pacífico para a Prosperidade (IPEF, na sigla em inglês). Às margens do evento, houve encontro entre Biden e Xi. Putin, que não havia comparecido

¹³⁹ Dois anos antes, havia sido proposta pelo Conselho Consultivo Empresarial da APEC (ABAC, na sigla em inglês).

na cúpula anterior, novamente não esteve presente. Devido à “*One China Policy*”, o Taipé Chinês não envia presidentes às cúpulas, mas, sim, um enviado especial.

A Cúpula da APEC de 2024 foi sediada pelo Peru. O presidente Lula foi convidado especial da presidência peruana, mas cancelou a sua participação, em razão de um acidente doméstico. O tema do encontro foi “Empower. Include. Grow.”, tendo tratado de comércio, investimento, digitalização, inovação e crescimento sustentável e inclusivo. Foram adotados, por consenso, a Declaração de Machu Pichu, o Mapa do Caminho de Lima para a Promoção de uma Transição para Economias Formais e Globais (2025-2040) e a Declaração de Ichma sobre um Novo Olhar para a Agenda da FTAAP. As partes da APEC manifestaram seu apoio no avanço da agenda da FTAAP, por meio de compartilhamento de informações, construção de capacidades e oferta de cooperação técnica, com o objetivo de preparar as economias para participar de uma zona de livre comércio no futuro.

VIII. Zona de Comércio Livre Continental Africana (AfCFTA)

Para a Zona de Comércio Livre Continental Africana (AfCFTA, na sigla em inglês), ver seção específica no capítulo 9.

7.4. Brasil, comércio exterior, promoção comercial e investimentos

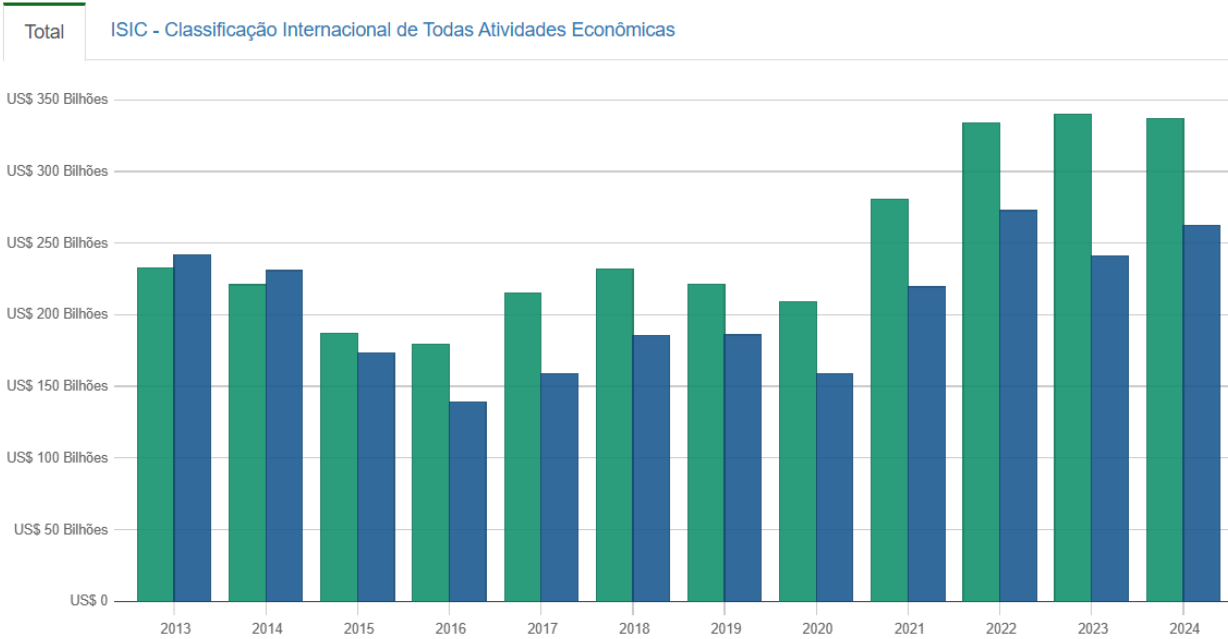
I. Balança comercial¹⁴⁰

a) 2024¹⁴¹

Exportações, Importações e Balança Comercial



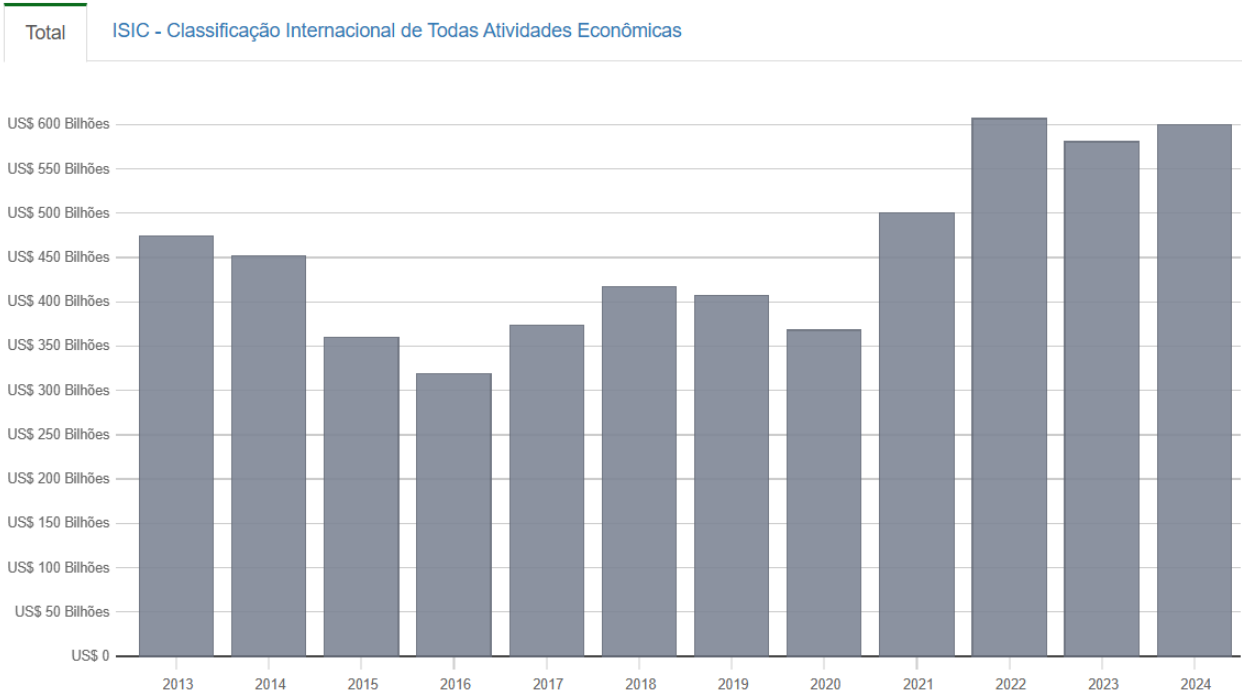
Série histórica



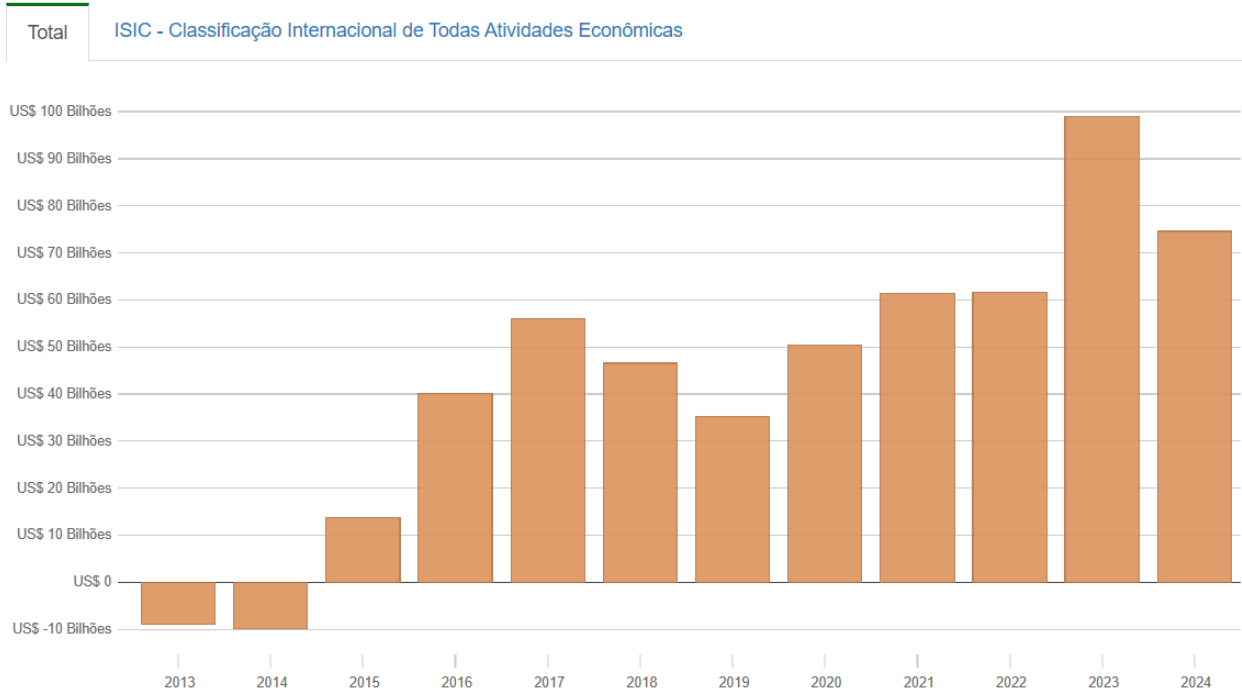
¹⁴⁰ Com dados e gráficos da Comex Stat e do ComexVis: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/comex-vis>.

¹⁴¹ A análise dos dados relativos a 2024 estará na próxima edição do REPI.

Série histórica



Série histórica

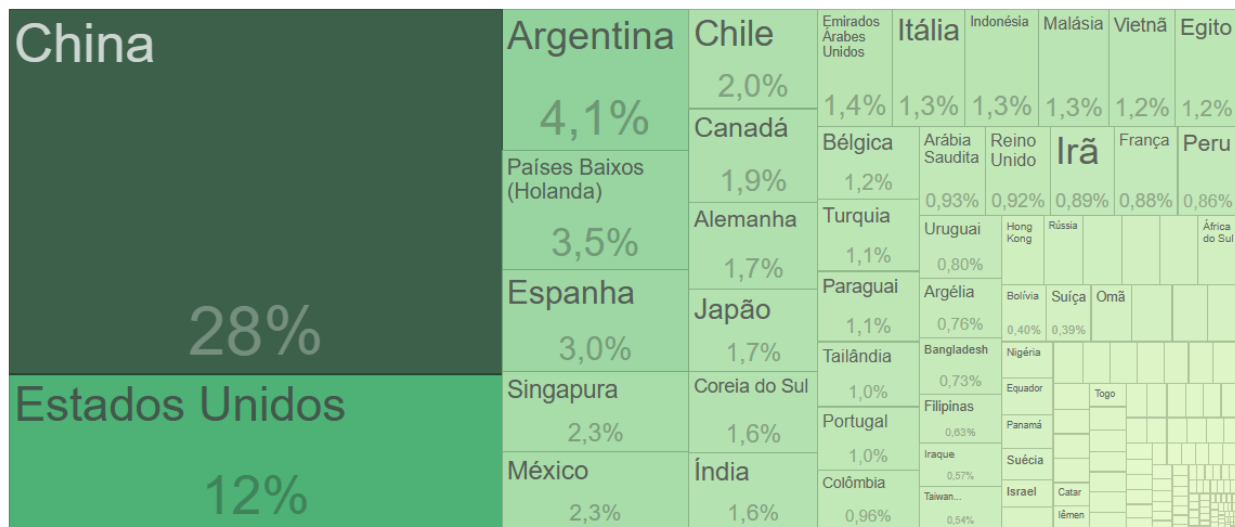
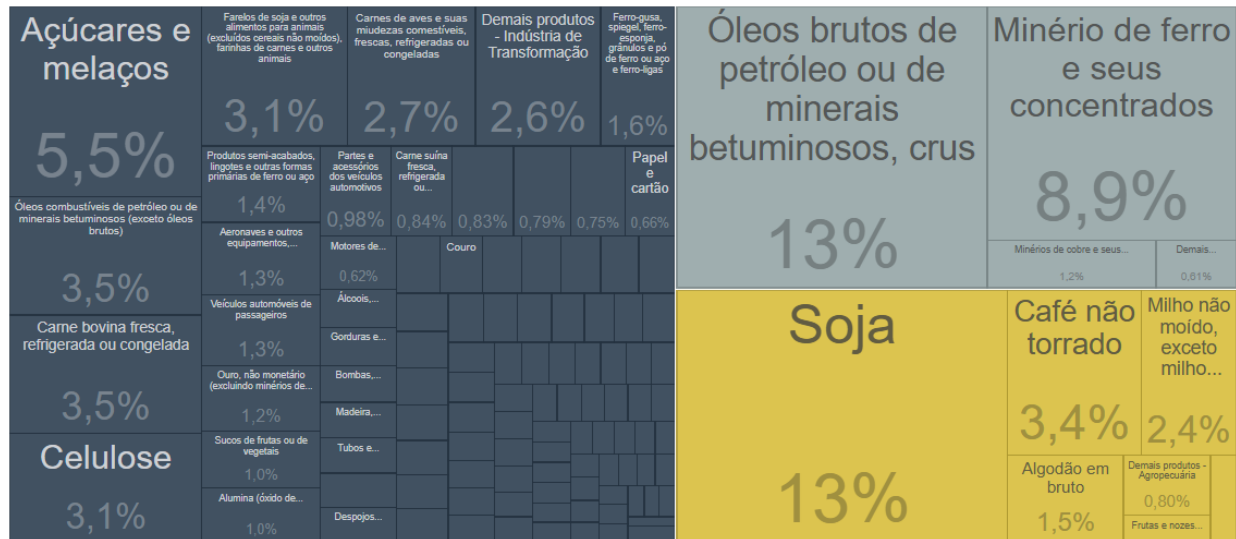


Visão Geral dos Produtos Exportados

Jan-Dez / 2024

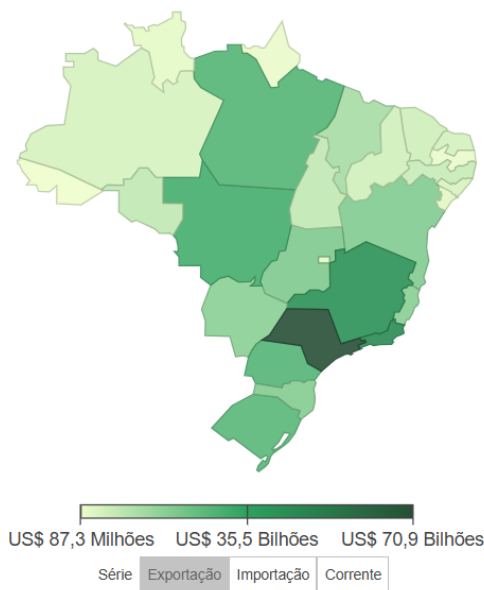
2023

Total: US\$ 337 Bilhões

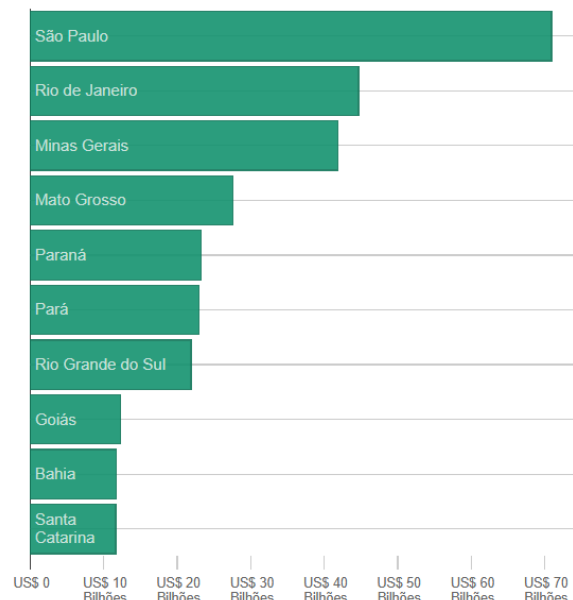


US\$ 190	US\$ 47,2 Bilhões	US\$ 94,4 Bilhões
----------	-------------------	-------------------

Série Exportação Importação Corrente Visualização: Geográfica Treemap



*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

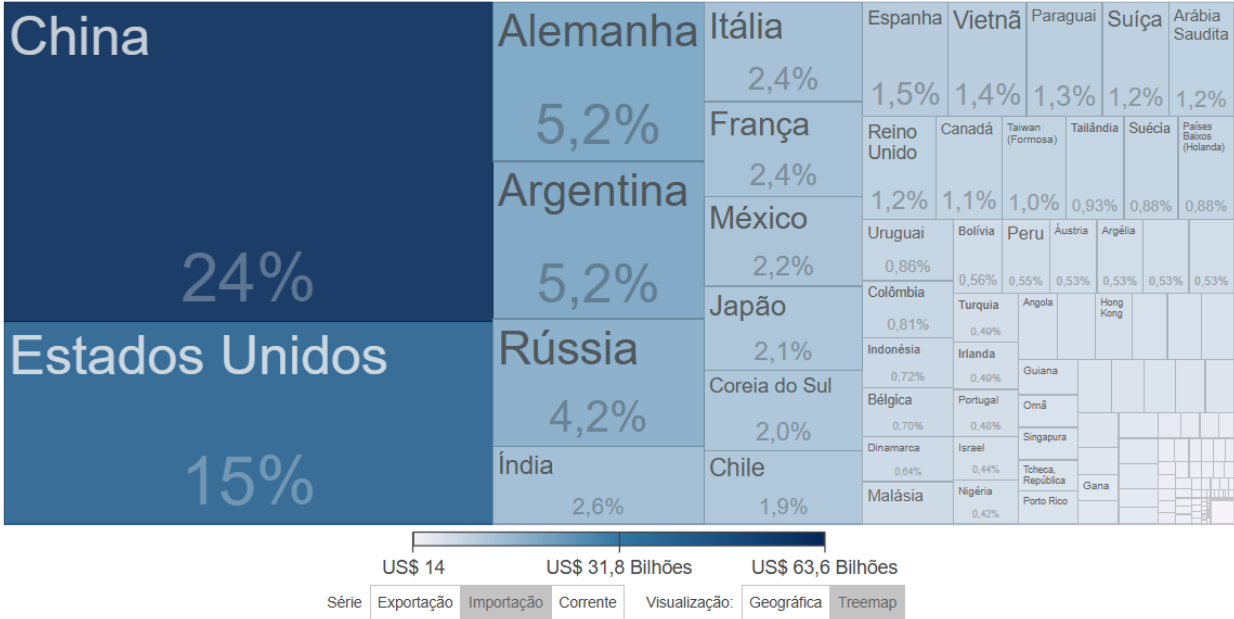
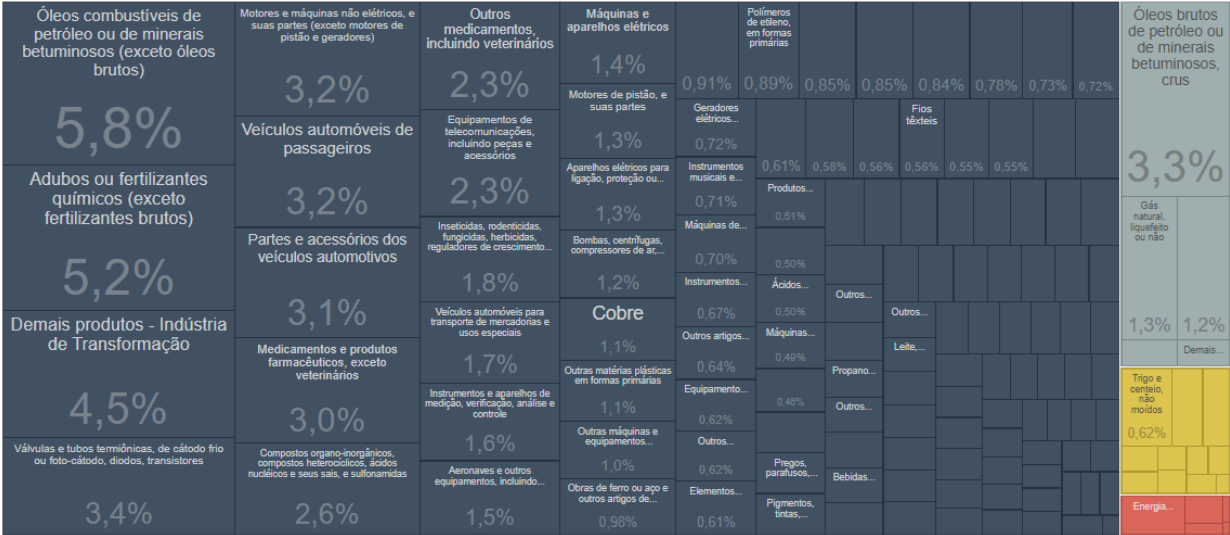


*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Visão Geral dos Produtos Importados

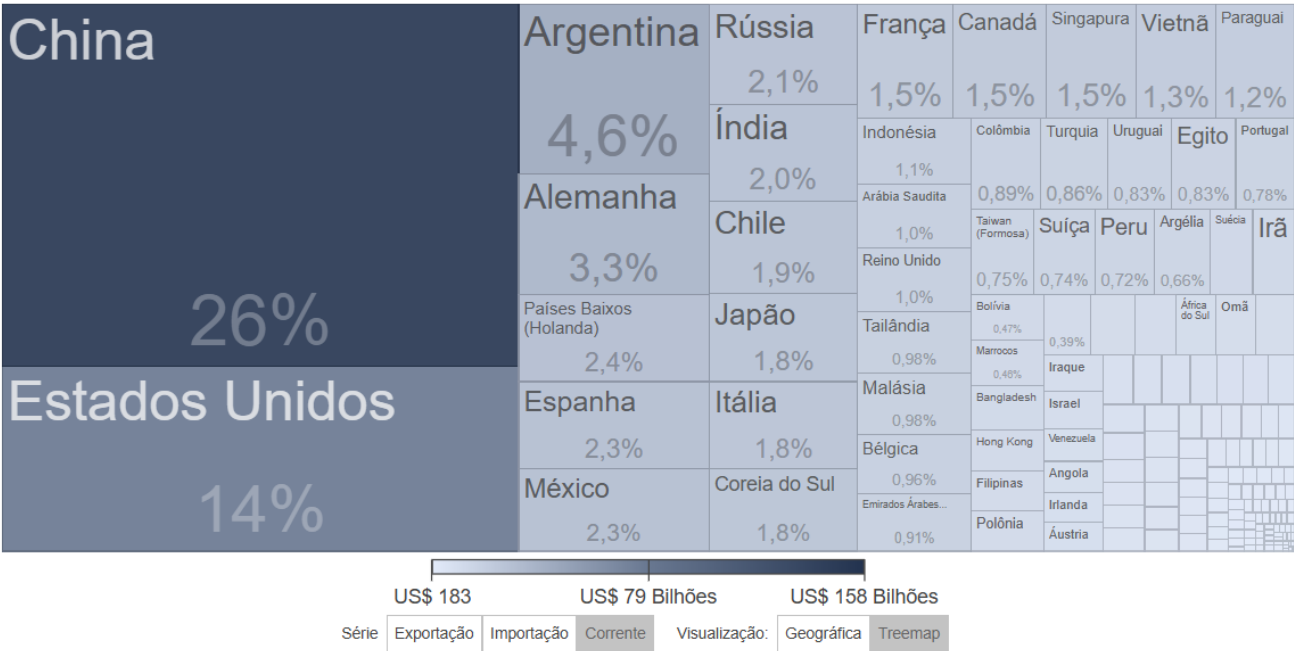
Jan-Dez / 2024	2023
----------------	------

Total: US\$ 262,5 Bilhões



US\$ 14 US\$ 31,8 Bilhões US\$ 63,6 Bilhões

Série Exportação Importação Corrente Visualização: Geográfica Treemap



US\$ 183 US\$ 79 Bilhões US\$ 158 Bilhões

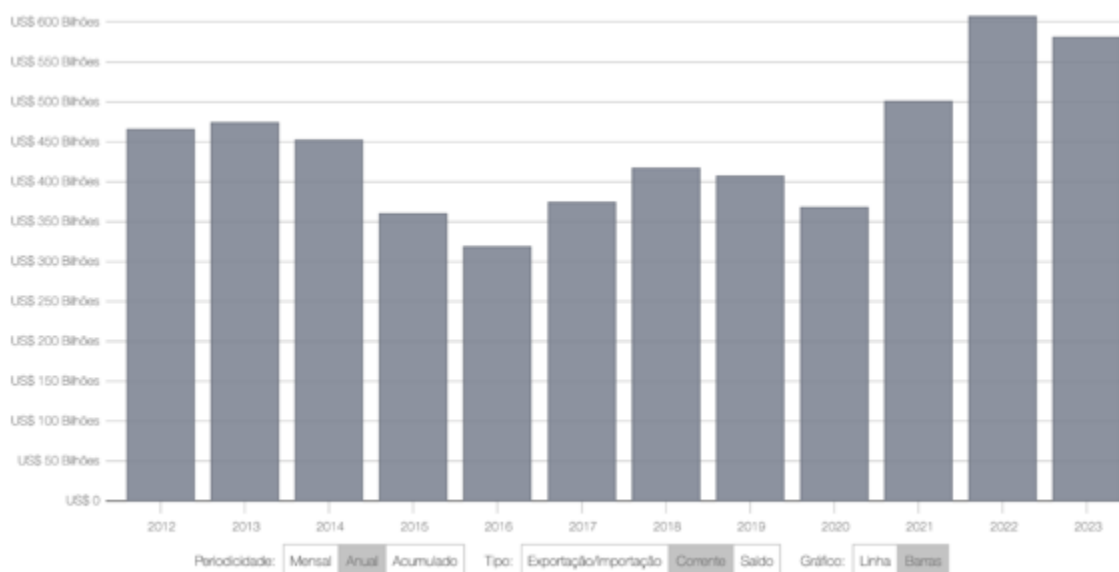
Série Exportação Importação Corrente Visualização: Geográfica Treemap

b) 2023

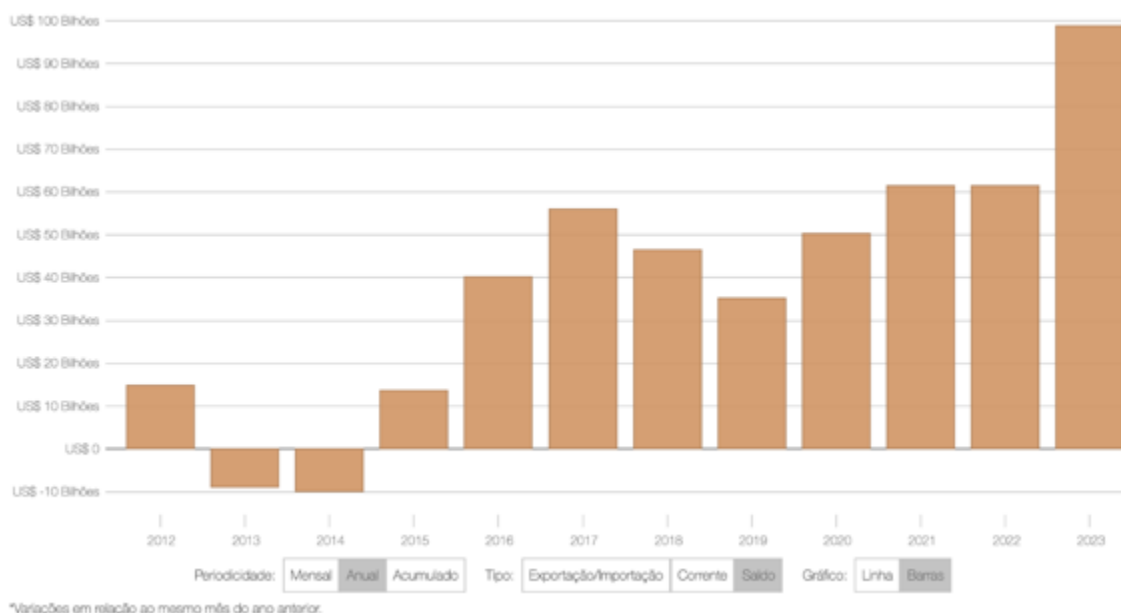
O comércio exterior brasileiro bateu recorde de exportações em 2023, com US\$ 339,7 bilhões. As importações diminuíram para US\$ 240,8 bilhões, em relação aos US\$ 272,6 bilhões de 2022. Essa diferença resultou em um superávit recorde, que atingiu US\$ 98,8 bilhões. Alguns dos fatores que explicam o resultado são a recuperação da economia chinesa, com aumento da demanda de consumo, e o bom desempenho da economia estadunidense, cuja inflação está sendo reduzida sem um impacto recessivo (*soft landing*).



*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



Com relação às exportações, do valor total exportado (US\$ 339 bilhões), US\$ 177,2 bilhões (52%) foram provenientes da indústria de transformação; US\$ 81,5 bilhões (24%), da agropecuária; e US\$ 78,8 bilhões (23%), da indústria extrativa. A pauta de produtos exportados permaneceu a mesma do ano anterior, apesar da mudança de posição entre alguns deles. Os dez principais produtos compuseram 61,2% da pauta de exportações do país, resumindo-se a 1) soja e derivados; 2) petróleo; 3) minério de ferro; 4) açúcar; 5) milho; 6) carne bovina e de aves; e 7) celulose.



2022	2023
1. soja (14%) (+1)	1. soja¹⁴² (16%) (=)
2. óleos brutos (13%) (+1)	2. óleos brutos¹⁴³ (13%) (=)

¹⁴² Variação: +14,4%. Principais destinos: 1. China (73%), 2. Argentina (3,8%) e 3. Espanha (2,7%).

¹⁴³ Variação: 0. Principais destinos: 1. China (47%), 2. EUA (11%) e 3. Países Baixos (8,2%).

2022	2023
3. minério de ferro e concentrados (8,7%) (-2)	3. minério de ferro e concentrados¹⁴⁴ (9%) (=)
4. óleos combustíveis (3,9%) (+3)	4. açúcares e melaços¹⁴⁵ (4,6%) (+3)
5. milho não moído (3,6%) (+9)	5. milho não moído¹⁴⁶ (4%) (=)
6. carne bovina (3,5%) (-1)	6. farelos de soja e outros alimentos para animais¹⁴⁷ (3,6%) (+2)
7. açúcares e melaços (3,6%) (-3)	7. óleos combustíveis¹⁴⁸ (3,3%) (-3)
8. farelos de soja e outros alimentos para animais (3,3%) (-2)	8. carne bovina¹⁴⁹ (2,8%) (-2)
9. carnes de aves (2,7%) (-1)	9. carnes de aves¹⁵⁰ (2,6%) (=)
10. celulose (2,5%) (-1)	10. celulose¹⁵¹ (2,3%) (=)

Embora o preço das exportações tenha caído 6,3%, o volume exportado aumentou 8,7%, o que garantiu o aumento de 1,7% no valor das exportações em 2023. O aumento do volume das exportações foi puxado pela demanda da Ásia (exclusive Oriente Médio), com variação de 20% em relação a 2022. Houve aumentos menos expressivos no volume das exportações para a América do Norte (9%) e África (2,7%). Para as demais regiões, houve redução do volume exportado: América do Sul (-6,7%), Oriente Médio (-3,5%), Europa (-3,3%) e Oceania (-4%).

Entre os dez principais destinos das exportações do Brasil, as vendas aumentaram mais para México (+21,6%), China (+16,6%) e Argentina (+8,9%). Entre os setores, houve retração na indústria de transformação (-2,3%) e aumento na agropecuária (+9%) e na indústria extrativa (+3,5%). A China restabeleceu seu nível de participação nas exportações brasileiras em 31%, igual ao de 2021. A queda em 2022 pode ser explicada pelas dificuldades que a economia chinesa passou naquele ano, com crescimento do produto interno bruto (PIB) em 3%, comparado ao projetado para 2023 de mais de 5%. O valor das exportações para a China em 2023 foi de US\$ 104,3 bilhões, sendo a primeira vez em que o Brasil exporta mais de US\$ 100 bilhões para um único país.

¹⁴⁴ Variação: +5,5%. Principais destinos: 1. China (64%), 2. Malásia (5,7%) e 3. Japão (4%).

¹⁴⁵ Variação: +42,9%. Principais destinos: 1. China (12%), 2. Índia (7,8%) e 3. Argélia (5,9%).

¹⁴⁶ Variação: +11,8%. Principais destinos: 1. China (27%), 2. Japão (11%) e 3. Vietnã (8,4%).

¹⁴⁷ Variação: +11,6%. Principais destinos: 1. Indonésia (16%), 2. Tailândia (13%) e 3. Alemanha (8%).

¹⁴⁸ Variação: -13,5%. Principais destinos: 1. Singapura (42%), 2. EUA (11%) e 3. Países Baixos (4,1%).

¹⁴⁹ Variação: -19,6%. Principais destinos: 1. China (60%), 2. Chile (5,1%) e 3. EUA (4,9%).

¹⁵⁰ Variação: +0,9%. Principais destinos: 1. China (18%), 2. Japão (11%) e 3. EAU (9,9%).

¹⁵¹ Variação: -5,3%. Principais destinos: 1. China (48%), 2. EUA (7,8%) e 3. Itália (7,4%).

2022	2023
(9,1%) (=)	
2. Óleos combustíveis (8,6%) (=)	2. Adubos ou fertilizantes químicos (6,1%)¹⁶³ (-1)
3. Válvulas e tubos e transistores (4,2%) (+1)	3. Válvulas e tubos e transistores (3,8%)¹⁶⁴ (=)
4. compostos organo-inorgânicos (3,6%) (+3)	4. Óleos brutos de petróleo (3,8%)¹⁶⁵ (+1)
5. óleos brutos de petróleo (3,6%) (+7)	5. Partes e acessórios de veículos automotivos (3%)¹⁶⁶ (+1)
6. Partes e acessórios de veículos automotivos (2,8%) (=)	6. Medicamentos e produtos farmacêuticos, exceto veterinários (3%)¹⁶⁷ (+1)
7. medicamentos e produtos farmacêuticos, exceto veterinários (2,6%) (-4)	7. Compostos organo-inorgânicos (2,8%)¹⁶⁸ (-3)
8. Inseticidas, rodenticidas, fungicidas e herbicidas (2,5%) (+2)	8. Motores e máquinas não elétricos e suas partes (2,7%)¹⁶⁹ (+2)
9. Equipamentos de telecomunicações (2,4%) (-4)	9. Veículos automóveis de passageiros (2,4%)¹⁷⁰ (+6)
10. Motores e máquinas não elétricos e suas partes (2,1%) (-1)	10. Equipamentos de telecomunicações (2,4%)¹⁷¹ (-1)

Por um lado, houve aumento do volume importado da Europa (+3,9%) e da América do Sul (+1,9%), em relação a 2022. Por outro lado, houve queda do volume importado da maioria das demais regiões: América do Norte (-17%), Oriente Médio (-15%), África (-0,7%) e Oceania (-0,6%). O volume importado da Ásia (exclusive Oriente Médio) manteve-se o mesmo.

Entre os dez países dos quais o Brasil mais importa, as maiores variações, em 2023, foram com Rússia (+27,4%), Estados Unidos (EUA, -26%), Índia (-22,2%) e China (-12,5%). Houve

¹⁶³ Variação: -40,8%. Principais origens: 1. Rússia (24%), 2. Canadá (13%) e 3. China (11%).

¹⁶⁴ Variação: -20,8%. Principais origens: 1. China (60%), 2. Coreia do Sul (12%) e 3. Taiwan (11%).

¹⁶⁵ Variação: -8,6%. Principais origens: 1. Arábia Saudita (22%), 2. EUA (18%) e 3. Argélia (15%).

¹⁶⁶ Variação: -3,8%. Principais origens: 1. China (14%), 2. Japão (13%) e 3. Alemanha (9,6%).

¹⁶⁷ Variação: +1,2%. Principais origens: 1. Bélgica (16%), 2. Alemanha (15%) e 3. EUA (11%).

¹⁶⁸ Variação: -31,3%. Principais origens: 1. China (37%), 2. Índia (16%) e 3. Alemanha (15%).

¹⁶⁹ Variação: +14,7%. Principais origens: 1. EUA (74%), 2. França (14%) e 3. Alemanha (2%).

¹⁷⁰ Variação: +59,2%. Principais origens: 1. Argentina (39%), 2. China (19%) e 3. México (12%).

¹⁷¹ Variação: -14,1%. Principais origens: 1. China (56%), 2. Vietnã (13%) e 3. EUA (8,5%).

redução das importações em todas as atividades econômicas: indústria extrativa (-27%), agropecuária (-21%) e indústria de transformação (-10%).



2022	2023
1. China (22,3%) (=)	1. China (22%)¹⁷² (=)
2. EUA (18,8%) (=)	2. EUA (16%)¹⁷³ (=)
3. Argentina (4,8%) (=)	3. Alemanha (5,5%)¹⁷⁴ (+1)
4. Alemanha (4,7%) (=)	4. Argentina (5%)¹⁷⁵ (-1)
5. Índia (3,2%) (=)	5. Rússia (4,2%)¹⁷⁶ (+1)
6. Rússia (2,9%) (=)	6. Índia (2,9%)¹⁷⁷ (-1)
7. Itália (2%) (=)	7. Itália (2,4%)¹⁷⁸ (=)
8. Coreia do Sul (2%) (+1)	8. México (2,3%)¹⁷⁹ (+3)
9. Arábia Saudita (1,9%) (+6)	9. França (2,3%)¹⁸⁰ (+4)
10. Japão (1,9%) (-2)	10. Japão (2,1%)¹⁸¹ (=)

¹⁷² M: US\$ 53,2 bilhões (-12,5%).

¹⁷³ M: US\$ 38 bilhões (-26%).

¹⁷⁴ M: US\$ 13,1 bilhões (+2,6%).

¹⁷⁵ M: US\$ 12 bilhões (-8,4%).

¹⁷⁶ M: US\$ 10 bilhões (+27,4%).

¹⁷⁷ M: US\$ 6,9 bilhões (-22,2%).

¹⁷⁸ M: US\$ 5,9 bilhões (+5,1%).

¹⁷⁹ M: US\$ 5,5 bilhões (+4,9%).

¹⁸⁰ M: US\$ 5,5 bilhões (+10,9%).

¹⁸¹ M: US\$ 5,1 bilhões (-3,2%).

2022	2023
1. China (24,8%) (=)	1. China (27%) ¹⁸³ (=)
2. EUA (14,6%) (=)	2. EUA (13%) ¹⁸⁴ (=)
3. Argentina (4,7%) (=)	3. Argentina (5%) ¹⁸⁵ (=)
4. Alemanha (3,1%) (=)	4. Alemanha (3,2%) ¹⁸⁶ (=)
5. Índia (2,5%) (=)	5. Países Baixos (2,6%) ¹⁸⁷ (+1)
6. Países Baixos (2,4%) (+1)	6. México (2,4%) ¹⁸⁸ (+3)
7. Chile (2,3%) (-1)	7. Chile (2,1%) ¹⁸⁹ (=)
8. Espanha (2,2%) (+4)	8. Espanha (2%) ¹⁹⁰ (=)
9. México (2%) (+1)	9. Japão (2%) ¹⁹¹ (+1)
10. Japão (2%) (-1)	10. Índia (2%) ¹⁹² (-5)
11. Coreia do Sul (1,9%) (-3)	11. Rússia (2%) (+3)
12. Canadá (1,7%) (+1)	12. Coreia do Sul (1,8%) (-1)
13. Itália (1,7%) (-2)	13. Itália (1,7%) (=)
14. Rússia (1,6%) (+1)	14. Canadá (1,6%) (-2)
15. Singapura (1,5%) (-1)	15. França (1,5%) (+1)
16. França (1,4%) (-2)	16. Singapura (1,4%) (-1)
17. Arábia Saudita (1,4%) (+6)	17. Arábia Saudita (1,2%) (=)
18. Bélgica (1,3%) (+1)	18. Vietnã (1,2%) (+6)
19. Colômbia (1,2%) (+3)	19. Paraguai (1,1%) (+1)

¹⁸³ X+M: US\$ 157,5 bilhões (+4,9%).

¹⁸⁴ X+M: US\$ 74,8 bilhões (-15,7%).

¹⁸⁵ X+M: US\$ 28,7 bilhões (+0,9%).

¹⁸⁶ X+M: US\$ 18,8 bilhões (-1,5%).

¹⁸⁷ X+M: US\$ 14,9 bilhões (+1,7%).

¹⁸⁸ X+M: US\$ 14,1 bilhões (+14,4%).

¹⁸⁹ X+M: US\$ 12,3 bilhões (-10,6%).

¹⁹⁰ X+M: US\$ 11,8 bilhões (-12,5%).

¹⁹¹ X+M: US\$ 11,7 bilhões (-1,5%).

¹⁹² X+M: US\$ 11,6 bilhões (-23,7%).

2022	2023
20. Paraguai (1,2%) (-3)	20. Bélgica (1,1%) (-2)

Considerando-se o volume e o preço das exportações e importações brasileiras, verifica-se que a corrente de comércio se incrementou nas relações com quase todas as regiões do mundo: África (+31,6%), Oceania (+22%), América do Sul (+5,8%), América do Norte (+3,3%) e Ásia (exclusive Oriente Médio) (+2,4%). Só houve piora no comércio total com a Europa (-7,1%).

Os principais blocos econômicos de destino das exportações, de origem de importações e de maior corrente comercial com o Brasil em 2023 foram:

X	M	X+M
1. Ásia (exclusive Oriente Médio)	1. Ásia (exclusive Oriente Médio)	1. Ásia (exclusive Oriente Médio) ¹⁹³
2. BRICS	2. BRICS	2. BRICS ¹⁹⁴
3. Europa	3. Europa	3. Europa ¹⁹⁵
4. América do Norte	4. América do Norte	4. América do Norte ¹⁹⁶
5. UE	5. UE	5. UE ¹⁹⁷
6. América do Sul	6. América do Sul	6. América do Sul ¹⁹⁸
7. ALADI	7. ALADI	7. ALADI ¹⁹⁹
8. ASEAN	8. MERCOSUL	8. MERCOSUL ²⁰⁰
9. MERCOSUL	9. Aliança do Pacífico	9. Aliança do Pacífico ²⁰¹
10. Aliança do Pacífico	10. UEEA	10. ASEAN ²⁰²

¹⁹³ X: US\$ 152,4 bilhões. M: US\$ 83,3 bilhões. X+M: US\$ 235,7 bilhões. Superávit brasileiro: US\$ 69,1 bilhões.

¹⁹⁴ X: US\$ 112 bilhões. M: US\$ 70,6 bilhões. X+M: US\$ 182,6 bilhões. Superávit brasileiro: US\$ 41,3 bilhões.

¹⁹⁵ X: US\$ 57,6 bilhões. M: US\$ 63,3 bilhões. X+M: US\$ 120,9 bilhões. Déficit brasileiro: US\$ 500 milhões.

¹⁹⁶ X: US\$ 51,2 bilhões. M: US\$ 46,8 bilhões. X+M: US\$ 98,1 bilhões. Superávit brasileiro: US\$ 4,3 bilhões.

¹⁹⁷ X: US\$ 46,2 bilhões. M: US\$ 45,4 bilhões. X+M: US\$ 91,7 bilhões. Superávit brasileiro: US\$ 800 milhões.

¹⁹⁸ X: US\$ 42,9 bilhões. M: US\$ 28,3 bilhões. X+M: US\$ 71,2 bilhões. Superávit brasileiro: US\$ 14,6 bilhões.

¹⁹⁹ X: US\$ 36 bilhões. M: US\$ 21,2 bilhões. X+M: US\$ 57,2 bilhões. Superávit brasileiro: US\$ 14,7 bilhões.

²⁰⁰ X: US\$ 23,5 bilhões. M: US\$ 17,1 bilhões. X+M: US\$ 40,6 bilhões. Superávit brasileiro: US\$ 6,4 bilhões.

²⁰¹ X: US\$ 23,5 bilhões. M: US\$ 13,7 bilhões. X+M: US\$ 37,2 bilhões. Superávit brasileiro: US\$ 9,8 bilhões.

²⁰² X: US\$ 24,4 bilhões. M: US\$ 9,2 bilhões. X+M: US\$ 33,7 bilhões. Superávit brasileiro: US\$ 15,1 bilhões.

Top dez estados exportadores:

1. SP	2. RJ	3. MG	4. MT	5. PR ²⁰³	6. RS ²⁰⁴	7. PA	8. GO	9. SC ²⁰⁵	10. BA ²⁰⁶
-------	-------	-------	-------	----------------------	----------------------	-------	-------	----------------------	-----------------------

c) 2022

O comércio exterior brasileiro bateu, novamente, recorde de corrente, superávit e exportações em 2022. Foram US\$ 334,1 bilhões em exportações e US\$ 272,6 bilhões em importações, resultando em uma corrente de US\$ 606,7 bilhões e um superávit de US\$ 61,5 bilhões. Entre os fatores que afetaram a balança brasileira, destaca-se a retomada da economia mundial, decorrente do aumento da cobertura vacinal e de estímulos fiscais. A recuperação da demanda foi acompanhada de gargalos de oferta, pressionando os preços de diversas *commodities*, o que impulsionou as exportações do Brasil e melhorou seus termos de troca.

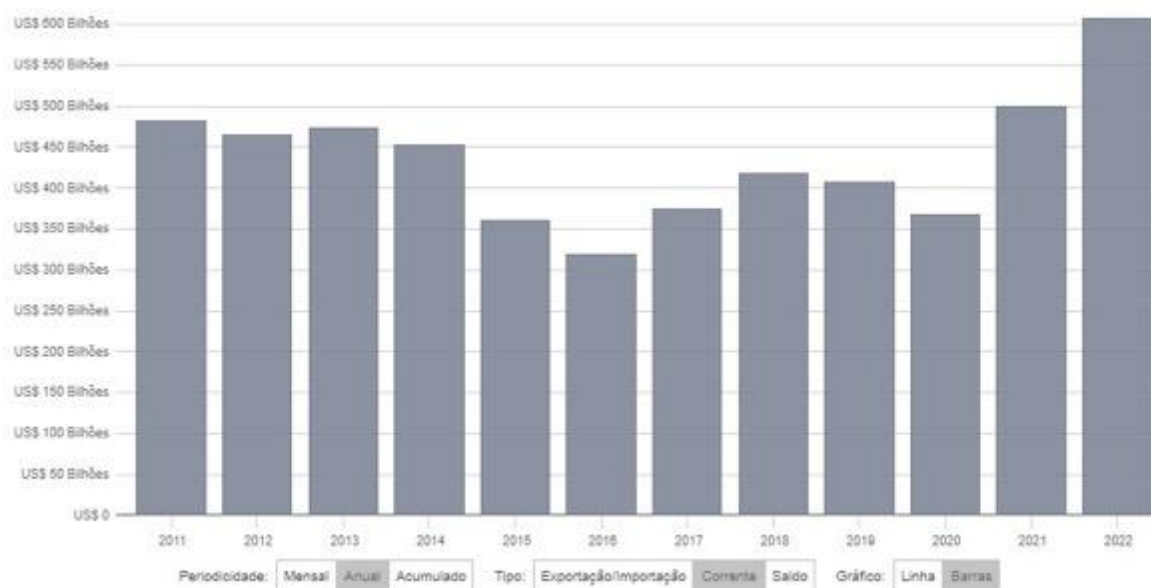


²⁰³ Ganhou uma posição.

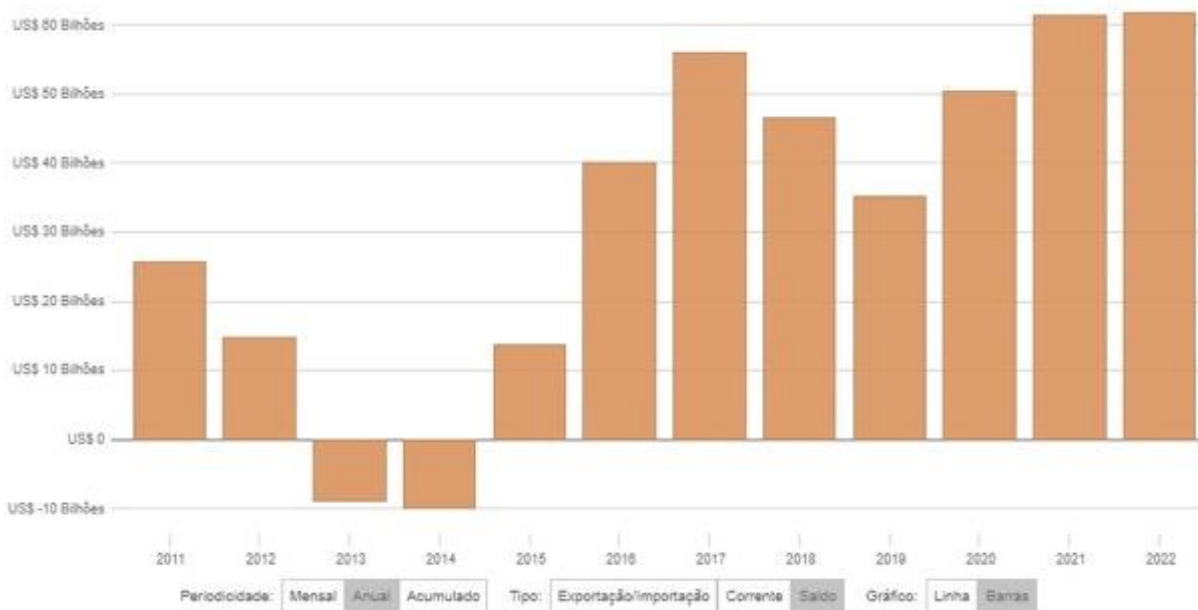
²⁰⁴ Perdeu uma posição.

²⁰⁵ Ganhou uma posição.

²⁰⁶ Perdeu uma posição.



*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



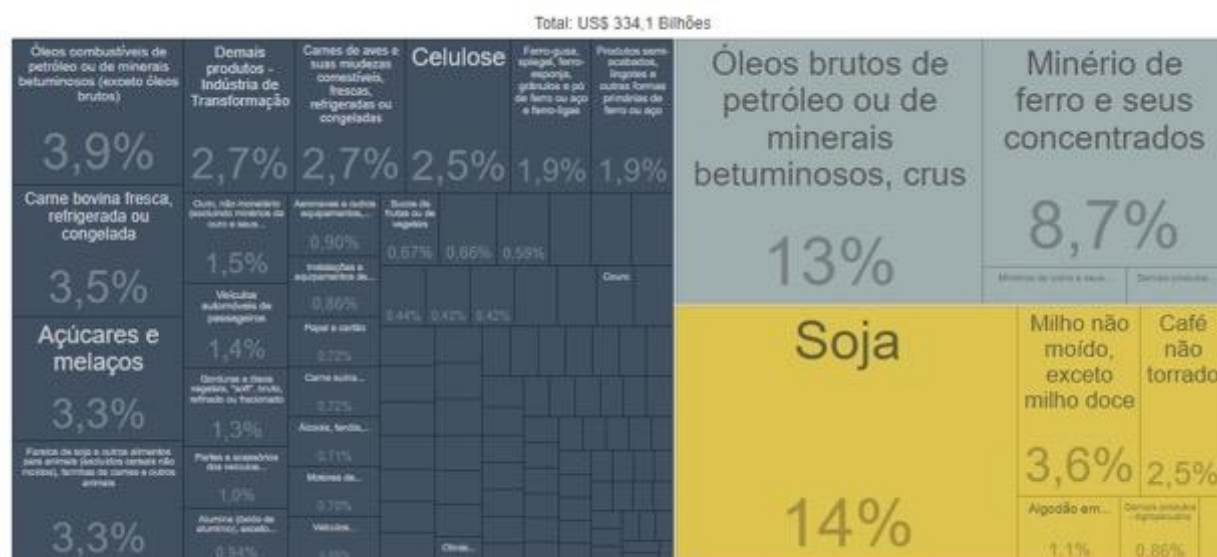
Tal qual ocorreu em 2021, o aumento das exportações não se concentrou em apenas uma região do mundo. Essa diversificação reflete a continuidade de uma recuperação econômica ao redor do globo. Entre os dez maiores destinos das exportações do Brasil, por exemplo, as vendas aumentaram principalmente para Espanha (+79,4%), Singapura (+44,2%), Índia (+31,3%), Chile (+29,6%) e Argentina (+29,2%)²⁰⁷. Entre os setores, houve queda de 4,7% na indústria extrativa e aumentos de 36% na agropecuária e 25,9% na indústria de transformação. A soja, que havia perdido a liderança da balança comercial, em 2021, para os minérios, a recuperou em 2022 (14% do total), contribuindo para o aumento da participação da agropecuária no total das exportações

²⁰⁷ Podemos destacar, ainda, o aumento expressivo das vendas para Israel (+215%) e Irã (+125%).

(22,4%). O bom desempenho externo do agronegócio ocorreu mais pelos elevados preços no mercado internacional do que pelo volume exportado pelo Brasil.

Do total das exportações brasileiras em 2022, 54,2% foram da indústria de transformação, 22,8% da indústria extrativa e 22,4% da agropecuária. Os dez principais produtos exportados pelo Brasil foram:

2021	2022
1. Minério de ferro e concentrados (16%) (+1)	1. Soja (14%)²⁰⁸ (+1)
2. Soja (14%) (-1)	2. Óleos brutos (13%)²⁰⁹ (+1)
3. Óleos brutos (11%) (=)	3. Minério de ferro e concentrados (8,7%)²¹⁰ (-2)
4. Açúcares e melaços (3,3%) (=)	4. Óleos combustíveis (3,9%)²¹¹ (+3)
5. Carne bovina (2,8%) (=)	5. Milho não moído (3,6%)²¹² (+9)
6. Farelos de soja e outros alimentos para animais (2,8%) (=)	6. Carne bovina (3,5%)²¹³ (-1)
7. Óleos combustíveis (2,6%) (+3)	7. Açúcares e melaços (3,3%)²¹⁴ (-3)
8. Carnes de aves (2,5%) (+1)	8. Farelos de soja e outros alimentos para animais (3,3%)²¹⁵ (-2)
9. Celulose (2,4%) (-2)	9. Carnes de aves (2,7%)²¹⁶ (-1)
10. Produtos semiacabados, lingotes e outras formas primárias de ferro ou aço (2,3%) (+4)	10. Celulose (2,5%)²¹⁷ (-1)



Das principais origens de nossas importações, o Brasil comprou mais, principalmente, de Arábia Saudita (+84,2%), Rússia (+37,8%), Índia (+31,5%), EUA (+30,3%) e China (+27,5%). Houve aumento de 22,9% na demanda por bens da indústria da transformação, com destaque para adubos e fertilizantes e óleos combustíveis. A maior variação, entretanto, foi na importação de bens da indústria extrativa (69,8%), com aumento de 148% nas compras de óleos brutos de petróleo. As importações do setor agropecuário cresceram pouco (+6,3%), enquanto as importações de “outros produtos” caíram sobremaneira (-36%), com destaque para a queda na importação de energia elétrica (-49%). O aumento das importações está relacionado à recuperação econômica do Brasil e a elevação dos preços dos bens importados.

Das importações brasileiras em 2022, 89% foram da indústria de transformação, 8,1% da indústria extrativa e 2,1% da agropecuária. Os dez principais produtos importados pelo Brasil foram:

2021	2022
1. Adubos ou fertilizantes químicos (6,9%) (=)	1. Adubos ou fertilizantes químicos (9,1%)²¹⁸ (=)
2. Óleos combustíveis (6,1%) (=)	2. Óleos combustíveis (8,6%)²¹⁹ (=)
3. Medicamentos e produtos farmacêuticos, exceto veterinários (3,7%) (+4)	3. Válvulas e tubos e transistores (4,2%)²²⁰ (+1)
4. Válvulas e tubos e transistores (3,6%) (=)	4. Compostos organo-inorgânicos (3,6%)²²¹ (+3)
5. Equipamentos de telecomunicações (3,5%) (-2)	5. Óleos brutos de petróleo (3,6%)²²² (+ 7)
6. Partes e acessórios de veículos automotivos (3,3%) (=)	6. Partes e acessórios de veículos automotivos (2,8%)²²³ (=)
7. Compostos organo-inorgânicos (2,9%) (-2)	7. Medicamentos e produtos farmacêuticos, exceto veterinários (2,6%)²²⁴ (-4)
8. Gás natural (2,2%) (+3)	8. Inseticidas, rodenticidas, fungicidas e herbicidas (2,5%)²²⁵ (+2)

²¹⁸ Variação: +63,2%. Principais origens: 1. Rússia (23%), 2. Canadá (15%) e 3. China (9,6%).

²¹⁹ Variação: +75,3%. Principais origens: 1. EUA (54%), 2. Índia (11%) e 3. EAU (9,55%).

²²⁰ Variação: +44,5%. Principais origens: 1. China (61%), 2. Coreia do Sul (12%) e Taiwan (9,7%).

²²¹ Variação: +55%. Principais origens: 1. China (50%), 2. Índia (12%) e 3. Alemanha (11%).

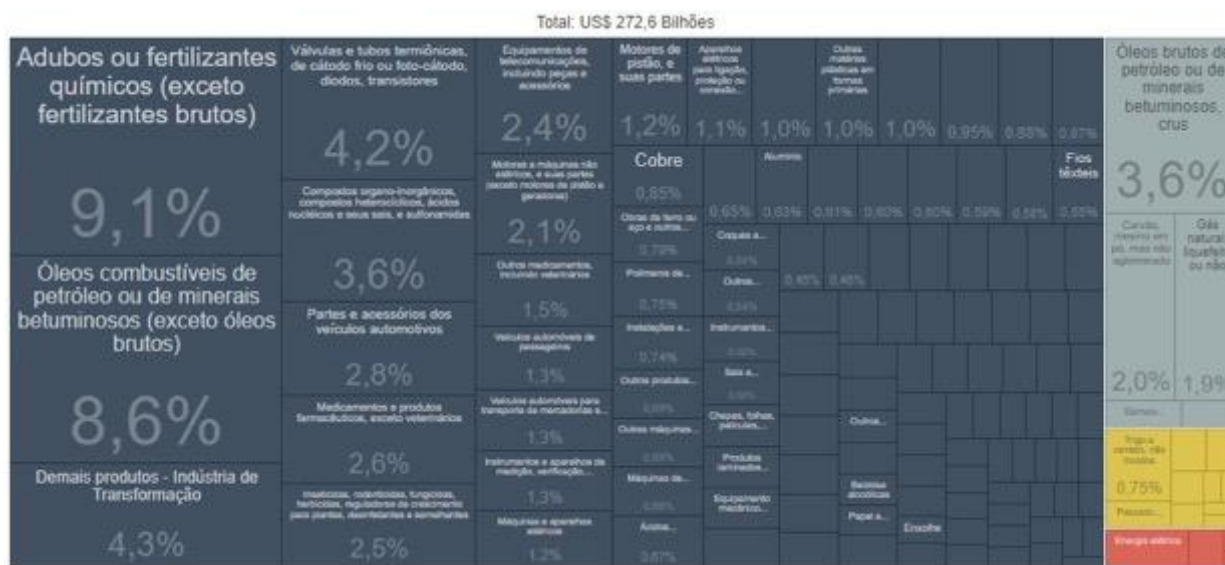
²²² Variação: +148%. Principais origens: 1. Arábia Saudita (32%), 2. EUA (30%) e 3. Nigéria (12%).

²²³ Variação: +5,5%. Principais origens: 1. China (13%), 2. Japão (12%) e Alemanha (11%).

²²⁴ Variação: -12%. Principais origens: 1. Bélgica (17%), 2. China (14%) e 3. EUA (11%).

²²⁵ Variação: +66,6%. Principais origens: 1. China (43%), 2. EUA (18%) e Índia (9,9%).

2021	2022
9. Motores e máquinas não elétricos e suas partes (1,9%) (+2)	9. Equipamentos de telecomunicações (2,4%)²²⁶ (-4)
10. Inseticidas, rodenticidas, fungicidas e herbicidas (1,9%) (-1)	10. Motores e máquinas não elétricos e suas partes (2,1%)²²⁷ (-1)



Os vinte principais destinos das exportações brasileiras foram:

2021	2022
1. China (31%) (=)	1. China (26,8%)²²⁸ (=)
2. EUA (11%) (=)	2. EUA (11,2%)²²⁹ (=)
3. Argentina (4,2%) (=)	3. Argentina (4,6%)²³⁰ (=)
4. Países Baixos (3,3%) (=)	4. Países Baixos (3,6%)²³¹ (=)
5. Chile (2,5%) (+4)	5. Espanha (2,9%)²³² (+5)
6. Singapura (2,1%) (+6)	6. Chile (2,7%)²³³ (-1)

²²⁶ Variação: -13%. Principais origens: 1. China (63%), 2. Vietnã (13%) e 3. EUA (5,4%).

²²⁷ Variação: +36,2%. Principais origens: 1. EUA (74%), 2. França (13%) e 3. Alemanha (2,6%).

²²⁸ X: US\$ 89,4 bilhões (+1,7%).

²²⁹ X: US\$ 37,4 bilhões (+20,2%).

²³⁰ X: US\$ 15,3 bilhões (+29,2%).

²³¹ X: US\$ 11,9 bilhões (+28%).

²³² X: US\$ 9,7 bilhões (+79,4%).

²³³ X: US\$ 9,1 bilhões (+29,6%).

2021	2022
7. Coreia do Sul (2%) (+4)	7. Singapura (2,5%) ²³⁴ (-1)
8. México (2%) (+2)	8. México (2,1%) ²³⁵ (=)
9. Japão (2%) (-3)	9. Japão (2%) ²³⁶ (=)
10. Espanha (1,9%) (-2)	10. Índia (1,9%) ²³⁷ (+3)
11. Alemanha (1,8%) (-4)	11. Alemanha (1,9%) (=)
12. Canadá (1,8%) (-7)	12. Coreia do Sul (1,9%) (-5)
13. Índia (1,7%) (+2)	13. Canadá (1,6%) (-1)
14. Malásia (1,7%) (-1)	14. Colômbia (1,5%) (+3)
15. Itália (1,4%) (-1)	15. Itália (1,5%) (=)
16. Bélgica (1,2%) (+1)	16. Bélgica (1,3%) (=)
17. Colômbia (1,2%) (+3)	17. Portugal (1,3%) (+6)
18. Turquia (1,1%) (-1)	18. Irã (1,3%) (+15)
19. Reino Unido (1,1%) (-1)	19. Malásia (1,1%) (-5)
20. Peru (1,1%) (+10)	20. Reino Unido (1,1%) (-1)



²³⁴ X: US\$ 8,4 bilhões (+44,2%).

²³⁵ X: US\$ 7,1 bilhões (+26,8%).

²³⁶ X: US\$ 6,6 bilhões (+19,5%).

²³⁷ X: US\$ 6,3 bilhões (+31,3%).

As vinte principais origens das importações brasileiras foram:

2021	2022
1. China (22%) (=)	1. China (22,3%) ²³⁸ (=)
2. EUA (18%) (=)	2. EUA (18,8%) ²³⁹ (=)
3. Argentina (5,4%) (+1)	3. Argentina (4,8%) ²⁴⁰ (=)
4. Alemanha (5,2%) (-1)	4. Alemanha (4,7%) ²⁴¹ (=)
5. Índia (3,1%) (+2)	5. Índia (3,2%) ²⁴² (=)
6. Rússia (2,6%) (+7)	6. Rússia (2,9%) ²⁴³ (=)
7. Itália (2,5%) (+2)	7. Itália (2%) ²⁴⁴ (=)
8. Japão (2,3%) (-2)	8. Coreia do Sul (2%) ²⁴⁵ (+1)
9. Coreia do Sul (2,3%) (-4)	9. Arábia Saudita (1,9%) ²⁴⁶ (+6)
10. França (2,2%) (-2)	10. Japão (1,9%) ²⁴⁷ (-2)
11. México (2,1%) (-1)	11. México (1,9%) (=)
12. Chile (2%) (=)	12. Canadá (1,9%) (+6)
13. Paraguai (1,6%) (-2)	13. França (1,8%) (-3)
14. Espanha (1,5%) (=)	14. Chile (1,7%) (-2)
15. Arábia Saudita (1,3%) (+5)	15. Espanha (1,4%) (-1)
16. Vietnã (1,3%) (-1)	16. Paraguai (1,3%) (-3)
17. Taiwan (1,2%) (=)	17. Bélgica (1,3%) (+3)
18. Canadá (1,2%) (=)	18. Vietnã (1,1%) (-2)
19. Reino Unido (1,2%) (-3)	19. Taiwan (1%) (-2)

²³⁸ M: US\$ 60,7 bilhões (+27,5%).

²³⁹ M: US\$ 51,3 bilhões (+30,3%).

²⁴⁰ M: US\$ 13,1 bilhões (+9,6%).

²⁴¹ M: US\$ 12,8 bilhões (+12,9%).

²⁴² M: US\$ 8,9 bilhões (+31,5%).

²⁴³ M: US\$ 7,9 bilhões (+37,8%).

²⁴⁴ M: US\$ 5,6 bilhões (+1,6%).

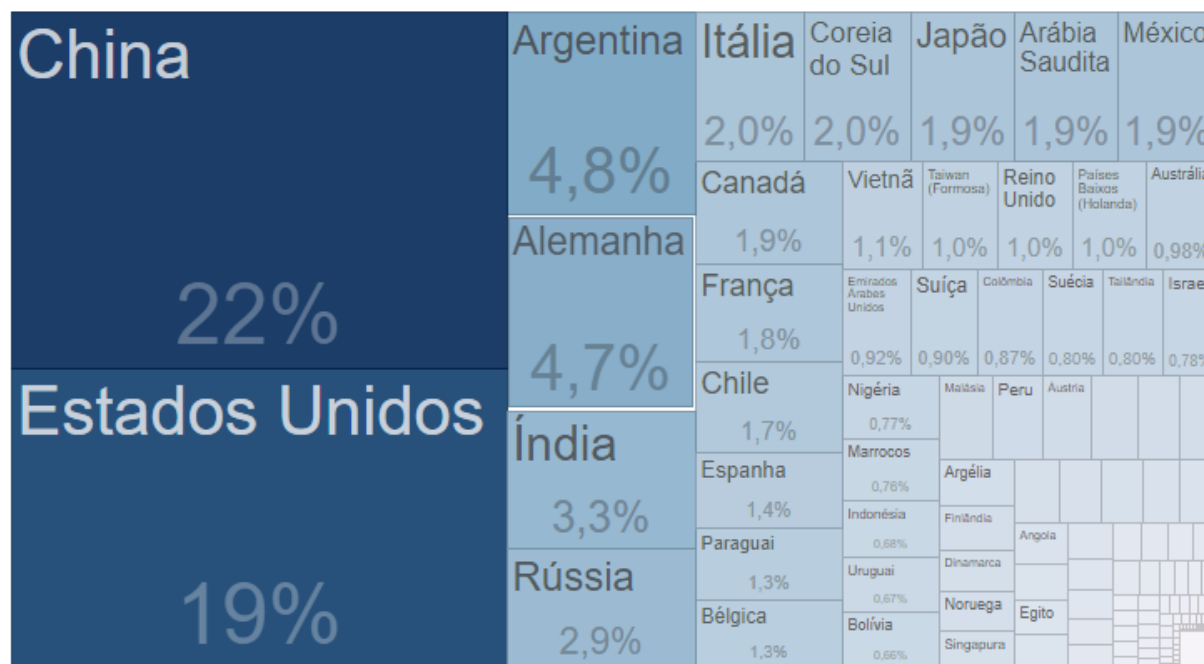
²⁴⁵ M: US\$ 5,5 bilhões (+6,9%).

²⁴⁶ M: US\$ 5,3 bilhões (+84,2%).

²⁴⁷ M: US\$ 5,3 bilhões (+3%).

2021	2022
20. Bélgica (1,1%) (+2)	20. Reino Unido (1%) (-1)

Jan-Dez/2022



Os vinte principais parceiros comerciais do Brasil foram²⁴⁸:

2021	2022
1. China (27,1%) (=)	1. China (24,8%) ²⁴⁹ (=)
2. EUA (14,1%) (=)	2. EUA (14,6%) ²⁵⁰ (=)
3. Argentina (4,8%) (=)	3. Argentina (4,7%) ²⁵¹ (=)
4. Alemanha (3,3%) (=)	4. Alemanha (3,1%) ²⁵² (=)
5. Índia (2,3%) (+5)	5. Índia (2,5%) ²⁵³ (=)
6. Chile (2,3%) (+5)	6. Países Baixos (2,4%) ²⁵⁴ (+1)

²⁴⁸ Parceiros com os quais o Brasil teve superávit estão em verde; aqueles com os quais teve déficit, em vermelho.

²⁴⁹ X+M: US\$ 150,2 bilhões (+10,8%).

²⁵⁰ X+M: US\$ 88,7 bilhões (+25,8%).

²⁵¹ X+M: US\$ 28,4 bilhões (+19,4%).

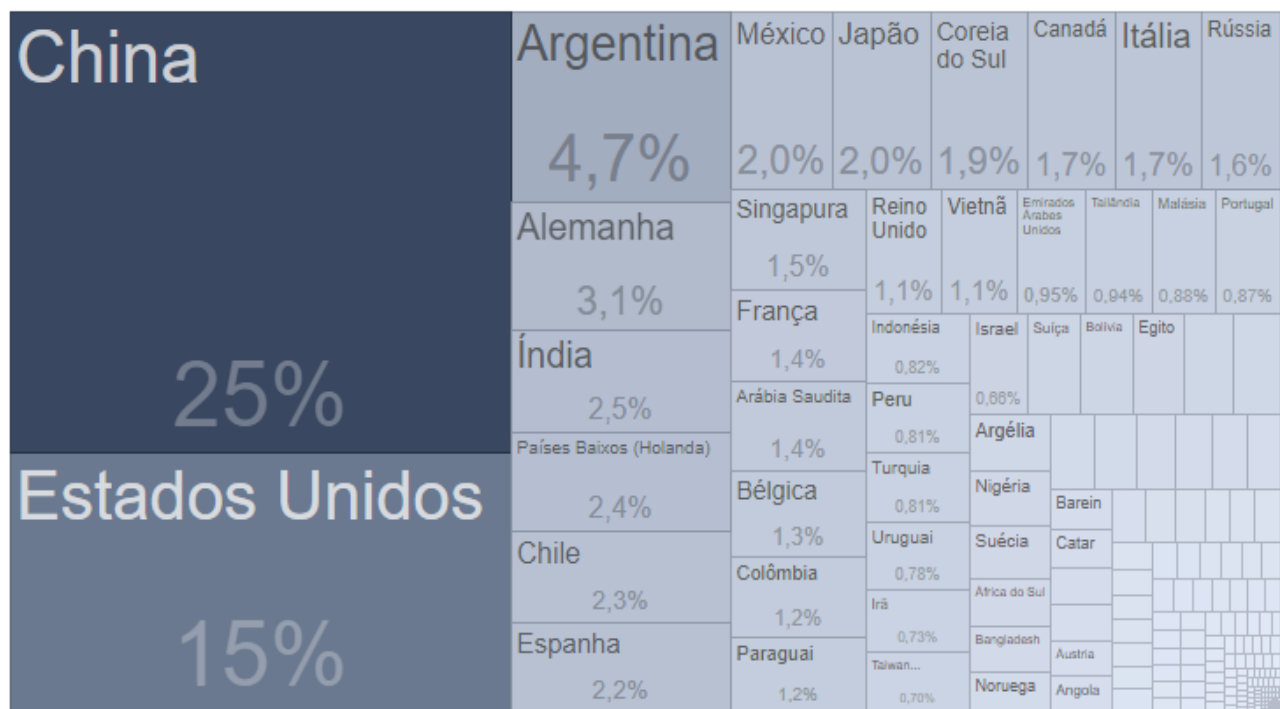
²⁵² X+M: US\$ 19,1 bilhões. (+16,4%).

²⁵³ X+M: US\$ 15,2 bilhões (+31,4%).

²⁵⁴ X+M: US\$ 14,7 bilhões (+28,6%).

2021	2022
7. Países Baixos (2,3%) (=)	7. Chile (2,3%) ²⁵⁵ (-1)
8. Coreia do Sul (2,2%) (-2)	8. Espanha (2,2%) ²⁵⁶ (+4)
9. Japão (2,1%) (-4)	9. México (2%) ²⁵⁷ (1)
10. México (2%) (-2)	10. Japão (2%) ²⁵⁸ (-1)
11. Itália (1,9%) (-2)	11. Coreia do Sul (1,9%) (-3)
12. Espanha (1,8%) (=)	12. Canadá (1,7%) (+1)
13. Canadá (1,5%) (=)	13. Itália (1,7%) (-2)
14. França (1,5%) (=)	14. Rússia (1,6%) (+1)
15. Rússia (1,5%) (+5)	15. Singapura (1,5%) (+1)
16. Singapura (1,3%) (+2)	16. França (1,4%) (-2)
17. Paraguai (1,3%) (-1)	17. Arábia Saudita (1,4%) (+6)
18. Malásia (1,3%) (+1)	18. Bélgica (1,3%) (+1)
19. Bélgica (1,2%) (+2)	19. Colômbia (1,2%) (+3)
20. Reino Unido (1,1%) (-4)	20. Paraguai (1,2%) (-3)

Jan-Dez/2022



Os principais blocos econômicos de destino das exportações, de origem de importações e de maior corrente comercial com o Brasil em 2022 foram:

X	M	X+M
1. Ásia (exclusive Oriente Médio)	1. Ásia (exclusive Oriente Médio)	1. Ásia (exclusive Oriente Médio) ²⁵⁹
2. Europa	2. América do Norte ²⁶⁰	2. Europa ²⁶¹
3. UE ²⁶²	3. Europa ²⁶³	3. América do Norte ²⁶⁴
4. América do Norte ²⁶⁵	4. UE	4. UE ²⁶⁶
5. América do Sul	5. América do Sul	5. América do Sul ²⁶⁷
6. ASEAN	6. MERCOSUL	6. MERCOSUL ²⁶⁸
7. MERCOSUL	7. Oriente Médio ²⁶⁹	7. ASEAN ²⁷⁰
8. Oriente Médio	8. ASEAN ²⁷¹	8. Oriente Médio ²⁷²
9. África	9. África	9. África ²⁷³

²⁵⁹ X: US\$ 139,6 bi. M: US\$ 94,5 bilhões. X+M: US\$ 234,1 bilhões. Superávit brasileiro: US\$ 45,1 bilhões.

²⁶⁰ Ganhou uma posição.

²⁶¹ X: US\$ 63,3 bilhões. M: US\$ 60,3 bilhões. X+M: US\$ 123,6 bilhões. Superávit brasileiro: US\$ 3 bilhões.

²⁶² Ganhou uma posição.

²⁶³ Perdeu uma posição.

²⁶⁴ X: US\$ 49,9 bilhões. M: US\$ 61,8 bilhões. X+M: US\$ 111,7 bilhões. Déficit brasileiro: US\$ 11,9 bilhões.

²⁶⁵ Perdeu uma posição.

²⁶⁶ X: US\$ 50,9 bilhões. M: US\$ 44,3 bilhões. X+M: US\$ 95,2 bilhões. Superávit brasileiro: US\$ 6,6 bilhões. Dos produtos exportados para a UE, 49% foram da indústria de transformação, 27% da indústria extrativa e 23% da agropecuária. Principais produtos exportados: 1. óleos brutos de petróleo (18%); 2. farelos de soja (9,2%); 3. café não torrado (8,6%); 4. soja (8,2%); 5. milho não moído (4,5%). Das importações da UE, 99% foram da indústria de transformação, 0,58% da agropecuária e 0,35% da indústria extrativa. Principais produtos importados: 1. medicamentos e produtos farmacêuticos, exceto veterinários (8%); 2. partes e acessórios de veículos automotivos (5,6%); 3. óleos combustíveis (5%); 4. demais produtos da indústria de transformação (4,8%); 5. outros medicamentos, exceto veterinários (4,7%).

²⁶⁷ X: US\$ 44 bilhões. M: US\$ 29,8 bilhões. X+M: US\$ 73,8 bilhões. Superávit brasileiro: US\$ 14,2 bilhões.

²⁶⁸ X: US\$ 21,8 bilhões. M: US\$ 18,6 bilhões. X+M: US\$ 40,4 bilhões. Superávit brasileiro: US\$ 3,2 bilhões. Dos produtos exportados para o MERCOSUL, 91% foram da indústria de transformação, 4,3% da indústria extrativa e 2,9% da agropecuária. Principais produtos exportados: 1. veículos de automóveis e passageiros (8,8%); 2. partes e acessórios de veículos automotivos (7,8%); 3. demais produtos da indústria de transformação (4,5%); 4. papel e cartão (2,9%); 5. minérios de ferro e seus concentrados (2,6%). Dos produtos importados do MERCOSUL, 71% foram da indústria de transformação, 18% da agropecuária e 2,5% da indústria extrativa. Principais produtos importados: 1. veículos automóveis para transporte de mercadorias e usos especiais (15%); 2. veículos automóveis de passageiros (11%); 3. trigo e centeio, não moídos (9,7%); 4. energia elétrica (7,8%); 5. demais produtos da indústria de transformação (3,5%).

²⁶⁹ Ganhou uma posição.

²⁷⁰ X: US\$ 23,9 bilhões. M: US\$ 10 bilhões. X+M: US\$ 33,9 bilhões. Superávit brasileiro: US\$ 13,9 bilhões.

²⁷¹ Perdeu uma posição.

²⁷² X: US\$ 17,2 bilhões. M: US\$ 13,2 bilhões. X+M: US\$ 30,4 bilhões. Superávit brasileiro: US\$ 4 bilhões.

²⁷³ X: US\$ 12,8 bilhões. M: US\$ 8,5 bilhões. X+M: US\$ 21,3 bilhões. Superávit brasileiro: US\$ 4,3 bilhões.

X	M	X+M
10. CAN	10. CAN	10. CAN ²⁷⁴

Top dez estados brasileiros exportadores:

1. SP	2. RJ ²⁷⁵	3. MG ²⁷⁶	4. MT ²⁷⁷	5. RS ²⁷⁸	6. PR ²⁷⁹	7. PA ²⁸⁰	8. GO ²⁸¹	9. BA	10. SC ²⁸²
-------	----------------------	----------------------	----------------------	----------------------	----------------------	----------------------	----------------------	-------	-----------------------

d) 2021

O comércio exterior brasileiro bateu recorde de corrente, superávit e exportações em 2021. Foram US\$ 280,8 bilhões em exportações²⁸³ e US\$ 219,4 bilhões em importações²⁸⁴, resultando em uma corrente de US\$ 500,2 bilhões²⁸⁵ e um superávit de US\$ 61,4 bilhões²⁸⁶. Entre os fatores que afetaram a balança brasileira, destaca-se a retomada da economia mundial, decorrente do aumento da cobertura vacinal e de estímulos fiscais. A recuperação da demanda foi acompanhada de gargalos de oferta, pressionando os preços de diversas *commodities*, o que impulsionou as exportações do Brasil e melhorou seus termos de troca.²⁸⁷

Enquanto em 2020 o aumento das exportações concentrou-se na Ásia, em 2021 houve uma maior diversificação, em razão da recuperação economia mundial mais homogênea. As vendas externas aumentaram principalmente para EUA (+45%), Mercado Comum do Sul (MERCOSUL, +37%), Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês, +36%), União Europeia (UE, +32%) e China (+30%).

Entre os setores, houve aumento de 62% da exportação de produtos da indústria extrativa,²⁸⁸ 26% da indústria de transformação²⁸⁹ e 22% da agropecuária²⁹⁰. A soja, que havia assumido a liderança da balança comercial em 2014, perdeu o posto para minérios em 2021,

²⁷⁴ X: US\$ 11,5 bilhões. M: US\$ 5,7 bilhões. X+M: US\$ 17,2 bilhões. Superávit brasileiro: US\$ 5,8 bilhões.

²⁷⁵ Ganhou uma posição.

²⁷⁶ Perdeu uma posição.

²⁷⁷ Ganhou uma posição.

²⁷⁸ Ganhou uma posição.

²⁷⁹ Ganhou uma posição.

²⁸⁰ Perdeu três posições.

²⁸¹ Ganhou três posições.

²⁸² Perdeu duas posições.

²⁸³ +34% em relação a 2020, superando o recorde anterior de US\$ 253,7 bilhões, de 2011.

²⁸⁴ +38%, representando o melhor resultado desde 2014. O recorde de valor importado, contudo, ainda é de 2013, que foi de US\$ 241,5 bilhões.

²⁸⁵ +36%, ultrapassando o recorde anterior de US\$ 481,6 bilhões, de 2011.

²⁸⁶ +21%, ficando acima do antigo recorde de US\$ 56 bilhões, de 2017.

²⁸⁷ Os preços das exportações aumentaram 28%, ao passo que as quantidades exportadas cresceram 3,5%. Os preços das importações cresceram 14%, enquanto as quantidades importadas aumentaram 22%. Note-se que o preço médio de nossas exportações cresceu mais que o de nossas importações.

²⁸⁸ Impulsionado pelo minério de ferro e o petróleo.

²⁸⁹ Com destaque para aço semiacabado, óleos combustíveis, ferro gusa, máquinas e equipamentos para engenharia e construção e automóveis de passageiros.

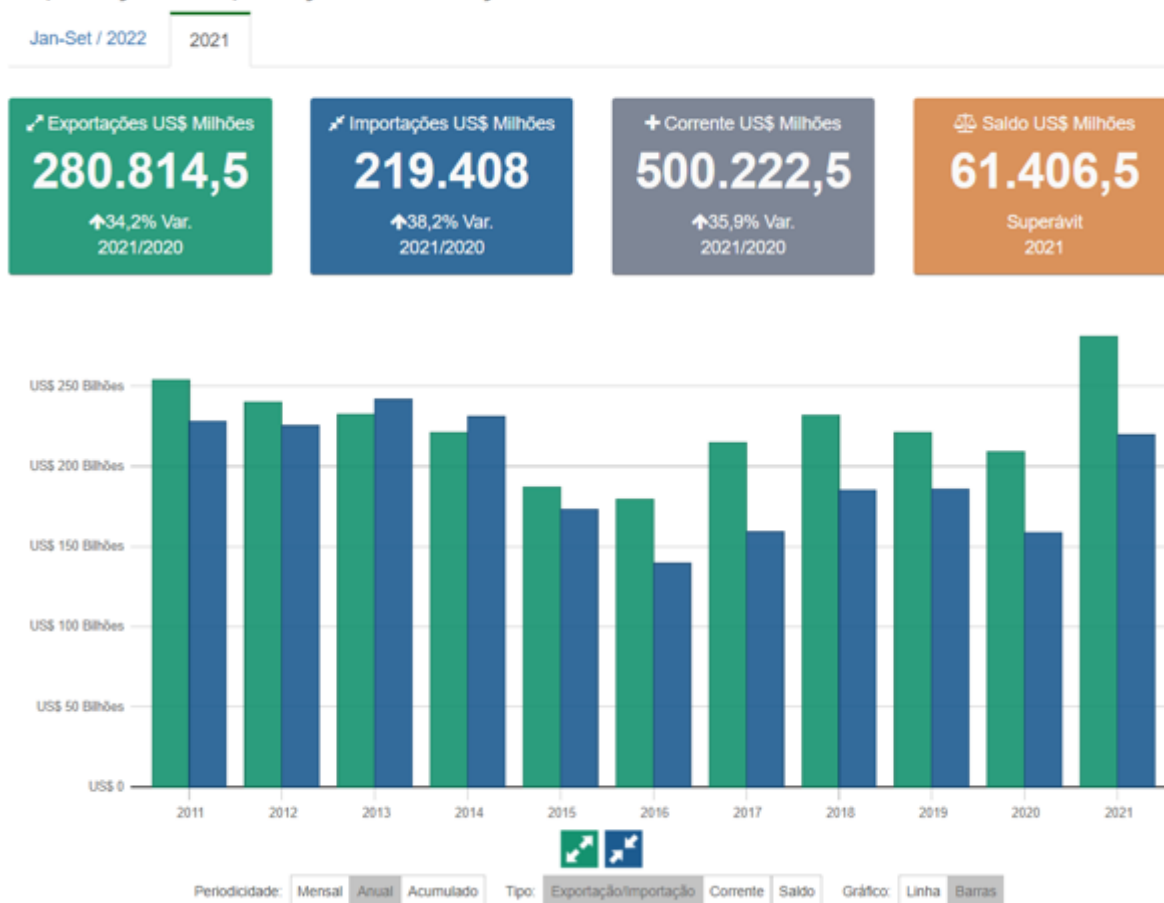
²⁹⁰ Principalmente com a soja.

contribuindo para a perda de participação do agronegócio no total das exportações²⁹¹. O bom desempenho externo do agronegócio ocorreu mais pelos elevados preços no mercado internacional do que pelo volume exportado pelo Brasil²⁹².

O Brasil comprou mais, principalmente, do MERCOSUL (+45%), EUA (+41%), China (+37%), ASEAN (+31%) e UE (+26%). Houve aumento de 46% na demanda por insumos e produtos intermediários, como insumos agrícolas²⁹³, eletroeletrônicos e petroquímicos. Também aumentaram as importações de medicamentos (+77%), especificamente vacinas, de combustíveis (+82%) e de energia elétrica (+90%). O aumento das importações está relacionado à recuperação econômica do Brasil e a elevação dos preços dos bens importados.

Brasil: Informações Gerais

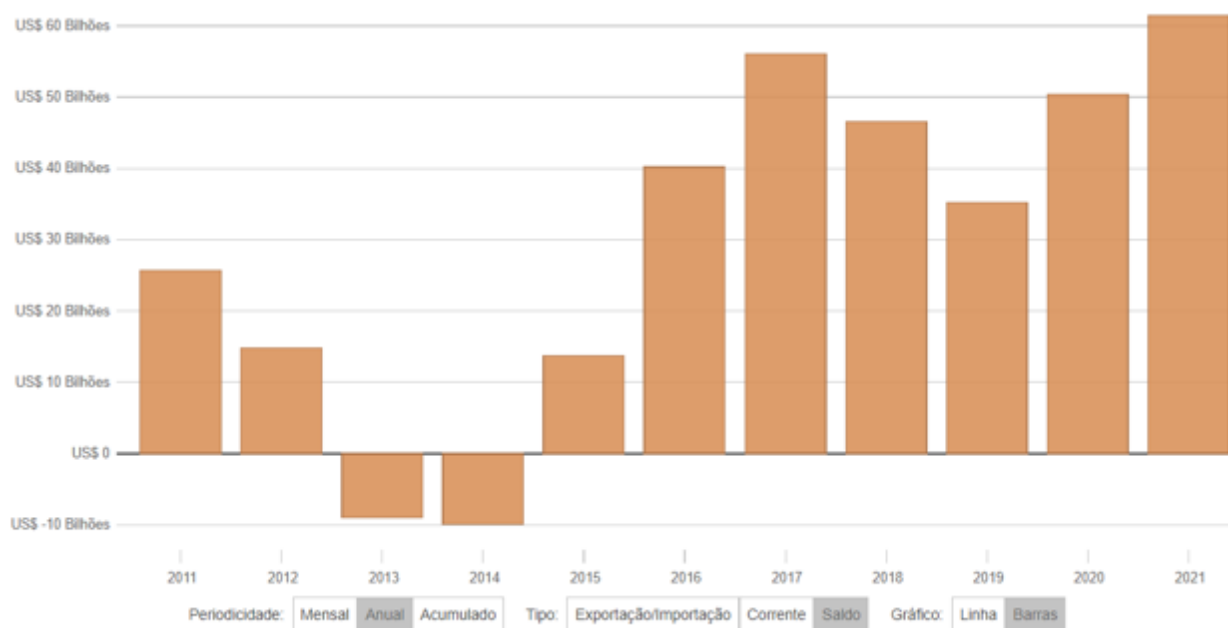
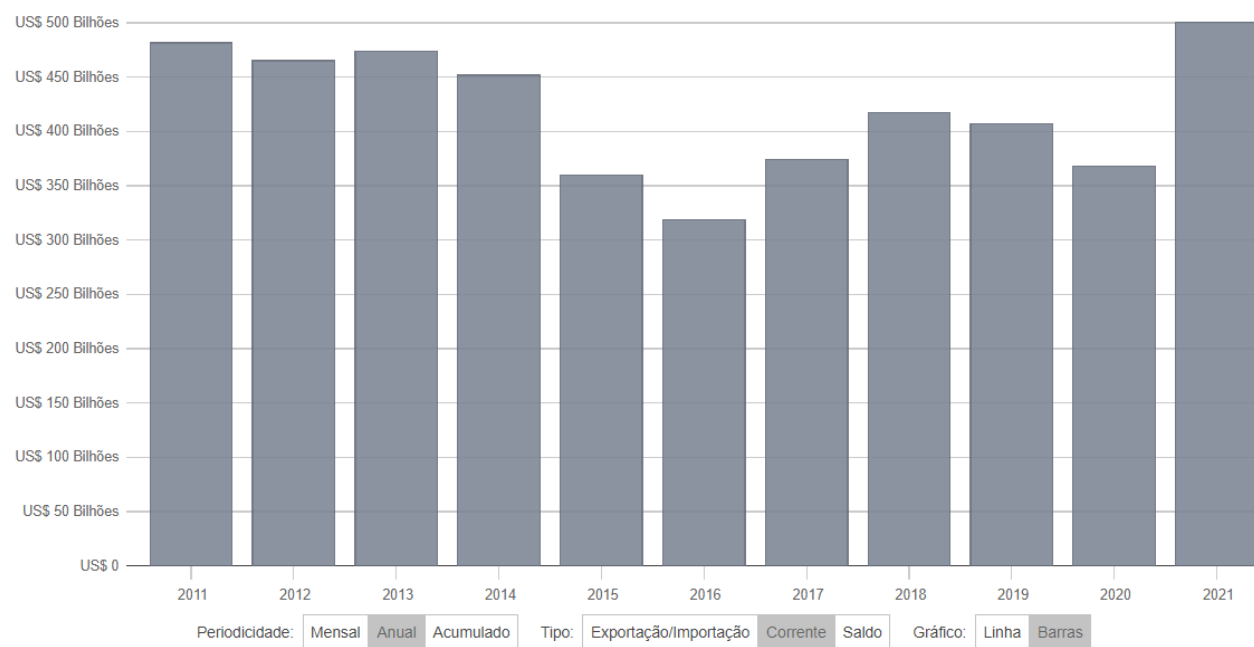
Exportações, Importações e Balança Comercial



²⁹¹ Em 2021, as exportações do complexo soja (grãos, farelo e óleo) somaram US\$ 48,5 bilhões, um pouco abaixo dos US\$ 48,7 bilhões dos minérios. Com isso, a participação do agronegócio nas exportações totais do País voltou para 43% (em 2020, com a disparada das receitas com soja e carnes, e devido à desaceleração das exportações de minérios, a participação do agronegócio havia atingido 48%). A soja em grãos, de todo modo, continua sendo o carro-chefe do agronegócio (US\$ 39 bilhões de exportações).

²⁹² Em alguns casos, como o do milho, houve forte desaceleração nas vendas externas e aumento das importações, em razão da quebra da safra nacional.

²⁹³ Os gastos com fertilizantes aumentaram 89% em 2021 em relação a 2020. Ademais, a expansão da área forçou o País a elevar também as compras de agroquímicos: os gastos com produtos como inseticidas, herbicidas e fungicidas elevaram-se em 12%.



Do total das exportações brasileiras em 2021, 51% foram da indústria de transformação, 29% da indústria extrativa e 20% da agropecuária. Os dez principais produtos exportados foram:

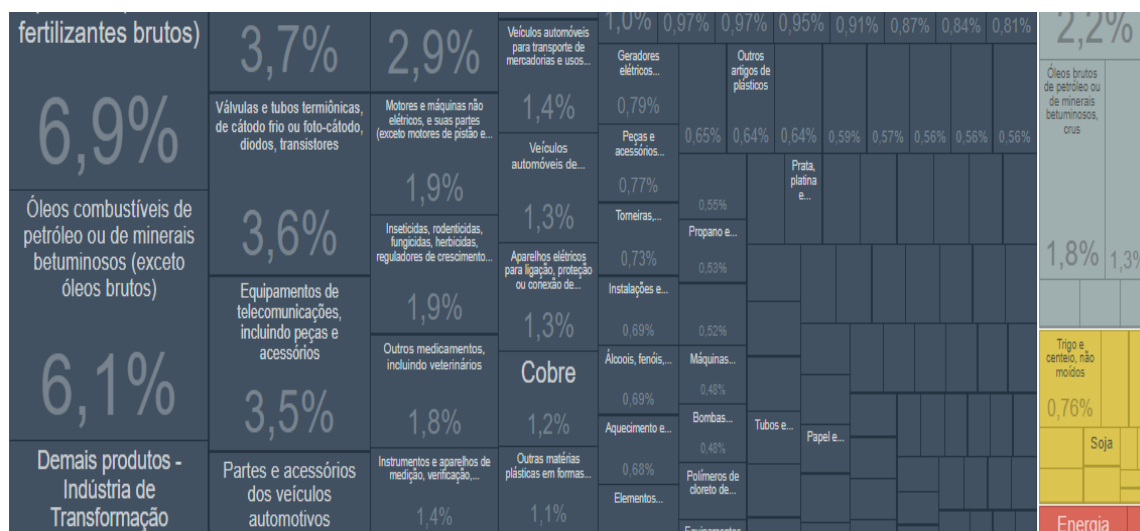
2020	2021
Soja	1. Minério de ferro e concentrados (16%)²⁹⁴ (+1)
Minério de ferro e concentrados	2. Soja (14%)²⁹⁵ (-1)
Óleos brutos	3. Óleos brutos (11%)²⁹⁶ (=)

²⁹⁴ Variação: +73%. Principais destinos: 1. China (65%), 2. Malásia (6%), 3. Japão (4%) e 3. Bahrein (4%).

²⁹⁵ Variação: +35%. Principais destinos: 1. China (70%), 2. Espanha (4%) e 3. Tailândia (3%).

²⁹⁶ Variação: +56%. Principais destinos: 1. China (47%), 2. EUA (10%) e 3. Índia (7%).

2020	2021
2. Óleos combustíveis	2. Óleos combustíveis (6,1%)³⁰⁵ (=)
3. Equipamentos de telecomunicações	3. Medicamentos e produtos farmacêuticos, exceto veterinários (3,7%)³⁰⁶ (+4)
4. Válvulas e tubos e transistores	4. Válvulas e tubos e transistores (3,6%)³⁰⁷ (=)
5. Compostos organo-inorgânicos	5. Equipamentos de telecomunicações (3,5%)³⁰⁸ (-2)
6. Partes e acessórios de veículos automotivos	6. Partes e acessórios de veículos automotivos (3,3%)³⁰⁹ (=)
7. Medicamentos e produtos farmacêuticos, exceto veterinários	7. Compostos organo-inorgânicos (2,9%)³¹⁰ (-2)
8. Plataformas, embarcações e outras estruturas flutuantes	8. Gás natural (2,2%)³¹¹ (+3)
9. Inseticidas, rodenticidas, fungicidas e herbicida	9. Motores e máquinas não elétricos e partes (1,9%)³¹² (+2)
10. Outros medicamentos, incluindo veterinários	10. Inseticidas, rodenticidas, fungicidas e herbicidas (1,9%)³¹³ (-1)



³⁰⁵ Variação: +82%. Principais origens: 1. EUA (55%), 2. Índia (10%) e 3. EAU (5%).

³⁰⁶ Variação: +77%. Principais origens: 1. EUA (30%), 2. China (22%) e Bélgica (10%).

³⁰⁷ Variação: +45%. Principais origens: 1. China (49%), 2. Coreia do Sul (15%) e Taiwan (13%).

³⁰⁸ Variação: +12%. Principais origens: 1. China (64%), 2. Vietnã (12%) e 3. EUA (4%).

³⁰⁹ Variação: +41%. Principais origens: 1. Japão (13%), 2. China (12%) e Alemanha (12%).

³¹⁰ Variação: +25%. Principais origens: 1. China (38%), 2. Alemanha (15%) e 3. Índia (14%).

³¹¹ Variação: +298%. Principais origens: 1. EUA (69%), 2. Bolívia (25%) e 3. Trinidad e Tobago (3,1%).

³¹² Variação: +27%. Principais origens: 1. EUA (71%), 2. França (13%) e 3. Turquia (2,4%).

³¹³ Variação: +12%. Principais origens: 1. EUA (23%), 2. China (22%) e Índia (14%).

Os vinte principais destinos das exportações brasileiras foram:

2020	2021
1. China	1. China (31%) ³¹⁴ (=)
2. EUA	2. EUA (11%) ³¹⁵ (=)
3. Argentina	3. Argentina (4,2%) ³¹⁶ (=)
4. Países Baixos	4. Países Baixos (3,3%) (=)
5. Canadá	5. Chile (2,5%) (+4)
6. Japão	6. Singapura (2,1%) (+6)
7. Alemanha	7. Coreia do Sul (2%) (+4)
8. Espanha	8. México (2%) (+2)
9. Chile	9. Japão (2%) (-3)
10. México	10. Espanha (1,9%) (-2)
11. Coreia do Sul	11. Alemanha (1,8%) (-4)
12. Singapura	12. Canadá (1,8%) (-7)
13. Malásia	13. Índia (1,7%) (+2)
14. Itália	14. Malásia (1,7%) (-1)
15. Índia	15. Itália (1,4%) (-1)
16. Turquia	16. Bélgica (1,2%) (+1)
17. Bélgica	17. Colômbia (1,2%) (+3)
18. Reino Unido	18. Turquia (1,1%) (-1)

³¹⁴ Dos produtos exportados para a China, 50% foram da indústria extrativa, 32% da agropecuária e 17% da indústria de transformação. Principais produtos exportados: 1. minério de ferro e seus concentrados (33%); 2. soja (31%); 3. óleos brutos (16%); 4. carne bovina (4,4%); celulose (3,2%).

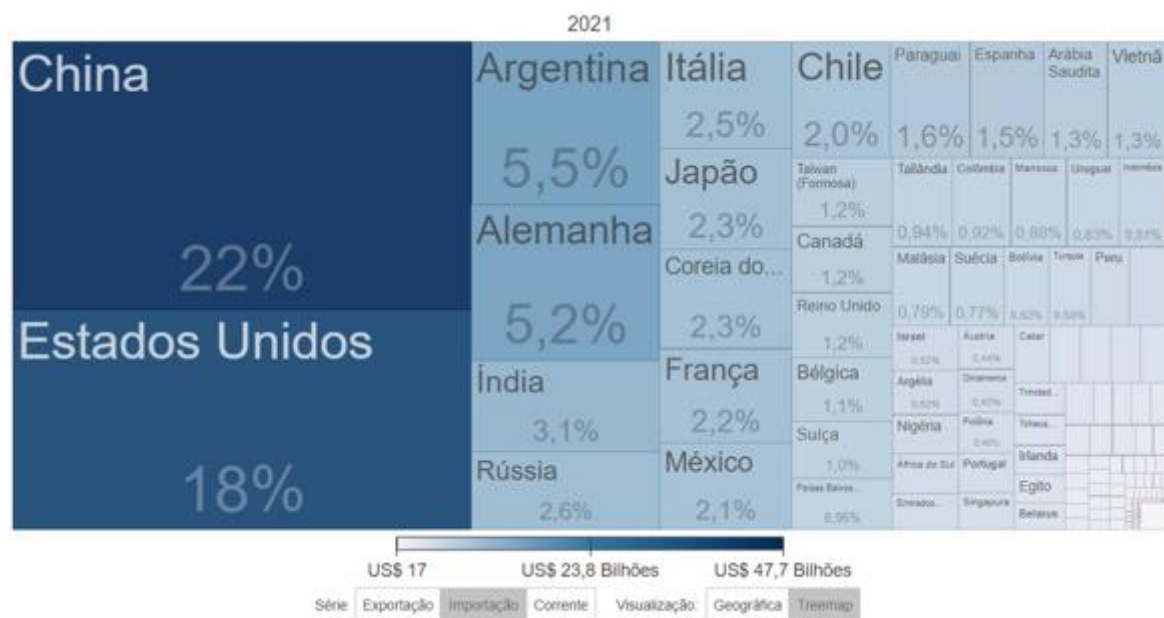
³¹⁵ Dos produtos exportados para os EUA, 82% foram da indústria de transformação, 12% da indústria extrativa e 5,2% da agropecuária. Principais produtos exportados: 1. produtos semiacabados, lingotes e outras formas primárias de ferro ou aço (15%); 2. óleos brutos (9,9%); 3. aeronaves e outros equipamentos, incluindo suas partes (5%); 4. ferro-gusa (3,9%); 5. café não torrado (3,6%).

³¹⁶ Dos produtos exportados para a Argentina, 92% foram da indústria de transformação, 5,7% da indústria extrativa e 2,2% da agropecuária. Principais produtos exportados: 1. veículos automóveis de passageiros (11%); 2. partes e acessórios de veículos automotivos (9,6%); 3. minério de ferro e seus concentrados (5,5%); 4. produtos semiacabados, lingotes e outras formas primárias de ferro ou aço (3,8%); 5. veículos automóveis para transporte de mercadorias (3,1%).

2020	2021
4. Argentina	4. Alemanha (5,2%) (-1)
5. Coreia do Sul	5. Índia (3,1%) (+2)
6. Japão	6. Rússia (2,6%) (+7)
7. Índia	7. Itália (2,5%) (+2)
8. França	8. Japão (2,3%) (-2)
9. Itália	9. Coreia do Sul (2,3%) (-4)
10. México	10. França (2,2%) (-2)
11. Paraguai	11. México (2,1%) (-1)
12. Chile	12. Chile (2%) (=)
13. Rússia	13. Paraguai (1,6%) (-2)
14. Espanha	14. Espanha (1,5%) (=)
15. Vietnã	15. Arábia Saudita (1,3%) (+5)
16. Reino Unido	16. Vietnã (1,3%) (-1)
17. Taiwan (Formosa)	17. Taiwan (1,2%) (=)
18. Canadá	18. Canadá (1,2%) (=)
19. Suíça ³²²	19. Reino Unido (1,2%) (-3)
20. Arábia Saudita	20. Bélgica (1,1%) ³²³ (+2)

³²² A Suíça passou para a 21ª posição no *ranking* de importações em 2021.

³²³ A Bélgica ocupou a 22ª posição no *ranking* de importações em 2020.



Os vinte principais parceiros comerciais do Brasil foram:³²⁴

2020	2021
1. China	1. China (27,1%) ³²⁵ (=)
2. EUA	2. EUA (14,1%) ³²⁶ (=)
3. Argentina	3. Argentina (4,8%) ³²⁷ (=)
4. Alemanha	4. Alemanha (3,3%) ³²⁸ (=)
5. Japão	5. Índia (2,3%) ³²⁹ (+5)
6. Coreia do Sul	6. Chile (2,3%) ³³⁰ (+5)
7. Países Baixos	7. Países Baixos (2,3%) ³³¹ (=)
8. México	8. Coreia do Sul (2,2%) ³³² (-2)
9. Itália	9. Japão (2,1%) ³³³ (-4)
10. Índia	10. México (2%) ³³⁴ (-2)

³²⁴ Parceiros com os quais o Brasil teve superávit estão em verde; aqueles com os quais teve déficit, em vermelho.

³²⁵ X+M: US\$ 135,6 bilhões (+32%).

³²⁶ X+M: US\$ 70,5 bilhões (+43%).

³²⁷ X+M: US\$ 23,8 bilhões (+45%).

³²⁸ X+M: US\$ 16,4 bilhões. (+21,5%).

³²⁹ X+M: US\$ 11,5 bilhões (+63,5%).

³³⁰ X+M: US\$ 11,4 bilhões (+70%).

³³¹ X+M: US\$ 11,4 bilhões (+41%).

³³² X+M: US\$ 10,8 bilhões (+30,5%).

³³³ X+M: US\$ 10,7 bilhões (+28%).

³³⁴ X+M: US\$ 10,1 bilhões (+32%).

Os principais blocos econômicos de destino das exportações, de origem de importações e de maior corrente comercial com o Brasil em 2021 foram:

X	M	X+M
1. Ásia (exclusive Oriente Médio)	1. Ásia (exclusive Oriente Médio)	1. Ásia (exclusive Oriente Médio) ³³⁷
2. Europa	2. Europa	2. Europa ³³⁸
3. América do Norte	3. América do Norte	3. América do Norte ³³⁹
4. UE	4. UE	4. UE ³⁴⁰
5. América do Sul	5. América do Sul	5. América do Sul ³⁴¹
6. ASEAN	6. MERCOSUL	6. MERCOSUL ³⁴²
7. MERCOSUL	7. ASEAN	7. ASEAN ³⁴³
8. Oriente Médio	8. Oriente Médio	8. Oriente Médio ³⁴⁴
9. África	9. África	9. África ³⁴⁵
10. CAN	10. CAN	10. CAN ³⁴⁶

³³⁷ X: US\$ 130,3 bilhões. M: US\$ 78,2 bilhões. X+M: US\$ 208 bilhões. Superávit brasileiro: US\$ 52,2 bilhões.

³³⁸ X: US\$ 48,3 bilhões. M: US\$ 51,5 bilhões. X+M: US\$ 99,8 bilhões. Déficit brasileiro: US\$ 3,2 bilhões.

³³⁹ X: US\$ 41,7 bilhões. M: US\$ 46,5 bilhões. X+M: US\$ 88,1 bilhões. Déficit brasileiro: US\$ 4,9 bilhões.

³⁴⁰ X: US\$ 36,5 bilhões. M: US\$ 38,3 bilhões. X+M: US\$ 74,8 bilhões. Déficit brasileiro: US\$ 1,7 bilhões. Dos produtos exportados para a UE, 50% foram da indústria de transformação, 27% da indústria extrativa e 22% da agropecuária. Principais produtos exportados: 1. farelos de soja e outros alimentos para animais (19%); 2. celulose (9,5%); 3. ferro-gusa (6,3%); 4. sucos de frutas (6%); 5. óleos combustíveis (4%). Das importações da UE, 99% foram da indústria de transformação, 0,57% da agropecuária e 0,38% da indústria extrativa. Principais produtos importados: 1. medicamentos e produtos farmacêuticos, exceto veterinários (6,7%); 2. partes e acessórios de veículos automotivos (6,3%); 3. outros medicamentos, exceto veterinários (5,1%); 4. compostos organo-inorgânicos (4,5%); 5. óleos combustíveis (4%).

³⁴¹ X: US\$ 34 bilhões. M: US\$ 26,6 bilhões. X+M: US\$ 60,7 bilhões. Superávit brasileiro: US\$ 7,4 bilhões.

³⁴² X: US\$ 17 bilhões. M: US\$ 17,4 bilhões. X+M: US\$ 34,3 bilhões. Déficit brasileiro: US\$ 373 milhões. Dos produtos exportados para o MERCOSUL, 93% foram da indústria de transformação, 4,2% da indústria extrativa e 2,7% da agropecuária. Principais produtos exportados: 1. veículos de automóveis e passageiros (9,2%); 2. partes e acessórios de veículos automotivos (7%); 3. minérios de ferro e seus concentrados (3,8%); 4. veículos automotivos para transporte de mercadorias e usos especiais (3,3%); 5. papel e cartão (2,7%). Dos produtos importados do MERCOSUL, 64% foram da indústria de transformação, 19% da agropecuária e 0,21% da indústria extrativa. Principais produtos importados: 1. energia elétrica (17%); 2. veículos automotivos para transporte de mercadorias e usos especiais (14%); 3. trigo e centeio, não moídos (9,4%); 4. veículos automotivos de passageiros (8,5%); 5. preparações e cereais (2,6%).

³⁴³ X: US\$ 19,3 bilhões. M: US\$ 9,5 bilhões. X+M: US\$ 28,9 bilhões. Superávit brasileiro: US\$ 9,8 bilhões.

³⁴⁴ X: US\$ 12 bilhões. M: US\$ 7,3 bilhões. X+M: US\$ 19,4 bilhões. Superávit brasileiro: US\$ 4,7 bilhões.

³⁴⁵ X: US\$ 9,5 bilhões. M: US\$ 6,4 bilhões. X+M: US\$ 15,9 bilhões. Superávit brasileiro: US\$ 3 bilhões.

³⁴⁶ X: US\$ 8,8 bilhões. M: US\$ 4,7 bilhões. X+M: US\$ 13,5 bilhões. Superávit brasileiro: US\$ 4,2 bilhões.

Top dez estados brasileiros exportadores:

1. SP	2. MG	3. RJ	4. PA	5. MT	6. RS	7. PR	8. SC	9. BA	10. ES
-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	--------

Principais produtos exportados por cada Estado

Norte	Produto	Valor (em US\$ milhões)
Amazonas	Produtos e preparações alimentícias	168,8
Pará	Minério de ferro e seus concentrados	20.680,60
Roraima	Preparados ou embutidos de carne	40,2
Amapá	Ouro	142,2
Acre	Castanhas e cocos	111
Rondônia	Soja	653,4
Tocantins	Soja	1.268,30

Centro-Oeste	Produto	Valor (em US\$ milhões)
Mato Grosso	Soja	10.215,20
Mato Gr. do Sul	Soja	2.225,40
Goiás	Soja	3.027,60
Distrito Federal	Carnes de aves, frescas ou congeladas	84,9

Nordeste	Produto	Valor (em US\$ milhões)
Maranhão	Soja	1.190,70
Piauí	Soja	624,5
Ceará	Produtos semiacabados de ferro ou aço	1.383,50
Rio Gran. do Norte	Óleos combustíveis de petróleo	171,2
Paraíba	Calçados	47,8
Pernambuco	Óleos combustíveis de petróleo	482,4
Alagoas	Açúcar de cana	333,8
Sergipe	Sucos de frutas	272*
Bahia	Soja	1.826,00

Sudeste	Produto	Valor (em US\$ milhões)
Minas Gerais	Minério de ferro e seus concentrados	17.032,40
São Paulo	Açúcar de cana	4.419,20
Rio de Janeiro	Óleo bruto de petróleo	21.688,60
Espírito Santo	Minério de ferro e seus concentrados	3.079,90

Sul	Produto	Valor (em US\$ milhões)
Paraná	Soja	4.421,30
Santa Catarina	Carne de frango, fresca ou congelada	1.439,50
Rio Gr. do Sul	Soja	5.977,70



Fonte: Valor Econômico, a partir do Comex Stat

e) Na década 2011-2020

As exportações brasileiras em 2020 foram de US\$ 209 bilhões, queda de 5,4% em relação aos US\$ 221 bilhões de 2019. Na década de 2011-2020, o maior valor das exportações foi em 2011 (US\$ 253 bilhões). A queda nas exportações entre o início e o fim da década, sem correção pela inflação, foi de 17,5%.

As importações brasileiras em 2020 foram de US\$ 158 bilhões, queda de 14,6% em relação aos US\$ 185 bilhões de 2019. Na década de 2011-2020, o maior valor das importações foi registrado em 2013 (US\$ 241 bilhões). A queda nas importações entre o início e o fim da década, sem correção pela inflação, foi de 30,3%.

Com relação ao saldo comercial, em 2020 foi de US\$ 50 bilhões, alta de 43% em relação aos US\$ 35 bilhões de 2019. O Brasil teve superávit comercial em quase todos os anos da década (exceto em 2013 e 2014, com déficit de US\$ 9 bilhões e 9,9 bilhões, respectivamente), com destaque para o pico de US\$ 56 bilhões em 2017.

A maior corrente comercial da década foi registrada em 2011 (mais de US\$ 481,6 bilhões); em 2020, foi de US\$ 367 bilhões. O saldo acumulado na década foi de US\$ 263,7 bilhões.

Sobre o período 2011-2020, é preciso levar em conta que o País passou por crises econômicas e depois políticas que contribuíram para o cenário de incerteza, para o baixo crescimento, inclusive com anos de queda absoluta no PIB, e para a alta volatilidade cambial, o que explica a contração da corrente comercial em relação aos primeiros anos da década. O saldo

comercial positivo (acumulado na década em US\$ 263,7 bilhões) nos últimos anos está mais relacionado a uma queda mais importante das importações (queda de 30% na década) do que a queda observada – ou um eventual aumento – das exportações (efetivamente houve queda de 17% na década), em razão da contração na demanda interna de diferentes segmentos da economia, incluindo a demanda por recursos energéticos que costumam ter peso importante nos fluxos, do que a um aumento das exportações – ou seja, o aumento do saldo comercial positivo, neste caso, não demonstra a pujança da economia brasileira, pois ele não advém do aumento das exportações em uma economia mundial que cresce, mas, sim, de uma mais forte contração das importações brasileiras num contexto internacional também em contração.

Nos últimos dez anos, verifica-se o forte aumento da participação da China (exportações brasileiras aumentaram 53% em relação ao nível de 2011), relativa estabilidade das exportações para os EUA (sempre entre US\$ 20 bilhões e 30 bilhões), forte queda nas exportações para a Argentina (com quedas mais acentuadas em 2011, 2013 e de 2017 a 2019, em especial em razão da crise por que passa o país), assim como para Países Baixos e Japão. Itália e Reino Unido deixaram de estar entre os principais destinos, e Canadá (19º em 2011) e México (16º em 2011) subiram muitas posições. Em termos regionais, houve aumento da participação relativa da Ásia (devido à China, mas também à ASEAN) em detrimento da Europa (e da UE) e da América do Sul (e do MERCOSUL-4) nas exportações brasileiras. Com exceção de Ásia e ASEAN, houve queda significativa nas exportações brasileiras para todas as outras regiões e blocos na comparação entre 2011 e 2020.

Os principais produtos exportados pelo Brasil em 2020 foram soja (US\$ 28,6 bilhões), minério de ferro (US\$ 25,8 bilhões), óleos brutos de petróleo (US\$ 19,6 bilhões), açúcar e melações (US\$ 8,8 bilhões), carne bovina (US\$ 7,4 bilhões), farelo de soja (US\$ 6,3 bilhões), milho (US\$ 5,9 bilhões) e pasta de celulose de não conífera (US\$ 6 bilhões). Em termos agregados, destacam-se sementes e frutos oleaginosos (US\$ 29 bilhões), minérios (US\$ 28,9 bilhões), combustíveis minerais (US\$ 24,9 bilhões), carnes (US\$ 15,8 bilhões), açúcares (US\$ 8,9 bilhões), ferro e aço (US\$ 8,7 bilhões), máquinas mecânicas (US\$ 8,4 bilhões), veículos (US\$ 6,8 bilhões), cereais (US\$ 6,5 bilhões) e rações (US\$ 6,5 bilhões). O perfil das exportações no início da década era um pouco diferente, com liderança para minérios (as exportações eram 55% maiores em 2011), seguidos de perto pelos combustíveis minerais; as sementes oleaginosas ficavam muito atrás (quase metade em volume exportado em relação a 2020); as exportações de açúcar de 2011 eram quase o dobro das de 2020, assim como eram significativamente maiores as de máquinas mecânicas e veículos.

Quanto às importações, os EUA deixaram o topo em 2012 (retomando o posto momentaneamente em 2016 e 2017), e a Nigéria deixou o *top* dez (chegou a ser 6º lugar, em razão da forte contração das importações de petróleo), para a entrada do México. Em termos regionais, em comparação entre início e o final da década, a Ásia, a Europa, a América do Norte e a América do Sul mantiveram-se como principais origens. O Oriente Médio ultrapassou a África, assim como a América Central e Caribe ultrapassou a Oceania.

Os principais produtos importados pelo Brasil em 2020 foram adubos ou fertilizantes (US\$ 8 bilhões), outros óleos de petróleo (US\$ 7,4 bilhões), demais produtos da indústria de transformação (US\$ 7,2 bilhões), equipamentos de telecomunicação (US\$ 6,8 bilhões) e válvulas e tubos termiônicos (US\$ 5,5 bilhões). Em termos agregados, destacam-se máquinas mecânicas (US\$ 23,6 bilhões), máquinas, aparelhos e materiais elétricos (US\$ 21,6 bilhões), combustíveis minerais (US\$ 15,6 bilhões), produtos químicos orgânicos (US\$ 10,4 bilhões), veículos (US\$ 9,8 bilhões), adubos/fertilizantes (US\$ 8 bilhões), produtos farmacêuticos (US\$ 7,1 bilhões) e

plásticos (US\$ 6,7 bilhões). O perfil das importações no início da década era parecido com 2011, com liderança de combustíveis minerais (cujas importações eram quase três vezes mais naquele momento) e papel de destaque para veículos (4º, também com importações mais de duas vezes maiores do que em 2020).

Sob a metodologia de cálculo mais recente³⁴⁷, a agropecuária³⁴⁸ respondeu, em 2020, por 21,6% das exportações brasileiras, ainda abaixo dos 54,5% da indústria de transformação e dos 23,4% da indústria extrativa. Apesar disso, o valor absoluto das exportações da agropecuária mais do que dobrou desde 2010 (quando representava apenas 10,7% da pauta), passando de US\$ 21,6 bilhões (em 2011 já passava dos US\$ 31 bilhões) para US\$ 45,2 bilhões. Esse crescimento relativo na pauta se dá eminentemente em detrimento da indústria de transformação, que foi de 58,8% em 2011. Como motivos para o aumento da participação da agropecuária, figuram as vantagens competitivas do Brasil, sua produtividade e inovações tecnológicas na agropecuária, a abertura de mercados no exterior, o câmbio desvalorizado, o aumento da demanda internacional por alimentos, a demanda chinesa por produtos de menor valor agregado, a maior exposição da indústria à concorrência estrangeira e o momento específico da pandemia, bem como as consequências, seja do ponto de vista da desindustrialização do País, seja da dependência externa a *commodities* e a poucos mercados.

Em termos da pauta de importações do Brasil, a partir de 2019, a indústria de transformação passou a responder por mais de 90% da pauta, chegando ao recorde de 92% em 2020. Ainda assim, em volume, é bem menor em 2020 (US\$ 146,2 bilhões) do que foi em 2013 (US\$ 205,9 bilhões). A indústria extrativa, que, no começo da década, respondia por mais de 10% da pauta, em 2020 estava em 4%.

³⁴⁷ De acordo com a recente versão da Classificação Internacional de Todas as Atividades Econômicas (ISIC), os produtos não mais são classificados em básicos, semimanufaturados e manufaturados.

³⁴⁸ Ressalta-se que o agronegócio transcende a agropecuária: diversos produtos significativos da indústria de transformação, como o açúcar, as carnes e o farelo de soja, são provenientes do agronegócio.

I. Promoção comercial e de investimentos

O Itamaraty tem uma atuação histórica em termos de promoção comercial, desde que ainda fazia parte da antiga Secretaria de Estado dos Negócios do Império e Estrangeiros. Suas atribuições tiveram origem na administração portuguesa e remetiam ao alvará de 14 de outubro de 1788, que entendiam os negócios estrangeiros como todas as negociações “com as Cortes estrangeiras e a nomeação dos ministros no exterior, assim como a administração de toda a documentação produzida pelos mesmos; tratados diversos, tais como os de paz, guerras, alianças, comércio e casamentos celebrados entre nações, as cartas para os reis, príncipes, e quaisquer outras pessoas no exterior, e as conferências com os ministros estrangeiros na Corte”³⁴⁹. O Itamaraty ganha vida própria com a separação em duas daquela antiga secretaria e passa a ser a Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros, criada pelo decreto de 13 de novembro de 1823.

Durante boa parte do tempo de existência do Ministério das Relações Exteriores, as áreas consular e comercial foram umbilicalmente ligadas, por tratar-se de assuntos de natureza “privada”. Em 1965, durante reformulação institucional promovida pela Lei n.º 4.669, cria-se o Departamento de Promoção Comercial (e, depois, de Investimentos também), marco para consolidação da área, de maneira autônoma, no Itamaraty.

Em 2019, houve importante reorganização institucional promovida por Ernesto Araújo no governo Bolsonaro, que expande a atuação do ministério em promoção comercial, por meio da especialização de funções, tendo em vista que cada nicho tem particularidades que demandam atenção e ações individualizadas. Se, até então, havia um único departamento de promoção comercial e de investimentos, o Itamaraty passou a contar com cinco grandes áreas, além de uma coordenação-geral, que as articulava entre si e com a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (ApexBrasil). As cinco áreas de promoção comercial eram então: agronegócio; indústria e serviços; produtos de defesa; (ciência e) tecnologia; e energia, recursos minerais e infraestrutura.

Em 2020, foram estabelecidos mais de 40 Setores do Agronegócio na rede de Postos do Brasil no exterior. Em abril de 2022, sob Carlos França, o MRE voltou a ter um único Departamento de Promoção Comercial e de Investimentos (DPR), com três divisões: Divisão de Promoção de Indústria, Serviços e Agricultura (DPISA); Divisão de Promoção de Investimentos (DINV); e Divisão de Programas de Promoção Comercial e Investimentos (DPG). As atividades de promoção comercial relacionadas a produtos de defesa e à diplomacia da inovação permaneceram fora do escopo do DPR.

Em 2023, estabeleceu-se a Secretaria de Promoção Comercial, Ciência, Tecnologia, Inovação e Cultura (SPTC). O departamento foi renomeado para Departamento de Promoção Comercial, Investimentos e Agricultura (DPRA), e a ele estão subordinadas Divisão de Promoção de Indústria e Serviços (DPIS), a Divisão de Promoção de Investimentos (DINV), a Divisão de Programas de Promoção Comercial e Investimentos (DPG) e a Divisão de Promoção da Agricultura (DPA).

O Itamaraty dispõe ainda de extensa rede de mais de 120 Setores de Promoção Comercial e Investimentos (SECOMs) em diversas Embaixadas e Consulados-Gerais do Brasil no exterior. Dentre as atividades dos SECOMs, podem ser destacadas as seguintes: apoio às empresas brasileiras interessadas em exportar para o mercado local; divulgação de informações sobre oportunidades comerciais e de investimento; elaboração ou contratação de pesquisa de mercado e

³⁴⁹ IHGB, lata 4, doc. 21.

produtos; análise dos potenciais de exportação de produtos brasileiros para sua área de atuação; análises de competitividade e de concorrência; apoio a entidades públicas e privadas na participação em feiras, em missões empresariais e em outros eventos de interesse para a promoção comercial; divulgação de feiras comerciais e outros eventos; e promoção do turismo brasileiro. Os SECOMs contribuem com a elaboração de guias para ajudar os exportadores, com o Portal *Invest & Export* Brasil e com a Plataforma Brasil Exportação (BRAEXP). Também no exterior a atuação do ministério é fundamental para a promoção comercial por meio dos contatos políticos de alto nível que são estabelecidos pelo corpo diplomático brasileiro. Em 2020 e 2021, o Itamaraty cofinanciou, com cerca de R\$ 1 milhão, a participação do Brasil em 23 grandes eventos internacionais, em diversos mercados, como feiras, seminários, fóruns e *workshops*. Realizaram-se, também, ações de promoção de produtos específicos. Além disso, o Itamaraty tem estado presente em grandes eventos nacionais dos segmentos agropecuário e de alimentos e bebidas. Por fim, os diplomatas (e funcionários locais) que atuam nos SECOMs, bem como aqueles lotados no DPRA e suas divisões, estão em constante treinamento e capacitação. Exemplo disso foi o II *Workshop* de Atração de Investimentos Ministério das Relações Exteriores-Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)-ApexBrasil-B3 (Brasil, Bolsa, Balcão – a bolsa de valores oficial do Brasil), realizado entre 21 de novembro e 2 de dezembro de 2022. Trata-se de exercício inaugurado em 2021 e que se pretende regular, em que, mediante painéis, palestras e visitas técnicas, se busca aproximar as instituições envolvidas em prol da atração de investimentos para o País.

O Itamaraty exerceu, até a reformulação realizada no início do terceiro mandato do presidente Lula, a presidência do Conselho Deliberativo da ApexBrasil. A ApexBrasil é um serviço social autônomo, entidade de direito privado, cuja missão é promover as exportações dos produtos e serviços do Brasil, contribuir para a internacionalização das empresas brasileiras e atrair investimentos estrangeiros para o País. Foi criada em 2003 como Serviço Social Autônomo – Agência de Promoção de Exportações do Brasil – ApexBrasil, passando a também tratar da promoção de investimentos e da internacionalização de empresas brasileiras em 2007. A ApexBrasil organiza diferentes ações como missões empresariais ao exterior para prospectar mercados, rodadas de negócios envolvendo empresários brasileiros e estrangeiros, eventos de promoção do País, realização de atividades de inteligência de mercado e ainda dá apoio à participação de empresas brasileiras em grandes feiras internacionais. A agência igualmente apoia missões de empresários estrangeiros em busca de negócios e produtos no Brasil. Também está entre os objetivos da agência fortalecer a marca comercial do Brasil no exterior, bem como informar formadores de opinião sobre a estrutura produtiva brasileira. Outra tarefa da ApexBrasil é apoiar a internacionalização de empresas brasileiras. É uma das organizadoras do *Brazil Investment Forum*³⁵⁰, juntamente com o Ministério das Relações Exteriores, o Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Até o governo Dilma, a ApexBrasil estava vinculada ao então Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, que exercia a presidência de seu conselho deliberativo. Passou, com o governo Temer, a vincular-se ao Itamaraty, o que foi mantido pelo governo Bolsonaro, mas retornou, no terceiro governo Lula, ao atual Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. O Conselho Deliberativo da ApexBrasil tem

³⁵⁰ O BIF é o maior evento de promoção de investimentos na América Latina. A sexta edição do BIF foi realizada em novembro de 2023. Participaram da sexta edição do evento o presidente Lula, o vice-presidente e ministro Geraldo Alckmin, o chanceler Mauro Vieira e o ministro da Fazenda Fernando Haddad.

representantes tanto do setor público, como o Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, o Ministério das Relações Exteriores, a Casa Civil, o Ministério da Agricultura e Pecuária, o Ministério do Planejamento e Orçamento e o BNDES, como do setor privado, como a Confederação Nacional da Indústria (CNI), a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), e a Associação de Comércio Exterior do Brasil (AEB). A maior parte de seu orçamento vem do Sistema S³⁵¹. A rede de escritórios da ApexBrasil no exterior está em processo de reestruturação. A agência está presente na América do Norte, na América do Sul, na Europa, no Oriente Médio e na Ásia. No governo Bolsonaro, foi aberto o escritório em Jerusalém, o qual, no governo Lula, foi transferido para Tel Aviv. Além de sua sede em Brasília, a ApexBrasil também conta com escritórios em cada uma das cinco regiões do Brasil.

Aspecto não diretamente relacionado com a promoção comercial, o Itamaraty atua sobremaneira na coordenação das negociações internacionais do Brasil (coordenação junto a outros órgãos da administração pública) relativas a acordos preferenciais de comércio, acordos de livre comércio, acordos de cooperação e facilitação de investimentos e contenciosos comerciais³⁵². O ministério contribui com as atividades do Programa de Parcerias de Investimento (PPI), muito embora não integre o seu conselho. Também contribui com o *StartOut* Brasil, programa do governo federal de apoio à inserção de *startups* brasileiras nos mais promissores ecossistemas de inovação do mundo. O processo de acessão à Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), por fim, contribui principalmente para a realização de reformas e para a obtenção de um “selo de qualidade” do mercado benéfico ao maior afluxo de investimentos.

Visitas presidenciais e ministeriais também são úteis para a promoção comercial e de investimentos. Na esfera do Poder Legislativo, em maio de 2023, foi lançada a Frente Parlamentar Mista do Comércio Internacional e do Investimento (FrenCOMEX), integrada por 203 parlamentares.

³⁵¹ Sistema S é o conjunto de nove instituições de interesse de categorias profissionais, estabelecidas pela Constituição brasileira.

³⁵² Ressalte-se a especialização da área de contenciosos comerciais do Itamaraty relacionados ao agronegócio. Ainda que a atuação em contenciosos não seja exclusiva desse setor da economia, conta-se com grande *expertise* adquirida na defesa do agronegócio brasileiro em disputas – nas quais o País costuma ser a parte vencedora e que costumam envolver produtos de especial interesse para o Brasil em termos de produção e comércio – com os mais diversos membros, como EUA (algodão, suco de laranja), UE (açúcar, frango), China (açúcar), Índia (açúcar), Indonésia (frango, carne bovina) ou Tailândia (açúcar).

II. Diplomacia do agronegócio

a) Contextualização e características do agronegócio brasileiro

O agronegócio é, atualmente, um elemento fundamental de qualquer estratégia de desenvolvimento nacional para o Brasil. Ademais, os interesses do agronegócio brasileiro são multifacetados, assim como também o são os desafios que os acompanham. Alguns fatos corroboram essa relevância:

- 1) o Brasil alimenta mais de 800 milhões de pessoas em todo o mundo, e um em cada quatro pratos de comida no mundo tem algum produto ou insumo da agropecuária brasileira;
- 2) o setor agropecuário é responsável por mais de 20% produto interno bruto (PIB) nacional e por quase metade das exportações nacionais;
- 3) a produção agropecuária pode, e deverá, ser expandida por meio da recuperação de terras degradadas, de forma que é possível aumentar a produção sem desmatar;
- 4) a produtividade da agropecuária brasileira é resultado de inovações tecnológicas aplicadas – o que corresponde à produtividade vertical (produz mais sem demandar mais terra);
- 5) cerca de dois terços (66%) da vegetação nativa do Brasil permanece intacta;
- 6) o Brasil é o 3º maior exportador agropecuário, ficando atrás da União Europeia (UE, 1º) e dos Estados Unidos (EUA, 2º) e sendo seguido da China (4º);
- 7) o Brasil é o país com o maior saldo comercial no setor;
- 8) a produção agrícola cresceu até cinco vezes nos últimos 40 anos.

A adoção de tecnologias adaptadas a condições tropicais foi essencial para os ganhos de produtividade brasileiros. Primeiro, porque o melhoramento genético foi necessário para viabilizar a agricultura no clima tropical. Segundo, pois a produtividade vertical advém de aspectos como a existência de mais de uma safra na mesma área. O modelo de múltiplas safras é empregado em quase todas as regiões produtoras de grãos do Brasil; contudo é impraticável em lugares com invernos muito rigorosos. Um exemplo é o rodízio de soja com milho, que é o mais comum. Dependendo da região, há outras combinações, como o de trigo e algodão. O milho também pode ser plantado em rodízio inclusive pastagens de uso temporário.

O Brasil é o maior produtor mundial de café, de laranja, de celulose, de cana-de-açúcar e de soja (e segundo maior produtor de carne bovina) e o maior exportador mundial de carne de aves e bovina, de açúcar, de soja em grãos, de tabaco, de café, de celulose e de suco de laranja. Em 2023, o Brasil também foi o maior exportador mundial de milho e de farelo de soja.

b) Desempenho comercial do agronegócio brasileiro entre 2020 e 2024

Surpreendentemente, os anos de 2020 e 2021 – marcados pela pandemia de COVID-19 – registraram recordes no comércio exterior do agronegócio, possibilitando ao Brasil consolidar as posições de detentor do maior superávit comercial agrícola do planeta e terceiro maior exportador do agronegócio mundial. Em 2020, o Itamaraty aperfeiçoou a relação com os mais de 40 Setores de Promoção do Agronegócio (SEAGROs) em postos no exterior. Os SEAGROs replicam o exercício de aproximar a política comercial agropecuária, a promoção comercial e a promoção de imagem do agronegócio. Esses setores dedicados ao agronegócio foram instrumentais para o

sucesso de gestões dos ministérios da Agricultura e das Relações Exteriores que levaram a abertura de mercados para 231 produtos de exportação do agronegócio entre 2019 e 2022³⁵³.

Em 2021, o Brasil exportou US\$ 120,59 bilhões em produtos do agronegócio, com superávit de US\$ 105 bilhões. Todos os principais produtos exportados registraram aumento de preço, mas houve queda na quantidade exportada de alguns, como carne bovina e milho.

Seguindo a tendência dos anos anteriores, registrou-se novo recorde nas exportações do agronegócio em 2022: US\$ 159 bilhões, um aumento de 32% em relação a 2021 e de 60% em relação a 2020. Desse total, US\$ 50 bilhões (31,92%) foram exportados para a China. Em seguida, vieram UE, EUA, Irã e Japão. O principal produto ou grupo de produtos exportado foi o complexo de soja (38,31%). Esse bom desempenho se deve à conjugação de dois fatores: o crescimento dos preços internacionais e o aumento nos volumes embarcados. Em todo o ano de 2022, a soja também foi o principal produto da pauta exportadora geral brasileira, representando cerca de 14% das vendas do País ao exterior.

O PIB do setor cresceu mais de 15% em 2023. No primeiro semestre do ano, as exportações brasileiras do agronegócio alcançaram recorde de US\$ 83 bilhões, o que representa um crescimento de 4% na comparação com o mesmo período em 2022, quando as vendas foram de US\$ 79 bilhões. Ao final de 2023, as exportações do agronegócio fecharam em US\$ 165,5 bilhões, ou 49% de todas as exportações brasileiras (contra 47,5% em 2022). A cifra foi 4,8% superior a 2022.

O Brasil abriu 78 novos mercados agrícolas em 39 países em 2023. Entre 2023 e 2024, esse número subiu para 302 em 62 destinos, tendo sido registrado o recorde anual de 224 em 2024. No primeiro semestre de 2024, as exportações do agronegócio brasileiro alcançaram US\$ 82,39 bilhões, o segundo maior valor semestral registrado para a série histórica. Outros destaques dos primeiros 500 dias de governo Lula 3 no setor agropecuário são: a manutenção do Brasil livre da gripe aviária e da febre aftosa; a implementação da Certificação Sanitária Nacional de produtos de origem animal e do Certificado fitossanitário (*e-Phyto*) eletrônicos; e a criação do Programa Nacional de Conversão de Pastagens Degradadas.

Em todo o ano de 2024, as exportações do agronegócio brasileiro somaram US\$ 164,4 bilhões, consolidando o segundo maior valor da série histórica. O montante correspondeu a 49% das exportações totais do país. A redução nas vendas do complexo soja e de cereais, consequência de uma menor safra e de preços internacionais mais achatados, foi compensada pelo incremento das exportações de segmentos tradicionais, como carnes (+11,4%), complexo sucroalcooleiro (+13,3%), produtos florestais (+21,2%) e café (+52,6%). A China manteve a liderança como o principal destino das exportações brasileiras, somando US\$ 49,7 bilhões, seguida pela União Europeia (US\$ 23,2 bilhões) e pelos Estados Unidos (US\$ 12,1 bilhões).

c) Diplomacia do agronegócio

O agronegócio é, como destaca o embaixador Alexandre Ghisleni, ex-diretor do já extinto Departamento de Promoção do Agronegócio do Itamaraty (DPAGRO), “importante fonte de divisas para o País, contribuindo para o equilíbrio da balança comercial, para o aquecimento da economia, para a geração e manutenção de empregos e para o desenvolvimento de vastas regiões do interior brasileiro”. A “diplomacia do agronegócio” não se refere a algo absolutamente novo,

³⁵³ Em 2019 foram 35 novos mercados em 22 países, em 2020 foram 74 em 24 países, em 2021 foram 77 em 33 países, e em 2022 foram 53 em 26 países. Entre 2019 e outubro de 2020, foram abertos ou reabertos cem novos mercados no exterior (produtos/países). Em março de 2022, chegou-se ao 200º mercado aberto no governo Bolsonaro.

porque o aspecto inovador não é o tema ser tratado pelo Itamaraty, mas, sim, a ênfase dada a ele; é, portanto, a maneira de tratar a promoção do agronegócio e a prioridade conferida.

A diplomacia brasileira não é, tradicionalmente, associada à promoção do agronegócio. Anteriormente, dado o objetivo de promoção das exportações industriais e de fomento à indústria nacional, a ênfase da política comercial e da diplomacia brasileira era mais voltada para a indústria do que para o agronegócio. Com as mudanças de modelo e de pensamento econômico engendradas após 2016, passou-se a enfatizar mais o agronegócio nas atividades diplomáticas.

A “diplomacia do agronegócio” não se trata de uma diplomacia de privilégios, que ignora os demais setores da economia brasileira, porque há diplomacias de promoção, por exemplo, da indústria, da ciência, tecnologia e inovação, dos combustíveis renováveis. A prioridade dada ao agro esteve relacionada ao atual momento de necessidade de dinamizar a economia brasileira, apoiando um setor que é um verdadeiro pilar econômico-comercial do País. Ademais, não se trata apenas de privilegiar o agronegócio considerado da perspectiva das grandes propriedades rurais e dos grandes produtores. Pequenos e médios produtores e todo o público consumidor também são público-alvo. Pequenos e médios produtos beneficiam-se por meio de atividades de cooperação técnica, de internacionalização de empresas, de promoção do acesso a mercados de insumos e de produtos agrícolas, da redução de barreiras não tarifárias. O público consumidor beneficia-se por meio da promoção de iniciativas de segurança alimentar e do aprimoramento dos padrões de inocuidade de alimentos.

Em janeiro de 2019, com a criação do Departamento da Promoção do Agronegócio (DPAGRO), o Itamaraty havia elevado sensivelmente o perfil de sua atuação referente ao agronegócio. Competia ao DPAGRO tratar das negociações relativas ao agronegócio e à sua promoção e dos acordos correspondentes; portanto, tanto os temas relacionados a *policy* – por exemplo, negociações em favor da remoção de barreiras tarifárias e não tarifárias e harmonização de regras sanitárias e fitossanitárias (SPS na sigla em inglês); apresentação de questionamentos a outros membros em relação a políticas agrícolas nos Comitês da Organização Mundial do Comércio (OMC) – como a promoção *strictu sensu* – produção e disseminação de inteligência comercial; participação em feiras internacionais; organização de missões empresariais e rodadas de negócios; promoção da imagem do agronegócio. O departamento passou a ser o responsável pela articulação da posição internacional brasileira com outros atores nacionais, seja do setor público, como o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, o então Ministério da Economia, a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), a Frente Parlamentar da Agropecuária, estados e municípios, seja do privado, como a Confederação Nacional da Indústria (CNI), a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), a Associação Brasileira da Indústria do Arroz (ABIARROZ), a Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carnes (ABIEC), a Associação Brasileira de Proteína Animal (ABPA), Associação Brasileira dos Produtores de Milho (ABRAMILHO), a Associação Brasileira dos Produtores de Algodão (ABRAPA), a Associação Nacional dos Exportadores de Sucos Cítricos (CitrusBR), a CROPLIFE³⁵⁴, o Instituto Brasileiro de Agroecologia (IBA) e a União da Indústria de Cana-de-Açúcar (UNICA).

Com o Decreto nº 11.024, de 31/03/2022, isso mudou. Na estrutura regimental do Itamaraty do último ano do governo Bolsonaro, não houve mais um departamento específico. No âmbito da Secretaria de Comércio Exterior e Assuntos Econômicos (SCAEC) e sob o Departamento de Promoção Comercial e Investimentos (DPR), havia a Divisão de Promoção de Indústria, Serviços

³⁵⁴ Associação que reúne especialistas, instituições e empresas que atuam na pesquisa e desenvolvimento de tecnologias em quatro áreas essenciais para a produção agrícola sustentável.

e Agricultura (DPISA), competente pelos temas de promoção comercial *strictu sensu* do agro. As novas Divisão de Política Agrícola (DPAgro), responsável pelos temas de *policy*, e Divisão de Desenvolvimento do Agronegócio (DDA), encarregada de monitorar a imagem do agronegócio brasileiro e de lidar com a vertente agrícola e comercial de temas ambientais, ficaram sob o novo Departamento de Energia e Agronegócio (DAE).

Outra mudança foi introduzida na chancelaria de Mauro Vieira. O Departamento de Energia passou a fazer parte de uma nova secretaria, juntamente com meio ambiente e mudança do clima, e o agronegócio deixou de compô-lo. A DPAgro foi incluída no Departamento de Política Comercial (DPC), dentro da Secretaria de Assuntos Econômicos e Financeiros (SAEF). Os temas da DDA foram integrados à Divisão de Promoção da Agricultura (DIPRA), no âmbito do Departamento de Promoção Comercial, Investimentos e Agricultura (DPRA). As questões relacionadas a segurança alimentar passam a ser competência da recém-criada Coordenação-Geral de Segurança Alimentar (CGSA), vinculada diretamente à Secretaria-Geral das Relações Exteriores (SG).

A “diplomacia do agronegócio” tem como característica estruturante a coordenação com o Ministério da Agricultura e Pecuária, com o Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar e com Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (ApexBrasil). Ademais, há abertura e diálogo com o setor privado, especialmente com as associações como a UNICA, a CNA e a CROPLIFE. Também, há diálogos com a Academia: em 2020, foi criado pelo Insper³⁵⁵ o curso de educação executiva “O Brasil no Agronegócio Global” em parceria com a Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) e com apoio do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (Cebri), com o objetivo de analisar os temas de pesquisa do núcleo, como inserção da produção brasileira no comércio mundial, competitividade, sanidade e acesso aos mercados. O curso, que já está em sua sexta edição, é oferecido a gestores públicos de ministérios da Agricultura e Pecuária, do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços e das Relações Exteriores, além da ApexBrasil, com a oferta de bolsas de estudos integrais. Também há diálogos com o parlamento: o então ministro Ernesto Araújo compareceu à sessão da Comissão de Agricultura da Câmara dos Deputados (2019); há interações com Frente Parlamentar Agropecuária (FPA), a maior frente parlamentar no Congresso brasileiro. Em novembro de 2022, o chanceler Carlos França participou do evento “Encontro de Lideranças: Perspectivas 2023” da FPA, para recepcionar congressistas da nova legislatura. Na ocasião, ele destacou a sustentabilidade ambiental e social da produção agropecuária do e o esforço empreendido pelo Itamaraty e o setor privado que resultou na abertura de mercado para 231 produtos brasileiros em 33 países em menos de quatro anos.

Destacam-se, ainda: as atividades dos Setores de Promoção Comercial e Investimentos (SECOMs), como a análise do mercado local; as adidâncias agrícolas (o Brasil conta com 40 adidos agrícolas em 38 postos no exterior³⁵⁶, nos termos do Decreto nº 10.963, de

³⁵⁵ Em agosto de 2019, o Insper criou o Centro de Agronegócio Global (Insper Agro Global), um núcleo do Centro de Gestão e Políticas Públicas, com objetivo de estudar de forma empírica a evolução do agronegócio global, assim como os desafios do setor no Brasil, além de formar gestores públicos e lideranças do setor privado.

³⁵⁶ África do Sul, Alemanha, Angola, Arábia Saudita, Argélia, Argentina, Austrália, Bangladesh, Bélgica (Missão do Brasil junto à UE em Bruxelas, dois adidos), Canadá, Chile, China (dois adidos), Colômbia, Coreia do Sul, Costa Rica, Egito, EAU, Etiópia, EUA, Filipinas, França (Delegação do Brasil junto às Organizações Internacionais Econômicas Sediadas em Paris), Índia, Indonésia, Irã, Itália (Delegação Permanente do Brasil junto à FAO e aos Organismos Internacionais), Japão, Malásia, Marrocos, México, Nigéria, Suíça (Delegação do Brasil junto à OMC e outras organizações econômicas em Genebra), Peru, Reino Unido, Rússia, Singapura, Tailândia, Turquia e Vietnã.

11 de fevereiro de 2022 e Decreto nº 12.125, de 31 de julho de 2024³⁵⁷), responsáveis por aprimorar o tratamento local dos temas agropecuários; e a rede de postos diplomáticos e consulares brasileiros, que foi reforçada, em 2020, com a criação dos Setores do Agronegócio (SEAGRO: podem ser compreendidos como um SECOM especializado nos assuntos de promoção do agronegócio; trata-se de uma nova função atribuída a agentes e autoridades estatais brasileiras que já se dedicavam aos temas comerciais; entre suas responsabilidades, destacam-se a atividade de promoção comercial e as de política comercial a depender do posto em que se localizam) em mais de 40 deles. Símbolo da importância das adidâncias, em novembro de 2022, o secretário de Comércio Exterior e Assuntos Econômicos do Itamaraty, embaixador Sarquis Sarquis, e outros representantes do ministério participaram do 4º Encontro dos Adidos Agrícolas Brasileiros, organizado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. No evento, o secretário expressou satisfação com o trabalho de coordenação dos adidos agrícolas com o Itamaraty e destacou o êxito da parceria entre os dois ministérios na promoção dos interesses da agricultura do País.

Nos temas agrícolas, a competitividade e o dinamismo do agronegócio brasileiro enfrentam barreiras às exportações em três diferentes “linhas”:

- 1) barreiras técnicas, SPS e outras barreiras não tarifárias;
- 2) barreiras tarifárias; e
- 3) barreira da imagem.

A barreira da imagem tem sido um dos principais problemas discutidos no bojo da “diplomacia do agronegócio” desde 2019, pois representa um esforço para condicionar o consumidor local a pensar que comprar do Brasil representa ser conivente com algum tipo de dano. É uma estratégia que visa a bloquear as exportações no supermercado, por meio de uma retórica inverídica e injusta, formulada porque não se logrou barrar a entrada dos produtos brasileiros no mercado.

Contra essas três linhas de barreira contra o agro brasileiro, há três frentes de atuação, lideradas pelo Itamaraty:

- 1) política comercial: trata-se da frente mais tradicional, constituída pelas negociações de abertura de mercados relacionadas a medidas SPS, barreiras tarifárias e subsídios, nos eixos bilateral ou multilateral, cujo objetivo é contrapor-se a regras injustas e defender adoção de regras que consolidem a situação de concorrência equânime para os produtos brasileiros e que condicionem a adoção de medidas SPS com base na ciência – é um trabalho silencioso do ministério, cujas repercussões são de longo prazo;
- 2) promoção comercial: são as negociações que buscam, superadas as barreiras existentes ou a despeito das barreiras existentes, ampliar o acesso ao mercado; e
- 3) promoção da imagem: é conduzida por meio da difusão de informações fidedignas, dados e evidências que desconstruam retóricas falsas, cujo objetivo é, apenas, prejudicar as exportações brasileiras, tendo uma finalidade protecionista.

Segundo a metáfora utilizada pelas autoridades brasileiras dos ministérios das Relações Exteriores e da Agricultura e Pecuária, não basta “abrir a porta” para as exportações, deve-se garantir que alguém “será capaz de passar pela porta”. Nesse sentido, o Itamaraty atua para formular inteligência de mercado, informando melhor os exportadores sobre oportunidades, bem

³⁵⁷ Pelo Decreto nº 12.125, de 31 de julho de 2024, houve ampliação de 29 para 40 no número de adidâncias agrícolas nas representações diplomáticas do País no exterior. Trata-se do maior aumento do número de adidos agrícolas no exterior desde que a função foi criada, em 2008, pelo Decreto nº 6.464. Dos onze novos postos, cinco estão na Ásia, três na África, dois na América do Sul e um na Europa.

como promove a participação desses exportadores em feiras, missões comerciais e rodadas de negociação.

A primeira ideia basilar da “diplomacia do agronegócio” é a de que: “não há oposição entre o agronegócio e o meio ambiente”. Ademais, brasileiros e estrangeiros sabem muito pouco sobre a sustentabilidade do agronegócio, os avanços tecnológicos e os progressos regulatórios, de forma que é imperativo esclarecer que o desenvolvimento do agronegócio brasileiro não foi, não é e não será antagônico à sustentabilidade e à proteção do meio ambiente. No que diz respeito ao aspecto da promoção da imagem do Brasil, esse esclarecimento permitirá combater a instrumentalização astuciosa de argumentos ambientalistas em prol de interesses protecionistas. É imperativo promover reputação do agronegócio brasileiro nos seus aspectos de sustentabilidade, eficiência, qualidade e responsabilidade.

Para o Brasil, “a relação do abastecimento doméstico de alimentos e produtos agrícolas com o comércio internacional não deve ser vista sob a ótica da dependência, mas sob a ótica da confiança”. Nesse sentido, busca-se promover a ideia de que não se deve tentar combater a suposta dependência, ao promover a autossuficiência produtiva. Essa, na maior parte das vezes, é impossível. Valorizar a concepção de comércio internacional fundado na confiança é reconhecer que há fornecedores de alimentos confiáveis, como o Brasil. O Brasil é um fornecedor estável e um verdadeiro “garante da segurança alimentar mundial”.

Grande preocupação nacional é a persistente existência de altíssimos níveis de subsídios agrícolas praticados por países desenvolvidos e algumas nações em desenvolvimento mais avançadas. Produções subsidiadas não são eficientes e não são capazes de concorrer com as dos demais *players* do mercado. Um subsídio, no caso agrícola, incentiva a permanência, no mercado, de um *player* que é pouco eficiente, de forma que ele usa, intensa e excessivamente, os recursos naturais para produzir. O uso além do necessário dos recursos não só é irracional e não sustentável, mas também deletério para o meio ambiente. Por fim, os subsídios geram distorções no mercado internacional, muitas das vezes prejudicando consumidores, especialmente aqueles de menor poder aquisitivo, assim como produtores de países que em iguais condições seriam mais competitivos. Ao Brasil, também preocupam as discussões sobre encurtamento de cadeias produtivas, destaque excessivo ao consumo de produção local, incentivos à redução do consumo de proteínas animais e desestímulo à produção e ao uso de biocombustíveis.

Em seu discurso de posse, o ministro Carlos França afirmou que o Brasil enfrentava três urgências, sendo que a política externa brasileira deveria contribuir para superá-las. Duas das urgências mencionadas pelo ministro relacionam-se com o agronegócio: a urgência da economia e a urgência do desenvolvimento sustentável. O agronegócio, como setor dinâmico da economia brasileira é essencial para a retomada da atividade econômica, gerando empregos e renda. Também, sendo um setor de ampla inovação destinada a promoção da sustentabilidade, tem muito a contribuir para o desenvolvimento sustentável nacional e mundial. Ciente da projeção de que a população mundial atingirá 9,7 bilhões de pessoas em 2050, com forte expansão, sobretudo, em regiões com baixo desempenho e baixa produtividade agropecuária, impõe-se um grande desafio para o desenvolvimento sustentável da produção mundial de alimentos, no sentido de aumentá-la e assegurar sua distribuição com menor impacto possível ao meio ambiente. Desse modo, o Brasil, capaz de elevar muito ainda sua produção ao recuperar terras degradadas e sem precisar desmatar mais, terá função ímpar na garantia da segurança alimentar mundial futura.

Embora os interesses brasileiros variem muito de acordo com a região e até mesmo dentro da região, a depender do país em questão, tem-se que, no geral, a “diplomacia do agronegócio” precisa negociar o acesso aos mercados, rechaçando medidas protecionistas e promovendo uma

imagem positiva do País e de seu agronegócio. A Ásia e o Oriente Médio e Norte da África (MENA, na sigla em inglês) são as duas regiões para onde o Brasil mais exporta produtos agrícolas, tendo suplantado parceiros tradicionais como Europa e EUA. EUA, Canadá e Europa, assim como alguns parceiros da Ásia (Japão, Coreia do Sul, Tailândia, Índia e Indonésia), são bastante protecionistas e adotam medidas como subsídios à produção local, de forma que os interesses brasileiros nesses locais passam por temas de acesso a mercados e de combate às medidas distorcivas do comércio internacional. A América Latina é uma região para onde registramos volume baixo de exportações do agronegócio, já que se trata de um mercado mais concentrado em bens industriais. A China é o principal mercado brasileiro, sendo o saldo comercial amplamente vantajoso para o Brasil em decorrência das dinâmicas do agronegócio. Não obstante, há concentração da pauta comercial em poucos produtos de baixo valor agregado, sendo necessário haver diversificação e agregação de valor. A África Subsaariana é uma região de amplas oportunidades para o agronegócio brasileiro, já que sua população deverá crescer sensivelmente e as produções locais não serão capazes de compensar, nem mesmo com aumentos significativos de produtividade, as necessidades alimentares locais. Assim, as importações serão necessárias, de forma que o Brasil tem oportunidade a aproveitar.

O Brasil se articula com diversos grupos de países com interesses ofensivos no agronegócio. Na OMC, integra o Grupo de Cairns, coalizão negociadora formada por 19 países: África do Sul, Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Filipinas, Guatemala, Indonésia, Malásia, Nova Zelândia, Paquistão, Paraguai, Peru, Tailândia, Uruguai e Vietnã, além da Ucrânia como observador. O País busca favorecer uma reforma cujos resultados sejam concretos em termos de liberalização comercial agrícola, de redução e disciplinamento do apoio doméstico à produção, de tratamento equilibrado para questões SPS, com maior monitoramento, transparência e bases científicas na elaboração das medidas. Há, desse modo, ações nos pilares negociador e de monitoramento e transparência, para além dos diversos casos no Sistema de Solução de Controvérsias nos quais o Brasil é parte demandante, como a reclamação brasileira dos subsídios tailandeses à produção de açúcar (DS507). No âmbito hemisférico, integra o AG5 (Argentina, Brasil, Canadá, EUA e México), um exercício de concertação que vem promovendo entendimentos políticos mais gerais sobre o tema. No G20, o Brasil busca fomentar as discussões sobre a promoção do comércio livre, a eliminação de subsídios distorcivos, o aumento da transparência e o reconhecimento da eficiência agropecuária de países como o Brasil na promoção da sustentabilidade e da segurança alimentar. Na Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Brasil é o não membro mais ativo em comitês como o que trata da agricultura e pecuária. A intenção do Brasil é disseminar fatos e evidências científicas nas discussões de seu interesse.

Outra maneira de implementar diplomacia para o agronegócio e para a agricultura nacionais é a cooperação técnica internacional, que, no Brasil, é coordenada pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Por meio da cooperação técnica, o Brasil – em especial por meio de técnicos da Embrapa – contribui para a disseminação de práticas, técnicas, tecnologias e políticas relacionadas à agricultura, o que impacta positivamente a promoção do desenvolvimento e da segurança alimentar em outros países, com efeitos sistêmicos que beneficiam o Brasil, ao mesmo tempo que permitem, de maneira indireta e difusa, promover a internacionalização de empresas brasileiras ou a ampliação das vendas de produtos brasileiros, seja para os países receptores de cooperação, seja por meio de aquisições do Programa Mundial de Alimentos (PMA). Para mais detalhes sobre a cooperação técnica brasileira, ver o tópico específico no capítulo seguinte.

d) Desafios do agronegócio

i. Pandemia de COVID-19

A pandemia exigiu do Itamaraty e das demais instituições governamentais envolvidas com a promoção do agronegócio um esforço de atualização das atividades de promoção comercial. Encontros presenciais, como participação em feiras, missões comerciais e rodadas de negócio estiveram suspensos. Por isso, os esforços concentraram-se em: reuniões virtuais e em consolidação de inteligência de mercado.

Ademais, foi necessário agir em favor da promoção da imagem do Brasil no exterior, afirmando e reafirmando para parceiros tradicionais e novos parceiros o comprometimento do Brasil com segurança e sanidade dos produtos ofertados; aumento da produtividade e estabilidade das entregas, cumprindo prazos e compromissos e garantindo a segurança alimentar global; sustentabilidade da produção e inovação constante. Na pandemia, intensificou-se, ainda mais, a necessidade de pensar em 4 “S” que pautam o setor agropecuário globalmente: sustentabilidade; sanidade; saúde; e social.

Ainda, o Brasil adotou uma estratégia peculiar, *vis-à-vis* do restante do mundo, ao reduzir, unilateralmente, as tarifas de importação dos bens que visou a garantir o adequado suprimento. Em geral, outros países adotaram medidas de restrições às exportações. Outro aspecto a ser notado é o de que o governo brasileiro adotou uma série de medidas de apoio aos produtores domésticos em caráter temporário e excepcional. Não houve a criação de subsídios adicionais com efeito distorcivo na produção mundial e no comércio internacional.

ii. Logística

As capacidades logísticas nacionais sempre foram entraves ao maior êxito do agronegócio brasileiro. Há muito o que se melhorar, para reduzir, por exemplo, o “custo Brasil”. Não obstante, há, segundo a CNA, preocupação crescente com os problemas ocasionados, em 2022, pelos gargalos no transporte marítimo global. Haverá, possivelmente, disputa por *containers* e por navios, o que deverá encarecer os fretes marítimos, principal vetor de exportação dos bens agropecuários.

iii. Questão ambiental e promoção da imagem

Uma imagem errônea do setor constitui ou ameaça constituir-se em barreira às exportações brasileiras. Em anos recentes, proliferaram críticas ao agronegócio brasileiro e à gestão ambiental do País em razão das queimadas na Amazônia. Em momento em que ganham força a discussão sobre os paralelos entre agronegócio, meio ambiente e sustentabilidade, o Itamaraty e outros atores nacionais têm procurado atuar de maneira a combater a tendência dos últimos anos de reiterada divulgação de notícias falsas, no exterior, acerca das qualidades do agronegócio brasileiro (ou de algum produto específico, ou das instituições que zelam pela aplicação das normas que regem o agronegócio no País), sobretudo de sua sustentabilidade e da qualidade e inocuidade de seus produtos. Como mencionado na subseção anterior, uma ideia basilar da “diplomacia do agronegócio” é a de que “não há oposição entre o agronegócio e o meio ambiente”. Nesse contexto, por exemplo, as representações do Brasil em Berlim, Bruxelas, Londres e na Haia organizaram,

em 2019, seminários com a participação de importantes atores locais destinados a ampliar a voz de reguladores, pesquisadores e produtores brasileiros no debate público sobre a produção sustentável de alimentos e estimular a comunicação positiva com o setor agroprodutivo brasileiro. Um dos desdobramentos dessas ações foi o lançamento do boletim *AgriSustainability Matters* pela Embaixada em Londres. Cada edição da publicação deverá trazer, em língua inglesa, artigo de especialista em aspecto da sustentabilidade da agropecuária. Outros postos brasileiros têm elaborado tradução em língua local do boletim.

Em novembro de 2024, diante de publicação do CEO Global do Carrefour contra a carne brasileira, o Itamaraty e o Ministério da Agricultura e Pecuária publicaram nota conjunta em defesa do agronegócio brasileiro, tendo reiterado que a produção brasileira tem capacidade de atender plenamente às exigências e controles sanitários de mais de 160 países, incluindo os rigorosos controles da UE, tendo criticado a campanha de desinformação e tendo afirmado que o governo brasileiro se manterá vigilante na defesa da imagem do País e da sua produção, em coordenação com o setor privado.

e) Defensivos agrícolas

O sistema regulatório brasileiro garante a sanidade dos alimentos e a proteção do meio ambiente no que se refere ao uso de defensivos agrícolas. A legislação brasileira é uma das mais exigentes do mundo, porquanto o processo de aprovação do uso de um defensivo agrícola requer aprovação em três instâncias diferentes para obtenção do registro: a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Cada um desses órgãos analisa um aspecto específico dos produtos.

O consumo brasileiro de defensivos decorre da dimensão da agropecuária e das condições climáticas. Sendo um dos maiores produtores do mundo e um país de clima tropical, o País não pode prescindir de defensivos agrícolas, especialmente porque a ausência de inverno impede a quebra do ciclo de reprodução das pragas. Não obstante, o exame do consumo de defensivos por hectare posiciona o Brasil no 25º lugar de utilização desses produtos, sendo que o País é um dos maiores produtores agropecuários do mundo e o 3º maior exportador. Nota-se que, entre os países que consomem mais do que o Brasil ou que estão no mesmo patamar de consumo, há alguns da UE, como Países Baixos, Itália e Irlanda, países com produções e área de cultivo bastante menores.

O governo do presidente Jair Bolsonaro avançou na formulação e na implementação de políticas de fomento do uso de insumos biológicos na agricultura, atendendo demandas do setor privado e dos consumidores domésticos e internacionais. Desse modo, não se pode dizer que, no Brasil, o uso de defensivos agrícolas é indiscriminado e descontrolado.

f) Legislação ambiental, Plano Agricultura de Baixa Emissão de Carbono (Plano ABC) e agronegócio

Sobre a legislação ambiental brasileira, o Plano Agricultura de Baixa Emissão de Carbono (Plano ABC) e os vínculos com o agronegócio, ver a seção específica no capítulo 6.

g) Oportunidades e perspectivas do agronegócio:

i. Serviços e tecnologia agropecuários

À medida que as produções de países como os africanos (Nigéria é um exemplo de destaque), avançam, em função das necessidades alimentares crescentes nestes locais, o Brasil pode aproveitar oportunidades comerciais não só de venda direta de produtos, mas também de serviços e tecnologia. Por meio de ações de transferência de tecnologia, em caráter solidário ou não, o País pode inserir-se no mercado de serviços agropecuários, por seu *savoir-faire* único em termos de produção agropecuária adaptada a climas tropicais, conforme afirmou o então ministro das Relações Exteriores Ernesto Araújo em visita à Nigéria.

ii. Agenda 2030

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) números 2 (referente a Fome Zero e Agricultura Sustentável) e 13 (referente à ação contra a mudança do clima) serão alcançados muito em função das contribuições brasileiras. As produções agrícolas global e brasileira precisarão expandir-se, para garantir a segurança alimentar, à medida que a população mundial cresce. O crescimento da produção brasileira deverá contribuir para a garantia da oferta global de alimentos e para a redução do custo relativo desses produtos.

iii. ESG no agronegócio brasileiro

É de grande interesse do setor privado e do governo brasileiro atrair investimentos para a produção agropecuária, em especial em atividades logísticas. É inequívoco o avanço da visibilidade e da valoração dos aspectos representados pela sigla ESG (*Environmental, Social, and Governance*). Será cada vez mais necessário que a legislação e as atividades produtivas brasileiras se pautem pelos princípios indicados por esta sigla.

iv. Ásia e Oriente Médio

O Leste e o Sudeste da Ásia, bem como o Oriente Médio representam, hoje, mais da metade das exportações brasileiras agropecuárias, sendo a China o grande destaque. O crescimento da demanda asiática é explicado pelo aumento populacional, pelo crescimento econômico e pelos processos de urbanização acelerada e de mudança nos hábitos alimentares da nova classe média que se consolidou na região. Assim, a política externa brasileira precisará continuar buscando maneiras de firmar acordos, negociar acesso a mercados e promover os interesses comerciais do agronegócio nessas regiões. Um exemplo salutar do que já foi feito são os entendimentos e negociações comerciais com os Emirados Árabes Unidos (EAU), que são importante *hub* comercial na região asiática e médio-oriental, facilitando o acesso a mercados como o indiano, que é bastante fechado.

III. Investimentos

a) Investimentos no Brasil em 2024

Nos primeiros seis meses de 2024, segundo relatório publicado pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) em 31 de outubro, o Brasil foi o segundo país que mais recebeu fluxos de investimento estrangeiro direto (IED), atrás apenas dos Estados Unidos (EUA). Na perspectiva global, o fluxo de IED recuperou-se para US\$ 802 bilhões no primeiro semestre de 2024, ao passo que os fluxos de IED no Brasil permaneceram estáveis, pois os movimentos em empréstimos intraempresariais e maiores lucros reinvestidos compensaram uma diminuição nos fluxos de capital. No documento, a OCDE menciona que os fluxos de IED para a China continuaram diminuindo por conta do contexto de risco geopolítico e pela incerteza econômica do País, fatores que impactam a confiança dos investidores estrangeiros.

b) Investimentos no Brasil em 2023³⁵⁸

Segundo relatório da OCDE, o Brasil foi o segundo principal destino mundial de IED em 2023. Entraram US\$ 64 bilhões de IED no País no ano passado, volume só menor do que o recebido pelos EUA (US\$ 341 bilhões).

De acordo com a OCDE, os fluxos globais de IED ainda refletem uma tendência de queda, registrando, pelo segundo ano consecutivo, um volume abaixo do momento pré-pandemia, o que seria fruto das tensões geopolíticas e das taxas de juros elevadas em diversos países. O IED global acumulou US\$ 1,36 trilhão em 2023, um recuo de 7% em relação a 2022. Mais de dois terços dos países da OCDE apresentaram redução no IED recebido. No caso do Brasil, a queda foi de 13% em relação a 2022. A redução é menor do que a registrada em países relevantes, como China (78%), Índia (44%), Itália (43%), Espanha (20%) e França (18%). Em relação aos países que registraram aumento nos fluxos de IED recebidos em 2023, merecem destaque a Argentina (49%), Alemanha (34%) e Chile (25%). O relatório destaca ainda que, em relação aos projetos chamados *greenfield* – ou seja, projetos novos, que vão começar “do zero” –, há uma tendência inversa entre países com economias avançadas e emergentes: enquanto houve queda de 20% no volume de capital dispendido e de projetos anunciados em países desenvolvidos, nas economias emergentes foi registrado um aumento de 21% das despesas de capital e aumento de 9% no número de projetos anunciados.

Os dados da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, na sigla em inglês) para o IED em 2023 diferem daqueles apresentados pela OCDE. Segundo a UNCTAD, o Brasil foi o 5º colocado no *ranking* de países que mais receberam entradas de IED em 2023, totalizando US\$ 65,9 bilhões, ou 4,95% do total mundial. Registrou-se uma queda de 10,16% entre 2022, quando o IED recebido no País foi de US\$ 73,35 bilhões, ou 5,41% do total mundial, e 2023. A variação do estoque de IED no Brasil, entretanto, foi positiva: passou de US\$ 878,14 bilhões para US\$ 997,57 bilhões, um aumento de 13,6%, o que permitiu que o Brasil mantivesse sua posição como 14º colocado no *ranking* de estoque de IED recebido. A proporção do estoque de IED no Brasil com relação ao total mundial passou de 1,98% para 2,03% entre 2022 e 2023.

³⁵⁸ O Relatório de Investimento Direto (RID) 2024, publicado pelo BACEN em dezembro de 2024, será analisado na próxima edição do REPI.

Em 2023, o Brasil foi 14º país que mais realizou IED no exterior, atingindo o montante de US\$ 29,92 bilhões, uma redução de 6,79% com relação a 2022, quando havia investido US\$ 32,1 bilhões. Em termos de participação relativa, o IED realizado pelo Brasil passou de 2,04% do total mundial para 1,93%. No que se refere ao estoque de IED realizado no exterior, observou-se um aumento de 22,19%, de US\$ 299,37 bilhões para US\$ 365,81 bilhões entre 2022 e 2023. O Brasil manteve-se como 23º colocado no *ranking* de maiores investidores externos diretos, ao passo que a participação do estoque de IED realizado pelo Brasil no exterior sobre o total mundial passou de 0,74% para 0,82%.

c) Relatório de Investimento Direto 2023

O Relatório de Investimento Direto (RID) 2023, publicado pelo BACEN em maio de 2024, apresenta estatísticas e análises dos fluxos e das posições ativas (Investimento Direto no Exterior – IDE) e passivas (Investimento Direto no País – IDP) de investimento direto em 2022³⁵⁹. O foco da publicação é a participação no capital das empresas, principal componente do investimento direto no caso da economia brasileira. O RID aborda também operações intercompanhia e fluxos de rendas associados ao investimento direto.

i. Investimento Direto no País em 2022

Em 2022, a posição de IDP superou US\$ 1 trilhão pela primeira vez, novo recorde da série histórica. A posição total de IDP atingiu US\$ 1,1 trilhão em 2022, composta por US\$ 799,6 bilhões em participação no capital e US\$ 256,8 bilhões em operações intercompanhia. A posição total de IDP em 2022 aumentou US\$ 155 bilhões em comparação a 2021.

Os ingressos líquidos de IDP totalizaram US\$ 74,6 bilhões em 2022, equivalentes a 3,82% do produto interno bruto (PIB). Esses ingressos representaram um aumento de US\$ 28,2 bilhões comparativamente a 2021 (quando os ingressos líquidos foram de US\$ 46,4 bilhões), com acréscimos de US\$ 10,3 bilhões em participação no capital e US\$ 17,9 bilhões em operações intercompanhia. Os ingressos líquidos em 2022 registraram seu maior valor desde 2018, refletindo a recuperação pós-pandemia, tendo superado os observados entre 2019 e 2021 (tanto em valores absolutos quanto em percentual do PIB) e retomado a trajetória ascendente interrompida durante o período da pandemia.

Segundo o critério de investidor imediato³⁶⁰, a Europa permanece como a região que detém o maior estoque de IDP no Brasil em 2022, com 61,5% do total de US\$ 1,1 trilhão, seguida por América do Norte (23,3%), Ásia (5,6%) e Caribe (5,2%).

³⁵⁹ Conforme o padrão metodológico internacional (6ª edição do BPM6 do FMI e 4ª edição do BD4 da OCDE), configura-se relação de investimento direto quando um investidor de uma economia detém poder de voto igual ou superior a 10% em empresa ou fundo de investimento sediado em outra economia.

³⁶⁰ O país ou território do investidor imediato é o país ou território de domicílio da empresa não residente que investiu diretamente na subsidiária ou filial no Brasil. O país ou território do controlador final é aquele de residência do investidor que detém o efetivo controle e interesse econômico na empresa investida no Brasil. Alguns países ou territórios detêm posições significativamente maiores quando compiladas pelo critério de investidor imediato, como Países Baixos e Luxemburgo, países-sedes de empresas intermediárias, que atuam na canalização de investimento direto de países ou territórios controladores finais para os países ou territórios de destino. Outros países ou territórios exibem posições de IDP superiores conforme o critério de controlador final, como EUA, Espanha, França, Bélgica e China. Esses países são sedes de empresas que canalizam IDP por meio de países intermediários.

Destacam-se como principais países investidores imediatos³⁶¹:

2021	2022
1. EUA (US\$ 152 bilhões, 23%)	1. EUA (US\$ 190 bilhões, 24%) (=)
2. Países Baixos (US\$ 126 bilhões, 19%)	2. Países Baixos (US\$ 156 bilhões, 20%) (=)
3. Luxemburgo (US\$ 76 bilhões, 11%)	3. Luxemburgo (US\$ 81 bilhões, 10%) (=)
4. Espanha (US\$ 60 bilhões, 9%)	4. Espanha (US\$ 60 bilhões, 8%) (=)
5. França (US\$ 32 bilhões, 5%)	5. França (US\$ 38 bilhões, 5%) (=)
6. Reino Unido (US\$ 23 bilhões, 3%)	6. Reino Unido (US\$ 30 bilhões, 4%) (=)
7. Japão (US\$ 20 bilhões, 3%)	7. Japão (US\$ 25 bilhões, 3%) (=)
8. Ilhas Cayman (US\$ 19 bilhões, 3%)	8. Canadá (US\$ 22 bilhões, 3%) (+1)
9. Canadá (US\$ 17 bilhões, 3%)	9. Chile (US\$ 17 bilhões, 2%) (+4)
10. Noruega (US\$ 15 bilhões, 2%)	10. Alemanha (US\$ 17 bilhões, 2%) (+2)

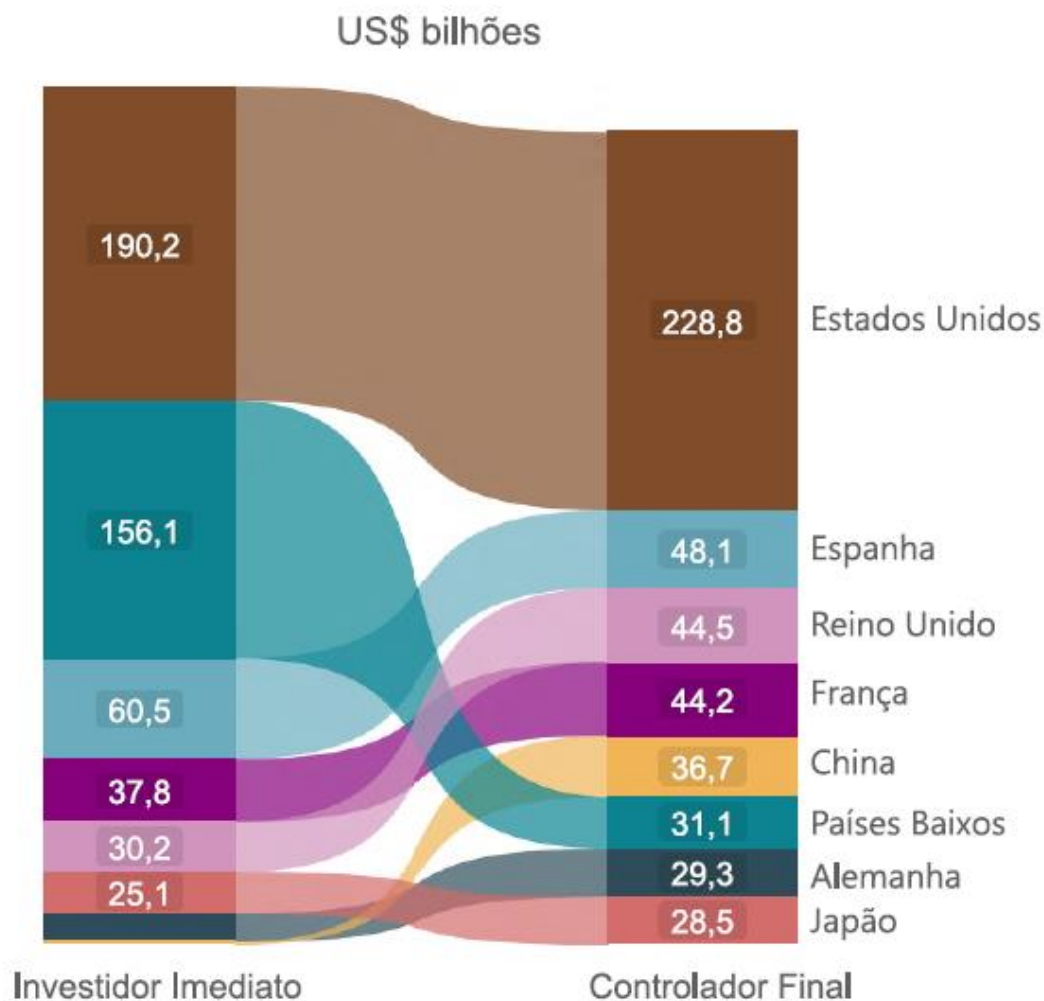
Já segundo o critério de controlador final³⁶², destacam-se:

2021	2022
1. EUA (US\$ 192 bilhões, 29%)	1. EUA (US\$ 229 bilhões, 29%) (=)
2. Espanha (US\$ 48 bilhões, 7%)	2. Espanha (US\$ 48 bilhões, 6%) (=)
3. França (US\$ 38 bilhões, 6%)	3. Reino Unido (US\$ 44 bilhões, 6%) (+1)
4. Reino Unido (US\$ 36 bilhões, 5%)	4. França (US\$ 44 bilhões, 6%) (-1)
5. China (US\$ 30 bilhões, 5%)	5. China (US\$ 37 bilhões, 5%) (=)
6. Bélgica (US\$ 25 bilhões, 4%)	6. Países Baixos (US\$ 31 bilhões, 4%) (+6)
7. Alemanha (US\$ 24 bilhões, 4%)	7. Alemanha (US\$ 29 bilhões, 4%) (=)
8. Luxemburgo (US\$ 22 bilhões, 3%)	8. Japão (US\$ 28 bilhões, 4%) (+1)
9. Japão (US\$ 21 bilhões, 3%)	9. Bélgica (US\$ 27 bilhões, 3%) (-3)
10. Suíça (US\$ 20 bilhões, 3%)	10. Suíça (US\$ 24 bilhões, 3%) (=)

³⁶¹ Levando-se em conta apenas participação no capital, isto é, sem considerar operações intercompanhia.

³⁶² Levando-se em conta apenas participação no capital, isto é, sem considerar operações intercompanhia.

Figura 17 – Posições de IDP – Participação no capital – Comparação investidor imediato e controlador final para países selecionados



Fonte: RID 2023

Quanto aos setores econômicos do IDP em 2022, as empresas residentes que atuam em serviços financeiros e atividades auxiliares, incluindo fundos de investimento, responderam por 19,2% (US\$ 153,5 bilhões) da posição de IDP– Participação no capital, seguidas por companhias pertencentes ao setor de comércio (8,1%) e extração de petróleo e gás natural (7,4%).

ii. Investimento Direto no Exterior em 2022

A posição total de IDE atingiu US\$ 477,6 bilhões em 2022, dos quais US\$ 435,1 bilhões em participação no capital e US\$ 42,5 bilhões em operações intercompanhia. Tratou-se do quarto incremento anual seguido da posição total de IDE. As transações líquidas de IDE totalizaram US\$ 33,4 bilhões, maior valor da série. Desde 2017, a posição anual do IDE supera as reservas internacionais (US\$ 324,7 bilhões ao final de 2022) e é, portanto, o maior componente de ativos externos do país. A posição de IDE em 2022 é a maior da série e registrou aumento de US\$ 3,5 bilhões em comparação a 2021.

Para o IDE, as maiores posições pelo critério de país de investimento imediato estão no Caribe e na Europa, que respondem por 42,4% e 40,4% do total, respectivamente. No Caribe, destacam-se as posições nas Ilhas Virgens Britânicas, 34,5% da região, e nas Ilhas Cayman, 34,2%. Na Europa, destacam-se posições nos Países Baixos, 47,1% da região, e em Luxemburgo, 17,0%.

As principais posições de IDE brasileiro foram:

2021	2022
1. Países Baixos (US\$ 82 bilhões, 19%)	1. Países Baixos (US\$ 83 bilhões, 19%) (=)
2. Ilhas Cayman (US\$ 70 bilhões, 16%)	2. Ilhas Virgens Britânicas (US\$ 69 bilhões, 16%) (+1)
3. Ilhas Virgens Britânicas (US\$ 70 bilhões, 16%)	3. Ilhas Cayman (US\$ 69 bilhões, 16%) (-1)
4. Bahamas (US\$ 60 bilhões, 14%)	4. Bahamas (US\$ 60 bilhões, 14%) (=)
5. Luxemburgo (US\$ 32 bilhões, 8%)	5. Luxemburgo (US\$ 33 bilhões, 8%) (=)
6. EUA (US\$ 29 bilhões, 7%)	6. EUA (US\$ 29 bilhões, 7%) (=)
7. Áustria (US\$ 13 bilhões, 3%)	7. Áustria (US\$ 13 bilhões, 3%) (=)
8. Malta (US\$ 11 bilhões, 3%)	8. Malta (US\$ 12 bilhões, 3%) (=)
9. Panamá (US\$ 9 bilhões, 2%)	9. Panamá (US\$ 9 bilhões, 2%) (=)
10. Espanha (US\$ 7 bilhões, 2%)	10. Reino Unido (US\$ 8 bilhões, 2%) (+1)

Empresas que atuam no setor de serviços financeiros e atividades auxiliares, incluindo empresas detidas por pessoas físicas, que atuam como veículos para aquisição de ativos, respondem por 60% da posição de IDE.

d) Relatório de Investimento Direto 2022

O Relatório de Investimento Direto (RID) 2022, publicado pelo BACEN, apresenta estatísticas e análises dos fluxos e das posições ativas (Investimento Direto no Exterior – IDE) e passivas (Investimento Direto no País – IDP) de investimento direto em 2021. O foco da publicação é a participação no capital das empresas, principal componente do investimento direto no caso da economia brasileira. O RID aborda também operações intercompanhia e fluxos de rendas associados ao investimento direto.

i. Investimento Direto no País em 2021

Em 2021, a posição de IDP atingiu US\$ 901,4 bilhões, avançando cerca de 17,8% (US\$ 136 bilhões) relativamente ao ano anterior (US\$ 765 bilhões) e atingindo o maior valor nominal da série. O acréscimo da posição foi determinado, principalmente, pela contribuição positiva de variação de preços das empresas de investimento direto³⁶³, US\$ 148,2 bilhões, e de

³⁶³ A variação de preços é calculada para empresas listadas e não listadas, conforme padrão metodológico do BPM6.

forma complementar pelo ingresso líquido de fluxos no balanço de pagamentos, US\$ 46,6 bilhões³⁶⁴.

Segundo o critério de investidor imediato, a Europa permanece como a região que detém o maior estoque de IDP no Brasil em 2021, com 62,9% do total de US\$ 901,4 bilhões, seguida por América do Norte (22,2%), Caribe (6,2%) e Ásia (5,5%).

Destacam-se como principais países investidores imediatos³⁶⁵:

2020	2021
1. Países Baixos (US\$ 108 bilhões, 21%)	1. EUA (US\$ 152 bilhões, 23%) (+1)
2. EUA (US\$ 99 bilhões, 19%)	2. Países Baixos (US\$ 126 bilhões, 19%) (-1)
3. Espanha (US\$ 60 bilhões, 11%)	3. Luxemburgo (US\$ 76 bilhões, 11%) (+1)
4. Luxemburgo (US\$ 47 bilhões, 9%)	4. Espanha (US\$ 60 bilhões, 9%) (-1)
5. França (US\$ 26 bilhões, 5%)	5. França (US\$ 32 bilhões, 5%) (=)
6. Reino Unido (US\$ 20 bilhões, 4%)	6. Reino Unido (US\$ 23 bilhões, 3%) (=)
7. Japão (US\$ 17 bilhões, 3%)	7. Japão (US\$ 20 bilhões, 3%) (=)
8. Canadá (US\$ 14 bilhões, 3%)	8. Ilhas Cayman (US\$ 19 bilhões, 3%) (+9)
9. Chile (US\$ 11 bilhões, 2%)	9. Canadá (US\$ 17 bilhões, 3%) (-1)
10. Ilhas Virgens Britânicas (US\$ 11 bilhões, 2%)	10. Noruega (US\$ 15 bilhões, 2%) (+3)

Já segundo o critério de controlador final, destacam-se³⁶⁶:

2020	2021
1. EUA (US\$ 124 bilhões, 24%)	1. EUA (US\$ 192 bilhões, 29%) (=)
2. Espanha (US\$ 58 bilhões, 11%)	2. Espanha (US\$ 48 bilhões, 7%) (=)
3. França (US\$ 32 bilhões, 6%)	3. França (US\$ 38 bilhões, 6%) (=)
4. Bélgica (US\$ 27 bilhões, 5%)	4. Reino Unido (US\$ 36 bilhões, 5%) (+1)

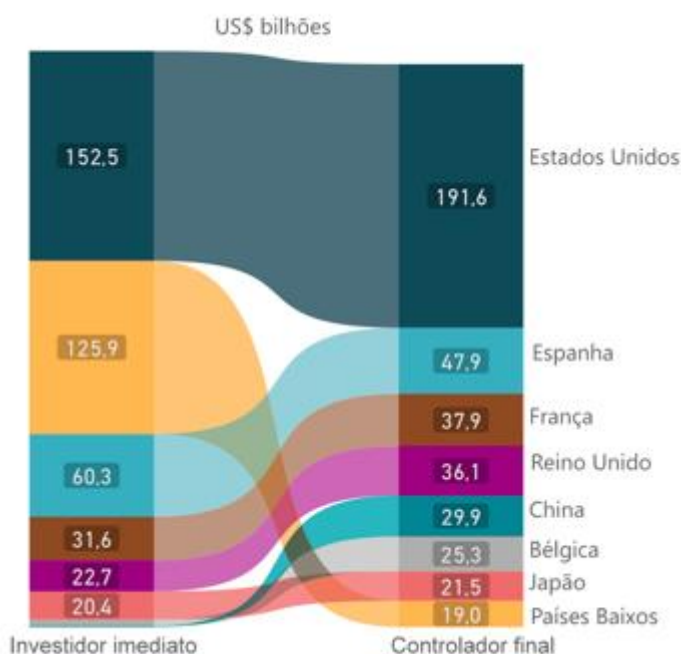
³⁶⁴ A variação da posição de IDP é explicada pela totalidade dos fluxos econômicos ocorridos no período contido pelo intervalo entre as posições. Esses fluxos econômicos compreendem transações (que compõem o balanço de pagamentos) e alterações decorrentes de flutuações como paridades (taxa de câmbio), precificação dos ativos (*valuation*), entre outras (por exemplo, mudança de residência).

³⁶⁵ Levando-se em conta apenas participação no capital, isto é, sem considerar operações intercompanhia.

³⁶⁶ Levando-se em conta apenas participação no capital, isto é, sem considerar operações intercompanhia.

2020	2021
5. Reino Unido (US\$ 25 bilhões, 5%)	5. China (US\$ 30 bilhões, 5%) (+1)
6. China (US\$ 23 bilhões, 4%)	6. Bélgica (US\$ 25 bilhões, 4%) (-2)
7. Países Baixos (US\$ 20 bilhões, 4%)	7. Alemanha (US\$ 24 bilhões, 4%) (+2)
8. Japão (US\$ 19 bilhões, 4%)	8. Luxemburgo (US\$ 22 bilhões, 3%) (+3)
9. Alemanha (US\$ 18 bilhões, 4%)	9. Japão (US\$ 21 bilhões, 3%) (-1)
10. Suíça (US\$ 16 bilhões, 3%)	10. Suíça (US\$ 20 bilhões, 3%) (=)

Figura 20 – Posições de IDP na forma de participação no capital – Comparação investidor imediato e controlador final para países selecionados



Fonte: RID 2022

Quanto aos setores econômicos do IDP em 2021, as empresas residentes que atuam em serviços financeiros e atividades auxiliares, incluindo fundos de investimento, responderam por 20,5% (US\$ 135 bilhões) da posição de IDP – Participação no capital, seguidas por companhias pertencentes ao setor de comércio (8,5%) e extração de petróleo e gás natural (7,6%).

ii. Investimento Direto no Exterior em 2021

Desde 2017, a posição anual do investimento direto no exterior (IDE) supera a posição em ativos de reservas. A posição total de IDE brasileiro somou US\$ 474 bilhões. A posição de IDE em 2021 é a maior da série e registrou aumento de US\$ 26,1 bilhões em comparação a 2020. As maiores posições pelo critério de país de investimento imediato estão nas regiões do Caribe e da Europa, que respondem por 43,8% e 39,9% do total, respectivamente. No Caribe, destacam-se as

posições nas Ilhas Cayman, com 34,5%, e nas Ilhas Virgens Britânicas, com 34,1%. Na Europa, destacam-se os Países Baixos, com 46,2%, e Luxemburgo, com 17,4%.

As principais posições de IDE brasileiro foram:

2020	2021
1. Países Baixos (US\$ 87 bilhões, 21%)	1. Países Baixos (US\$ 82 bilhões, 19%) (=)
2. Ilhas Cayman (US\$ 70 bilhões, 17%)	2. Ilhas Cayman (US\$ 70 bilhões, 16%) (=)
3. Ilhas Virgens Britânicas (US\$ 61 bilhões, 15%)	3. Ilhas Virgens Britânicas (US\$ 70 bilhões, 16%) (=)
4. Bahamas (US\$ 53 bilhões, 13%)	4. Bahamas (US\$ 60 bilhões, 14%) (=)
5. EUA (US\$ 39 bilhões, 9,5%)	5. Luxemburgo (US\$ 32 bilhões, 8%) (+1)
6. Luxemburgo (US\$ 24 bilhões, 6%)	6. EUA (US\$ 29 bilhões, 7%) (-1)
7. Áustria (US\$ 12 bilhões, 3%)	7. Áustria (US\$ 13 bilhões, 3%) (=)
8. Panamá (US\$ 9 bilhões, 2,2%)	8. Malta (US\$ 11 bilhões, 3%) (+48)
9. Espanha (US\$ 7 bilhões, 1,6%)	9. Panamá (US\$ 9 bilhões, 2%) (-1)
10. Reino Unido (US\$ 5 bilhões, 1,3%)	10. Espanha (US\$ 7 bilhões, 2%) (-1)

Quanto aos setores econômicos do IDE, mais de um terço do valor das empresas investidas no exterior (posição de IDE) está aplicado em serviços financeiros e atividades auxiliares (36%), seguidos por empresas constituídas para aquisição de ativos financeiros (22%).

e) Relatório de Investimento Direto 2021

O RID 2021, publicado pelo BACEN, apresenta estatísticas e análises dos fluxos e das posições ativas e passivas de investimento direto em 2020. O foco da publicação é a participação no capital das empresas, principal componente do investimento direto no caso da economia brasileira. O RID aborda também operações intercompanhia e fluxos de rendas associados ao investimento direto.

i. Investimento Direto no País em 2020

Em 2020, a posição de IDP atingiu US\$ 765 bilhões, recuando 12% (-US\$ 109 bilhões) relativamente ao ano anterior (US\$ 874 bilhões). O resultado foi impactado, sobretudo, pela variação por paridades cambiais (-US\$ 140 bilhões). Os ingressos líquidos somaram US\$ 38

bilhões³⁶⁷, comparados a US\$ 69 bilhões em 2019, tendo sido o Brasil afetado pela tendência negativa de redução dos investimentos estrangeiros, no contexto da pandemia de COVID-19³⁶⁸.

Segundo o critério de investidor imediato³⁶⁹, a maior região investidora no País é a Europa (detendo 66% do total do estoque de IDP – Participação no capital), seguida por América do Norte (19%), Caribe (6%) e Ásia (6%). Destacam-se como principais países investidores imediatos:

2019	2020
1. Países Baixos (US\$ 150 bilhões)	1. Países Baixos (US\$ 108 bilhões, 21%) (=)
2. EUA (US\$ 109 bilhões)	2. EUA (US\$ 99 bilhões, 19%) (=)
3. Espanha (US\$ 76 bilhões)	3. Espanha (US\$ 60 bilhões, 11%) (=)
4. Luxemburgo (US\$ 54 bilhões)	4. Luxemburgo (US\$ 47 bilhões, 9%) (=)
5. França (US\$ 31 bilhões)	5. França (US\$ 26 bilhões, 5%) (=)
6. Reino Unido (US\$ 19 bilhões)	6. Reino Unido (US\$ 20 bilhões, 4%) (=)
7. Japão (US\$ 19 bilhões)	7. Japão (US\$ 17 bilhões, 3%) (=)
8. Suíça (US\$ 16 bilhões) ³⁷⁰	8. Canadá (US\$ 14 bilhões, 3%) (+2)
9. Ilhas Virgens Britânicas (US\$ 14 bilhões)	9. Chile (US\$ 11 bilhões, 2%) (+2)
10. Canadá (US\$ 14 bilhões)	10. Ilhas Virgens Britânicas (US\$ 11 bilhões, 2%) (-1)

Já segundo o critério de controlador final, destacam-se:

³⁶⁷ Os ingressos líquidos em participação no capital, somados os lucros reinvestidos, passaram de US\$ 64 bilhões em 2019 para US\$ 34 bilhões em 2020, correspondendo a 89% do fluxo do IDP total. Os ingressos líquidos de operações intercompanhia passaram de US\$ 5,5 bilhões em 2019 a US\$ 4,2 bilhões em 2020.

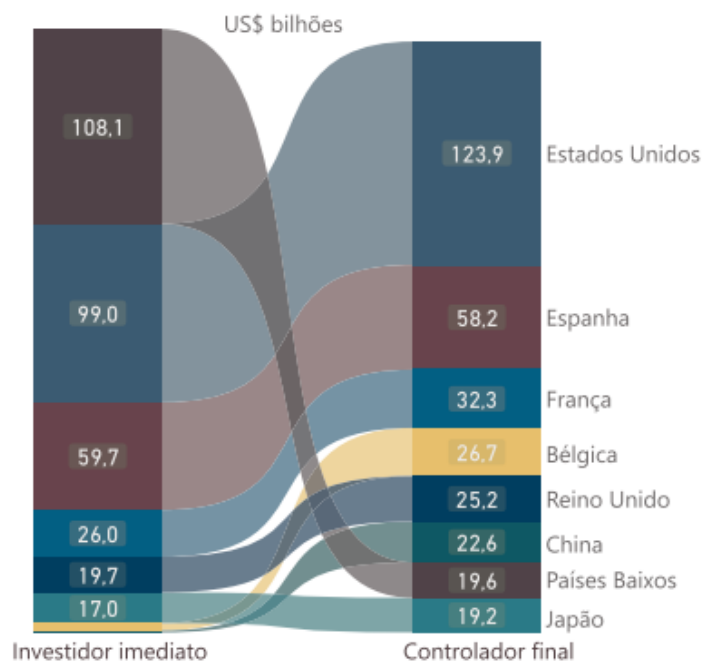
³⁶⁸ Em comparação, o então Ministério da Economia estima que o Brasil fechou o ano de 2021 recebendo um total de US\$ 60 bilhões em IDP, em razão da recuperação econômica global e das reformas em curso e já implementadas no país (previdenciária, privatizações, novas leis de saneamento e petróleo e gás, entre outras, as quais contribuem para o ambiente de negócios).

³⁶⁹ O país ou território do investidor imediato é o país ou território de domicílio da empresa não residente que investiu diretamente na subsidiária ou filial no Brasil. O país ou território do controlador final é aquele de residência do investidor que detém o efetivo controle e interesse econômico na empresa investida no Brasil. Alguns países ou territórios detêm posições significativamente maiores quando compiladas pelo critério de investidor imediato, como Países Baixos e Luxemburgo, países-sedes de empresas intermediárias, que atuam na canalização de investimento direto de países ou territórios controladores finais para os países ou territórios de destino. Outros países ou territórios exibem posições de IDP superiores conforme o critério de controlador final, como EUA, Espanha, França, Bélgica e China. Esses países são sedes de empresas que canalizam IDP por meio de países intermediários.

³⁷⁰ A Suíça caiu para a 11ª posição no *ranking* em 2020.

2019	2020
1. EUA (US\$ 145 bilhões, 23%)	1. EUA (US\$ 124 bilhões, 24%) (=)
2. Espanha (US\$ 79 bilhões, 13%)	2. Espanha (US\$ 58 bilhões, 11%) (=)
3. França (US\$ 41 bilhões, 7%)	3. França (US\$ 32 bilhões, 6%) (=)
4. Bélgica (US\$ 41 bilhões, 7%)	4. Bélgica (US\$ 27 bilhões, 5%) (=)
5. China (US\$ 28 bilhões, 5%)	5. Reino Unido (US\$ 25 bilhões, 5%) (+3)
6. Países Baixos (US\$ 25 bilhões, 4%)	6. China (US\$ 23 bilhões, 4%) (-1)
7. Japão (US\$ 22 bilhões, 4%)	7. Países Baixos (US\$ 20 bilhões, 4%) (-1)
8. Reino Unido (US\$ 22 bilhões, 4%)	8. Japão (US\$ 19 bilhões, 4%) (-1)
9. Suíça (US\$ 22 bilhões, 4%)	9. Alemanha (US\$ 18 bilhões, 4%) (+1)
10. Alemanha (US\$ 21 bilhões, 3%)	10. Suíça (US\$ 16 bilhões, 3%) (-1)

Figura 21 – Posições de IDP na forma de participação no capital – Comparação investidor imediato e controlador final para países selecionados



Fonte: RID 2021

Quanto aos setores econômicos do IDP em 2020, as empresas residentes que atuam em serviços financeiros e atividades auxiliares, incluindo fundos de investimento, responderam por 18% (US\$ 93 bilhões) da posição de IDP – Participação no capital, seguidas por companhias pertencentes ao setor de eletricidade (7%) e extração de petróleo e gás natural (6%).

ii. Investimento Direto no Exterior em 2020

Apesar de ter havido desinvestimento na participação do capital, em 2020, a posição total de IDE brasileiro somou US\$ 448 bilhões³⁷¹, registrando aumento de US\$ 31,4 bilhões em comparação a 2019³⁷² e representando a maior da série³⁷³. As regiões com maior investimento brasileiro direto são Caribe (43% do total do IDE) e Europa (38%). As principais posições de IDE brasileiro foram:

2019	2020
1. Ilhas Cayman (US\$ 86 bilhões, 22%)	1. Países Baixos (US\$ 87 bilhões, 21%) (+1)
2. Países Baixos (US\$ 80 bilhões, 20%)	2. Ilhas Cayman (US\$ 70 bilhões, 17%) (-1)
3. Ilhas Virgens Britânicas (US\$ 58 bilhões, 15%)	3. Ilhas Virgens Britânicas (US\$ 61 bilhões, 15%) (=)
4. Bahamas (US\$ 43 bilhões, 11%)	4. Bahamas (US\$ 53 bilhões, 13%) (=)
5. Luxemburgo (US\$ 25 bilhões, 6%)	5. EUA (US\$ 39 bilhões, 9,5%) (+1)
6. EUA (US\$ 22 bilhões, 6%)	6. Luxemburgo (US\$ 24 bilhões, 6%) (-1)
7. Áustria (US\$ 11 bilhões, 3%)	7. Áustria (US\$ 12 bilhões, 3%) (=)
8. Panamá (US\$ 10 bilhões, 3%)	8. Panamá (US\$ 9 bilhões, 2,2%) (=)
9. Espanha (US\$ 7 bilhões, 2%)	9. Espanha (US\$ 7 bilhões, 1,6%) (=)
10. Reino Unido (US\$ 5 bilhões, 1%)	10. Reino Unido (US\$ 5 bilhões, 1,3%) (=)

Quanto aos setores econômicos do IDE, mais de um terço do valor das empresas investidas no exterior (posição de IDE) está aplicado em serviços financeiros e atividades auxiliares (34%), seguidos por empresas constituídas para aquisição de ativos financeiros (29%) e extração de petróleo e gás natural (12%).

³⁷¹ Compostos por US\$ 411,5 bilhões de participação no capital e US\$ 36,4 bilhões na modalidade de operações intercompanhia.

³⁷² De 2019 a 2020, a posição de IDE – Participação no capital aumentou 6,9%, para US\$ 411,5 bilhões. Nesse período, além da contribuição negativa de paridades cambiais, houve desinvestimento (retorno ao Brasil) de US\$ 4,8 bilhões em capital. No entanto, ambas as contribuições negativas foram superadas pelo aumento de preços e demais variações, que somadas atingiram US\$ 32 bilhões.

³⁷³ A posição brasileira em IDE mais que dobrou na última década. Desde 2017, a posição anual do IDE supera a posição em ativos de reservas.

f) Tratados sobre investimentos

i. Histórico dos tratados de investimento

Embora sejam encontradas referências à existência de investimentos estrangeiros diretos (IED) desde a Antiguidade e durante a Idade Média, momento no qual a proteção do investimento se confundia com o tratamento assegurado aos indivíduos estrangeiros, entende-se que o investimento estrangeiro direto nos moldes atualmente conhecidos teve início apenas no contexto de expansão colonial europeia do século XIX. A forte onda de políticas nacionalistas adotadas pelos Estados recém-independentes no período pós-colonial impelia o investidor estrangeiro a recorrer ao seu Estado de origem para solicitar a proteção do seu investimento. Este, por sua vez, intervinha em favor de seu nacional tanto por meio da proteção diplomática quanto pelo uso de força militar (também conhecida como *gunboat diplomacy*). Ambas as alternativas eram questionáveis e suscitavam grande número de controvérsias entre Estados exportadores e Estados importadores de capital, provocando particular insatisfação em Estados latino-americanos.

Nesse contexto, o estabelecimento de um regime internacional concebido em termos multilaterais para regular os investimentos estrangeiros afigurava-se como a melhor opção. Os esforços no sentido de criar instrumentos jurídicos para regulamentar a matéria foram incrementados após a Segunda Guerra Mundial. Contudo, os interesses contrapostos desses Estados quanto aos aspectos materiais do regime dificultavam a obtenção de consenso, a ponto de tornar inviável a celebração de um acordo multilateral.

Dada a dificuldade na negociação de um acordo multilateral, muitos dispositivos concernentes ao tratamento dos IEDs foram inseridos em acordos celebrados em âmbito regional, como o Tratado da Carta de Energia, o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA, na sigla em inglês) e em acordos e protocolos sob o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Ainda que cláusulas estruturantes sobre investimentos possam ser negociadas em acordos regionais ou possam ser parte de tratados mais amplos, como em acordos de livre comércio, a grande maioria dos acordos internacionais de investimento (AII) são instrumentos bilaterais e estão concentrados na temática de fluxo de capitais: os tratados bilaterais de investimentos.

iv. Os tratados bilaterais de investimentos (BITs)

Os tratados bilaterais de investimentos (TBIs, ou BITs, na sigla inglesa) partem de um modelo concebido pela Agência Multilateral de Garantia ao Investimento (MIGA, na sigla em inglês), integrante do Grupo Banco Mundial. Um BIT é um acordo entre dois países com a finalidade de promover e proteger o investimento realizado por empresas de cada país no território um do outro (por isso usualmente conhecidos como acordos de promoção e proteção de investimentos, APPI) e almeja regulamentar o tratamento a ser conferido ao investidor de um desses Estados ao investir no território do outro Estado. Os tratados bilaterais de investimento estabelecem um conjunto de direitos dos investidores e assegura-lhes um mecanismo adjudicatório internacional para exigir o cumprimento desses direitos ou garantir indenização em caso de violações. O primeiro BIT moderno foi pactuado entre Alemanha e Paquistão em 1959. Progressivamente, proliferaram diversos outros acordos bilaterais – fato justificado em razão da maior facilidade na obtenção de acordo entre dois Estados do que entre uma pluralidade de Estados com interesses antagônicos. Ademais, do ponto de vista dos Estados desenvolvidos, mostra-se mais viável a celebração de acordos bilaterais – nos quais os Estados menos desenvolvidos têm

pouco poder de barganha – do que a assunção de compromissos multilaterais, em que os Estados menos desenvolvidos têm a possibilidade de unir-se para reivindicar a contemplação de seus interesses.

Até dezembro de 2024, foram celebrados 2.837 BITs (2.221 em vigor), além de 474 acordos (394 em vigor) com disciplinas de investimento em outras modalidades, segundo a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, na sigla em inglês). Não obstante a variedade de modelos, é possível identificar um conjunto de semelhanças entre eles. Com efeito, a maior parte dos BITs apresenta conteúdo similar, consistente na previsão de *standards* de proteção do investimento e mecanismos de solução de controvérsias, de tal modo que a convergência entre as regras previstas nesses acordos conduz à uma multilateralização de facto do regime internacional dos investimentos.

O modelo dos BITs não está isento de críticas. Os acordos impõem restrições à liberdade regulatória e à capacidade dos Estados de adotarem políticas públicas. Segundo alguns críticos, as disposições gerais dos BITs conferem tratamento mais favorável ao investidor estrangeiro, com relação ao investidor nacional; ademais, os procedimentos arbitrais previstos nos acordos têm elevado custo econômico e político. Os BITs, em seus dispositivos, destacam-se pela imposição de indenizações onerosas, em muitas vezes decorrentes de decisões arbitrais pouco transparentes. Como consequências dessas questões, há o aumento de controvérsias entre investidor e Estado, sobretudo contra países em desenvolvimento e economias em transição. A excessiva litigância dos BITs acaba por prejudicar o ambiente de negócios e o esforço de atração de investimentos para os países em desenvolvimento, além de limitar a capacidade regulatória do Estado para políticas legítimas de interesse da população como saúde, meio ambiente, segurança. Praticamente inexistem BITs entre países desenvolvidos.

v. Os acordos de investimento, o Brasil e o modelo de Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI)

Na década de 1990, marcada por políticas de liberalização comercial e pela busca de atração de investimentos, o Brasil aderiu à MIGA e assinou catorze BITs. Os acordos foram assinados entre os anos de 1994 e 1999 com os seguintes países: Bélgica, Luxemburgo, Chile, Cuba, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Itália, Coreia do Sul, Países Baixos, Portugal, Suíça, Reino Unido e Venezuela. Dentre eles, apenas seis acordos foram submetidos ao Congresso Nacional: aqueles celebrados com a França, Alemanha, Suíça, Portugal, Chile e Reino Unido. Porém, todos foram retirados da pauta no ano de 2002. Em um cenário mundial caracterizado pela progressiva expansão dos BITs entre Estados com diferentes níveis de desenvolvimento, o Brasil permaneceu como um dos poucos países do mundo a não participar de nenhum – apesar de ser uma das economias mais importantes da América Latina, visto que representa, ao mesmo tempo, destino e fonte de IEDs.

Diante dos problemas apontados nos BITs, que levaram países como o Brasil a jamais ter colocado em vigor nenhum dos acordos desse tipo, aventou-se a prevenção de controvérsias como melhor alternativa para atrair e manter investimentos. Nesse contexto, o Brasil desenvolveu um novo modelo de acordo de investimentos, o Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI). O ACFI constitui um modelo distinto dos BITs (não mais um APPI) e busca atender, de forma concreta, pragmática e proativa, às necessidades dos investidores, respeitando, ao mesmo tempo, a estratégia de desenvolvimento e o espaço regulatório dos países receptores de investimentos. O modelo do ACFI está baseado em três pilares:

- 1) mitigação de riscos;
- 2) governança institucional;
- 3) agendas temáticas para cooperação e facilitação dos investimentos.

Entre as novidades introduzidas pelo ACFI, há a previsão de medidas que reduzem a exposição do investidor a riscos, evitando situações que possam conduzir a controvérsia em face do Estado receptor. Assim, o instrumento estabelece garantias de não discriminação, como princípios do tratamento nacional e da nação mais favorecida, cláusulas de transparência, e condições específicas para casos de expropriação direta, compensação em caso de conflitos e transferência de divisas. O ACFI propõe pontos focais, chamados *Ombudsmen*, em cada Estado Parte, e um Comitê Conjunto intergovernamental. Essas instâncias agem como núcleo institucional do Acordo, pois contribuem para a concretização dos compromissos firmados e para o fortalecimento do diálogo entre as partes em matéria de investimentos. O ponto focal de cada parte, no modelo do ACFI, tem o papel de facilitador na relação mais técnica entre investidores e o governo receptor. A intenção do ACFI é fazer com que o ponto focal funcione como canal de interlocução e apoio governamental para incrementar o ambiente para a realização e manutenção do investimento. No Brasil, o Ombudsman de ACFIs está vinculado à Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), órgão interministerial vinculado à Presidência da República.

Quanto ao Comitê Conjunto, é composto de representantes governamentais das partes, e suas atribuições incluem o monitoramento da implementação do acordo, o compartilhamento de oportunidades de investimentos, a coordenação de agendas temáticas comuns e, sobretudo, a atuação conjunta para a prevenção de controvérsias e solução amigável de eventuais disputas envolvendo os investimentos bilaterais. O ACFI prevê agendas de cooperação e facilitação de investimentos em áreas com potencial para o fomento de ambiente mais propício para os negócios. Tais agendas poderão versar sobre temas de interesse mútuo, relevantes para a melhoria das condições de investimentos e para superação de dificuldades pontuais de seus investidores, sempre em convergência com as respectivas estratégias de desenvolvimento nacional.

O ACFI representa instrumento dinâmico que permite gradual construção de compromissos específicos entre as partes, detalhados em anexos ou protocolos adicionais. Possíveis temas de interesse são a remissão de divisas, vistos de negócios, regulação técnica e ambiental, intercâmbio institucional para regulação setorial e outras formas de cooperação em que haja interesse comum. À parte receptora, o acordo incentiva padrões de responsabilidade social, ambiental e corporativa (padrões ESG: *Environmental, Social, and Governance*) dos investidores e de seus investimentos. Ao estimular práticas empresariais socialmente responsáveis, o ACFI ajuda a qualificar investimentos realizados e aumentar os benefícios ao desenvolvimento sustentável da comunidade local e do Estado que os recebe.

Enquanto um BIT foca na solução de controvérsias investidor-Estado, o ACFI privilegia mecanismos de prevenção de controvérsias por diálogos e consultas bilaterais, prévios à instalação de procedimento arbitral. Há atuação direta e permanente dos pontos focais, além de debates no âmbito do Comitê Conjunto, responsável pelo exame preliminar de questões específicas demandadas pelos signatários. O ACFI é alternativa inovadora em relação aos tradicionais acordos de investimentos, busca superar limitações e o enfoque litigante e fomenta interação mais dinâmica e de longo prazo. O modelo reconhece o papel dos governos em incentivar um ambiente favorável para investimentos, que atenda tanto aos anseios do setor privado como às necessidades de desenvolvimento dos países signatários do acordo.

Quanto ao processo negociador, tendo em vista o caráter horizontal e multidisciplinar do tema de investimentos e o objetivo de promover o melhor avanço dos entendimentos entre as

partes, o governo brasileiro entende ser importante e desejável estabelecer um diálogo que envolva, tanto quanto possível, os diferentes órgãos governamentais que possuem competência sobre a matéria. No caso do Brasil, foi estabelecida uma equipe técnica para as tratativas do ACFI, composta por representantes do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, Ministério de Relações Exteriores, Ministério da Fazenda, CAMEX e BACEN, sem prejuízo da participação de outros órgãos.

O Brasil firmou até o momento treze ACFIs³⁷⁴, e segue com negociações e prospecções de novos acordos desse tipo. Os ACFIs se baseiam no modelo de acordo de investimentos desenvolvido pelo governo brasileiro a partir de uma abordagem positiva que busca fomentar a cooperação institucional e a facilitação dos fluxos mútuos de investimentos entre as partes. As propostas dos acordos foram elaboradas a partir de subsídios de importantes organismos internacionais, estudos dos mais atuais *benchmarks* e, sobretudo, a partir de amplas consultas ao setor privado brasileiro.

Os primeiros seis ACFIs foram celebrados em 2015, com México³⁷⁵ (ratificado em 2017 e em vigor desde outubro de 2018), Moçambique³⁷⁶ (ratificado pelo Brasil via nota verbal em junho de 2017; aguarda ratificação da outra parte), Malauí³⁷⁷ (ratificado pelo Brasil via nota verbal em junho de 2017; aguarda ratificação da outra parte), Angola³⁷⁸ (ratificado pelo Brasil via nota verbal em junho de 2017; em vigor desde então), Colômbia³⁷⁹ (ratificado pelo Brasil via nota verbal em maio de 2018; aguarda ratificação do lado colombiano) e Chile (substituído pelo Acordo de Livre Comércio³⁸⁰, em vigor desde janeiro de 2022, que incorporou em seu texto as provisões do ACFI). Em 2016, foi firmado com o Peru o Acordo de Ampliação Econômico-Comercial³⁸¹, que inclui em seu texto provisões similares ao ACFI (ratificado pelo Brasil via nota verbal em abril de 2017; aguarda ratificação do lado peruano). Em 2018, foram firmados três novos ACFIs, com Etiópia³⁸² (ratificado em novembro de 2022; aguarda ratificação da outra parte), Suriname³⁸³ (ratificado em novembro de 2022; aguarda ratificação da outra parte) e Guiana³⁸⁴ (tramitando no Congresso Nacional desde dezembro de 2019, quando do envio da Mensagem ao Congresso). Em 2019, foram firmados dois ACFIs com Emirados Árabes Unidos³⁸⁵ (ratificado em junho de 2023 e em vigor desde outubro do mesmo ano), e Equador³⁸⁶ (tramitando no Congresso Nacional desde junho de 2021). Em 2020, foi firmado o ACFI com a Índia³⁸⁷ (tramitando no Congresso Nacional desde junho de 2021). Em 2023, foi firmado o ACFI com São Tomé e Príncipe³⁸⁸ (tramitando no Congresso Nacional desde julho de 2024). Entre os parceiros para acordos já em negociação ou

³⁷⁴ Mais um protocolo, no âmbito do MERCOSUL, e disciplinas análogas às do ACFI no âmbito de acordo comercial com o Peru.

³⁷⁵ <https://www.gov.br/siscomex/pt-br/arquivos-e-imagens/2020/12/ACFI-Brasil-e-Mexico.pdf>

³⁷⁶ <https://www.gov.br/siscomex/pt-br/arquivos-e-imagens/2020/12/ACFI-Brasil-e-Mocambique.pdf>

³⁷⁷ <https://www.gov.br/siscomex/pt-br/arquivos-e-imagens/2020/12/ACFI-Brasil-e-Malauí.pdf>

³⁷⁸ <https://www.gov.br/siscomex/pt-br/arquivos-e-imagens/2020/12/ACFI-Brasil-e-Angola.pdf>

³⁷⁹ <https://www.gov.br/siscomex/pt-br/arquivos-e-imagens/2020/12/ACFI-Brasil-e-Colombia.pdf>

³⁸⁰ <https://aplicacao.itamaraty.gov.br/ApiConcordia/Documento/download/30015>

³⁸¹ <https://aplicacao.itamaraty.gov.br/ApiConcordia/Documento/download/8920>

³⁸² https://www.gov.br/siscomex/pt-br/arquivos-e-imagens/2020/12/copy_of_ACFI-Brasil-e-Etiopia.pdf

³⁸³ <https://www.gov.br/siscomex/pt-br/arquivos-e-imagens/2020/12/acfi-brasil-e-suriname.pdf>

³⁸⁴ <https://www.gov.br/siscomex/pt-br/arquivos-e-imagens/2020/12/ACFI-Brasil-e-Guiana.pdf>

³⁸⁵ <https://www.gov.br/siscomex/pt-br/arquivos-e-imagens/2020/12/ACFI-Brasil-e-Emirados-Arabes.pdf>

³⁸⁶ <https://www.gov.br/siscomex/pt-br/arquivos-e-imagens/2020/12/ACFI-Brasil-e-Ecuador.pdf>

³⁸⁷ <https://www.gov.br/siscomex/pt-br/arquivos-e-imagens/2020/12/ACFI-Brasil-e-India.pdf>

³⁸⁸ <https://aplicacao.itamaraty.gov.br/ApiConcordia/Documento/download/32016>

vistos como potenciais, estão: África do Sul, Argélia, Coreia do Sul, Indonésia, Marrocos, Rússia e Tunísia.

Ademais, é possível mencionar o Protocolo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (PCFI)³⁸⁹, firmado em abril de 2017 no âmbito do MERCOSUL. A assinatura do PCFI incentiva investimentos recíprocos mediante a adoção de normas de tratamento a investidores e investimentos, a cooperação entre os Estados na promoção de ambiente de negócios favorável e a facilitação de investimentos. A conclusão do PCFI, que entrou em vigor bilateralmente entre Brasil e Uruguai em julho de 2019, decorre da retomada da agenda econômico-comercial do MERCOSUL. Desde novembro de 2020, também está em vigor para a Argentina. O Paraguai ainda não o ratificou.

³⁸⁹ https://www.mre.gov.py/tratados/public_web/DetallesTratado.aspx?id=+uUEOsWR9wE3v91PDIXvnQ%3d%3d

7.5. Organizações de *commodities* e produtos de base

I. Comitê Consultivo do Algodão (ICAC)

O Brasil é membro fundador do Comitê Consultivo do Algodão (ICAC, na sigla em inglês), criado em 1939, durante o Encontro Internacional do Algodão, realizado em Washington. Na ocasião, Brasil, Egito, Estados Unidos (EUA), Índia, México, Peru, Sudão, União Soviética (URSS) e colônias britânicas e francesas exportadoras de algodão se reuniram com a finalidade de discutir o excesso de produção e a queda dos preços no algodão. A Secretaria e o Comitê Executivo do ICAC foram implantados em 1946, e, em 1948, foi criado o Comitê Permanente no lugar do Comitê Executivo, dando a todos os membros direito à voz nas decisões.

O ICAC é uma organização internacional pública – uma das sete reconhecidas pelas Nações Unidas no setor de *commodities* agrícolas – que tem por objetivo divulgar informações relevantes e dados estatísticos, além de funcionar como foro de discussão e colaboração internacional em torno de questões relacionadas a produção, importação, exportação e preços do algodão. Contudo, suas prerrogativas não prejudicam a análise da matéria em outros foros internacionais, tais como a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, na sigla em inglês).

O ICAC está aberto à adesão de todos os países integrantes das Nações Unidas (ONU) ou da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, na sigla em inglês) que demonstrem interesse na cadeia produtiva do algodão, desde o cultivo até o setor têxtil. Atualmente, são membros do ICAC: África do Sul, Argentina, Austrália, Bangladesh, Brasil, Burkina Faso, Cameroun, Cazaquistão, Chade, Coreia do Sul, Côte d'Ivoire, Egito, Índia, Mali, Moçambique, Nigéria, Paquistão, Quênia, Rússia, Suíça, Taiwan, Tanzânia, Togo, Turquia, Uganda, União Europeia (UE), EUA, Uzbequistão e Zimbábue.

O principal órgão do ICAC é o próprio Comitê Consultivo, que se reúne, no mínimo, uma vez ao ano, em sessão plenária sediada pelos países-membros. A Secretaria do ICAC, sediada em Washington, é chefiada por um diretor-executivo nomeado pelo Comitê Consultivo. O oitavo diretor na história da organização, nomeado em 2023, é norte-americano. Um brasileiro, o embaixador José Sette, já dirigiu a organização, em mandato de três anos a partir de 2014.

O Comitê Permanente, que também tem sede em Washington, tem a mesa diretiva composta por um presidente, um vice-presidente e um ex-presidente imediato. Todos são eleitos pelo Comitê Consultivo para o período de um ano, admitida uma recondução de forma excepcional. O quórum de deliberação no âmbito do Comitê Permanente é de um terço dos membros. Caso não seja alcançada a unanimidade, a matéria deverá ser submetida ao Comitê Consultivo, que poderá aprovar recomendações ou propostas por dois terços dos votos, reunida a maioria dos membros. Além disso, o Comitê Permanente tem a prerrogativa de selecionar as organizações públicas ou privadas, nacionais ou internacionais com as quais o ICAC poderá firmar cooperações, delimitando a natureza e a extensão de tais atos. Por exemplo, em 1990, o Fundo Comum para *Commodities*, resultado da parceria entre 101 países e nove instituições, conferiu ao ICAC o *status* de *International Commodity Body* (ICB), ou uma organização internacional de *commodities*, de modo a possibilitar o financiamento de projetos relacionados ao algodão.

O Comitê Permanente atua nos limites da delegação concedida pelo Comitê Consultivo e pode constituir subcomitês e grupos de trabalho para o cumprimento de sua finalidade. A estrutura atual do ICAC é composta pelo Comitê Permanente de Produtores e Descaroçadores, Comitê Permanente de Comerciantes e Outras Atividades Relacionadas ao Algodão, Comitê Permanente

de Tecelões, Fiadores e Fabricantes de Máquinas, Comitê Permanente de Marcas e Varejistas e Conselho Consultivo do Setor Privado (e seu comitê executivo). Em 2003, foi instituída a Força-Tarefa sobre Padronização Comercial de Testes Instrumentais de Algodão, e, em 2006, foi criado o Painel de Especialistas sobre o Desempenho Socioambiental e Econômico do Algodão.

Em 2014, Brasil e EUA firmaram o acordo que colocou fim à disputa iniciada em 2002 junto à Organização Mundial do Comércio (OMC). A causa teve decisão favorável ao Brasil, que questionou os subsídios ofertados pelos EUA à produção de algodão. Os EUA se comprometeram a repassar US\$ 300 milhões ao Instituto Brasileiro do Algodão (IBA) para mitigar os prejuízos sofridos pelos produtores brasileiros. Uma parcela desse valor foi reservada à oferta de iniciativas de cooperação internacional, coordenadas pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Um exemplo de iniciativa é o Projeto Algodão com Trabalho Decente, realizado no contexto do Programa de Cooperação Trilateral Sul-Sul, com a participação da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que beneficia outros três membros do ICAC – Mali, Moçambique e Tanzânia – além de Peru e Paraguai.

II. Comunidade Internacional da Pimenta (IPC)

A criação da Comunidade Internacional da Pimenta (IPC, na sigla em inglês) foi formalizada em Bangkok, na Tailândia, em 16 de abril de 1971, com a conclusão, entre Índia, Indonésia e Malásia no âmbito da Comissão Econômica das Nações Unidas para a Ásia e o Extremo Oriente (UNECAFE, na sigla em inglês), atualmente conhecida como Comissão Econômica e Social das Nações Unidas para a Ásia e o Pacífico (UNESCAP, na sigla em inglês), do que acordo que estabeleceu a organização, o qual entrou em vigor em 29 de março de 1972. A IPC foi estabelecida no mesmo ano de 1972, com sede em Jacarta, na Indonésia, e desempenha um papel crucial na promoção do comércio de pimenta e na cooperação internacional. A missão do IPC é promover o consumo de pimenta e coordenar pesquisas sobre aspectos técnicos da produção, assegurando a qualidade e a segurança do produto por meio de especificações rigorosas, incluindo testes microbianos e um código de higiene.

A adesão à IPC está aberta a todos os países produtores de pimenta, desde que haja consentimento unânime dos membros existentes e adesão ao acordo que estabelece a comunidade. Atualmente com cinco membros – além dos originais, participam Sri Lanka (desde 2002) e Vietnã (desde 2005) –, a IPC continua a ser um pilar na regulação e na promoção do comércio de pimenta, refletindo a importância da cooperação multilateral para o desenvolvimento econômico e social na região da Ásia e do Pacífico. Além dos membros plenos, Papua-Nova Guiné e Filipinas foram admitidos como membros associados, conforme o Artigo 2 do Acordo.

A IPC realiza sessões regulares anuais, onde são discutidas e decididas as principais diretrizes e políticas da organização. Além dessas sessões, a IPC organiza três reuniões específicas: a “Peppertech”, que se concentra em estudos tecnoeconômicos e define diretrizes operacionais; a Reunião de Exportadores de Pimenta, que aborda a economia da pimenta e questões de mercado; e “Pepperexim”, que facilita a interação entre produtores, exportadores, importadores e comerciantes para discutir a oferta, a demanda e a qualidade da pimenta. A IPC também constituiu um Comitê de Padronização de Qualidade, que estabelece padrões para a pimenta, além de promover programas de treinamento e testes de proficiência interlaboratorial. O Comitê de *Marketing* da IPC, por sua vez, desenvolve programas de promoção genérica da pimenta, identificando mercados potenciais e participando de feiras comerciais.

A organização está dividida em três divisões principais, cada uma focada em aspectos específicos da produção e do comércio de pimenta, facilitando uma abordagem especializada e eficiente. Além disso, a IPC conta com oficiais de ligação nacionais e pontos focais que atuam como intermediários entre a organização e os países-membros, garantindo uma comunicação fluida e a implementação eficaz das decisões. O secretariado da IPC é chefiado por um diretor executivo, que é responsável pela administração diária e pela convocação de reuniões adicionais, caso sejam solicitadas por dois membros. A atual diretora-executiva é Firna Azura Ekaputri.

A IPC publica regularmente informações sobre a economia da pimenta através de boletins de preços semanais, revisões de mercado mensais, publicações semestrais e um diretório de exportadores e importadores. A cooperação em atividades de pesquisa e desenvolvimento é incentivada por meio de seminários, *workshops* e Peppertech, promovendo a troca de resultados de pesquisa e material genético entre os países-membros.

A presidência da comunidade é rotativa, sendo exercida anualmente por representantes dos Estados-Membros em ordem alfabética, o que assegura uma distribuição equitativa de responsabilidades e liderança. As decisões no âmbito da IPC são tomadas por maioria dos votos, com critérios específicos para garantir que a representatividade em termos de produção e

exportação seja mantida, assegurando que as decisões reflitam os interesses da maioria dos produtores.

A participação de empresas, cooperativas e órgãos governamentais nas reuniões da IPC fortalece a cadeia produtiva da pimenta ao promover a troca de conhecimentos e melhores práticas. Além disso, a manutenção de um diretório global de importadores de pimenta-do-reino pela IPC facilita a integração e o comércio internacional.

As funções da IPC são promover, coordenar e harmonizar todas as atividades relacionadas à economia da pimenta, com o objetivo de alcançar uma série de objetivos gerais que são cruciais para o desenvolvimento sustentável do setor. Primeiramente, a IPC coordena e estimula a pesquisa sobre aspectos técnicos e econômicos da produção, incluindo estudos sobre doenças que afetam a planta da pimenta e o desenvolvimento de variedades resistentes e de alto rendimento. Além disso, facilita a troca de informações sobre programas, políticas e outros aspectos relacionados à produção, promovendo um ambiente de cooperação e aprendizado mútuo. A IPC também desenvolve programas para aumentar o consumo em mercados tradicionais e novos e para promover a pesquisa sobre novos usos da pimenta. Outro papel fundamental da organização é a promoção de ações conjuntas para a redução de barreiras tarifárias e não tarifárias, bem como a remoção de outros obstáculos ao comércio, facilitando a comercialização internacional através da coordenação de padrões de qualidade. A organização mantém uma constante revisão dos desenvolvimentos relacionados à oferta, demanda e preços da pimenta, realizando investigações sobre as causas e consequências das flutuações de preço e sugerindo soluções apropriadas. Além disso, fornece informações estatísticas e outras sobre produção, consumo, comércio e preços da pimenta, incluindo técnicas de previsão, e realiza outras atividades que possam ser consideradas desejáveis no interesse da economia mundial da pimenta.

A IPC mantém contatos estreitos com a Organização das Nações Unidas (ONU) e suas agências especializadas, como a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, na sigla em inglês), consultando e buscando assistência de especialistas para realizar suas funções de maneira eficaz.

O Brasil é um dos maiores produtores mundiais de pimenta-do-reino, cultivo que foi introduzido no País no século XVII, inicialmente na Bahia, e se consolidou no Pará, a partir da década de 1930, graças aos imigrantes japoneses. O País aderiu ao acordo constitutivo da IPC em 1981. No início deste século, o Brasil tornou-se o terceiro maior produtor mundial, atrás apenas de Índia e Indonésia, com exportações significativas para Estados Unidos (EUA), União Europeia (UE) e México. Em 2016, o Brasil anunciou sua saída da organização, em contexto de recorrentes atrasos no pagamento das contribuições brasileiras e dos cortes de gastos públicos no País, embora, de acordo com a ONU, ainda aparece entre as partes do acordo constitutivo.

III. Conselho Internacional de Grãos (IGC)

O Conselho Internacional de Grãos (IGC, na sigla em inglês) é uma organização intergovernamental, uma das sete organizações de *commodities* reconhecidas pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, na sigla em inglês), que tem por objetivo promover a cooperação internacional no comércio de cereais, fomentar a expansão, a abertura e a equidade no setor de cereais e contribuir para a estabilidade do mercado de cereais e para o fortalecimento da segurança alimentar mundial. Atualmente, participam do Conselho 29 países-membros, que se subdividem em exportadores e importadores. No primeiro grupo, estão Argentina, Austrália, Canadá, União Europeia (UE), Índia, Cazaquistão, Rússia, Sérvia, Turquia, Ucrânia e Estados Unidos (EUA). Por sua vez, o segundo grupo é composto por Argélia, Côte d'Ivoire, Cuba, Egito, Irã, Iraque, Japão, Quênia, Coreia do Sul, Marrocos, Noruega, Omã, Paquistão, Arábia Saudita, África do Sul, Suíça, Tunísia e Vaticano. Todos são partes do Acordo Internacional de Grãos, de 1995. O Brasil não é parte do acordo nem do IGC.

A história da construção do IGC se inicia no final da década de 1920, por ocasião da Conferência Econômica Internacional, realizada em 1927, em Genebra, que analisou as dificuldades mundiais na agricultura. Entre 1930 e 1931, foram estabelecidas as bases do conselho, com a realização de 16 conferências internacionais dedicadas ao trigo e a outros cereais, que discutiram tanto aspectos econômicos quanto aspectos ligados à agricultura. A primeira Conferência Internacional do Trigo aconteceu em Roma em 1931, e o objetivo de construir um plano para estabelecer cotas de exportação não foi implementado. A segunda aconteceu no mesmo ano e também não foi bem-sucedida, porque houve desacordos sobre cotas e controle de exportação. Finalmente, em agosto de 1933, em Londres, durante a Terceira Conferência Internacional do Trigo, foi estabelecido o Primeiro Acordo Internacional do Trigo, que criou um Comitê Consultivo do Trigo, com sede em Londres, definiu cotas de exportação abrangentes e teve duração de dois anos.

Em janeiro de 1939, o Comitê Consultivo do Trigo cria o Comitê Preparatório para elaborar um acordo abrangente sobre esse cereal, depois de uma grave queda nos preços mundiais após a grande safra de 1938. A base do acordo foi alcançada em setembro, mas os trabalhos foram interrompidos devido à eclosão da Segunda Guerra Mundial. Na década seguinte, aconteceram quatro Conferências Internacionais do Trigo. Em 1942, o Conselho Internacional do Trigo é criado, com sede em Washington, no lugar do Comitê Consultivo. Das conferências da década, a mais exitosa foi a sétima, em 1949, que concluiu, com sucesso, as negociações para um contrato multilateral baseado em faixas de preço para o produto e garantias de vendas. O Acordo Internacional do Trigo de 1949 entrou em vigor em agosto do mesmo ano. A sede do conselho foi transferida para Londres.

A Conferência de Washington, em abril de 1953, estabeleceu um novo Acordo Internacional do Trigo, que entrou em vigor e foi substituído por duas novas versões até o começo dos anos 1960. Entre 1963 e 1967, durante a Rodada Kennedy do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT, na sigla em inglês), discutiu-se a possibilidade de inclusão de um acordo mais abrangente sobre grãos.

Em julho de 1968, entrou em vigor o Acordo Internacional de Grãos, constituído por dois instrumentos: a Convenção sobre o Comércio de Trigo e a Convenção relativa à Ajuda Alimentar, ambas de 1967 e com um preâmbulo comum. A Convenção do Comércio de Trigo previa preços mínimos e máximos, além de direitos e deveres, enquanto a Convenção relativa à Ajuda Alimentar previa o fornecimento anual de mais de quatro milhões de toneladas de cereais a título de ajuda

alimentar aos países em desenvolvimento. Em 1971, foi negociado um novo acordo internacional sobre o trigo, que acabou sendo estendido sucessivas vezes, por falta de consenso em torno de um novo instrumento.

Em 1986, foi negociada uma nova Convenção Comercial do Trigo, que amplia a gama de cereais, incorporando cevada, milho, sorgo, aveia, centeio, painço e triticale, e uma nova Convenção relativa à Ajuda Alimentar³⁹⁰. Posteriormente, em 1994, negociou-se um novo Acordo Internacional de Grãos, que entrou em vigor no ano seguinte e foi dividido em uma Convenção sobre o Comércio de Grãos e uma nova Convenção relativa à Ajuda Alimentar³⁹¹. Ambas as convenções são administradas pelo IGC.

Os objetivos da Convenção Internacional de Grãos se estruturam a partir de quatro eixos fundamentais:

- 1) promover a cooperação internacional em todos os aspectos do comércio de grãos, especialmente na medida em que afetam a situação dos grãos alimentícios;
- 2) promover a expansão do comércio internacional de grãos e garantir o fluxo mais livre possível desse comércio, incluindo a eliminação de barreiras comerciais e práticas injustas e discriminatórias, no interesse de todos os membros, em especial os países em desenvolvimento;
- 3) contribuir ao máximo para a estabilidade dos mercados internacionais de grãos no interesse de todos os membros, aumentar a segurança alimentar mundial e contribuir para o desenvolvimento de países cujas economias dependem fortemente das vendas comerciais de grãos; e
- 4) oferecer um fórum para troca de informações e discussão das preocupações dos países membros em relação ao comércio de grãos.

Em 1995, o Conselho Internacional do Trigo torna-se Conselho Internacional de Grãos. O IGC realiza duas sessões regulares por ano, em Londres ou, por convite, nos países-membros. As suas funções são três, quais sejam:

- 1) supervisionar a aplicação da Convenção sobre o Comércio de Grãos de 1995;
- 2) discutir a evolução atual e futura do mercado de cereais; e
- 3) acompanhar as mudanças nas políticas nacionais de cereais e as suas implicações no mercado.

Em outubro de 2012, o IGC juntou-se ao Secretariado do Sistema de Informação do Mercado Agrícola (AMIS, na sigla em inglês). A iniciativa AMIS foi criada a pedido dos ministros da Agricultura do G20, no contexto da crise alimentar iniciada no fim da década dos anos 2000.

³⁹⁰ Pretendia assegurar uma ajuda alimentar anual de, pelo menos, dez milhões de toneladas de cereais próprios para consumo humano aos países em vias de desenvolvimento, mediante um esforço conjunto da comunidade internacional. Participaram da Convenção: Argentina, Austrália, Áustria, Canadá, Comunidade Econômica Europeia (CEE) e seus Estados-Membros, Estados Unidos (EUA), Finlândia, Japão, Noruega, Suécia e Suíça.

³⁹¹ A Convenção relativa à Ajuda Alimentar foi revisada, inicialmente, em 1999. A negociação de uma nova convenção começou no início de 2011, sob o nome de Convenção relativa à Assistência Alimentar (CAA). O texto foi adotado em abril de 2012 e aprovado pelo Comitê de Ajuda Alimentar, órgão responsável por revisar permanentemente as necessidades de ajuda alimentar de países em desenvolvimento e a capacidade dos membros para responder a essas necessidades, além de analisar permanentemente a evolução dos objetivos. Entrou em vigor em janeiro de 2013. A CAA representa um compromisso contínuo das suas 16 partes (CEE e seus Estados-Membros, Argentina, Austrália, Canadá, EUA, Japão, Noruega e Suíça), a fim de contribuir para a segurança alimentar mundial e de melhorar a capacidade da comunidade internacional para responder a situações de emergência alimentar e a outras necessidades alimentares dos países em desenvolvimento. Por meio de um compromisso de cooperação e colaboração, as partes na CAA procuram melhorar a eficácia, a eficiência e a qualidade da assistência alimentar para salvar vidas, reduzir a fome e melhorar o estado nutricional das populações mais vulneráveis.

Ela abrange quatro cereais – trigo, milho, arroz e soja – e visa promover a transparência do mercado alimentar e a coordenação da ação política em resposta à incerteza do mercado.

IV. Organização Internacional de Madeiras Tropicais (ITTO)

A Organização Internacional de Madeiras Tropicais (ITTO, na sigla em inglês) foi estabelecida por meio do Acordo Internacional de Madeiras Tropicais, de 1983 (ITTA, na sigla em inglês), adotado sob os auspícios da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, na sigla em inglês). Começou a funcionar em 1986, com sede em Yokohama, no Japão.

A ITTO é uma organização intergovernamental criada com a finalidade de administrar as provisões e supervisionar o funcionamento do ITTA. Ela promove a gestão sustentável e a conservação das florestas tropicais e a expansão e diversificação do comércio internacional de madeira tropical proveniente de florestas geridas de forma sustentável e exploradas legalmente.

O ITTA entrou em vigor em 1985. Desde então, foi sucedido por dois novos acordos: o ITTA 1994 e o ITTA 2006, o qual entrou em vigor em 2011.

A ITTO congrega 75 países, além da União Europeia (UE). Sob o ITTA 2006, os membros são classificados em dois grupos principais: países produtores e países consumidores de madeiras tropicais. Entre os produtores, encontram-se 37 membros distribuídos em três regiões: África, com 14 países; Ásia e Pacífico, com dez países; e América Latina, com treze países. Já o grupo dos consumidores é composto por 39 membros, incluindo a UE, que é considerada um membro por direito próprio, e seus 27 Estados-Membros, além de outros países como Albânia, Austrália, Canadá, China, Japão, Nova Zelândia, Noruega, Coreia do Sul, Suíça, Reino Unido e Estados Unidos (EUA). Os membros da ITTO representam cerca de 90% do comércio global de madeira tropical e mais de 80% das florestas tropicais do mundo.

O procedimento de adesão ao ITTA 2006 varia conforme o país tenha ou não assinado o acordo até o prazo de 7 de janeiro de 2012. Para os signatários dentro desse prazo, como Nigéria e Paraguai, é necessário depositar um Instrumento de Ratificação, Aceitação ou Aprovação junto ao secretário-geral das Nações Unidas (SGNU). Para os não signatários, a adesão é feita pelo depósito de um instrumento de adesão, conforme o Artigo 37 do ITTA, 2006, com orientações adicionais fornecidas pela Decisão 7 (XLVIII) do Conselho Internacional de Madeiras Tropicais (CMIT, na sigla em inglês). Após essas etapas, o SGNU emite uma Notificação de Depositário, indicando a data de depósito do instrumento e a entrada em vigor do acordo para o depositante.

O órgão dirigente da ITTO é o CMIT, que compreende todos os membros e se reúne uma vez por ano para desenvolver políticas relacionadas com as florestas e aprovar e financiar projetos. O CMIT é assistido por quatro comitês: o Comitê de Economia, Estatísticas e Mercados, o Comitê de Reflorestação e Gestão Florestal, o Comitê da Indústria Florestal e o Comitê de Finanças e Administração. Normalmente, estes comitês reúnem-se durante as sessões do Conselho.

As atividades da ITTO são diversas e abrangem desde o apoio a projetos e iniciativas que visam ao manejo sustentável das florestas tropicais até a promoção de políticas e práticas sustentáveis no comércio internacional de madeira tropical. A organização trabalha em estreita colaboração com os países produtores e consumidores de madeira tropical, fornecendo assistência técnica, financiamento de projetos e fomento à pesquisa e ao desenvolvimento. O CMIT e os comitês são responsáveis, ainda, pelas avaliações e pelo acompanhamento de projetos nas áreas especificadas, pelo acompanhamento do comércio e das atividades econômicas do setor de madeiras tropicais, pelo exame regular das necessidades futuras do comércio e do apoio e assistência prestados, pela identificação e consideração dos problemas do setor e suas possíveis soluções, pela condução de estudos relevantes (como o *Tropical Forest Update*) e pelo encorajamento do aumento da transferência de conhecimentos e assistência técnica.

O Brasil ratificou o ITTA 1983 em 1985, portanto é membro fundador da ITTO. O País ratificou o ITTA 2006 em 2013. Desde 1994, a ITTO colabora ativamente com o governo brasileiro, organizações da sociedade civil, comunidades locais e o setor privado para a implementação de projetos que visam à conservação da biodiversidade, ao combate ao desmatamento e à promoção do desenvolvimento sustentável no Brasil. A Agência Brasileira de Cooperação (ABC) acompanha a cooperação técnica com a ITTO, destacando-se projetos como o de manejo da Florestal Nacional do Tapajós para a produção sustentável de madeira industrial, iniciado em 1999, e o projeto sobre manejo sustentável de florestas de produção, que foi realizado no Pará, entre 2017 e 2024.

V. Organização Internacional do Açúcar (OIA)

A Organização Internacional do Açúcar (OIA) é a instituição responsável por promover debates, estatísticas, seminários, conferências e outros trabalhos para melhorar as condições do mercado mundial de açúcar e etanol. Também é uma das organizações internacionais de *commodities* reconhecidas pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, na sigla em inglês). Foi criada em 1968, com sede em Londres, pelo Acordo Internacional de Açúcar. O Brasil foi um dos membros fundadores.

Já em 1864, houve o primeiro acordo para tentar eliminar a concessão de subsídios às exportações de açúcar de beterraba, entre Bélgica, França, Países Baixos e Reino Unido, mas, em vez de frear as práticas protecionistas, o que se viu, no fim do século XIX, foi o aumento do protecionismo. A Convenção de Bruxelas de 1902, por sua vez, foi considerada uma tentativa bem-sucedida de diminuir o protecionismo entre os participantes, mas acabou por introduzir um imposto compensatório sobre o açúcar comprado de países não partes. Até 1910, a convenção contava com a participação da Bélgica, França, Países Baixos, Reino Unido, Alemanha, Áustria-Hungria, Itália, Espanha, Noruega, Luxemburgo, Suíça, Peru e o Império Russo. Entretanto, a Primeira Guerra Mundial solaparia a iniciativa.

Em 1927, houve outra tentativa de realizar um acordo internacional do açúcar, que fracassou em razão de disputas entre Java e Cuba, as duas maiores exportadoras de açúcar no início do século XX. Com a redução do consumo mundial de açúcar pela crise de 1929, os países assinaram o Acordo de Chadbourne, que visava a equilibrar produção e consumo mundiais. Esse acordo, todavia, não conseguiu aumentar o consumo, e diversos produtores não aderiram à iniciativa, inclusive o Brasil.

Uma nova tentativa seria feita em 1933 na Conferência Monetária e Econômica Mundial, organizada em Londres, sob os auspícios da Liga das Nações (LDN). Ela foi responsável pelas negociações que resultariam, em 1937, no Acordo Internacional do Açúcar e no Conselho Internacional do Açúcar. Por meio do novo acordo, os produtores estabeleceriam um sistema de quotas de exportação e buscariam promover o aumento do consumo mundial nesse setor. Contudo, com a eclosão da Segunda Guerra Mundial, esse instrumento também falhou. O Brasil havia participado tardiamente do projeto, com uma baixa quota de exportação.

A relevância brasileira no mercado mundial cresceria com a instabilidade das décadas pós-Segunda Guerra Mundial e com a Revolução Cubana. No período, o Brasil conseguiu aumentar sua exportação de café, como para os Estados Unidos (EUA), e participou das negociações do Acordo Internacional do Açúcar de 1968, no âmbito da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, na sigla em inglês). Em 1973, 1977, 1984 e 1987, houve novas versões de acordos internacionais sobre o açúcar.

Finalmente, em 1992, na Conferência das Nações Unidas sobre o Açúcar, chegou-se à versão atual, que está em vigor desde dezembro de 1996. A nova versão do acordo aprofunda os textos anteriores e faz referência explícita, por exemplo, à bioenergia e à produção de etanol como combustível a partir do açúcar.

Os 85 Estados-Membros da OIA representam 86% da produção mundial e 64% do consumo mundial de açúcar. Ademais, seus integrantes também exportam 92% do açúcar comercializado. Os maiores exportadores de açúcar são Brasil, Tailândia, Índia e Austrália, todos membros da OIA. Os maiores produtores são Brasil, Índia, Tailândia, China e EUA, sendo que China e EUA não são membros da OIA. Finalmente, os maiores importadores são China, Indonésia, EUA e Bangladesh, dos quais nenhum é membro da OIA.

A OIA é estruturada em um Conselho Internacional do Açúcar, um Comitê Administrativo e um Secretariado, chefiado por um diretor-executivo. A autoridade máxima da organização é o Conselho Internacional do Açúcar, no qual cada Estado-Membro tem um representante, além de suplentes e assessores. O conselho elege um presidente e um vice-presidente a cada ano-quota. A sede da OIA fica em Londres.

O Brasil, em 2021, foi responsável por quase um quarto da produção mundial de açúcar. No mesmo ano, o País produziu um terço do etanol manufaturado mundialmente. Com a recuperação chinesa após a pandemia e a maior produção de etanol e açúcar no Centro-Sul brasileiro, existe a perspectiva de um aumento da produção e do consumo mundiais desses produtos. O Brasil encontra, na OIA, um espaço adicional, junto aos maiores produtores e exportadores de açúcar, para buscar alianças e discutir sobre o livre comércio dos produtos cobertos pelo acordo. Ademais, a OIA pode oferecer oportunidades para que o Brasil reafirme a importância do setor sucroenergético na transição energética.

VI. Organização Internacional do Cacau (ICCO)

O Acordo Internacional do Cacau foi concluído em 1972, sob os auspícios da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, na sigla em inglês), e entrou em vigor em junho de 1973, tendo dado origem à Organização Internacional do Cacau (ICCO, na sigla em inglês). Os objetivos da ICCO são promover a cooperação internacional na economia cacaueira mundial; colaborar com a manutenção de preços justos, a fim de garantir retornos econômicos tanto para os produtores quanto aos consumidores da cadeia de valor do cacau; promover a economia sustentável do cacau; e servir como meio promotor de programas que contribuam para a transferência de tecnologias cacaueiras para os países produtores.

Após o tratado fundador da ICCO, foram firmadas seis outras versões do Acordo Internacional do Cacau: em 1975, em 1980, em 1986, em 1993, em 2001 e a mais recente, assinada na Conferência das Nações Unidas sobre o Cacau, em 25 de junho de 2010, em Genebra. O acordo entrou em vigor provisoriamente em 2012, com duração de dez anos. Em 2021, foi prorrogado por mais dois anos, até 2024. Em 2023, houve nova prorrogação, até 30 de setembro de 2026.

O Brasil é membro fundador da ICCO, ratificando o acordo já em 1973. O acordo de 2010 foi assinado pelo País em 2012 e ratificado em 2017.

Conforme o Artigo 3º do acordo, a ICCO é composta pelo Conselho Internacional do Cacau (CIC), por órgãos subsidiários (Comitê de Finanças e Administração, Comitê Econômico, e a Junta Consultiva sobre a Economia Mundial do Cacau) e pelo Secretariado. A mais alta instância é o CIC, formado por todos os membros da organização. Está prevista a realização de duas sessões do CIC por ano. Já o Secretariado da ICCO está sediado em Abidjã, na Côte d'Ivoire. O atual diretor-executivo, que chefia o Secretariado, é Michel Arrion.

A membresia da ICCO subdivide-se entre as categorias de países exportadores e de países importadores. Os atuais membros exportadores são Brasil, Cameroun, Colômbia, República Democrática do Congo, Côte d'Ivoire, República Dominicana, Equador, Gabão, Gana, Guiné, Indonésia, Libéria, Madagascar, Malásia, Nicarágua, Nigéria, Papua Nova Guiné, Peru, Serra Leoa, Togo, Trindade e Tobago e Venezuela. Os membros importadores, por sua vez, são, a União Europeia (UE) e seus Estados-Membros, a Rússia e a Suíça.

Seguindo as prerrogativas do artigo 17º do acordo, o CIC deve submeter, por meio do diretor-executivo, um plano estratégico a cada cinco anos. O Plano de Ação Quinquenal 2019-2024 tem como ações prioritárias: melhorar significativamente os lucros e condições de trabalho dos produtores rurais do ramo do cacau; aumentar a sustentabilidade em toda a cadeia de oferta do cacau; intensificar o processamento e industrialização dos produtos derivados do cacau nos países produtores; promover o consumo do cacau, em especial nos países produtores; aumentar o diálogo e colaboração entre todos os atores da cadeia de valor do cacau; e produzir estatísticas e relatórios relevantes e periódicas sobre o mercado mundial de cacau.

O artigo 40º garante a possibilidade de submissão de projetos, pelos membros da ICCO, que contribuem para alcançar os objetivos propostos pelo plano de ação em vigor. Dentre os projetos concluídos, de planos anteriores, quatro deles tiveram o Brasil como beneficiário direto. Esses projetos versaram sobre o uso de técnicas de biologia molecular para a pesquisa de uma cura para uma praga que infesta plantações, sobre o germoplasma do cacau, sobre o incremento da produtividade e da qualidade e sobre a cadeia de valor do cacau nos países produtores.

VII. Organização Internacional do Café (OIC)

A história do Brasil em relação ao mercado de café é marcada pelas flutuações no preço dessa *commodity*. Desde 1850, o café tornou-se o principal pilar da economia brasileira, e, devido a sua relevância, foram tomadas medidas para intervir nesse mercado. O Brasil, então, atuou para controlar os preços internacionais por meio da oferta. Exemplo disso é o Convênio de Taubaté, de 1906, cujo objetivo era discutir políticas de valorização do café. Nele, ficou definido que o Estado compraria o excedente dos produtores a um preço mínimo, assim como realizaria o fluxo para o exterior de acordo com as flutuações do mercado.

Com a crise de 1929, a demanda internacional pelo café diminuiu, ao passo que, no Brasil, ocorria uma superprodução. Em 1931, o governo de Getúlio Vargas criou o Conselho Nacional do Café (CNC), que adotou medidas como a queima dos excedentes para controlar os preços por meio da oferta. Os compradores, no entanto, em especial os Estados Unidos (EUA), transferiram a demanda principalmente para a Colômbia.

Ao perceber que não mais poderia monopolizar os preços, o Brasil passou a perseguir iniciativas em âmbito regional, junto a países produtores, exportadores e importadores, por meio de conferências, as quais resultaram no Convênio Interamericano do Café, firmado em Washington, em 1940. Nesse convênio, foram estabelecidas quotas básicas anuais de exportação aos países latino-americanos.

Na década de 1950, houve uma série de acordos entre os países exportadores de café: o Acordo da Cidade do México, de 1957, que também estabeleceu quotas de exportação e teve curta duração; a criação do Grupo de Estudos do Café, de 1958, por países produtores e consumidores, para a análise do problema das quedas dos preços, cujo secretário-geral foi o economista brasileiro João Oliveira Santos; o Convênio Latino-Americano do Café, também de 1958, no qual foi instituído o princípio da retenção, segundo o qual os países signatários teriam quotas de retenção e de distribuição de suas remessas; e o Convênio Internacional do Café, de 1959, que também teve curta duração, mas, diferentemente dos documentos anteriores, extrapolou o âmbito continental para abranger, também, países africanos. A esse convênio seguiram outros dois, de 1960 a 1961 e de 1961 a 1962. Durante esse tempo, o Grupo de Estudos do Café analisou as possibilidades de criação de um tratado de longa duração.

Finalmente, em 1962, foi firmado, durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Café, o Acordo Internacional do Café, que criou a Organização Internacional do Café (OIC), com sede em Londres. A OIC surge oficialmente em dezembro de 1963, com a entrada em vigor do convênio. Integravam-na, inicialmente, 32 membros exportadores e 22 importadores, os quais respondiam por mais de 90% do fluxo mundial de café à época. Historicamente, os membros da OIC se dividem entre exportadores e importadores de café, os quais, grosso modo, são, respectivamente, países em desenvolvimento e desenvolvidos.

Atualmente, a organização conta com 42 membros exportadores e 33 importadores. A polarização entre países em desenvolvimento e desenvolvidos se mantém. A maioria dos países exportadores são provenientes da América Latina e da África, como Brasil, Colômbia, Camarões e Côte d'Ivoire, com novos membros asiáticos, a exemplo de Vietnã e Índia. Entre os membros importadores³⁹², destacam-se a União Europeia (UE) e o Reino Unido.

³⁹² Os EUA eram membro importador desde sua fundação, porém, devido a crises no setor cafeeiro e a dissidências com membros exportadores quanto às quotas, anunciaram sua retirada em 1993, tendo retornado à organização apenas em 2005. Em 2018, durante o governo Trump, o país se retirou novamente da OIC. A saída dos EUA significou uma

A respeito da estrutura e da administração da OIC, a autoridade suprema da organização é o Conselho Internacional do Café, que inclui todos os membros e cujas decisões são, via de regra, tomadas por consenso. Os votos são distribuídos de acordo com a participação de cada membro no comércio mundial, porém atrasos nas contribuições e o descumprimento de obrigações podem acarretar a perda dos direitos de voto. A organização tem como idiomas oficiais o inglês, o espanhol, o português e o francês. A OIC conta, também, com um diretor-executivo, o qual é assistido por um Secretariado.

Dentre outros órgãos relevantes da OIC, pode-se citar a Conferência Mundial do Café³⁹³, que, desde 2001, se reúne a cada quatro ou cinco anos para congregar representantes do setor cafeeiro privado e público; o Fórum Consultivo sobre Financiamento do Setor Cafeeiro, criado no convênio de 2007, a quem cabem consultas sobre financiamento e gestão de risco no setor; e a Junta Consultiva do Setor Privado, composta por 16 representantes de entidades exportadoras e importadoras, que atua para facilitar a coordenação entre os governos e o setor privado. A organização também possui comitês permanentes, como o Comitê de Projetos; o Comitê de Promoção e Desenvolvimento de Mercado; o Comitê de Finanças e Administração; além da possibilidade de instauração de Comitês ou Grupos de Trabalho *ad hoc* conforme a necessidade, a exemplo do Comitê de Estatística e do Grupo Central do Fórum Consultivo.

O atual presidente do conselho é o irlandês Tom Fabozzi, ao passo que os demais cargos são ocupados, principalmente, por funcionários de nacionalidade europeia, latina ou asiática. A OIC conta, também, com um diretor-executivo, o qual é assistido por um Secretariado, em Londres, com comitês permanentes. Historicamente, o cargo de diretor-executivo da OIC foi ocupado por brasileiros: João Oliveira Santos (1963-1968), Alexandre Fontana Beltrão (1968-1994), José Dauster Sette (2010-2011 e 2017-2022), Robério Oliviera Silva (2011-2016) e Vanúsia Nogueira (desde maio de 2022).

As atividades da OIC são orientadas pelas disposições dos Convênios Internacionais do Café, assinados em 1962, 1968, 1976, 1983, 1994, 2001 e 2007 (em vigor). Os convênios foram caracterizados por curtos períodos de vigência e por recorrentes extensões, além da criação de fundos. Ademais, os convênios adotaram diferentes abordagens para atender os objetivos gerais de equilíbrio entre oferta e demanda, sustentação de preço do mercado consumidor, como sistemas de quotas com diferentes regras e níveis de flexibilidade.

O convênio de 2007, em vigor desde 2011, teve uma vigência inicial de dez anos, com possibilidade de prorrogação, e passou a incluir metas quanto à qualidade do produto e à atenção aos pequenos produtores e comunidades locais, além de referir-se à sustentabilidade e ao combate à mudança do clima. Sua vigência foi estendida por três anos, até fevereiro de 2024.

Em 2022, foi assinado um novo convênio, que ainda não entrou em vigor, devido à falta de ratificações suficientes. O Brasil já o assinou, mas ainda não o ratificou. A Suíça foi o primeiro país a ratificá-lo. O acordo de 2022 manteve os objetivos de 2007, principalmente no que tange a uma expansão econômica, social e ambientalmente sustentável do setor. As principais mudanças trazidas pelo acordo são: a inserção do setor privado como membro afiliado da OIC, porém sem direito a voto; a modificação do sistema de contribuição, em que a contribuição levará em conta o valor exportado e importado, após a industrialização; o estabelecimento de um Comitê de

redução significativa do orçamento da OIC. Apesar de terem deixado a organização, os EUA ainda são o maior importador de café do mundo e importam aproximadamente 19% da produção mundial de café.

³⁹³ A 2ª Conferência Mundial do Café, realizada no ano de 2005, em Salvador, foi presidida pelo então ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento do Brasil e teve como tema “Lições que surgem da crise: Novos caminhos para o setor cafeeiro”. A promoção da sustentabilidade no mercado cafeeiro marcou as discussões no evento.

Economia, cuja função é a de realizar estudos e projetos para o desenvolvimento do setor; a preparação e a distribuição anual de um estudo, realizado pela OIC e previamente analisado pelo conselho, sobre os obstáculos ao comércio e ao consumo de café e as questões relacionadas ao mercado; e a criação de um Grupo de Trabalho Público-Privado do Café, com o objetivo de identificar e implementar medidas práticas para tratar de questões relacionadas aos níveis de preços, à volatilidade dos preços e à sustentabilidade do setor a longo prazo. Apesar de estar mais aberta ao setor privado, a OIC permanece sob comando intergovernamental.

Historicamente, a OIC mantém relações estreitas com a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, na sigla em inglês), a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, na sigla em inglês), a Organização Mundial do Comércio (OMC), o Fundo Comum para os Produtos de Base (FCPB), o Centro de Comércio Internacional UNCTAD-OMC (ITC) e o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA). Os estudos, as atividades e os projetos desenvolvidos pela OIC são amplamente divulgados por essas outras entidades, que cooperam com a OIC, a exemplo da participação do Banco Mundial no Fórum Consultivo sobre Financiamento do Setor Cafeeiro. Mais recentemente, a OIC e a Organização Internacional do Trabalho (OIT) celebraram, juntas, o Dia Internacional do Café de 2023, evento que visou à conscientização quanto à condição dos trabalhadores do mercado cafeeiro. O membro mais recente a se juntar à organização foi Moçambique, em 2023.

VIII. Organização Internacional da Vinha e do Vinho (OIV)

A Organização Internacional da Vinha e do Vinho (OIV) é uma organização intergovernamental técnico-científica fundada em 2001. Não está entre aquelas reconhecidas como organizações internacionais de *commodities* pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, na sigla em inglês). É oriunda do Escritório Internacional do Vinho, fundado em 1924, em Paris, com o fito de lidar com a crise que a vitivinicultura enfrentava após a Primeira Guerra Mundial. A OIV tem três objetivos centrais: informar os Estados-Membros das medidas relacionadas aos produtores, consumidores e outros participantes do setor; assistir outras organizações internacionais, sobretudo as que realizam atividades de padronização; e contribuir para a harmonização internacional das práticas e padrões existentes, melhorando as condições de produção e comercialização de produtos vitivinícolas, além de garantir que os interesses dos consumidores sejam considerados.

Atualmente, a OIV é sediada em Paris. Em seu centenário, em 2024, a organização se mudará para Dijon, a capital da Borgonha, também na França, escolhida por unanimidade, em 2021, para abrigar a nova sede.

Criada por 35 Estados-Membros em 2001, a OIV é atualmente constituída por 50 Estados-Membros, de todos os continentes. O Brasil é membro da organização desde 2006, e a presidência da OIV foi ocupada, no período de 2019 a 2021, por uma brasileira, Regina Vanderlinde, que ainda permanece na organização, representando a vitivinicultura brasileira, no cargo de primeira vice-presidente do Comitê Executivo. Em dezembro de 2023, o Brasil emitiu nota de pesar em razão do falecimento do então diretor-geral da OIV, Pau Roca, que já estava em fim de mandato.

De acordo com o relatório de produção de 2023 da OIV, o Estado-Membro do hemisfério norte que produziu mais vinho foi a França, que lidera do *ranking* mundial, e o Estado-Membro do hemisfério sul que mais produziu foi o Chile. O Brasil ocupa o 14º lugar no *ranking* mundial, com uma área de vinhedo de 83 mil hectares e, em 2023, produziu 3,6 mil hectolitros de vinho.

A OIV opera por meio de dois tipos de órgãos, os técnico-científicos e os de governança, liderados por funcionários eleitos pelos membros. Sua estrutura institucional é composta pela Assembleia Geral, responsável pelas decisões finais de validação dos trabalhos da organização; pelo Comitê Executivo, responsável por fornecer orientação à Assembleia Geral, bem como ser o órgão de supervisão das estruturas científicas; pelo Comitê de Direção, que tem papel de ligação entre o Comitê Executivo e o diretor-geral; pelo Comitê Técnico-Científico, responsável pelas decisões técnicas e científicas; e pelas Comissões e Subcomissões, grupos que revisam todos os assuntos pertinentes a suas áreas de competência. Anualmente, os membros das comissões e subcomissões encontram-se no Congresso Internacional, para discutir propostas de resoluções sobre viticultura, enologia, direito, economia, segurança e saúde.

O Plano Estratégico da OIV 2020-2024 é baseado em desafios que o setor vitivinicultor internacional enfrenta, bem como no desejo de integrar as perspectivas da Agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Anualmente, a OIV outorga o *OIV Award*, cujo vencedor é escolhido por um júri formado por personalidades eminentes do setor e representantes dos Estados-Membros. Em 2023, a OIV concedeu 14 prêmios, oito menções especiais e um reconhecimento para um número recorde de 76 candidaturas apresentadas.

A delegação brasileira é muito ativa dentro da organização, apresentando novas propostas e estudos com frequência. O Brasil é representado pelo Ministério da Agricultura e Pecuária, com a contribuição de especialistas de diversas áreas que compõem a Comissão Técnica Brasileira da Vinha e do Vinho (CTBVV). A CTBVV reúne-se três vezes ao ano para discutir as resoluções e

as questões propostas pela OIV e para sistematizar e fornecer informações técnico-científicas na área de vitivinicultura.

7.6. Desenvolvimento industrial e cadeias globais de suprimento

I. Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO)

A Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO, na sigla em inglês) foi criada em 17 de novembro de 1966, pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU). As suas origens vêm de diversos estudos em torno de programas para uma rápida industrialização dos países em desenvolvimento, realizados pelo Secretariado das Nações Unidas (SGNU) durante o início da década de 1950, a pedido do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC). Esses estudos culminaram em um programa de trabalho sobre industrialização e produtividade preparado pelo secretário-geral, em 1956, e endossado, no ano seguinte, pelo ECOSOC e pela AGNU. Naquela época, foi sugerido, pela primeira vez, que um órgão especial cujas análises pudessem aliviar o trabalho do ECOSOC e da AGNU e cujos funcionários pudessem realizar um trabalho mais substantivo do que o da existente Seção de Indústria do Escritório de Assuntos Econômicos do SGNU sobre os desafios da industrialização. A referida seção tornou-se uma divisão em 1959 e, em 1962, tornou-se o Centro de Desenvolvimento Industrial, chefiado por um comissário para o Desenvolvimento Industrial. Posteriormente, a AGNU criou a UNIDO como um órgão especial da Organização das Nações Unidas (ONU). Em janeiro de 1967, a agência foi formalmente estabelecida, com sede em Viena. Em comparação com os órgãos antecessores, a criação da UNIDO teve como objetivo ampliar seu escopo de trabalho. Além das atividades normativas, como servir de fórum para discussões, funções analíticas e disseminação de informações, a UNIDO recebeu a atribuição de executar atividades operacionais, ou seja, em atividades de cooperação técnica.

Sua constituição, como uma agência especializada da ONU, foi adotada em 8 de abril de 1979, e entrou em vigor em 1985³⁹⁴. O texto advoga que a industrialização deve ser uma prioridade para o crescimento econômico e social, sobretudo dos países em desenvolvimento. Conforme seu primeiro artigo, o objetivo primário da UNIDO é promover e acelerar o desenvolvimento industrial dos países em desenvolvimento com o objetivo de contribuir para o estabelecimento de uma nova ordem econômica internacional. A organização também tem como objetivo promover a cooperação industrial nos níveis global, regional, nacional e setorial. A UNIDO defende uma ordem socioeconômica equitativa, com a eliminação de desigualdades, a redução da pobreza por meio de uma maior participação de países em desenvolvimento no comércio internacional, a globalização inclusiva e a sustentabilidade ambiental.

A organização tem, atualmente, 173 países-membros. O Brasil ratificou a constituição da UNIDO em 1980, tendo-a promulgado por meio do Decreto nº 92.662, de 16 de maio de 1986. Podem ser membros da UNIDO todos os Estados que concordem com os objetivos e princípios da organização. Os membros são divididos em quatro listas. A Lista A é composta por todos os países dos grupos Africano e Asiático da ONU, juntamente com Israel, mas excluindo Chipre e Japão. A Lista B é composta por todos os países do Grupo Europa Ocidental e Outros da ONU, para além de Chipre e Japão, mas sem Israel. A Lista C é composta por todos os países do Grupo da América

³⁹⁴ A Constituição da UNIDO entrou em vigor quando oitenta Estados depositaram suas ratificações, aceitações ou aprovações e notificaram ao secretário-geral que estavam de acordo com a entrada em vigor do documento. Para os Estados que depositaram seus instrumentos de ratificação após aquela data, a entrada em vigor coincidiu com a data do depósito da ratificação.

Latina e Caribe. A Lista D é composta por todos os países do Grupo da Europa Oriental. As listas, originalmente definidas na A/RES/2152 e na Constituição da UNIDO, servem para equilibrar a distribuição geográfica da representação dos Estados-Membros no Conselho de Desenvolvimento Industrial e no Comitê de Programa e Orçamento.

Segundo o artigo 7º da Constituição da UNIDO, seus principais órgãos são a Conferência Geral, o Conselho de Desenvolvimento Industrial e o Secretariado. A Conferência Geral é o órgão mais elevado de formulação de políticas da organização e é composta por todos os Estados-Membros da UNIDO. Ela se reúne a cada dois anos e aprova o programa e os orçamentos, estabelece a escala de contribuições para as despesas do orçamento regular para o próximo biênio e, a cada duas reuniões, nomeia o diretor-geral para um mandato de quatro anos. A 20ª Conferência Geral foi realizada entre 27 de novembro e 1º de dezembro de 2023, em Viena.

O Conselho de Desenvolvimento Industrial se reúne duas vezes ao ano em anos em que não há Conferência Geral, e apenas uma vez ao ano nos em que esta ocorre. Ele é composto por 53 Estados-Membros, eleitos para um mandato de quatro anos e com vagas distribuídas com base nas quatro listas. O conselho atua como um órgão preparatório para a conferência, revisando a implementação do programa de trabalho aprovado e dos orçamentos regulares e operacionais correspondentes para o próximo biênio. Órgãos subsidiários, como comitês técnicos, podem ser estabelecidos pelo conselho ou pela conferência, atendendo a uma representação geográfica equitativa.

O atual diretor-geral da UNIDO é Gerd Müller. Ele é assessorado por três diretores-gerais-adjuntos, responsáveis pelas Diretorias de Cooperação Técnica e Desenvolvimento Industrial Sustentável, Serviços Corporativos e Operações e Parcerias Globais e Relações Exteriores, além de um diretor-gerente que comanda a Diretoria de Inovação e Transformação Econômica. O Secretariado da UNIDO está localizada no Centro Internacional de Viena, o *campus* das Nações Unidas que também abriga a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC, na sigla em inglês) e a Comissão Preparatória para a Organização do Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares. Além da sede em Viena, a UNIDO conta com escritórios de representação em Bruxelas, Genebra e Nova York, um centro de cooperação regional na Turquia e 32 escritórios regionais e nacionais em todo o mundo.

No Brasil, a UNIDO reabriu sua representação em 2010, realizando projetos como a prestação de assistência técnica ao governo de Mato Grosso para uma economia mais verde e sustentável, oferecendo palestras sobre a tecnologia e competitividade do biogás e promovendo conteúdos ambientais e socioeconômicos para governos, sociedade civil e empresas privadas. Dentre os temas de convergência entre a UNIDO e o governo brasileiro, estão o enfrentamento da fome e pobreza, a cooperação para enfrentar os desafios ambientais e climáticos, a redução do desemprego e a promoção de políticas industriais que fortaleçam países em desenvolvimento e a cooperação Sul-Sul (CSS).

A UNIDO oferece a seus parceiros uma ampla gama de soluções com abordagens regionais, oportunidades de CSS e triangular, priorizando países menos desenvolvidos, países em desenvolvimento sem litoral (LLDC, na sigla em inglês) e os pequenos países insulares em desenvolvimento (SID, na sigla em inglês). A abordagem atual da UNIDO promove o desenvolvimento industrial no qual mulheres, jovens, grupos marginalizados e vulneráveis na sociedade lideram, participam e se beneficiam igualmente da transformação econômica. O período de 2022 a 2025 deverá promover uma maior colaboração com os Estados-Membros para “reconstruir de maneira melhor”. Com o apoio da UNIDO, os países poderão priorizar trajetórias de industrialização que promovam o crescimento inclusivo, reduzam as desigualdades, estimulem

as transições digitais e verdes, fortaleçam a resiliência e acelerem o progresso em direção aos ODS. Dentre as áreas promovidas atualmente pela UNIDO, estão a recuperação econômica pós-COVID-19, políticas a favor da juventude, indústria neutra em carbono e economia circular, transformação digital e inovação. Segundo os parâmetros do programa de médio prazo da UNIDO, relativo a 2022 a 2025, a UNIDO também intensificou seu trabalho em igualdade de gênero. Com base nos programas “Política e Estratégia de Gênero” e “Plano de Ação de Paridade de Gênero associado”, foram intensificados os esforços para atingir o objetivo de paridade de gênero na organização.

O trabalho atual da UNIDO também se baseia em princípios de documentos provenientes de conferências gerais da UNIDO, como a Declaração de Lima, de dezembro de 2013, e a Declaração de Abu Dhabi, de novembro de 2019. A Declaração de Lima focou-se no desenvolvimento industrial inclusivo e sustentável. Ela lançou as bases para o desenvolvimento do ODS-9 da Agenda 2030 de “construir infraestrutura resiliente, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação”, e afirmou o desenvolvimento industrial como um impulsionador central do crescimento econômico, da criação de empregos, da geração de renda e da inclusão social. A Declaração de Abu Dhabi, por sua vez, reforçou o compromisso com ODS, enquanto reafirmou a importância de promover os direitos humanos, a boa governança, o Estado de Direito, transparência e responsabilidade em todos os níveis, além de ter reafirmado o compromisso com a implementação do Acordo de Paris.

II. Indústria 4.0 e Quarta Revolução Industrial

a) Conceito de Indústria 4.0

Indústria 4.0 é um conceito que compreende automação industrial, integração de diferentes tecnologias de manufatura por meio de sistemas inteligentes, e interconexão avançada entre empresas e consumidores, bem como entre as próprias empresas mediante tecnologias *plug and play*³⁹⁵. A indústria 4.0, também conhecida por “fábrica inteligente”, é a origem e o cerne da Quarta Revolução Industrial, a qual não se resume a avanços tecnológicos no chão de fábrica, compreendendo também políticas industriais robustas, mudanças no mundo do trabalho, em dinâmicas sociais e nas cadeias globais de valor.

O conceito de indústria 4.0 foi introduzido oficialmente em 2011, durante a Feira Industrial de Hannover, na Alemanha, sendo fruto de um grande esforço intelectual prévio sobre o lugar da indústria alemã no mundo e sobre o futuro da indústria como um todo. O posicionamento da indústria alemã era percebido como defensivo em face de mudanças no sistema global, notadamente a ascensão de países emergentes como China, Índia e Brasil, e o aumento de complexidade das cadeias de valor. No ano seguinte à introdução do conceito, em 2012, a Alemanha lançaria um plano de ação baseado na ideia de indústria 4.0, e os Estados Unidos (EUA), um programa de parcerias para o desenvolvimento de fábricas inteligentes. Dezenas de outras “iniciativas 4.0” seriam lançadas durante a década de 2010 – a título de exemplo, foram 25 planos nacionais nesse sentido apenas na Europa³⁹⁶. Além disso, o tema tem-se imiscuído a outras políticas públicas, como é o caso do plano de recuperação pós-pandemia da França, que destina parte significativa de seus recursos à modernização e à digitalização de empresas. Em 2014, surgem as primeiras fábricas inteligentes e a gestão *online* da produção.

A indústria 4.0 não gera apenas um ganho de eficiência na produção, mas também um ganho de inteligência, que resulta em menos defeitos, mais eficiência no uso de insumos (*e.g.* energia), menos tempo para o desenvolvimento de um produto, mais capacidade de customização e mais flexibilidade de produção. Para tanto, as fábricas inteligentes valem-se de tecnologias

³⁹⁵ *Hardware* ou *software* que funcionam imediatamente quando conectados, sem a necessidade de configuração ou de instalação de *software* adicional. De maneira mais ampla, como conceito da engenharia de produção, descreve a compatibilidade de todas as máquinas entre si, o que pode englobar outras fábricas e processos produtivos, podendo ser desmontadas e recombinações a gosto e em curtíssimo prazo.

³⁹⁶ No Brasil, a Confederação Nacional da Indústria (CNI) elaborou, em 2016, em âmbito de Conselho Temático Permanente, uma agenda de propostas sobre o tema, que abarca sete dimensões prioritárias: aplicações nas cadeias produtivas e desenvolvimento de fornecedores; mecanismos para induzir a adoção das novas tecnologias; desenvolvimento tecnológico; ampliação e melhoria da infraestrutura de banda larga; aspectos regulatórios; formação de recursos humanos; e articulação institucional.

como³⁹⁷; inteligência artificial (IA)³⁹⁸; computação em nuvem³⁹⁹; *Big Data*⁴⁰⁰; cibersegurança⁴⁰¹; *Internet das coisas*⁴⁰² (IoT, na sigla em inglês); robótica avançada; manufatura digital⁴⁰³; manufatura aditiva⁴⁰⁴; integração de sistemas; sistemas de simulação; e digitalização. A utilização destas e de outras tecnologias – por exemplo, sequenciamento genético, nanotecnologia, energias renováveis, computação quântica, realidade aumentada –, a fusão de processos e o nível de interação entre diferentes tecnologias nos domínios físico, digital e biológico, especialmente devido à IoT, compõem o quadro da Quarta Revolução Industrial.

b) Quarta Revolução Industrial

Em 2016, a ideia de uma Quarta Revolução Industrial foi popularizada por livro homônimo de Klaus Schwab, fundador do Fórum Econômico Mundial (WEF, na sigla em inglês). Segundo Schwab, “[a] quarta revolução industrial não é definida por um conjunto de tecnologias emergentes em si mesmas, mas [é] a transição em direção a novos sistemas que foram construídos sobre a infraestrutura da revolução digital”, isto é, da Terceira Revolução Industrial⁴⁰⁵. Ainda conforme Schwab, a Quarta Revolução Industrial gera um mundo no qual os sistemas de fabricação virtuais e físicos cooperam entre si de uma maneira flexível a nível global.

³⁹⁷ As definições a seguir provêm do “Portal da Indústria”, com algumas modificações.

³⁹⁸ Aplicação de análise avançada e técnicas baseadas em lógica, incluindo aprendizado de máquina (*machine learning*), para monitorar e interpretar eventos, analisar tendências e comportamentos de sistemas complexos, apoiar e automatizar decisões e realizar ações e reações.

³⁹⁹ Distribuição de serviços de computação – servidores, armazenamento, bancos de dados, redes, *software*, análises, inteligência – pela *Internet*, com utilização de memória, capacidade de armazenamento e cálculo de computadores e servidores hospedados em *datacenters*, proporcionando recursos flexíveis e economia na escala.

⁴⁰⁰ Abordagem para atuar em dados com maior variedade e complexidade, que chegam em volumes crescentes e com velocidade cada vez maior, usados para resolver problemas de negócios. São utilizadas técnicas de Estatística e de aprendizagem de máquina para extrair informações relevantes aos negócios, inferências e tendências não possíveis de se obter com uma análise humana devido ao volume de dados.

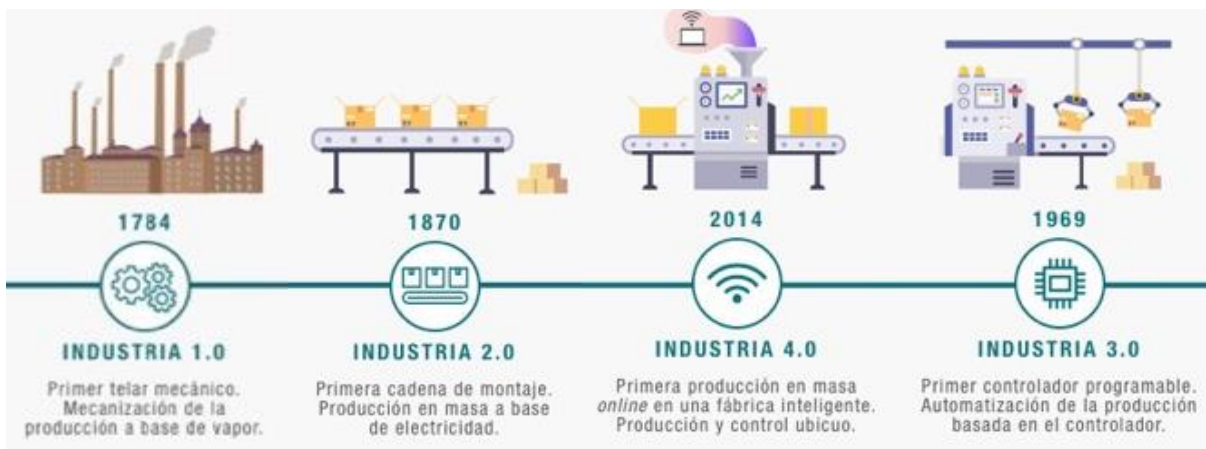
⁴⁰¹ Conjunto de infraestruturas de *hardware* e *software* voltado para a proteção dos ativos de informação, por meio do tratamento de ameaças que põem em risco a informação que é processada, armazenada e intercambiada pelos sistemas de informação que estão interligados.

⁴⁰² Interconexão entre objetos por meio de infraestrutura habilitadora (eletrônica, *software*, sensores e atuadores), com capacidade de computação distribuída e organizados em redes, que passam a se comunicar e interagir, podendo ser remotamente monitorados e controlados, resultando em ganhos de eficiência.

⁴⁰³ É o uso de um sistema integrado, baseado em computador, que consiste em simulação, visualização 3D, análises e ferramentas de colaboração para criar definições de processos de manufatura e produto simultaneamente.

⁴⁰⁴ Fabricação de peças a partir de um desenho digital (feito com um *software* de modelagem tridimensional) por meio de uma impressora 3D.

⁴⁰⁵ As diferentes fases da Revolução Industrial foram acompanhadas por profundas mudanças culturais, econômicas, políticas e sociais, como o próprio estabelecimento do modelo fabril de produção, o surgimento do proletariado, o advento da computação e o estabelecimento da IoT. Em termos tecnológicos, a (Primeira) Revolução Industrial, iniciada na Inglaterra no final do século XVIII, foi marcada pela mecanização da produção por meio da força hidráulica e do uso do vapor, além de uso em larga escala do carvão e do ferro. A Segunda Revolução Industrial, iniciada a partir de meados do século XIX, difunde, em nível global, o uso de novos materiais, como o aço, de novas formas de energia, como a eletricidade, de novas fontes, como o petróleo, de novas máquinas, como o motor de combustão interna, entre outras inovações. A Terceira Revolução Industrial, iniciada na segunda metade do século XX, relaciona-se ao surgimento dos computadores, da informática e dos processos de automação.



As revoluções industriais no decorrer da história; Fonte: Deloitte.

Essa nova etapa da revolução industrial está inscrita em uma lógica de economia da informação, que valoriza o trabalho sobre gigantescos volumes de dados. O modo como esses dados são gerenciados é uma das principais preocupações contemporâneas de governos e de suas políticas industriais, assim como o impacto ambiental das “iniciativas 4.0”, devido a sua grande demanda por eletricidade, e as mudanças no mercado de trabalho, devido aos avanços tecnológicos. A Quarta Revolução Industrial também aprofunda processos de realocização da produção, uma vez que há redução de vantagens comparativas espúrias entre países, o que ocorre simultaneamente a iniciativas de *nearshoring* e *friendshoring* motivadas por alterações na conjuntura internacional. Ademais, as evoluções provenientes da Quarta Revolução Industrial refletem diretamente nas relações de trabalho, uma vez que o avanço tecnológico possibilita o desenvolvimento de trabalhos remotos e muitas vezes simultâneo em diversas partes do globo.

III. Nova Indústria Brasil (NIB)

Em janeiro de 2023, o governo brasileiro apresentou a Nova Indústria Brasil (NIB), política industrial focada em inovação e sustentabilidade que deve ser implementada até 2033. A política foi formulada no âmbito do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI)⁴⁰⁶, órgão recriado em 2023, após quase uma década desativado. O governo objetiva reverter a “desindustrialização precoce do País”, em um esforço que une “neoindustrialização”⁴⁰⁷ e “transição ecológica”.

Serão destinados R\$ 300 bilhões para a sua execução até 2026, que estão organizados dentro do Plano Mais Produção (P+P)⁴⁰⁸, um conjunto de soluções financeiras que viabilizarão o financiamento da política industrial de forma contínua nos próximos três anos. Esses recursos serão geridos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), pela Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e pela Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (EMBRAPII).

Além de trazer inovações em seus mecanismos de financiamento, a NIB se utilizará do potencial de compras públicas para estimular o desenvolvimento de setores considerados estratégicos para a indústria brasileira, criando sinergias com programas como o Novo PAC. A

⁴⁰⁶ O CNDI foi recriado em 2023, após oito anos desativado, com a missão de debater e elaborar uma nova política industrial para o Brasil. Conforme o Decreto nº 11.482/2023, o CNDI está vinculado à Presidência da República e tem a finalidade de propor ao presidente políticas nacionais e medidas específicas destinadas a promover o desenvolvimento industrial do País. O CNDI é composto por vinte ministros de Estado, dentre eles o ministro das Relações Exteriores, pelo presidente do BNDES e por vinte e um conselheiros representantes da sociedade civil. A NIB foi elaborada por meio de um amplo diálogo nos grupos de trabalho do CNDI.

⁴⁰⁷ A “neoindustrialização”, que vem sendo usada no lugar do conceito de “reindustrialização”, é o processo de modernização e evolução da indústria, enfatizando inovação, compromisso ambiental e integração com a produção industrial.

⁴⁰⁸ O P+P se organiza a partir de quatro qualificadores do que se almeja para a indústria brasileira com a NIB: Mais Inovação, Mais Verde, Mais Exportação e Mais Produtividade. Cada um desses eixos recebe recursos de fontes específicas. Conforme o Plano de Ação 2024-2026 da NIB: “Para as ações de inovação, o plano reúne recursos do Programa Mais Inovação, operados pelo BNDES e pela FINEP, a condições de taxa referencial (TR), recursos não reembolsáveis para temas prioritários no âmbito das Missões Industriais, recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Industrial e Tecnológico (FNDIT), além de fundos de investimentos estruturados pelo BNDES. No eixo de uma indústria mais verde, o destaque são os aportes do novo Fundo Clima, que se configura como o principal instrumento de financiamento para a descarbonização da indústria brasileira. Também estão previstas a estruturação de fundos de investimento em participações voltados para temas relacionados à transformação ecológica. Para as ações voltadas para ampliar as exportações, o destaque é a criação do BNDES EXIM e o aprimoramento legal das exportações de serviços, previstos no PL nº 5719/2023, e o extenso conjunto de linhas de crédito de pré e pós-embarque ofertados pelo banco. Para dar mais produtividade para a indústria brasileira, além das ações financeiras do Brasil Mais Produtivo (B+P), lançado de forma ampliada em 2023, estarão disponíveis também o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST) para ampliar a conectividade de banda larga no País. O BNDES disponibilizará suas linhas de expansão de capacidade produtiva e aquisição de máquinas e equipamentos, operados de forma direta e pelos agentes financeiros parceiros.” Há, ainda, iniciativas que poderão ampliar os recursos ou reduzir os custos de financiamento que serão trabalhadas pelo Governo Federal, entre elas a proposta que cria a Letra de Crédito para o Desenvolvimento (LCD) e novas taxas de juros pelos BNDES (PL nº 6235/2023). Para além do P+P, a NIB também conta com outros instrumentos financeiros, quais sejam: o Mercado Regulado de Carbono, que opera junto ao Mercado Voluntário de Carbono no desenvolvimento de créditos de carbono; a taxonomia sustentável, “sistema de classificação que define, com base científica, atividades, ativos e/ou categorias de projetos que contribuem para objetivos climáticos, ambientais e/ou sociais”; e o Fundo de Aval à Micro e Pequena Empresa Fampe Inovacred, que disponibilizará fundos garantidores para o programa Nova Indústria Brasil para Micro, Pequenas e Médias Empresas.

NIB também tem como frente de atuação a desburocratização para a melhoria do ambiente de negócios.

Quanto à sua execução, a NIB será norteada pelo Plano de Ação 2024-2026, que apresenta metas aspiracionais, organizadas em seis eixos, chamados, no plano, de “missões”. As metas aspiracionais ainda serão submetidas à aprovação final do CNDI.

- 1) Missão 1: “Cadeias agroindustriais sustentáveis e digitais para a segurança alimentar, nutricional e energética”. Meta aspiracional para 2033: Aumentar a participação do setor agroindustrial no produto interno bruto (PIB) agropecuário para 50% e alcançar 70% de mecanização dos estabelecimentos de agricultura familiar (atualmente apenas 18% o são), com o suprimento de, pelo menos, 95% do mercado por máquinas e equipamentos de produção nacional, garantindo a sustentabilidade ambiental;
- 2) Missão 2: “Complexo econômico industrial da saúde resiliente para reduzir as vulnerabilidades do Sistema Único de Saúde (SUS) e ampliar o acesso à saúde”. Meta aspiracional para 2033: Produzir, no País, 70% das necessidades nacionais em medicamentos, vacinas, equipamentos e dispositivos médicos, materiais e outros insumos e tecnologias em saúde – atualmente 42% delas são produzidas no Brasil;
- 3) Missão 3: “Infraestrutura, saneamento, moradia e mobilidade sustentáveis para a integração produtiva e o bem-estar nas cidades”. Meta aspiracional para 2033: Reduzir o tempo de deslocamento de casa para o trabalho em 20%, e aumentar em 25 pontos percentuais o adensamento produtivo na cadeia de transporte público sustentável;
- 4) Missão 4: “Transformação digital da indústria para ampliar a produtividade”. Meta aspiracional para 2033: Transformar digitalmente 90% das empresas industriais brasileiras (hoje apenas 23,5% são digitalizadas), assegurando que a participação da produção nacional triplique nos segmentos de novas tecnologias;
- 5) Missão 5: “Bioeconomia, descarbonização e transição e segurança energéticas para garantir os recursos para as gerações futuras”. Meta aspiracional para 2033: Promover a indústria verde, reduzindo em 30% a emissão de CO₂ por valor adicionado da Indústria, ampliando em 50% a participação dos biocombustíveis na matriz energética de transportes (hoje são 21,4% dessa matriz) e aumentando o uso tecnológico e sustentável da biodiversidade pela indústria em 1% ao ano; e
- 6) Missão 6: “Tecnologias de interesse para a soberania e defesa nacionais”. Meta aspiracional para 2033: Obter autonomia na produção de 50% das tecnologias críticas para a defesa.

IV. Globalização e cadeias globais de suprimento

a) Conceitos

A globalização é um processo histórico que se inicia no século XV com as grandes navegações. Grosso modo, trata-se da progressiva interdependência e integração da economia mundial (e também das culturas e das sociedades). O fenômeno intensifica-se em meados da segunda metade do século XX, com o avanço tecnológico em setores como transportes e tecnologias da informação e comunicação. A globalização pode ser entendida, ainda, como um processo de interligação de mercados que adensou a interdependência econômica e alargou as cadeias globais de valor (CGV).

Ao opor a globalização como “fábula” (aldeia global, encurtamento de distâncias, homogeneização) e como “perversidade” (desemprego, pobreza, evolução negativa da humanidade), Milton Santos propõe uma nova globalização, mais humana e com um sistema teórico utilizado “a serviço dos homens”. As críticas a esse processo passaram a ser mais vocais na virada dos anos 2000⁴⁰⁹, e ganharam corpo na retórica antiglobalização na eleição de Donald Trump em 2016⁴¹⁰. A ideia de uma desglobalização, portanto, se inicia com medidas protecionistas na presidência Trump⁴¹¹, mas ganha mais fôlego com a pandemia de COVID-19 e a Guerra na Ucrânia.

A desglobalização representa um esforço de retomada da produção nacional de materiais estratégicos⁴¹², reconhecendo que a era de hiperglobalização⁴¹³ deixava economias e sociedades vulneráveis a choques externos. Na pandemia, além da escassez de materiais estratégicos para combate à crise sanitária, a atividade econômica como um todo ficou à mercê de descoordenações globais pela imposição de medidas restritivas em momentos e escalas diferentes de região a região. Na crise da Ucrânia, em fevereiro de 2022, a dependência da Europa em relação a recursos energéticos da Rússia e a fratura de cadeias de suprimentos decorrente da imposição de sanções evocaram novamente a necessidade de resiliência nas decisões produtivas. A desglobalização é a constatação dos efeitos negativos desses eventos, reclamando a internalização ou mesmo ruptura de cadeias produtivas em alguns setores/produtos.

⁴⁰⁹ As manifestações em Seattle, no contexto do lançamento da Rodada do Milênio, em novembro de 1999, assinalaram as contestações ao ritmo de integração de mercados, que, na percepção de parte da sociedade, os vinha deixando para trás.

⁴¹⁰ Outros eventos importantes marcos do recrudescimento da crítica à globalização são a crise dos *subprimes* (2008), a crise do euro (2011-2012) e fortalecimento do euroceticismo e o *Brexit* (2016).

⁴¹¹ Na presidência, Trump impôs tarifas em produtos que somam uma fatia de cerca de US\$ 350 bilhões, em valor de mercado. As ações se basearam na Seção 301, legislação norte-americana de 1974 que dá ao presidente ampla margem de imposição de barreiras, para retaliação diante de práticas comerciais que “sobrecarreguem ou restrinjam” o comércio norte-americano ou que seja “desarrazoado” ou “discriminatório”. Em 2021, o déficit dos EUA foi o maior da série histórica, mostrando que as medidas protecionistas talvez não tivessem alcançado o objetivo declarado. Muitas das medidas impostas por Trump foram mantidas na presidência de Biden, especialmente aquelas visando o comércio com a China. Para mais detalhes, consulte: <https://www.americanactionforum.org/insight/from-the-trump-to-biden-administration-protectionism-and-trade-enforcement-actions/>

⁴¹² Dentre esses materiais, pode-se citar bens energéticos fundamentais para a atividade industrial e bem-estar da população (gás natural, petróleo), medicamentos e insumos médicos (máscaras, oxigênio para tratamento de doenças respiratórias), ou produtos em que está envolvida tecnologia sensível (*microchips*, circuitos integrados usados na indústria bélica, etc.).

⁴¹³ O termo designa a visão de uma estruturação produtiva somente pautada pela redução de custos, exacerbando a ênfase econômica. Como consequência, viu-se um espriamento muito significativo das cadeias produtivas.

O *decoupling* é uma perspectiva desse processo de realocização produtiva. As economias chinesa e americana passam por processo de recomposição produtiva, que vem sendo afetada por interesses geopolíticos. Desde a presidência de Trump, há um movimento no sentido de “descolar” ambas as economias⁴¹⁴, que ainda apresentam profunda interdependência. O *decoupling* é expressão econômica da visão geopolítica dos Estados Unidos (EUA), que percebem na China uma ameaça aos interesses americanos; o caso dos semicondutores, analisado mais adiante, é um exemplo eloquente disso. Esse processo descortina uma possível redução dos fluxos econômico-comerciais entre esses dois polos de poder, não necessariamente autarquizando essas economias, mas criando outras redes de dependência, voltadas para parceiros mais “confiáveis”. Como alternativa ao *decoupling*, a UE, por exemplo, vem falando em *de-risking*, a mitigação dos riscos do relacionamento, em particular com a China.

Nesse sentido, emergem categorias associadas ao crescente processo de recomposição produtiva atualmente em voga. Em resposta ao *offshoring* quase irrestrito dos anos 1990, hoje vemos um *reshoring*⁴¹⁵ e outras formas de realocização produtiva, como o *nearshoring*⁴¹⁶ e o *friendshoring*⁴¹⁷. Na mesma linha de dotar as CGV de mais resiliência e assegurar segurança energética ou produtiva e blindar a economia nacional de flutuações econômicas externas, o *nearshoring* e o *friendshoring* consistem em mover a produção de linhas de insumos ou de bens essenciais para países próximos ou para aliados estáveis. Esses processos não constituem necessariamente uma fratura na ideia de cadeias globais nem uma desglobalização, mas incorporam considerações geopolíticas na tomada de decisões mercadológicas.

As consequências desses processos se refletem no aumento de custos produtivos, já que as decisões não se limitam mais a considerar a alternativa mais barata para a produção, mas aquela que apresenta menos custos diante das alternativas menos arriscadas. Isso, por sua vez, deve aumentar preços e reduzir o bem-estar de sociedades, sujeitas a níveis menores de consumo. Em termos de desigualdade e resiliência social, custos maiores podem esgarçar o tecido social e levar a quadros mais amplos de instabilidade política e descontentamento público. Ademais, pelo menos no caso da desglobalização, mesmo relativa, deve-se verificar aumento do protecionismo e deslegitimação do sistema multilateral de comércio.

Em anúncios recentes, a diretora-geral (DG) da Organização Mundial do Comércio (OMC), Ngozi Okonjo-Iweala, vem propondo uma alternativa ao cenário de fratura nas CGV, a reglobalização. Na visão da DG-OMC, a solução para os problemas de vulnerabilidade e de insegurança decorrentes das cadeias de suprimentos seria ampliar as alternativas de fornecedores, diversificar os mercados e reduzir a dependência em alguns poucos fornecedores. Esse processo ampliaria a rede de economias integradas comercialmente e reduziria o risco decorrente da concentração. Essa desconcentração ampliaria os fluxos comerciais e tornaria o próprio regime de comércio internacional mais resiliente, sendo preferível, portanto, ao processo em curso de desglobalização.

⁴¹⁴ O comércio entre China e EUA chegou a US\$ 500 bilhões em 2021. As duas linhas de produtos mais importados pelos EUA da China são “produtos eletrônicos” (mais de US\$ 120 bilhões) e “máquinas e equipamentos” (cerca de US\$ 119 bilhões). Em 2023, a corrente comercial bilateral subiu para US\$ 575 bilhões. Para mais detalhes, consultar: <https://www.cfr.org/backgrounder/contentious-us-china-trade-relationship>.

⁴¹⁵ Relocalização produtiva por parte das firmas para dentro das fronteiras da sede das operações econômicas; o processo também é conhecido como *onshoring* ou *inshoring*.

⁴¹⁶ Relocalização para próximo do país das etapas produtivas anteriormente deslocalizadas – geralmente, esse país próximo apresenta custos mais baixos, e ainda há fortes conexões logísticas entre as economias.

⁴¹⁷ Também chamado de *allyshoring*, realocização produtiva para países em que há maior estabilidade de relações com o país sede das operações econômicas da firma.

b) Declaração Conjunta sobre Cooperação em Cadeias de Suprimentos Globais

Em julho de 2022, alguns países⁴¹⁸, que representam parcela significativa do comércio internacional, se reuniram com o objetivo de discutir formas de aumentar a resiliência de cadeias globais de suprimentos, abaladas por pandemias, guerras e desastres naturais. Acordaram-se princípios globais para as cadeias produtivas, a saber: transparência, diversificação, envolvimento de pequenas e médias empresas (PME), previsibilidade, segurança e sustentabilidade. Os países participantes do fórum ministerial reafirmam o compromisso com o comércio internacional, mas reconhecem as vulnerabilidades que minam as CGV. Por isso, e para proteger os fluxos internacionais, deve-se buscar cadeias mais resilientes e resistentes a choques externos.

c) Ganhos e perdas com a globalização

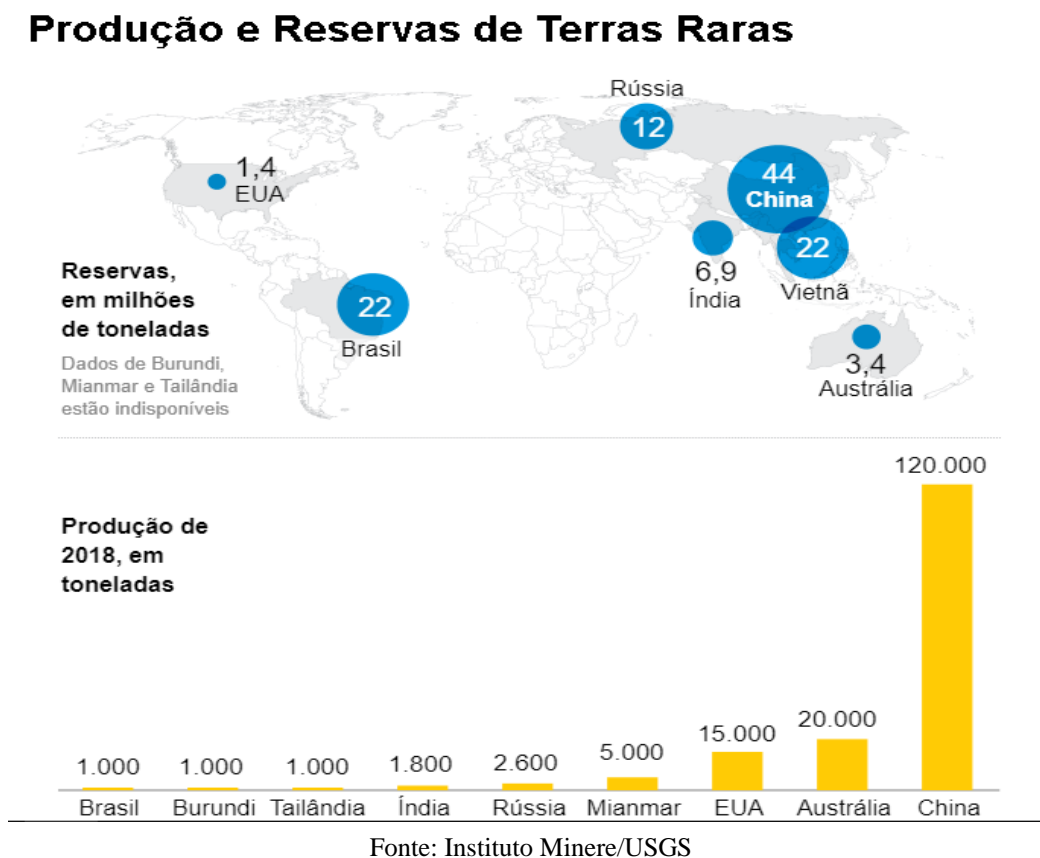
Para detalhes sobre quem ganha e quem perde com a globalização, veja a seção sobre “As Seis Faces da Globalização” no capítulo 1.

⁴¹⁸ Brasil, Alemanha, Austrália, Canadá, Espanha, EUA, França, Índia, Indonésia, Itália, Japão, México, Países Baixos, Reino Unido, Coreia do Sul, República Democrática do Congo (RDC), Singapura e União Europeia (UE). Os seguintes países juntaram-se posteriormente aos signatários originais: Eslováquia, Costa Rica, Tchêquia, Equador, Estônia, Noruega, Panamá, Sérvia, Uruguai, Israel, Suíça e Letônia.

V. Terras raras e minerais estratégicos

a) Terras raras

As terras raras são um conjunto de 17 elementos químicos⁴¹⁹, normalmente encontrados na natureza misturados a minérios, considerados raros pela dificuldade da sua separação, mas com características peculiares, como magnetismo intenso e absorção e emissão de luz. Essas propriedades especiais fazem com que sejam usadas numa infinidade de aplicações tecnológicas, como lâmpadas de diodos emissores de luz (LED, na sigla em inglês), *lasers*, superímãs presentes nos discos rígidos de computadores e motores de carros elétricos, e na separação de componentes do petróleo. O processo de separação constitui boa parte dos custos envolvidos na produção de terras raras. Deve-se também levar em conta, contudo, os impactos ambientais derivados da extração e do refino desses minérios. A China possui a maior parte das reservas mundiais de terras raras, seguida pelo Brasil⁴²⁰ e pelo Vietnã, e é também o maior produtor mundial, conforme mostrado na imagem a seguir:



⁴¹⁹ Lantânio, cério, praseodímio, neodímio, samário, európio, gadolínio, térbio, disprosio, hólmio, érbio, túlio, itérbio, lutécio e ítrio.

⁴²⁰ Segundo o professor Fernando Landgraf, da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo (USP), no Brasil, as terras raras são encontradas nas areias monazíticas do litoral e principalmente em jazidas próximas a vulcões extintos, como nas cidades de Araxá e Poços de Caldas, em Minas Gerais, e Catalão, em Goiás, e também em Pitinga, no Amazonas. Ele ainda afirma que é provável que as reservas brasileiras sejam muito maiores do que está comprovado atualmente, em especial na Amazônia.

A China é, atualmente, responsável pela maior parte da produção de terras raras. Nem sempre foi assim: entre os anos 1960 e 1980, a mina de Mountain Pass, na Califórnia, fazia dos Estados Unidos (EUA) o principal produtor desses elementos. No entanto, devido a regulações restritivas sobre o processo de extração de tais produtos, considerado altamente poluidor, e o fato de a China conseguir produzir terras raras a preços muito baixos, seus principais consumidores pararam de explorá-las domesticamente e passaram a importá-las do país asiático.

Nos anos 2000, a China impôs tarifas e um sistema de quotas de exportação de terras raras. Em 2010, o país reduziu em 40% essas quotas, o que fez com que os preços disparassem no mercado internacional. Em 2012, União Europeia (UE), Japão e EUA acionaram o mecanismo de solução de controvérsias da Organização Mundial do Comércio (OMC)⁴²¹. Segundo eles, a restrição limitava o acesso de outros países aos minerais, favorecendo os produtores chineses e prejudicando outros produtores e consumidores. Alegaram, também, que as quotas seriam uma violação ao Artigo XI do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT, na sigla em inglês), que proíbe a imposição de restrições quantitativas às importações ou exportações, e ao Protocolo de Acesso da China à OMC, instrumento pelo qual o país assumiu compromissos adicionais no que se refere à eliminação de restrições quantitativas. Por sua vez, a China alegou que tais limitações são necessárias para frear a exaustão de recursos naturais escassos e a degradação ambiental resultante da intensa exploração de tais minérios⁴²². A decisão da OMC foi desfavorável à China, que abandonou o sistema de quotas em 2015.

Em 2019, Pequim impôs um limite de produção de 120 mil toneladas de terras raras para enfrentar um problema já recorrente: a exploração ilegal desses minérios. Se essa medida permitiu que o governo controlasse melhor a produção, houve, como consequência, o aumento das importações. A China é, atualmente, o maior exportador e importador de terras raras. Ademais, também em 2019, a China ameaçou limitar a exportação de terras raras para os EUA em face da guerra comercial vigente. Para alguns analistas, contudo, essas ameaças dificilmente seriam cumpridas, uma vez que a medida arranharia a imagem de potência responsável que a diplomacia de Pequim tem tentado construir ao longo dos últimos anos.

O aumento da demanda de terras raras e a consequente escalada de preços têm levado muitos países a diversificarem seus fornecedores e a investir na exploração desses minerais. Canadá⁴²³, Austrália⁴²⁴ e África do Sul⁴²⁵ já têm empreendido esforços em prol de projetos de extração e prospecção de terras raras. No Japão, foram encontradas grandes reservas de terras raras no fundo oceânico ao largo das ilhas de Ogasawara. Ao mesmo tempo, buscando romper a dependência das importações, os EUA retomaram a produção de terras raras na mina Mountain Pass. Por fim, a estatal sueca LKAB anunciou, em janeiro de 2023, a descoberta de grandes reservas de terras raras no país (e, segundo as estimativas, a maior reserva europeia); o anúncio veio meses antes da data prevista de publicação do *Critical Raw Material Act*, iniciativa da UE que visa a fortalecer tanto as cadeias de valor do bloco quanto a sua política externa concernente às terras raras e aos metais estratégicos.

⁴²¹ Para mais informações, consulte: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds431_e.htm.

⁴²² O Artigo XX do GATT prevê no item g, como exceção aos compromissos de liberalização, a adoção de “medidas relacionadas à conservação de recursos naturais exauríveis”.

⁴²³ Em 2022, começou a ser construída uma planta de processamento de terras raras na província de Saskatchewan.

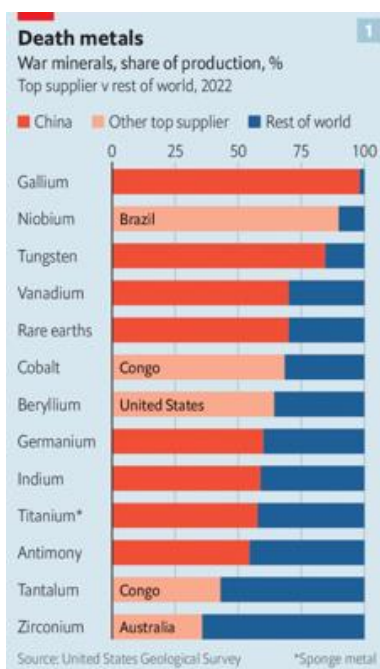
⁴²⁴ Além da produção na mina de Mount Weld, estima-se que a mina de Yangibana tenha uma reserva de cerca 21 milhões de toneladas.

⁴²⁵ Destacam-se os projetos Glenover e Phalaborwa.

b) Minerais estratégicos

As terras raras não são um caso único. A transição energética para fontes renováveis será cada vez mais dependente de minerais. A lista não se restringe ao lítio para alimentar as baterias de veículos elétricos e os sistemas de armazenamento de energia. Minerais comuns e de produção em grande volume, caso do ferro e do cobre, também têm e continuarão tendo um papel importante no processo. De acordo com o Banco Mundial, a demanda por minerais estratégicos⁴²⁶ para baterias elétricas pode crescer mais de 450% até 2050 se os países perseguirem as metas estabelecidas no seio do Acordo de Paris.

Ainda que esses metais possam ser encontrados em todo o mundo, alguns deles estão concentrados em certos países. Por exemplo, cerca da metade do suprimento mundial de cobalto vem da República Democrática do Congo (RDC); 60% da produção de manganês vem de África do Sul, China e Austrália; e mais de 80% do suprimento de lítio vêm da Austrália, Chile e Argentina. Em termos gerais, entretanto, a China é o maior produtor mundial de minerais estratégicos, com destaque, além das terras raras, para gálio, tungstênio, vanádio, germânio, índio, titânio e antimônio.



Fonte: *The Economist*

A cadeia de suprimentos desses minerais tornou-se um assunto estratégico, não apenas por conta dos investimentos em energia sustentável, mas também pelo fato de ter-se tornado fonte de rusgas geoeconômicas geradas pelo setor manufatureiro chinês⁴²⁷. Ainda, a pandemia de

⁴²⁶ Não há uma definição consensual do que são minerais críticos e minerais estratégicos e, muitas vezes, são inclusive tratados como sinônimos. Caso se deseje fazer uma distinção, grosso modo, minerais são considerados críticos quando há incertezas em seus mercados internacionais, especialmente em razão da concentração em um ou poucos produtores; estratégicos, por sua vez, seriam minerais assim considerados em razão de apontamentos domésticos. No Brasil, no contexto da Política Pró-Minerais Estratégicos, prefere-se o segundo termo.

⁴²⁷ Consequência, sobretudo, da competitividade das empresas chinesas no setor e de projetos como o *Made in China 2025*.

COVID-19 expôs as fragilidades dessas cadeias. Por exemplo, o transporte de cobalto vindo da RDC ficou retido na África do Sul por meses devido ao *lockdown* imposto no segundo trimestre de 2020. Assim, diversos países têm-se movimentado para proteger os seus interesses. A China tem investido em projetos de mineração no exterior, como minas de cobalto na RDC e uma possível planta de processamento de lítio no Chile. Em julho de 2023, a China anunciou limitações às exportações de materiais relacionais ao gálio e ao germânio, dois minerais estratégicos usados em semicondutores e veículos elétricos. Em dezembro de 2024, a China proibiu exportações para os EUA de minerais essenciais como gálio, germânio e antimônio, que têm ampla aplicação militar. No caso dos EUA, o fluxo de minerais estratégicos tornou-se um assunto de segurança nacional. Em 2010, Washington lançou o *Critical Materials Strategy*, documento que ressaltava a importância de diversificar parceiros e investir na reciclagem e reuso de minerais. Outros dispositivos, como a *Executive Order* (EO) 13817⁴²⁸, o documento *Critical Minerals and Materials* – que dava mais informações sobre as iniciativas de pesquisa e desenvolvimento no setor – e a EO 14017⁴²⁹ também foram adotados. A Austrália adotou, em junho de 2023, estratégia para minerais críticos. Os esforços da UE têm sido dirigidos à área de reuso e reciclagem. Ademais, em viagem à América Latina, em junho de 2023, a presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen, assinou memorando de entendimento com a Argentina sobre o suprimento de produtos minerais, em especial o lítio, e anunciou planos de estabelecer uma “aliança estratégica” com o Chile baseada no lítio.

Em se tratando de Brasil, lítio, nióbio, grafita, cobre e fosfato são alguns dos minerais considerados estratégicos no Brasil pelo governo federal, com base na Resolução nº 2, de 18 de junho de 2021, publicada pela Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral do Ministério de Minas e Energia. Para o Brasil, são estratégicos os bens minerais nos quais há alta dependência de importações para o suprimento de setores vitais da economia, que têm importância pela sua aplicação em produtos e processos de alta tecnologia, que detêm vantagens comparativas e são essenciais para a economia pela geração de superávit comercial.

Em 2024, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e a Vale lançaram o Fundo de Minerais Críticos, o primeiro Fundo de Investimento em Participações focado em mineração gerido pelo banco brasileiro. A iniciativa, que tem apoio do Ministério de Minas e Energia, busca apoiar projetos nas áreas de pesquisa, desenvolvimento, implantação e operação de ativos minerários voltados para a transição energética e fertilizantes. Em junho de 2022, foi lançada a Parceria para a Segurança de Minerais (MSP, na sigla em inglês), em evento em Toronto, no Canadá. Entre os parceiros da iniciativa, estão Austrália, Canadá, Estônia, Finlândia, França, Alemanha, Índia, Itália, Japão, Noruega, Coreia do Sul, Suécia, Reino Unido, EUA e UE. A MSP visa a acelerar o desenvolvimento de cadeias produtivas diversas e sustentáveis de minerais críticos para a energia (como lítio, cobalto, níquel, manganês, grafite, terras raras e cobre), mediante a cooperação entre os países e a indústria, para oferecer apoio financeiro e diplomático para projetos estratégicos no âmbito dessas cadeias. Os quatro grandes desafios que a MSP enfrenta são: 1) diversificar e globalizar cadeias produtivas; 2) promover mais investimentos nessas cadeias produtivas; 3) promover elevados padrões ambientais, sociais e de governança nos setores de mineração, processamento e reciclagem; e 4) aumentar a reciclagem de minerais

⁴²⁸ *Executive Order* 13817 de dezembro de 2017: *A Federal Strategy to Ensure Secure and Reliable Supplies of Critical Minerals*.

⁴²⁹ *Executive Order on America's Supply Chains* de 2021, que pedia um estudo sobre as vulnerabilidades das cadeias de suprimento de minerais estratégicos e baterias.

críticos. Embora não seja membro, o Brasil tem, assim como outros países, participado dos encontros da MSP na condição de convidado.

Em setembro de 2024, foi publicado o documento final do “Painel sobre Minerais Críticos à Transição Energética”, criado em abril do mesmo ano, por iniciativa do secretário-geral das Nações Unidas (SGNU), António Guterres, para elaborar princípios voluntários sobre a exploração, beneficiamento e comércio de minerais essenciais para tecnologias de energia renovável, como baterias e painéis solares. O painel reuniu especialistas de 23 países, da União Africana (UA), UE, sociedade civil e indústria de mineração. O Brasil, como grande produtor de minerais necessários à transição energética, defendeu no painel que a transição deve também reduzir desigualdades globais, permitindo que países em desenvolvimento deixem de servir como meros exportadores de matérias-primas e possam agregar valor aos minerais, gerando emprego e renda localmente. Também destacou a importância do acesso a mercados consumidores e a financiamentos para projetos nesses países. O painel elaborou sete princípios voluntários para orientar investimentos, produção e comércio de minerais, com ênfase em transparência, combate à corrupção, agregação de valor nos países em desenvolvimento, justiça, responsabilidade no financiamento, direitos humanos e proteção ambiental. O documento reflete, com equilíbrio, as preocupações das diferentes partes interessadas.

c) Lítio

O lítio ganha centralidade nas discussões sobre minerais estratégicos e cadeia de valor. Estima-se que a demanda por lítio possa aumentar em até 40 vezes até 2040, segundo a Agência Internacional de Energia (AIE), no documento *The Role of Critical Minerals in Clean Energy Transitions*, de 2021. A transição energética é o principal motor do aumento da demanda do mineral. Os veículos elétricos e o armazenamento em bateria, em especial baterias de íon lítio, já substituíram os eletrônicos de consumo e se tornaram os maiores consumidores de lítio no mundo. Calcula-se que um veículo elétrico requer seis vezes mais minerais que um tradicional. Só nesse setor, a demanda de oito mil toneladas de lítio em 2016 subiu para 77 mil em 2022. Já o seu preço aumentou mais de sete vezes no mesmo período.

O lítio é o 32º elemento mais abundante na crosta terrestre. As reservas conhecidas em 2023 somavam em torno de 100 milhões de toneladas (Mt) do elemento e, com o aumento do interesse e da tecnologia de exploração, esse número tem aumentado a cada ano. Embora a abundância seja suficiente para satisfazer as necessidades futuras, os depósitos de lítio estão distribuídos entre apenas 25 nações, a maioria concentrada nas Américas (70 Mt) e na Austrália (15 Mt). Em particular, a América do Sul abarca cerca de 56% os depósitos mundiais, com destaque para a Bolívia (21 Mt), Argentina (20 Mt) e Chile (11 Mt). Os depósitos desses três países estão localizados na região de fronteira conhecida como Triângulo do Lítio. Os Estados Unidos (EUA), por sua vez, possuem 12 Mt de lítio em depósitos naturais. Dentre os produtores do mineral, em 2022, os quatro maiores foram: Austrália (61 mil toneladas), Chile (39 mil), China (19 mil) e Argentina (6,2 mil). O Brasil ocupa a quinta posição, com uma exploração anual de 2,2 mil toneladas em 2022.

A Bolívia sugere criar entidade semelhante à Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), com o objetivo de controlar o preço mundial do lítio. A ideia foi proposta ao presidente do México e, segundo o presidente da Bolívia, também seriam convidados Argentina, Chile e Peru. Em 2023, o México decretou a nacionalização das reservas de lítio, localizadas principalmente no estado Sonora, no norte do país, na região fronteira com os EUA. O Chile

anunciou nova política para o mineral, tendo o Estado como principal promotor e controlador à frente de um modelo público-privado. Durante sua participação no III Fórum do Cinturão e da Rota para a Cooperação Internacional, o presidente Boric anunciou que uma empresa chinesa investirá US\$ 233 milhões para a instalação de uma planta de processamento de lítio no Chile.

Para os Estados detentores de lítio, o objetivo na exploração dos depósitos minerais consiste em aproveitar a janela de oportunidade representada pelos preços elevados como fonte de desenvolvimento socioeconômico local. Entre os Estados que o consomem, a securitização do acesso ao recurso e o alargamento geográfico com a descoberta de novos depósitos e reservas permitem reduzir a sua dependência e garantir a soberania sobre o recurso.

A China, embora não detenha as maiores reservas do mineral, é responsável pela transformação de 58% do lítio mundial. Produz cerca de 84% de anodos e 68% de cátodos do planeta, 77% de células de baterias e 54% da produção de veículos elétricos. Pequim tenta assegurar o acesso aos recursos para o uso de sua indústria tanto em locais de exploração histórica (Argentina, Austrália e Chile), como em novos espaços (Mali, RDC e México), desenvolvendo parcerias estratégicas com países produtores e investindo em novas tecnologias de extração, processamento e reciclagem, embora enfrente desafios, como a “nacionalização” do lítio chileno, a falta de infraestrutura boliviana e ascensão de Javier Milei à Presidência argentina. No Chile, a Tianqi Lithium é acionista da SQM, segunda maior produtora do país. A Tianqi Lithium também participa da exploração da maior mina australiana, a Greenbushes.

Os Estados do Norte Global, conscientes de sua vulnerabilidade frente aos grandes Estados asiáticos produtores de lítios e seus derivados, particularmente a China, adotam estratégias que visam garantir o acesso aos recursos localizados fora de suas fronteiras, bem como buscam priorizar suas indústrias nacionais de produção de baterias e eletrodos, como observado na nova legislação europeia sobre matérias-primas críticas (*CRM Act*), ou na *Inflation Reduction Act* americana. Essas estratégias visam reduzir as vulnerabilidades e garantir a soberania sobre o recurso.

Outra estratégia adotada, embora menos na Europa, é o incentivo à exploração dos recursos naturais locais. A Sérvia e a UE assinaram, em julho de 2024, um acordo para impulsionar o fornecimento de baterias de lítio. O pacto foi firmado apenas uma semana após a Sérvia voltar a aprovar um projeto de extração de lítio, que estava paralisado há dois anos após grandes protestos. Após a assinatura, novos protestos eclodiram no país, tendo levado o presidente Vucic a afirmar que as manifestações são parte de uma guerra híbrida, apoiada pelo Ocidente, para derrubar o seu governo.

A fusão entre a empresa australiana Allkem e a estadunidense Livent exemplifica uma terceira estratégia do Norte Global, que consiste na integração horizontal entre concorrentes, criando uma gigante global do lítio independente e capaz de concorrer com as empresas chinesas e impedi-las de acessar os recursos de certos territórios.

Os novos projetos e leis, a exploração de recursos locais e o reposicionamento das empresas no mercado do lítio têm por objetivo assegurar a posição que esses países ocupam na geopolítica mundial. Entretanto, a competição entre os países ocidentais e a China não poder ser vista de forma maniqueísta, uma vez que há nuances exemplificadas pela existência de projetos de aceleração do desenvolvimento de projetos em parceria com empresas chinesas, como as fábricas da Envision AESC e ProLogium na França.

VI. Semicondutores e *microchips*

Os semicondutores são uma classe de materiais capazes de, dependendo das circunstâncias – temperatura, pressão, radiação e campos magnéticos –, atuarem como condutor, permitindo a passagem de corrente elétrica, ou como isolante, impedindo que a mesma passe. São essenciais para a produção de *chips* usados nos mais diversos aparelhos eletrônicos, como *smartphones*, *videogames* e computadores, bem como na eletrônica embarcada em diversos veículos, incluindo automóveis. A demanda por esses materiais deve crescer com a popularização de veículos elétricos e autônomos e a ampliação de aplicações de *internet* das coisas (IoT, na sigla em inglês).

O caráter crítico dessa cadeia de suprimentos ficou evidente durante a pandemia. Com o fechamento de fábricas e a desaceleração da produção, muitas montadoras suspenderam encomendas dos semicondutores utilizados nos veículos. Nos meses seguintes, o avanço do *home office* e da educação à distância impulsionou a venda de aparelhos eletrônicos, como computadores, celulares e TVs. A produção de semicondutores foi, então, direcionada a esses mercados. Quando a indústria automobilística aumentou o ritmo de produção, a demanda pelos componentes já estava muito alta. Além disso, a retomada no ritmo de venda de veículos foi maior do que o esperado.

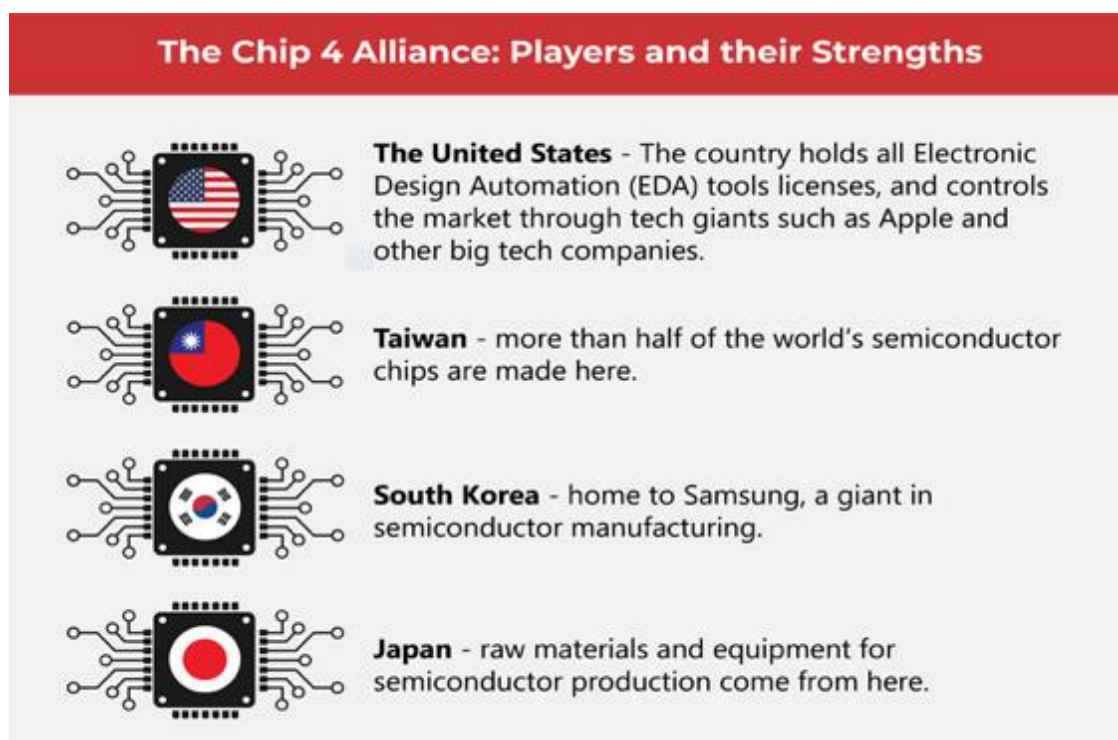
Taiwan ocupa posição de evidência no mercado global de semicondutores e *microchips*. Desde os anos 1970, o país tem feito grandes investimentos no setor. A TSMC, criada em 1987, é a maior empresa do segmento em se tratando de tamanho e de produção, detendo cerca de 50% da participação global no mercado de *chips*. Além disso, a TSMC produz cerca de 90% dos *chips* mais avançados, os de 5 nanômetros. Seus clientes são todos os grandes nomes da indústria global de semicondutores: além da Apple e da Qualcomm, a alemã Infineon tem sua produção em Taiwan⁴³⁰. As americanas Intel e Broadcom também têm semicondutores produzidos pela TSMC, assim como a Nvidia, especializada em processadores gráficos. Como as empresas de Taiwan também fabricam *chips* menos sofisticados para diversos bens de consumo, a indústria global é particularmente dependente de uma produção ininterrupta na TSMC. Por isso, a tensão entre a China e Taiwan coloca toda a cadeia de suprimento de chips em risco.

Com base na política de “uma só China”, Pequim considera Taiwan parte de seu território. Em 2005, foi promulgada a Lei Antissecessão, segundo a qual meios não pacíficos poderiam ser usados para alcançar a reunificação. A posição de Taiwan como líder mundial na fabricação de *chips* semicondutores avançados atua como um elemento de dissuasão para a ação militar chinesa, um “escudo de silício”. O impacto de uma guerra seria tão grande que a China pagaria um preço muito alto, incluindo graves danos à sua própria economia.

Nesse cenário, os Estados Unidos (EUA) têm-se posicionado de duas maneiras: por meio de controles de exportação e por meio de alianças. Em outubro de 2022, Washington publicou um amplo conjunto de controles de exportação, incluindo uma medida para cortar o acesso da China a certos semicondutores fabricados em qualquer lugar do mundo que usem equipamentos norte-americanos. As novas regras exigirão licenças para as empresas exportarem as tecnologias específicas para entidades chinesas identificadas como trabalhando contra os interesses de segurança nacional dos EUA. Outros países, como o Japão e parceiros europeus, também têm adotado controles semelhantes. Também em 2022, os EUA lançaram o *CHIPS and Science Act*, um dispositivo que visa baratear os custos de produção de chips em território americano e conter

⁴³⁰ Enquanto a produção se concentra em Taiwan, a concepção é dominada por empresas norte-americanas.

a expansão chinesa⁴³¹. Com o *CHIPS and Science Act*, empresas que recebessem investimentos americanos na cadeia de semicondutores estariam impedidas de participar de negócios envolvendo fabricação ou aumento de capacidade de produção de certos semicondutores na China. No mesmo ano, Washington propôs a *Chip 4 Alliance*, uma parceria entre EUA, Japão, Coreia do Sul⁴³² e Taiwan, na qual cada um desses países contribuiria com suas características particulares, como demonstrado na figura a seguir:



Fonte: IMI

Em janeiro de 2023, López Obrador, Joe Biden e Justin Trudeau se reuniram no âmbito da Cúpula de Líderes da América do Norte (também conhecida como Cúpula dos Três Amigos). Além de discutirem temas como imigração, tráfico de drogas e mudanças do clima, os três países também concordaram em realizar um fórum trilateral com o intuito de impulsionar investimentos na cadeia de suprimento de semicondutores.

Japão e Países Baixos sinalizaram apoiar a proposta dos EUA de suspensão de exportação para a China de insumos básicos para fabricação de semicondutores, em mais uma movimentação buscando isolar o gigante asiático neste mercado. Em março de 2023, os Países Baixos anunciaram uma nova medida que afeta o comércio desses produtos com a China, ao impor limitações à exportação de equipamento utilizado na produção de semicondutores.

⁴³¹ Inclui um pacote de US\$ 52 bilhões aprovado pelo Congresso americano para estimular a indústria, reduzir a dependência de países asiáticos e manter o país à frente da China na guerra tecnológica. Mais detalhes disponíveis em: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/08/09/fact-sheet-chips-and-science-act-will-lower-costs-create-jobs-strengthen-supply-chains-and-counter-china/>.

⁴³² Entre os quatro países, a Coreia do Sul parece ter mais receio das possíveis consequências dessa aliança e das restrições comerciais que Pequim pode impor, visto que a China é destino de cerca da metade das exportações de *chips* coreanos. Há, ainda, o risco de vazamento de tecnologia entre empresas rivais da aliança, o que gera uma certa resistência do setor privado.

Em abril, a União Europeia (UE) acordou um plano de investimento na produção de semicondutores da ordem de € 43 bilhões: o *EU Chips Act*. O bloco espera passar de 10% de participação na produção mundial, para 20% em 2030.

Em maio, à margem da reunião do G7 em Hiroshima, sete dos maiores produtores mundiais de semicondutores, incluindo a taiwanesa TSMC e a estadunidense Intel, anunciaram planos para expandir sua produção e para incrementar seus investimentos no Japão. No mesmo mês, a China anunciou a proibição de aquisição, por algumas de suas indústrias, de *chips* da empresa estadunidense Micron.

Em fevereiro de 2024, a TSMC inaugurou sua primeira fábrica no Japão, em Kumamoto, com previsão de início da produção em massa no mesmo ano. Há planos, ademais, para a construção de uma segunda fábrica na região até o final de 2024, com início das operações previsto para 2027. O investimento concernente à instalação das fábricas no Japão está estimado em US\$ 20 bilhões, e o projeto conta com intenso subsídio do governo japonês. Em abril, os EUA anunciaram planejar conceder novos empréstimos à TSMC, para construção de sua terceira fábrica no país, no marco do *CHIPS and Science Act*.

Em junho de 2024, a Nvidia superou a Apple e Microsoft e se tornou a empresa mais valiosa do mundo, por cerca de uma semana. A empresa vem sendo beneficiada pela forte demanda por seus *chips* para IA generativa. O valor da empresa octuplicou em cerca de um ano e meio, desde o lançamento do ChatGPT.

Em julho, o governo dos EUA anunciou que alguns recursos do *CHIPS and Science Act* serão direcionados a programas que estimulem a produção de semicondutores em países próximos, como México, Costa Rica e Panamá. Em dezembro, os EUA aplicaram novos controles de exportação de produtos da indústria de semicondutores contra a China. No dia seguinte, a China anunciou um embargo da exportação para os EUA de alguns minerais usados na fabricação de semicondutores e baterias e que também têm utilização em equipamentos militares.

Dentro desse contexto de competição tecnológica entre as duas potências, o Brasil é um ator relevante. O governo norte-americano já sinalizou o interesse em investir na cadeia de semicondutores no Brasil, o que foi reforçado durante visita do mandatário brasileiro aos EUA em fevereiro de 2023. A China, por sua vez, sinalizou com possibilidade de investimentos e transferência de tecnologia para fábricas de semicondutores no Brasil, como na Ceitec (Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada), empresa estatal brasileira que produz semicondutores.

O governo brasileiro também está atento à temática, conforme revela a realização do seminário “A Cadeia Internacional de Semicondutores e o Brasil” pela Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) em 2022. O novo governo também já tomou medidas que vão ao encontro da recomposição da política nacional de semicondutores, como a publicação de decreto que atualiza e expande o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores (PADIS). Em novembro de 2023, reverteu-se a decisão de liquidação da Ceitec, a única fábrica de semicondutores da América Latina. Além disso, foi feita uma recomposição dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), que de 2010 até 2021 caiu de R\$ 5 bilhões para R\$ 500 milhões. Em setembro de 2024, foi sancionado o Brasil Semicon, um programa parte da Nova Indústria Brasil (NIB), que representa um marco para a indústria de semicondutores. A lei garante incentivos anuais de R\$ 7 bilhões, incluindo estímulo à produção de semicondutores, painéis solares e eletroeletrônicos.

7.7. Serviços

I. Comércio de serviços e comércio eletrônico

a) Características gerais

O comércio de serviços passou por grande expansão nas últimas décadas, adquirindo dimensão internacional e escala global. Os serviços, antes comercializados dentro das fronteiras de um país e entre residentes nacionais, adquiriram novo dinamismo, em grande medida devido aos avanços tecnológicos nos transportes e nas comunicações, à crescente participação do setor privado e à ampliação da concorrência.

Desde 1980, o ritmo de crescimento do comércio nesse setor é superior ao do comércio de bens. Conforme estimativas da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), até 2025, o setor de serviços corresponderá a 75% do comércio internacional em valor agregado. De forma distinta do comércio de bens, que pressupõe a transferência física de um produto, o comércio de serviços inclui uma ampla gama de atividades econômicas, em setores como educação, saúde, finanças, engenharia, transportes, entre outros, que podem ser prestadas remotamente ou que requerem a mobilidade de pessoas, capitais ou tecnologia entre fronteiras.

Para o Brasil, o setor de serviços é de grande interesse, principalmente por corresponder a mais de 70% do produto interno bruto (PIB). No contexto da economia digital e da crescente interligação entre bens e serviços, de que é exemplo o fluxo de dados, o tema do comércio de serviços adquire especial relevância pelo potencial para inserir o Brasil nos fluxos internacionais de serviços, promovendo crescimento econômico e desenvolvimento. Uma inserção do País em tais fluxos contribuirá para integrar os segmentos produtivos brasileiros às cadeias globais de valor, ampliar os investimentos diretos estrangeiros, disseminar serviços de alto conteúdo tecnológico no mercado interno e agregar valor às exportações nacionais.

Ao falar sobre o comércio internacional de serviços, é essencial abordar a questão do modo como tais serviços são prestados. Conforme o antigo Sistema Integrado de Comércio Exterior de Serviços, Intangíveis e Outras Operações que Produzam Variações no Patrimônio (SISCOSERV), os quatro modos de prestação obedecem à localização do prestador e do tomador, utilizando-se o Brasil como referência:

- 1) Comércio transfronteiriço: é a prestação de um serviço por residente ou domiciliado no exterior para um residente ou domiciliado no Brasil, a partir do território de um país para o território de outro país. Em outros termos, o serviço desloca-se do país de origem para o Brasil ou do Brasil para o país de destino. Um exemplo é o transporte de uma mudança vinda do Cairo por uma empresa domiciliada no exterior para um diplomata residente no Brasil.
- 2) Consumo no exterior: é a prestação de um serviço por residente e domiciliado de um país ao consumidor brasileiro, como o reparo de um carro, prestado no exterior para um residente em Brasília. No caso, é o consumidor que se desloca de seu país de origem para outro país.
- 3) Presença comercial: é a prestação de um serviço feita por um prestador de serviços do exterior, por meio de presença comercial no Brasil. Na prática, é um investimento estrangeiro direto (IED).
- 4) Movimento temporário de pessoas físicas: é a prestação de um serviço, no Brasil, a residente ou domiciliado local por um residente do exterior. Há assim, o deslocamento

temporário do profissional prestador de serviço. Um exemplo é a vinda de um professor universitário para dar uma palestra no Brasil.

No que tange à regulamentação do comércio de serviços, ela pode ocorrer de forma doméstica ou por meio de acordos internacionais. Além do Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS, na sigla em inglês), negociado no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), coexistem acordos bilaterais ou regionais, contendo regras e compromissos específicos com o objetivo de impulsionar o comércio de serviços.

Na OMC, o tema do comércio de serviços é negociado e administrado por diferentes órgãos, em caráter regular ou em sessão especial, com destaque para o Conselho de Comércio de Serviços⁴³³. Submetem-se ao Conselho o Grupo de Trabalho de Regulamentação Doméstica (WPDR, na sigla em inglês), o Comitê de Comércio de Serviços Financeiros (CTFS, na sigla em inglês), o Comitê de Compromissos Específicos (CSC, na sigla em inglês) e o Grupo de Trabalho de Regras do GATS (WPGR, na sigla em inglês).

Além das tratativas sobre o comércio de serviços na OMC, cabe citar as negociações no âmbito do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), em prol da integração dos mercados de serviços dentro do bloco. Em 1997, os Estados-Membros aprovaram o Protocolo de Montevideu sobre o Comércio de Serviços, baseado no GATS. Até dezembro de 2023, foram concluídas oito rodadas de negociação de compromissos específicos em matéria de serviços, destacando-se, ainda, a aprovação de Anexos sobre Serviços Postais, Regulamentação Doméstica, Serviços de Telecomunicações e Serviços Financeiros em 2022. Na VIII Rodada de Negociações, finalizada em dezembro de 2023, destaca-se a assinatura de uma Emenda ao Protocolo de Montevideu sobre Comércio de Serviços do MERCOSUL, atualizando as listas de compromissos em serviços.

Nos acordos comerciais, de que são exemplo os acordos sobre comércio de serviços, há duas técnicas à disposição das partes para inscrever seus compromissos e exceções em matéria de acesso a mercados (eliminação de restrições quantitativas) e tratamento nacional (retirada de barreiras discriminatórias):

- 1) listas positivas: compreendem a enumeração positiva (explícita) dos setores e subsetores em que o país assume compromissos, como acontece no GATS e no Protocolo de Montevideu do MERCOSUL;
- 2) listas negativas: envolvem a enumeração de todos os setores em que o país impõe exceções e condições ao passo que os demais setores estão abertos, como acontece na Parceria Econômica Regional Abrangente (RCEP, na sigla em inglês), no Acordo Abrangente e Progressivo para uma Parceria Transpacífica (CPTPP, na sigla em inglês) e no Acordo Estados Unidos (EUA)-México-Canadá (USMCA, na sigla em inglês).

Portanto, quando um país utiliza uma lista positiva, ele indica que apenas os setores que foram enumerados englobam compromissos de acesso a mercados e/ou tratamento nacional. Já quando utiliza listas negativas de compromissos, o país informa que todos os setores ou subsetores não listados estão abertos a prestadores de serviços estrangeiros nas mesmas condições que para os nacionais.

Além do GATS, o Protocolo de Montevideu sobre o Comércio de Serviços do MERCOSUL adota a técnica das listas positivas. Quanto às listas negativas, destaca-se seu uso no Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA, na sigla em inglês) e nos acordos subsequentes que o tiveram como inspiração, a exemplo do USMCA e do CPTPP, além do RCEP.

⁴³³ Em 2000, o Conselho Geral da OMC decidiu que as negociações sobre o comércio de serviços ocorreriam no âmbito da Seção Especial do Conselho de Comércio de Serviços.

Junto às listas positivas e negativas, há também a possibilidade de uso de cláusulas de ajustamento (*standstill*) na negociação de acordos comerciais. Tais cláusulas compreendem a possibilidade de, após novos movimentos de liberalização, as partes introduzirem restrições de acesso a mercados ou medidas discriminatórias no futuro, desde que jamais retrocedendo a um grau de abertura inferior ao do momento de assinatura do acordo. Destaca-se também que as partes podem manter ou introduzir legislação não discriminatória, como requisitos de qualificações para determinadas profissões, mesmo quando um setor já foi aberto.

Modos de prestação: 1) Prestação Transfronteiriça 2) Consumo no Exterior 3) Presença Comercial 4) Presença de Pessoas Físicas

SETOR OU SUB-SETOR	LIMITAÇÕES AO ACESSO A MERCADOS	LIMITAÇÕES AO TRATAMENTO NACIONAL	COMPROMISSOS ADICIONAIS
1. Serviços de Investigação e Segurança (CPC 873)	1) Obrigação de constituição no território nacional. 2) Nenhuma 3) A propriedade e a administração das empresas especializadas que se vierem a constituir são vedadas a estrangeiros. 4) Não consolidado, exceto pelo indicado na seção horizontal.	1) Nenhuma 2) Nenhuma 4) A propriedade e a administração das empresas especializadas que se vierem a constituir são vedadas a estrangeiros. 4) Exigência de nacionalidade brasileira para o exercício da profissão de vigilante.	

Fonte: Exemplo de lista de compromissos específicos. SISCOMEX

b) Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS)

O GATS é um dos tratados multilaterais da OMC, negociado no âmbito da Rodada Uruguai e em vigor desde janeiro de 1995. Por ser um acordo multilateral da OMC, todos os membros da organização são membros do GATS.

O GATS estabelece regras e compromissos específicos para facilitar o comércio de serviços, tendo sido estabelecido com base nos princípios da transparência, da não discriminação, do tratamento nacional e da nação mais favorecida (NMF). Seu objetivo principal é promover a expansão do comércio de serviços, por meio da liberalização dos mercados de serviços, tendo em vista a promoção do crescimento econômico e do desenvolvimento econômico mundial. No GATS, também são abordados outros compromissos gerais⁴³⁴, como a obrigação dos membros de assegurar que os monopólios e os prestadores de serviços exclusivos não atuem de forma abusiva e a necessidade de consultas em prol da eliminação de práticas comerciais que possam restringir a livre concorrência no setor de serviços.

Considerando o desafio na harmonização ou reconhecimento mútuo de regulamentações de serviços, o GATS foi criado para trazer estabelecer um sistema multilateral de comércio de serviços, contendo regras claras, de forma a assegurar a previsibilidade e a segurança jurídica nas relações comerciais de serviços. O acordo abrange quase todos os tipos de serviços, exceto os

⁴³⁴ O GATS contém obrigações gerais e obrigações específicas. As obrigações gerais são limitações, restrições ou compromissos adicionais aplicados a todos os membros e setores de serviços, como a obediência aos princípios do tratamento nacional e da transparência. Já as obrigações específicas envolvem obrigações mínimas e vinculativas de acessos a mercados e de tratamento nacional que se aplicam apenas em relação aos setores inscritos na lista de compromissos de um membro.

serviços prestados no exercício de poderes governamentais (excluídos por força do Artigo I(3)), como a educação e saúde públicas, e a maior parte dos serviços relacionados com o transporte aéreo (incluídos no anexo sobre serviços de transporte aéreo). Uma característica do GATS é a liberalização por meio de listas positivas, contendo compromissos horizontais e específicos, uma demanda brasileira durante a negociação do acordo. Por esses termos, cada país é livre para decidir sobre a lista dos setores que abrirá e nos quais garantirá o tratamento nacional. Cabe destacar que os compromissos uma vez assumidos podem ser expandidos, mas não podem ser restringidos, salvo em situações excepcionais, como desequilíbrios na balança de pagamentos, proteção da ordem e da moral públicas, proteção da saúde ou vida humana, animal ou vegetal, entre outros.

Conforme o Ministério das Relações Exteriores, o Brasil possui, no âmbito do GATS, compromissos específicos de liberalização comercial nos setores de: telecomunicações, construção e serviços de engenharia; serviços de distribuição; serviços financeiros; turismo; e transporte. Assim como outros países em desenvolvimento, há uma flexibilidade com relação à abertura de mercados, que responde ao nível de desenvolvimento nacional.

No caso de disputas entre os países-membros sobre a interpretação e aplicação do GATS, o Artigo XXIII dispõe a possibilidade de recorrer ao Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da OMC.

Em seu Artigo XIX. 1⁴³⁵, o GATS aborda a questão das rodadas de negociações, com o objetivo de alcançar um nível cada vez maior de liberalização no comércio de serviços. A primeira rodada de negociações começou em janeiro de 2000, antes de concluídos cinco anos da vigência do acordo.

Em março de 2001, a Sessão Especial do Conselho de Comércio de Serviços aprovou as “Diretrizes e Procedimentos para as Negociações em Comércio de Serviços” (S/L/93), contendo os objetivos e os princípios envolvidos nas negociações, além das modalidades e dos procedimentos. Entre os principais objetivos e princípios, destacam-se a progressiva liberalização do comércio de serviços; a flexibilidade para países em desenvolvimento, com prioridade especial para países menos desenvolvidos; e referência às necessidades dos pequenos e médios prestadores de serviços, especialmente de países em desenvolvimento. Além disso, as Diretrizes afirmam a abrangência do objeto das negociações, que não excluem nenhum setor ou modo, e uma atenção especial aos interesses de exportadores de países em desenvolvimento. Posteriormente, as diretrizes foram complementadas pelas “Modalidades de tratamento especial para países membros de menor desenvolvimento relativo (PMDR)”, tendo em vista a necessidade de dar um tratamento mais flexível para tais países. Nesses termos, previu-se a moderação na busca por compromissos de liberalização por parte dos PMDR⁴³⁶ e a consideração de setores e modos prioritários indicados por estes.

O Conselho de Comércio de Serviços abordou também o tratamento da liberalização autônoma e os procedimentos sobre como tais liberalizações podem ser abordadas nas rodadas de negociações. Existem também mandatos para desenvolver outras áreas de regulamentação do GATS, como a regulamentação doméstica, medidas de salvaguarda (Artigo X), compras governamentais (Artigo XIII) e subsídios (Artigo XV).

⁴³⁵ Nos termos do Art.XIX.1, os membros “manterão sucessivas rodadas de negociação, a primeira das quais até cinco anos após a entrada em vigor do Acordo Constitutivo da OMC, e periodicamente depois, com vistas a chegar a níveis progressivamente mais altos de liberalização.”

⁴³⁶ A Declaração Ministerial de Hong Kong estabeleceu que não é esperada, por parte dos PMDR, a assunção de novos compromissos.

Em novembro de 2001, as negociações vieram a ser incorporadas no âmbito da Agenda Doha de Desenvolvimento. O prazo final para o recebimento de ofertas iniciais era março de 2003. Em 2004, tendo em vista os poucos avanços, os países estabeleceram um novo prazo final para a submissão de ofertas revisadas. Na prática, entre 2002 e 2005, houve troca de pedidos e ofertas entre os membros da OMC, com o objetivo de estabelecer compromissos específicos de liberalização do comércio de serviços. Entretanto, as negociações sobre serviços tiveram poucos avanços. A Declaração Ministerial de Hong Kong, em 2005, conclamou os membros a incentivar as negociações, trazendo diretrizes mais detalhadas para expandir os compromissos setoriais e modais. Um ponto importante da declaração foi a determinação de que PMDR não teriam obrigação de assumir novos compromissos na Rodada Doha.

Tendo em vista as dificuldades em avançar nas negociações multilaterais, alguns países passaram a negociar compromissos específicos em setores ou modos de oferta com outros países na vertente plurilateral. Enquanto negociações plurilaterais ocorriam, os membros mantiveram tentativas de negociações multilaterais. Em 2008, o Conselho de Comércio de Serviços em Sessão Especial emitiu um relatório sobre os elementos necessários para concluir as negociações em serviços. Em paralelo, na Conferência de Sinalização em Serviços, realizada em 2008, os ministros dos membros participantes tiveram a oportunidade de trocar indicações sobre seus compromissos, bem como sobre as contribuições esperadas dos demais. Buscava-se reconfortar os países negociadores por meio da demonstração dos avanços obtidos nas negociações sobre serviços na Agenda Doha. Não obstante esse objetivo, nos pós-2008, as negociações tiveram progresso limitado. A presidência do Conselho de Comércio de Serviços em Sessão Especial submeteu um relatório ao Comitê de Negociações Comerciais informando os avanços e temas que necessitavam de maiores definições, como o acesso a mercados, regulamentação doméstica, regras do GATS e a implementação de modalidades para PMDR.

Na VIII Conferência Ministerial (MC8) da OMC em 2011, os ministros reconheceram que as negociações no contexto da Rodada Doha haviam chegado a um impasse e que seriam necessárias novas abordagens de negociação. Ainda em 2011, os membros adotaram uma isenção que permitia a concessão de tratamento preferencial a serviços e fornecedores de PMDR, que foi prorrogada até 2030 na MC10 de Nairóbi em 2015.

Na MC9, em Bali, em 2013, foi solicitado ao Comitê de Negociações Comerciais que criasse um Programa de Trabalho sobre os temas remanescentes da Agenda Doha. No entanto, em 2015, o Conselho de Comércio de Serviços em Sessão Especial reportou que não se obteve convergência nos elementos relacionados a serviços no Programa de Trabalho. Na MC10, ocorrida no mesmo ano, os membros reconheceram a divergência de opiniões em torno das negociações da Rodada Doha, e alguns chegaram a levantar a possibilidade de adoção de novas abordagens para avançar nas negociações sobre serviços. Em Buenos Aires, na MC11, os membros concordaram em buscar avanços nas negociações sobre todos os temas remanescentes da Rodada do Desenvolvimento. Desde então, as discussões têm-se concentrado em comunicações elaboradas pelos membros sobre aspectos exploratórios relacionados a acessos a mercados, em áreas como serviços de turismo e serviços ambientais.

No âmbito plurilateral, destacam-se, no âmbito da OMC, as negociações sobre regulamentação doméstica, além de negociações sobre comércio internacional eletrônico.

c) O Brasil na negociação do GATS

Conforme Raphael Coutinho da Cunha, em “Negociações comerciais em uma economia fechada: o Brasil e o comércio de serviços na Rodada Uruguai”, o Brasil adotou postura defensiva na negociação do GATS tendo em vista a percepção de atores governamentais brasileiros de que a liberalização do setor de serviços não seria benéfica para o interesse nacional. Desde o início, o País se opôs à negociação de um acordo sobre serviços, adotando uma postura defensiva e, por vezes, obstrucionista nas discussões. *A priori*, defendeu que o GATT não contemplava especificamente a matéria de serviços. Entretanto, diante do crescente interesse nas negociações multilaterais sobre serviços, o País optou por trocar a não participação nas negociações pela influência máxima no processo. Em grande medida, devido às suas ações junto a outros países em desenvolvimento, o Brasil conseguiu evitar que os temas de bens e serviços fossem negociados conjuntamente, o que contribuiu para evitar possíveis concessões cruzadas entre os temas. Além de atuar pela negociação de acordos separados, os negociadores brasileiros se esforçaram para reduzir os compromissos assumidos sobre serviços, especialmente em setores onde existisse incompatibilidade entre as regras multilaterais e as normas internas. Para o Brasil, o objetivo das negociações seria o crescimento e o desenvolvimento e não a liberalização por si só. Tendo em vista os interesses internos, os negociadores atuaram para que fosse considerada a adoção de listas positivas – ao contrário do que defendia os EUA. Houve, ainda, a busca pela preservação da autonomia nacional com relação ao comércio de serviços “‘em áreas de serviços onde a capacitação nacional [era] ainda incipiente’ ou em áreas que ‘são de grande valor estratégico para a economia nacional como um todo’”. Ao fim das negociações, o País adotou uma quantidade inferior de compromissos se comparado a países desenvolvidos.

No âmbito interno, o interesse concentrava-se na defesa do mercado brasileiro para as indústrias nacionais. Temia-se que a abertura do mercado nacional pelos acordos internacionais favoreceria os concorrentes desenvolvidos. Os negociadores brasileiros, em grande medida, desacreditavam nas vantagens da liberalização do comércio, especialmente quando os concorrentes eram tão desiguais em tecnologia, capital e *lobby*. Ademais, entendiam que o protecionismo, pelo menos numa fase inicial, era essencial para o desenvolvimento econômico. Nas palavras de Coutinho da Cunha “as ideias dos formuladores da posição negociadora brasileira associavam desenvolvimento e crescimento econômico a um mercado doméstico protegido da concorrência estrangeira”.

d) Regulamentação doméstica de serviços

Além da regulamentação no âmbito de acordos internacionais, os serviços são regulados na esfera doméstica. A regulamentação doméstica dos serviços está relacionada, portanto, ao direito dos governos de regulamentar domesticamente a prestação de serviços em seus territórios, em matérias como os requisitos de qualificação, os padrões técnicos e os requisitos de licenciamento. No GATS, o tema é tratado em seu Artigo VI, que disciplina que o Conselho para o Comércio de Serviços estabelecerá as regras necessárias para que as legislações nacionais não constituam obstáculos desnecessários ao comércio de serviços.

Em 2017, na MC11, de Buenos Aires, um grupo de 59 membros estabeleceu a Iniciativa Conjunta sobre Regulamentação Doméstica de Serviços, criando uma frente plurilateral de negociações sobre o tema. Em 2019, esses membros emitiram um segundo comunicado conjunto, que trazia o objetivo de finalizar as negociações até a MC12. Em dezembro de 2021, essa frente

plurilateral anunciou a conclusão de negociações sobre a regulamentação doméstica de serviços (WT/L/1129), que resultou no “Documento de Referência sobre a Regulamentação Doméstica de Serviços”.

O Documento de Referência é voltado para ampliar a transparência, a eficiência e a previsibilidade dos procedimentos domésticos de autorização de prestadores de serviços. O instrumento apresenta novas obrigações específicas relativas a prazos; solicitações eletrônicas; aceitação de cópias; taxas; independência das autoridades competentes; publicação; oportunidade para comentar antes da entrada em vigor de normas; e medidas objetivas, transparentes e imparciais. Um ponto interessante é que o texto negociado contém uma disposição sobre a não discriminação entre homens e mulheres, medida pioneira no âmbito dos acordos da OMC para o empoderamento econômico feminino.

Em 2022, foram iniciados os procedimentos no âmbito da organização para dar efeito legal ao resultado. Na MC13, em 2024, foi anunciada a entrada em vigor do novo marco regulatório sobre a regulamentação doméstica de serviços. As novas disciplinas passaram a ser integradas como “compromissos adicionais” nas listas de concessões apresentadas pelos membros. Em fevereiro de 2024, as novas disciplinas haviam sido adotadas por 72 economias⁴³⁷ – representando mais de 90% do comércio internacional de serviços – e, em maio, estavam em vigor para 49 membros⁴³⁸. No Brasil, as novas regras ainda estão em processo de ratificação.

e) Comércio eletrônico

O comércio eletrônico pode ser definido como a produção, a distribuição, o *marketing*, a venda ou a entrega de bens e serviços por meios eletrônicos⁴³⁹. Na OMC, o tema tem sido objeto de discussão desde a MC2, ocorrida em 1998, quando os membros adotaram a Declaração sobre o Comércio Eletrônico Global, incitando o Conselho Geral a estabelecer um programa de trabalho a respeito. Houve, ainda, a decisão de continuar a prática de não impor tarifas sobre transmissões eletrônicas até a próxima sessão – prática conhecida como “moratória sobre transmissões eletrônicas”, a qual vem sendo renovada continuamente.

Desde o estabelecimento do Programa de Trabalho sobre Comércio Eletrônico em 1998, ocorreram discussões sobre a regulação do comércio eletrônico no âmbito multilateral, abordando questões como a privacidade dos dados, prevenção de fraudes, proteção de direitos de propriedade, participação de países em desenvolvimento e suas pequenas e médias empresas no comércio eletrônico, entre outros. O Programa de Trabalho instruiu o Conselho de Comércio de Serviços, o Conselho de Comércio de Bens, o Conselho de TRIPS e o Comitê de Comércio e Desenvolvimento a explorar o relacionamento entre os acordos da OMC e o comércio eletrônico.

Em dezembro de 2017, na MC11, um grupo de membros da OMC deu início a trabalhos exploratórios sobre o tema, buscando avançar na discussão sobre a criação de regras globais que facilitem o comércio eletrônico. Em janeiro de 2019, em Davos, 76 membros anunciaram o início de negociações plurilaterais sobre o comércio eletrônico, com o objetivo de aprimorar os acordos da OMC. A iniciativa é coordenada conjuntamente por Austrália, Japão e Singapura, e foca em seis temas principais: viabilização do comércio eletrônico; abertura e comércio eletrônico; confiança e comércio digital; questões transversais; telecomunicações; e acesso a mercados. Em

⁴³⁷ 70 membros e dois países que estavam concluindo seu processo de adesão (Timor-Leste e Comores).

⁴³⁸ As novas regras são vinculantes apenas para os membros que optarem por incluí-las em suas listas de concessões no âmbito do GATS e serão implementadas sob a lógica da nação mais favorecida.

⁴³⁹ O conceito aqui apresentado foi definido pelo programa de trabalho da OMC.

outubro de 2023, 90 países da OMC participavam das discussões. Até aquele momento, os participantes da iniciativa plurilateral haviam chegado a um consenso sobre os seguintes temas: proteção *online* de consumidores; assinatura e autenticação digitais; *spam*; dados governamentais abertos; contratos eletrônicos; transparência; e contratos sem papel. Busca-se, ainda, avançar nos demais temas: acesso aberto à *internet*; código-fonte; tarifas alfandegárias; estruturas de transações eletrônicas; faturação eletrônica; cibersegurança; privacidade e telecomunicações.

Em novembro de 2023, os EUA anunciaram a retirada de sua proposta no âmbito das negociações plurilaterais sobre comércio eletrônico na OMC. Tais propostas foram apresentadas em 2019, na gestão Trump, com o objetivo de liberalizar os fluxos de dados transfronteiriços e proibir requisitos nacionais para localização de dados e revisões dos códigos-fontes de *softwares*. Em 2023, Washington, contrariando sua posição anterior favorável à completa liberalização do comércio eletrônico, informou seu interesse em regulamentar de forma autônoma o tema. Seu posicionamento baseia-se, em grande medida, na incerteza quanto à efetividade do enfoque liberal adotado até então, em especial tendo em vista o poder das *big techs*. Para a representante de Comércio dos EUA, Katherine Tai, o país deve ter espaço para ampliar a regulamentação doméstica sobre os grandes conglomerados tecnológicos, cuja atuação nem sempre vai ao encontro dos interesses da população. Cabe destacar, entretanto, que persistem críticas internas quanto à retirada da proposta, porque abriria espaço para a expansão do modelo chinês de censura e monitoramento governamentais e seria prejudicial tanto para as políticas defendidas por aliados como Austrália, Japão, Reino Unido e Coreia do Sul, quanto para os interesses de empresas norte-americanas – que podem ter sua atuação limitada em outros mercados.

Nas últimas conferências ministeriais, os membros da OMC também concordaram em manter a moratória sobre tarifas aduaneiras sobre transmissões eletrônicas. Na MC13, realizada em Abu Dhabi, em 2024 a moratória foi estendida por mais dois anos, até a MC14, que será realizada no Cameroun.

f) O Brasil e o comércio eletrônico

O Brasil participa ativamente de negociações sobre o comércio eletrônico em várias frentes, tanto no âmbito bilateral quanto no regional, extrarregional e plurilateral. A atuação se pauta na crescente importância que o comércio eletrônico vem adquirindo para a economia mundial e também nacional e na percepção de que tal expansão não vem acompanhada por regulamentação de igual ritmo – colocando certos direitos sob ameaça. Ademais, o País busca expandir o mercado potencial para as exportações de micro, pequenas e médias empresas brasileiras de comércio eletrônico, além de facilitar o ingresso e a disseminação de serviços e tecnologias avançadas.

Em 2018, o Brasil assinou com o Chile um acordo de livre comércio contendo um capítulo específico sobre comércio eletrônico. No ano seguinte, o País propôs conjuntamente com outros membros da OMC o lançamento de uma negociação plurilateral de regras sobre o comércio eletrônico. O Brasil participa ativamente das negociações plurilaterais na OMC, em especial da coordenação das discussões sobre facilitação do comércio digital. Além desse tema, o País tem atuação de relevo nas discussões sobre acesso à *internet*, certificação digital e proteção de dados pessoais.

Em 2019, também foram concluídas as negociações do acordo de associação entre MERCOSUL e União Europeia (UE), contendo seção especial sobre comércio eletrônico. Em

2021, o País assinou o Acordo sobre Comércio Eletrônico do MERCOSUL⁴⁴⁰, voltado a facilitar o desenvolvimento do comércio eletrônico dentro do bloco. Destaca-se, ainda, a assinatura, em 2023, do Acordo de Livre Comércio entre MERCOSUL e Singapura contendo disposições sobre o comércio eletrônico.

Ainda permanecem em negociação capítulos de comércio eletrônico nos acordos do MERCOSUL com o Canadá e com a Coreia do Sul.

⁴⁴⁰ Em abril de 2024, o Acordo sobre Comércio Eletrônico do MERCOSUL estava em vigor para o Paraguai e para o Uruguai, conforme o disposto em seu Artigo 14: “O presente Acordo entrará em vigor trinta (30) dias após o depósito do instrumento de ratificação pelo segundo Estado Parte do MERCOSUL. Para os Estados Partes que o ratificarem posteriormente, o presente Acordo entrará em vigor trinta (30) após a data em que cada um depositar seu respectivo instrumento de ratificação.”

II. Organização de Aviação Civil Internacional (OACI)

a) Criação e objetivos

A Organização de Aviação Civil Internacional (OACI) foi criada pela Convenção de Chicago, realizada em 1944, nos Estados Unidos (EUA). Com sede em Montreal, no Canadá, tem escritórios em todos os continentes. Desde 1947, quando seu documento constitutivo entrou em vigor, a OACI é uma agência especializada das Nações Unidas ligada ao Conselho Econômico e Social (ECOSOC). Conta atualmente com 193 membros⁴⁴¹.

Sua criação tem ligação direta com a Segunda Guerra Mundial, momento no qual foi criada uma vasta rede de transporte aéreo de passageiros e cargas, mas ainda havia uma série de obstáculos políticos e técnicos para usar essa rede para propósitos civis. No início de 1944, o governo dos EUA consultou outras nações sobre esse assunto e convidou 55 países para que se reunissem na cidade de Chicago, em novembro daquele ano, a fim de discutir o futuro da aviação civil. O resultado foi a Convenção de Chicago, instrumento que criou a OACI e entrou em vigor no dia 4 de abril de 1947, quando foi atingido o número de ratificações necessárias (26 Estados). Antes disso, entre agosto de 1945 e abril de 1947, permaneceu em operação uma organização provisória de natureza técnica e consultiva com propósitos de colaboração no campo da aviação civil internacional, nomeada Organização Provisória de Aviação Civil Internacional (OPACI).

A Convenção de Chicago elenca os princípios e regulamenta todos os aspectos a respeito do tema⁴⁴². Além de estabelecer as bases do direito aeronáutico internacional, a convenção estabelece definições e regras acerca do espaço aéreo e sua utilização, do registro de aeronaves e da segurança de voo, bem como detalha os direitos dos Estados Partes da convenção referentes ao transporte aéreo internacional. Exemplos claros desses direitos são as liberdades do ar, que são direitos de tráfego, negociados entre os Estados, que permitem às empresas aéreas de um país operar no território do outro país ou além deste. Elas foram criadas para facilitar o movimento de pessoas e bens entre fronteiras. As nove liberdades são⁴⁴³:

- 1) o direito de sobrevoar o território do Estado contratante sem pousar;
- 2) o direito de fazer uma escala técnica (reabastecimento ou manutenção) no território de outro Estado contratante, sem embarcar ou desembarcar passageiros ou carga;
- 3) o direito de transportar passageiros e carga do território do Estado de nacionalidade da aeronave para o território de outro Estado contratante;
- 4) o direito de transportar passageiros e carga do território de outro Estado contratante para o território do Estado de nacionalidade da aeronave;
- 5) o direito de transportar passageiros e carga entre o território de outro Estado contratante e o território de um terceiro Estado, no âmbito de um serviço aéreo destinado ao ou proveniente do Estado de nacionalidade da aeronave;

⁴⁴¹ Ao todo, 192 dos 193 membros das Nações Unidas (com exceção de Liechtenstein, que não possui aeroporto internacional) e as ilhas Cook. Há, ainda, uma série de organizações que podem ser convidadas a participar das reuniões, mas a OACI não as classifica como observadoras. A lista completa está disponível em: < <https://www.icao.int/about-icao/Pages/Invited-Organizations.aspx>>.

⁴⁴² Com base no artigo 2º da Convenção, ela é aplicável apenas a aeronaves civis, e não a aeronaves de propriedade do governo (aquelas usadas para serviços militares, alfandegários e policiais).

⁴⁴³ As primeiras cinco são as principais “liberdades do ar”, pois estão previstas em tratado internacional. As quatro restantes são tratadas como “liberdades especiais”.

- 6) o direito de transportar passageiros e carga, através do território do Estado de nacionalidade da aeronave, entre o território de um terceiro Estado (ponto aquém) e o território de outro Estado contratante;
- 7) o direito de transportar passageiros e carga entre o território de outro Estado contratante e o território de um terceiro Estado, sem continuar o serviço aéreo para o território do Estado de nacionalidade da aeronave;
- 8) o direito de transportar passageiros e carga entre dois pontos no território de outro Estado contratante, no âmbito de um serviço aéreo destinado ao ou proveniente do Estado de nacionalidade da aeronave; e
- 9) o direito de transportar passageiros e carga entre dois pontos no território de outro Estado contratante, sem continuar o serviço aéreo para o território do Estado de nacionalidade da aeronave.

A OACI tem como principais objetivos o desenvolvimento dos princípios e das técnicas de navegação aérea internacional e a organização e o progresso dos transportes aéreos, de modo a favorecer a segurança, a eficiência, a economia e o desenvolvimento dos serviços aéreos. Além de estudar problemas técnicos, jurídicos e econômicos relativos ao transporte aéreo internacional, desenvolve um trabalho importante no campo da assistência técnica, ao buscar organizar e dar maior eficiência aos serviços de infraestrutura aeronáutica nos países em desenvolvimento. As finalidades estatutárias da OACI são desenvolver princípios e técnicas de navegação aérea internacional, bem como fomentar a organização e o crescimento do transporte aéreo internacional.

Atualmente, com o intuito de garantir uma rede global de transporte aéreo que vá ao encontro do desenvolvimento econômico e social, e reconhecendo a necessidade de lidar com o crescimento projetado da capacidade de transporte aéreo em 100% até 2030 sem comprometer o meio ambiente, a OACI estabeleceu cinco objetivos estratégicos:

- 1) segurança contra atos ilícitos (*security*): melhorar a segurança global da aviação civil;
- 2) segurança de voo (*safety*): melhorar a segurança operacional da aviação civil;
- 3) proteção ao meio ambiente: minimizar os efeitos prejudiciais da aviação civil mundial sobre o meio ambiente;
- 4) capacidade de navegação aérea e eficiência: aumentar a capacidade e melhorar a eficiência do sistema de aviação civil mundial; e
- 5) desenvolvimento econômico do transporte aéreo: promover o desenvolvimento de um sistema de aviação civil economicamente sólido e viável.

b) Estrutura

A OACI é composta por uma Assembleia, um Conselho e um Secretariado.

A Assembleia é o órgão máximo da organização e fixa as diretrizes que a orientam, assim como analisa o trabalho realizado no período anterior e planeja as atividades para os três anos seguintes. Cabe também à Assembleia eleger os Estados que servirão no Conselho, decidir sobre o orçamento da instituição e considerar propostas de emenda à Convenção de Chicago. É constituída por todos os 193 Estados Partes, que se reúnem a cada três anos e, extraordinariamente, em qualquer época, por convocação do Conselho ou a pedido de dez Estados Partes. Cada Estado tem direito a um voto, e as decisões são tomadas por maioria simples, salvo disposição da Convenção de Chicago em contrário.

O Conselho é o órgão executivo da OACI, de caráter permanente, composto atualmente por 36 Estados Partes. Seus membros são eleitos a cada triênio, durante a realização da Assembleia

da organização, obedecendo a três categorias⁴⁴⁴: os Estados de maior importância no transporte aéreo, os Estados que fazem a maior contribuição aos serviços de navegação aérea internacional e os Estados que garantirão maior representatividade geográfica regional. O Conselho adota os Padrões e Práticas Recomendadas (SARP, na sigla em inglês) a serem incluídos nos Anexos da Convenção de Chicago; atua como árbitro no caso de litígios entre Estados Contratantes em situações que possam prejudicar o desenvolvimento da navegação aérea internacional; e, em caráter geral, toma as medidas necessárias para manter a segurança e a regularidade do transporte aéreo internacional. Na prática, o Conselho da OACI opera por meio da Comissão de Navegação Aérea e dos seguintes comitês: Comitê de Governança; Comitê de Clima e Meio Ambiente; Comitê de Transporte Aéreo; Comitê de Ajuda Coletiva para os Serviços de Navegação Aérea; Comitê de Finanças; Comitê sobre Segurança na Aviação (o antigo Comitê sobre Interferência Ilícita na Aviação Civil Internacional e suas Instalações e Serviços); Comitê de Cooperação Técnica e Apoio à Implementação (o antigo Comitê de Cooperação Técnica); Comitê de Proteção Ambiental da Aviação; e Comitê Jurídico.

O Secretariado é o órgão operacional-administrativo da OACI ao qual está vinculado o corpo de funcionários da organização. Atualmente, o secretário-geral é o colombiano Juan Carlos Salazar, eleito pelo Conselho para mandato de três anos iniciado em agosto de 2021. O Secretariado é composto por cinco escritórios (*bureaux*): Bureau de Navegação Aérea; Bureau de Transporte Aéreo; Bureau Jurídico; Bureau de Assistência Técnica/Administração; e Bureau de Serviços.

A OACI também conta com sete escritórios regionais, que cuidam dos interesses da organização nas diferentes regiões do mundo e são bases de apoio ao planejamento e instalação, conforme preconizado pela instituição, da infraestrutura necessária às operações do transporte aéreo internacional. São os seguintes:

- 1) Escritório da África Oriental e Sul da África, situado em Nairóbi, no Quênia;
- 2) Escritório da África Ocidental e da África Central, situado em Dacar, no Senegal;
- 3) Escritório da Ásia e do Pacífico, situado em Bangkok, na Tailândia;
- 4) Escritório da Europa e do Atlântico Setentrional, situado em Paris, na França;
- 5) Escritório da América do Norte, América Central e do Caribe, situado na Cidade do México, no México;
- 6) Escritório do Oriente Médio, situado no Cairo, no Egito; e
- 7) Escritório da América do Sul, situado em Lima, no Peru.

c) Resultados, acordos e atualidades no âmbito da OACI

No decorrer da história da OACI, uma série de acordos sobre a aviação civil foram firmados. Na segunda sessão da Assembleia da OACI, foi adotada a Convenção de Genebra, que trata do reconhecimento internacional do direito sobre aeronaves. Em 1951, foi implementado um alfabeto da OACI para as comunicações aeronáuticas. No ano seguinte, foi adotada a Convenção de Roma, revisada pelo Protocolo de Montreal de 1978, que estipula regras referentes aos danos

⁴⁴⁴ O Brasil foi eleito como membro do Grupo I (Estados de maior importância no transporte aéreo) para o triênio 2023-2025, tendo recebido 158 votos dos 170 possíveis, equivalente a 93%, a maior votação entre os candidatos ao Grupo I. O País integra o grupo desde a sua criação. Cabe ressaltar a representatividade latino-americana e caribenha no Conselho. Além do Brasil, ocupam assentos atualmente Argentina, México e Venezuela (Grupo II - Estados que mais contribuem para prover instalações e serviços para a navegação aérea civil internacional) e Bolívia, Chile, El Salvador e Jamaica (Grupo III - Estados que asseguram a representação geográfica no Conselho).

causados a terceiros em terra por aeronaves estrangeiras. Em 1955, no âmbito de uma conferência realizada na Haia, atualizaram-se os dispositivos da Convenção de Varsóvia, referentes a cargas aéreas internacionais, à luz da rápida expansão dos serviços de transporte aéreo. Essa atualização redundou no Protocolo da Haia, que simplificou as regras aplicadas à documentação das cargas. Em 1963, foi assinada a Convenção de Tóquio, que trata de infrações e outros atos cometidos a bordo de aeronaves. Em 1970, adotou-se a Convenção da Haia para a repressão ao apoderamento ilícito de aeronaves. Já no ano seguinte, a Convenção de Montreal definiu princípios e regras para a repressão aos atos ilícitos contra a segurança da aviação civil. Ainda sob os auspícios da OACI, foi adotada a Convenção sobre a Marcação de Explosivos Plásticos para Fins de Detecção. O texto representou um marco nos trabalhos da instituição, visto que foi o primeiro instrumento multilateral acordado no seio da OACI cuja aplicabilidade e impacto não se limitam à aviação civil internacional⁴⁴⁵.

Em 2001, por conta dos atentados de 11 de setembro nos EUA, a OACI, na 33ª sessão de sua Assembleia, adotou resolução que condenava o uso de aeronaves como armas de destruição. Ainda, tanto a Assembleia quanto o Conselho reconheceram que a luta contra o terrorismo era uma tarefa complexa e que exigiria a cooperação de todos os membros da OACI no sentido de garantia a segurança da aviação civil. Em 2002, durante a Conferência Ministerial de Alto Nível sobre Segurança na Aviação, os membros da OACI adotaram um plano de ação abrangente para reforçar a segurança no setor ao redor do mundo. Em 2010, foram adotadas a Convenção de Pequim sobre Repressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Aviação Civil (que prevalece sobre a Convenção de Montreal de 1971) e o Protocolo Suplementar à Convenção da Haia para a repressão ao apoderamento ilícito de aeronaves (que complementa a Convenção de 1970).

A OACI também se tem debruçado em questões de gênero na aviação civil. Em 2023, foi realizada a Global Aviation Gender Summit, momento no qual se buscou um diagnóstico da participação feminina no setor e maneiras de aumentá-la⁴⁴⁶. No final do encontro, adotou-se um Call to Action, que cita medidas como o fornecimento de mais dados a respeito da participação feminina na aviação civil, promoção de mulheres em agências reguladoras e empresas do setor e equidade em promoções. Algumas semanas após o Global Aviation Gender Summit, houve um encontro sobre combustíveis, no qual, em todos os painéis, havia uma mulher palestrante, e todas as moderadoras eram mulheres, o que mostra a proatividade da organização em avançar o tema.

d) Brasil e OACI

O Brasil é um dos membros-fundadores da OACI⁴⁴⁷ e integra, desde a sua criação, o Grupo I de seu Conselho. O País integra os Comitês de Transporte Aéreo, Finanças, Cooperação Técnica e Apoio à Implementação, Proteção Ambiental da Aviação, Jurídico e diversos painéis. Cabe ressaltar, ademais, a presença de dez brasileiros no Secretariado da organização. Dois deles

⁴⁴⁵ No preâmbulo da convenção, as partes expressam “profunda preocupação com os atos terroristas destinados a destruição de aeronaves e de outros meios de transporte”.

⁴⁴⁶ Dados da OACI mostram que mulheres ocupam apenas 5% dos postos de trabalho da aviação internacional – entre pilotos, equipes de manutenção e equipes de controle de tráfego. No Brasil, os números são parecidos (96,8% dos pilotos são homens e apenas 3,2% são mulheres). A fim de fomentar a diversidade, a inclusão, a capacitação e a formação aeronáutica na aviação civil brasileira, a ANAC lançará, em fevereiro de 2024, o programa Asas para Todos, que visa inserir mais mulheres na aviação civil e ajudar aspirantes a pagar os altos custos de formação.

⁴⁴⁷ A Convenção de Chicago foi ratificada pelo Brasil em 26 de março de 1946, e sua promulgação ocorreu por meio do Decreto nº 21.713, de 27 de agosto de 1946.

ocupam cargos de diretoria: Jane Hupe, vice-diretora de Meio Ambiente; e Fabio Rabbani, diretor regional da OACI para América do Sul.

Um dos maiores mercados de aviação civil no mundo, o Brasil exerce papel de liderança nas discussões no âmbito da OACI, justificada pela relevância da aviação civil para o Brasil e do Brasil para a aviação civil internacional, bem como pelo forte vínculo simbólico que nos une à história da aviação. O Brasil mantém Delegação Permanente Junto ao Conselho da OACI, chefiada por representante do Ministério das Relações Exteriores⁴⁴⁸ e permanentemente assessorada pelo Comando da Aeronáutica, pela Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) e pelo Departamento da Polícia Federal.

Um tema que tem ganhado crescente espaço e mobilizado particular atenção do Brasil na OACI é o da sustentabilidade e mudança do clima. Destacam-se, nesse contexto, os trabalhos em torno do Esquema de Redução e Compensação de Emissões da Aviação Internacional (CORSIA, na sigla em inglês). Trata-se do primeiro acordo setorial de redução e compensação de emissões de gases de efeito estufa (GEE), tendo por objetivo limitar as emissões do setor a partir de 2021. Cabe notar que as emissões provenientes da aviação civil internacional não são abordadas no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês) e do Acordo de Paris, nem tampouco pelas contribuições nacionalmente determinadas (NDC, na sigla em inglês) estabelecidas pelos países signatários deste último tratado. A Assembleia da OACI decidiu desenvolver esquema global baseado em medidas de mercado (MBM, na sigla em inglês), em complemento às ações levadas a cabo pelas empresas em uma cesta de medidas tecnológicas, energéticas e operacionais para combater a mudança do clima e mitigar as emissões do setor. Ao longo das negociações que resultaram na adoção do CORSIA, a delegação brasileira atuou no sentido de que a regulamentação não limitasse indevidamente o potencial de crescimento do mercado aéreo de países em desenvolvimento como o Brasil.

Para atingir os objetivos do CORSIA, é fundamental tratar dos combustíveis usados na aviação civil. Na 3ª Conferência sobre Combustíveis Alternativos para a Aviação (CAAF/3), realizada em novembro de 2023, definiu-se um quadro global com vistas a promover a produção de combustíveis sustentáveis de aviação (SAF, na sigla em inglês) e de combustíveis de aviação com menos carbono (LCAF, na sigla em inglês)⁴⁴⁹, tendo como meta que os combustíveis utilizados na aviação internacional sejam 5% menos intensivos em carbono até 2030.

Na mesma linha, outro tema prioritário para o governo brasileiro refere-se à Meta Aspiracional de Longo Prazo (LTAG, na sigla em inglês) para a redução de emissões na aviação internacional. A 41ª Assembleia da OACI adotou LTAG de emissões líquidas zero de carbono até 2050. O LTAG não atribui obrigações ou compromissos específicos na forma de metas de redução de emissões a Estados individuais. Em vez disso, reconhece que as circunstâncias especiais de cada Estado e respectivas capacidades (por exemplo, o nível de desenvolvimento, maturidade dos mercados de aviação, crescimento sustentável de sua aviação internacional, transição justa e prioridades nacionais de desenvolvimento do transporte aéreo) informarão a capacidade de cada Estado contribuir para o LTAG dentro de seu próprio prazo nacional. Cada Estado contribuirá para alcançar a meta de maneira social, econômica e ambientalmente sustentável e de acordo com suas circunstâncias nacionais. Nesse sentido, a atuação do Brasil a respeito da LTAG na OACI busca construir consenso político de que atingir o LTAG será impossível sem o adequado acesso, pelos

⁴⁴⁸ Cargo ocupado atualmente pelo ministro de primeira classe Michel Arslanian Neto.

⁴⁴⁹ Enquanto os SAFs são combustíveis renováveis ou derivados de rejeitos, os LCAFs são combustíveis que, apesar de fósseis, atendem os critérios de menor emissão de carbono.

Estados e pelo setor privado de países em desenvolvimento, a fontes de financiamento, em especial para produção de SAFs em escala global.

e) Comissão Latino-Americana de Aviação Civil (CLAC)

A Comissão Latino-Americana de Aviação Civil (CLAC) foi instituída na Segunda Conferência Latino-Americana de Autoridades Aeronáuticas, realizada em dezembro 1973, na cidade do México. O objetivo da CLAC é prover às autoridades de aviação civil da região latino-americana uma estrutura adequada para a cooperação e a coordenação das atividades relacionadas à aviação civil. A CLAC possui caráter consultivo, de modo que seus documentos não são vinculantes aos Estados. A CLAC coordena seu trabalho com a OACI para evitar duplicidade. Em 1978, as duas organizações subscreveram um Convênio de *Modus Vivendi* no qual foram estabelecidas as bases de colaboração mútua. Por força do acordo, os serviços de secretaria que a CLAC pudesse precisar eram proporcionados pela OACI. Um novo acordo de cooperação mútua foi assinado em 2005, e, em 2007, a CLAC iniciou sua fase de autonomia administrativa e financeira.

III. ONU Turismo

a) Aspectos gerais

A ONU Turismo, chamada Organização Mundial do Turismo (OMT) até 2023, é a agência especializada das Nações Unidas responsável pela promoção do turismo responsável, sustentável e universalmente acessível. Ela está sediada em Madri, na Espanha. Como principal organização internacional no campo do turismo, a ONU Turismo promove essa atividade como um motor de crescimento econômico, de desenvolvimento inclusivo e de sustentabilidade ambiental, e oferece liderança e apoio ao setor no avanço do conhecimento e das políticas de turismo em todo o mundo. Os estatutos da OMT foram produzidos na cidade do México, em 1970.

b) O conceito de turismo

A definição de turismo⁴⁵⁰ adotada pela OMT no início da década de 1990 é empregada como um padrão de referência global: “o turismo compreende as atividades que realizam as pessoas durante suas viagens e estadas em lugares diferentes de seu entorno habitual, por um período consecutivo inferior a um ano, com finalidade de lazer, negócios, entre outros motivos (não relacionados ao exercício de uma atividade remunerada no lugar visitado, conforme acréscimo de 1999)”. Conforme a definição de turismo da OMT, razões potenciais para viagens turísticas incluem lazer, repouso, crescimento pessoal, motivos religiosos, atividades comerciais, busca de tratamento de saúde, entre diversas outras possibilidades.

Em 2008, no documento *Recomendações Internacionais para Estatísticas do Turismo*, a OMT utilizou a seguinte definição: “O turismo é um fenômeno social, cultural e econômico que implica o movimento de pessoas para países ou locais fora do seu ambiente habitual para fins pessoais ou empresariais/profissionais. Estas pessoas são chamadas de visitantes (que podem ser turistas ou excursionistas; residentes ou não residentes) e o turismo tem a ver com as suas atividades, algumas das quais envolvem despesas turísticas.”

O conceito do turismo como um sistema econômico delineia-se ao considerar o sistema de produção necessário para concretizar a viagem. Nesse contexto, várias empresas estão envolvidas, fornecendo uma ampla gama de produtos e serviços com o propósito de satisfazer as necessidades

⁴⁵⁰ Os primeiros esforços para estabelecer definições internacionais sobre o turismo remontam a 1937, quando uma reunião de especialistas foi realizada para delinear o conceito de turista. O conceito formulado então foi o de que o turista é “toda pessoa que viaja, por um período de 24 horas ou mais, para um país diferente daquele de sua residência habitual”. Pouco tempo depois, em 1938, o Comitê de Especialistas em Estatísticas da Liga das Nações (LDN) incorporou essa proposta, e posteriormente, o Conselho da LDN recomendou a adoção dessa definição inicial de turista internacional para fins estatísticos. Tal definição, que se restringe ao turista, mas não compreende o turismo em si, e se limita à modalidade internacional, moldou a compreensão e as métricas do turismo globalmente pelos 50 anos seguintes. Durante a Segunda Guerra Mundial e no período imediatamente subsequente, não se observam progressos notáveis no âmbito teórico. No entanto, no campo das estatísticas turísticas internacionais, destaca-se o lançamento do primeiro Anuário de Estatísticas de Turismo em 1947. A antiga definição de turista internacional, estabelecida em 1937, passou por uma leve modificação em seu conteúdo durante a reunião da UIOTO em 1950, realizada em Dublin. Essa revisão incluiu estudantes em viagens de estudo como turistas, além de abranger excursionistas internacionais (aqueles que visitam outro país por menos de 24 horas) e viajantes em trânsito. Simultaneamente, em 1953, a Comissão de Estatísticas da ONU definiu o conceito de visitante internacional e também ajustou a definição da IUOTPO, estabelecendo um limite máximo de permanência de seis meses. Dessa forma, de maneira progressiva, o marco conceitual das estatísticas turísticas foi sendo estabelecido pela máxima autoridade internacional no assunto.

dos clientes turistas. O turismo é percebido como uma atividade que contribui significativamente para a geração de empregos e renda, exercendo um papel importante como impulsionador da economia em níveis local, regional, nacional e global.

A noção do turismo como uma prática social e cultural, por sua vez, consolida-se na medida em que o turismo desempenha um papel na formação de relações entre turistas e residentes. Nesse contexto, o turismo não é percebido apenas como um fenômeno econômico, mas também como um fenômeno social. Ele tem desempenhado um papel significativo na promoção de mudanças sociais e culturais nos destinos visitados. Turistas, destinos e habitantes das áreas receptoras de turistas interagem de maneira mútua, exercendo influência e sendo influenciados.

É relevante salientar que as definições oficiais estabelecidas pela Organização das Nações Unidas (ONU) e divulgadas pela OMT possuem natureza essencialmente técnica. Essas definições surgem como uma tentativa de estabelecer um parâmetro global, buscando alcançar padrões estatísticos mais uniformes em escala mundial. A OMT aconselha que os países desenvolvam suas estatísticas seguindo princípios uniformes. No entanto, a organização reconhece que a realidade difere, uma vez que há países com diversas fontes de dados turísticos, cada um adotando seu próprio conceito e definição sobre o turismo. Além disso, há nações que não possuem um sistema oficial de estatísticas turísticas desenvolvido.

c) Breve histórico

A origem da OMT remonta ao período do Primeiro Congresso Internacional de Associações Oficiais de Tráfego Turístico, realizado na Haia, em maio de 1925. O congresso foi convocado para abordar os desafios decorrentes do rápido desenvolvimento do turismo. Como resultado, foi formalmente estabelecida uma organização sob o nome de Congresso Internacional de Associações Oficiais de Tráfego Turístico (ICOTT, na sigla em inglês).

Posteriormente, em 1934, o ICOTT passou por uma transformação e se tornou a União Internacional de Organizações Oficiais de Propaganda de Turismo (UIOTPO, na sigla em inglês), embora tenha tido breve duração, já que, durante a Segunda Guerra Mundial, suspendeu suas atividades. Ao final do conflito, em 1946/47, iniciou-se o processo de reativação da UIOTPO.

Durante o primeiro Congresso Internacional de Entidades de Turismo em Londres, realizado em 1946, foi decidido estabelecer uma nova organização internacional não governamental para substituir a UIOTPO. Na reunião subsequente em Paris, em 1947, a UIOTPO foi reformulada e renomeada para União Internacional de Organizações Oficiais de Viagens (IUOTO, na sigla em inglês). Esta nova entidade, mantendo seu caráter não governamental e sendo uma associação de direito privado, teve sua sede inicial em Londres, mudando-se para Genebra de 1951 a 1975, sob a jurisdição do código civil suíço. Em uma reunião em Dublin no final de outubro de 1969, a IUOTO revisou seus estatutos com o objetivo de criar uma organização mais abrangente, com caráter intergovernamental e vinculada à ONU. Os estatutos revisados foram aprovados em uma assembleia geral extraordinária realizada na Cidade do México em 27 de setembro de 1970, mas só entraram em vigor em 2 de janeiro de 1975. A OMT, portanto, foi criada como uma organização intergovernamental em 1970.

Após um período de transição de aproximadamente cinco anos, necessário para a adesão formal dos membros à nova organização, a UIOOT foi definitivamente renomeada (e conseqüentemente extinta) em maio de 1975. A primeira reunião da Assembleia Geral da OMT ocorreu em Madri durante esse período. Em 1º de janeiro de 1976, a nova instituição inaugurou sua sede na capital espanhola, onde permanece até os dias atuais. Pouco depois, a OMT foi

formalmente vinculada às Nações Unidas, tornando-se uma agência executiva do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). O acordo de cooperação com a ONU foi assinado em 1977, e, desde 2003, a organização tornou-se um organismo especializado do sistema das Nações Unidas, sendo o menor dessa categoria. Em 2023, a organização deixou de atender pelo nome OMT e passou a chamar-se ONU Turismo.

d) Objetivos e atividades

Por meio do turismo, a ONU Turismo visa estimular o crescimento econômico e a criação de empregos, oferecendo incentivos, protegendo o meio ambiente e o patrimônio cultural, promovendo a paz, a prosperidade e o respeito pelos direitos. De maneira mais específica, as missões e os objetivos da ONU Turismo também compreendem auxiliar na equalização de oportunidades econômicas entre seus membros; coordenar e cooperar com outras agências internacionais na promoção e no desenvolvimento do turismo; focar no desenvolvimento de destinos turísticos; estimular e desenvolver parcerias entre os setores público e privado; e desenvolver uma estrutura conceitual para o turismo e incentivar seu uso.

A agenda política da ONU Turismo abrange questões como competitividade, sustentabilidade, mitigação da pobreza, capacitação, cooperação, e direcionamento para um turismo responsável e sustentável. Além disso, a ONU Turismo desenvolve e incentiva a utilização do Código Mundial de Ética para Viagens e Turismo e busca contribuir para a realização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

De acordo com a ONU Turismo, o mundo deverá recuperar, em 2024, os níveis de turismo pré-pandemia. Em 2023, foram 1,3 bilhão de turistas que viajaram ao estrangeiro em comparação aos 900 milhões em 2022 e aos 450 milhões em 2021. Para fins de comparação, em 2019, foram 1,46 bilhão de pessoas que viajaram ao exterior. Quem mais contribuiu para a elevação no número de turistas em 2023 foram o Oriente Médio, com um incremento de 22% em relação a 2019, e o continente americano, que teve 90% do nível de 2019, enquanto a Europa, que é o principal destino turístico do mundo, teve 94% do nível pré pandêmico. O turismo corresponde a cerca de 3% do produto interno bruto (PIB) mundial.

e) Membros

Atualmente, a ONU Turismo é composta por 160 países-membros, seis membros associados e mais de 500 membros afiliados, além de dois observadores. Podem ser membros plenos todos os Estados soberanos. Há ausências notórias na membresia da organização, como de Estados Unidos (EUA), Reino Unido e diversos países europeus, caribenhos e da Oceania. Austrália, Canadá e, mais recentemente, Rússia já integraram a ONU Turismo, mas deixaram a organização. Podem ser membros associados todos os territórios que não são responsáveis por suas relações externas. A adesão nessa categoria requer a aprovação prévia do governo que assume a responsabilidade por suas relações externas. Em 2024, os membros associados são: Aruba, Flandres, Hong Kong, Macau, Madeira e Porto Rico. Os membros afiliados representam o setor privado, associações do setor, grupos hoteleiros, operadores instituições de educação e autoridades turísticas locais. Como observadores, há a Santa Sé (observador permanente) e a Palestina (observador especial).

f) Estrutura institucional

Os três principais órgãos da ONU Turismo são a Assembleia Geral, o Conselho Executivo e o Secretariado. A Assembleia Geral é o principal órgão decisório da ONU Turismo. Suas sessões ordinárias são realizadas cada dois anos para aprovar o orçamento e o programa de trabalho e para debater temas de vital importância para o setor do turismo. A cada quatro anos, elege um secretário-geral. A Assembleia Geral da ONU Turismo é composta por todos os membros, plenos e associados, enquanto os afiliados e representantes de outras organizações internacionais participam como observadores. O Comitê Mundial de Ética do Turismo é um órgão subsidiário da Assembleia Geral.

O Conselho Executivo da ONU Turismo, que se reúne ao menos duas vezes por ano, toma todas as medidas, em consulta com o secretário-geral, para a implementação das decisões e recomendações da Assembleia Geral, a quem deve relatar. O Conselho Executivo é composto por membros plenos eleitos pela Assembleia na proporção de um integrante do conselho para cada cinco membros plenos, seguindo distribuição geográfica justa e equitativa. Além disso, representantes de membros associados e afiliados participam das reuniões do Conselho Executivo como observadores. O mandato dos integrantes eleitos para o Conselho é de quatro anos, e as eleições para metade das vagas são realizadas a cada dois anos. A Espanha, como país anfitrião da sede da OMT, integra permanentemente o Conselho Executivo. O Conselho elege, ainda, um presidente e dois vice-presidentes entre seus integrantes. O Conselho Executivo foi sediado pelo Brasil em 2001 (Natal, RN) e em 2004 (Salvador, BA). Os comitês especializados são entidades vinculadas ao Conselho Executivo, com exceção do Comitê Mundial de Ética. Esses comitês emitem pareceres sobre a gestão e o conteúdo do programa. Em novembro de 2024, o ministro do Turismo, Celso Sabino, foi eleito como primeiro brasileiro a presidir o Conselho Executivo da agência.

O Secretariado é liderado pelo secretário-geral e organizado em departamentos, que cobrem questões como sustentabilidade, educação, tendências e *marketing* turístico, desenvolvimento sustentável, estatísticas, gestão de destinos, ética e gestão de riscos e crises. Em 2018, buscando otimizar a eficiência da organização, o secretário-geral introduziu uma nova estrutura de liderança, composta por um secretário-geral adjunto e dois diretores executivos, cada um supervisionando áreas e departamentos estruturais-chave da instituição, para aumentar a eficiência na realização dos objetivos da ONU Turismo, incluindo agregar valor aos membros, aumentar a adesão e servir ao setor de turismo como um todo. O secretário-geral em exercício é Zurab Pololikashvili, da Geórgia, que assumiu o cargo em janeiro de 2018 para um mandato inicial de quatro anos (2018-2021), tendo sido reeleito em 2021, durante a 24ª Assembleia Geral da OMT.

A ONU Turismo possui, ainda, seis comissões regionais, para África, Américas, Ásia Oriental e Pacífico, Europa, Oriente Médio e Sul da Ásia. Estabelecidas em 1975 como órgãos subsidiários da Assembleia Geral, as seis comissões se reúnem pelo menos uma vez por ano e são compostas por todos os membros plenos e associados daquela região. Os membros afiliados da região participam como observadores. As comissões regionais permitem que os Estados-Membros mantenham contato uns com os outros e com o Secretariado entre as sessões da Assembleia Geral, para as quais submetem suas propostas e transmitem suas preocupações. Cada Comissão elege um presidente e seus vice-presidentes entre seus Membros por um mandato de dois anos. O Brasil participa da Comissão Regional das Américas, que atualmente conta com 26 Estados-Membros e dois membros afiliados (Aruba e Porto Rico).

g) OMT e o Brasil

O Brasil é membro da OMT desde 1975 e fez parte do Conselho Executivo durante diversos mandatos⁴⁵¹, além de participar de diversos debates e grupos de trabalho, contribuindo para o alcance das metas da organização. O Brasil foi eleito, em 2021, para seu mandato atual no Conselho Executivo, que se encerrará em 2025. O País é candidato a um assento para o período 2025-2029, assim como é candidato para presidir o Conselho em 2025.



Fonte: Poder360

Em 2009, o secretário-executivo de Relações Institucionais da Presidência da República, Márcio Favilla Lucca de Paula, foi eleito como diretor-executivo da OMT. Favilla ocupara o cargo de secretário-executivo do então recém-criado Ministério do Turismo do Brasil entre 2003 e 2007, sendo um dos responsáveis pela estruturação da pasta e pelo desenvolvimento e implementação do primeiro Plano Nacional de Turismo no País, além de ter chefiado delegações brasileiras aos órgãos da OMT e ter presidido a Comissão da OMT para as Américas em 2006. Exerceu o cargo de diretor executivo entre 2010 e 2017, quando perdeu a eleição para secretário-geral para Zurab Pololikashvili.

Em outubro de 2023, acordo para a instalação do primeiro escritório para as Américas e Caribe da OMT foi assinado pelo ministro Celso Sabino e pelo secretário-geral da OMT, Zurab Pololikashvili, durante a 25ª Assembleia Geral da entidade. Além da sede da OMT, em Madri, a entidade possui apenas um escritório regional localizada na Arábia Saudita. A instalação desta unidade também teve aporte de recursos por parte do Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF, na sigla em espanhol). O escritório foi inaugurado no Rio de Janeiro, em dezembro de 2023. O acordo para a instalação do escritório foi sancionado em 2024.

O Brasil, além de sua longa trajetória na realização do carnaval e de outros eventos populares, evidenciou habilidade e maturidade ao ser o anfitrião da Eco 92 e dos Jogos Pan-americanos e da Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016, ocorridos na cidade do Rio de Janeiro. Em 2016, durante a realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos, o Brasil registrou a chegada de 6,6 milhões de visitantes estrangeiros, um recorde histórico. Segundo a EMBRATUR, o turismo no País já retomou os patamares pré-pandemia. Em 2023, mais de 5,9 milhões de estrangeiros visitaram o Brasil. Os argentinos foram a nacionalidade que mais visitou o Brasil em

⁴⁵¹ O País teve assento no Conselho Executivo por mais de vinte anos, ocupando-o nos anos de 1980 a 1983, de 2000, de 2001 (Presidência do Conselho), de 2002 a 2005, de 2008 a 2015, de 2020 a 2021, em mandato compartilhado com o Uruguai. Em 2021, o Brasil foi novamente eleito e tem mandato vigente até 2025.

2023, com 1,9 milhão de pessoas. Em 2024, o recorde de mais de 6,62 milhões de estrangeiros visitaram o Brasil, ultrapassando os 6,6 milhões que foram ao País em 2018. A meta do Plano Nacional de Turismo (PNT) é chegar a 8,1 milhões de turistas estrangeiros em 2027.

IV. União Postal Universal (UPU)

a) Origens

A União Postal Universal (UPU) é uma agência especializada da Organização das Nações Unidas (ONU) com sede em Berna, capital da Suíça. Fundada em 1874, é o organismo intergovernamental encarregado de regulamentar os serviços postais em todo o mundo, promovendo a harmonização das regras aplicadas a todos os correios. A UPU é a segunda mais antiga organização internacional universal do mundo, atrás apenas da União Internacional de Telecomunicações (UIT). O coletivo apoia a maior rede logística formada pelos serviços de correios de todo o mundo.

Antes de sua fundação, cada país possuía seu próprio sistema postal, com tarifas e regulamentos distintos, o que dificultava e encarecia o envio de cartas e pacotes além das fronteiras nacionais. A adoção de selos postais, iniciada no Reino Unido em 1840, popularizou os serviços postais, mas a falta de um sistema internacional unificado ainda era um obstáculo significativo para a comunicação global. Em resposta a essa demanda, representantes de 22 países reuniram-se em Berna e, em 9 de outubro de 1874, assinaram o tratado que criou a União Geral dos Correios (UGC), a precursora da UPU. Este tratado estabeleceu princípios básicos para a cooperação postal internacional, como a uniformização de tarifas e a simplificação dos procedimentos de envio de correspondências entre os países signatários.

Cinco anos após sua criação, em 1879, durante o Congresso de Paris, a UGC foi transformada na UPU. Desde então, a UPU tem desempenhado um papel crucial na padronização dos serviços postais internacionais, garantindo que cartas e pacotes possam ser enviados de um canto do mundo a outro com eficiência e segurança.

A estrutura da UPU foi inicialmente simples, consistindo de um Congresso Postal, que funcionava como uma assembleia plenária com poder legislativo, e um Escritório Executivo. No entanto, a partir de 1948, a organização passou por uma reestruturação que resultou em uma configuração institucional mais complexa, incluindo a criação de um Conselho Executivo e um de Conselho Consultivo de Estudos Postais, além do Escritório Internacional, que atua como a sede da organização.

b) Composição

Qualquer país-membro das Nações Unidas pode tornar-se membro da UPU, desde que seu pedido seja aprovado por pelo menos dois terços dos países-membros. A organização tem agora 192 países-membros⁴⁵².

As despesas da UPU são financiadas conjuntamente pelos países-membros, por meio de um sistema de classe de contribuição. Ao ingressar na UPU, os novos países são livres para escolher uma das dez classes de contribuição, que variam de uma a 50 unidades. Uma classe de contribuição adicional de meia unidade é reservada para os países menos desenvolvidos.

⁴⁵² Entre os Estados-membros da ONU, Andorra, Ilhas Marshall e Micronésia não fazem parte da UPU. A Santa Sé, por sua vez, é membro da UPU.

c) Estrutura

O Congresso Postal é a autoridade suprema da UPU e reúne-se a cada quatro anos. Plenipotenciários dos 192 países-membros da UPU se reúnem nesta ocasião para decidir sobre uma nova Estratégia Postal Mundial e estabelecer as futuras regras para as trocas de correio internacional. Um Congresso Extraordinário também pode ser convocado a pedido ou com o consentimento de pelo menos dois terços dos países-membros da UPU. A UPU organizou quatro Congressos Extraordinários até o momento: em 1900, em Berna, na Suíça; em 2018, em Adis Abeba, na Etiópia; em 2019, em Genebra, na Suíça; e em 2023, em Riade, na Arábia Saudita⁴⁵³.

Em outubro de 2023, foi realizado, em Riade, o 4º Congresso Extraordinário da UPU. No evento, foi aprovada a proposta de reforma institucional da organização, com a inclusão, nos trabalhos da UPU, de outras partes interessadas no setor postal. Os participantes também aprovaram uma proposta que estabelece os modelos de abertura dos produtos e serviços ao setor privado, baseados em parcerias comerciais entre empresas privadas e correios. O congresso também aprovou a continuidade da “abertura” da UPU (“a reforma como um *continuum*”), que vai estudar outras maneiras pelas quais os atores do setor postal ampliado possam continuar a ser incluídos no contexto da instituição, de forma a garantir um serviço verdadeiramente universal e eficiente por meio da rede postal mundial. Os países-membros também discutiram como a “Ação Climática” pode ser aplicada no setor, o futuro dos serviços financeiros postais e a construção de novas parcerias e pontes com todos os segmentos do setor postal.

O Conselho de Administração (CA) é composto por 41 países-membros e reúne-se anualmente na sede da UPU. O CA garante a continuidade do trabalho da UPU entre os Congressos, supervisiona suas atividades e estuda questões regulatórias, administrativas, legislativas e jurídicas. Para garantir que a UPU possa reagir rapidamente às mudanças no ambiente postal, o CA tem o poder de aprovar propostas do Conselho de Operações Postais (POC, na sigla em inglês) para a adoção de regulamentos ou novos procedimentos até o próximo Congresso. O CA também pode tomar medidas que considere necessárias para resolver questões urgentes. Ele aprova o orçamento bienal e as contas da UPU, bem como atualizações anuais da estratégia e do orçamento da UPU. O CA também é responsável por promover e coordenar todos os aspectos da assistência técnica entre os países membros. O atual presidente do CA para o ciclo

⁴⁵³ No evento, foi aprovada a proposta de reforma institucional da UPU, com a inclusão de outras partes interessadas no setor postal nos trabalhos da UPU. Os participantes também aprovaram uma proposta que estabelece os modelos de abertura dos produtos e serviços ao setor privado, baseados em parcerias comerciais entre empresas privadas e Correios. O congresso também aprovou a continuidade da “abertura” da União, que vai estudar outras maneiras pelas quais os atores do setor postal ampliado possam continuar a ser incluídos no contexto da União, de forma a garantir um serviço verdadeiramente universal e eficiente por meio da rede postal mundial. Os países-membros também discutiram como a “Ação Climática” pode ser aplicada no setor, o futuro dos serviços financeiros postais e a construção de novas parcerias e pontes com todos os segmentos do setor postal. A “Ação Climática” é o documento em que a UPU estabelece metas voluntárias para a redução das emissões de carbono pelos operadores postais, além de outras ambições climáticas e a “ecologização” da agenda de trabalho. A iniciativa estabelece um quadro para a ação climática, centrado na atenuação, na adaptação e no financiamento climático, apoiado por um mecanismo específico para o clima. Outra decisão aprovada pelo congresso é a atualização do portfólio de serviços postais obrigatórios e suplementares da UPU, que, no Brasil, são prestados pelos Correios e fazem parte das obrigações daquela estatal com o Serviço Postal Universal regulamentado pelo Ministério das Comunicações (MCom). Como parte do congresso, foi realizada Conferência Estratégica da UPU, que reuniu ministros, presidentes de agências reguladoras e CEOs postais e abordou o tema “Pessoas, Propósito e Progresso: um novo capítulo para o setor postal”. Os líderes discutiram o papel dos correios no crescimento econômico e social; as maneiras de criar valor para cidadãos, empresas e governos; e as maneiras como os correios podem desempenhar um papel mais importante no apoio à agenda global de desenvolvimento sustentável.

de trabalho corrente é a Côte d'Ivoire, representada por Isaac Gnamba-Yao, diretor-geral da La Poste de seu país.

O POC é o centro técnico e operacional da UPU e é composto por 48 países-membros, eleitos durante o Congresso. O órgão elege seu próprio presidente e reúne-se anualmente na sede da UPU. O programa de trabalho do POC visa à modernização de aspectos operacionais, econômicos e comerciais do negócio postal, que contribuem para a universalização dos serviços a todos os cidadãos. Ele lida com os aspectos operacionais, econômicos e comerciais do negócio postal. O órgão também faz recomendações aos países-membros sobre padrões para processos tecnológicos, operacionais ou outros dentro de sua competência, onde práticas uniformes são necessárias. O presidente do POC para o ciclo atual é a França, representada por Jean-Paul Forceville, diretor de Assuntos Europeus e Internacionais do Grupo La Poste (França).

O Conselho de Normas da UPU desenvolve os padrões técnicos e as especificações de mensagens EDI (sigla para Intercâmbio Eletrônico de Dados) que facilitam a troca de informações operacionais entre os correios. A UPU também coordena as iniciativas de padronização dos correios e trabalha em estreita colaboração com os correios, clientes, fornecedores e muitas organizações internacionais para esse fim.

O Escritório Internacional – sede da UPU – está localizado em Berna. Ele possui uma equipe de cerca de 250 funcionários oriundos de aproximadamente 50 países diferentes. Desempenhando uma função de secretariado, o Escritório Internacional fornece suporte logístico e técnico aos órgãos da UPU. Funciona como um escritório de ligação, informação e consulta, e promove a cooperação técnica entre os membros da UPU. Nos últimos anos, o Escritório Internacional assumiu um papel de liderança mais forte em certas atividades. Estas incluem a aplicação de tecnologia postal por meio do seu Centro de Tecnologia Postal, o desenvolvimento de mercados postais através de áreas potenciais de crescimento, como o correio direto e o serviço de correio expresso (SEM, na sigla em inglês), e o monitoramento da qualidade do serviço em escala global. Coordenadores regionais em campo fortalecem a capacidade do Escritório Internacional de assistir as postagens dos países em desenvolvimento da maneira mais eficaz. Eles supervisionam o planejamento, preparação, implementação e acompanhamento de projetos de desenvolvimento postal em suas regiões. O atual diretor-geral é o japonês Masahiko Metoki, que assumiu seu mandato em 2022.

d) Atividades

A UPU dedica-se a desenvolver uma rede postal eficiente, modernizando e diversificando seus serviços para atender às demandas globais. A organização define produtos postais, supervisiona a qualidade do serviço postal e colabora com parceiros na cadeia de suprimentos.

A digitalização tornou-se uma prioridade estratégica da organização, uma vez que mais de 93% dos correios oferecem serviços digitais. Isso inclui rastreamento *online*, *e-post*, e serviços financeiros, como pagamentos e transferências, contribuindo para a inclusão financeira global. Os correios desempenham um papel crucial em regiões com acesso limitado a serviços bancários, fornecendo serviços financeiros básicos e promovendo o desenvolvimento econômico. A UPU apoia a introdução de serviços financeiros inclusivos e sustentáveis, promovendo a inclusão financeira por meio de iniciativas, parcerias e pesquisas.

A UPU também está comprometida em trabalhar para alcançar a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. O órgão colabora com a Organização Mundial do Comércio (OMC), a Organização Mundial de Aduanas (OMA), a Conferência das Nações Unidas sobre

Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, na sigla em inglês) e outras organizações comerciais relacionadas para analisar questões de política no comércio de bens. A UPU busca fornecer análises detalhadas e divulgar informações relevantes para auxiliar os países-membros a superar desafios na facilitação do comércio. Além disso, busca aprimorar o uso da capacidade do setor postal para apoiar o comércio eletrônico e promover a participação das pequenas e médias empresas (PME) nas cadeias de valor globais.

A UPU também colabora com a OMC e outras organizações regionais para o desenvolvimento de políticas relevantes para o comércio de serviços conforme se relacionam com o setor postal. A UPU recebeu o status de *observador* nas reuniões do Conselho de Comércio de Serviços da OMC, no que diz respeito ao tratamento de assuntos postais, e fornece atualizações regulares aos países-membros da UPU sobre desenvolvimentos no comércio de serviços, incluindo a classificação de serviços postais e de *courier* na OMC e outras questões de interesse comum.

Os padrões são necessários para garantir operações postais eficazes e para interconectar a rede postal global. A UPU trabalha com seus membros para criar padrões nas mais diferentes áreas, desde códigos de barras e trocas de mensagens entre parceiros da cadeia de suprimentos, até segurança.

No contexto das inovações digitais e do papel fundamental desempenhado pelos correios na inclusão financeira global, a UPU também se destaca por meio do Programa de Filatelia e Cupons de Resposta Internacional. Ela desempenha responsabilidades cruciais na coordenação de atividades filatélicas, bem como gerencia a coleção universal de selos postais mantida pelo Escritório Internacional.

e) Participação brasileira

O Brasil aderiu ao Tratado de Berna em 1877. Desde 1974, o Brasil ocupa posições ou no POC ou em órgãos antecessores. Em 2021, o Brasil foi reeleito para o órgão. O País foi o candidato mais votado no mundo para ocupar uma das vagas, com 137 votos. As eleições ocorreram durante o 27º Congresso da UPU⁴⁵⁴, na cidade de Abidjan, na Côte d'Ivoire. O novo mandato terá a duração de quatro anos, até 2025. No POC, o Brasil está sendo representado pela equipe técnica da Empresa Brasileira de Correios e Telegrafos (ECT), com a supervisão direta do Ministério das Comunicações.

Em 2023, durante o 4º Congresso Extraordinário da UPU em Riade, Arábia Saudita, o Brasil recebeu o prêmio de Líder Regional no setor postal e foi nomeado como campeão do desenvolvimento postal entre seus pares na região⁴⁵⁵. A delegação brasileira também se reuniu com o diretor-geral da organização.

⁴⁵⁴ Na ocasião, foram escolhidos os membros do POC e do CA, além dos novos diretor-geral e vice-diretor-geral do Escritório Internacional da UPU.

⁴⁵⁵ Todos os anos, a UPU realiza uma avaliação do nível de desenvolvimento, no âmbito do seu relatório sobre o Estado do Setor Postal, através do Índice Integrado de Desenvolvimento Postal (2IPD). Agrupados por região e entre dez níveis de desenvolvimento postal, o 2IPD mapeia a capacidade, a maturidade e o desenvolvimento do setor postal em todo o mundo, fornecendo uma visão geral de 172 países.

V. Fórum Internacional de Transportes (ITF)

O Fórum Internacional de Transportes (ITF, na sigla em inglês) é uma organização intergovernamental sediada em Paris, que tem como objetivo promover a cooperação internacional em matéria de política de transportes. O ITF está administrativamente integrado à Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), mas é politicamente autônomo. Com 69 países-membros⁴⁵⁶, o ITF é o único organismo global que cobre todos os modos de transporte. Organiza a Cúpula Anual dos Ministros dos Transportes.

a) Gênese e evolução

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, o mundo enfrentava um cenário de destruição massiva. A infraestrutura de transporte na Europa, na Ásia e em outras regiões estava em ruínas. Nesse contexto, o primeiro-ministro francês René Mayer e o ministro dos Negócios Estrangeiros francês Georges Bidault iniciaram discussões, em 1953, sobre a criação de um “*pool* Europeu de transportes”. Esse esforço culminou na assinatura do Protocolo relativo à Conferência Europeia dos Ministros dos Transportes (CEMT) em Bruxelas, com a participação de ministros de 16 países: Áustria, Bélgica, Dinamarca, França, Alemanha (Ocidental), Grécia, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Noruega, Portugal, Espanha, Suécia, Suíça, Turquia e Reino Unido, além da Zona Anglo-Americana de Comércio Livre do Território de Trieste.

Em 1955, a CEMT adotou a Convenção para criar a EUROFIMA, uma organização supranacional destinada ao financiamento do parque ferroviário. Dois anos depois, em 1957, o Tratado de Roma instituiu a Comunidade Econômica Europeia (CEE). Seis meses após esse marco, os ministros da CEMT reuniram-se em Roma, sob a presidência italiana, para planejar o futuro dos transportes na Europa. Em 1968, foi criado o Centro de Investigação Econômica da CEMT, para apoiar a formulação de políticas. Em 1969, o Japão tornou-se o primeiro membro associado não europeu da CEMT, seguido pela Austrália, em 1973, e pela Nova Zelândia, em 1991. Posteriormente, Estados Unidos (EUA) e Canadá foram convidados a se tornarem membros associados, aderindo em 1975 e 1977, respectivamente. Em 1982, foi assinado o Acordo sobre o Transporte Internacional Rodoviário de Passageiros (ASOR, na sigla em inglês) sob os auspícios da CEMT.

Na década de 1990, após o colapso do bloco socialista, os países da Europa Central e Oriental, incluindo a Rússia e outros países europeus da ex-União Soviética (URSS), aderiram à organização. Desde então, a CEMT tem desempenhado um papel crucial na construção de ligações de transporte entre as metades anteriormente divididas do continente europeu. Nos anos seguintes, a organização expandiu-se com a adesão de novos membros: Bulgária, Croácia, Estônia, Letônia, Lituânia, Romênia e Eslovênia, em 1992; Bósnia-Herzegovina, Tchêquia e Eslováquia, em 1993; Moldávia, em 1994; e Belarus, Macedônia do Norte e Ucrânia, em 1995. Em 1999, a CEMT acordou a Carta sobre Acesso aos Serviços e Infraestruturas de Transporte.

⁴⁵⁶ Os atuais membros do ITF são: Albânia, Argentina, Armênia, Austrália, Áustria, Azerbaijão, Belarus, Bélgica, Bósnia-Herzegovina, Brasil, Bulgária, Camboja, Canadá, Chile, China, Colômbia, Costa Rica, Croácia, Tchêquia, Dinamarca, República Dominicana, Estônia, Finlândia, França, Geórgia, Alemanha, Grécia, Hungria, Islândia, Índia, Irlanda, Israel, Itália, Japão, Cazaquistão, Coreia, Letônia, Liechtenstein, Lituânia, Luxemburgo, Malta, México, Moldávia, Mongólia, Montenegro, Marrocos, Países Baixos, Nova Zelândia, Macedônia do Norte, Noruega, Omã, Polônia, Portugal, Romênia, Rússia, Arábia Saudita, Sérvia, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Suécia, Suíça, Tunísia, Turquia, Ucrânia, Emirados Árabes Unidos (EAU), Reino Unido, EUA e Uzbequistão.

Na Declaração de Dublin de 2006, os ministros dos Transportes dos países-membros reconheceram a crescente globalização e convidaram países não europeus a tornarem-se membros de pleno direito, ampliando o mandato da organização para incluir a aviação e o transporte marítimo. A CEMT tornou-se o ITF, para refletir sua natureza mais global e inclusiva. Em 2007, a primeira Cúpula Anual do ITF foi realizada em Leipzig, Alemanha, com o tema “Transporte e Energia”.

Em 2008, o ITF foi formalmente integrado à estrutura da OCDE, estabelecendo-se como um fórum global de políticas de transporte. Essa integração permitiu que o ITF aproveitasse a infraestrutura e os recursos da OCDE, ao mesmo tempo em que mantinha sua identidade e autonomia operativa. Desde então, vários países se tornaram membros plenos do ITF, incluindo Índia (2009), China (2011), Chile (2012), Argentina (2015), Israel (2015), Marrocos (2015), Cazaquistão e Emirados Árabes Unidos (EAU, 2017), Tunísia (2019), Colômbia (2021) e Camboja (2022). Em 2023, a Costa Rica e o Brasil aderiram ao ITF.

O ITF trabalha em estreita colaboração com outras organizações internacionais, mantendo fortes ligações com o sistema das Nações Unidas e colaborando em projetos relacionados com os transportes com bancos multilaterais de desenvolvimento, como o Banco Mundial. A Comissão Europeia e a Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa (UNECE, na sigla em inglês) têm estatuto de observador junto ao ITF, e há um envolvimento crescente com outras organizações regionais, como a Fórum de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC, na sigla em inglês) e a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês).

b) Adesão de novos membros

Os critérios de adesão de um Estado ao ITF envolvem um processo formal de solicitação, que é submetido ao Conselho de Ministros dos Transportes, o órgão de decisão mais alto do ITF. Um país interessado em tornar-se membro deve apresentar um pedido formal, que será analisado e votado pelos membros existentes. O quórum necessário para essa votação consiste na maioria dos membros do Conselho de Ministros. Os estatutos do ITF estabelecem que a adesão de novos membros requer a aprovação por uma maioria qualificada, geralmente dois terços dos votos dos membros presentes na reunião em que a decisão é tomada.

Além dos Estados, organizações internacionais também podem participar do ITF como observadoras ou parceiras, permitindo uma colaboração mais ampla em questões de transporte e mobilidade.

A adesão ao ITF é voluntária e independente da associação à OCDE. Por exemplo, o Brasil tornou-se membro do ITF em 2023, apesar de não ser um membro pleno da OCDE.

c) Estrutura

Os principais órgãos do ITF são o Conselho de Ministros dos Transportes (CMT), a Presidência, o Conselho de Gestão de Transportes (TMB, na sigla em inglês), o Comitê de Pesquisa em Transportes (TRC, na sigla em inglês), o Conselho de Parceria Corporativa (CPB, na sigla em inglês) e o secretariado.

O Conselho é o órgão máximo de decisão do ITF. Reúne os Ministros dos países-membros na Sessão Ministerial durante a cúpula anual.

A Presidência do ITF roda anualmente entre os países-membros. A Presidência conduz as reuniões do CMT e do TMB e tem um papel de liderança na organização da cúpula anual que se realiza durante o seu mandato.

O TMB, dirigido pela Presidência, orienta o trabalho do ITF. É composto por representantes dos países-membros e reúne-se pelo menos duas vezes por ano. Para ajudar a Presidência a planejar a cúpula anual, é formada uma força-tarefa composta por membros do TMB. Na preparação da Cúpula, a força-tarefa também poderá recorrer ao Centro de Investigação, a grupos de projetos especiais *ad hoc* e a redes políticas, bem como a consultas com as partes interessadas.

O TRC é composto por representantes dos ministérios dos transportes e agências de pesquisa dos países-membros do ITF. Supervisiona as atividades de pesquisa do ITF e prepara o Programa de Trabalho bienal.

O CPB é a plataforma da organização para o diálogo com as empresas. Criado em 2013 para enriquecer as discussões políticas globais com uma perspectiva do sector privado, reúne empresas com uma clara perspectiva internacional nas suas atividades que desempenham um papel ativo nos transportes e sectores associados.

O secretariado do ITF está sediado na OCDE, em Paris. É liderado pelo secretário-geral e compreende Investigação e Análise de Políticas, Análise e Prospectiva Quantitativa de Políticas, Relações Institucionais e Cúpula, Comunicações e a Unidade Central de Gestão. O atual secretário-geral do ITF é Young Tae Kim.

d) ITF e Brasil

Em 2020, o ITF anunciou a adesão do Brasil como membro-observador, o que permitiu ao país participar das atividades do fórum por dois anos, com possibilidade de renovação. O *status* de membro-observador permitiu, ainda, ao Brasil acessar as melhores práticas e experiências internacionais na área de transportes e compartilhar exemplos de políticas públicas bem-sucedidas. Embora não seja um requisito formal para a acessão à OCDE, a adesão ao ITF aprofunda o relacionamento do Brasil com a organização e está alinhada com o propósito do governo brasileiro de constante aperfeiçoamento regulatório.

Em 2023, durante a Cúpula Anual do ITF, cujo tema foi “O Transporte a serviço das economias sustentáveis”, o SG-ITF, Young Tae Kim, formalizou a adesão do Brasil e da Costa Rica, destacando a importância de ter duas grandes nações latino-americanas como membros. Como membro do ITF, o Brasil poderá, por exemplo, demonstrar sua capacidade de produção de ônibus elétricos de qualidade e sua matriz de geração de energia mais limpa, além de acessar as melhores práticas para melhorar a vida das pessoas no que diz respeito à mobilidade, analisar tendências, compartilhar conhecimento e promover trocas entre a sociedade civil e os executores de políticas públicas, discutindo o papel do transporte no crescimento econômico, na sustentabilidade ambiental e na inclusão social.

7.8. G20

I. Características gerais

a) Composição

O G20 é um fórum intergovernamental que reúne representantes das grandes economias globais. Seus membros representam cerca de 87% do produto interno bruto (PIB), quase 80% do comércio (US\$ 22 trilhões em 2023, dos quais cerca de 70% entre os próprios integrantes do agrupamento) e dois terços da população mundial. O G20 é composto de 19 dentre as maiores economias do mundo, além da União Europeia (UE) e, desde 2023, da União Africana (UA): África do Sul, Alemanha, Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, China, Coreia do Sul, Estados Unidos (EUA), França, Japão, Índia, Indonésia, Itália, México, Reino Unido, Rússia e Turquia. É importante notar que não são as vinte maiores economias em termos de PIB nominal: Espanha, Países Baixos e Suíça, que estão entre as vinte, não integram o G20, ao passo que Argentina e África do Sul, hoje, não estão entre as vinte maiores.

Segundo o próprio G20, é particularmente importante que o número de países envolvidos seja restrito e fixo, para assegurar a efetividade e a continuidade de suas atividades. Não há critério formal para ser membro do G20. Tendo em vista os objetivos do G20, o fundamental é que países e regiões de importância central para o sistema financeiro internacional estejam incluídos, ao lado de elementos como equilíbrio geográfico e representação populacional. A Espanha tem condição particular, sendo o único país não membro que é convidado permanente às reuniões do G20. Outros convidados permanentes incluem o presidente *pro tempore* da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês), e da *New Partnership for African Development* (NEPAD). Entre as organizações internacionais, costumam ser convidados o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Conselho de Estabilidade Financeira (FSB, na sigla em inglês), a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, na sigla em inglês), a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), a Organização Mundial da Saúde (OMS) e a Organização Mundial do Comércio (OMC). A cada reunião de cúpula, o país que ocupa a presidência do G20 convida outros países, usualmente de sua própria região, que participam em caráter eventual e sem diferenciação em relação aos membros permanentes, e igualmente outras organizações internacionais.

a) Gênese

O G20 é a mais recente dentre uma sequência de iniciativas do pós-Segunda Guerra Mundial que visam à coordenação internacional de políticas econômicas, a exemplo das chamadas instituições de Bretton Woods (FMI e Banco Mundial) e do que hoje é a OMC. A origem do que viria a tornar-se o G20 remonta à cúpula de Colônia do G7, em junho de 1999, com seu estabelecimento formal em setembro do mesmo ano, em encontro de ministros de Finanças do G7. Ele foi concebido como resposta a uma série de graves crises econômicas que afetaram mercados emergentes ao longo da década de 1990, como as crises no México, no Leste e no Sudeste Asiático e na Rússia, em razão de seu potencial efeito sistêmico (tiveram, por exemplo, implicações substanciais mesmo nos EUA). Para os ministros de Finanças do G7, o processo de globalização cada vez mais rápido mostrava que as instituições tradicionais, como o FMI, o Banco Mundial e o

próprio G7, seriam insuficientes para prover estabilidade financeira, o que levou à concepção de um grupo novo e mais amplo de grandes economias globais, com voz e responsabilidades ampliadas. De acordo com o embaixador Carlos Márcio Cozendey, o objetivo explícito da proposta do G7 era promover o diálogo entre economias sistemicamente importantes para promover o crescimento econômico estável e sustentável. O objetivo implícito do grupo era buscar a convergência de políticas econômicas a partir da referência dos países desenvolvidos, como forma de evitar a gestação de novas crises na periferia integrada que terminassem por afetar os centros do sistema financeiro internacional.

A primeira reunião oficial do G20 aconteceu em dezembro de 1999, em Berlim, poucos meses após o anúncio oficial da criação do grupo, que incluiria então ministros de Finanças de outros países em suas discussões. O G20 reuniu-se em todos os anos desde então. No decorrer de suas edições, a instância passou a ser foro privilegiado para que as economias emergentes passassem a pressionar por reformas e por transformações na arquitetura financeira internacional.

Haveria uma inflexão com a eclosão da crise financeira internacional de 2008, quando o presidente dos EUA, George W. Bush, afirmou que o próximo encontro do G20 seria fundamental para encontrar soluções para a crise e propôs a elevação das reuniões ministeriais ao nível de chefes de Estado e de Governo. Em 2008, o Brasil ocupava a presidência do grupo e recebeu a 10ª reunião de ministros das Finanças e diretores de bancos centrais do G20, em São Paulo, ocasião em que se anunciou que os membros do grupo haviam decidido elevar as reuniões do G20 ao nível de chefes de Estado e de Governo. O resultado seria, ainda em 2008, a Cúpula de Washington, e na terceira cúpula, realizada em 2009, em Pittsburgh, decidiu-se pelo reconhecimento do G20 como fórum central para concertação e cooperação econômica e financeira mundial, substituindo o G7/G8, considerado obsoleto diante dos novos desafios à época. Trata-se de momento distinto do da criação do G20, porque a crise não surge nas economias periféricas, que demonstram resiliência aos seus efeitos imediatos, mas, sim, no centro do sistema financeiro internacional. Em 2011, as cúpulas deixam de ocorrer semestralmente e passam a ser anuais.

b) Evolução histórica

A evolução do G20 é subdividida por Maurício Carvalho Lyrio e Kassius Diniz da Silva Pontes em três etapas históricas. Os autores não iniciam essa periodização a partir do primeiro encontro do G20, em 1999, como mecanismo ministerial de diálogo entre as principais economias desenvolvidas e emergentes; naquele momento, o foro surge por iniciativa do G7 (naquele momento, G8), menos como reconhecimento da ascensão de novos atores na cena econômica mundial do que pela visão dos países do G7 de que os países em desenvolvimento deveriam sobretudo “aprender” e absorver as “boas práticas” das economias avançadas, de modo a evitar o surgimento de novas crises financeiras como a que eclodiu no Sudeste Asiático e afetou, sobretudo, países em desenvolvimento, entre 1997 e 1999. Embora Lyrio e Pontes reconheçam o inegável significado histórico da constituição do G20 financeiro, apontam que, entre 1999 e 2008, esse foro de debates entre ministros de Economia e Finanças e presidentes de Bancos Centrais não recebeu maior destaque, devido à recuperação da economia internacional, seguida por quase uma década de crescimento e estabilidade. Persistia, contudo, a insatisfação dos países emergentes com a obsolescência da arquitetura institucional para enfrentar as crises internacionais e com a falta de adequada representação dos países emergentes no Banco Mundial e no FMI. Os autores escolhem, portanto, como ponto de partida para a evolução do G20 a elevação do foro a instância de cúpula a partir da crise de 2008, deflagrada nos EUA e que afetaria, sobretudo, países desenvolvidos,

como os europeus; nesse contexto, excluir as grandes economias emergentes da mesa de debates era um risco.

Na fase inicial, entre 2008 e 2012, a crise de 2008 levou ao fortalecimento da coordenação dos países e à adoção de medidas de regulação financeira, ações que contribuíram para a recuperação da economia global, ajudaram a evitar a propagação de outras crises econômicas, como a de 2012, com origem na Grécia, e incluíram países emergentes nos espaços que tratam da regulação financeira, como o FSB e o Comitê de Basileia. Entre 2008 e 2010, houve avanços, conquanto insuficientes, na reforma das instituições de Bretton Woods, como o acordo para mudanças na distribuição de quotas no FMI, em benefício de países emergentes. Como resultado, a China se tornou o terceiro maior acionista da instituição, e Brasil e Índia ingressaram na lista dos dez maiores acionistas.

Na segunda etapa, de 2012 a 2020, diante da superação da crise financeira internacional e da relativa ineficácia de organizações internacionais tradicionais, o G20 ampliou gradativamente seu escopo de atuação, com a criação de diversos grupos de trabalho. O foro assumiu crescente protagonismo em debates sobre temas como meio ambiente, desenvolvimento, segurança energética, infraestrutura e corrupção, processo acompanhado de críticas à sua atuação. O período foi marcado pelo ressurgimento de rivalidades geopolíticas entre alguns dos protagonistas do G20, com velhas e novas modalidades de “guerra econômica”: “guerra cambial”, ameaça de uso e uso de tarifas e de barreiras de importação como elemento de coerção (*weaponized trade*) e imposição de diversos tipos de sanções econômicas e financeiras unilaterais. O descontentamento com os resultados do aprofundamento da globalização, tanto em países desenvolvidos como em desenvolvimento, reforçou discursos de reação à cooperação internacional e de crítica aos alegados benefícios da integração econômica (o resultado do referendun sobre o *Brexit* e a eleição de Donald Trump, ambos em 2016, são exemplos desse fenômeno).

A terceira etapa, a partir de 2020, tem sido caracterizada pela emergência de crises que desafiaram a capacidade de resposta do G20: a crise sanitária desencadeada pela pandemia de COVID-19 e o conflito russo-ucraniano, cujas repercussões extrapolaram o terreno bélico e se fizeram sentir no campo da segurança energética e alimentar. Uma terceira crise, a mudança do clima, de mais longa gestação e de efeitos mais amplos, também fomenta divisões entre os membros, inclusive entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Nesse cenário, as divisões intra-G20 se agravaram, e a polarização entre países e blocos de países passou a se reproduzir também nos trabalhos do grupo. Assim como surgiu em meio a uma grave crise, é nesse contexto de múltiplas crises que o G20 deve provar sua capacidade de ação.

c) Objetivos e estrutura

O G20, que tem como foco central a governança econômica global, busca coordenar posições acerca de questões de relevo conexas à economia mundial, como estabilidade financeira internacional, investimentos, emprego, regulação financeira, evasão fiscal, mudança do clima, desenvolvimento sustentável e, recentemente, emergências sanitárias.

Desde sua criação, o G20 segue mantendo baixa institucionalidade, isto é, não tem secretariado, personalidade jurídica ou orçamento próprio. As deliberações são consensuais e têm caráter político. A presidência do G20 é exercida anualmente por um de seus membros, em rodízio, desde 2010, entre cinco grupos fixos de países, que recebem a prerrogativa de indicar quem organizará a cúpula; o Brasil integra o Grupo 3, ao lado de México e Argentina; os demais grupos têm quatro países cada (a UE não é parte de grupos nem pode presidir o G20). Não há uma rotação

exata entre os grupos, de modo que é possível que, num intervalo de cinco anos, a presidência recaia mais de uma vez sobre um dos grupos. A presidência *pro tempore* (PPT) do G20 estabelece suas prioridades e apresenta os resultados de seus trabalhos na forma de compromissos expostos em documentos como a declaração dos líderes e os planos de ação. As prioridades de cada presidência, ao longo da história do grupo, são reflexo da agenda internacional contemporânea, a exemplo da crise da Zona do Euro, da crise dos refugiados do Oriente Médio, do perigo do terrorismo e, nas últimas edições, da pandemia de COVID-19. Em 2011, na Cúpula de Cannes, decidiu-se pela institucionalização da chamada *troika*, coordenação tripartite entre o atual presidente do G20, o país que exerceu a presidência imediatamente anterior e o país que exercerá a presidência seguinte; o objetivo da *troika* é garantir a continuidade dos compromissos assumidos pelo grupo.

A atuação governamental do G20 está dividida em duas trilhas: a “Trilha de Finanças” (a original, focada na área de finanças, que se detém sobre políticas monetária e fiscal, economia internacional, regulação financeira e temas conexos) e “a Trilha de ‘*Sherpas*’” (focada em questões socioeconômicas mais gerais). Normalmente acontecem diversos eventos durante o ano: a reunião de cúpula, entre os chefes de Estado e de Governo; os encontros de ministros de Finanças e de presidentes dos bancos centrais; os encontros dos chamados “*sherpas*”, que entabulam negociações com objetivo de alcançar consensos entre os líderes; os grupos de trabalho temáticos; além dos eventos especiais. A cada PPT do G20 cabe, ainda, a organização de reuniões ministeriais em cada uma das áreas de concentração definidas como prioritárias. As reuniões ministeriais organizam-se de forma independente da cúpula, na qual os chefes de Estado e de Governo chancelam alguns dos principais tópicos acordados pelos ministros. Dentro do processo decisório do G20, os grupos de trabalho (GT) têm a incumbência de encabeçar análises pormenorizadas de uma gama de questões internacionais relevantes. Os GT são compostos por especialistas dos países do G20, que abordam pontos específicos conexos à sua agenda mais ampla, fornecendo subsídios às reuniões ministeriais e, por fim, à cúpula. Cada GT é coordenado por um representante do Ministério competente do país que ocupa a PPT do G20. Na presidência brasileira, em 2024, foram 22 GTs, sendo quinze vinculados à Trilha de *Sherpas* e sete vinculados à Trilha de Finanças⁴⁵⁷.

Nos momentos em que se decidiu pelo estabelecimento do G20, em 1999, e pela sua elevação, em 2008, à instância de cúpula, o mundo passava por crises de repercussão global. Desde então, os temas abordados pelo G20 passaram por significativa expansão, mas a temática econômica manteve importância central no grupo, como indica a “Trilha de Finanças”. Essa trilha busca investigar as várias facetas relacionadas a questões econômicas, financeiras, monetárias e tributárias. A expansão do escopo do G20 para incluir temas socioeconômicos mais gerais, como desenvolvimento e segurança expressa-se na proliferação de reuniões ministeriais. Em 2024, durante a presidência brasileira, foram realizadas 24 reuniões ministeriais.

Dentro da perspectiva de inclusão e participação mais abrangente, o processo de tomada de decisões no G20 enriqueceu-se, ao longo dos anos, com o envolvimento de “atores sociais”,

⁴⁵⁷ Os GTs vinculados aos *sherpas* são: Agricultura; Anticorrupção; Comércio e Investimentos; Cultura; Desenvolvimento Sustentável; Economia Digital; Educação; Empoderamento de Mulheres; Pesquisa e Inovação (criado na PPT do Brasil); Redução do Risco de Desastres; Trabalho; Transições Energéticas; Turismo; Saúde; e Sustentabilidade Climática e Ambiental. Os GTs da Trilha de Finanças são os seguintes: Economia Global; Arquitetura Financeira Internacional; Infraestrutura; Finanças Sustentáveis; Tributação Internacional; Inclusão Financeira e Assuntos do Setor Financeiro. Também integra a Trilha de Finanças a Força-Tarefa sobre Finanças e Saúde. Costuma integrar essa trilha a iniciativa do G20 com a África. O Brasil também lançou duas forças-tarefas e uma iniciativa em sua presidência: a Força-Tarefa para o Lançamento de uma Aliança Global contra a Fome e a Pobreza, a Força-Tarefa para a Mobilização Global contra a Mudança do Clima e a Iniciativa para Bioeconomia.

que se reúnem regularmente nos grupos de engajamento do G20. Esses grupos abordam diversas áreas de relevância central para o trabalho do G20. Há também engajamento na promoção de atividades de *think tanks*, universidades e cientistas. Os grupos de engajamento são autônomos e trabalham de forma independente dos governos, enviando recomendações formais à presidência do G20 antes de cada cúpula. Há treze grupos de engajamento consolidados, conhecidos por suas siglas:

- 1) B20: *Business 20*, fórum de diálogo com a comunidade de negócios;
- 2) C20: *Civil Society 20*, congrega setores da sociedade civil;
- 3) L20: *Labor 20*, reúne sindicatos e entidades representativas da classe trabalhadora;
- 4) P20: *Parliamentary 20*, reúne os representantes dos parlamentos dos países do G20;
- 5) S20: *Science 20*, reúne as Academias de Ciências do G20;
- 6) T20: *Think tanks 20*, congrega *think tanks* e centros de pesquisa;
- 7) U20: *Urban 20*, com representantes de 25 cidades dos países do G20, foca em questões como desenvolvimento, trabalho, integração e inclusão social na perspectiva urbana;
- 8) W20: *Women 20*, busca assegurar a devida atenção a questões de gênero no G20; e
- 9) Y20: *Youth 20*, busca incentivar jovens cidadãos a expressarem suas posições e ideias aos chefes de Estado e de Governo do G20;
- 10) J20: *Supreme Courts and Constitutional Courts 20*, criado pela PPT argentina, descontinuado e retomado com a PPT brasileira, tem por objetivo o intercâmbio de ideias e de iniciativas sobre temas jurídicos de relevância na atualidade, de modo a instituir um fórum global para órgãos de jurisdição constitucional;
- 11) SAI20: *Supreme Audit Institutions 20*, criado pela PPT indonésia, busca promover colaboração entre as entidades de auditoria e controladoria para melhoria da governança econômica;
- 12) Startup 20, criado pela PPT indiana, estabelece um diálogo aberto entre as diversas partes interessadas no ecossistema de startups e tecnologia, bem como as pequenas e médias empresas; e
- 13) O20: *Oceans 20*⁴⁵⁸, que teve seus embriões lançados nas duas presidências anteriores (Indonésia e Índia), mas foi efetivamente lançado pelo Brasil, com o objetivo de promover uma economia oceânica sustentável e equitativa, reunindo nações, corporações globais e representantes da sociedade civil para garantir a preservação e distribuição justa dos benefícios dos oceanos.

Também na presidência indonésia, lançou-se o R20 (*Religion 20*, que busca evitar o uso de identidades como armas, reduzir ódio entre comunidades e promover respeito entre os povos, culturas e nações), mas que já não constou na programação da Índia, nem da do Brasil. A iniciativa não logrou substituir o *G20 Interfaith Forum*, que foi criado em 2014, durante a presidência australiana, e se reuniu até 2021 e depois novamente a partir de 2023, embora não seja um grupo de engajamento.

Na PPT saudita, em 2020, deu-se início à Aliança do Setor Privado para o Empoderamento e Progressão da Representação Econômica da Mulher (EMPOWER, na sigla em inglês), que visa

⁴⁵⁸ O Brasil destaca a importância crucial dos oceanos para o crescimento econômico global sustentável, questão que tem sido negligenciada entre os temas abordados pelos países. Os oceanos desempenham um papel vital em diversas áreas, incluindo suprimentos, energias renováveis, segurança alimentar e comércio internacional. Por meio do O20, os países têm a oportunidade de estabelecer um modelo de cooperação internacional que reconhece a importância fundamental dos oceanos para o futuro coletivo. O O20 busca promover uma economia oceânica sustentável e equitativa, reunindo nações, corporações globais e representantes da sociedade civil para garantir a preservação e distribuição justa dos benefícios dos oceanos.

acelerar a liderança e o empoderamento das mulheres no setor privado, alavancando sua aliança única entre líderes empresariais e governos nos países do G20. Ela foi lançada no ano anterior na Cúpula de Osaka e inclui 27 membros, do G20 e de países convidados.

d) Contribuições do G20 para a economia internacional

O G20 atua de maneira importante para regulação do sistema financeiro e bancário internacional. Na Cúpula de Washington (2008), um dos desafios era a precária regulação dos sistemas financeiro e bancário, eivados de conflitos de interesse e mercados pelo excesso de alavancagem. Houve, à época, compromisso com a estabilização dos mercados financeiros, por intermédio da padronização de regulações nacionais, com transparência, prudência e inovação. Na Cúpula de Toronto (2010), houve o compromisso de criação de novas regras pelo Comitê de Basileia e pelo FSB, em temas como remuneração de executivos, agências de risco e alavancagem, além da definição de regras de transparência, revisadas pelo FMI e pelo FSB, com enfrentamento a jurisdições não cooperativas. Resultados desse processo incluem Basileia II, 2.5 e III, além de apoio a forças-tarefa contra lavagem de dinheiro e terrorismo e, mais recentemente, no controle e fiscalização de movimentações concernentes a criptoativos.

Outro ponto importante diz respeito às articulações dentro do G20 para a reforma da arquitetura financeira internacional. Em Washington, firmou-se compromisso para governança econômica multilateral aperfeiçoada – na qual o G20 seria o lócus de coordenação de alto nível, e reconheceu-se a necessidade de reformas nas instituições de Bretton Woods (FMI e Banco Mundial), assim como da ampliação do Fórum de Estabilidade Financeira (FSF, na sigla em inglês) para emergentes e da padronização contábil. No âmbito da OMC, os países do G20 comprometeram-se com a rejeição do protecionismo e com a conclusão da Rodada Doha. Em 2008, houve acordo pela reforma das quotas do FMI e do Banco Mundial, além da busca de mais transparência na escolha de seus dirigentes; o FSF foi substituído em 2009 pelo FSB, ampliado com emergentes, Espanha e Comissão Europeia. Outro avanço percebido é a atribuição de mais peso aos países emergentes no FMI e no Banco Mundial (reforma das quotas aprovada em 2010 e posta em prática em 2015), além da intenção de reforma do mandato, da missão e da governança do FMI (tamanho e composição de diretoria, diversificação de seu pessoal), ainda permaneça adstrita às declarações, sem medidas e consequências práticas. Também houve a revisão da cesta de moedas do FMI, com a inclusão do renminbi chinês. Para mais detalhes sobre a reforma do sistema financeiro internacional, ver a subseção anterior a respeito. Para mais detalhes sobre a reforma da OMC, ver a seção sobre a OMC neste capítulo.

Ademais, o G20 atua na coordenação visando ao crescimento sustentável e à estabilidade econômica. Na Cúpula de Washington (2008), apontou-se a frágil coordenação macroeconômica entre os países e a desaceleração econômica ensejada por crise de confiança nos mercados financeiros. Houve compromisso entre os países com a adoção de políticas fiscais e monetárias expansionistas, com o intuito de promover liquidez, ao mesmo tempo que o FMI e o Banco Mundial apoiariam países em desenvolvimento com recursos, conforme os Objetivos de Desenvolvimento Mundial (ODM) e os Princípios de Monterrey (2002)⁴⁵⁹. Foram adotadas medidas como perdão da dívida dos países de menor desenvolvimento relativo e da promoção de infraestruturas limpas e do respeito ao princípio das responsabilidades comuns, porém

⁴⁵⁹ O Consenso de Monterrey foi resultado da primeira Conferência Internacional sobre o Financiamento ao Desenvolvimento, realizada pelas Nações Unidas na cidade mexicana, em 2002. Houve mais duas edições da conferência: em Doha, em 2008, e em Adis Abeba, em 2015.

diferenciadas, em conexão com esforços para acordo na 15ª Conferência das Partes (COP15, na sigla em inglês) no âmbito do Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês), em Copenhague (2009). Na Cúpula de Cannes (2011), houve apoio a medidas para evitar contágio da Crise do Euro e reforçar a governança dos países do bloco, com atenção especial a países como Grécia, Itália e Espanha, além do compromisso em avançar na cooperação em monitoramento e transparência das instituições financeiras regionais, com coordenação de políticas macroeconômicas, a exemplo da criação do Mecanismo Europeu de Estabilização pelo Eurogrupo. Houve, a partir da Cúpula de Brisbane (2014), concordância entre os membros do G20 em instar as instituições financeiras a auxiliar países africanos que sucumbiram à epidemia do Ebola, sobretudo Guiné, Libéria e Serra Leoa, com graves impactos humanitários e econômicos. A atenção à África seria algo que se aprofundaria nas cúpulas seguintes, em processo paralelo ao da ampliação da participação dos emergentes nas instâncias decisórias do G20.

e) Contribuições do G20 para outras áreas

O G20, além das contribuições relativas aos sistemas financeiro e bancário internacional, também passou a atuar, com engajamento cada vez maior ao longo das edições, como foro de concertação política privilegiada para diversos temas de interesse dos membros. Na Cúpula de Pittsburgh (2009), há menção expressa ao tema da sustentabilidade social, com apoio aos países de menor desenvolvimento relativo e compromisso com os ODM, além da definição de ações coordenadas com a FAO, o Programa Mundial de Alimentos (PMA) e a ONU na garantia da segurança alimentar, que viria a ganhar corpo com medidas como plataformas para monitoramento de preços de alimentos e apoio a diretrizes para pesca, cultivo e exploração florestal responsáveis.

Outros temas de relevo incluem geração de empregos de qualidade, segurança energética com mercado de energia mais transparente e estável, apoio à redução de subsídios para combustíveis fósseis e investimentos em energias limpas, além do desenvolvimento conjunto de capacidades energéticas sustentáveis. Na Cúpula de Cannes (2011), é possível indicar o estabelecimento de força-tarefa do G20 para emprego de jovens e o debate sobre a inter-relação entre mudanças do clima e finanças, com apoio ao Fundo Verde para o Clima (GCF, na sigla em inglês) acordado na COP de Durban (2011). Na Cúpula de Antália (2015), o tema central foi a assistência aos migrantes, no marco da crise desencadeada pela guerra civil na Síria, com foco no aumento da capacidade para acolher fluxos migratórios e respostas coordenadas. Outro tema a ser abordado com maior profundidade foi a regulação digital, com a busca da proteção à propriedade intelectual e da redução da desigualdade entre os países. O tema da saúde foi abordado com maior ênfase na Cúpula de Buenos Aires (2018), que mencionou o fortalecimento dos sistemas nacionais de saúde e a articulação internacional, com foco na coordenação de ações pela OMS ante questões sanitárias transnacionais. A crise sanitária da pandemia de COVID-19 deu maior projeção ao tema. A Cúpula de Riade (2020), feita de forma virtual, teve a saúde como tema central, com definição de ações financeiras, sociais e tecnológicas para combate coordenado à pandemia.

f) O papel do G20 na governança global num cenário de crise

Muito além do objetivo inicial de servir como espaço de coordenação econômica, o G20 tem desempenhado, recentemente, dois papéis distintos e complementares: o de “comitê gestor de crises”, para buscar respostas rápidas e convergentes a fenômenos como a crise financeira de 2008

ou a pandemia de COVID-19, e o de foro capaz de influenciar a adoção de políticas nacionais em diversos setores, ainda que suas deliberações careçam de força vinculante. Os críticos do grupo alegam que o G20 ainda não conseguiu cumprir seu propósito fundamental, a reforma efetiva das instituições financeiras multilaterais; porém, segundo Lyrio e Pontes, a principal virtude do G20 foi abrir espaço para a presença de países em desenvolvimento, outrora aliados de deliberações sobre temas relevantes da agenda global. Nesse sentido, o grupo constitui avanço decisivo na atualização dos foros internacionais, com potencial de tornar-se um instrumento para impulsionar reformas urgentemente necessárias nas organizações multilaterais. A própria emergência do G20 é reflexo da crise do multilateralismo em seu formato tradicional: se as instituições tradicionais não se adaptarem, foros alternativos, a começar pelo próprio G20, ocuparão espaços e esvaziarão as instâncias multilaterais formais.

A constituição do G20 foi fortemente apoiada pelo BRICS, pois se reconhecia a importância de se reforçar a cooperação internacional para superar a crise econômica global. O BRICS surgiu no mesmo contexto que o G20: embora a primeira reunião de chanceleres remonte a 2006, os encontros foram elevados ao nível de chefes de Estado e de Governo em junho de 2009, em Ecaterimburgo, na Rússia, meses depois da primeira reunião de cúpula do G20. Seus quatro integrantes (a África do Sul só viria a juntar-se aos quatro membros originais dos BRICS no ano seguinte, em 2010), países de grandes dimensões e vistos como atores emergentes na economia global, compartilhavam o objetivo de moldar uma ordem internacional mais sintonizada com os interesses dos países em desenvolvimento e deixar de ser destinatários passivos de normas (*rule takers*) para assumir um papel ativo em sua elaboração (*rule makers*).

Para Lyrio e Pontes, o corrente período 2023-2025 oferece oportunidade valiosa para que esses países procurem adequar o G20 às suas visões e demandas, pois Índia (2023), Brasil (2024) e África do Sul (2025) – grandes países em desenvolvimento que pertencem tanto ao BRICS como ao próprio Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS), formado justamente pelos três – sucedem-se na presidência rotativa do G20. Na cúpula do BRICS realizada na África do Sul em agosto de 2023, os membros do grupo assinalaram sua disposição de valer-se desse triênio para “integrar a voz do Sul Global ao G20” e ampliaram o BRICS justamente em direção ao “Sul Global”, com a incorporação de dois novos países africanos (Egito e Etiópia) e de três países importantes do Oriente Médio (Arábia Saudita, membro do G20, EAU e Irã)⁴⁶⁰.

A admissão da UA como membro pleno do G20, do qual a UE faz parte desde a criação, favorece a legitimidade e a capacidade de articulação devido ao aumento da representatividade dos países africanos. A UA havia apresentado formalmente seu pedido de ingresso no G20 em 2022. Na ausência de regras específicas para admissão de novos membros, a presidência de turno poderia suscitar o tema e realizar consultas a respeito. Foi o que a Índia fez em 2023: ao cabo de um processo de consultas entre os membros, e com forte apoio do Brasil, a presidência indiana anunciou, na Cúpula de Nova Delhi, em setembro de 2023, a admissão da UA como membro pleno do G20.

Por sua natureza informal e flexível, é natural que haja debates e controvérsias sobre o efetivo papel do G20 como fator de atualização da governança global. Devido a discrepâncias de pontos de vista decorrentes da pluralidade dos membros, as declarações adotadas nos foros do G20 são objeto de costura complexa para conciliar posições muitas vezes díspares, em especial, aquelas que envolvem países desenvolvidos e em desenvolvimento. Embora a linguagem das declarações

⁴⁶⁰ A Argentina também foi convidada a tornar-se membro do BRICS, em atendimento a solicitação do então presidente argentino, Alberto Fernández. Por meio de carta de dezembro de 2023, o governo do então recém-eleito sucessor, presidente Javier Milei, declinou o convite feito ao país.

seja genérica e recorra a termos de natureza declaratória, os documentos adotados atestam a relevância do G20 como espaço de concertação política de alto nível. A título de exemplo, nas cúpulas de Bali (2022), de Nova Delhi (2023) e do Rio de Janeiro (2024), logrou-se consenso até mesmo sobre os parágrafos das declarações de líderes relativos ao conflito russo-ucraniano. As duas declarações continham, respectivamente, um total de 223 e de 244 compromissos, em mais de vinte temas diferentes, de mudança do clima a contraterrorismo.

Os temas objeto de compromissos assumidos pelos líderes do G20 refletem a variedade de interesses e o amplo escopo de atuação das diferentes instâncias do foro. Levantamento de centro de informações sobre o grupo vinculado à Universidade de Toronto, no Canadá, indica que na Declaração de Bali, em 2022, o maior número de compromissos versava sobre os seguintes temas: meio ambiente (11%), desenvolvimento (9%), alimentação e agricultura (9%), questões macroeconômicas (8%), mudança do clima (8%) e saúde (8%). Quanto à execução dos compromissos adotados nas declarações, estudo acadêmico dedicado à análise da declaração de Roma de 2021, identificou, com relação a 21 compromissos considerados estratégicos, uma taxa média de implementação (*compliance*) de 73%, o que corrobora a relativa capacidade do grupo de fazer valer suas decisões.

A pandemia de COVID-19, principal crise global após aquela que deu origem ao G20 em 2008, repercutiu sobre as atividades de todas as instâncias do grupo. Embora a competência primária coubesse à OMS, o papel do G20 de espaço de concertação entre as lideranças globais revelou-se fundamental para uma resposta coordenada, essencial no combate a uma pandemia, em contexto de evidentes limites da cooperação nessa matéria. Em um primeiro momento, muitos países do grupo adotaram medidas para limitar exportações de bens relacionados ao setor de saúde e voltaram as atenções para seus próprios desafios internos; os EUA, por exemplo, deram início à sua retirada formal da OMS justamente no auge da pandemia, em 2020, acusando a China de ter influência indevida nos trabalhos desse foro. Ainda que os membros do G20 tenham falhado em articular uma resposta efetiva à crise sanitária em seus primeiros meses, o grupo passou a assumir certo protagonismo na discussão sobre os meios para enfrentar a crise econômica que se seguiu. A declaração adotada na Cúpula de Roma, em 2021, deu grande destaque ao tema, registrando compromissos para universalizar o acesso a vacinas, fortalecer os sistemas públicos de saúde e trabalhar para garantir o crescimento da economia global. Em 2022, os países do G20 criaram um fundo de US\$ 1,4 bilhão contra a pandemia.

Ainda sob o impacto dos efeitos da pandemia, no início de 2022, o conflito entre Rússia e Ucrânia trouxe as tensões geopolíticas mundiais para dentro do G20, tornando mais árduo o trabalho diplomático necessário para conciliar divergências entre membros e para promover a efetiva reforma das instituições globais. Durante as presidências da Indonésia (2022) e da Índia (2023), preponderou, no G20, o antagonismo entre, de um lado, os seis países membros da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN – Alemanha, Canadá, EUA, França, Itália e Reino Unido) e, de outro, Rússia e China, com o recrudescimento de rivalidades no campo militar e comercial. Ainda assim, como já afirmado, nas cúpulas de Bali (2022), de Nova Delhi (2023) e do Rio de Janeiro (2024), logrou-se consenso até mesmo sobre os parágrafos das declarações de líderes relativos ao conflito russo-ucraniano. Na declaração adotada em Bali, Indonésia, em 2022, os líderes do G20 assinalaram que o grupo “não é o foro” para resolver problemas de segurança. Ao mesmo tempo, frisaram que temas securitários podem ter “consequências significativas para a economia global” e conclamaram os países à abstenção do uso ou da ameaça de uso de armas nucleares. A linguagem sobre a guerra na Ucrânia adotada em 2023, na declaração de Nova Delhi, reforçou a ideia de que a ONU e seus princípios devem estar no centro da prevenção e da solução

de conflitos geopolíticos. Constituiu, pela primeira vez em declarações do G20, um chamado a que todos os países respeitem os propósitos e princípios da Carta da ONU, salvaguardem a soberania, a integridade territorial e a independência política dos Estados e busquem a solução pacífica dos conflitos, com vistas a “uma paz abrangente, justa e durável na Ucrânia”, baseada nos princípios da Carta da ONU.

Em contexto de esgarçamento da cooperação internacional, O G20 é um canal diplomático que, ao ser mantido aberto, garante a interação entre atores díspares ou mesmo francamente antagonistas, ainda que em condições adversas. Foi na Cúpula de Bali, em 2022, que os presidentes dos EUA e China mantiveram encontro em meio a tensões sobre o conflito na Ucrânia e a situação em Taiwan. Essa conversa propiciou a retomada de conversações bilaterais sobre uma série de temas, inclusive mudança do clima. Da mesma forma, é no âmbito do G20 que os países têm se debruçado sobre ações para evitar a escalada de medidas protecionistas ou de ações de “guerra econômica”.

Devido à recrudescência de guerras⁴⁶¹, cabe aos países do G20 priorizar a redução das conflagrações e revalorizar a ONU como foro primordial para prevenir guerras e promover a paz. Foi justamente a incapacidade de uma ONU não reformada, desatualizada, de conter a avalanche de conflitos interestatais e intraestatais (estimulados ou apoiados quase sempre por potências globais ou regionais com assento no G20) que trouxe para o centro da agenda do G20 as discussões geopolíticas. O grupo não tem, no entanto, competência, representatividade universal nem estrutura institucional para prevenir e solucionar conflitos, o que reforça a urgência e a necessidade imperativa de reforma das Nações Unidas. Ademais, a transformação do grupo em palco de rivalidades geopolíticas captura atenção, esforços e recursos que seriam mais proveitosos se destinados à coordenação e à cooperação política e econômica entre os países para enfrentar os maiores desafios globais, como a pobreza, a fome, a mudança do clima e as desigualdades dos mais diversos tipos: de classe, de gênero, de raça, e entre as nações.

g) Desafios atuais do G20

Segundo Lyrio e Pontes, há três desafios centrais para o G20. O primeiro deles diz respeito à sua própria preservação como espaço de diálogo. Será fundamental fortalecer a capacidade do grupo de forjar consensos, evitando que o chamado “retorno da geopolítica” bloqueie seus trabalhos. Ao seguir enfatizando o valor da cooperação, o G20 poderá ajudar a mitigar ou reverter a perigosa tendência de fragmentação da ordem internacional, centrada em discursos nacionalistas, no protecionismo, na guerra econômica e no alarmante crescimento dos conflitos armados. Um segundo desafio é o de trazer para o centro dos debates do G20 os grandes desafios do desenvolvimento, que constituem uma espécie de agenda frustrada da comunidade internacional nas últimas décadas. Os desníveis de renda entre países são, vale ressaltar, uma das principais causas de muitos dos problemas globais, da degradação do meio ambiente a ondas migratórias. A despeito disso, a redução da pobreza e das desigualdades e o combate à fome nunca estiveram no topo da agenda dos foros de cooperação internacional. O terceiro desafio é fazer com que o G20 seja, de fato, um foro capaz de promover reformas nas instituições de governança global.

Ainda que o G20 venha a ser prejudicado por impasses, supostamente gerados pela pluralidade de sua composição, não há uma opção alternativa de concertação internacional ágil e flexível entre os países de maior peso econômico e político no mundo; na verdade, graças a essa

⁴⁶¹ Levantamento realizado pelo International Institute for Strategic Studies indicou que, mesmo antes do conflito em Gaza, o ano de 2023 já registrava 183 guerras correntes no mundo, um recorde em mais de três décadas.

pluralidade, a principal virtude do grupo é justamente a de reconhecer o papel irreversível que o mundo em desenvolvimento passou a ter na resolução de problemas globais. As sucessivas presidências de turno de quatro países em desenvolvimento, Indonésia, Índia, Brasil e África do Sul, entre 2022 e 2025, podem contribuir para que o G20 se dedique a uma agenda mais afinada com os interesses dos países emergentes. Ajustes, como a recente expansão de membros, tendem a fortalecer o G20, sem desvirtuar seu objetivo de servir de espaço para a concertação, para que o grupo possa reforçar seu papel na governança global e servir de catalisador para a reforma das instituições multilaterais.

h) Brasil e G20

O Brasil atua de forma construtiva no G20, defendendo o aprimoramento da governança econômica mundial por meio da regulação financeira e a da reforma das instituições financeiras internacionais, com vistas a torná-las mais representativas da economia mundial contemporânea, em que os países em desenvolvimento possuem crescente relevância. O País assumiu a PPT do G20 em 1º de dezembro de 2023, por um ano (até dezembro de 2024), depois da Índia. Foi a primeira ocasião em que o Brasil presidiu o G20 em seu atual formato. A Cúpula do G20 durante a presidência de turno brasileira ocorreu na cidade do Rio de Janeiro, nos dias 18 e 19 de novembro de 2024. Com o objetivo de estabelecer a estrutura administrativa necessária para o exercício da presidência brasileira do G20, foi editado, em junho de 2023, o Decreto nº 11.561, que institui a Comissão Nacional para a Coordenação da Presidência Brasileira do G20, a ser integrada por 39 órgãos da administração federal, e que designa o secretário de Assuntos Econômicos e Financeiros do Itamaraty para coordenar a Trilha de *Sherpas* e a secretária de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda para coordenar a Trilha de Finanças. O decreto estabelece, além disso, que a coordenação do planejamento e da execução das medidas de organização e logística para a realização das atividades e eventos durante a presidência brasileira do G20 será exercida pelo Ministério das Relações Exteriores. Para a importância do Brasil no processo de consolidação do G20, ver a subseção sobre a gênese do fórum. Para os benefícios do processo de reforma do sistema financeiro internacional para o Brasil, ver a seção anterior sobre esse sistema. Para mais detalhes sobre a presidência brasileira, ver subseção na seção seguinte.

II. Cúpulas e presidências *pro tempore* do G20

a) Estados Unidos – Washington (2008)

Desafios:

- 1) Crise financeira global, tendo como causas:
 - a. Regulação precária (conflitos de interesse e excesso de alavancagem);
 - b. Coordenação macroeconômica fraca.
- 2) Desaceleração econômica puxada pelos mercados financeiros (crise de confiança).

Compromissos:

- 1) Estabilização dos mercados financeiros:
 - a. Padronização de regulações nacionais, conciliando transparência, prudência e inovação;
 - b. Melhoria da governança econômica multilateral:
 - i. G20 como locus de coordenação de alto-nível;
 - ii. Reforma das instituições de Bretton Woods (Fundo Monetário Internacional – FMI – e Banco Mundial);
 - iii. Ampliação da participação de países emergentes no Fórum de Estabilidade Financeira (FSF, na sigla em inglês);
 - iv. Padronização de padrões contábeis;
 - v. Rejeição ao protecionismo, no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC);
 - vi. Defesa da conclusão da Rodada Doha.
- 2) Adoção de políticas fiscais e monetárias expansionistas para prover liquidez e apoio do FMI e do Banco Mundial a países em desenvolvimento com recursos, em linha com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e os princípios de Monterrey (2002).

b) Reino Unido – Londres (2009)

Desafios:

- 1) Aprofundamento da crise financeira global com transbordamento para a economia real, gerando desemprego;
- 2) Sustentabilidade fiscal, social e ambiental da retomada econômica.

Compromissos:

- 1) Estabilização dos mercados financeiros:
 - a. Padronização de regulações nacionais, conciliando transparência, prudência e inovação;
 - b. Melhoria da governança econômica multilateral:
 - i. Implementação das reformas de quotas do FMI e do Banco Mundial, acordadas em 2008;
 - ii. Maior transparência na escolha dos dirigentes do FMI e do Banco Mundial;

- iii. Substituição do FSF pelo Conselho de Estabilidade Financeira (FSB, na sigla em inglês), que passa a incluir emergentes, Espanha e Comissão Europeia;
 - iv. Proposição de regras mais rígidas de regulação financeira;
 - v. Coordenação do FSB e do FMI para monitoramento de riscos sistêmicos;
 - vi. Na OMC, compromisso dos membros de não promover desvalorizações cambiais competitivas nem outras medidas protecionistas;
 - vii. Comunicação trimestral das medidas econômicas à OMC;
 - viii. Mobilização de US\$ 250 bilhões ao comércio, via bancos e agências de exportação;
 - ix. Defesa da Rodada Doha.
 - c. Políticas fiscais e monetárias expansionistas para garantir crédito e liquidez
 - i. US\$ 1 trilhão em estímulos pelos países;
 - ii. US\$ 1,1 trilhão em estímulos pelo FMI e bancos multilaterais de desenvolvimento (reforço de US\$ 850 bilhões), via instrumentos como Direitos Especiais de Saque (SDR, na sigla em inglês) e o novo instrumento Linha de Crédito Flexível.
- 2) Sustentabilidade da retomada econômica:
- a. Eixo econômico: monitoramento das políticas expansionistas para que não elevem muito a inflação;
 - b. Eixo social: medidas de apoio aos países mais pobres (perdão da dívida, Fundo de Resposta Social Rápida do Banco Mundial, US\$ 6 bilhões em empréstimos flexíveis para países pobres);
 - c. Eixo ambiental: promoção de infraestrutura limpa; respeito ao princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas; esforços para acordo na 15ª Conferência das Partes (COP15, na sigla em inglês), no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês), em Copenhague.
- c) Estados Unidos – Pittsburgh (2009)

Desafios:

- 1) Transformar estabilização de curto prazo em crescimento sustentável do ponto de vista econômico, social e ambiental.

Compromissos:

- 1) Sustentabilidade econômica:
 - a. Arcabouço para crescimento forte e equilibrado:
 - i. Apoio fiscal e monetário ao setor financeiro compatível com a estabilidade de preços;
 - ii. Formação de poupança (pública e privada) para viabilizar retirada segura de estímulos;
 - iii. Equilíbrio de transações correntes;
 - iv. Fortalecimento de financiamento doméstico, no caso de países com grandes superávits externos;
 - v. Apoio a reformas estruturantes;

- vi. Compartilhamento de experiências e preocupações com FMI;
 - vii. Adoção de políticas econômicas com objetivos comuns.
 - b. Fortalecimento do sistema regulatório financeiro internacional:
 - i. Apoio ao FSB na implementação de normas mais rigorosas em temas como derivativos, agências de risco, fundos de hedge, alavancagem (revisão de Basileia II), transparência de mercados financeiros e *commodities*, remuneração de gestores e arbitragem financeira;
 - ii. Apoio ao Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI/FATF) contra jurisdições não cooperativas, como paraísos fiscais, no combate à lavagem de dinheiro, ao terrorismo e à corrupção.
 - c. Modernização das instituições globais:
 - i. Atribuição de mais peso aos emergentes (FMI: ao menos 5% das quotas para sub-representados; Banco Mundial: 1,46% da participação acionária, na próxima revisão);
 - ii. Reforma do mandato, missão e governança do FMI e dos bancos de desenvolvimento;
 - iii. Promoção de economia aberta e global;
 - iv. Retificação de eventuais medidas contrárias às regras da OMC;
 - v. Compromisso para a conclusão, avançando nos temas de facilitação de comércio, acesso a mercados não agrícolas (NAMA, na sigla em inglês), agricultura e serviços.
- 2) Sustentabilidade social:
- a. Apoio aos países mais vulneráveis:
 - i. Uso do sistema de monitoramento da Organização das Nações Unidas (ONU);
 - ii. Promoção de empréstimos facilitados (FMI) e projeto de alívio à pobreza (Banco Mundial);
 - iii. Compromissos de Gleneagles (perdão da dívida);
 - iv. Compromisso com ODM (assistência oficial contra pobreza);
 - v. Garantia da segurança alimentar, em coordenação com a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, na sigla em inglês), o Programa Mundial de Alimentos (PMA) e a ONU;
 - vi. Viabilização de acesso à energia e de sua sustentabilidade;
 - vii. Inclusão digital da população pobre;
 - viii. Apoio a pequenas e média empresas;
 - ix. Combate a subornos e ilícitos transnacionais na transferência de recursos para países em desenvolvimento.
 - b. Geração de empregos de qualidade:
 - i. Treinamento de desempregados;
 - ii. Educação de qualidade;
 - iii. Investimento em inovação e em infraestruturas limpas.
- 3) Sustentabilidade ambiental:
- a. Segurança energética:
 - i. Aprimoramento da transparência e estabilidade do mercado de energia, com apoio da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP),

da Agência Internacional de Energia (AIE) e da Organização Internacional de Valores Mobiliários (IOSCO, na sigla em inglês).

b. Mudança do clima:

- i. Apoio à redução de subsídios para combustíveis fósseis com apoio da OPEP, AIE, Banco Mundial e Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE);
- ii. Investimentos em energias limpas;
- iii. Transferência de tecnologias e desenvolvimento conjunto de capacidades energéticas sustentáveis;
- iv. Apoio aos princípios da CQNUMC, incluindo responsabilidades comuns, porém diferenciadas.

d) Canadá – Toronto (2010)

Desafios:

- 1) Avançar na implementação da agenda de crescimento sustentável lançada em Pittsburgh.

Compromissos:

- 1) Sustentabilidade econômica:

a. Reforma do sistema financeiro:

- i. Avanços localizados, como o Mecanismo Europeu de Estabilização e a reforma do sistema financeiro dos Estados Unidos (EUA);
- ii. Reforma global deve avançar em quatro pilares:
 - I- Criação de novas regras pelo Comitê de Basileia e pelo FSB, nos temas elencados em Pittsburgh (remuneração de executivos, agências de risco, alavancagem etc.);
 - II- Apresentação de propostas de supervisão financeira pelo FSB aos ministros da economia do G20;
 - III- Apresentação de regras pelo FSB sobre como lidar com risco moral de instituições cuja falência traz riscos sistêmicos; e
 - IV- Regras de transparência, com revisão de FMI e FSB, e enfrentamento a jurisdições não cooperativas, como paraísos fiscais.

b. Reforma das instituições financeiras internacionais:

- i. Apoio à transferência de 4,59% do poder de voto no Banco Mundial para países em desenvolvimento (3,13 pontos percentuais a mais do já pactuado em Pittsburgh), levando-os a perfazerem 47,19% do total;
- ii. Apoio à transferência de 6,07% das quotas da Corporação Financeira Internacional (IFC, na sigla em inglês) para países em desenvolvimento, totalizando 39,48%;
- iii. Apoio à conclusão da reforma das quotas do FMI;
- iv. Apoio à reforma da diretoria do FMI (tamanho, composição) e diversificação de seu pessoal;
- v. Apoio a novos mecanismos de empréstimo do FMI (NAB, na sigla em inglês);

- vi. Apoio financeiro aos bancos multilaterais de desenvolvimento: Banco Asiático de Desenvolvimento (BAD), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD).
 - c. Combate ao protecionismo e apoio ao investimento:
 - i. Apoio ao monitoramento, pela OMC, OCDE e Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, na sigla em inglês), de medidas restritivas contrárias às regras multilaterais;
 - ii. Defesa da conclusão da Rodada Doha.
 - d. Combate à corrupção: Apoio à ratificação da Convenção da ONU contra a Corrupção (UNCAC, na sigla em inglês).
- 2) Sustentabilidade social:
- a. Geração de empregos;
 - b. Treinamento profissional;
 - c. Aprimoramento das redes de proteção social;
 - d. Apoio à reconstrução do Haiti, após terremoto, inclusive perdão de toda sua dívida externa.
- 3) Sustentabilidade ambiental:
- a. Compromisso com os princípios da CQNUMC.
- e) Coreia do Sul – Seul (2010)

Desafios:

- 1) Protecionismo;
- 2) Crescimento conjunto e sustentado.

Compromissos:

- 1) Manutenção de uma economia global aberta:
 - a. Combate a desvalorizações competitivas;
 - b. Defesa da Rodada Doha.
- 2) Implementação de reformas e assistência aos mais vulneráveis:
 - a. Reforma das instituições financeiras internacionais (mais peso para os emergentes nas quotas e na governança);
 - b. Complementar os ODM, assistência aos países em desenvolvimento;
 - c. Apoio a inclusão financeira de populações pobres;
 - d. Garantia da segurança alimentar;
 - e. Combate à corrupção (plano de ação anunciado).

- f) França – Cannes (2011)

Desafios:

- 1) Aumento do desemprego, insegurança alimentar e mudança do clima;
- 2) Tensões na Europa (Crise do Euro);
- 3) Desequilíbrios econômicos.

Compromissos:

- 1) Apoio ao plano de ação para criação de empregos:
 - a. Dimensão social da globalização;
 - b. Força-tarefa do G20 para emprego de jovens;
 - c. Aumento da produtividade e proibição de restrições à exportação de alimentos para fins humanitários (exemplo: comprados pelo PMA);
 - d. Discussão sobre interrelação entre finanças e mudança do clima; apoio ao Fundo Verde do Clima (GCF, na sigla em inglês) acordado em Durban e à CQNUMC.
- 2) Apoio a medidas para evitar contágio da Crise do Euro e reforçar governança:
 - a. Rediscussão da dívida da Grécia pela Comissão Europeia;
 - b. Monitoramento da situação na Itália pelo FMI;
 - c. Avanço na cooperação em monitoramento e transparência das instituições financeiras regionais e multilaterais para aumentar a estabilidade do sistema financeiro internacional.
- 3) Reforma do sistema e das instituições financeiras internacionais e adoção de políticas macroeconômicas coordenadas:
 - a. Reforma das instituições financeiras internacionais, inclusive com revisão cesta de moedas do FMI e SDR em 2015;
 - b. Emprego da política monetária contra pressões inflacionárias;
 - c. Defesa do regime de câmbio flutuante;
 - d. Reformas estruturais;
 - e. Condenação do protecionismo:
 - i. OMC, UNCTAD e OCDE encarregados de monitorar políticas adotadas;
 - ii. Compromisso de conclusão da Rodada Doha.
 - f. Acesso facilitado a recursos do FMI (PLL, na sigla em inglês) a países com bons fundamentos para lidar com pressões externas;
 - g. Personalidade jurídica e autonomia financeira ao FSB;
 - h. Apoio às recomendações da IOSCO para lidar com volatilidade de *commodities* e derivativos;
 - i. Decisão de que G20 deverá ser grupo informal e formalização da *troika* (coordenação entre presidência atual, passada e futura do G20).

g) México – Los Cabos (2012)

Desafios:

- 1) Aumento da instabilidade econômica mundial, com destaque para a Crise do Euro.

Compromissos:

- 1) Apoio a medidas de estabilização da economia mundial:
 - a. Reformas e políticas de estabilização financeira pela Espanha e Grécia;
 - b. Criação do Mecanismo Europeu de Estabilização pelo Eurogrupo;
 - c. Investimentos em educação, inovação e infraestrutura por países com espaço fiscal e com apoio de bancos multilaterais de desenvolvimento;
 - d. Política monetária expansionista;
 - e. Aumento da poupança doméstica;
 - f. Maior exposição do renminbi às regras de mercado;

- g. Reformas tributárias que aumentem produtividade, criem empregos, incentivem a inovação e a sustentabilidade.
- 2) Geração de empregos de qualidade e garantia de proteção social:
 - a. Extensão de mandato por um ano da força-tarefa para empregos para jovens;
 - b. Apoio a medidas para treinamento profissional;
 - c. Avançar na igualdade de gênero (salários, cargos).
- 3) Garantir abertura comercial e investimentos:
 - a. Defesa das regras multilaterais do comércio, reiterando declaração de Cannes (monitoramento por OCDE, UNCTAD e OMC; compromisso com a Rodada Doha);
 - b. Inclusão de países em desenvolvimento em cadeias de valor.
- 4) Fortalecimento da arquitetura financeira internacional:
 - a. US\$ 450 bilhões disponibilizados para o FMI;
 - b. Compromisso em implementar a reforma das quotas aprovada em 2010;
 - c. Compromisso de revisão da fórmula das quotas.
- 5) Reformar o setor financeiro e promover inclusão financeira:
 - a. Apoio a medidas sugeridas pelo FSB (regras de liquidez de Basileia [II, 2.5 e III], *shadow banking*, grandes instituições que impliquem riscos sistêmicos [*“too big too fail”*] e derivativos);
 - b. Aumento da competição entre agências de risco;
 - c. Combate à sonegação fiscal;
 - d. Apoio à GAFI/FATF, contra lavagem de dinheiro, terrorismo, etc.;
 - e. Apoio à educação e à inclusão financeiras, com apoio especial a jovens e mulheres.
- 6) Redução da volatilidade de preços de *commodities* e garantir segurança alimentar:
 - a. Plataformas para monitoramento de preços de alimentos da agricultura tropical, mitigando riscos (mais transparência e menos imprevisibilidade);
 - b. Apoio a diretrizes para pesca, terra e exploração florestal responsáveis;
 - c. Apoio, como previsto em Cannes, a restrições ao comércio de alimentos para fins humanitários;
 - d. Apoio à adaptação da agricultura à mudança do clima (projetos-piloto na África Subsaariana);
 - e. Comprometimento com aumento da transparência dos mercados de energia, sobretudo petróleo, gás e carvão.
- 7) ODM:
 - a. Investimento público, privado e de bancos multilaterais em infraestrutura urbana, sobretudo em grandes cidades;
 - b. Apoio a estudos para prevenção de desastres;
- 8) Promoção de crescimento inclusivo e verde, respeitando as prioridades e capacidades nacionais:
 - a. Apoio aos compromissos da Rio+20;
 - b. Apoio à operacionalização do GCF.
- 9) Fortalecimento do combate à corrupção:
 - a. Apoio ao plano de ação de Seul;
 - b. Apelo à ratificação da UNCAC;
 - c. Extensão do mandato do grupo de trabalho (GT) anticorrupção até 2014.

h) Rússia – São Petersburgo (2013)

Desafios:

- 1) Crescimento fraco;
- 2) Desemprego, sobretudo entre os jovens;
- 3) Investimento insuficiente;
- 4) Endividamento público;
- 5) Volatilidade dos mercados e riscos sistêmicos;
- 6) Mudança do clima.

Compromissos:

- 1) Coordenação de ações para crescimento econômico:
 - a. Ampliação do comércio multilateral:
 - i. Apoio à conclusão, em Bali, de um acordo de facilitação de comércio;
 - ii. Apoio ao aprofundamento de estudos das cadeias globais de valor e seu impacto para a indústria;
 - iii. Apoio à conclusão da Rodada Doha;
 - iv. Monitoramento das práticas comerciais por OMC, OCDE e UNCTAD.
 - b. Combate à evasão de divisas:
 - i. Desafio da tributação na era da economia digital;
 - ii. Apoio à adesão dos países à Convenção Multilateral de Assistência Administrativa Mútua em Assuntos Tributários;
 - iii. Apoio à iniciativa da OCDE Agentes Fiscais sem fronteiras, focada no reforço das capacidades arrecadatórias de países em desenvolvimento.
 - c. Reforço das instituições financeiras internacionais:
 - i. Reforma das quotas do FMI;
 - ii. Cooperação entre FMI e arranjos regionais (como defendido em Cannes).
 - d. Combate à corrupção:
 - i. Apoio à adesão à UNCAC e à Convenção Antissuborno da OCDE;
 - ii. Criação de rede para compartilhamento de informações sobre servidores corruptos;
 - iii. Defesa da independência do Judiciário.
- 2) Apoio à criação empregos de mais qualidade:
 - a. Treinamento profissional;
 - b. Melhoria da remuneração;
 - c. Incentivos tributários;
 - d. Extensão do mandato da força-tarefa do G20 para emprego entre os jovens.
- 3) Apoio a investimentos de longo prazo:
 - a. Parcerias público-privadas;
 - b. Pequenas e médias empresas;
 - c. Reformas internas e responsabilidade fiscal para evitar volatilidade.
- 4) Apoio a uma política monetária responsável:
 - a. Fomentar crescimento sem descuidar da dívida;
 - b. Revisão conjunta do Banco Mundial e do FMI de diretrizes para administração da dívida pública.
- 5) Regulação financeira:

- a. Reconhecimento de diversos avanços (Basileia III, derivativos, *shadow banking*, grandes instituições financeiras);
 - b. FSB oficialmente instalado com personalidade jurídica;
 - c. Apoio ao monitoramento da adesão dos países aos padrões de Basileia III;
 - d. Apoio aos padrões do GAFI/FATF contra terrorismo e lavagem de dinheiro;
 - e. Mercados de energia e *commodities* mais previsíveis, regulados (derivativos) e transparentes.
- 6) Apoio a energias limpas e acordos multilaterais:
- a. Energias limpas:
 - i. Parceria Global da Bioenergia;
 - ii. Apoio a infraestruturas limpas;
 - iii. Apoio ao uso de instrumentos financeiros a favor da sustentabilidade (finanças do clima).
 - b. Acordos multilaterais:
 - i. Convenção do Clima e Protocolo de Quioto;
 - ii. Apoio a um acordo vinculante na COP21 (Paris).
- i) Austrália – Brisbane (2014)

Desafios:

- 1) Crescimento lento e desemprego;
- 2) Riscos econômicos persistentes;
- 3) Epidemia de ebola na África.

Compromissos:

- 1) Apoio a medidas para promoção de crescimento e geração de empregos:
 - a. Fomento à infraestrutura, inclusive com apoio da iniciativa privada:
 - i. Iniciativa Global de Infraestrutura;
 - ii. *Hub* Global de Infraestrutura.
 - b. Incentivo à participação de países em desenvolvimento nas cadeias globais de valor;
 - c. Combate à desigualdade de gênero:
 - i. Redução da diferença salarial em 25%, até 2025.
 - d. Inclusão financeira:
 - i. Redução do custo das remessas de dinheiro para o exterior.
- 2) Apoio aos avanços regulatórios:
 - a. Aprimoramento constante da regulação financeira;
 - b. Monitoramento da reestruturação de dívidas soberanas;
 - c. Aprimoramento do plano de OCDE-G20 sobre erosão da base tributária e remessa de lucros (BEPS, na sigla em inglês);
 - d. Apoio ao plano de ação anticorrupção;
 - e. Aprimoramento das instituições financeiras internacionais:
 - i. Reconhecimento da participação dos emergentes no FSB;
 - ii. Reforma das quotas do FMI;
 - iii. Aumento de recursos disponíveis ao FMI.
 - f. Fortalecimento da OMC:

- i. Recuperação do prestígio da OMC;
 - ii. Reconhecimento da importância do entendimento entre EUA e Índia para aprovação do Acordo de Facilitação do Comércio (AFC);
 - iii. Compromisso com implementação do Pacote de Bali;
 - iv. Defesa da retomada da Rodada de Doha.
- g. Promoção da colaboração energética:
 - i. Princípios do G20 sobre colaboração energética;
 - ii. Plano de Ação para colaboração voluntária em eficiência energética.
- h. Mudança do clima:
 - i. Apoio à UNFCCC;
 - ii. Apoio à adoção de novo protocolo na COP21, em Paris (o que viria a ser o Acordo de Paris);
 - iii. Convite às partes da UNFCCC a apresentarem suas contribuições nacionalmente determinadas (NDC, na sigla em inglês);
 - iv. Mobilização de recursos financeiros, como o GCF.
- 3) Apoio à resposta coordenada à epidemia de ebola Serra Leoa, Libéria e Guiné:
 - a. Apelo para que instituições financeiras internacionais ajudem os países afetados a lidarem com os impactos econômicos da epidemia e por outras crises humanitárias.

j) Turquia – Antália (2015)

Desafios:

- 1) Crescimento lento e desemprego;
- 2) Sustentabilidade;
- 3) Crise migratória;
- 4) Economia digital;
- 5) Terrorismo.

Compromissos:

- 1) Políticas econômicas consistentes:
 - a. Política fiscal expansionista, mas equilibrada com sustentabilidade da dívida;
 - b. Reformas estruturais;
 - c. Rejeição do protecionismo;
 - d. Políticas sociais (educação, trabalho) voltadas à inclusão;
 - e. Apoio à infraestrutura (parcerias público-privadas, empréstimos de bancos multilaterais, financiamento baseado em ativos);
 - f. Apoio a pequenas e médias empresas;
 - g. Promoção do comércio global; monitoramento da OCDE, OMC e UNCTAD sobre medidas restritivas de comércio; cadeias globais de valor devem ser mais inclusivas; Apoio à implementação do Pacote de Bali (incluindo o AFC) e ao avanço da Agenda de desenvolvimento de Doha;
 - h. Reforço da resiliência financeira, conclusão do padrão internacional comum sobre capacidade total de absorção de perdas (TLAC, na sigla em inglês);
 - i. Apoio aos trabalhos do BEPS do G20-OCDE com vistas à modernização do sistema tributário internacional;

- j. Apoio à implementação do Plano de ação anticorrupção do G20 (2015-2016), aos Princípios Anticorrupção do G20 sobre dados abertos e aos Princípios do G20 para Promoção da Integridade em Licitações Públicas;
- k. Apoio à implementação da reforma das quotas do FMI acordadas em 2010 e da cesta de moedas que compõem os SDR;
 - l. Ação conjunta para reestruturação da dívida pública.
- 2) Compromissos internacionais devem ser seguidos:
 - a. Agenda 2030 e Plano de Ação de Adis Abeba;
 - b. Acordo de Paris:
 - i. Países do G20 encaminharam suas NDC pretendidas;
 - ii. Capacidades nacionais, responsabilidades comuns, porém diferenciadas;
 - iii. Transferência de tecnologias;
 - iv. Financiamento da adaptação.
 - c. Erradicação da pobreza;
 - d. Segurança alimentar;
 - e. Previsibilidade do mercado de energia.
- 3) Assistência aos migrantes:
 - a. Coordenação das respostas;
 - b. Assistência em educação, saúde e emprego;
 - c. Aumentar capacidade para receber fluxos migratórios.
- 4) Desenvolvimento da regulação digital:
 - a. Proteção à propriedade intelectual;
 - b. Redução da distância entre os países;
 - c. Proteção à privacidade das pessoas.
- 5) Condenação, em declaração à parte, aos atentados terroristas em Paris e Ancara (2015):
 - a. Apoio às resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) e à estratégia global de combate ao terrorismo da ONU;
 - b. Apoio à adoção das diretrizes do GAFI/FATF sobre combate ao financiamento do terrorismo.
- k) China – Hangzhou (2016)

Desafios:

- 1) Recuperação econômica com crescimento mais lento do que o desejável;
- 2) Persistência da volatilidade do mercado financeiro e dos preços das *commodities*;
- 3) Lento crescimento do comércio e investimentos, da produtividade e do emprego;
- 4) Tensões geopolíticas, refugiados, terrorismo e conflitos.

Compromissos:

- 1) Apoio aos novos catalisadores do crescimento:
 - a. Economias mais inovadoras:
 - i. Investimento em ciência e tecnologia;
 - ii. Aproveitar a Nova Revolução Industrial (exemplo: internet das coisas – *IoT, na sigla em inglês*);
 - iii. Fontes de energia diversificadas;
 - iv. Valorização do empreendedorismo.

- b. Economias mais sustentáveis:
 - i. Apoio à Agenda 2030 e Plano de Ação de Adis Abeba;
 - ii. Fontes de energia mais limpas;
 - iii. Construção de infraestruturas resilientes.
- 2) Articular as diferentes necessidades:
 - a. Políticas de curto prazo com sustentabilidade fiscal:
 - i. Reformas estruturais que respeitem peculiaridades nacionais;
 - ii. Articulação em tributação para evitar evasão (BEPS, do G20-OCDE);
 - iii. Apoio à discussão do Clube de Paris sobre dívida soberana;
 - iv. Apoio à conclusão da fixação dos parâmetros de Basileia III, sobre exigências de capital no setor bancário;
 - v. Apoio aos estudos conjuntos entre FMI, Banco de Compensações Internacionais (BIS, na sigla em inglês) e FSB, sobre parâmetros macroprudenciais.
 - b. Ativação da demanda com reformas para melhorar a produtividade;
 - c. Necessidades sociais com sustentabilidade ambiental;
 - d. Combate ao terrorismo;
 - e. Apoio ao GAFI/FATF;
 - f. Combate à corrupção: Apoio à UNCAC e seus mecanismos de revisão.
- 3) Rejeição ao protecionismo:
 - a. Incentivo ao comércio:
 - i. Trabalho pós-Nairóbi deve continuar em agricultura (acesso a mercado, apoio doméstico e subsídio à exportação), serviços e propriedade intelectual;
 - ii. ACF deve ser ratificado em 2016.
 - b. Incentivo aos investimentos: investimento em infraestrutura, envolvendo iniciativa privada, inclusive pequenas e médias empresas.
- 4) Geração de oportunidades:
 - a. Atenção especial a mulheres e jovens, em oportunidades como integração às cadeias globais de valor;
 - b. Redução da pobreza: valorização da agricultura familiar, gerando renda e garantindo segurança alimentar;
 - c. Incentivos a pequenas e médias empresas em áreas como e-commerce;
 - d. Inclusão digital com proteção de dados;
 - e. Reforma das instituições financeiras internacionais;
 - f. G20 comemora a implementação da reforma das quotas aprovada em 2010 e a inclusão do renminbi na cesta de moedas do FMI;
 - g. Promoção da industrialização na África e nos países mais pobres.

1) Alemanha – Hamburgo (2017)

Desafios:

- 1) Crescimento ainda fraco;
- 2) Aprimoramento financeiro e sanitário, resiliência mundial;
- 3) Aumento da sustentabilidade;
- 4) Assunção de responsabilidades.

Compromissos:

- 1) Políticas econômicas para múltiplos temas:
 - a. Políticas monetária e fiscal sustentáveis;
 - b. Reformas estruturais;
 - c. Promoção de comércio conforme regras multilaterais; discussão de e-commerce na OMC; promoção de investimentos;
 - d. Revisão dos excessos de capacidades da indústria siderúrgica;
 - e. Cadeias globais de valor devem ser promovidas respeitando padrões sociais, trabalhistas e ambientais;
 - f. Economia digital:
 - i. E-gov, inclusão digital, reduzindo desigualdades (etárias, de gênero, geográficas);
 - ii. Tecnologias seguras, transparentes, eficientes, aderentes às regras de propriedade intelectual e de privacidade;
 - iii. Criação de empregos novos e melhores, com treinamento e educação; apoio a políticas sociais que garantam transição de empregos.
- 2) Regulação financeira, reforma das instituições financeiras internacionais, cooperação tributária e sanitária:
 - a. Concluir regras de Basileia III e monitoramento pelo FSB da implementação de reformas financeiras nacionais;
 - b. Compromisso de revisão de quotas do FMI na reunião de revisão de 2019;
 - c. Apoio à implementação da BEPS (contra evasão fiscal);
 - d. Apoio à construção de capacidades para lidar com emergências sanitárias e ao papel coordenador da Organização Mundial da Saúde (OMS).
- 3) Adoção de medidas conforme Agenda 2030 e plano de ação de Adis Abeba:
 - a. Promoção de investimentos em energia limpa, inclusive com apoio de bancos multilaterais;
 - b. Saída dos EUA do Acordo de Paris, mas compromisso em ajudar países a reduzir suas emissões; países do G20 afirmam que o Acordo de Paris é irreversível;
 - c. Empoderamento de mulheres (trabalho, violência doméstica, direitos de propriedade, empreendedorismo);
 - d. Emprego rural de jovens, sobretudo na África, transparência dos mercados de alimentos para garantir segurança alimentar e estabilidade de preços;
 - e. Uso sustentável da água;
 - f. Redução de rejeitos marítimos.
- 4) Apoio a iniciativas para assumir responsabilidades mundiais:
 - a. África: parcerias em investimentos; harmonização com Agenda 2063 da União Africana;
 - b. Migrantes: população deslocada é pressão, mas pode trazer benefícios se o deslocamento for feito de forma segura e organizada; apoio de Organização Internacional para as Migrações (OIM), Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), Organização Internacional do Trabalho (OIT);
 - c. Combate à corrupção:
 - i. Apoio à UNCAC;
 - ii. Combate à corrupção relacionada ao tráfico de animais;

- d. Combate ao terrorismo: Apoio às ações da GAFI/FATF e à Resolução 2309 (2016) do CSNU.

m) Argentina – Buenos Aires (2018)

Desafios:

- 1) Futuro do trabalho;
- 2) Infraestrutura;
- 3) Futuro da alimentação;
- 4) Redução da desigualdade de gênero;
- 5) Resiliência econômica;
- 6) Resiliência sanitária;
- 7) Sustentabilidade.

Compromissos:

- 1) Apoio a medidas que permitam gerar empregos de qualidade e reduzir desigualdade:
 - a. Inovação para gerar novos trabalhos; transição acompanhada de políticas sociais;
 - b. Educação de qualidade;
 - c. Incentivar pequenas e médias empresas.
- 2) Melhorar o financiamento da infraestrutura.
 - a. Classificação de infraestrutura como uma classe de ativo;
 - b. Aprimoramento da mitigação de risco de mecanismos de financiamento.
- 3) Redução da fome com oferta sustentável:
 - a. Uso sustentável do solo e da água;
 - b. Formação de cadeias agroalimentares globais de valor;
 - c. Conjugação práticas tradicionais com novas tecnologias.
- 4) Redução da lacuna de gênero na força de trabalho em 25% até 2025.
- 5) Políticas econômicas, regulação e outros:
 - a. Políticas fiscal e monetária para estimular economia, sem descuidar da dívida;
 - b. Compromisso com reforma das quotas do FMI na revisão de 2019;
 - c. Apoio à implementação da BEPS;
 - d. Compromisso de regular criptoativos, em linha com padrões da GAFI/FATF, contra terrorismo e lavagem de dinheiro;
 - e. Investimento e comércio livre;
 - f. Combater corrupção; apoio a princípios de governança de empresas estatais; apoio à Convenção da OCDE de combate ao suborno de servidores públicos;
 - g. Repúdio ao terrorismo; cooperação contra uso de redes sociais por terroristas;
 - h. Apoio a migrantes com ajuda da OIM e do ACNUR.
- 6) Fortalecer sistemas nacionais de saúde e articulação internacional:
 - a. Sistemas de saúde eficientes;
 - b. OMS deve coordenar ações em face de questões sanitárias transnacionais.
- 7) Medidas de estímulo econômico devem ser compatíveis com redução de emissões.

n) Japão – Osaka (2019)

Os desafios e compromissos anunciados no Japão tiveram poucas diferenças em relação à cúpula anterior, com três exceções:

- 1) Criptoativos: conclusão de que os criptoativos não representam, por ora, riscos à economia mundial, mas continuarão a ser monitorados pelo FSB;
- 2) Pesca ilegal e não notificada: indicação de que esse tipo de prática representa uma ameaça para a sustentabilidade dos oceanos;
- 3) Comércio digital: compromisso (declaração à parte) de negociação de regras para o comércio digital na OMC.

o) Arábia Saudita – Riade (2020)

Realizada virtualmente. Precedida de encontro extraordinário virtual em março de 2020.

Desafios:

- 1) Pandemia de COVID-19;
- 2) Crescimento sustentável;
- 3) Redução de desigualdades.

Compromissos:

- 1) Coordenação de ações econômicas e sanitárias:
 - a. Apoio à adesão ao mecanismo COVAX Facility;
 - b. Apoio financeiro via bancos multilaterais para acesso a kits de testes;
 - c. Extensão da suspensão do serviço da dívida externa de determinados países;
 - d. Transparência sobre dívida; FSB deve monitorar respostas econômicas à pandemia;
 - e. Aumento da resiliência para enfrentamento de pandemias, inclusive aprimorando transparência nas informações;
 - f. Comércio deve continuar aberto;
 - g. Cadeias de suprimento e transporte devem ser garantidos.
- 2) Promoção da inovação e do investimento:
 - a. Arquitetura financeira internacional deve ser revista;
 - b. Promoção de investimento em infraestrutura;
 - c. Inovações financeiras responsáveis, seguindo parâmetros da GAFI/FATF;
 - d. Combater a corrupção; apoio convenção OCDE;
 - e. Tributação seguindo BEPS (OCDE-G20);
 - f. Água acessível e confiável para todos;
 - g. Segurança alimentar, com reforço da eficiência e da resiliência dos sistemas;
 - h. Apoio às conferências das partes do clima e da biodiversidade;
 - i. Apoio à plataforma da economia circular do carbono;
 - j. Apoio à transição energética na lógica dos 3E+S: *energy security, economic efficiency, environment and security*.
- 3) Apoio à Agenda 2030 e Plano de Ação de Adis Abeba:
 - a. Crescimento inclusivo e geração de empregos; monitoramento de eventuais práticas desumanas por OIT e OCDE;

- b. Empoderamento feminino; acesso a cargos de liderança ampliado; redução da diferença de acesso a mercado em 25% até 2025;
- c. Educação; assegurar continuidade do ensino, na pandemia;
- d. Turismo; auxiliar recuperação do setor, no contexto da pandemia;
- e. Migração e deslocamentos forçados; abordagem humanitária e enfrentamento das causas do deslocamento, com apoio de OIM e ACNUR.

p) Presidência *pro tempore* da Itália, 2021

A presidência *pro tempore* (PPT) italiana do G20, iniciada em dezembro de 2020, é marcada por um contexto de múltiplas dificuldades de âmbito global. De início, cita-se a pandemia de COVID-19, com impactos profundos na saúde em todo o planeta, além de consequências sociais, comerciais e econômicas, que agravaram problemas já existentes, como a mudança do clima e a desigualdade, óbices à prosperidade e ao crescimento global em todo seu potencial. O processo de globalização faz com que os problemas locais se convertam rapidamente em desafios globais; por outro lado, a reação aos problemas também é coordenada globalmente, com intercâmbio de boas práticas e desenvolvimento de ferramentas e tecnologias eficientes, inovadoras e sustentáveis. Assim, em um mundo cada vez mais interconectado, a ideia de multilateralismo ganha contornos cada vez mais concretos, com o G20 atuando como principal instância de cúpula entre chefes de Estado e de Governo para contribuir para a retomada do desenvolvimento.

A Cúpula de Roma buscou garantir resposta internacional rápida à pandemia, com facilitação do acesso a diagnósticos, tratamentos e vacinas, ao mesmo tempo que se busca construir um mundo capaz de enfrentar com resiliência choques sanitários similares no futuro, sem deixar de preocupar-se com temas econômicos, sociais, ambientais e tecnológicos. Nesse sentido, a PPT italiana foi estruturada em torno de três pilares de ação, amplos e interconectados: Pessoas, Planeta e Prosperidade.

- 1) Pessoas: a preocupação volta-se para os impactos da pandemia sobre as sociedades em todo o planeta, que além das milhões de vidas perdidas também sofre as consequências sobre empregos e relações sociais. Por meio de abordagens em curto, médio e longo prazo relacionadas às crises sanitária e econômica, buscou-se uma recuperação sustentável, justa, inclusiva e resiliente. Entre as medidas propostas destacam-se a erradicação da pobreza – alinhada ao 1º Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU –, a redução das desigualdades, o fortalecimento da proteção voltada à parcela mais vulnerável da população, a promoção do empoderamento feminino, a garantia de acesso universal à educação, a redistribuição de oportunidades e a redução de disparidades entre regiões.
- 2) Planeta: ressalta-se a urgência de garantir a sustentabilidade. Isso significa um comprometimento com a busca de soluções concretas, ambiciosas e duradouras diante da necessidade de assegurar os recursos do planeta para as gerações futuras em questões centrais como mudança do clima, degradação dos solos e a perda de biodiversidade, conforme preceitos dos ODS consubstanciados na Agenda 2030. Algumas das prioridades dentro desse pilar são a transição voltada para energias renováveis e uma recuperação verde, com foco em cidades inteligentes com novas ferramentas que visam à urbanização sustentável, com eficiência energética e mobilidade aperfeiçoada, em processo interligado à COP26, organizada algumas semanas após a Cúpula do G20.

- 3) Prosperidade: trata-se da necessidade de responder conjuntamente à severa crise para retomar o crescimento econômico e assegurar o desenvolvimento econômico-social. O G20 considera que a revolução digital é uma ferramenta fundamental, para atingir a prosperidade e uma melhor qualidade de vida. Contudo, é preciso que essa digitalização seja inclusiva e universal para que não agrave desigualdades. Por isso, é importante promover o desenvolvimento de uma infraestrutura adequada, que permita o acesso universal à *internet*, e a expansão generalizada de políticas voltadas para a alfabetização digital. O G20 reconhece o potencial da revolução tecnológica para o aumento da eficácia dos sistemas de saúde, a facilitação do compartilhamento de dados para fortalecer a capacidade de resposta à pandemia, o aumento da eficiência na distribuição das redes e sistemas de energia, o aumento do alcance de atividades educativas e, por fim, a amplificação de modelos de trabalho inteligentes e flexíveis.

Baseada nesses três pilares, a Itália priorizou uma rápida resposta internacional à pandemia, capaz de prover um acesso universal e justo a diagnósticos, medicamentos e vacinas, enquanto buscou aumentar a resiliência contra futuros choques relacionados à saúde. Além disso, o governo italiano apontou como prioridade a redução das desigualdades, o aumento do empoderamento feminino, a ênfase nas necessidades das novas gerações e a proteção das pessoas mais vulneráveis da sociedade. Buscou-se promover novos empregos, a rede de proteção social e a segurança alimentar em âmbito mundial. O combate à mudança do clima também recebeu papel de destaque durante a presidência italiana. Enfatizou-se a necessidade de melhor utilização de energias renováveis, bem como o comprometimento com a proteção ao meio ambiente, vistos como pré-requisitos para uma prosperidade sustentável. Abordou-se a necessidade de reduzir a exclusão digital e permitir que todos tenham acesso às ferramentas digitais, o que melhoraria, também, a produtividade.

Em 30 e 31 de outubro de 2021, realizou-se, em Roma, a Cúpula de Chefes de Estado e de Governo do G20, marcando o fim da presidência italiana e o início da presidência indonésia. A cúpula representou o ponto culminante de um ano de atividades, que incluiu mais de 170 eventos, entre reuniões ministeriais, reuniões dos GTs e dos grupos de engajamento. A Declaração de Roma dos Líderes do G20 condensou o compromisso em temas como: recuperação econômica; saúde; desenvolvimento sustentável; apoio a países vulneráveis; segurança alimentar; meio ambiente; energia e mudança do clima; empoderamento feminino; economia digital, etc.

Entre os principais resultados, os líderes do G20 acordaram manter o objetivo de limitar o aumento da temperatura em até 1,5°C comparado com os níveis pré-industriais; acelerar as ações voltadas para atingir a meta de zerar as emissões de gás de efeito estufa ou neutralidade de carbono até 2050; reafirmaram o comprometimento dos países desenvolvidos com o financiamento de US\$ 100 bilhões por ano para ações voltadas para o combate à mudança do clima, especialmente em países em desenvolvimento; implementar novas regras para um sistema internacional de taxaço mais justo e estável; avançar esforços para a melhoria e a maior rapidez do acesso a vacinas contra a COVID-19 em países de rendas média e baixa; e estabelecer uma Força-Tarefa Conjunta de Finanças e Saúde dentro do G20 para garantir financiamento para prevenção e aumento da capacidade de resposta a pandemias. Outros destaques, por área, foram:

Economia: Reconheceu-se que o avanço na vacinação e o apoio contínuo de políticas públicas permitiram a recuperação da atividade econômica, ainda que em ritmos muito distintos entre os países. Acordou-se a manutenção das medidas de apoio estabelecidas em Riade, com atenção à preservação da estabilidade financeira e da sustentabilidade fiscal de longo prazo, em atuação dos bancos centrais e dos ministérios de Finanças.

Saúde: Reconheceu-se a importância central da vacinação no combate à pandemia, e o G20 comprometeu-se em avançar esforços para garantir acesso universal a imunizantes, com atenção particular aos países de baixa e média renda. Para garantir que pelo menos 40% da população mundial estivesse vacinada até o final de 2021 e 70% até meados de 2022, houve compromisso com algumas medidas, como a remoção de restrições de fornecimento de vacinas e produtos médicos essenciais, o reforço de estratégias globais de apoio a pesquisa e desenvolvimento, o combate à desinformação acerca das vacinas e o apoio ao aumento da capacidade de fabricação local de vacinas, a exemplo dos centros de transferência de tecnologia como os estabelecidos na África do Sul, no Brasil e na Argentina. Foi estabelecida a Força-Tarefa Conjunta de Finanças e Saúde do G20, com o objetivo de intensificar o diálogo e a cooperação entre as autoridades de Finanças e da Saúde quanto à prevenção, preparação e resposta a pandemias (PPR, na sigla em inglês). Até o início de 2022, a força-tarefa deveria apresentar medidas para aperfeiçoar os sistemas de vigilância global, detecção e alerta precoce, algo fundamental diante da necessidade de reação rápida às pandemias.

Desenvolvimento sustentável: Há preocupação com os impactos da crise sanitária nos países em desenvolvimento. Os países do G20 reafirmaram compromisso com resposta global para acelerar a implementação dos ODS e apoiar recuperação sustentável, inclusiva e resiliente em todo o mundo, com reforço nas ações de implementação do Plano de Ação do G20 sobre a Agenda 2030 e do Apoio do G20 à Resposta e Recuperação do COVID-19 nos países em desenvolvimento, com base na Atualização de Roma de 2021, com particular atenção aos países mais vulneráveis.

Apoio a países vulneráveis: Os países do G20 saudaram as medidas de apoio aos países mais vulneráveis como os US\$ 45 bilhões em contribuições voluntárias, a disponibilização pelo FMI de US\$ 650 bilhões adicionais em SDR e a Iniciativa de Suspensão do Serviço da Dívida (DSSI, na sigla em inglês) do G20, beneficiando cerca de 50 países. Contudo, solicitaram ao FMI um novo Fundo Fiduciário para a Resiliência e Sustentabilidade (RST, na sigla em inglês), para fornecer financiamento acessível de longo prazo aos países de baixa renda.

Arquitetura financeira internacional: O G20 reiterou o compromisso de fortalecer a resiliência financeira de longo prazo e de apoio ao crescimento econômico inclusivo; o empenho em continuar o processo de reforma da governança do FMI, com revisão de quotas a ser definida até dezembro de 2023; e endossou as iniciativas para financiamento dos ODS.

Segurança alimentar: Os países do G20 encorajaram a adesão à Coalizão Alimentar lançada pela FAO como resposta aos impactos da pandemia. Reiterou-se o compromisso com a promoção de sistemas alimentares sustentáveis e resilientes e inovação agrícola, aumentando o acesso ao financiamento por meio de financiamento responsável, desenvolvendo e melhorando programas de alerta precoce, reduzindo a perda e o desperdício de alimentos ao longo da cadeia de produção alimentar, melhorando os meios de subsistência para pequenos proprietários e agricultores auxiliares e melhorando a integração da interface urbano-rural.

Meio ambiente: Os países do G20 saudaram o lançamento da Década das Nações Unidas para a Restauração do Ecossistema 2021-2030, reafirmaram a ambição compartilhada de alcançar uma de forma voluntária e declararam esforços para alcançar a Neutralidade da Degradação da Terra até 2030. O G20 comprometeu-se a fortalecer ações para deter e reverter, até 2030, a perda de biodiversidade e reafirmou o objetivo de reduzir 50% das terras degradadas até 2040 e de manter pelo menos 30% das terras e dos oceanos e mares como zonas de conservação ou de proteção. O G20 reforçou compromisso com combate à exploração predatória e ilegal de recursos naturais como pesca, madeira, mineração etc. Ademais, serão realizados esforços para plantar um trilhão de árvores até 2030. A proteção aos oceanos e à biodiversidade marinha mereceu menção

singularizada e o G20 reforçou seu compromisso com o tema no quadro da Convenção da ONU sobre Direito do Mar (CNUDM) e do sistema do Tratado da Antártica.

Energia e mudança do clima: O G20 reconheceu a relação entre energia e o processo de mudança do clima. O grupo reafirmou o compromisso com a plena e efetiva implementação da UNFCCC e do Acordo de Paris e com a cooperação na implantação e disseminação de tecnologias renováveis e de emissão zero ou baixa de carbono, possibilitando a eliminação gradual de investimentos em nova capacidade de geração de energia a carvão. Reafirmou-se o compromisso de Pittsburgh (2009) para a eliminar os subsídios aos combustíveis fósseis e comprometeram-se a encerrar o financiamento público internacional para geração de energia a carvão até o final de 2021. Além disso, os líderes do G20 reiteraram o compromisso de manter a segurança energética, ao mesmo tempo que lidam com a transição para um modelo mais sustentável.

Financiamento sustentável: Criou-se o GT de Finanças Sustentáveis do G20 (SFWG) e foi endossado o Roteiro de Finanças Sustentáveis do G20, documento plurianual voltado para a ação, de natureza voluntária e flexível, que subsidiará a agenda mais ampla do G20 sobre clima e sustentabilidade.

Tributação internacional: Chegou-se a um acordo político, conforme estabelecido na Declaração sobre uma Solução de Dois Pilares para Abordar os Desafios Fiscais decorrentes da Digitalização da Economia e no Plano de Implementação Detalhado, no quadro das medidas contra BEPS.

Igualdade de gênero: Os países do G20 comprometeram-se a implementar o Roteiro do G20 para melhorar a qualidade e a quantidade do emprego feminino, com um foco particular em diminuir a disparidade de gênero em salários. Foi realizada a primeira conferência do G20 sobre o Empoderamento Feminino, na busca de medidas concretas em direção a uma abordagem sistêmica e transversal à igualdade de gênero nas políticas nacionais, com ferramentas de implementação adequadas.

Emprego, proteção social e educação: Reconhecendo as consequências da pandemia sobre o agravamento das desigualdades no mercado de trabalho, as partes comprometeram-se a fortalecer seus sistemas de proteção social, conforme os Princípios de Política do G20 para Garantir o Acesso à Proteção Social Adequada para Todos em um Mundo de Trabalho em Mudança e a garantir acesso à educação de qualidade a todos, sobretudo a mulheres, meninas e alunos vulneráveis.

Migração e deslocamento forçado: O G20 expressou preocupação com efeitos da pandemia sobre migrantes e refugiados e, ao mesmo tempo, com a prevenção da migração irregular e tráfico humano. Os países-membros comprometeram-se a apoiar medidas de inclusão dos migrantes, respeitando seus direitos humanos e suas liberdades fundamentais. O G20 tomou ciência do Relatório Anual de Políticas e Tendências de Migração Internacional e Deslocamento Forçado de 2021 para o G20, preparado pela OCDE em cooperação com a OIT, a OIM e o ACNUR.

Regulamentação financeira: O tema foi abordado sob a perspectiva das lições aprendidas com a pandemia. As partes declararam empenho em fortalecer a resiliência do setor de intermediação financeira não bancária (NBFI, na sigla em inglês) e em avaliar e abordar as vulnerabilidades dos fundos de mercado monetário (MMF, na sigla em inglês) em suas jurisdições, reconhecendo a necessidade de adaptar as medidas para as circunstâncias específicas de cada jurisdição e tendo em conta as considerações transfronteiriças. O G20 pediu que a operação de *stablecoins* globais ocorra apenas depois que estejam plenamente regulamentados.

Comércio e investimentos: As partes reafirmaram compromisso com a reforma da OMC e com uma 12ª Conferência Ministerial (MC12) da OMC produtiva e bem-sucedida para revitalizar a organização.

Investimento em infraestrutura: O G20 reconheceu a importância dos investimentos em infraestrutura para a recuperação econômica e estendeu o mandato do *Global Infrastructure Hub* até o final de 2024.

Produtividade: O G20 reconhece o potencial da digitalização para o incremento da produtividade e endossa o Menu de Opções de Políticas do G20 – Transformação Digital e Recuperação da Produtividade, que lista opções de políticas e boas práticas para aproveitar esse potencial.

Economia digital, ensino e pesquisa: Reconhecendo a importância da tecnologia e da inovação para recuperação global e para desenvolvimento sustentável, o G20 comprometeu-se a fortalecer a cooperação para transformação digital da economia e a apoiar a inclusão das micro, pequenas e médias empresas (MPMEs) e a alfabetização digital. Foi criada a Liga de Inovação do G20, plataforma que permite a iniciativas multilaterais impulsionar parcerias e colaboração em novas tecnologias e aplicações e houve compromisso com a implementação dos Princípios de Inteligência Artificial do G20.

Inclusão financeira: O G20 comprometeu-se a aumentar a inclusão financeira de grupos sociais vulneráveis e de MPMEs.

Hiato digital: Os líderes decidiram promover o acesso universal e acessível à conectividade para todos até 2025. Ademais, ressaltaram a transformação da Força-Tarefa de Economia Digital em um GT, em agosto de 2021, para apoiar temas como: transformação digital para o crescimento sustentável; apoio à inovação para cidades inteligentes; conectividade e inclusão social; livre fluxo de dados entre os países; digitalização de serviços públicos; identidade digital. Foram endossadas as Diretrizes do G20 para o Financiamento e Promoção da Conectividade de Banda Larga de Alta Qualidade para um Mundo Digital, desenvolvidas com o apoio da OCDE. A Força-Tarefa de Economia Digital foi transformada em um GT.

Turismo e Cultura: Os membros do G20 apoiaram as Diretrizes de Roma do G20 para o Futuro do Turismo e comprometeram-se a tomar medidas para cumprir seus objetivos, em particular no que diz respeito à mobilidade segura e viagens contínuas e à sustentabilidade e digitalização. O grupo reconheceu a importância da cultura para resiliência e regeneração das sociedades e comprometeu-se a continuar a cooperação cultural do G20.

Anticorrupção: O G20 reafirmou sua disposição no combate à corrupção e adotou o Plano de Ação Anticorrupção 2022-2024, com ênfase na questão do suborno estrangeiro. Ademais, as partes endossaram os Princípios de Alto Nível do G20 sobre Corrupção relacionada ao Crime Organizado, Combate à Corrupção no Esporte e Prevenção e Combate à Corrupção em Emergências, e adotamos o Relatório de Prestação de Contas Anticorrupção do G20.

Ao final, a Declaração de Roma trouxe a definição das presidências seguintes, que seriam a Indonésia, em 2022, a Índia, em 2023, e o Brasil, em 2024.

q) Presidência *pro tempore* da Indonésia, 2022

A Indonésia assumiu a presidência do G20 em dezembro de 2021, ao final da Cúpula de Roma, marcando o fim da PPT italiana. Foi a primeira vez, desde a criação do G20, em 1999, que o país assumiu a PPT-G20 (período de dezembro de 2021 a novembro de 2022). Originalmente, a Indonésia assumiria a PPT 2022-2023 do G20, mas, como o período coincidiria com a presidência do país na ASEAN, foi acordada uma troca com a Índia.

A presidência indonésia inseriu-se em contexto de crise e de enfraquecimento da economia global, caracterizado pela alta de preços de alimentos e energia e pela interrupção das cadeias

globais de valor – reflexos não só da pandemia, mas também do conflito russo-ucraniano. Para fazer frente a esses desafios e avançar na implementação da Agenda 2030 e seus ODS, a PPT Indonésia elegeu o tema “*Recover Together Recover Stronger*” e elencou três prioridades: Arquitetura da Saúde Global; Transformação Digital da Economia; e Transição Energética Sustentável, conforme os detalhes a seguir:

- 1) Arquitetura Global de Saúde: Diante da continuidade da pandemia de COVID-19, o país defendeu a necessidade de implementação plena e eficaz da Estratégia Global de Vacinação. Para isso, a presidência indonésia destacou ser imprescindível preencher lacunas de financiamento e de fornecimento, além de aumentar a capacidade de países de baixa renda de distribuir e aplicar vacinas. Ademais, estabeleceu como meta avançar o tema de acesso inclusivo à saúde (*inclusive health care*).
- 2) Transformação Digital da Economia: A Indonésia destacou a desigualdade digital como consequência de desigualdades socioeconômicas mais amplas e defendeu que políticas públicas focadas no tema devem ser multidimensionais, abrangendo as dimensões tecnológica, econômica, educacional e social. Enfatizou, ainda, a necessidade de se discutir, no âmbito multilateral, a regulação de novas tecnologias, garantindo a participação e a voz dos países em desenvolvimento.
- 3) Transição Energética Sustentável: O país buscou dar ênfase às matrizes energéticas renováveis, indicador fundamental do progresso em direção à neutralidade de carbono. Atentou para a necessidade de aceleração e alinhamento de fluxos financeiros públicos e privados nos esforços de emissões líquidas zero e de consecução dos ODS, destacando o papel do G20 nesse processo.

A PPT da Indonésia criou, ainda, novos grupos de engajamento, dentre eles o SAI20 e R20. O SAI20 tem como objetivo a promoção de transparência e responsabilidade em práticas de boa governança, de modo a fortalecer a confiança da sociedade nas instituições democráticas. Assim, as SAI devem atuar como parceiros dos governos do G20 para monitorar e aperfeiçoar o desempenho e a responsabilidade de agências do setor público, bem como a eficácia de seus programas e políticas. O R20, por sua vez, busca ser uma plataforma global por meio da qual líderes religiosos podem expressar preocupações e dar voz a valores morais, espirituais e civilizadores comuns. O grupo reuniu-se dias antes da Cúpula de Bali e tem como objetivo a prevenção do uso político da identidade como uma arma de guerra.

A PPT indonésia apoiou, por fim, a proposta do secretário-geral da Nações Unidas (SGNU) de realização de cúpula de periodicidade bienal com membros do G20 e do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), além do próprio SGNU e líderes de instituições financeiras internacionais.

A Cúpula de Bali ocorreu entre 15 e 16 de novembro de 2022 e marcou o fim da PPT indonésia do G20, a qual se seguirão as presidências da Índia, em 2023, do Brasil, em 2024 e da África do Sul, em 2025.

Em seu discurso de abertura, o presidente da Indonésia, Joko Widodo, enfatizou a importância de construção de uma ordem mundial mais justa, igualitária e sustentável, baseada na liberdade, na paz e na justiça social. Afirmou que a PPT indonésia buscou estimular a adoção de ações concretas no âmbito multilateral, sobretudo no que se refere ao desenvolvimento sustentável e à mudança do clima, dando voz e oportunidade aos países em desenvolvimento.

Na qualidade de convidados especiais, estiveram presentes na Cúpula os chefes de Estado e de Governo da Espanha (Pedro Sánchez), dos Países Baixos (Mark Rutte), de Ruanda (Paul Kagame), do Senegal (Macky Sall), dos Emirados Árabes Unidos (Mohamed bin Zayed Al

Nahyan) e de Singapura (Lee Hsien Loong), além do ministro de Relações Exteriores do Suriname e do enviado especial de Fiji. O presidente da Ucrânia (Volodymyr Zelensky) participou virtualmente.

A despeito de divergências de visões quanto ao conflito russo-ucraniano entre os membros do G20⁴⁶², logrou-se chegar a um consenso sobre a declaração final. Assim, a Declaração de Bali destacou alguns dos desafios a serem enfrentados e dos compromissos assumidos pelos países do agrupamento. Entre os principais resultados, os líderes do G20 acordaram manter o objetivo de limitar o aumento da temperatura em até 1,5°C comparado com os níveis pré-industriais. Também reiteraram o compromisso de implementação do Pacto Climático de Glasgow, bem como dos resultados de COP anteriores, em particular a COP26, incluindo a revisão e o fortalecimento de suas respectivas NDC.

Desafios:

- 1) Crises globais multidimensionais sem precedentes:
 - a. Efeitos devastadores da pandemia de COVID-19, mudança do clima e seus impactos na economia mundial, níveis elevados de pobreza, lenta recuperação global e falha na implementação dos ODS;
- 2) Guerra na Ucrânia:
 - a. Os países recordaram a Resolução do CSNU ES11/1, de março de 2022, aprovada com 141 votos a favor, cinco contra, 35 abstenções e doze ausências, que condenou a agressão da Rússia à Ucrânia e demandou a retirada completa e incondicional de tropas russas do território ucraniano; a maioria dos membros⁴⁶³ condenou a guerra por suas consequências humanitárias e seus efeitos negativos sobre a economia global, como a interrupção de cadeias globais de valor e a elevação de riscos financeiros.

Compromissos: “Recover Together, Recover Stronger”

- 1) Políticas macroeconômicas ágeis e flexíveis:
 - a. Fomentar investimentos públicos e reformas estruturais, promover investimentos privados e fortalecer o comércio multilateral e a resiliência de cadeias globais de suprimentos de modo a sustentar crescimento econômico de longo prazo, inclusive e verde;
 - b. Ênfase na sustentabilidade fiscal de longo prazo e no compromisso dos bancos centrais com a estabilização de preços.
- 2) Segurança Alimentar e Energética:
 - a. Tomar medidas voltadas ao apoio à estabilidade de mercados, fornecendo auxílio temporário e específico para mitigar os impactos da elevação de preços, fortalecendo o diálogo entre produtores e consumidores;
 - b. Elevar os níveis de trocas comerciais e de investimentos para atender, no longo prazo, a demanda por alimentos e segurança alimentar.
- 3) Investimentos em países de renda baixa:

⁴⁶² Notadamente a própria Rússia.

⁴⁶³ O texto final da Declaração de Bali deixa claro, no Ponto 3, que foram emitidas opiniões e análises distintas, a respeito do conflito russo-ucraniano. Apesar disso, chegou-se a dois consensos: 1) o reconhecimento de que o G20 não é o fórum adequado para discussão de questões relativas à segurança; e 2) que, apesar disso, questões de segurança têm consequências significativas para a economia global.

- a. Financiar investimentos em países de renda baixa por meio de uma variedade de canais de financiamento, incluindo a catalisação de investimentos privados para apoiar a consecução dos ODS.

Outros destaques, por área, foram:

Mudança do Clima: Os países saudaram os avanços na conformação do Marco Global da Biodiversidade Pós-2020 (GBF, na sigla em inglês) e conclamaram os demais países a finalizar e adotar o GBF de modo a realizar a Visão 2050 “Vivendo em Harmonia com a Natureza”, acordado no âmbito da Convenção das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica (CDB)⁴⁶⁴. Por fim, enfatizaram a importância da implementação dos objetivos estabelecidos pela UNFCCC, CDB e Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca (CNUCD). Também reiteraram o compromisso conjunto do G20 de reduzir a degradação de florestas para 50% em 2040, de modo voluntário, e enfatizaram a necessidade de mobilizar fundos para o financiamento de ações de combate à mudança do clima. Por fim, os países do G20 reconhecem os riscos macroeconômicos que podem advir da mudança do clima e se comprometem a continuar a discutir custos e benefícios.

Segurança alimentar: Mencionando iniciativas anteriores do G20, como a Declaração de Matera, os países reiteraram compromissos de implementação da abordagem “*One Health*”, de intensificação de pesquisas sobre ciência e tecnologia dos alimentos e de melhorias de capacidade de *stakeholders* que compõem a cadeia global de suprimento de alimentos, em particular mulheres, jovens e pequenas empresas, além de produtores locais. Também saudaram os acordos mediados pela ONU e pela Turquia, em julho de 2022 – a Iniciativa do Mar Negro de Comércio de Grãos e o Memorando de Entendimento sobre a Promoção de Produtos Alimentícios e Fertilizantes Russos para os Mercados Globais – que garantiram a manutenção do fluxo de bens agrícolas e alimentícios nos Corredores Humanitários estabelecidos pela União Europeia (UE).

Energia: Os países reafirmaram o compromisso de implementação das metas do ODS 7, em particular a garantia de acesso à energia e a erradicação da pobreza energética; foram mencionados dois documentos – “*Bali Compact*” e “*Bali Energy Transition Roadmap*” – que deverão orientar os trabalhos do G20 em direção a mercados de energia mais transparentes e estáveis.

Pesca: Erradicar a pesca ilegal, não declarada e desregulada, em observância ao Acordo sobre Subsídios à Pesca da OMC, cuja entrada em vigor é esperada pelos países do G20.

Saúde: Os países do G20 reiteraram seu compromisso de promoção de políticas que favoreçam a conformação futura de uma Cobertura Universal de Saúde, no marco dos ODS. Diante da continuidade da pandemia de COVID-19 e da recente declaração da *monkeypox* (varíola dos macacos) como Emergência de Saúde Pública Internacional, os países reafirmaram a importância do fortalecimento de seus sistemas nacionais de saúde, enfatizando a necessidade de acesso igualitário a medidas de contenção de pandemias. Reconheceram, ainda, o progresso alcançado pelo ACT-A.

COVID-19: Os países atentaram para o fato de que o Painel Independente de Alto Nível do G20, bem como a OMS e o Banco Mundial, estimam uma lacuna de cerca de US\$ 10 bilhões no provimento de recursos ao Fundo Intermediário Financeiro (FIF) para Prevenção, Preparação e

⁴⁶⁴ A primeira parte da COP15 da CDB foi realizada em formato virtual, em outubro de 2021, e presidida pela China. A segunda parte da COP15 da CDB será realizada entre os dias 5 e 17 de dezembro de 2022, em Montreal, Canadá.

Resposta a Pandemias⁴⁶⁵, ou “Fundo da Pandemia”. Os países saudaram as promessas de financiamento feitas por atuais doadores (aproximadamente US\$ 1,4 bilhões) e encorajaram novas doações. Reconheceram, por fim, a necessidade de fortalecimento das capacidades de produtores locais e regionais de vacinas de modo a garantir o acesso à imunização, a qual reconhecem como bem público global.

Finanças: No marco do mandato da Força-Tarefa Conjunta de Finanças e Saúde (co-liderada pela PPT atual e a PPT anterior – Itália e Indonésia), estabelecida durante a PPT da Itália, os países destacaram a importância da contínua colaboração entre ministros das finanças e da saúde; exortaram o estabelecimento de um plano de trabalho para 2023. Por fim, saudaram o estabelecimento do GT sobre Finanças Sustentáveis; também endossaram o *G20 Financial Inclusion Framework on Harnessing Digitalization to Increase Productivity and Foster a Sustainable and Inclusive Economy for Women, Youth and MSMEs* ou *Yogyakarta Financial Inclusion Framework*, orientado pelo Plano 2020 de Ação sobre Inclusão Financeira do G20.

Transformação digital: Reconheceram a importância da transformação digital na consecução dos ODS da Agenda 2030, uma vez que a conectividade digital de alta qualidade é essencial para a inclusão e para a transformação digitais; nesse sentido, um ambiente virtual resiliente e seguro é imprescindível para elevar a confiança na economia digital. Os países reconheceram a importância de políticas que criam uma economia digital não discriminatória, inclusiva, aberta e justa, que incentive o uso de novas tecnologias, inclusive no ambiente de negócios, tanto para facilitar o trabalho de empresas e empreendedores quanto para empoderar consumidores. Os países defenderam a importância de estratégias de combate a campanhas de desinformação, a ameaças cibernéticas e ao abuso virtual.

Arquitetura financeira internacional: O G20 reiterou o compromisso de fortalecer a resiliência financeira de longo prazo e de apoio ao crescimento econômico de forma inclusiva. Os países do G20 declararam empenho em continuar o processo de reforma da governança do FMI, com revisão de quotas a ser definida até dezembro de 2023; e endossou as iniciativas para financiamento dos ODS. Os países declaram seu apoio à implementação contínua do *G20 Roadmap for Enhancing Cross-Border Payments*, voltado à facilitação de transações transfronteiriças; saudaram, ainda, a *G20 TechSprint 2022*, uma iniciativa conjunta G20-BISIH⁴⁶⁶, que contribuiu para o debate sobre a implementação de *Central Bank Digital Currencies* (CBDCs).

Recuperação econômica: Sob o lema “*Recover Together, Recover Stronger*”, os países do G20 comprometeram-se a implementar políticas equilibradas, planejadas e transparentes de modo a garantir uma recuperação econômica sustentável e de acordo com o caso concreto. Também se comprometeram a adotar medidas temporárias e objetivas, para sustentar o poder aquisitivo dos mais vulneráveis e mitigar o impacto da elevação de preços de *commodities*, em particular da energia e de alimentos.

Regras tributárias e criptoativos: Os países reiteraram seu compromisso de implementação do *International Tax Package OCDE/G20*, que se baseia em dois pilares; saudaram, ainda, o progresso na implementação do pilar 1 e o avanço no pilar 2 do pacote, o *Global Anti-Base*

⁴⁶⁵ O Fundo foi criado pelo Banco Mundial, em julho de 2022, com o objetivo de prover financiamento de longo prazo adicional, de modo a complementar o trabalho de instituições já existentes no auxílio a países de menor renda no contexto de prevenção, preparação e resposta a pandemias. Quando de seu estabelecimento, foram anunciados aportes financeiros da ordem de US\$ 1 bilhão, com contribuições de EUA, UE, Indonésia, Alemanha, Reino Unido, Singapura e, ainda, de entidades privadas, como a Fundação Gates e o *Welcome Trust*.

⁴⁶⁶ *Bank for International Settlements Innovation Hub* (BISIH): *Hub* de inovação criado pelo Banco de Compensações Internacionais (BIS, na sigla em inglês) com o propósito de servir como ponto focal de uma rede de especialistas em inovação de bancos centrais, com eventos regulares de troca de experiências e conhecimento na área.

Erosion/GloBE Model Rules. Também conclamaram a finalização do pilar 1 por parte do Quadro Inclusivo sobre BEPS da OCDE/G20, resolvendo questões pendentes de modo a avançar a assinatura de uma convenção multilateral sobre o tema no primeiro semestre de 2023. Por fim, também saudaram a adoção do *Crypto-Asset Reporting Framework*, adição importante aos parâmetros globais para o intercâmbio automático de informações.

Países de renda baixa/média: O G20 saudou os compromissos financeiros da ordem de US\$ 81,6 bilhões angariados por meio do canal voluntário dos SDR e exortou novas contribuições de modo a atingir a meta global de US\$ 100 bilhões. Saudaram, ainda, a operacionalização do RST, administrado pelo FMI, cujo objetivo é auxiliar países de renda baixa, países pequenos e países de renda média que sejam vulneráveis a lidar com desafios estruturais e de longo prazo que possam apresentar riscos macroeconômicos, como, por exemplo, a pandemia e a mudança do clima. Por fim, os países comprometeram-se a engendrar esforços adicionais na implementação do Marco Comum sobre Tratamentos da Dívida além da DSSI, criado pelo G20 para suspender temporariamente os pagamentos oficiais da dívida de países mais pobres. Os países reconheceram avanços concretos do DSSI quanto às dívidas do Chade e da Zâmbia.

Igualdade de gênero: Os países do G20 reiteraram seu compromisso de implementação do Roteiro do G20 em direção à e além da Meta de Brisbane, de modo a promover a inclusão financeira e o acesso a tecnologias digitais, incluindo a questão da distribuição desigual de cuidados não remunerados e de trabalho doméstico, com foco em diminuir a disparidade salarial entre os gêneros. Reforçaram o comprometimento com a eliminação da violência de gênero e com a promoção do acesso igualitário de meninas e mulheres à educação inclusiva e de qualidade, com ênfase no aumento da participação de mulheres nas STEM (Ciência, Tecnologia, Engenharia e Matemática) e no fortalecimento de lideranças femininas. Saudaram o trabalho que vem sendo realizado pela Aliança EMPOWER e expressaram apoio à futura realização de nova edição da Conferência Ministerial do G20 sobre Empoderamento Feminino.

Além disso, a PPT indonésia esforçou-se em compilar as submissões nacionais (projetos) e as colaborações coordenadas de membros do G20, de países convidados e de organizações regionais e internacionais, o que resultou na plataforma “*G20 Action for Strong and Inclusive Recovery*”.

r) Presidência *pro tempore* da Índia, 2023

i. Reuniões de Ministros das Finanças e Governadores dos Bancos Centrais e de Ministros das Relações Exteriores do G20

Como principais pontos das reuniões de Ministros das Finanças e dos Governadores dos Bancos Centrais e dos Ministros das Relações Exteriores do G20, notam-se:

- 1) as discussões e as diferenças entre os membros quanto à postura a ser adotada diante da guerra na Ucrânia e à censura à Rússia – o que implicou que as reuniões não tivessem declarações finais⁴⁶⁷, devido à falta de consenso, mas apenas um documento único que

⁴⁶⁷ Não houve uma declaração final, porque a China se recusou a condenar a Rússia pela guerra na Ucrânia. Os documentos elaborados pela Índia afirmam que “a maioria dos membros condena veementemente a guerra na Ucrânia” e que houve “diferentes avaliações sobre a situação” e diferentes atitudes quanto às sanções. Ainda, vale ressaltar que o resultado foi similar ao da Cúpula do G20 de Bali, em novembro de 2022, quando a Indonésia também emitiu uma declaração da presidência reconhecendo as diferenças.

compilou o resumo elaborado pela presidência (*chair's summary*) e os resultados das reuniões (*outcome document*);

- 2) os debates sobre o efeito da guerra na Ucrânia nas cadeias de suprimento de alimentos e de energia, bem como a inflação decorrente dessas restrições na oferta;
- 3) os comentários sobre os efeitos da guerra da Ucrânia na economia global;
- 4) a referência à trágica perda de vidas e à destruição causada pelos terremotos na Turquia e na Síria;
- 5) o progresso insuficiente nos esforços de alívio das dívidas dos países emergentes e dos países de menor desenvolvimento relativo;
- 6) a necessidade de se estabelecer um sistema internacional de tributação moderno e adaptado ao século XXI, por exemplo, a aplicação de impostos e taxas sobre as atividades de grandes companhias de tecnologia;
- 7) os debates sobre mudanças do clima e promoção do desenvolvimento sustentável; e
- 8) a defesa de uma OMC eficiente, que governe um sistema multilateral de comércio baseado em regras, não discriminatório, justo, aberto, inclusivo, sustentável e transparente.

ii. Primeira Reunião dos Ministros de Finanças e dos Governadores dos Bancos Centrais

A primeira Reunião dos Ministros das Finanças e dos Governadores dos Bancos Centrais do G20, sob a presidência da Índia, ocorreu em fevereiro de 2023, em Bengaluru, na Índia. Houve compromisso de aprimorar a cooperação política internacional e de direcionar a economia global para um crescimento econômico forte, equilibrado e sustentável.

Os ministros presentes entenderam que houve uma modesta melhora na economia global, conquanto o crescimento continue lento e haja persistência de riscos negativos, como a inflação elevada, o ressurgimento da pandemia de COVID-19 e as condições financeiras mais apertadas, que podem piorar a vulnerabilidade decorrente do endividamento de mercados emergentes e de economias em desenvolvimento. Ademais, reiterou-se a necessidade de políticas monetárias, fiscais, financeiras e estruturais para promover o crescimento e manter a estabilidade macroeconômica e financeira. Defendeu-se que haja esforço contínuo para aprimorar a cooperação para alcançar as metas da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

Discutiram-se, também, a insegurança alimentar e os esforços da FAO e do Banco Mundial no tema. Outro assunto tratado foi o trabalho dos bancos multilaterais de desenvolvimento, como fontes de financiamento alternativo e como instituições financeiras estáveis.

Os ministros reconheceram o relatório sobre a revisão acionária de 2020 do BIRD e sobre a revisão a ser feita em 2025. Ainda, apresentou-se o compromisso de manter uma Rede de Segurança Financeira Global efetiva, baseada em um FMI capitalizado de maneira adequada. Nesse sentido, houve reafirmação do empenho na revisão das quotas do FMI e na reforma da governança do fundo, notadamente a 16ª Revisão Geral de Quotas, que foi concluída em dezembro de 2023.

No que se refere às implicações macrofinanceiras da potencial introdução e da adoção generalizada das CBCDs e seus efeitos em pagamentos transfronteiriços, bem como no mercado monetário e no sistema financeiro, manifestou-se preocupação com a sustentabilidade dos fluxos de capitais e interesse no desenvolvimento de mercados de capitais em moedas locais.

Por fim, os representantes russos e chineses recusaram-se a tratar do tema da Ucrânia na reunião, porque “o seu mandato limita-se a tratar de temas econômicos e financeiros”. Houve menção, no resumo da presidência, aos efeitos adversos que a guerra na Ucrânia teve sobre a

economia global, e reiteraram-se as posições nacionais como as expressas em outros fóruns, incluindo o CSNU e a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU).

iii. Reunião dos Ministros das Relações Exteriores

A Reunião dos Ministros das Relações Exteriores do G20 ocorreu em 1º e 2 de março de 2023, em Nova Delhi, na Índia. No documento da presidência, mencionou-se a necessidade de defender os princípios da Carta da ONU e do Direito Humanitário Internacional. Discutiu-se como a arquitetura de governança internacional tem promovido a cooperação internacional em problemas globais e como a ordem global internacional sofreu mudanças dramáticas desde a Segunda Guerra Mundial, devido a diversos processos, como a descolonização, os avanços tecnológicos e ao crescimento econômico. Reconheceu-se que os desafios atuais são interconectados, o que requer um tratamento global, por meio de um multilateralismo revigorado, de reformas nessa estrutura de governança e da cooperação internacional. O multilateralismo revigorado seria necessário para tratar, adequadamente, os desafios globais do século XXI e para tornar a governança global mais representativa, efetiva e transparente.

Reafirmou-se a importância da implementação da Agenda 2030 e do desenvolvimento econômico inclusivo, “sem deixar ninguém para trás”. Debateram-se os desafios para a segurança alimentar global, exacerbados pelos atuais conflitos e tensões. Afirmou-se que se faz necessário promover a disponibilidade, a acessibilidade, a sustentabilidade, a equidade e o fluxo transparente de alimentos e produtos agrícolas, incluindo fertilizantes, para combater a fome e a desnutrição. Reiterou-se o apoio a um comércio agrícola aberto, transparente, inclusivo, previsível e não discriminatório. Reconheceu-se o efeito de desigualdade de gênero sobre o acesso aos sistemas alimentares. Ademais, ressaltou-se a importância da implementação da Iniciativa do Mar Negro de Comércio de Grãos e do Memorando de Entendimento entre a Rússia e o Secretariado da ONU, que foi negociado em 2022, para reduzir a insegurança alimentar global.

Os ministros ressaltaram o compromisso de implementar o Acordo de Paris, de buscar o objetivo da UNFCCC e de fortalecer ações para conter a perda de biodiversidade até 2030.

Outro assunto de destaque foi a discussão sobre a necessidade de tomar ações coletivas para fortalecer a prevenção, preparação e resposta a emergências de saúde. Ademais, discutiu-se a importância da OMS e o apoio ao processo de negociação e de adoção de um novo instrumento para fazer frente a futuras pandemias e de emendas ao Regulamento Sanitário Internacional (RSI, 2005). Ainda, reiterou-se o apoio ao Fundo de Pandemias lançado pelo próprio G20. Reafirmou-se a necessidade de atenção política contínua à saúde global, alcançando e sustentando a cobertura universal de saúde, implementando abordagem *One Health*.

Debateu-se o mal uso das tecnologias para propósitos terroristas e condenou-se o terrorismo em todas as suas formas e manifestações. Reiterou-se o compromisso de combater a corrupção, bem como de conter as cadeias globais de suprimento de drogas ilícitas.

Discutiu-se a economia digital e a necessidade de qualificar a força de trabalho. Também, mencionaram-se os impactos da pandemia de COVID-19 e de outras crises sobre mulheres e meninas, bem como o papel central destas na recuperação econômica e social com resiliência.

Cabe notar, que os representantes russos e chineses recusaram-se a tratar do tema da Ucrânia, na reunião de ministros das Relações Exteriores, porque “o G20 não é o fórum adequado para resolver assuntos de segurança”.

À margem da reunião, houve o primeiro encontro bilateral entre Antony Blinken e Sergey Lavrov, sem resultados concretos, mas apenas declarações sobre conversações produtivas entre

EUA e Rússia. Outro encontro bilateral relevante foi o dos ministros das Relações Exteriores da China e da Índia, que discutiram os desafios na relação bilateral, particularmente a paz e a tranquilidade nas áreas de fronteira. Houve a sinalização de um degelo no relacionamento, tenso desde os atritos de 2020, na região de Ladakh. Ademais, houve uma reunião entre os ministros das Relações Exteriores da China, Índia, Austrália e Japão.

Por fim, notaram-se tensões entre China e EUA, oriundas de patrulhas marítimas dos EUA no estreito de Taiwan e do caso dos balões chineses derrubados sobre os EUA e o Canadá pouco antes da reunião do G20.

iv. Participação do ministro Mauro Vieira

O chanceler brasileiro, Mauro Vieira, participou de duas sessões de discussões na Reunião dos Ministros das Relações Exteriores do G20 sob a presidência indiana.

Na “Sessão 1: Fortalecimento do multilateralismo e a necessidade de reformas / segurança alimentar”, o ministro reiterou que o Brasil voltou a ter voz ativa no sistema internacional e que está pronto a engajar-se de modo construtivo com todas as nações e a contribuir para os esforços globais no sentido de promover a paz e o desenvolvimento, em um contexto global marcado por crises múltiplas (em saúde, clima, energia, desigualdade, conflitos etc.) e pela sensação de que a ordem internacional, tal como está, não é mais efetiva e legítima. Nesse sentido, para o ministro, a superação dessas crises requer ações coletivas, de forma que o G20 pode e deve fazer mais diante dos desafios globais para fortalecer a cooperação em matéria de desenvolvimento, com o propósito de atingir os ODS.

Mauro Vieira notou que a fome e a insegurança alimentar cresceram, inclusive no Brasil. Essa crise alimentar global foi causada por fatores múltiplos e inter-relacionados, que incluem elementos estruturais, como as desigualdades entre os países e no interior deles, e conjunturais, como a pandemia de COVID-19, o conflito na Ucrânia e as sanções unilaterais. O ministro ressaltou que o presidente Lula propôs uma parceria global pela segurança alimentar, com o objetivo de erradicar a fome e reduzir as desigualdades em todo o mundo.

Afirmou o compromisso do Brasil com o combate à mudança do clima, com a proteção ambiental e com a reversão das perdas em biodiversidade. Ademais, frisou que há oportunidade para que o G20 contribua para agenda de transição energética, estando o Brasil pronto a colaborar e a compartilhar sua experiência nesse campo e para continuar a desempenhar um papel de liderança nas negociações no âmbito da UNFCCC e do Acordo de Paris.

Ainda, defendeu que a liberalização do comércio agrícola na OMC pós-MC12 e a redução de medidas restritivas de comércio são imperativas. Nota-se que diplomacia e multilateralismo são mais necessários do que nunca no enfrentamento dos diversos desafios globais.

Disse que, para o Brasil, os membros do G20 têm a responsabilidade de fazer avançar a agenda de cooperação para o desenvolvimento, como meio para contribuir para a estabilidade e para a paz. Ademais, há necessidade de reforma das instituições globais de governança e de torná-las mais representativas. Particularmente sobre a reforma do CSNU, sinalizou o Brasil entende que é chegada a hora de se avançar de maneira decidida nas negociações, de forma que se impulsione uma reforma do CSNU que inclua a expansão tanto de cadeiras não permanentes como de permanentes, bem como uma participação ampliada de países em desenvolvimento, de modo a torná-lo mais representativo, legítimo e eficiente.

Na “Sessão 2: Contraterrorismo: ameaças novas e emergentes / mapeamento global de talentos / assistência humanitária e mitigação de desastres”, Mauro Vieira afirmou que o Brasil

condena, de modo inequívoco, todos os atos de terrorismo, independentemente de suas motivações e de seus perpetradores. Também considera todo ato terrorista como um crime. O País avalia como importante a adoção da Convenção Abrangente sobre o Terrorismo Internacional; contudo, na sua ausência, a Estratégia Global de Contraterrorismo das Nações Unidas permaneceria como a mais completa diretriz no assunto, pois ela teve origem no mais representativo foro das Nações Unidas, a AGNU.

Partilhou que o governo brasileiro mantém, atualmente, bases de dados voltadas à análise de lacunas em matéria de habilidades emergentes no mercado de trabalho, de forma que está aberto a receber o apoio de organismos internacionais especializados, com o objetivo de reforçar suas capacidades de mapeamento.

Em relação à mudança do clima, à proteção do meio ambiente e ao desenvolvimento sustentável, disse que o governo brasileiro os considera prioridades absolutas. Acrescentou que a prevenção e a mitigação da mudança do clima, bem como a redução do risco de desastres ambientais são, portanto, imperativos para a segurança e o bem-estar da população brasileira.

v. Segunda Reunião dos Ministros de Finanças e dos Governadores dos Bancos Centrais

Na segunda Reunião dos Ministros de Finanças e dos Governadores dos Bancos Centrais do G20 sob a presidência indiana, em abril de 2023, houve novas discussões sobre a situação econômica global – particularmente no contexto da guerra na Ucrânia –, insegurança energética, insegurança alimentar, mudança do clima e riscos recentes à estabilidade financeira. Além disso, discutiu-se, novamente, as dívidas dos países de baixa renda e dos países vulneráveis de média renda, bem como o fortalecimento dos bancos multilaterais de desenvolvimento. Não foi divulgado qualquer documento da reunião, salvo a nota à imprensa no sítio oficial da presidência indiana do G20.

No que se refere ao desenvolvimento sustentável e à mudança do clima, houve debates sobre a mobilização de recursos, a função das instituições financeiras multilaterais na capitalização de recursos privados para a consecução dos ODS e a capacidade do G20 de estimular a adoção de instrumentos de maior impacto social. Debateram-se, ainda, os desafios financeiros e macroeconômicos constituídos pelo ecossistema de criptoativos e trocaram-se opiniões sobre políticas globais sobre como tratá-los. Discutiu-se o aproveitamento da infraestrutura pública digital (DPI, na sigla em inglês), para garantir a inclusão financeira e para promover ganhos de produtividade. No que diz respeito à tributação mínima internacional, tratou-se de esforços coordenados para a implementação efetiva e a adoção universal do pacote internacional de dois pilares acordado nos âmbitos do G20 e da OCDE.

Às margens da sessão de discussão entre os ministros, foram realizados eventos de alto nível. Ocorreu, como destaque, uma sessão da mesa redonda sobre dívida soberana global⁴⁶⁸, composta por ministros e por representantes do Banco Mundial e do FMI, na qual se discutiram o contexto das dívidas soberanas globais e algumas maneiras para fazer frente aos desafios nos esforços de reestruturação de dívidas.

⁴⁶⁸ Para mais informações, acessar: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2023/04/12/pr23117-global-sovereign-debt-roundtable-cochairs-press-stmt>

vi. Terceira e Quarta Reuniões dos Ministros de Finanças e dos Governadores dos Bancos Centrais

Em julho de 2023, foi realizada a 3ª reunião de ministros das Finanças e presidentes dos Bancos Centrais do G20, em Gandhinagar, na Índia. A reunião foi organizada em cinco sessões temáticas que abrangeram Economia Global e Saúde Global, Finanças e Infraestruturas Sustentáveis, Arquitetura Financeira Internacional, Tributação Internacional e Setor Financeiro, e Inclusão Financeira. Na ocasião, foi adotado o “Relatório do G20 sobre os riscos macroeconômicos decorrentes das mudanças climáticas”, além de ter sido divulgado um resumo da presidência.

Em outubro de 2023, foi realizada a 4ª reunião de ministros das Finanças e presidentes dos Bancos Centrais do G20 em Marraquexe, Marrocos, às margens da reunião anual do FMI e do Banco Mundial. O encontro da trilha financeira do G20 foi organizado em duas sessões, concentradas no fortalecimento de Bancos Multilaterais de Desenvolvimento (BMDs) e nos desafios dos criptoativos na economia global. Como ocorreu cerca de um mês após a Cúpula do G20 na Índia, os membros, deliberando de forma consensual e em linha com os resultados da Declaração de Nova Delhi, foram capazes de adotar um comunicado final.

Em ambas as ocasiões, foram discutidos diversos temas, incluindo a agenda de criptoativos, a melhoria na transparência fiscal, a promoção da inclusão financeira, os desafios decorrentes da digitalização da economia e a mobilização do financiamento climático e do financiamento para os ODS. Os membros também discutiram as perspectivas e os riscos econômicos globais, incluindo as implicações macroeconômicas das inseguranças alimentar e energética. Coincidiram acerca da prioridade de fortalecer os BMDs para enfrentar os desafios globais do século XXI e a gestão das vulnerabilidades da dívida global.

Ao discutirem os impactos dos criptoativos, saudaram as medidas tomadas pelo FSB para salvaguardar contra riscos e alcançar a estabilidade de preços. Ademais, adotaram um mapa do caminho do G20 sobre criptoativos. Defenderam, ainda, a independência dos bancos centrais como medida crucial para manter a credibilidade da política monetária. Anunciaram, por fim, que darão prioridade a medidas fiscais temporárias e específicas para proteger os mais vulneráveis, mantendo, ao mesmo tempo, a sustentabilidade fiscal a médio prazo.

vii. Cúpula de Nova Delhi

A 18ª Cúpula do G20 ocorreu em setembro de 2023, em Nova Delhi, marcando o primeiro encontro de mais alto nível do bloco já realizado na Índia. Originalmente, o país asiático sediaria o evento em 2021, mas o primeiro-ministro Narendra Modi negociou a mudança com os demais membros para que a data coincidisse com o 75º aniversário da independência indiana. Em 2022, a presidência do G20 foi da Indonésia e, em 2024, do Brasil⁴⁶⁹.

Na presidência indiana, a agenda foi definida em torno de seis prioridades:

- 1) desenvolvimento verde e financiamento climático;
- 2) crescimento forte, inclusivo e resiliente;
- 3) aceleração do progresso dos ODS;
- 4) transformação tecnológica e infraestrutura pública digital;
- 5) instituições multilaterais para o século XXI; e

⁴⁶⁹ Formalmente, a Índia ocupou o cargo até 30 de novembro de 2023, de modo que a presidência brasileira se estende de 1º de dezembro de 2023 até 30 de novembro de 2024.

6) desenvolvimento liderado por mulheres.

Essas prioridades foram aprofundadas, durante a cúpula, em três painéis temáticos, intitulados “Um Planeta”, “Uma Família” e “Um Futuro”.

Sobre o desenvolvimento verde e o financiamento climático, os países concordaram em elevar investimentos para minimizar riscos macroeconômicos decorrentes da mudança do clima. Defenderam a integração de estilos de vida para o desenvolvimento sustentável (acrônimo *LiFE*, em inglês), com a implementação de transições energéticas limpas, sustentáveis, justas, acessíveis e inclusivas, assim como por meio de ações de proteção, conservação e restauração de ecossistemas. Apoiaram medidas para preservar os oceanos, extinguir a poluição dos plásticos e reduzir o risco de desastres, com vistas a construir infraestruturas resilientes e a financiar cidades sustentáveis.

Na seara de crescimento forte, sustentável, equilibrado e inclusivo, os países levaram em consideração a atual situação econômica global, com crises em cascata, como guerras, mudança do clima e desafios sanitários, e reiteraram a necessidade de um crescimento a longo prazo pautado na redução das desigualdades, na promoção do trabalho decente, na inclusão financeira e no combate à corrupção.

Já sobre a aceleração dos ODS, os países concordaram com a necessidade de se elevar o financiamento de todas as fontes possíveis para o cumprimento da Agenda 2030. Defenderam também a igualdade de gênero e o desenvolvimento verde para um futuro sustentável, com empoderamento econômico e social de grupos vulneráveis. Reconheceram os impactos macroeconômicos da insegurança alimentar e energética e a necessidade do fortalecimento da saúde global.

No pilar de transformação tecnológica e infraestrutura pública digital, os países concordaram quanto à necessidade de uma economia digital mais segura, protegida, resiliente e confiável. Reiteraram a importância da regulamentação de criptoativos e do monitoramento dos riscos da evolução acelerada nos ecossistemas digitais de criptoativos. Ademais, defenderam o aproveitamento da IA de forma responsável para o bem e para todos.

Sobre as instituições multilaterais para o século XXI, os membros coincidiram na necessidade de um multilateralismo revitalizado capaz de enfrentar adequadamente os desafios globais contemporâneos do século e de tornar a governança global mais representativa, eficaz, transparente e responsável, com vistas à implementação da Agenda 2030. Isso incluiria reformas nas instituições financeiras internacionais, com o objetivo de maximizar a eficácia dos BMDs, para aperfeiçoar o sistema comercial multilateral, tendo a OMC em seu centro, e para gerenciar as vulnerabilidades do problema global da dívida.

Por fim, sobre o desenvolvimento liderado por mulheres, os países reafirmaram que a igualdade de gênero é de fundamental importância e que investir no empoderamento de todas as mulheres e meninas tem um efeito multiplicador na implementação da Agenda 2030. Nesse sentido, anunciaram um novo GT sobre Empoderamento de Mulheres do G20, cuja primeira reunião ocorreu em janeiro de 2024, durante a PPT brasileira do G20. A criação deste GT fortalece os trabalhos da G20 EMPOWER, uma aliança criada em 2019 pelos países do bloco para o empoderamento e progressão da representação econômica das mulheres nos setores público e privado. Em agosto de 2023, a Índia sediou a terceira Conferência Ministerial sobre o Empoderamento de Mulheres do G20.

Em nível presidencial, estiveram presentes Luiz Inácio Lula da Silva, Alberto Fernández, Emmanuel Macron, Joko Widodo, Yoon Suk-yeol, Cyril Ramaphosa, Recep Erdogan e Joe Biden. Em nível de primeiro-ministro, participaram Anthony Albanese, Justin Trudeau, Giorgia Meloni,

Fumio Kishida e Rishi Sunak, além do chanceler Olaf Scholz e do príncipe e PM saudita, Mohammed bin Salman (MBS). Entre as ausências, destacam-se a dos presidentes Vladimir Putin, Xi Jinping e Andrés Manuel López Obrador⁴⁷⁰.

Nesta edição, os países convidados pela presidência indiana e representados em nível de chefe de Estado ou de Governo foram: Bangladesh, Comores, Egito, Ilhas Maurício, Países Baixos, Nigéria, Omã, Singapura, Espanha e Emirados Árabes Unidos (EAU). Já entre as organizações internacionais representadas no nível mais elevado de suas hierarquias, estiveram presentes: ONU, OMS, OMC, OCDE, Banco Mundial, FMI e BAD.

viii. Participação brasileira na Cúpula de Nova Delhi

Na Cúpula de Nova Delhi, um dos maiores trunfos da participação brasileira foi o lançamento da Aliança Global para Biocombustíveis, que ocorreu às margens do evento. A iniciativa, capitaneada pelos três maiores produtores de biocombustíveis do mundo – Brasil, EUA e Índia –, reúne 19 países e doze organizações internacionais, seguindo aberta a novas adesões. O objetivo do agrupamento é fomentar a produção e o uso de biocombustíveis no mundo, estabelecendo normas e certificações desta tecnologia na qual o Brasil é referência mundial. No processo de desenvolvimento dessa política, Brasil e Índia trabalharam juntos nos níveis governamental, acadêmico, tecnológico e empresarial.

Às margens da cúpula, Lula manteve encontros bilaterais com líderes de França, Turquia, UE, Arábia Saudita, Países Baixos e com a anfitriã Índia.

Em encontro com o presidente francês, Emmanuel Macron, foram debatidas as relações bilaterais e a parceria estratégica dos dois países. Decidiu-se que será criada uma “Universidade da Biodiversidade” entre os dois países, e será celebrado, em 2025, o “Ano do Brasil na França” e o “Ano da França no Brasil”, com uma série de intercâmbios culturais. Os governantes também trataram da agenda de cooperação em áreas como defesa e meio ambiente, assim como do Acordo de Associação entre o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e a UE. Lula convidou, e Macron aceitou visitar o Brasil no primeiro semestre de 2024.

Em reunião com o presidente turco, Recep Erdogan, Lula parabenizou-o pela vitória nas eleições gerais de maio e pela diplomacia turca na Iniciativa Grãos do Mar Negro, no contexto da guerra na Ucrânia. O mandatário brasileiro expressou seu desejo em aprofundar a coordenação de posições com a Turquia em foros internacionais, inclusive por meio da reativação da Parceria Estratégica entre os dois países, especialmente na área de defesa e no mercado de aviação, mediante acordos entre a Embraer e a Turkish Airlines.

Já com a UE, Lula se reuniu com a presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen, e com o presidente do Conselho Europeu, Charles Michel. O principal tópico foi a busca por um acordo equilibrado entre MERCOSUL e UE. Na ocasião, o líder brasileiro criticou as condicionantes impostas pelo bloco europeu e as possíveis sanções na área ambiental, classificando-as como inaceitáveis e capazes de prejudicar as exportações mercosulinas.

Em Nova Delhi, Lula se reuniu pela primeira vez com MBS. Na conversa, deu as boas-vindas à Arábia Saudita como novo país-membro do BRICS. Por sua parte, o saudita indicou desejo de ampliar investimentos no Brasil, principalmente nas áreas de energia, meio ambiente, mineração, turismo, defesa e também nos projetos vinculados ao Novo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

⁴⁷⁰ Eles foram representados, respectivamente, pelo chanceler Sergey Lavrov, pelo primeiro-ministro Li Qiang, e pela ministra da Economia, Raquel Buenrostro Sanchez

Com o primeiro-ministro neerlandês, Mark Rutte, Lula discutiu o mapa do caminho, documento que é marco das relações bilaterais, tendo a transição energética como tema fundamental da cooperação entre os dois países, por meio de investimentos de biocombustíveis e hidrogênio verde. Também debateram o acordo MERCOSUL-UE, a venda de aeronaves da Embraer à Força Aérea dos Países Baixos, além de outros temas comerciais, uma vez que o Porto de Roterdã é a maior porta de entrada dos bens brasileiros na Europa.

Por fim, Lula se reuniu com o primeiro-ministro indiano, Narendra Modi, congratulando-o pela Cúpula exitosa. Os governantes discutiram parcerias nas áreas de biocombustíveis, fármacos, aviação e espacial, com o objetivo de estimular o intercâmbio tecnológico, o comércio e os investimentos entre os dois países. Ressaltaram a intensidade do relacionamento em diversos mecanismos de geometria variável, como o BRICS, o Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS), o G4 e o BASIC. Destacaram, ainda, os 75 anos de relações diplomáticas e o comércio bilateral de US\$ 15 bilhões, fazendo da Índia o segundo maior parceiro comercial do Brasil na Ásia.

ix. Resultados da presidência indiana

Ao cabo de dois dias de cúpula, a Declaração dos Líderes de Nova Delhi foi adotada por consenso. Nela, além das prioridades da PPT indiana, há menções a temas geopolíticos sensíveis na atualidade. Um deles é a guerra na Ucrânia e a necessidade de respeito às resoluções do CSNU e da AGNU e aos princípios de proibição do uso da força e da violação da integridade territorial, salientando os impactos econômicos do conflito, como as inseguranças alimentar e energética dele derivadas. O chanceler brasileiro, Mauro Vieira, saudou o texto consensual entre os líderes do G20, com citação direta à busca por soluções para os conflitos entre Rússia e Ucrânia pela via da paz, da diplomacia e da soberania dos povos, caminhos desde sempre indicados como essenciais pelo Brasil.

Na Declaração de Nova Delhi, os países saudaram a UA como novo membro permanente do G20, reconhecendo que a África desempenha um papel importante na economia global e, portanto, contribuirá significativamente para enfrentar os desafios globais da atualidade com vistas a um mundo mais inclusivo. No documento, os países do G20 se comprometeram a fortalecer laços e a apoiar a União Africana (UA) na implementação de suas aspirações no âmbito da Agenda 2063.

Também foi lançada a Aliança Global para Biocombustíveis, capitaneada por Brasil, EUA e Índia, e o GT sobre Empoderamento de Mulheres do G20. Em paralelo, um grupo de países lançou um acordo para construir um corredor ferroviário e marítimo que ligue a Índia ao Oriente Médio e à Europa, denominado Corredor Econômico Índia- Oriente Médio-Europa (IMEC, na sigla em inglês). O grupo compreende a Índia, a Arábia Saudita, os EAU, os EUA, a Alemanha, a França, a Itália e a UE. A iniciativa tem o objetivo de desenvolver uma nova rota comercial da Índia até o continente europeu, que percorra os EAU, a Arábia Saudita, a Jordânia e Israel, ao mesmo tempo que favorece a normalização das relações entre Israel e Arábia Saudita e isola a China, representando um contraponto à Iniciativa do Cinturão e da Rota (BRI, na sigla em inglês) chinesa.

Ao fazer um balanço da cúpula, o ministro Mauro Vieira elencou a importância da entrada da UA no bloco, iniciativa que o Brasil vinha apoiando vocalicamente nos últimos meses. O chanceler mencionou, ainda, avanços do G20 em questões sociais e de gênero e comemorou avanços na área de transição energética e de meio ambiente. “Houve um compromisso de recuperar, até 2030, 30% das áreas degradadas no mundo. Isso é importante para a questão de

segurança alimentar”, afirmou Mauro Vieira. Para ele, o grande destaque da cúpula foi o lançamento da Aliança Global de Biocombustíveis.

Ainda durante a presidência indiana, destaca-se a organização, em janeiro e em setembro de 2023, da Cúpula “Vozes do Sul Global”, com a participação dos parceiros do G77+China que não integram o G20 e, na segunda edição, do Brasil, na qualidade de próxima PPT do G20. A iniciativa da Índia tem como objetivo colocar-se como a “voz do Sul Global” nas discussões do agrupamento que reúne as vinte principais economias do mundo. O presidente Lula participou, por videoconferência, da segunda cúpula. Na ocasião, lembrou que “nossos países já foram chamados de Terceiro Mundo e de países em desenvolvimento. Fomos divididos em países emergentes e países menos desenvolvidos; e em países de renda média e países de renda baixa”. Ele afirmou que “assumir nossa identidade como Sul Global significa reconhecer que vemos o mundo de uma perspectiva semelhante” e frisou que “há quem questione o conceito de Sul Global, dizendo que somos diversos demais para caber nele. Mas existem muito mais interesses que nos unem do que diferenças que nos separam”.

x. Quinta Conferência do Pacto do G20 com a África

Em 20 de novembro, foi realizada, pelo governo alemão, a quinta edição da conferência “Pacto do G20 com a África”, em Berlim. A conferência é fruto de uma iniciativa alemã lançada em 2017 para promover investimentos privados com os treze países africanos presentes. A tendência é que, com a entrada da UA, essa conferência deva robustecer-se.

xi. Cúpula Virtual dos Líderes do G20

Em 23 de novembro, foi realizada uma Cúpula Virtual dos Líderes do G20, presidida por Modi, com o objetivo de avançar os resultados e os principais pontos de ação da cúpula presencial de Nova Delhi, assim como para impulsionar a implementação de diversas decisões do bloco. “O mundo do século XXI terá de dar prioridade máxima às preocupações do Sul Global no futuro. Os países do Sul Global passam por muitas dificuldades pelas quais não são responsáveis. Neste contexto, a necessidade hoje é dar o nosso total apoio à agenda de desenvolvimento”, asseverou o líder indiano. No evento, ele saudou a entrada da UA, sublinhando que o “G20 transmitiu uma mensagem fenomenal de inclusão”. “É um momento de orgulho para a Índia que a UA tenha recebido voz no G20 sob a sua presidência”, acrescentou, afirmando que seu país “levou o G20 a novos patamares”. Sobre a guerra entre Israel e Hamas, Modi afirmou que, no G20, há uma série de concordâncias entre os membros do bloco, como a tolerância zero ao terrorismo, repúdio ao assassinato de civis, importância da assistência e das pautas humanitárias, a solução de dois Estados, a necessidade de estabilidade regional, do diálogo e da diplomacia. “Temos que garantir que o conflito Israel-Hamas não se transforme num conflito regional”, pontuou o mandatário indiano. Em seus comentários finais na cúpula virtual, Modi enviou seus melhores votos ao presidente Lula: “Espero que, sob a presidência do Brasil, avancemos com foco na abordagem centrada no ser humano”. Por sua vez, o líder brasileiro comentou a complexidade dos problemas globais, ressaltando que, entre as prioridades brasileiras na presidência do bloco está a governança global “para lidar com antigas e novas questões”. “O recrudescimento do conflito no Oriente Médio vem somar-se às múltiplas crises que já enfrentávamos”, observou. “Por meio do diálogo, temos que recolocar o mundo no caminho da paz e da prosperidade”, concluiu Lula.

Um dos maiores destaques da cúpula virtual, porém, foi a participação do presidente russo, Vladimir Putin. Em seu discurso, criticou a seletividade do comportamento dos países ocidentais sobre as “operações militares” entre Rússia e Ucrânia em relação ao “extermínio de civis na Palestina”. Defendeu que a Rússia nunca se recusou a negociar a paz com a Ucrânia e, pela primeira vez, referiu-se ao conflito como uma “guerra”. Ressaltou a emergência de “novos e poderosos centros de crescimento econômico global”. “Uma parcela significativa do investimento global, do comércio e da atividade de consumo está sendo transferida para as regiões asiáticas, africanas e latino-americanas, que abrigam a maioria da população mundial”, ponderou Putin, citando o papel de outras instituições internacionais, incluindo o BRICS, “associação que está ganhando peso e influência – especialmente considerando sua expansão contínua”, destacou o presidente russo. Por fim, desejou sucesso aos “amigos brasileiros” pela presidência do bloco.

s) Presidência *pro tempore* do Brasil, 2024

i. Planos e preparativos

Em Nova Delhi, Lula definiu o G20 como “o ponto de encontro entre os BRICS e o G7” e anunciou o lema da presidência brasileira do bloco em 2024: “Construindo um Mundo Justo e um Planeta Sustentável”. Para isso, foram elencadas três prioridades:

- 1) a inclusão social e o combate à fome e à pobreza;
- 2) o desenvolvimento sustentável em suas dimensões econômica, social, econômica e ambiental e transições energéticas; e
- 3) a reforma das instituições de governança global, incluindo a ONU e os BMDs.

No primeiro pilar de prioridades, o mandatário brasileiro afirmou que a desigualdade social é um flagelo que cresce dentro dos países, mas também entre eles, e anunciou que seria lançada a “Aliança Global contra a Fome”. Para combater as assimetrias que se perpetuaram por novas formas de dependência econômica e financeira, Lula sugeriu que as novas tecnologias devem ser compartilhadas, em vez de se aprofundar o fosso digital entre as nações. “Se quisermos fazer a diferença, temos que colocar a redução das desigualdades no centro da agenda internacional”, afirmou.

Na segunda prioridade, o presidente do Brasil declarou que seria criada a “Mobilização Global contra a Mudança do Clima”, uma força-tarefa com o objetivo de fazer o G20 dinamizar a comunidade internacional em prol do desenvolvimento sustentável, por meio de energias renováveis, como os biocombustíveis, a indústria verde e a agricultura de baixo carbono, e como respeito ao princípio de responsabilidade comuns, porém diferenciadas. “Recursos não faltam. Ano passado, o mundo gastou US\$ 2,24 trilhões em armas. Essa montanha de dinheiro poderia estar sendo canalizada para o desenvolvimento sustentável e a ação climática. No Brasil, estamos fazendo nossa parte”, disse.

Por fim, a terceira prioridade seria a reforma do sistema de governança internacional. Nesse sentido, o Brasil defende a maior participação dos países emergentes nas decisões do Banco Mundial e do FMI, a revitalização da OMC e a reforma do CSNU, com novos países em desenvolvimento entre seus membros permanentes e não permanentes. Para Lula, as instituições financeiras internacionais devem funcionar a serviço do desenvolvimento, em vez de agravar o endividamento: “Precisamos mudar a geografia que está colocada lá, que é de 1945, e colocar uma geografia de 2024, ano em que vai se dar a discussão no Brasil”.

Para coordenar essas três prioridades, o Brasil organizaria a PPT em torno de três orientações gerais. A primeira visa a uma melhor integração e coordenação entre as trilhas de *sherpas* e de finanças do G20. A segunda consiste na maior participação social, para assegurar que os grupos de engajamento tenham a oportunidade de reportar suas conclusões e recomendações aos representantes de governo. Por fim, a última orientação é a de garantir que as questões geopolíticas não sequestrem a agenda de discussões das várias instâncias do G20 – “Não nos interessa um G20 dividido”, afirmou Lula.

Tendo como prioridades a justiça social e o desenvolvimento sustentável, a presidência do Brasil no bloco traria, em caráter inédito, a incorporação de um novo conceito, o G20 Social, desenvolvido pela Secretaria-Geral da Presidência em coordenação com os ministérios das Relações Exteriores e da Fazenda. A intenção é que o G20 Social garanta espaço para diferentes vozes, lutas e reivindicações das populações das vinte maiores economias do mundo. Também vai coordenar as atividades de doze grupos de engajamento e diversas outras iniciativas não governamentais que envolvam as sociedades de todos os países do G20.

Em termos práticos, um decreto⁴⁷¹ de junho de 2023 criou a Comissão Nacional para a Coordenação da Presidência Brasileira do G20, formalmente instalada em novembro de 2023. O colegiado seria composto por 39 órgãos da Administração Federal e designaria os coordenadores responsáveis pelas duas trilhas do grupo: a de *sherpas*, que representa os líderes do G20, será coordenada pelo Itamaraty; e a financeira envolve o Ministério da Fazenda e o BACEN. “A gente vai ter, aqui no Brasil, uma reunião histórica para o nosso País. Uma reunião que eu espero que possa tratar dos assuntos que nós precisamos parar de fugir, para tentar resolver os problemas”, ressaltou Lula no evento de instalação do colegiado. Por sua vez, o chanceler salientou que a Presidência do G20 é uma oportunidade para o Brasil se projetar como referência mundial no desenvolvimento econômico sustentável e com compromisso social.

Na inédita⁴⁷² PPT brasileira do G20, foram previstas cem reuniões oficiais, que incluem cerca de vinte reuniões ministeriais, 50 reuniões de alto nível e eventos paralelos, como seminários e *workshops*. Tratou-se de uma oportunidade única para que o Brasil projete suas prioridades de política externa e suas políticas públicas internas nas áreas de atuação do G20.

ii. Características gerais da presidência brasileira

Por proposta do Brasil, a presidência brasileira do G20 contou com duas forças-tarefas e uma iniciativa: a Força-Tarefa para o Lançamento de uma Aliança Global contra a Fome e a Pobreza, a Força-Tarefa para a Mobilização Global contra a Mudança do Clima e a Iniciativa para Bioeconomia. A Trilha de *Sherpas*, com quinze GTs, foi comandada pelo embaixador Maurício Lyrio, secretário de Assuntos Econômicos e Financeiros do Itamaraty. A coordenação da Trilha de Finanças foi exercida pela economista e embaixadora Tatiana Rosito, secretária de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda, em conjunto com Fernanda Guardado, diretora de Assuntos Internacionais do BACEN. O Brasil apresentou uma série de propostas para os grupos de trabalho da trilha financeira, que incluem combate à desigualdade; coordenação de políticas macroeconômicas e financeiras para crescimento sustentável e inclusivo; mecanismos de aceleração das transições sustentáveis; reforma da arquitetura financeira, incluindo o tratamento do endividamento dos países; adaptação da infraestrutura à mudança do clima e contribuições à

⁴⁷¹ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11561.htm

⁴⁷² Embora seja a primeira vez que o Brasil sedia uma reunião de cúpula do G20, o País já organizou uma reunião no nível ministerial, em 2008, em São Paulo.

redução da pobreza; inclusão financeira e questões próprias do setor financeiro; finanças e saúde, para aumento da resiliência dos sistemas nacionais de saúde; e relações entre tributação internacional, desenvolvimento e o combate a desigualdades.

A PPT brasileira convidou Angola, Egito, EAU, Espanha, Nigéria, Noruega, Portugal e Singapura para participar das atividades do G20 ao longo do ano. Outros países foram convidados para participar da cúpula e de instâncias específicas do grupo nas quais possam dar contribuição particular⁴⁷³. Adicionalmente, a presidência brasileira convidou as seguintes organizações internacionais para participar das atividades: BID, BIRD, UNCTAD, CAF, FMI, NDB, ONU, UNESCO, FAO, OIT, OMS e OMC. Outras organizações foram convidadas para participar exclusivamente da trilha de finanças ou de grupos de trabalho específicos.

No dia 11 de dezembro de 2023, teve início em Brasília a Trilha de *Sherpas*, enquanto a trilha de finanças começou no dia 15. No dia 13 de dezembro, pela primeira vez na história, ambas as trilhas estiveram em uma reunião conjunta, no início dos trabalhos de uma presidência, e não no fim, como parte do desafio de integrar as esferas política e financeira. O calendário geral da PPT brasileira do G20 previu ainda três fases⁴⁷⁴. A primeira consistiu em reuniões por videoconferência nos meses entre janeiro e o início de março, abrangendo todos os GTs. Em uma segunda fase, ocorreram reuniões técnicas e presenciais, entre março e junho (com algumas reuniões ocorrendo até outubro), em diversas cidades e regiões brasileiras. A terceira fase abarcou reuniões ministeriais, presenciais, igualmente distribuídas pelo país nos meses de julho a outubro (com algumas ocorrendo em novembro). Os GTs e as reuniões ministeriais preparatórias foram sediadas em quinze cidades de todas as cinco regiões do País. Para Lula, trata-se de uma forma de tornar o G20 mais popular, participativo e democrático. A cúpula final ocorreu no Rio de Janeiro nos dias 18 e 19 de novembro de 2024.

Durante o mês de fevereiro, ocorreram as primeiras reuniões de nível ministerial das duas trilhas, no Rio de Janeiro e em São Paulo. Foram discutidos desde a reforma das instituições de governança global até as tensões geopolíticas que ameaçam a estabilidade internacional. As propostas apresentadas pela presidência brasileira são ousadas e tiveram boa aceitação das delegações. Em comum entre os encontros foi o consenso entre os participantes sobre a urgência de reformas nas principais instituições multilaterais, como a ONU, a OMC e o FMI.

Entre 21 e 22 de fevereiro, na cidade do Rio de Janeiro, ocorreu a 1ª Reunião de Chanceleres do G20. Os ministros das Relações Exteriores do G20 reuniram-se para discutir, entre outros assuntos, o papel do G20 frente as tensões geopolíticas atuais, bem como a efetiva reforma da governança global. Não foi emitido comunicado ou adotado qualquer documento durante o encontro.

Na abertura da reunião, o ministro Mauro Vieira reforçou as prioridades da presidência brasileira no grupo. Também discutiu a importância do G20 como um fórum para lidar com questões financeiras, de desenvolvimento e, cada vez mais, de paz e segurança. Ressaltou a importância de um sistema multilateral eficaz, guiado pelas Nações Unidas, e encorajou os membros do G20 a buscar respostas concretas e construir confiança. O Brasil expressou preocupação com o aumento das tensões internacionais e destacou a necessidade de diálogo e cooperação para resolver conflitos, rejeitando o uso da força militar. Nesse sentido, trouxe o Hemisfério Sul como exemplo claro de abordagens divergentes no campo de paz e segurança, pois é coberto por diversas camadas e zonas de paz e cooperação, como a ZOPACAS, a OPANAL, a

⁴⁷³ Os presidentes de Paraguai e Uruguai, por exemplo, foram convidados pelo presidente Lula para participar do G20 antes mesmo do início da presidência brasileira.

⁴⁷⁴ Para mais detalhes, ver <https://www.g20.org/pt-br/calendário>.

África desnuclearizada sob resolução da ONU, a própria UA e muitos outros exemplos, ao contrário das alianças militares do norte.

Ao encerrar a conferência do G20, o ministro Mauro Vieira destacou que o encontro contou com a participação de 45 delegações, entre países-membros, países convidados e organizações internacionais, sendo 32 delegações chefiadas em nível ministerial. Também anunciou a realização de uma segunda reunião, inédita, em setembro, em Nova York, durante a AGNU, reforçando o compromisso do Brasil com a cooperação internacional. Apontou convergências e consensos quanto à necessidade de reforma da ONU, dos bancos multilaterais de desenvolvimento e do FMI e o reestabelecimento da centralidade da OMC e do seu SSC. Ele resumiu os principais temas discutidos, incluindo as tensões geopolíticas atuais, com ênfase nos conflitos na Ucrânia e na Palestina, além da urgência da reforma da governança global, apontando que não interessa ao Brasil viver em um mundo fraturado.

O encontro também foi importante oportunidade para a realização de reuniões bilaterais, com o Brasil promovendo 17 encontros com representantes de países membros e convidados, bem como de organizações internacionais. Esses encontros foram considerados fundamentais para avançar em questões estratégicas e cooperativas. As discussões abordaram temas relevantes da agenda do G20, com destaque para a reforma da governança global.

O Brasil demonstrou otimismo quanto à possibilidade de alcançar resultados concretos, reafirmando seu compromisso com a paz e a cooperação internacionais. O engajamento construtivo e proativo do País foi elogiado pelos participantes, destacando seu papel central no fortalecimento do G20 como um importante foro internacional de concertação.

No início de julho de 2024, foi realizada, no Rio de Janeiro, a 3ª Reunião de *Sherpas* do G20, com representantes de países-membros, países convidados e organismos internacionais. O encontro foi presidido pelo embaixador Mauricio Lyrio, *sherpa* do Brasil no G20. Pela primeira vez na história do G20, houve sessão conjunta entre os *sherpas* e representantes dos grupos de engajamento. A iniciativa alinhou-se ao objetivo da presidência brasileira de promover maior aproximação entre a sociedade civil e o grupo, inclusive por meio do G20 Social. Ocorreram também sessões dedicadas a avaliar o andamento dos trabalhos em diferentes instâncias do G20 e a iniciar negociações sobre a Declaração do Rio de Janeiro, com vistas à cúpula.

Também em julho, foram realizadas a Reunião Ministerial de Desenvolvimento do G20 e o pré-lançamento da Aliança Global contra a Fome e a Pobreza. Na Reunião Ministerial de Desenvolvimento do G20, presidida pelo chanceler Mauro Vieira, foram aprovados uma declaração ministerial em favor da redução das desigualdades, intitulada “Não deixar ninguém para trás” e o “Chamado à Ação do G20 sobre o Fortalecimento dos Serviços de Água Potável, Saneamento e Higiene”, resultado de sessão sobre o tema realizada durante a reunião ministerial. À margem do encontro ministerial, foi organizado, pelo Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, o evento “Estados do Futuro”, que debateu os desafios emergentes do século XXI e o papel do Estado na promoção de um modelo de desenvolvimento mais sustentável e socialmente justo e contou com a participação de Mauro Vieira.

Em setembro de 2024, no âmbito da Iniciativa de Bioeconomia do G20, foram aprovados, pela primeira vez de maneira multilateral, uma declaração que estabelece dez princípios para desenvolver a bioeconomia no mundo. Intitulada “Princípios de Alto Nível sobre Bioeconomia”, a declaração estabelece a concordância entre os países em desenvolver esforços para erradicar a fome e a pobreza, incluir os povos indígenas e comunidades locais, mitigar os efeitos das mudanças do clima, contribuir com a conservação da biodiversidade, promover padrões de consumo e produção sustentáveis, usar metodologias transparentes para avaliar a sustentabilidade das cadeias

de valor e alavancar a inovação através da cooperação internacional, entre outros tópicos. Para mais detalhes sobre bioeconomia, ver a seção específica no capítulo sobre assuntos ambientais e de desenvolvimento sustentável.

Ainda em setembro, foi realizada a 2ª Reunião Ministerial de Chanceleres do G20, em cuja abertura participaram o presidente Lula, o presidente sul-africano Cyril Ramaphosa (próximo presidente do G20), o SGNU, o presidente da AGNU e o presidente do ECOSOC. O encontro foi aberto a todos os Estados-Membros da ONU, e foi a primeira vez na história que uma reunião do G20 ocorrerá dentro da sede das Nações Unidas. O presidente Lula anunciou a intenção do Brasil de propor uma conferência para revisar a Carta da ONU, com base no Artigo 109. Foi lançado, junto com os demais membros do G20, o “Chamado à Ação sobre a Reforma da Governança Global”. Trata-se do primeiro documento plenamente consensual emitido como resultado de uma reunião de ministros das Relações Exteriores do G20. Nas vésperas do encontro, o chanceler Mauro Vieira participou de encontro com o Grupo de Governança Global (3G), um grupo informal de economias de renda média, liderados por Singapura, que tem como objetivo de fornecer uma plataforma de representação e canalizar coletivamente e de maneira mais eficaz as opiniões de seus países-membros nos contatos com o G20.

A presidência brasileira tencionou organizar um G20 inclusivo, com participação da sociedade civil e a realização de G20 Social, ancorado na construção de consensos e voltado para a obtenção de resultados concretos e soluções que beneficiem todos os povos. A Cúpula do G20 Social foi realizada, no Rio de Janeiro, entre os dias 14 e 16 de novembro de 2024, às vésperas da Cúpula de Líderes do G20, para a qual contribuiu com sugestões e experiências.

iii. Aliança Global contra a Fome e a Pobreza

Apesar de algum progresso, a fome e a pobreza ainda são desafios globais que prejudicam o desenvolvimento e a estabilidade e que têm impacto relevante sobre a mudança do clima, a saúde pública e a desigualdade intergeracional. Segundo relatório da FAO, em 2022 houve um aumento de pessoas que passam fome no mundo na ordem de 122 milhões, em relação a 2019. A ONU alerta que, mantido o atual ritmo, mais de 580 milhões de pessoas estarão em situação de fome em 2030, o que vai de encontro ao ODS 2, que propõe zerar a fome.

Embora as evidências demonstrem a eficácia de programas de políticas públicas escaláveis – ou seja, programas adaptáveis a diferentes realidades sociais, que têm potencial de gerar um impacto positivo em larga escala, resultando em mudanças profundas em diversas comunidades – no combate à fome e à pobreza, os esforços internacionais são cada vez mais direcionados a projetos-piloto e temporários, o que resulta em um cenário de esforços fragmentados e insuficientes. Assim, o Brasil propôs, durante sua presidência no G20, a Aliança Global contra a Fome e a Pobreza, uma plataforma com o objetivo de angariar recursos para a implementação de políticas públicas e de tecnologias sociais eficazes em reduzir a fome e a pobreza no mundo. Ao trazer o tema para o centro da agenda internacional, o Brasil acredita poder cooperar com eventuais parceiros, com base em sua ampla e reconhecida experiência em políticas de transferência de renda e de redução de pobreza e de desigualdade, a exemplo de programas como o Bolsa Família. A Aliança, conhecendo as melhores práticas, mediará a orientação de apoio técnico e financeiro, formando canais de suporte, com o objetivo de levar ajuda para onde ela é necessária.

A proposta foi formulada no âmbito da Força-Tarefa para a Aliança Global, anunciada pelo presidente brasileiro, Luiz Inácio Lula da Silva, durante a Cúpula do G20 em Nova Délhi. A Força-

Tarefa faz parte da trilha de *sherpas* do G20 e foi coordenada pelos ministérios das Relações Exteriores, da Fazenda e do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.

O Brasil sugeriu os seguintes princípios norteadores para a Aliança: participação voluntária e aberta; foco na demanda, priorizando as necessidades dos governos nacionais; foco na ação prática e em lições sobre como fazer; governança leve e eficaz usando parcerias e evitando duplicação de esforços; promoção da eficácia da cooperação para o desenvolvimento; e operação flexível em redes. Após inúmeras discussões entre os membros do G20 e outros parceiros-chave, foi realizada a reunião ministerial da Força-Tarefa em julho de 2024, quando foram aprovados por aclamação os quatro documentos constitutivos da Aliança: 1) O documento fundamental “Unidos contra a fome e a pobreza”; 2) Modelo de declaração individual de comprometimento com a Aliança; 3) Termos de referência e estrutura de governança; e 4) Critérios para a cesta de referência de políticas públicas. Na ocasião, abriu-se a Aliança a adesões.

A adesão à Aliança Global não se restringe aos membros do G20: está aberta aos demais membros da ONU, incluindo países-convidados do G20, programas e agências especializadas da ONU, organizações internacionais, agências e bancos de desenvolvimento, centros de pesquisa, universidades, organizações filantrópicas e organizações internacionais da sociedade civil, entre outros. O processo de adesão será futuramente administrado pelo Mecanismo de Apoio da Aliança Global, que deverá contar com escritórios em Roma, Adis Abeba, Bangkok, Brasília e Washington. As adesões acontecem por meio da apresentação da Declaração de Compromisso, de natureza voluntária e atualizável. Os interessados poderão aderir a quaisquer dos pilares da Aliança Global, quais sejam: nacional, financeiro e conhecimento.

O pilar nacional diz respeito ao aperfeiçoamento de programas e à implementação de políticas com foco em proteção social, segurança alimentar, inclusão socioeconômica e acesso à educação e à saúde de qualidade. Tais políticas poderão ser a concretização de uma política doméstica previamente criada ou de uma política registrada na cesta de referência de políticas públicas, que é o fundamento da Aliança Global e tem por objetivo oferecer um menu de instrumentos de políticas adaptáveis a contextos nacionais ou subnacionais, com o apoio de membros parceiros da Aliança, que participarão da implementação. Em resumo, o pilar nacional compreende tanto políticas domésticas, quanto a cooperação bilateral, a cooperação Sul-Sul, a cooperação trilateral ou o compartilhamento de boas práticas. Isso diferencia a Aliança de outras iniciativas, dado que o foco é apoiar a implementação dessas práticas políticas a nível nacional.

O pilar financeiro objetiva escalar e otimizar o financiamento ao combate à fome e à pobreza. Em 2022, apenas 24,5% do montante disponibilizado pelos maiores bancos multilaterais foram destinados ao combate à fome e à miséria. Em geral, a Aliança encoraja o cumprimento das promessas de países desenvolvidos relacionadas ao financiamento ao desenvolvimento, por meio de várias formas de financiamento público, privado, doméstico ou internacional, de modo a ampliar a base de contribuintes e a capacidade global de financiamento. O pilar financeiro compreende o financiamento multilateral, a assistência bilateral e multilateral, o financiamento ao desenvolvimento, mecanismos inovadores de financiamento, o financiamento ao combate à mudança do clima, filantropias, doações e outros. A aliança não dispõe de fundo próprio, mas tem como tarefa financeira construir pontes para a disponibilização voluntária, pelos doadores, de recursos para políticas públicas que cumpram os ODS 1 e 2.

Já o pilar de conhecimento se refere ao compartilhamento de conhecimento e cooperação. Com base nele, todos os membros da Aliança poderão contribuir com sugestões de políticas de referência, além de prestar suporte técnico. O pilar de conhecimento compreende os esforços de

instituições com foco em assistência técnica e cooperação, construção de capacidades e compartilhamento de saberes.

Fundamentada nesses pilares, a Aliança visa a promover um impulso político capaz de gerar ações coletivas e de construir sinergia entre iniciativas já existentes para eliminar a fome e a pobreza. Ou seja, a ideia central é alavancar os mecanismos já existentes, evitando a duplicação de esforços e, assim, apoiar e acelerar os esforços para alcançar os ODS 1 e 2, prioritariamente, enquanto avança rumo à redução de desigualdades (ODS 10). A Aliança tem uma abordagem inovadora baseada em redução de custos de transação, mitigação de risco, economias de escala e de escopo, flexibilidade e colaboração e força política.

Na prática, a implementação se dará em dois passos: o primeiro é o de preparação, por meio da consolidação de compromissos em quatro áreas – cesta de referência de políticas públicas, membros dispostos a financiar as políticas de referência, membros interessados em prestar suporte técnico, e programas prioritários e áreas de interesse dos membros; o segundo é o de implementação, por meio da abertura às solicitações de assistência por parte dos membros. A Aliança atuará como mediadora entre os requerentes e os parceiros, promovendo a melhor conexão possível entre as necessidades prioritárias dos requerentes e as soluções possibilitadas pelos parceiros. Assim, os países que aderirem poderão adotar as propostas políticas e os programas da Aliança e receber apoio técnico, político e financeiro dos membros.

A Aliança prevê, ainda, a realização de Cúpulas Regulares Contra a Fome e a Pobreza, a composição de um Conselho de Campeões⁴⁷⁵, composto por até 50 integrantes (25 países e 25 organizações), e a formação do Mecanismo de Apoio, uma estrutura internacional, de caráter técnico, sediada por organizações já existentes que servirá como vetor da construção de parcerias específicas para implementação das políticas nacionais.

O lançamento oficial da Aliança Global ocorreu paralelamente à Cúpula do G20, em novembro de 2024, mas seus documentos constitutivos já haviam sido aprovados por aclamação em julho e a Aliança Global já havia sido apresentada aos líderes mundiais, às margens da AGNU, no evento “Momento ODS”. No total, 82 países⁴⁷⁶, a UE, a UA, nove instituições financeiras globais⁴⁷⁷, 24 organizações internacionais⁴⁷⁸ e 31 organizações não governamentais⁴⁷⁹ somam 148

⁴⁷⁵ Os 18 primeiros membros do Conselho de Campeões foram anunciados durante a Cúpula do G20 no Rio de Janeiro: África do Sul, Alemanha, Bangladesh, BID, Brasil, China, FAO, FIDA, Noruega, OCDE, OIT, Portugal, Reino Unido, UE, UNICEF, UNIDO e PMA.

⁴⁷⁶ África do Sul, Alemanha, Angola, Antígua e Barbuda, Arábia Saudita, Argentina, Armênia, Austrália, Bangladesh, Benin, Bolívia, Brasil, Burkina Faso, Burundi, Camboja, Canadá, Chade, Chile, China, Colômbia, Chipre, Dinamarca, Egito, EAU, Eslováquia, Espanha, EUA, Etiópia, Filipinas, Finlândia, França, Guatemala, Guiné, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Haiti, Honduras, Holanda, Índia, Indonésia, Irlanda, Itália, Japão, Jordânia, Líbano, Libéria, Malásia, Malta, Mauritânia, México, Moçambique, Mianmar, Nigéria, Noruega, Palestina, Paraguai, Peru, Polônia, Portugal, Quênia, Reino Unido, Coreia do Sul, República Dominicana, Ruanda, Rússia, São Vicente e Granadinas, São Tomé e Príncipe, Serra Leoa, Singapura, Somália, Sudão, Suíça, Tadjiquistão, Tanzânia, Timor-Leste, Togo, Tunísia, Turquia, Ucrânia, Uruguai, Vietnã e Zâmbia.

⁴⁷⁷ ADB, BAI, AfDB, CAF, BEI, BID, NBD, Grupo Banco Mundial e o Programa Global de Agricultura e Segurança Alimentar (GAFSP).

⁴⁷⁸ AUDA-NEPAD, CGIAR, CESAO, CEPAL, FAO, IICA, FIDA, OIT, LEA, OCDE, OPAS, OEA, CPLP, UNICEF, UNCTAD, PNUD, UNESCO, PNUMA, ONU-Habitat, UNIDO, UNRISD, PMA, OMS e OMC.

⁴⁷⁹ Ação da Cidadania, Articulação Semiárido Brasileiro (ASA), Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab (J-PAL), BRAC, Câmara de Comércio Internacional, Child’s Cultural Rights and Advocacy Trust Agency, Children’s Investment Fund Foundation, Education Cannot Wait, Food for Education, Fundação Bill e Melinda Gates, Fundação Getúlio Vargas (FGV), Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, Fundação Rockefeller, Give Directly, Global Partnership for Education, Instituto Clima e Sociedade (iCS), Instituto Comida do Amanhã, Instituto Fome Zero,

membros fundadores da Aliança. Os países que aderirem à Aliança após o lançamento oficial não serão considerados membros fundadores. Apesar de ter sido originada no seio do G20, a Aliança operará de forma independente, como uma plataforma global autônoma.

O Brasil e Bangladesh foram os dois primeiros países a aderir. A Alemanha também se tornou membro fundador da Aliança e declarou que espera contribuir com a promoção da agricultura sustentável e com reforço das redes de segurança social, como políticas de salário-mínimo. Além disso, a Alemanha disponibilizou as ferramentas desenvolvidas no âmbito da Aliança Global para a Segurança Alimentar, lançada pela presidência alemã do G7, em 2022, em colaboração com o Banco Mundial, que incluem planos nacionais de preparação para a segurança alimentar e nutricional de 25 países e um painel de dados de coordenação global com informações sobre a situação alimentar mundial em tempo real. A Argentina, inicialmente reticente, foi o último país a confirmar sua adesão à iniciativa enquanto membro fundador.

A primeira instituição financeira multilateral a integrar a Aliança foi o CAF, que oficializou sua adesão no Dia Internacional para a Erradicação da Pobreza, 17 de outubro. Nos últimos anos, o CAF destinou aproximadamente US\$ 1,6 bilhão a iniciativas de combate à fome e à pobreza na região. Outras instituições financeiras também já aderiram, como o Grupo Banco Mundial, o AfDB, o BAI, o BEI, o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola e o FMI. Além disso, o BID aderiu à iniciativa e declarou que vai investir coletivamente 1,6% do PIB da América Latina por ano como demonstração do comprometimento em erradicar a extrema pobreza da região até 2030, o BID também garantirá que metade dos projetos financiados pelo banco beneficiem diretamente os mais pobres, especialmente as minorias mais afetadas, como mulheres, negro e indígenas. Entre as instituições de natureza política, a OEA tornou-se membro fundador da Aliança em outubro de 2024 e declarou o compromisso de acelerar a cooperação a nível global, regional, nacional e local para erradicar a pobreza e reduzir a desigualdade. Já a primeira instituição filantrópica a aderir foi a Fundação Rockefeller, que contribuirá com recursos financeiros, assistência técnica, apoio à capacitação e conhecimento, com foco em refeições escolares regenerativas e resilientes ao clima.

Durante o lançamento oficial da Aliança, o presidente brasileiro, Luiz Inácio Lula da Silva, destacou, em discurso, o atual cenário global desafiador: o maior número de conflitos armados desde a Segunda Guerra Mundial, a maior quantidade de deslocamentos forçados já registrada, os efeitos devastadores dos fenômenos climáticos extremos, o aprofundamento das desigualdades sociais, raciais e de gênero, o que, em conjunto, culmina na fome e na pobreza globais. Com isso em vista, Lula chamou atenção à responsabilidade dos integrantes do G20, que representam 85% do PIB mundial, de empregar esforços com vistas a dar fim à fome e à pobreza mundiais, uma condição para a construção de sociedades mais prósperas e a própria viabilização da paz. Assim, o presidente evidenciou o lançamento da Aliança Global contra a Fome e a Pobreza como objetivo central da presidência brasileira no G20; um objetivo idealizado pelo Brasil, mas realizado graças à articulação de parceiros e à participação ativa da sociedade civil. A Aliança, segundo Lula, será o legado que esses atores deixarão ao mundo. O presidente também salientou a retirada de mais de 24,5 milhões de pessoas da extrema pobreza, no Brasil, desde o início de seu terceiro mandato, e reforçou o compromisso de tirar o país do Mapa da Fome até 2026, uma forma de demonstrar que a articulação do Estado de bem-estar social é possível.

Instituto Ibirapitanga, Leadership Collaborative to End Ultrapoverty, Maple Leaf Early Years Foundation, Oxford Poverty and Human Development, Initiative, Pacto contra a Fome, Pesquisa para a Paz de Estocolmo (SIPRI), Plataforma de Desenvolvimento de Capacidade Financeira (FCDP), Sun Movement, Sustainable Financing Initiative, Their World, Trickle Up, Village Enterprise, World Rural Forum, World Vision International.

iv. Chamado à Ação sobre a Reforma da Governança Global

As principais organizações internacionais, criadas em meados do século XX, refletem um cenário incompatível com a atual realidade do sistema internacional. Diante disso, o Brasil propôs, como parte de sua presidência do G20, a adoção do “Chamado à Ação sobre a Reforma da Governança Global”, um documento que reúne compromissos de reforma e modernização das principais organizações internacionais existentes e de aperfeiçoamento da arquitetura financeira internacional. A ideia central é promover um sistema multilateral revigorado e fortalecido, baseado nos propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas e do Direito Internacional, com instituições renovadas e uma governança reformada que seja mais representativa, eficaz, transparente e responsável, refletindo as realidades sociais, econômicas e políticas do século XXI.

O documento foi adotado por consenso durante a segunda reunião de ministros das Relações Exteriores da presidência brasileira do G20, realizada em setembro de 2024, em Nova York, às margens da AGNU. O encontro, que contou com a participação do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, do presidente sul-africano Cyril Ramaphosa (presidente de turno seguinte do G20) e do SGNU António Guterres, foi aberto a todos os países-membros da ONU.

A proposta contempla mudanças em todos os órgãos-chave da ONU. Aponta a necessidade de revigoramento da AGNU, por meio do fortalecimento de seu papel como o principal órgão deliberativo, o que inclui uma interação intensificada com o CSNU e o aumento das nomeações de candidatas mulheres para o cargo de presidente da AGNU. Também contempla uma reforma do CSNU que o torne mais representativo, inclusivo, eficiente, eficaz, democrático e responsável. Ademais, considera imperativo permitir uma melhor distribuição de responsabilidades entre todos os seus membros. Segundo o Chamado Global, a reforma do CSNU deve promover uma composição ampliada, que melhore a representação das regiões e dos grupos sub-representados e não representados. Considera também necessário que a reforma leve ao aprimoramento da eficácia e da transparência dos métodos de trabalho do CSNU.

O Chamado Global também defende o fortalecimento do ECOSOC, por meio de uma maior sinergia entre as agências, fundos e programas da ONU, com vistas a alcançar os ODS. Ademais, propõe que o fortalecimento do ECOSOC inclua a promoção de um maior engajamento desse órgão com instituições financeiras internacionais e com a academia, a comunidade científica, a sociedade civil e outras partes interessadas. Conforme do Chamado Global, a CCP também deve ser fortalecida, por meio de ações mais eficazes e proativas que mobilizem apoio político e financeiro para a prevenção de conflitos e para a construção e a manutenção da paz, com vistas a evitar possíveis retrocessos a situações de conflito. De acordo com o documento, também é preciso contemplar a interação regular da CCP com o CSNU, a AGNU e o ECOSOC, a fim de tornar o seu trabalho cada vez mais complementar. Por fim, considera necessário promover um maior engajamento da CCP com o Fundo de Consolidação da Paz e outros mecanismos e instituições financeiras.

O Chamado Global compreende, ainda, a necessidade de uma maior representatividade do SGNU, por meio de transparência, distribuição geográfica equitativa, rotação de nacionalidades, mérito e equilíbrio de gênero no preenchimento de cargos, especialmente em níveis superiores. Segundo o documento, nenhum cargo deveria ser considerado como reserva exclusiva de qualquer Estado-Membro ou grupo de Estados. Outra ação recomendada é o aumento das nomeações de candidatas mulheres para cargos de alto nível nas Nações Unidas, incluindo de secretária-geral.

Em relação à reforma da arquitetura financeira internacional, o Chamado Global aponta a necessidade de promover melhorias com vistas a acelerar o cumprimento da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e seus ODS. Dessa forma, os países aderentes declaram apoio a ações destinadas a aumentar o financiamento voltado ao combate à fome e à pobreza e ao enfrentamento de desafios globais, como a mudança do clima. Além disso, sinalizam a necessidade de tornar os BMDs melhores, maiores e mais eficazes, com ênfase na urgência de aumentar a capacidade do Banco Mundial de apoiar países de renda baixa e média. Destacam, ainda, o dever de fortalecer a representação e a voz dos países em desenvolvimento na tomada de decisões nos BMDs e em outras instituições econômicas e financeiras internacionais. Ademais, reconhecem que é preciso garantir um FMI forte, com recursos adequados, mantido no centro da rede de segurança financeira global e baseado em quotas que reflitam as reais posições relativas dos membros, ao mesmo tempo que as quotas dos membros mais pobres sejam preservadas.

No que se refere à reforma do sistema multilateral de comércio, o Chamado Global reforça a centralidade indispensável da OMC, destacando a importância de um sistema baseado em regras, não discriminatório, justo, aberto, inclusivo, equitativo, sustentável e transparente. O documento também reconhece que é preciso apoiar políticas que permitam ao comércio e ao investimento servirem como motores de crescimento e prosperidade para todos e que, portanto, promovam um ambiente de comércio e investimento favorável. Assim, o Chamado Global entende que é necessário prosseguir com a reforma da OMC, para aprimorar todas as suas funções, por meio de um processo inclusivo, liderado pelos membros e transparente, mantendo o compromisso de conduzir discussões com o objetivo de ter um sistema de solução de controvérsias plenamente funcional e acessível a todos os membros até 2024.

v. Reuniões de Ministros de Finanças e Governadores de Bancos Centrais do G20

Entre 28 e 29 de fevereiro, foi realizado, em São Paulo, a primeira Reunião de Ministros das Finanças e Presidentes de Bancos Centrais (FMCBG, na sigla em inglês). Na agenda de debates, estavam as perspectivas para a economia global e temas como desigualdade, tributação internacional e financiamento para o desenvolvimento sustentável. Os participantes discutiram formas de promover uma globalização mais inclusiva e sustentável, além de terem abordado o problema do endividamento crônico de vários países. Participaram das reuniões 73 delegações de países-membros, nações convidadas e organizações internacionais que participam dos debates da Trilha de Finanças do fórum.

O ministro Fernando Haddad fez um apelo por uma tributação global mais equitativa dos “super-ricos”, enfatizando a necessidade de ação conjunta para corrigir disparidades fiscais. O tema será discutido pelo G20, no âmbito do GT “Tributação Internacional”, cujo foco é aumentar a eficiência dos sistemas tributários para a redução das desigualdades.

Haddad explicou também as propostas das forças-tarefa apresentadas pelo presidente Lula para o G20 em 2024: a Aliança Global Contra a Fome e a Pobreza e a Mobilização Global Contra a Mudança do Clima. As iniciativas têm como objetivo inserir a análise de desigualdades como uma preocupação fundamental de políticas macroeconômicas.

A primeira reunião ministerial da Trilha de Finanças foi encerrada sem um comunicado final, devido à falta de acordo sobre a formulação do texto. Houve somente uma declaração da presidência sobre questões econômicas, na qual Haddad explicou que o “impasse” ocorreu devido aos “conflitos geopolíticos em curso”. Esse documento incluiu todos os nove parágrafos previamente acordados por todos os países e a nota de rodapé específica sobre a questão das guerras. Apenas essa

nota de rodapé não teve acordo do grupo. A taxaço dos super-ricos foi mencionada, embora a questão tenha sido citada de maneira indireta. A expressão escolhida para tratar do assunto foi “tributa  o justa e progressiva”. Apesar da ausência de men  o explícita, a abordagem da taxaço foi vista como um avanço positivo.

Em abril, foi realizada em Washington,   margem das reuniões de primavera do FMI e do Banco Mundial, a 2  FMCBG. Na ocasião, foram realizadas sessões sobre libera  o de recursos aos países em desenvolvimento para que possam implementar seus planos de transi  o contra as mudanças climáticas e sobre a arquitetura financeira internacional para o século XXI. O ministro Haddad anunciou a elabora  o do Roteiro do G20 de reformas dos BMDs. Evento Paralelo discutiu melhorias nos BMDs. Não foram adotados documentos durante a 2  FMCBG.

Em julho, foi aprovada a Declara  o Ministerial do G20 sobre Coopera  o Tributária Internacional, durante a 3  FMCBG. Aprovado por aclama  o, o documento consensuado entre os países-membros do G20 cumprir   o papel inédito e histórico de delinear o compromisso do grupo em buscar medidas locais para promover a justiça tributária. Também foi aprovado um comunicado conjunto da reunião. Os documentos incluem men  o  es explícitas a prioridades brasileiras como a taxaço de super-ricos na agenda econômica internacional, a amplia  o do financiamento para a transi  o ecológica, o fortalecimento dos BMDs, o apoio   países endividados e a promo  o de reformas na governança global.

A 4  FMCBG sob a presidência do Brasil, realizada em Washington, nos dias 23 e 24 de outubro de 2024, apresentou avanços significativos em rela  o ao combate   mudança do clima e às desigualdades, além da coopera  o internacional mais robusta na área tributária, com foco no debate acerca da tributa  o de indivíduos com patrimônio líquido ultra-alto⁴⁸⁰. O comunicado da reunião, aprovado por consenso, reafirmou o compromisso dos membros do G20 com a Agenda 2030 e com a coopera  o internacional “para enfrentar os desafios globais e fazer a globaliza  o funcionar”. Para tanto, o documento adotou uma abordagem multidimensional quanto   resposta às três prioridades elencadas pelo Brasil para sua presidência do G20: 1) inclusão social e o combate contra a fome e a pobreza; 2) transi  o energética e desenvolvimento sustentável; e 3) a reforma das institui  es de governança global. Dessa forma, reconheceu-se que famílias de baixa renda são mais vulneráveis aos impactos das mudanças climáticas e que o “custo da in  a  o [climática]   maior do que o custo da aço, tanto em termos econômicos quanto distributivos”.

Como forma de viabilizar as medidas de mitiga  o   mudança do clima e de transi  o energética, avançou-se no debate sobre a reforma dos BMDs, assegurando que estejam mais bem preparados para enfrentar desafios globais, com foco nas necessidades dos países de baixa e média renda e no cumprimento dos ODS, assim como que os países em desenvolvimento tenham mais voz e representa  o na tomada de decisões nesses bancos e em outros órgãos financeiros. Além disso, foram estimuladas parcerias de BMDs com governos, bancos de desenvolvimento nacionais e subnacionais e o setor privado. O documento também reafirmou a importância da transferência de tecnologia de forma voluntária, da capacita  o e do financiamento na mitiga  o de danos climáticos em países em desenvolvimento.

Ainda sobre o financiamento, o documento reconheceu a importância da redistribui  o das cotas do FMI para refletir melhor as posi  es relativas dos membros do G20 na economia mundial e saudou o trabalho do Conselho Executivo do FMI para desenvolver até junho de 2025 uma nova fórmula para as cotas. Também se comemoraram a revisão das taxas e sobretaxas do FMI, que

⁴⁸⁰ Embora a Presidência do Brasil utilize os termos “bilionários” e “super-ricos” em textos em português no *site* do G20, os documentos oficiais do G20, como a Declara  o Ministerial do Rio de Janeiro sobre Coopera  o Tributária Internacional e os comunicados da 3  e 4  FMCBG, utilizam o termo “*ultra-high-net-worth individuals*”.

aliviarão o custo financeiro dos empréstimos para os países tomadores; o reforço da capacidade do fundo de apoiar países de baixa renda, por meio do Fundo de Redução da Pobreza e Crescimento (PRGT); e a criação de uma 25ª cadeira no Conselho Executivo do FMI para aumentar a voz e a representação da África Subsaariana. Além disso, discutiram-se estratégias para a mobilização de recursos domésticos, incluindo a criação de espaço fiscal para enfrentar os crescentes desafios domésticos e globais.

A presidência brasileira também liderou discussões sobre soluções para o endividamento soberano, sobretudo de economias mais frágeis. Nesse sentido, o comunicado da 4ª FMCBG destacou o mecanismo de trocas de dívida por desenvolvimento (*debt for development swaps*), que consiste em operações financeiras que convertem dívida soberana em investimentos de desenvolvimento sustentável. Essas operações normalmente envolvem o perdão de dívidas ou a renegociação da dívida em melhores condições em troca do compromisso do país devedor em alocar os recursos renegociados em projetos ou áreas de desenvolvimento mutuamente acordados. A prática da troca de dívida por desenvolvimento tem sido usada desde o final da década de 1980, em negociações voluntárias entre credores e tomadores de empréstimo. Recentemente, essas operações têm como objetivo financiar investimentos ambientais, de saúde (como a prevenção de pandemias) e de desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, o comunicado celebrou o debate liderado pela África sobre Dívida e Financiamento ao Desenvolvimento, convocado pelo Brasil no âmbito do G20, e reiterou o apoio contínuo à África, inclusive por meio do Pacto do G20 com a África.

O comunicado da 4ª FMCBG também reafirmou o consenso alcançado na reunião anterior, realizada em julho de 2024, quanto à necessidade de uma maior cooperação entre os países para garantir que “indivíduos de patrimônio líquido ultra-alto sejam efetivamente tributados”. Conforme o exposto na Declaração do Rio de Janeiro sobre Cooperação Tributária Internacional, aprovada durante a 3ª FMCBG, os membros do G20 ressaltaram que as desigualdades de riqueza e de renda estão minando o crescimento econômico e a coesão social, além de agravar as vulnerabilidades sociais em um cenário de mudanças climáticas. Nesse sentido, a tributação de indivíduos com patrimônio líquido ultra-alto, por meio da cooperação internacional e de reformas domésticas, garantiria uma fonte importante de recursos a serem utilizados para a transição energética, o combate à pobreza, o cumprimento dos ODS e a promoção de um crescimento forte, sustentável, equilibrado e inclusivo. Como exemplos de cooperação internacional, o documento cita a troca de melhores práticas, a elaboração de mecanismos anti-evasão e a construção de medidas que coíbam a concorrência tributária prejudicial.

A Declaração do Rio de Janeiro derivou debates em torno de uma proposta, apresentada pelo Brasil, em junho, de estabelecimento de um imposto mínimo de 2% da riqueza dos bilionários do mundo. Segundo um documento técnico elaborado pelo economista francês Gabriel Zucman, professor de economia na Escola de Economia de Paris e da Universidade da Califórnia, para embasá-la, a proposta arrecadaria entre US\$ 200 e 250 bilhões anualmente. O estudo estima que o imposto progressivo proposto atingiria cerca de 3 mil pessoas inicialmente. São indivíduos com mais de US\$ 1 bilhão de riqueza, distribuídos em ativos, imóveis, ações, participação na propriedade de empresas, entre outros, e que ainda não pagam pelo menos 2% de imposto de renda anual.

Destaca-se que o G20 é um fórum de cooperação internacional cujo principal objetivo é estabelecer agendas sobre temas políticos e econômicos de importância mundial. Dessa forma, o grupo não objetiva necessariamente o estabelecimento de um tratado internacional sobre a taxação de indivíduos com patrimônio líquido ultra-alto, mas, sim, maior cooperação internacional e uma

abordagem conjunta sobre o tema. O Brasil, por exemplo, defende que os debates sobre esse tema ocorram também no âmbito do segundo protocolo da Convenção-Quadro para Tributação das Nações Unidas, que ainda está em elaboração. Segundo a presidência brasileira do G20, a ONU deve decidir se aceita a proposta brasileira apenas em fevereiro de 2025.

Por fim, as tensões geopolíticas decorrentes dos conflitos na Ucrânia e em Gaza foram ponto de discordância durante as reuniões celebradas sob a presidência brasileira. Os membros do G20 apresentaram posições divergentes sobre esses temas, tendo alguns expressado que ambos os conflitos impactam a economia mundial e, por isso, devem ser discutidos pelo G20, ao passo que outros defenderam que o G20 não é o fórum de debate apropriado para essas questões. Desse modo, a discussão sobre essas questões foi transferida para a Trilha de *Sherpas*. Além disso, o comunicado da 4ª FMCBG saudou o trabalho realizado pelas Forças-Tarefa para uma Mobilização Global Contra a Mudança do Clima e a Aliança Global Contra a Fome e a Pobreza, e declarou apoio, em coordenação com a Trilha de *Sherpas*, aos esforços para erradicar a fome e a pobreza e enfrentar as mudanças climáticas no contexto do desenvolvimento sustentável.

vi. Desenvolvimento sustentável e mudança do clima

Desde 2017, o GT sobre Sustentabilidade Ambiental e Climática do G20 aborda matérias relativas à sustentabilidade ambiental e climática, buscando elevar a coordenação e a cooperação dos membros do G20 para identificar soluções aos desafios ambientais e climáticos em âmbito mundial. Nesse contexto, a presidência brasileira no G20 priorizou a importância de tratar esses temas de maneira a contemplar os três pilares do desenvolvimento sustentável – social, econômico e ambiental.

Em 3 de outubro de 2024, o Ministério das Relações Exteriores e o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima presidiram a reunião ministerial do GT, que se orientou por quatro pautas estratégicas estabelecidas pela equipe brasileira:

- 1) a adaptação preventiva e emergencial frente a eventos climáticos extremos;
- 2) os pagamentos por serviços ecossistêmicos;
- 3) os oceanos; e
- 4) resíduos e economia circular.

Na declaração ministerial adotada na ocasião, o GT de Sustentabilidade do G20 destacou a prioridade para ações voltadas à adaptação às mudanças do clima, conservação dos oceanos, pagamento por serviços ecossistêmicos, economia circular e redução de resíduos. Os países participantes reafirmaram compromissos com a mitigação climática, alinhados às COPs e ao Acordo de Paris, enfatizando o uso da ciência e de ferramentas econômicas inovadoras para restaurar ecossistemas, além de propostas para valorizar e integrar o capital ambiental às contas nacionais. Também foi ressaltada a importância de que tais medidas sejam implementadas de forma inclusiva, envolvendo mulheres, comunidades tradicionais e indígenas, e fortalecer a resiliência climática, especialmente nos países do Sul Global, ampliando recursos e apoio às nações mais vulneráveis. Nesse sentido, a Declaração Ministerial, em boa parte, resumiu-se a reconhecer a relevância de declarações e iniciativas estabelecidas em anos anteriores⁴⁸¹, com o

⁴⁸¹ Foram nominalmente citados o Marco Global de Biodiversidade de Kunming-Montreal (KM-GBF); o Mapa do Caminho para a Missão 1.5; as três “convenções do Rio de Janeiro (CQNUMC, CDB e CNUCD) e o recém-anunciado “Rio Trio” (coordenação entre as presidências das conferências das partes das três convenções); o Acordo da Basileia sobre Movimento Transfronteiriço de Resíduos Perigosos; e o Acordo BBNJ (Acordo sob a Convenção

compromisso de apoiá-las e direcionar os trabalhos que seriam estabelecidos em novembro, durante a cúpula.

Destaca-se, ainda, o compromisso de desenvolver mecanismos para o financiamento dos Pagamentos por Serviços Ecosistêmicos (PES), como o Fundo Florestas Tropicais para Sempre (TFFF, na sigla em inglês), além de incentivar a conclusão de um instrumento internacional juridicamente vinculante sobre poluição plástica até o final de 2024. Ademais, deu-se apoio ao processo de estabelecimento de um novo painel intergovernamental científico-político para prevenir a poluição e contribuir com a gestão adequada de produtos químicos e resíduos.

Coordenada pelos Ministérios das Relações Exteriores, da Fazenda e do Meio Ambiente e Mudança do Clima, a Força-Tarefa para Mobilização Global contra a Mudança do Clima é uma iniciativa estabelecida pela presidência brasileira do G20 em 2024. De forma inédita, a Força-Tarefa busca integrar as estratégias da Trilha de *Sherpas* com a Trilha de Finanças do G20, promovendo a articulação entre governos, instituições financeiras e organismos internacionais para alinhar estratégias macroeconômicas e financeiras em apoio às metas do Acordo de Paris.

Também em outubro, reunidos em Washington, os ministros das Relações Exteriores, das Finanças, do Meio Ambiente e do Clima e os presidentes dos Bancos Centrais emitiram a Declaração Ministerial da Força-Tarefa que acompanha um documento de resultados intitulado “G20’s Enhanced Ambition Agenda”, o qual tem como a finalidade direcionar os trabalhos do agrupamento para a implementação efetiva da UNFCCC e do Acordo de Paris, além de alcançar integralmente os ODS.

Na *G20’s Enhanced Ambition Agenda*, observa-se que o Primeiro Balanço Global do Acordo de Paris (GST-1, na sigla em inglês) lançou um alerta significativo sobre a atual trajetória climática global, notando que já foi atingido um aumento médio de 1,1°C na temperatura global em relação aos níveis pré-industriais, o que impacta principalmente comunidades menos responsáveis por essas emissões, que também são as mais vulneráveis aos danos delas derivados. Embora existam opções acessíveis e tecnicamente viáveis para limitar o aumento da temperatura global a 1,5°C, o documento reconhece que é necessária uma ampliação expressiva do financiamento destinado à mitigação e adaptação climática, além do aprofundamento do grau de ambição das NDCs.

Na Declaração de Nova Délhi, da Cúpula de Líderes do G20 de 2023, o G20 reconheceu que, para alinhar-se aos objetivos do Acordo de Paris, quase US\$ 6 trilhões devem ser destinados a países em desenvolvimento até 2030, para além de investimentos anuais de US\$ 4 trilhões em tecnologias de energia limpa. Embora o capital global existente seja suficiente para cobrir esses valores, há barreiras políticas que dificultam essa transferência de recursos, além de um intenso fluxo de capitais dos países em desenvolvimento para credores de nações mais ricas (US\$ 200 bilhões, em 2023), que poderiam estar sendo gastos para atingir-se a meta do Acordo de Paris.

Nesse contexto, segundo a *G20’s Enhanced Ambition Agenda*, entende-se a necessidade de aprimorar planejamentos de transição nacional, integrando estratégias de crescimento econômico com baixas emissões de GEE, alinhando NDCs, NAPs⁴⁸² e planos de longo prazo, com a meta de reduzir 42% das emissões GEEs até 2030 e alcançar a neutralidade até 2050. Essa estratégia deve

das Nações Unidas sobre o Direito do Mar sobre a Conservação e Uso Sustentável da Diversidade Biológica Marinha de Áreas além da Jurisdição Nacional).

⁴⁸² Planos Nacionais de Adaptação (NAPs) são estratégias nacionais para promover a adaptação aos impactos das mudanças climáticas, como secas e enchentes.

envolver governos, setor privado, sociedade civil e financiamento internacional⁴⁸³, ocupando-se em reduzir desigualdades sociais, apoiar pequenas e médias empresas e promover infraestrutura inclusiva, beneficiando grupos historicamente excluídos, como indígenas e mulheres.

Em termos de tecnologias e combustíveis, ainda segundo a *G20's Enhanced Ambition Agenda*, devem ser realizados investimentos em tecnologias de baixa emissão e captura de carbono, além da eliminação de subsídios ineficientes a combustíveis fósseis. Para proteger a natureza, observou-se a necessidade da preservação de ecossistemas e a reversão da degradação florestal até 2030, em alinhamento com o Marco Global de Biodiversidade Kunming-Montreal. Por fim, também se destacou a necessidade de reduzir vulnerabilidades por meio de projetos voltados à adaptação climática. Todas essas iniciativas demandam recursos intensamente, exigindo uma reforma da arquitetura financeira internacional direcionada ao financiamento climático, com integração de esforços públicos e privados.

Em conformidade com essas orientações, o Brasil divulgou sua Plataforma de Investimentos para a Transformação Climática e Ecológica (BIP, na sigla em inglês), instrumento estratégico à aplicação, diversificação e ampliação de recursos financeiros destinados à transição ecológica no Brasil. A iniciativa tem como objetivo central conectar investidores, financiadores e projetos prioritários, promovendo a transformação da economia nacional e fortalecendo as ações de adaptação às mudanças climáticas, envolvendo a sociedade civil nessas dinâmicas econômicas, com especial atenção aos grupos mais vulneráveis.

vii. Energia

Sob a liderança da Índia em 2023, o GT sobre de Transições Energéticas (GT-Energia) dedicou-se a temas como o desenvolvimento de matrizes mais sustentáveis, o financiamento para viabilizar a transição energética de baixo carbono e padrões de consumo responsável, além da universalização do acesso à energia limpa. Já sob a liderança brasileira em 2024, os debates foram direcionados à promoção de combustíveis sustentáveis, de uma transição justa e inclusiva, e do financiamento desses processos em países em desenvolvimento.

Nesse contexto, reunido em Foz do Iguaçu, em outubro, sob a coordenação do Ministério de Minas e Energia do Brasil, o GT-Energia buscou consensos sobre o processo de transição global para fontes de energia sustentáveis. Em sua declaração ministerial, os representantes governamentais reconheceram o compromisso dos países-membros de avançar em direção a transições energéticas que sejam limpas, sustentáveis, justas e inclusivas, conforme o ODS 7⁴⁸⁴, o Acordo de Paris e o objetivo global de neutralidade de carbono até 2050, como orientado pelo IPCC.

Para tanto, reconheceu-se a necessidade de buscar maior eficiência e segurança energética e investir em tecnologia para novas matrizes energéticas e infraestrutura para a sua produção de forma sustentável, conjugada com fontes de financiamento acessível a Estados em desenvolvimento. Os ministros destacaram o projeto de acesso universal a “cozinhas limpas” até

⁴⁸³ Existem diversas iniciativas que abordam a necessidade de financiamento para países em desenvolvimento, como a Iniciativa Bridgetown, o Pacto de Paris para Pessoas e o Planeta (4P), a Cúpula do Clima da África, a Iniciativa Verde do Oriente Médio, a Declaração dos Líderes da COP28 dos EAU sobre um Marco Global de Financiamento Climático, o Finance in Common, a Coalizão de Ministros das Finanças para Ação Climática e os relatórios da Agenda Tripla de Grupos de Especialistas Independentes.

⁴⁸⁴ Visa a garantir o acesso à energia limpa e sustentável para todos.

2030⁴⁸⁵ e o reconhecimento da energia nuclear como mitigadora da emissão de gases de efeito estufa e fonte relevante em matéria de segurança energética.

Também em Foz do Iguaçu, sob o “mote de não deixar ninguém para trás”, foi adotado o documento “Princípios para Transições Energéticas Justas e Inclusivas”, enfatizando o compromisso dos membros do G20 em promover transições energéticas limpas, sustentáveis e acessíveis, alinhadas aos objetivos globais de desenvolvimento sustentável e neutralidade de carbono. O documento reconhece a importância de atender às diferentes realidades nacionais e assegurar justiça social, enaltecendo diretrizes para orientar políticas públicas que conciliem sustentabilidade ambiental, crescimento econômico e inclusão social.

Resultado de diálogo liderado pelo Brasil, os Princípios para Transições Energéticas Justas e Inclusivas foram adotados, semanas depois, como “Pacto Energético da ONU para uma transição energética justa e inclusiva”, com o objetivo de alcançar a neutralidade de carbono até 2050 com justiça social, a fim de erradicar a pobreza e garantir a segurança energética de populações mais vulneráveis. Os princípios abarcam transições energéticas justas e inclusivas, erradicação da pobreza energética, diálogo e participação social, proteção social, inclusão de distintas perspectivas nas ações, respeito aos direitos humanos, investimentos em soluções acessíveis e confiáveis, soluções sustentáveis e seguras, crescimento econômico sustentável e inclusivo, empregos de qualidade e desenvolvimento da força de trabalho.

Reconhecendo o papel da cooperação internacional e considerando as diferentes realidades nacionais, incentiva-se os países a formular políticas energéticas com base em soluções tecnológicas limpas e iniciativas existentes que equilibrem sustentabilidade ambiental e desenvolvimento.

O documento reconhece a necessidade de triplicar a capacidade de energia renovável e dobrar a taxa média global anual de melhorias em eficiência energética. Também se reafirma a centralidade nacional nesse processo, priorizando o diálogo social, de modo a assegurar a participação de comunidades afetadas e os demais atores relevantes nas decisões sobre políticas energéticas para a efetivação de uma transição energética justa; isto é, substituindo fontes fósseis por renováveis de forma equitativa, inclusiva e sustentável, garantindo que os benefícios e custos dessa transição sejam equitativamente distribuídos.

Importa destacar, ainda, o estabelecimento, pela presidência brasileira do G20, da Coalizão Global para o Planejamento Energético (GCEP, na sigla em inglês). O anúncio da realização do 1º Encontro de Planejamento Energético, em 2025, em coordenação com presidência Sul-Africana é resultado desse processo, cujo foco em justiça social é reforçado pela defesa de empregos de qualidade e requalificação da força de trabalho, especialmente em setores impactados pela transição energética. Também se propõe a cooperação internacional como um meio essencial para fortalecer cadeias de suprimentos sustentáveis, transferir tecnologias e mobilizar financiamento acessível, particularmente em apoio a países em desenvolvimento, promovendo o desenvolvimento econômico com a justiça climática.

Tais iniciativas devem orientar a promoção de uma nova realidade energética global, tendo sido reconhecido pela presidência brasileira a discrepância energética mundial em relação ao continente africano, que alberga cerca de 20% da população mundial, mas é destino de tão somente 2% dos financiamentos energéticos. Assim sendo, a presidência brasileira, sob a coordenação do ministro de Minas e Energia, Alexandre Silveira, enalteceu a troca de experiências positivas com

⁴⁸⁵ Visa a garantir a universalização do acesso a fontes de energia limpa para preparo de alimentos, um problema especialmente grave em regiões como a África Subsaariana, onde milhões de pessoas ainda dependem de combustíveis poluentes, como carvão e lenha, para cozinhar.

a UA por ocasião da reunião do Energia Sustentável para Todos (SEforALL, na sigla em inglês). Nessa ocasião, foi apresentada a proposta brasileira de um pacto global para combate à pobreza energética mundial, objetivando o redirecionamento de investimentos para uma transição justa, o que representa uma possibilidade de mudança de paradigma energético global para um modelo de desenvolvimento que mitigue assimetrias e garanta às comunidades mais vulneráveis a superação da miséria e a segurança energética.

Nesse contexto, registra-se, ainda, o lançamento do “Roteiro para Aumentar o Investimento em Energia Limpa em Países em Desenvolvimento”, criado em colaboração com a AIE e outros membros do G20. O Roteiro visa aumentar os investimentos em energia verde, especialmente em países em desenvolvimento, envolvendo o setor privado e organismos internacionais. O enfoque é a busca por soluções para atrair capital privado, reduzir custos de financiamento e criar um ambiente favorável a investimentos em energia limpa, por entender que a falta de financiamento adequado compromete as metas climáticas globais.

Embora os desafios sejam significativos, as iniciativas em matéria de transição energética lançadas durante a presidência brasileira do G20 refletem a determinação da comunidade internacional para a criação de um regime energético mais justo e sustentável, com especial atenção aos países que mais necessitam de apoio. A implementação adequada dessas iniciativas pode resultar em um avanço substancial nas transições energéticas globais, com impacto positivo para as gerações futuras, garantido a estabilidade climática e o desenvolvimento sustentável e equitativo.

viii. Comércio e investimentos

Para o Brasil, o comércio e os investimentos internacionais são de fundamental relevância para que os membros do G20 consigam promover o desenvolvimento, o progresso econômico e a inclusão social. Nesse sentido, as prioridades da presidência brasileira no agrupamento para essas duas temáticas foram:

- 5) Comércio e Sustentabilidade;
- 6) Comércio Sustentável nos Acordos de Investimento;
- 7) Mulheres e Comércio Internacional; e
- 8) Reforma da OMC e Fortalecimento do Sistema Multilateral de Comércio.

No âmbito do G20, o GT de Comércio e Investimentos (GTCI)⁴⁸⁶, integrante da Trilha de *Sherpas*, destina-se ao fortalecimento dos mecanismos de comércio e investimentos dos membros do agrupamento, favorecendo o crescimento do comércio global, assim como a coordenação e a cooperação entre as políticas de investimento. O GTCI, nesse sentido, contribui tanto para as negociações multilaterais quanto para a promoção de cadeias de valor globais inclusivas.

Na presidência brasileira do G20, logrou-se, ao final do encontro ministerial do GTCI, em outubro de 2024, a aprovação dos seguintes documentos: 1) Princípios do G20 para o Comércio e o Desenvolvimento Sustentável; 2) Compêndio de Boas Práticas para Aumentar a Participação de Mulheres no Comércio Internacional⁴⁸⁷ e 3) Documento final com contribuições dos ministros de

⁴⁸⁶ O GTCI foi estabelecido em 2016. O Brasil participa de forma ativa, cooperativa e consistente desse GT desde sua primeira reunião, em defesa do multilateralismo, do aumento da participação dos países em desenvolvimento no comércio e investimento internacionais e da promoção do desenvolvimento sustentável.

⁴⁸⁷ Pela primeira vez, o tema da participação de mulheres no comércio internacional foi tratado como prioridade na agenda do G20. O compêndio final, nesse sentido, busca amenizar os desafios enfrentados pelas mulheres no comércio

Comércio e Investimentos para a Declaração de Líderes do G20 ⁴⁸⁸. O Brasil é representado no GTCI conjuntamente pelos ministérios das Relações Exteriores e do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços.

Para o Brasil, a adoção dos princípios do G20 sobre comércio e desenvolvimento sustentável marcam um momento histórico, corroborando o entendimento de que a cooperação internacional nessa seara é importante para que se atinja os objetivos de desenvolvimento sustentável, de forma a não deixar que nenhum país fique para trás. Os nove princípios voluntários, adotados por consenso, têm como objetivo orientar os países na formulação e aplicação de medidas internas relacionadas ao comércio e ao desenvolvimento sustentável, de forma a estabelecer uma relação positiva e mutuamente benéfica entre ambos. Os princípios acordados foram:

- 1) o direito soberano dos países de regulamentarem suas economias em prol do desenvolvimento sustentável;
- 2) a importância da promoção de um ambiente favorável ao comércio internacional, com competição justa;
- 3) a necessidade de coerência e alinhamento entre medidas domésticas e compromissos internacionais;
- 4) a importância da transparência e da participação da sociedade civil nos processos decisórios;
- 5) a relevância de as medidas comerciais serem baseadas em ciência e evidências de qualidade;
- 6) o reconhecimento de que o desenvolvimento sustentável e os objetivos comerciais podem ser alcançados por meio de diferentes abordagens;
- 7) a dimensão de desenvolvimento, segundo a qual países em diferentes níveis de desenvolvimento enfrentam desafios diferentes e têm diferentes necessidades, preocupações e capacidades;
- 8) transições justas, equitativas e inclusivas; e
- 9) a cooperação internacional, com menções à assistência técnica, ao fortalecimento de capacidades, ao apoio financeiro e à transferência voluntária de tecnologia⁴⁸⁹.

Na temática do desenvolvimento sustentável e dos acordos internacionais de investimentos, a Declaração de Ministros ressaltou o relatório “Mapeando o Desenvolvimento Sustentável e Dispositivos de Facilitação de Investimentos em Acordos Internacionais de Investimentos Concluídos pelos Membros do G20 e Países Convidados”, produzido pela UNCTAD, com apoio a OCDE, tendo afirmado que o documento pode servir como referência para a elaboração de políticas de investimentos e novos acordos internacionais de investimentos. O relatório, nesse sentido, aponta que os acordos de investimento internacional dos membros do G20 estão cada vez mais alinhados com a Agenda 2030, refletindo um maior empenho em favor do desenvolvimento sustentável, salientando que mais de 90% dos acordos internacionais de investimento internacional (AIIs) assinados pelos integrantes do G20 nos últimos cinco anos possuem cláusulas que permitem que os Estados implementem políticas de desenvolvimento sustentável.

Na temática de comércio sustentável nos acordos de investimento, estudo produzido pela UNCTAD revelou que mais de 90% dos AIIs assinados pelos integrantes do G20 nos últimos cinco

internacional, focando no acesso a financiamento, eliminação de entraves regulatórios e no oferecimento de capacitação.

⁴⁸⁸ A declaração pode ser conferida [aqui](#).

⁴⁸⁹ Os princípios podem ser conferidos [aqui](#).

anos possuem cláusulas que permitem que os Estados implementem políticas de desenvolvimento sustentável. As contribuições dos ministros para a Declaração de Líderes apontaram, ainda, que alguns membros do agrupamento compartilharam suas experiências sobre o desenvolvimento sustentável nos AIIs. O documento de contribuições também aponta para a importância do Acordo de Facilitação de Investimentos para o Desenvolvimento (IFDA, na sigla em inglês)⁴⁹⁰, feito no âmbito da OMC, e de sua incorporação no marco jurídico da OMC.

No que diz respeito à participação das mulheres no comércio internacional, o B20 (grupo de engajamento empresarial do G20) contribuiu para a realização de consulta junto aos países-membros do G20, para identificar as maiores barreiras enfrentadas pelas mulheres no comércio internacional. Com base na pesquisa feita ao longo do ano, com mais de 1900 participantes de países e de organizações internacionais, o B20 apontou que as mulheres enfrentam maiores problemas com financiamento (63% das mulheres, contra 41% dos homens) e enfrentam maiores obstáculos nos procedimentos aduaneiros e regulatórios. As mulheres também são mais oneradas com o cuidado familiar e com o acesso a capacitação. Nos exemplos contidos no Compêndio de Boas Práticas para Aumentar a Participação de Mulheres no Comércio Internacional, citam-se o programa australiano “Investing in Women”, iniciativa focada na promoção da igualdade de gênero e no aumento da participação econômica das mulheres no Sudeste Asiático; e o programa alemão Sensibilização para Mulheres no Comércio Transfronteiriço em Gana. Índia, Canadá e África do Sul possuem também programas focados no aumento da participação econômica das mulheres no comércio internacional. Entre as iniciativas apresentadas pelo Brasil, destacam-se o programa “Elas Exportam”, coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços e pela ApexBrasil, lançado em 2023, com o oferecimento mentorias personalizadas, treinamento técnico e socioemocional para empresárias; e o programa “Mulheres e Negócios Internacionais (MNI)”, da ApexBrasil, que busca aumentar participação de empresas lideradas por mulheres nas cadeias globais de valor, oferecendo qualificação empresarial, promoção comercial e atração de investimentos⁴⁹¹.

Com relação à quarta prioridade da presidência brasileira do G20 em matéria de comércio e investimentos, o documento com as contribuições dos ministros reiterou o apoio à reforma da OMC e ao sistema multilateral de comércio, tendo defendido uma reforma ambiciosa, que renove a capacidade da organização de promover o comércio justo, trazendo crescimento e prosperidade aos países em desenvolvimento. Nesse sentido, o vice-presidente e ministro do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, Geraldo Alckmin, destacou a importância de fortalecer politicamente a OMC, incluindo seu sistema de solução de controvérsias, no sentido de fazer com que o comércio internacional tenha regras mais eficientes e transparentes. Tatiana Prazeres, secretária de Comércio Exterior do MDIC, destacou que os princípios adotados pelo G20 apontam para a necessidade de que as decisões unilaterais dos países, feitas em nome do desenvolvimento sustentável, devam ser baseadas na ciência e em evidências de qualidade no sentido de evitar o protecionismo. Sobre a reforma da OMC, destacou-se que há negociações em curso sobre o tema

⁴⁹⁰ Entre os objetivos do acordo, destacam-se: a melhoria do ambiente de investimentos dos países signatários; a promoção da transparência, da previsibilidade e da simplificação de medidas relacionadas a investimentos; o fortalecimento do diálogo entre governos e investidores; e a promoção de tratamento especial e diferenciado. Informações adicionais sobre o acordo podem ser conferidas [aqui](#).

⁴⁹¹ Em 2023, mais de 30 ações foram realizadas e o número de empresas comandadas por mulheres apoiadas pela ApexBrasil aumentou em 33,4% em relação a 2022. Estudo do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, de 2023, revela a baixa participação das mulheres tanto como força de trabalho (29% nas empresas exportadoras e 32,5% nas empresas importadoras) quanto na estrutura corporativa das companhias (apenas 14% das empresas exportadoras e 13% das importadoras).

em Genebra, tendo o Brasil ressaltado que não cabe ao G20 determinar o funcionamento da organização. Assim, o Brasil reforça que apoia um sistema multilateral de comércio capaz de contribuir para um comércio global mais justo, inclusivo e eficaz, nas palavras de Alckmin. O vice-presidente defendeu, ainda, que os países desenvolvidos apoiem os outros países no empenho pela maior cooperação internacional para um crescimento econômico justo, equilibrado, inclusivo e sustentável, com recursos técnicos e financeiros, sobretudo para a inclusão e para o enfrentamento da emergência climática. Maria Laura da Rocha, ministra substituta das Relações Exteriores, por sua vez, ressaltou a importância do crescimento inclusivo e sustentável e sua relação com a Agenda 2030, em linha com a importância do multilateralismo e da cooperação internacional.

ix. Saúde

O GT de Saúde do G20 foi criado em 2017, pela Presidência alemã, sob a Trilha de *Sherpas*. O objetivo do grupo é tratar questões relevantes de saúde global e promover cooperação internacional e ação coordenada e construir sistemas de saúde resilientes.

Em 2021, durante a pandemia de COVID-19, foi criada Força-Tarefa Conjunta de Finanças e Saúde, pela Presidência italiana, sob a trilha de finanças. A FT é um fórum do G20 para melhorar a cooperação e o diálogo na prevenção, preparação e resposta a pandemias e tem como base a Abordagem de “Uma Só Saúde”, que integra saúde humana, animal e ambiental, e os objetivos da OMS.

Entre dezembro de 2023 e novembro de 2024, o G20 esteve sob a presidência brasileira. O tema das atividades do GT Saúde foi a construção de sistemas de saúde resilientes, especialmente na atenção primária, e a equidade no acesso à saúde, para enfrentar desigualdades históricas. A presidência brasileira indicou as seguintes prioridades para os trabalhos do GT Saúde: prevenção, preparação e resposta a pandemias: produção vacinas, medicamentos, insumos; saúde digital: telessaúde, integração e dados; equidade em saúde; e mudanças climáticas e saúde. Segundo a ministra Nísia Trindade, “a colaboração entre países é essencial para lidar com desafios de saúde globais e locais, incluindo doenças transmissíveis e mudanças climáticas”. Os debates do GT abordaram, sobretudo, os temas de prevenção, produção local de medicamentos e o impacto das mudanças climáticas na saúde, destacando a importância de uma abordagem de Uma Só Saúde.

O GT teve como resultado o consenso em torno de dois documentos: a Declaração Ministerial sobre Mudança do Clima, Saúde e Equidade e Uma Só Saúde e a Declaração do Rio de Janeiro de Ministros da Saúde do G20. Na primeira declaração, os ministros reconheceram a urgência de enfrentar as crises de saúde causadas pela mudança climática com a necessidade de recursos financeiros sustentáveis, abordagem integrada e intersetorial e fortalecimento da resposta às consequências da mudança climática na saúde. Alertaram para impactos de eventos climáticos extremos, da poluição do ar e de problemas de saúde mental. Comprometeram-se com investimentos em saúde e desenvolvimento de estratégias intersetoriais para implementação de ações contra a resistência antimicrobiana (AMR, na sigla em inglês), com foco em países em desenvolvimento e vulnerabilidade social, para mitigar esses impactos. Todas essas medidas devem observar as diretrizes e planos globais.

Na segunda declaração, os ministros fortaleceram seu compromisso para a construção de sistemas de saúde sustentáveis e resilientes, com o desenvolvimento de um sistema de saúde mais equitativo e eficiente, que esteja alinhado aos ODS, especialmente o ODS 3, que pretende garantir saúde e bem-estar para todos e reduzir desigualdades no atendimento à saúde. Assumiram também

o compromisso de erradicar epidemias, especialmente HIV/AIDS, tuberculose, malária e poliomielite. Os impactos das mudanças climáticas na saúde e o impacto desproporcional nos países mais vulneráveis e em desenvolvimento também foi reconhecido, o que implica a necessidade de mais emissões mais resilientes e/ou de baixo carbono/impacto e sistemas de saúde que sejam sustentáveis e possam adaptar-se e mitigar os impactos das mudanças do clima.

A Declaração dos Ministros da Saúde do G20 refere-se, ainda, à criação da Coalizão Global para Produção Local e Regional. A iniciativa pretende promover o acesso a vacinas, a terapias e a novas tecnologias de saúde, evitar duplicação de esforços com iniciativas existentes e, principalmente, fazer com que as vacinas cheguem a países pobres. Para a concretização desses objetivos, indica a necessidade de ênfase na cooperação técnica e transferência de tecnologia, com foco em doenças negligenciadas e populações vulneráveis. A seleção dos projetos que serão desenvolvidos leva em conta o potencial impacto na promoção da saúde global. A adesão, bem como o financiamento, será voluntária e aberta a países do G20 e organizações internacionais. Todos os projetos assumidos respeitarão as leis internacionais específicas e gerais.

Para realizar o objetivo da Coalizão, o G20 considera especialmente importante fortalecer capacidades saúde digital e promover investimentos em saúde para enfrentar desigualdades e promover o desenvolvimento social. Destaca-se o papel da saúde digital na promoção do acesso a serviços de saúde e avanços da inteligência artificial como oportunidade de melhora da prestação de serviços e acesso. A governança da Coalizão consiste em um Comitê Diretor, um Comitê Consultivo e uma Secretaria Executiva. O Brasil foi designado para a presidência nos primeiros dois anos e será a sede da secretaria executiva.

Em sua atuação nos debates do GT Saúde, o Brasil reforçou seu papel na saúde global, a partir dos três eixos centrais definidos pelo presidente Lula, a inclusão social e o combate à fome e à pobreza, o enfrentamento da mudança do clima e o desenvolvimento sustentável, e a reforma da governança global. A experiência com o SUS foi destaque, pois o país pode compartilhar princípios para a promoção de uma saúde global mais equitativa. Igualmente, buscou potencializar as vozes de comunidades marginalizadas e buscar sua inclusão nas políticas de saúde, promovendo alianças regionais para produção e inovação em saúde.

O ministro de Relações Exteriores, Mauro Vieira, ao final da reunião ministerial do GT, destacou a aprovação do “Chamado à Ação pela Reforma da Governança Global”, em setembro. Sobre essa reforma, frisou que o objetivo brasileiro também compreende tornar mais robusta e inclusiva a atual arquitetura global de saúde, tendo a OMS com papel coordenador. A capacidade individual e coletiva dos Estados em responder aos desafios globais depende de instituições multilaterais mais fortes, coordenadas e representativas da realidade atual.

A FT, por sua vez, emitiu uma Declaração Conjunta sobre a resposta ao surto de Mpox, tendo manifestado apoio à ação coletiva e colaboração mais estreita. Para tanto, incumbiu-se o Secretariado da Força-Tarefa Conjunta de Finanças e Saúde (JFHTF, na sigla em inglês) do G20 de apoiar a OMS e o Centro de Controle de Doenças da África (Africa CDC, na sigla em inglês) em esforços coordenados, juntamente com os governos africanos, para responder ao surto de Mpox, bem como apoiar a OMS e o Banco Mundial na criação e divulgação de rastreador global de financiamento para a resposta ao Mpox. O JFHTF também deverá avaliar o impacto econômico sobre os países mais afetados pelo Mpox, por meio da aplicação do Quadro de Vulnerabilidades e Riscos Pandêmicos à Saúde, Social e Econômica (FEVR, na sigla em inglês)⁴⁹², identificar e

⁴⁹² O FEVR foi apresentado no primeiro relatório preparado pelo OMS, Banco Mundial, FMI e BEI a pedido da Força-Tarefa Conjunta de Finanças e Saúde do G20, em 2023. O primeiro FEVR tem por objetivo responder a algumas

compartilhar os resultados das necessidades de financiamento na resposta ao Mpx, com atenção aos compromissos de financiamento existentes, e indicar as etapas para acessar recursos financeiros existentes.

O documento final da Força-Tarefa enfatizou, ainda, a importância de investimentos robustos em sistemas de saúde para enfrentar crises futuras e manter a economia global estável. Destacou a necessidade de financiamento para os determinantes sociais da saúde, como segurança alimentar e moradia, os quais afetam diretamente o bem-estar e a resiliência das populações. O potencial de acordos de “dívida por saúde” foi reconhecido como ferramenta financeira capaz de auxiliar governos a investirem em saúde pública, especialmente em países cujos recursos são limitados pelo endividamento.

Ainda durante a reunião ministerial da Força-Tarefa, foi apresentado o primeiro Relatório Global sobre Vulnerabilidades e Riscos, que trouxe avaliação dos riscos de saúde e sociais, bem como o primeiro esboço do Manual Operacional para Financiamento de Resposta a Pandemias. Todas essas ferramentas têm o propósito de orientar governos e facilitar respostas rápidas e coordenadas a futuras emergências sanitárias.

Sobre promessas de financiamento, o documento final da Força-Tarefa indicou que é essencial que haja rápida transição a ações concretas e coordenadas com governos locais e alinhamento a planos de resposta nacionais. Com esse propósito, a rodada de investimentos da OMS com países do G20 findou com anúncio de 70 promessas de doações, muitas por contribuidores inéditos, e que deverão garantir US\$ 1,7 bilhão em recursos. Os resultados foram apresentados pelo diretor da OMS, Tedros Adhanom, o presidente Lula e a ministra da Saúde, Nísia Trindade. Os recursos criam um cenário mais favorável ao dar previsibilidade ao financiamento global das ações de saúde e permitem que haja flexibilidade para a implementação das respostas necessárias. As doações ainda permitem financiar novas iniciativas para um mundo mais justo e seguro, dentro da estratégia global da OMS para os próximos 40 anos.

x. G20 Social

O G20 Social foi uma iniciativa do governo brasileiro, anunciada, em 2023, pelo presidente Lula, durante a 18ª Cúpula de Chefes de Governo e Estado do G20, em Nova Délhi, que visou a ampliar a participação de atores não governamentais nos processos decisórios do G20. O projeto buscou garantir que as contribuições da sociedade civil sejam consideradas em foros internacionais e, quando houver consenso, integradas à Declaração de Líderes.

De forma inédita, a presidência brasileira convidou movimentos sociais nacionais para colaborar na organização do G20 Social. O comitê organizador da Cúpula Social do G20 inclui entidades como a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB), Abong, Central Única dos Trabalhadores (CUT), Coalizão Negra por Direitos, Marcha Mundial das Mulheres, Central Única das Favelas (CUFA) e Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST).

Durante a presidência, o Brasil fomentou diversos pontos de interseção com a sociedade civil por meio de iniciativas como o Collabs 20, Favelas 20, Kids 20, Universidades 20 e, em

questões: quais são os riscos, as vulnerabilidades e os impactos para cenários de futuras pandemias; quais são as ações para fortalecer a capacidade institucional, a coordenação, a legislação e os investimentos requeridos para maximizar a preparação e a resiliência para minimizar impactos na saúde, sociais e econômicos; e quais os tipos de respostas e custos associados requeridos, bem como os resultados diferenciais de saúde, sociais e econômicos das diferentes medidas de mitigação. Também tem por objetivo monitorar o progresso em reduzir vulnerabilidades-chave em saúde, socio e macroeconômicas e prováveis impactos econômicos e informar investimentos e políticas a nível nacional.

especial, os grupos de engajamento. Em particular, os treze grupos de engajamento oficiais que fazem parte do G20 Social são: C20, T20, Y20, W20, L20, U20, B20, S20, Startup20, P20, SAI20 e os mais novos J20 (cortes supremas e constitucionais) e O20 (oceanos).

A Cúpula Social do G20, que ocorreu de 14 a 16 de novembro de 2024 no Rio de Janeiro, foi o ponto culminante do G20 Social, destacando os trabalhos da sociedade civil e movimentos sociais desenvolvidos ao longo de quase um ano. Nos três dias de Cúpula, o G20 Social registrou 19.140 pessoas credenciadas, que participaram de mais de 520 horas de atividades. No dia 15 de novembro, em especial, foram organizadas três plenárias para discutir os três eixos propostos pela presidência brasileira ao G20: 1) combate à fome e às desigualdades; 2) mudanças do clima e sustentabilidade; e 3) reforma da governança global.

Entre os diversos eventos paralelos, destacam-se o CRIA e o Aliança Global Festival. O CRIA foi um evento que conectou criadores digitais, ativistas e comunicadores para debater temas como combate à fome, justiça climática e redução de desigualdades. A programação incluía painéis com especialistas, diálogos abertos e transmissões ao vivo. Já o Aliança Global Festival⁴⁹³ consistiu em uma série de shows para promover engajamento e discussão sobre a Aliança Global contra a Fome e a Pobreza. Sua programação incluiu artistas nacionais renomados, como Alceu Valença, Daniela Mercury, Maria Gadú, Ney Matogrosso e Seu Jorge.

A cerimônia de encerramento da Cúpula Social, no dia 16, contou com a presença do presidente Lula e de ministros do governo. O evento foi marcado por discursos que ressaltaram a importância da participação popular e da luta por justiça social. Além do presidente brasileiro, personalidades, como o ministro Márcio Macêdo⁴⁹⁴, o chanceler Mauro Vieira, o chanceler sul-africano, Ronald Lamola, o presidente do Comitê Econômico e Social Europeu, Oliver Röpke, e a ganhadora do Nobel da Paz Tawakkul Karman discursaram no evento de encerramento.

Em seu discurso no G20 Social, Lula fez menção ao Fórum Social Mundial⁴⁹⁵, que perdeu protagonismo ao longo dos anos, ao fazer um apelo para que o G20 Social não tivesse o mesmo final. Aproveitou, ainda, para endossar novamente a pauta de taxação dos super-ricos, bandeira que levantou ao longo de toda a presidência do G20. Por fim, Lula ressaltou que espera que a Cúpula Social “vire rotina” no G20, razão pela qual pediu a Ramaphosa que continue com os trabalhos do G20 Social, em reunião no dia 17 de novembro.

Em um evento da Urban 20, no dia 17 de novembro, o ministro Mauro Vieira colocou a criação do G20 Social como um dos principais legados da presidência brasileira no G20. Destacou o fórum como uma forma de abrir o G20 para a população, cumprindo a função essencial de dar voz e protagonismo a atores além dos governos.

No encerramento da Cúpula Social, foi entregue ao presidente Lula, na qualidade de atual presidente do G20, e ao presidente da África do Sul, Cyril Ramaphosa, na qualidade de próximo presidente do G20, no sábado, a declaração final do G20 Social, um documento com propostas dos grupos de engajamento e dos movimentos sociais, que vinha sendo preparado desde agosto. A declaração final da Cúpula do G20 Social⁴⁹⁶ foi dividida em três pilares: 1) combate à fome, à pobreza e à desigualdade; 2) sustentabilidade, mudança do clima e transição justa; e 3) reforma da governança global.

⁴⁹³ O evento ficou conhecido popularmente como “Janjapalooza” pelo envolvimento da primeira-dama Rosângela da Silva, a Janja, na organização.

⁴⁹⁴ Márcio Macêdo, da Secretaria-Geral da Presidência da República, coordenou todo o processo do G20 Social.

⁴⁹⁵ O Fórum Social Mundial, lançado em Porto Alegre em 2001, foi uma espécie de contraponto ao WEF, em Davos, que simbolizava o triunfo do neoliberalismo.

⁴⁹⁶ O texto reúne sugestões debatidas ao longo dos últimos meses para os chefes de Estado que vieram ao Rio de Janeiro – não necessariamente serão acatadas.

No primeiro pilar, foi destacada a necessidade urgente de adesão dos países do G20 e de outros Estados à Aliança Global contra a Fome e a Pobreza⁴⁹⁷. Ainda, enfatizou a importância do trabalho decente, de acordo com os padrões da OIT, como um pilar essencial na luta contra a pobreza e as desigualdades⁴⁹⁸.

No segundo pilar, foi reiterada a urgência de enfrentar as mudanças climáticas com ações firmes e respeitando tanto a ciência quanto os conhecimentos tradicionais. A cúpula sublinhou a relevância do cumprimento dos compromissos assumidos no âmbito das NDCs e do Acordo de Paris. Defendeu a transição energética justa como forma de substituir o modelo de produção baseado em combustíveis fósseis por uma economia de baixo carbono. Por fim, defendeu a criação de mecanismos como o Fundo Floresta Tropical para Sempre, para proteger florestas e apoiar populações locais.

No terceiro pilar, destacou que as atuais estruturas internacionais (em especial, o CSNU) precisam refletir a nova realidade geopolítica e promover a participação dos países do Sul Global em fóruns decisórios. A defesa da democracia, com transparência e participação da sociedade civil, foi apontada como essencial para combater desinformação, discursos autoritários e violações de direitos humanos. Por fim, o documento defendeu a taxação progressiva dos super-ricos como uma forma de justiça fiscal a serviço do desenvolvimento sustentável.

Além da Declaração Final da Cúpula Social, os treze grupos de engajamento também elaboraram seus próprios documentos com recomendações. Mencionam-se, a seguir, algumas propostas desses grupos para fins de ilustração:

- 1) O B20, que contou com representantes de 42 países, apresentou 24 recomendações, destacando-se: 1) a criação de novas metodologias para pegada de carbono, com a promoção de padrões internacionais para cálculo e reporte; 2) a revisão de medidas restritivas unilaterais dos países do G20; e 3) o apoio à mobilização de capital privado para a transição para economia de baixo carbono.
- 2) O C20, grupo da sociedade civil, representando mais de 1.700 organizações e movimentos sociais de 91 países, focou em recomendações com enfoque interseccional. Algumas de suas propostas foram: 1) a adoção de políticas fiscais progressivas e justas, incluindo a taxação dos super-ricos; 2) a promoção de acesso a trabalho digno, água, terra, habitação, segurança alimentar e sistemas universais de educação e saúde (incluindo mental); e 3) a implementação urgente de medidas para cumprir o Acordo de Paris.
- 3) O J20, que reúne presidentes das cortes constitucionais do G20, dividiu sua discussão em três eixos: 1) inclusão social e promoção da cidadania; 2) uso de tecnologia pelo poder judiciário; e 3) mudança climática.
- 4) Representando sindicatos e trabalhadores, o L20 destacou: 1) a criação de 575 milhões de novos empregos nos países do G20 até 2030; 2) a formalização de um bilhão de empregos informais até 2030; e 3) a garantia da negociação coletiva e liberdade sindical, entre outros.
- 5) O O20 enfatizou a importância da saúde dos oceanos. Entre suas propostas, destacam-se: 1) a ratificação do Acordo BBNJ; 2) a inclusão dos oceanos nas NDCs; e 3) a adoção de abordagens ecossistêmicas que considerem aspectos sociais.

⁴⁹⁷ A Aliança Global contra a Fome e a Pobreza, lançada por iniciativa do presidente Lula, visa a promover cooperação internacional para financiar políticas públicas que assegurem acesso universal à alimentação adequada e saudável.

⁴⁹⁸ Nos termos da declaração, “É essencial assegurar que todos, especialmente jovens, população negra, mulheres e os mais vulneráveis, tenham acesso a empregos dignos, sistemas de seguridade e proteção social e à ampliação dos direitos sindicais”.

- 6) O P20 teve seus debates centrados em alguns eixos temáticos: 1) combate à fome, pobreza e desigualdade; 2) desenvolvimento socioambiental e transição ecológica justa e inclusiva; e 3) governança global adaptada aos desafios do século XXI.
- 7) Liderado pela presidente da Academia Brasileira de Ciências, o S20 teve cinco áreas prioritárias de debates: 1) IA; 2) bioeconomia; 3) transição energética; 4) desafios da saúde; e 5) justiça social. Entre suas sugestões, apontam-se: 1) políticas para segurança no emprego e supervisão governamental da IA; 2) acesso global a vacinas e medicamentos, promovendo produção local; e 3) acesso universal à Internet e combate à desinformação científica.
- 8) O StartUp20 apresentou treze recomendações principais, entre elas: 1) a simplificação de processos para *startups* e proteção de propriedade intelectual; 2) a padronização de contratos de investimento e estabelecimento de arcabouço jurídico unificado; e 3) o desenvolvimento de programas de capacitação em IA, inovação tecnológica e finanças digitais.
- 9) O SAI20, liderado pelo presidente do TCU, Bruno Dantas, propôs sistemas comuns para medir a pobreza e monitorar o financiamento climático. Dentre as iniciativas do SAI20, destaca-se a ferramenta ClimateScanner, que oferece uma visão global sobre o financiamento climático para que os países do G20 possam monitorar o uso dos fundos no combate às mudanças climáticas.
- 10) O T20, coordenado por CEBRI, FUNAG e IPEA, apresentou sugestões de políticas públicas em áreas como transição energética e transformação digital. Entre elas, citam-se: 1) garantir apoio à Aliança Global contra a Fome e a Pobreza; 2) criar um imposto mínimo global sobre indivíduos de alta renda e corporações poluentes; e 3) otimizar o acesso de países de baixa renda aos fundos climáticos multilaterais.
- 11) Menção especial deve ser feita ao U20. Com participação de prefeitos de 72 cidades e coordenação conjunta dos prefeitos Eduardo Paes (Rio de Janeiro), Ricardo Nunes (São Paulo), Yvonne Aki-Sawyer (Freetown) e Anne Hidalgo (Paris), o comunicado do U20 foi entregue em cerimônia com a participação, entre outras autoridades, de Lula, Mauro Vieira e do presidente chileno Gabriel Boric. Entre suas propostas, constam: 1) o direcionamento de 40% do financiamento climático nacional para iniciativas lideradas localmente em comunidades vulneráveis; 2) a participação cidadã e o acesso igualitário a alimentos saudáveis e sustentáveis; 3) a transição justa para energias renováveis e maior eficiência energética; e 4) a reforma de bancos multilaterais de desenvolvimento para priorizar o financiamento de cidades.
- 12) O W20 elaborou recomendações em cinco áreas-chave: 1) empreendedorismo; 2) economia do cuidado; 3) ciência e tecnologia; 4) justiça climática; e 5) violência contra a mulher. Nessas áreas, diversas recomendações foram elaboradas, como: 1) a criação de incentivos fiscais para financiamento de empreendimentos de mulheres; 2) a alocação de bolsas de estudo e financiamento para mulheres; e 3) o investimento em financiamento climático com justiça de gênero.
- 13) Com 29 delegações e foco em inclusão e inovação, o Y20 propôs: 1) a facilitação de investimentos em iniciativas lideradas por jovens; 2) o combate às desigualdades e à evasão de divisas por meio da taxação dos super-ricos; 3) a regulamentação da IA para garantir usos responsáveis; e 4) um cessar-fogo imediato em Gaza. Além disso, o Y20 realizou mais de trinta diálogos regionais, uma iniciativa cujo impacto foi tão grande que, com o apoio da UNESCO, serão compilados e publicados sob a forma de livro.

xi. Cúpula do G20

A Cúpula do G20, realizada nos dias 18 e 19 de novembro de 2024, no Rio de Janeiro, berço da Agenda de Desenvolvimento Sustentável, encerrou os doze meses de PPT brasileira do grupo⁴⁹⁹, período no qual foram realizadas 24 reuniões de nível ministerial e 110 de nível técnico. Os Grupos de Engajamento da sociedade civil organizaram cerca de 50 reuniões adicionais, para além da Cúpula Social do G20. Os encontros do G20 distribuíram-se por todas as cinco regiões do Brasil, com quinze cidades-sede. A organização da PPT brasileira do G20 contou com o engajamento de 35 ministérios e órgãos federais, além de parcerias com governos estaduais e municipais e entidades da sociedade civil.

Ao todo, 55 representantes de países ou organizações internacionais participaram do evento no Rio, com cerca de 26 mil credenciamentos para delegados nacionais e estrangeiros. Compareceram ao evento os 21 membros atuais do grupo (19 países, a UE e a UA)⁵⁰⁰ e os oito países convidados a acompanhar todas as reuniões da presidência brasileira: Angola, Egito, EAU, Espanha, Nigéria, Noruega, Portugal e Singapura. Foram especificamente convidados para a cúpula Bolívia, Paraguai e Uruguai, Estados Partes do MERCOSUL, além de Chile, Colômbia, Malásia, Moçambique, Catar, Tanzânia e Vietnã. O papa Francisco, convidado pelo presidente Lula, enviou o cardeal Pietro Parolin como representante do Vaticano. A LEA também foi convidada.

O presidente russo Vladimir Putin foi a principal ausência na cúpula do Rio. Putin afirmou que sua ida prejudicaria os trabalhos, devido ao mandado de prisão do TPI por crimes de guerra cometidos na Ucrânia.

Além dos países e organizações regionais, participaram de todas as sessões da PPT brasileira o BID, o Banco Mundial, a UNCTAD, o CAF, o FMI, o NDB, a ONU, a UNESCO, a FAO, a OIT, a OMS e a OMC. Foram convidados, ainda, para a Cúpula o FSB, o BAI e o AfDB.

O governo Lula estabeleceu três prioridades principais para a PPT brasileira do G20: inclusão social e luta contra a fome e a pobreza; transição energética e desenvolvimento sustentável; e reforma da governança global. Em discurso na sessão de abertura do evento, dedicada à primeira das três prioridades da PPT brasileira, o presidente Lula lançou a Aliança Global contra a Fome e a Pobreza, com a adesão de 82 países, 26 organizações internacionais, 9 instituições financeiras e 31 fundações filantrópicas e organizações não governamentais. Em discurso na abertura da segunda sessão da cúpula, voltada para a reforma das instituições de governança global, Lula destacou que o serviço da dívida externa de países africanos é maior que os recursos de que eles dispõem para financiar sua infraestrutura, saúde e educação. Afirmou, ainda, que a taxa de 2% sobre as grandes fortunas poderia angariar cerca de US\$ 250 bilhões por ano para serem investidos no enfrentamento dos desafios sociais e ambientais do nosso tempo. Em discurso na abertura da terceira sessão da cúpula, dedicada à transição energética e ao

⁴⁹⁹ O G20 representa cerca de 85% do PIB mundial, mais de 75% do comércio mundial e 66% da população mundial.

⁵⁰⁰ Os membros do G20 e seus representantes presentes no evento foram: África do Sul, presidente Cyril Ramaphosa; Alemanha, primeiro-ministro Olaf Scholz; Arábia Saudita, ministro das Relações Exteriores Faisal Al-Saud; Argentina, presidente Javier Milei; Austrália, primeiro-ministro Anthony Albanese; Canadá, primeiro-ministro Justin Trudeau; China, presidente Xi Jinping; Coreia do Sul, presidente Yoon Suk-yeol; EUA, presidente Joseph Biden; França, presidente Emmanuel Macron; Índia, primeiro-ministro Narendra Modi; Indonésia, presidente Prabowo Subianto; Itália, primeira-ministra Giorgia Meloni; Japão, primeiro-ministro Shigeru Ishiba; México, presidenta Claudia Sheinbaum; Reino Unido, primeiro-ministro Keir Starmer; Rússia, ministro das Relações Exteriores Serguei Lavrov; Turquia, presidente Recep Erdoğan; UA, Mohamed El Ghazouani; e UE, Ursula von der Leyen.

desenvolvimento sustentável, o presidente brasileiro salientou que o G20 é responsável por 80% das emissões de GEE, pediu que a COP30, a ser realizada em Belém do Pará, em 2025, seja a “COP da virada” e pediu aos membros envolvidos do G20 que antecipem suas metas de neutralidade climática de 2050 para 2040, reafirmando o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas enquanto “imperativo da justiça climática”. Propôs, ainda, a criação do Conselho de Mudança do Clima nas Nações Unidas, para expandir a capacidade de articulação global de atores, processos e mecanismos, de modo a acelerar a implantação das medidas acordadas nos fóruns internacionais relativas ao combate às mudanças do clima.

Entre os resultados positivos da presidência, para além da Aliança Global contra a Fome e a Pobreza, destacam-se, para a segunda prioridade, o lançamento da Mobilização Global contra a Mudança do Clima e, para a terceira prioridade, a aprovação do Chamado à Ação sobre a Reforma da Governança Global⁵⁰¹. No contexto da cúpula, houve, ainda, o lançamento da Iniciativa Global para Integridade da Informação sobre Mudanças do Clima, em parceria com a ONU e a UNESCO. Aberta à adesão dos países, a iniciativa para fortalecer pesquisas e ações de comunicação no combate à desinformação, conta com o apoio de Chile, Marrocos, Reino Unido, Portugal e Suécia e deve servir como ponto de partida para futura iniciativa multilateral mais ambiciosa de combate à desinformação em diversas áreas e temas. A proposta foi lançada após a declaração de Trump de que fará ofensiva contra o combate à desinformação na *internet* em seu governo.

Os conflitos geopolíticos foram o principal impasse na PPT brasileira do G20. Em fevereiro, durante a reunião de ministros das Relações Exteriores no Rio, as divergências afloraram. Nas edições anteriores do G20, nas PPTs da Índia e da Indonésia, ofensiva diplomática liderada pelos EUA e seus aliados para condenar a Rússia pela invasão da Ucrânia paralisou praticamente todas as reuniões ministeriais. A dificuldade para aprovar as declarações de líderes, negociadas até o último momento, causou preocupação quanto à possível perda de relevância do foro. A eclosão da guerra em Gaza em outubro de 2023 serviu como argumento para que países em desenvolvimento reagissem à ofensiva do Ocidente. Por esses motivos, em 2024, na elaboração da declaração final, buscou-se preservar tanto Rússia quanto Israel de críticas diretas pelas guerras na Ucrânia e em Gaza, respectivamente, em tentativa de evitar o sequestro da agenda da cúpula pelos impasses geopolíticos entre as principais economias do globo. O principal ponto de discordância foi o trecho do documento que aborda as guerras na Ucrânia e em Gaza: a Arábia Saudita pressionou para que Israel fosse diretamente mencionado na referência ao conflito do Oriente Médio, o que seria vetado pelos EUA; países europeus queriam que o mesmo peso fosse conferido às duas guerras; outros países, por sua vez, insistiram em maior veemência na condenação da morte de civis palestinos.

A delegação argentina, alinhada à guinada conservadora imposta pelo presidente Javier Milei à política externa do país, tentou bloquear vários temas da negociação. Em outubro de 2024, após a demissão da chanceler Diana Mondino por apoiar resolução da ONU contra o embargo de Cuba pelos EUA, Milei enviou instrução aos diplomatas afirmando que seriam instados a se retirar todos aqueles que apoiassem qualquer declaração, resolução ou projeto que endossasse a Agenda 2030 da ONU ou objetivos da entidade. No G20, a Argentina opôs-se a trechos na declaração final sobre igualdade de gênero e empoderamento das mulheres, à proposta de taxação de grandes fortunas, a menções aos ODS e à Agenda 2030 da ONU e ao trecho do documento que trata da desinformação e discurso de ódio no ambiente virtual. Esse posicionamento coincide com declarações recentes de Trump relativas à agenda de seu segundo governo. Durante a Cúpula, no

⁵⁰¹ O Chamado à Ação foi lançado em setembro, na 2ª reunião de chanceleres do G20, realizada, de maneira inédita, à margem da AGNU.

entanto, Milei não apresentou ressalvas à Declaração dos Líderes, publicando suas divergências em texto à parte, após a assinatura de Memorando de Entendimento Argentina-Brasil para identificar as medidas necessárias para viabilizar a oferta de gás natural argentino, com destaque para o gás de Vaca Muerta. Segundo o ministro de Minas e Energia Alexandre Silveira, o gás de Vaca Muerta será importante para a reindustrialização do Brasil, e o acordo é um gesto diplomático importante que contornou “outras questões políticas” com a Argentina e “aproximou” os países no contexto do G20.

A Declaração de Líderes do Rio de Janeiro, publicada em 18 de novembro de 2024, obteve consenso de todos os países-membros, consagrando as conquistas alcançadas pela PPT brasileira, como a Aliança Global contra a Fome e a Pobreza, a Força-Tarefa para a Mobilização Global contra a Mudança do Clima e o Chamado à Ação para Reforma da Governança Global. Os líderes reafirmaram o compromisso de construir um mundo justo e um planeta sustentável, priorizando o combate às desigualdades dentro e entre os países. Fizeram, ainda, um chamado pela rápida implementação do Plano de Ação de 2023 do G20 para Acelerar o Progresso nos ODS da Agenda 2030. Pela primeira vez na história do foro, o G20 comprometeu-se a mobilizar recursos para saneamento básico e acesso à água potável e vinculou o enfrentamento ao racismo e a promoção da igualdade racial ao contexto de combate às desigualdades.

Quanto à mudança do clima, os líderes enfatizaram a importância de ações coordenadas para mitigar os efeitos do aquecimento global, promover transições energéticas justas e preservar o meio ambiente. Salientaram a importância de aumentar o financiamento verde público e privado, especialmente para países em desenvolvimento, e defenderam que a reforma da arquitetura financeira internacional pode apoiar as ações pelo clima. Na agenda de transições energéticas, os principais pontos são o chamado por investimentos para acelerar transições energéticas justas, limpas e sustentáveis em países em desenvolvimento e o reforço do compromisso de eliminação gradual de subsídios ineficientes a combustíveis fósseis.

Os líderes reconheceram a necessidade de uma reforma abrangente na governança global, com o fortalecimento das Nações Unidas, a modernização da arquitetura financeira internacional, a promoção de um sistema multilateral de comércio inclusivo e o desenvolvimento ético da inteligência artificial. Quanto à tributação das grandes fortunas, os líderes reconheceram a tributação progressiva como uma das principais ferramentas para reduzir as desigualdades internas e fortalecer a sustentabilidade fiscal e buscarão envolver-se cooperativamente para garantir que indivíduos de patrimônio líquido ultra-alto sejam efetivamente tributados, com total respeito à soberania tributária.

A declaração expressou profunda preocupação com a situação humanitária catastrófica na Faixa de Gaza e a escalada no Líbano, manifestando apoio à solução de dois Estados e a um cessar-fogo abrangente em Gaza, em conformidade com a Resolução 2735 do CSNU, e no Líbano. Quanto à guerra na Ucrânia, os líderes destacaram, sem menção explícita à Rússia, o sofrimento humano e os impactos negativos adicionais do conflito no que diz respeito à segurança alimentar e energética global, cadeias de suprimentos, estabilidade macrofinanceira, inflação e crescimento, saudando todas as iniciativas relevantes e construtivas que apoiam uma paz abrangente, justa e duradoura.

Apesar das divergências em torno de alguns temas sensíveis, o Brasil destacou-se por ter sustentado parte da agenda construída sob a presidência da Índia, em especial nos aspectos relativos ao desenvolvimento sustentável, o que deverá ser continuado pela África do Sul, que assume em 2025 coroadando uma trilha de presidências de integrantes do IBAS. O G20 Social, por exemplo, será mantido na presidência da África do Sul, conforme compromisso assumido na

passagem da PPT, mas sua preservação para além da presidência sul-africana é duvidosa: em 2026, a presidência de turno caberá aos EUA.

A instabilidade da política interna de alguns países-membros paira, contudo, sobre o futuro próximo do G20: vários chefes de Estado e de Governo presentes estão prestes a deixar o cargo ou enfrentam crises de liderança em seus países. Joseph Biden foi sucedido por Donald Trump em janeiro de 2025; Justin Trudeau, enfrentando pressões de seu partido, renunciou ao cargo e não deve ser reeleito nas próximas eleições; e pesquisas indicam que Olaf Scholz deve perder as eleições em fevereiro de 2025. Além disso, Shigeru Ishiba governa sem maioria nos respectivos parlamentos, ao passo que Cyril Ramaphosa aliou-se à centro-direita para compensar a perda da maioria no Parlamento. Duas semanas após a cúpula, o primeiro-ministro francês conservador Michel Barnier renunciou após moção de desconfiança da Câmara, apoiada pela ultradireita e pela extrema esquerda. No mesmo mês, na Coreia do Sul, dezenas de milhares de manifestantes protestaram contra a lei marcial imposta pelo presidente Yoon Suk-yeol. Esse cenário pode afetar a continuidade das iniciativas do foro.

7.9. Instituições e processos do sistema financeiro internacional

I. Sistema financeiro internacional

a) Panorama geral

A arquitetura financeira internacional é composta por diversas instituições multilaterais ou regionais, com destaque para o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial. Como ponto de partida para os estudos relacionados ao sistema financeiro internacional para a Política Internacional (PI), é importante abordar a Conferência de Bretton Woods ou Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas (1944), de que participaram 44 países, como parte do processo de construção de um novo sistema internacional para o imediato pós-Segunda Guerra Mundial e da emergência de uma ordem liberal (ou caracterizada por um *embedded liberalism*, como definiu John Ruggie) centrada nos Estados Unidos (EUA) – a União Soviética (URSS) participou de Bretton Woods, mas não ingressou inicialmente nas organizações ali criadas. Tratou-se de resposta multilateral à escalada de protecionismo e de competição econômico-comercial e à crise financeira que foram identificadas como causas subjacentes à Guerra.

O Brasil estava entre os que negociaram os acordos em Bretton Woods. O chefe da delegação brasileira, Artur de Sousa Costa, presidiu um dos comitês da comissão que discutiu o FMI e participou dos comitês de coordenação da conferência. O Brasil é membro original das instituições então concebidas, embora seus acordos constitutivos só tenham entrado em vigor para o Brasil com a ratificação em 14 de janeiro de 1946.

Em Bretton Woods, definiu-se a substituição do padrão-ouro internacional, vigente até o período anterior à Primeira Guerra Mundial, pelo padrão ouro-dólar. Entre as décadas de 1950 e 1970, o sistema começou a apresentar algumas fissuras, em razão da reemergência europeia e do crescimento japonês, dos reflexos econômicos da Guerra do Vietnã e do surgimento do mercado de eurodólares, os quais tornaram evidente o “Dilema ou Paradoxo de Triffin” e ajudam a explicar a criação dos Direitos Especiais de Saque (SDR, na sigla em inglês) em 1969 (com o colapso do sistema de Bretton Woods, a partir de 1974 o arranjo passou a ser baseado em uma cesta de moedas; atualmente: dólar, euro, yuan, iene e libra esterlina) e o fim do padrão dólar-ouro. O acordo do *Smithsonian Institute* em 1971, a crise dos países centrais nos anos 1970, a adoção de taxas cambiais flutuantes, o surgimento do G7 e as demandas do Sul Global por uma Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI) também se enquadram nesse momento. O fim do padrão dólar-ouro, apesar de tentativas de resgate, marca o fim do sistema de Bretton Woods tal qual o conhecemos. Em 1976, esse fim é reconhecido pelos Acordos da Jamaica, que estabelecem as novas bases para a arquitetura financeira internacional, baseada na flutuação cambial com restrições. Os anos 1980 são marcados pelas crises da dívida na periferia e pela negociação do Acordo de Basileia I. O cenário de crise se estende também na década 1990, o que gera a necessidade de recapitalização do FMI e é quando se ampliam as “condicionalidades” para empréstimos. Com a intensificação do processo de globalização, inclusive no sistema financeiro, as crises da década de 1990 têm um efeito contágio que causam temor nos países centrais, e o G20 é criado (ver seção a respeito mais adiante). O Acordo de Basileia II foi adotado em 2004.

A eclosão da crise financeira global de 2008 torna-se o principal marco para o sistema financeiro internacional no século XXI e acelerou o processo de reformas da arquitetura financeira internacional. No FMI, os *New Arrangement to Borrow* (NAB), criados como acordos autônomos em razão das crises da década de 1990 como “segunda linha de defesa” para apoiar os esforços do

Fundo, foram ampliados, com a triplicação dos recursos disponíveis. Em março de 2009, o FMI anunciou uma série de mudanças em seus instrumentos de crédito. O Acordo de Basileia III foi adotado em 2010, devendo ser implementado originalmente até 2015 (prazo postergado até 2019 e, em razão de complemento posterior, agora 2023). Em 2010 ainda, durante 14ª Revisão Geral de Quotas do Fundo, ampliou-se o poder de voto do conjunto dos países em desenvolvimento de 42,1% para 44,7%. Essa reforma só entrou em vigor em 2016. A 15ª revisão de quotas do FMI foi concluída em fevereiro de 2020, sem qualquer avanço no que diz respeito a alterações na fórmula de atribuição das quotas e na redistribuição das quotas. No caso do Banco Mundial, em 2010 foi realizada uma reforma em que se ampliou o poder de voto de países em desenvolvimento e economias em transição. Ela transferiu 3,13% das quotas para os países em desenvolvimento, que passaram a somar 47,2% em seu conjunto. Em paralelo, a arquitetura financeira internacional foi reforçada por meio da criação de novos mecanismos e instituições, como o Arranjo Contingente de Reservas (ACR), o Novo Banco de Desenvolvimento (NDB, na sigla em inglês) e o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (BAII), que buscam dar maior representatividade para economias sub-representadas nas instituições tradicionais. Em 2017, foram adotadas novas disciplinas, complementares a Basileia III, que a imprensa denominou de Basileia IV (embora o Conselho de Supervisão Bancária tenha rechaçado o nome) e que deverão ser implementadas a partir de janeiro de 2023 (originalmente seria de 2022, mas o prazo foi postergado em razão da pandemia).

b) Conferência de Bretton Woods

i. A conferência

Em julho de 1944, o sistema financeiro internacional encontrava-se fragmentado. As maiores potências do mundo ainda estavam em guerra, mais preocupadas com avanços bélicos que econômicos. A Grande Depressão de 1929 resultou em diminuição drástica de produção, comércio e emprego e lançou toda a sorte de protecionismos: barreiras comerciais, controle de capitais, medidas de compensação cambial. A política que ficou conhecida como *beggar-thy-neighbor* (empobreça seu vizinho), que foi disseminada nos anos 1930 e primava pelo aumento de tarifas para reduzir déficits na balança de pagamento, era a cartilha dos governos.

Foi nessa atmosfera que 730 delegados de 44 países, o Brasil entre eles, encontraram-se na cidade de Bretton Woods, no estado de New Hampshire, nos EUA, para a Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas. O objetivo era urgente: reconstruir o capitalismo mundial, a partir de um sistema de regras que regulasse a política econômica internacional.

O primeiro passo era garantir a estabilidade monetária das nações. Os acordos de Bretton Woods definiram que cada país seria obrigado a manter a taxa de câmbio de sua moeda fixa em relação ao dólar, com margem de manobra de cerca de 1%. A moeda norte-americana, por sua vez, estaria atrelada ao valor do ouro em uma base fixa. Além disso, foram criadas instituições multilaterais encarregadas de acompanhar esse novo sistema financeiro e garantir liquidez na economia: o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD, ou Banco Mundial) e o FMI. A ambos deveria somar-se uma instituição para a organização do comércio internacional.

Enquanto o FMI foi fruto da visão do Departamento do Tesouro norte-americano, sob Henry Morgenthau Jr. e Harry White, de que a desfragmentação dos regimes de pagamentos internacionais e sua estabilidade eram os elementos básicos para a retomada do comércio internacional, o Acordo Geral sobre Comércio e Tarifas (GATT, na sigla em inglês), negociado em

1947, foi fruto da visão do Departamento de Estado, sob George Marshall e Will Clayton, de que a redução das barreiras ao comércio introduzidas pelos Estados, expressas em controles quantitativos e tarifas, é que permitiria uma expansão da prosperidade baseada na expansão do comércio. São visões compatíveis e complementares, mas, como mostra o desenho das respectivas instituições, a do Departamento de Estado tendia a ser mais confiante nos benefícios do livre comércio.

Esse sistema liberal, que primava pelo mercado e pelo livre fluxo de comércio e capitais, foi a base para o maior ciclo de crescimento da história do capitalismo. Com sua moeda regendo o mundo e supremacia nos setores industrial, tecnológico e militar, um país foi o grande vencedor: os EUA.

As Instituições de Bretton Woods *stricto sensu* são o FMI e o Grupo Banco Mundial, que é formado, atualmente, por cinco instituições:

- 1) o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), criado em 1944;
- 1) a Associação Internacional de Desenvolvimento (IDA, na sigla em inglês), criada em 1960;
- 2) a Corporação Financeira Internacional (IFC, na sigla em inglês), criada em 1956;
- 3) a Agência Multilateral de Garantia de Investimentos, de 1988 (MIGA, na sigla em inglês);
- 4) o Centro Internacional para Resolução de Controvérsias sobre Investimentos (ICSID, na sigla em inglês), de 1966 – única instituição de que o Brasil não participa.

ii. O debate Keynes vs. White

As duas figuras principais da conferência foram Harry White, secretário assistente do Tesouro norte-americano, presidente da Comissão I, que discutia o fundo monetário, e John Keynes, assessor do Tesouro Britânico e diretor do Banco da Inglaterra, colocado à frente da Comissão II, encarregada de preparar a criação do banco multilateral. Ambos identificaram três problemas principais no sistema financeiro internacional: o impacto das alternativas de organização econômica oferecidas pelo fascismo e pelo comunismo; os erros de política econômica do período entreguerras; e as mudanças da gestão econômica trazidas pelo combate à Grande Depressão e pelo esforço de guerra.

Ante ao excessivo individualismo que teria imperado nas democracias liberais à causa de duas guerras mundiais e da ascensão do fascismo e do comunismo, propôs-se, em consequência, a promoção da solidariedade social no contexto do Estado de bem-estar social, como forma de preservação da liberdade. Embora a incompatibilidade entre os princípios de organização econômica do comunismo e do capitalismo pareçam suficientes para justificar a separação do mundo em sistemas econômicos internacionais diferentes, a percepção durante a Conferência de Bretton Woods foi diferente, e buscou-se assegurar a participação soviética nas novas instituições. Após negociações demoradas em torno de demandas rígidas e repetidas consultas a Moscou, a URSS terminou por unir-se ao consenso da conferência após lograr uma participação no poder decisório do FMI, vinculada ao tamanho da quota de contribuição, apenas um pouco inferior à do Reino Unido, e aceitar que sua contribuição ao BIRD fosse idêntica à do FMI. Foi apenas em 1945 que Stalin decidiria que a URSS finalmente não participaria das instituições de Bretton Woods.

A fragmentação da economia global do período entreguerras era considerada como um desafio. Keynes e White enxergavam no fracasso da reintrodução, como sistema de pagamentos global, após a Primeira Guerra Mundial, do padrão-ouro mitigado, sob a forma do “*gold exchange standard*” (“padrão câmbio-ouro”), as raízes do aprofundamento da recessão global pós-crise de 1929 e da repartição do globo em zonas monetárias isoladas. O padrão-ouro gerava um equilíbrio

automático do balanço de pagamentos: em caso de superávit no balanço de pagamentos, a moeda se valorizava, e o país perdia competitividade; em caso de déficit no balanço de pagamento, a moeda se desvalorizava, e o país ganhava competitividade. O bom funcionamento do sistema dependia, entretanto, da existência de um abastecimento adequado de ouro, que garantisse a liquidez necessária à realização de transações econômicas num contexto de crescimento da produção, do comércio e dos fluxos de capital.

Sob o padrão câmbio-ouro, acordado em Gênova em 1922 e adotado pelo Reino Unido em 1925 e pela França em 1928, algumas moedas eram conversíveis em ouro e funcionavam como divisas-chave, mas o ouro deixou de circular como moeda. A conversibilidade se fazia apenas em barras de ouro, que, não sendo de utilização prática, tendiam a ser deixadas depositadas nos bancos centrais. A moeda dos demais principais países do sistema tinha seu valor definido em ouro, mas não era conversível, ou seja, as moedas dos demais países possuíam uma relação fixa com as moedas conversíveis, mas suas autoridades monetárias não estavam obrigadas a manter um lastro em ouro e entregar ouro contra sua moeda caso solicitado.

No seguimento da crise econômica iniciada em 1929, no esforço de manter a atividade econômica, os países procuraram exportar mais e importar menos, recorrendo a elevações das tarifas de importação e desvalorizações de sua moeda. Em 1931, quando o Reino Unido abandonou a convertibilidade em ouro, desvalorizou sua moeda. Em 1933, os EUA abandonaram a convertibilidade e também desvalorizaram sua moeda, repetindo a dose em 1934. A França resistiu até 1936. A desvalorização por parte de um país terminava, assim, dando origem à desvalorização por parte de outro país, para recuperar sua competitividade relativa. As desvalorizações competitivas, ao serem adotadas por todos, deixavam todos no mesmo lugar, mas criavam incerteza, reduziam a confiança nas moedas e perturbavam os fluxos comerciais. Com a perda de consistência de sua moeda frente à de outros países, as potências coloniais europeias buscaram defender seu nível de exportações e atividade fortalecendo as relações de pagamento em sua própria moeda nas suas colônias e áreas de influência. Criaram, assim, áreas monetárias isoladas umas das outras, no interior das quais os pagamentos se faziam na moeda do poder metropolitano. Dessa forma, a criação de um sistema de pagamentos não discriminatório era peça fundamental da criação da ordem do pós-guerra, sem o qual os esforços de liberalização comercial poderiam ver-se frustrados em seus efeitos.

As visões de Keynes e White coincidiam também em identificar os fluxos de capital voláteis como ameaça à estabilidade das economias nacionais. Se, no sistema ouro, o fluxo de capitais estabilizava eventuais déficits no balanço de pagamento, em um sistema baseado na convertibilidade da moeda, o desequilíbrio dava lugar a fluxos que especulavam contra o equilíbrio. Um déficit, que gerava saída de ouro e divisas, contrarrestado por emissão de moeda e queda da taxa de juros, gerava tanto a saída de capitais (não entrada, como seria necessário) em busca de melhor lucratividade quanto a aquisição de moeda estrangeira à espera de desvalorização da paridade com o ouro da moeda nacional.

Ruggie descreve os regimes internacionais ocidentais do pós-guerra como reflexos do *embedded liberalism*. Os sistemas de pagamento e de comércio internacional criados para permitir a progressão dos fluxos econômicos internacionais, com suas linhas orientadoras de liberalização progressiva das medidas de controle, estavam incrustados em modos de gestão econômica que privilegiavam o espaço nacional, a regulação estatal e a promoção do Estado de bem-estar.

Embora White e Keynes compartilhassem preocupações e visões sobre a gestão da economia moderna, apresentaram planos distintos para a economia internacional. A convocação

da conferência ocorreu, em grande parte, devido à assimetria de poder econômico entre os EUA e o Reino Unido após a Segunda Guerra Mundial.

White, representando os EUA, propôs um sistema baseado no dólar, com paridades cambiais fixas e ajustáveis em relação ao ouro. Seu plano favorecia credores e países superavitários, refletindo a posição econômica dominante dos EUA na época. Por outro lado, Keynes, representando o Reino Unido, defendia um sistema de paridades cambiais fixas, mas flexíveis, sem lastro em ouro. Ele propunha uma moeda internacional chamada “bancor” e um banco internacional de compensações.

A negociação entre EUA e Reino Unido resultou na criação do FMI e do BIRD. O FMI, com base no plano de White, buscava estabilidade cambial e oferecia empréstimos de curto prazo para corrigir desequilíbrios. O BIRD, inspirado nas ideias de Keynes, focava na reconstrução e no desenvolvimento a longo prazo.

As disputas sobre as quotas de contribuição refletiram a busca por influência nas instituições recém-criadas. As contribuições estavam vinculadas ao poder de voto, destacando a predominância dos EUA nas decisões. No final, a implementação dos objetivos convergiu para a visão de White, com a prevalência do dólar no sistema internacional.

iii. O Brasil em Bretton Woods

O Brasil estava entre os países que negociaram os acordos de Bretton Woods, e o chefe da delegação brasileira, Artur de Souza Costa, presidiu um dos comitês da comissão que discutiu o FMI, além de ter participado dos comitês de coordenação da conferência. O Brasil é membro original das instituições então concebidas, embora seus acordos constitutivos só tenham entrado em vigor para o Brasil com a ratificação em 1946.

Os planos a partir dos quais se moldou o sistema econômico internacional do pós-guerra nasceram com base em estudos de grupos técnicos estadunidenses e britânicos. Nesse sentido, a formulação dos parâmetros da “nova ordem” parte de uma iniciativa bilateral. Entre a elaboração dos esboços dos Planos White e Keynes, ainda em 1942, e a Conferência de Bretton Woods, foram realizadas rodadas diplomáticas que submeteram as duas propostas à apreciação de técnicos de um grupo seletivo de países; consistiram estas “rodadas” em espaços diplomáticos de ajuste, não de formulação, de modo que as alternativas postas sobre a mesa eram aquelas decididas por estadunidenses e britânicos, cabendo às delegações presentes a estes encontros a proposição de mudanças pontuais.

Os principais encontros que antecederam o grande encontro em New Hampshire foram a reunião de Washington, de 15 de maio a 17 de junho de 1943, e a de Atlantic City, entre 26 e 30 de junho de 1944. Nesses encontros, o Brasil foi representado por Otávio Gouvea de Bulhões, na ocasião chefe da Seção de Estudos Econômicos e Financeiros do Ministério da Fazenda e assessor técnico da Comissão de Mobilização Econômica desde janeiro de 1943. Já em Bretton Woods, a comitiva brasileira⁵⁰² foi presidida pelo ministro da Fazenda, Artur de Souza Costa.

⁵⁰² A delegação foi composta por: Francisco Alves dos Santos Filho (diretor da Carteira Cambial do Banco do Brasil), Valentim Bouças (da Comissão de Controle dos Acordos de Washington e do Conselho Técnico de Economia e Finanças), Brasil Eugênio Gudin (decano das ciências econômicas no Brasil e igualmente integrante do Conselho Técnico de Economia e Finanças e da Comissão de Planejamento Econômico), Vitor Azevedo Bastian (diretor do Banco da Província do Rio Grande do Sul) e Otávio Gouvea de Bulhões. Foi secretariada por Aguinaldo Boultrieu Frago (assistente do ministro das Relações Exteriores, Osvaldo Aranha, e secretário-geral da delegação) e Roberto de Oliveira Campos (segundo-secretário da Embaixada do Brasil em Washington e secretário da delegação).

Desde as reuniões de Washington de maio a junho de 1943, o Brasil se pronunciara em favor da criação do FMI e da pertinência da junção dos Planos Keynes e White, considerados complementares em aspectos particulares. Preocupava Bulhões o fato de haver na ocasião, tanto nos EUA quanto no Reino Unido, “correntes contrárias à instituição de um instituto internacional com o fim de manter a estabilidade das moedas”, correntes identificadas aos circuitos financeiros conservadores, que advogavam em favor da simples restauração do padrão-ouro e da adesão a uma moeda-chave (da mesma forma que no padrão libra-ouro) como medida suficiente para a estabilidade internacional.

A delegação brasileira não se pronunciou em favor de qualquer dos planos isoladamente, ainda que Eugenio Gudin tenha admitido posteriormente que se inclinava “pelo de Keynes, porque era mais simples, mais atraente”. Souza Costa, por sua vez, criticou o retorno do padrão-ouro, visto como um sistema rígido de paridades que subordina a economia interna à taxa cambial. A delegação brasileira insistiu na necessidade da construção de mecanismos institucionais multilaterais de modo a evitar que uma evasão de ouro causasse ajuste recessivo. Em Washington e Atlantic City, a representação brasileira buscou atuar de modo que os termos encaminhados ao debate em Bretton Woods fossem tais que reunissem aquilo que consideravam de mais relevante tanto no Plano White quanto no Plano Keynes.

Mesmo considerado mais seguro, o Plano White carecia de caráter inovativo: representava a aplicação de princípios já conhecidos, acrescidos da dimensão institucional conferida pela proposição da criação do FMI e do BIRD. Já o Plano Keynes era engenhoso em seu funcionamento, sendo, nesse ponto, superior ao plano americano, segundo Bulhões. Admirava a Souza Costa a ideia de que Keynes tivesse aplicado às transações internacionais os mesmos princípios que regem as operações bancárias, na medida em que o novo meio de troca internacional não estaria baseado em uma moeda nacional, mas, sim, em uma moeda escritural. Os países deveriam assim estar dispostos a aceitar o pagamento das importâncias que lhe forem devidas, não em moeda, mas em simples lançamento nos livros de uma instituição de crédito. Tratava-se do papel da União Internacional de Compensações, uma instituição que intermediaria as transações entre o país com saldo favorável e o deficitário por meio de uma moeda internacional, o “bancor”.

No Plano Keynes, um dos principais problemas identificados pela delegação brasileira no Plano White estaria eliminado. No plano inglês, não há possibilidade de escassez de cambiais relativamente a uma certa moeda. O limite de suprimento/crédito corresponde ao montante total dos limites dos débitos. O país vendedor teria de receber o valor da venda onde os compradores tivessem saldo disponível, e caso este não existisse, deveria receber o valor da venda em produtos importados do país comprador. Uma das originalidades do Plano Keynes estaria no fato de que o país credor era obrigado a ajudar o devedor, como um dos meios de restabelecimento do equilíbrio. Neste sistema, não faltariam divisas no mercado internacional, fato que o Plano White não poderia assegurar, visto que o compromisso do país, de manter a sua moeda estável, para atender as solicitações de procura, não vai além do valor da sua cota no FMI.

Então, das análises e discussões em Washington foi elaborada a Declaração Conjunta sobre o FMI (1944). Tratava-se de um documento conciliatório, que em grande medida modificava o Plano White a partir de críticas esboçadas através da proposta de criação da União Internacional de Compensações, o que significava dizer que o posicionamento brasileiro no que tange a união dos dois planos fora aspiração também de outras delegações nas discussões prévias à Bretton Woods. Tal fato não escondia, contudo, a vitória da proposta americana, tal como demonstrara Gudin: “Ali trabalhamos, tomando por base este Plano White”.

A delegação brasileira também atuou firmemente em Bretton Woods para impedir que o princípio da fixação da taxa de câmbio pactuado em Atlantic City viesse a sofrer pressões no sentido da flexibilização. Em paralelo à defesa da fixação do câmbio, a delegação brasileira pleiteava a ampliação do limite anual de recursos disponíveis para os membros do FMI, especialmente baseada na percepção de que nações exportadoras de bens primários corriam maiores riscos cambiais que os países exportadores de manufaturados, dadas as flutuações do mercado internacional de matérias-primas. Diante da oposição de países desenvolvidos, membros da delegação brasileira julgaram por bem não insistir na ampliação do limite de percentagem, e sim pressionar para que o FMI assumisse o compromisso de ampliar os recursos a serem disponibilizados por intermédio da *waiver clause*, que admitia a possibilidade de o FMI isentar determinados países do cumprimento dos limites de recursos em circunstâncias especiais. A aprovação da *waiver clause* nos Artigos do Acordo do FMI foi comemorada pela imprensa brasileira.

Ficava claro àquela altura que um importante princípio norteador da atuação da delegação brasileira nos acordos de Bretton Woods estava centrado no reconhecimento da especificidade do Brasil diante das principais nações envolvidas na construção da nova ordem econômica, e principalmente na tentativa de garantir decisões que favorecessem os rendimentos do setor agroexportador, gerador de divisas indispensáveis para o processo de substituição de importações em curso. Durante a Conferência de Bretton Woods, foi encaminhado pela delegação brasileira à delegação americana um plano de elevação da produtividade agrícola a partir da importação de máquinas norte-americanas.

Assim, se falharam alguns esforços para alterar a redação dos Artigos do Acordo do FMI, no campo das concessões imediatas a delegação brasileira foi bem-sucedida, uma vez que, em linhas gerais, o plano de elevação da produtividade agrícola por meio da importação de máquinas foi acatado pelos EUA. A delegação brasileira também tentou obter fornecimento norte-americano de maquinário ferroviário, de extração mineral e de perfuração para os campos petrolíferos na Bahia.

Restava, ainda, definir os termos de fundação do Banco Mundial. Algumas delegações presentes em Bretton Woods viram a conferência como uma rara oportunidade de pressionar no sentido de que a nova ordem econômica internacional fosse dotada de instituições que tivessem por prioridade o pleno emprego e o desenvolvimento – não necessariamente a reconstrução das economias arrasadas pela guerra, mas o desenvolvimento de economias até aquele momento consideradas “atrasadas”. Ainda que a delegação brasileira demonstrasse seu desapontamento quanto à prevalência da preocupação com a reconstrução europeia, Souza Costa iniciou um movimento de oposição contra o boicote ao BIRD, sustentando, em linhas gerais, a tese de que a cooperação entre as nações “exige certo desprendimento” de modo que “não podemos ceder para ganhar imediatamente”. Além disso, alegou que a reconstrução da Europa seria uma garantia de estabilidade e liberdade do comércio internacional.

O saldo das negociações foi visto como positivo pela delegação brasileira. Ao contrário do entendimento de grande parte da literatura, influenciada pelo declínio do sistema Bretton Woods nos anos 1970, Souza Costa foi enfático ao definir que a conferência e as negociações que lhe antecederam traçaram “um sentido novo na evolução do pensamento econômico”. Gudin defendia que a fórmula de Bretton Woods “não favoreceu ninguém”. Sua instauração fora considerada uma vitória dos princípios emanados pela delegação brasileira na medida em que consagrara a estabilidade cambial e a institucionalização do sistema econômico internacional, os dois principais pontos de vista defendidos ao longo de todas as rodadas de negociação.

c) Crises financeiras dos anos 1990

As crises financeiras dos anos 1990 tiveram um impacto significativo nas economias globais, evidenciando a vulnerabilidade das economias emergentes e a necessidade de reformas estruturais para garantir estabilidade econômica a longo prazo. Além disso, levantaram importantes questões sobre a necessidade de regulamentação financeira eficaz, transparência e políticas econômicas sólidas para prevenir crises futuras.

Essas crises foram causadas por uma variedade de fatores, incluindo má gestão econômica, políticas monetárias e fiscais inadequadas, excesso de endividamento, falta de transparência financeira e choques externos, como a queda nos preços das *commodities* e flutuações nos mercados financeiros globais. Suas consequências incluíram recessão econômica, desvalorização das moedas, altas taxas de desemprego e instabilidade política em muitos países afetados.

i. México

A crise mexicana, também conhecida como “efeito tequila”, começou com a desvalorização do peso mexicano em dezembro de 1994. Foi desencadeada pela crise da dívida, pela política fiscal inadequada e por políticas monetárias frouxas, o que levou o país a uma recessão econômica, alta inflação e queda do mercado de ações.

O contexto da crise mexicana envolve um cenário econômico e político complexo. Durante a década de 1980 e início da década de 1990, após um período de crise, o México experimentou um momento de crescimento econômico moderado, impulsionado pela abertura econômica e pela liberalização financeira na forma de desregulação e privatizações. As reformas econômicas adotadas envolviam um programa de estabilização com o recurso a uma taxa de câmbio predeterminada, políticas monetária e fiscal restritivas e um pacto social entre sindicatos e empresários com o governo. O México adotou uma política de fixação da taxa de câmbio, ancorando o peso mexicano ao dólar dos EUA por meio do sistema de bandas cambiais, com o objetivo de controlar a inflação e promover estabilidade econômica. As iniciativas tiveram apoio do FMI e do Banco Mundial. O país estava atraindo investimentos estrangeiros e tornando-se cada vez mais integrado à economia global. O clima de euforia favorecia empréstimos, aumentando o consumo privado e investimentos (especulativo e de curto prazo). Contudo, na realidade, os resultados eram modestos com baixas taxas de crescimento, salários sem aumento, diminuição da poupança privada e aumento da pobreza.

Além da fragilidade econômica, no plano político o clima era de incertezas. O país enfrentava ao sul a revolta de Chiapas (levante contra as políticas neoliberais e a marginalização dos povos indígenas, buscava justiça social, direitos para os povos indígenas e o fim da pobreza e da opressão no México), que eclode em 1994, mesmo ano em que ocorreu o assassinato do candidato Luis Donaldo Colosio, do Partido Revolucionário Institucional (PRI), durante a campanha presidencial. A instabilidade política contribuiu para o clima de incerteza e desconfiança entre os investidores. No plano externo, o Federal Reserve (FED), banco central dos EUA, aumentou as taxas de juros para conter a inflação norte-americana. O contexto favoreceu a saída de capitais do país, quando o governo Salinas já havia empregado boa parte das reservas internacionais do país na tentativa de manter a taxa de câmbio atrelada ao dólar. Em dezembro de 1994, já no governo recém-eleito de Ernesto Zedillo, a paridade peso-dólar foi abandonada, causando uma maxidesvalorização do peso.

Como consequência, o governo mexicano foi obrigado a declarar uma moratória temporária sobre o pagamento de sua dívida externa para evitar uma crise de liquidez imediata. Isso levou a uma série de consequências adversas, incluindo a intensificação do processo de saída de capitais do país, a queda ainda mais acentuada nas reservas cambiais e uma forte depreciação adicional do peso. A crise financeira teve consequências econômicas e sociais significativas para o México, incluindo uma profunda recessão econômica, o aumento do desemprego, a queda nos padrões de vida e a instabilidade política. O governo mexicano foi obrigado a implementar medidas de austeridade, incluindo cortes nos gastos públicos e aumentos nas taxas de juros, para estabilizar a economia e restaurar a confiança dos investidores.

ii. Tigres Asiáticos

Os tigres asiáticos eram um grupo de economias altamente desenvolvidas e industrializadas no Leste Asiático, incluindo Hong Kong, Taiwan, Coreia do Sul e, já no Sudeste Asiático, Singapura. Esses países, juntamente com Filipinas, Indonésia, Malásia e Tailândia, chamados de “Novos Tigres Asiáticos” experimentaram, nas décadas de 1980 e 1990, um crescimento econômico rápido impulsionado pela industrialização, pelas exportações e por investimentos estrangeiros, conhecido como o “milagre econômico asiático”. Para sustentar o rápido crescimento, esses países se tornaram altamente endividados, dependendo de empréstimos e investimentos estrangeiros para financiar seus projetos de infraestrutura e expansão econômica. A crise dos tigres asiáticos foi uma série de crises financeiras que atingiram várias dessas economias no final da década de 1990. Essas economias enfrentaram uma combinação de desvalorizações cambiais, queda nos mercados de ações, aumento das taxas de juros e contração econômica.

A crise asiática teve uma evolução complexa e afetou os países da região de maneiras diferentes. A crise começou em 1997, quando o governo tailandês foi obrigado a desvalorizar o *baht* após enfrentar dificuldades para manter a taxa de câmbio próxima ao dólar. Vários países asiáticos mantinham políticas de fixação cambial de suas moedas em relação ao dólar ou adotavam regimes de taxas de câmbio fixas. A desvalorização do *baht* desencadeou uma onda de pânico nos mercados financeiros, levando a uma rápida fuga de capitais e uma crise de confiança nos mercados asiáticos, espalhando-se rapidamente para outros países da região. Na Indonésia, a rúpia também sofreu desvalorização, houve fuga de capitais, queda no mercado de ações e crise de confiança no sistema financeiro indonésio. A crise econômica desencadeou uma crise política e social, levando à renúncia do presidente Suharto após 32 anos no poder. Nas Filipinas, o impacto da crise foi menos grave, e o governo adotou uma série de medidas para conter os seus efeitos, as quais incluíram políticas fiscais e monetárias austeras, além de reformas estruturais no setor financeiro.

Frente à onda da desvalorização cambial, a reação dos governos, de modo geral, foi vender reservas e elevar a taxa de juros, o que desacelerou o crescimento econômico e deixou os títulos mais atrativos que as ações, promovendo uma queda no mercado de ações. Para além da questão cambial e do endividamento em moeda estrangeira, outro fator que contribuiu para a crise asiática foi a fragilidade estrutural de seus setores financeiros e econômicos, incluindo práticas bancárias arriscadas, falta de transparência financeira, má gestão bancária, corrupção e fraca regulação financeira.

A crise asiática resultou em uma recessão generalizada na região, com altas taxas de desemprego, queda nos padrões de vida e instabilidade política. Para evitar o colapso financeiro dos países e conter o contágio para outros mercados emergentes, o FMI e outros parceiros internacionais, implementaram planos de resgate financeiro de emergência para os países.

Além disso, houve também a criação de um “fundo de reservas asiático”, que ficou conhecido como Iniciativa Chiang Mai (CMI, na sigla em inglês), envolvendo os dez membros da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês), além de China (incluindo Hong Kong), Japão e Coreia do Sul. A iniciativa pretendia evitar uma nova crise financeira asiática, complementando os recursos do FMI e estabelecendo reservas cambiais acessíveis aos bancos centrais dos países participantes para combater a especulação cambial. A iniciativa começa a ser gestada em encontro do Banco Asiático de Desenvolvimento (ADB, na sigla em inglês), em Chiang Mai, na Tailândia, em 2000. Inicialmente sendo composta de uma série de acordos de *swap* de caráter bilateral, a iniciativa foi multilateralizada, com a assinatura de um acordo em 2009⁵⁰³. A multilateralização da CMI entrou em vigor em 2010, com um fundo de US\$ 120 bilhões em reservas, posteriormente ampliado para US\$ 240 bilhões.

iii. Rússia

A crise russa de 1998, também conhecida como a moratória russa de 1998, foi a crise que resultou em uma desvalorização do rublo e na declaração da moratória da dívida externa russa. Ela tem antecedentes no próprio processo de abertura da economia russa na década de 1990.

Após o colapso da URSS em 1991, a Rússia enfrentou uma transição tumultuada de uma economia planificada para uma economia de mercado. O legado de décadas de planejamento centralizado e má gestão econômica deixou o país com instituições fracas, corrupção generalizada e uma infraestrutura obsoleta. A dependência da exportação de *commodities* agrícolas e minerais, que ajudou a manter a economia do país nos anos 1970, revelou sua fragilidade a partir de meados da década de 1980, quando os preços internacionais das *commodities* começaram a cair. Após o fracasso da *Perestroika*, o governo russo tentou adotar, nos anos 1990, um programa de choque de reformas econômicas (liberalização, desregulamentação, privatizações, reformas monetárias e fiscais, abertura ao investimento estrangeiro, paridade cambial) para forçar uma transição para a economia de mercado. O programa não deu certo, e o país entrou em uma grave crise econômica, apresentando taxas negativas de crescimento, inflação e desemprego. A crise econômica foi seguida de uma crise política e social, com destaque para eclosão de novos movimentos separatistas, como a Guerra da Chechênia de 1994.

A crise financeira asiática de 1997 teve impacto global e enfraqueceu a confiança dos investidores em mercados emergentes, incluindo a Rússia. A redução da oferta de crédito internacional impossibilitava o governo russo de conseguir novos empréstimos para pagar suas dívidas. Ademais, a desaceleração econômica na Ásia também afetou os preços das *commodities* e reduziu as receitas de exportação russas. A diminuição de receitas e o aumento das despesas, principalmente por conta da guerra, resultou em um desequilíbrio fiscal e aumentou a insegurança em relação ao país, gerando fuga de capitais e desvalorização do rublo. Inicialmente, o Banco da Rússia aumentou a taxa de juros, contudo, ao perceber que não conseguiria manter a taxa de câmbio, o governo russo anunciou, em 1998, a desvalorização controlada do rublo e a mudança para um regime de taxa de câmbio flutuante. Essa medida levou a uma crise de confiança nos mercados financeiros russos e a um aumento da inflação. Na sequência, o governo russo declarou a moratória da dívida, levando a uma reação negativa dos investidores e uma onda de vendas de

⁵⁰³ A contribuição de cada país para o fundo (e quanto pode receber em apoio) varia conforme suas capacidades. Os maiores contribuintes são de China (e Hong Kong), Japão e Coreia do Sul, seguidos por Indonésia, Tailândia, Malásia e Singapura. Brunei e Laos são os países com menor contribuição e podem receber quantias maiores do que a sua contribuição. O mesmo sistema é adotado pelo ACR.

ativos russos nos mercados financeiros globais, o que desencadeou uma crise política, resultando na renúncia do governo e na nomeação, em 1999, de Vladimir Putin como novo primeiro-ministro.

iv. Brasil

A crise da desvalorização do real, conhecida também como “efeito samba”, foi um forte movimento de queda do valor do real que ocorreu no Brasil em janeiro de 1999. Naquele momento, o Banco Central (BACEN) abandonou o regime de bandas cambiais, passando a operar em regime de câmbio flutuante.

Desde o lançamento do Plano Real em 1994, o Brasil manteve uma política de câmbio fixo. O mecanismo buscava, entre outras coisas, controlar a inflação e trazer estabilidade à economia brasileira. Ao longo de 1998 e no início de 1999, a economia brasileira enfrentou crescente pressão cambial devido a vários fatores, incluindo a crise financeira em outras regiões do globo, a desvalorização de outras moedas emergentes e os déficits em conta corrente do Brasil. Ademais, as crises financeiras nos países emergentes provocaram a queda no preço das *commodities* e a redução do crédito externo, dificultando a captação de dólares no exterior e inviabilizando, assim, a manutenção de um câmbio sobrevalorizado. Os recursos obtidos internamente com as privatizações não eram mais suficientes, e os juros elevados, além de inviabilizar o crescimento interno, não atraíam mais capitais internacionais. A instabilidade econômica e as incertezas políticas levaram a uma fuga de capitais do Brasil, com investidores retirando seus investimentos e convertendo reais em moeda estrangeira, aumentando ainda mais a pressão sobre o real. Em resposta à crescente pressão sobre o real, o governo brasileiro anunciou, em 1999, uma desvalorização controlada da moeda, abandonando o regime de câmbio fixo e permitindo que o real flutuasse livremente em relação ao dólar.

A crise do real foi desencadeada, entre outras coisas, pela vulnerabilidade do País às flutuações dos mercados financeiros internacionais e alta dependência de capital estrangeiro. Contudo, em contraste com as experiências do México e da Coreia do Sul, quando chegou a vez de a economia brasileira desvalorizar a moeda, a inflação não ficou tão descontrolada como no caso mexicano, em que atingiu mais de 50%; o produto interno bruto (PIB) teve um crescimento ligeiramente positivo; e não houve nada minimamente parecido com uma crise financeira.

Para lidar com a crise, o governo brasileiro também implementou medidas de estabilização econômica, incluindo um programa de ajuste fiscal, reformas estruturais e políticas monetárias para conter a inflação e restaurar a confiança dos investidores. Em comparação com o contexto internacional à época, o Brasil promoveu a mudança de regime cambial mais bem-sucedida entre todos os países emergentes, com uma desvalorização real substancial e um custo relativamente modesto em termos de nível de atividade e de inflação. Mas isso não quer dizer que não houve impactos negativos: a crise teve impactos significativos na economia brasileira, incluindo uma recessão econômica, o aumento do desemprego e uma queda no padrão de vida para muitos brasileiros. A instabilidade econômica também contribuiu para acentuar as desigualdades sociais no País.

v. Argentina

A crise financeira argentina refere-se a uma série de eventos econômicos que ocorreram na Argentina no final dos anos 1990 e início dos anos 2000, culminando com uma das piores crises econômicas da história do país, agravada pela recessão global, pela alta dependência de

empréstimos estrangeiros e por políticas econômicas inconsistentes. Normalmente, as crises surgiam após um período de expansão promovido pelo aumento dos gastos públicos via emissionismo, culminando em uma inflação elevada e um déficit na balança de pagamentos. A crise de 2001, ao contrário, eclodiu após anos de recessão e deflação de preços, resultando no maior *default* da história até então e desencadeando uma profunda crise econômica e social, com altas taxas de desemprego, pobreza e instabilidade política.

O início da década de 1990 foi um período de crescimento econômico na Argentina. Após um longo período de recessão, reformas econômicas e a adoção do plano de convertibilidade, que fixou a taxa de câmbio em uma relação 1:1 com o dólar, favoreceram a entrada de capital no país, dando início a um período de recuperação econômica e crescimento sustentado. Apesar da estabilidade monetária, o sistema adotado também criou rigidez econômica e fragilidades estruturais. A paridade fixa entre o peso e o dólar resultou na dolarização, na prática, da economia argentina, o que representou a perda da capacidade do país em ajustar a taxa de câmbio para enfrentar choques econômicos e competitivos.

O contexto internacional desempenhou um papel significativo na crise argentina de 2001, influenciando tanto suas origens quanto suas consequências. A crise asiática de 1997 seguida da crise russa e da crise brasileira produziram dois choques externos na economia argentina. Um foi a queda dos preços das *commodities* agrícolas e a diminuição da demanda por produtos argentinos, o que afetou as receitas e o PIB do país, e o outro foi a reversão da tendência de fluxo do capital internacional em direção aos países emergentes, ao que a Argentina respondeu com um aumento da taxa de juros, o que afetou o serviço da dívida argentina. A Argentina estava altamente endividada e dependia de financiamento externo para financiar seu déficit fiscal e rolar a dívida. As crises nos mercados financeiros globais tornaram mais difícil para o país acessar financiamento, agravando suas dificuldades econômicas.

A política de convertibilidade argentina começou a mostrar sinais de insustentabilidade no final dos anos 1990, com a acumulação de déficits fiscais, desemprego, queda na competitividade e aumento da dívida externa. A Argentina entrou em uma recessão econômica em 1998, que se aprofundou ao longo de 2000 e 2001. O desemprego disparou, a pobreza aumentou, e houve protestos e agitação social em todo o país. Em dezembro de 2001, diante de uma crise econômica e social crescente, o governo argentino abandonou a paridade fixa entre o peso e o dólar e decretou uma desvalorização da moeda. Nesse contexto de recessão econômica e fuga de capitais, o país tornou-se incapaz de pagar suas obrigações de dívida e, pouco tempo depois, declarou um *default* da dívida soberana, causando um colapso completo da confiança nos mercados financeiros internacionais. O *default* e a desvalorização do peso desencadearam uma onda de protestos e distúrbios em todo o país, gerando um caos social e político. O governo argentino declarou estado de emergência, e o presidente Fernando de la Rúa renunciou.

d) Crise financeira global de 2008

i. Origem e características gerais da crise

A crise financeira de 2008 iniciou-se nos EUA e produziu graves consequências para o restante do mundo. Nos EUA, é comumente referida como “Grande Recessão”, em alusão à “Grande Depressão”, de 1929, já que foi a maior crise econômica do país desde então.

A crise teve início no mercado imobiliário, sobretudo no segmento das hipotecas *subprime*, espalhando-se para o restante da economia do país. Por isso, também é chamada de “crise do

subprime”. Pode-se estabelecer o início da crise um pouco antes de 2008, no segundo semestre de 2007, quando as perdas em ativos financeiros relacionados a hipotecas começaram a causar tensões nos mercados financeiros globais e levaram a economia dos EUA à recessão. Contudo, a crise não se encerrou por aí, acentuando-se em 2008 (quando o país entrou em recessão) e perdurando até 2009, dando ensejo ao nome “Grande Recessão”. Destaca-se que o colapso do sistema de empréstimos por hipotecas foi visto inicialmente como uma questão apenas setorial, com pouca capacidade de transmitir danos aos demais setores da economia norte-americana. Entretanto, ao longo de 2007, a real profundidade do problema começou a ser revelada, e o mercado imobiliário começou a produzir efeitos em nível sistêmico.

Para que se entenda o que deu origem à crise, é necessário recuar no tempo e estabelecer um panorama econômico dos EUA até o ano de 2007. Os EUA viviam o que o FED chama de “Grande Moderação”, um período que se iniciou em meados dos anos 1980 e perdurou até que se estourasse a crise em 2007. Essa etapa da história econômica dos EUA caracteriza-se pela estabilidade macroeconômica, sobretudo no que tange ao controle da inflação em níveis baixos – os quais deram ensejo à manutenção de uma taxa de juros baixa, chegando a 1%, em 2003, a menor da série histórica desde o final da década de 1950. Além disso, foi o período de maior expansão econômica dos EUA, desde a Segunda Guerra Mundial. Destaca-se a figura de Alan Greenspan no comando do FED durante a maior parte desse período, de 1987 a 2006.

Outro elemento importante para a explicação da crise é a importância que as hipotecas gozaram na economia norte-americana pelo menos até aquele momento. As hipotecas funcionaram como uma forma de crédito: as famílias colocavam os imóveis como garantia para obtenção de empréstimos junto a instituições bancárias. Para viabilizar grandes compras, viagens ou mesmo para manter o nível de vida familiar, muitas famílias optaram por hipotecar seus imóveis, inclusive porque o sistema financeiro estadunidense permitia fazer diversas hipotecas sobre o mesmo imóvel, recebendo assim financiamento para seus gastos de consumo. Esse mecanismo de financiamento do consumo era possível graças às baixas taxas de juros, que geravam um ambiente de baixo risco para esse tipo de operação de financiamento.

Assim, na época da Grande Moderação, a economia norte-americana foi puxada, sobretudo, pelo consumo, o qual foi financiado, em especial, por esse tipo de crédito hipotecário. Alguns dados caracterizam bem o papel desse mercado na economia estadunidense do período. O período foi marcado pela expansão do mercado imobiliário, por meio do aumento da construção de casas, do preço das casas e do crédito para moradia. O preço médio das casas nos EUA, por exemplo, mais que dobrou entre 1986 e 2006. Além disso, o investimento em residências deixou de representar 4,5% do PIB em 1994, passando a representar 6,5% em 2005.

O cerne da crise, porém, está na expansão desenfreada do crédito concedido a pessoas que não possuíam condições de quitá-los. Hipotecar um imóvel pelos mecanismos tradicionais podia ser dificultoso, ainda que comum, na medida em que as instituições bancárias requeriam das famílias e das empresas extensa documentação sobre sua situação financeira, assim como uma avaliação do preço do imóvel. No entanto, para aproveitar o bom momento em termos de cenário econômico, as instituições financeiras passaram a oferecer empréstimos hipotecários, de forma menos regulada, a famílias de baixa renda ou a pessoas com histórico de crédito ruim, que teriam dificuldades em quitá-lo – as chamadas hipotecas *subprime*. A popularidade das hipotecas *subprime* foi enorme: representavam 15% de novas hipotecas feitas em 2001 e chegaram a 50% das novas hipotecas feitas em 2006. Em grande parte, a popularidade das hipotecas *subprime* respondeu ao anseio de setores da população estadunidense de ascender à sociedade de consumo e obter, por vezes pela primeira vez, um imóvel em nome próprio.

Sendo o rendimento alto e pouco regulado, os operadores desse mercado começaram a especular sobre essas hipotecas em mercados secundários, aumentando ainda mais os lucros, a partir da formação de uma bolha especulativa no setor. Entretanto, em meados da década de 2000, na reta do final do período de Grande Moderação, os juros nos EUA passaram por um período de ascensão, dificultando o pagamento de empréstimos e hipotecas pela população em geral, particularmente os setores mais pobres, isto é, o grande público das hipotecas *subprime*. Foi justamente o fato de que essas hipotecas não terem sido honradas por essa extensa camada mais pobre da população que fez com que a bolha no mercado imobiliário estourasse.

Destaca-se, dessa forma, que o surgimento de hipotecas *subprime* sozinho não deu origem ao problema. Em resumo, a crise ocorre, em primeiro lugar, pela opção do mercado por investir em hipotecas *subprime*, e, em segundo lugar, agravando o problema, pela especulação sobre esse mercado de *subprime*, que dependia da manutenção das baixas taxas de juros. Com efeito, foram criados títulos lastreados nessas hipotecas para serem vendidos a outros bancos e companhias de seguro, inclusive para fora dos EUA. Assim, quando as hipotecas *subprime* perderam o valor devido à inadimplência das famílias, esses títulos também derreteram, os bancos perderam referência de valor acerca de seu real valor e os empréstimos intrabancários escassearam.

ii. Explicações para o desencadeamento da crise

Se existe consenso entre analistas econômicos que a crise teve início no mercado de hipotecas *subprime*, não existe uma visão unívoca a respeito da explicação para o colapso do mercado em questão. São cinco as principais vertentes explicativas para o gatilho e o desenrolar da crise. Elas podem possuir elementos de complementariedade entre si, não sendo totalmente excludentes umas com as outras, ainda que foquem em elementos distintos da composição do cenário econômico da época.

iii. A função dos incentivos perversos

Essa explicação foca nos “incentivos perversos” que cada agente econômico recebeu do sistema. Por exemplo, nos EUA, existia um grupo de trabalhadores especializados em passar de porta em porta, negociando hipotecas de risco. O problema dessa função era o fato de estes trabalhadores serem pagos pelo número de clientes que conseguiam inscrever nos programas de negociação de hipotecas. Dessa forma, os vendedores ofereciam taxas muito baixas de pagamento inicial (“taxas *teaser*”), sem verificar a renda das pessoas e sem alertar seus consumidores de que os valores das parcelas poderiam aumentar dentro de um curto período de tempo (a depender dos juros). Esse tipo de prática está na origem da popularização das hipotecas *subprime*.

Outro agente econômico que recebeu incentivos mercadológicos que agravaram a crise, nessa perspectiva, foram os bancos de investimentos. Estas instituições não tinham interesse na qualidade das hipotecas. Seu objetivo principal era juntar o maior número possível de empréstimos para revendê-los a um investidor financeiro em um mercado derivado, independentemente da capacidade dos detentores de hipotecas de arcar ou não com a dívida. Para piorar o problema, os bancos de investimento geravam lucros com as taxas associadas às dívidas das hipotecas, incentivando a continuidade do esquema.

Essa perspectiva chama atenção, ainda, para o papel das agências de classificação de risco, as quais tomaram decisões equivocadas frente a uma situação de conflito de interesses. Sendo as hipotecas de risco um ativo novo, as agências não possuíam todas as informações necessárias para

classificá-las em seu sistema. Porém, ganhando a partir de sua capacidade de avaliar títulos hipotecários complexos, elas não deixavam de avaliá-las, com o fito de assegurar lucros. Ademais, avaliavam esses investimentos de forma positiva, fidelizando clientes interessados em manter seus ativos bem avaliados, evitando que os bancos procurassem outras agências dispostas a avaliá-los positivamente no futuro.

iv. O papel da taxa de juros

A tese central dessa vertente é a manutenção de baixas taxas de juros pelo FED entre 2001 e 2004. Desde a década de 1990, baixas taxas de juros foram um instrumento da autoridade monetária norte-americana para combater eventuais crises fiscais e bancárias. Conforme já explicado, em níveis baixos, a política de juros facilitou a aquisição de casas para muitas pessoas, as vezes por primeira vez na história da família.

Contudo, a expansão da economia estadunidense a partir de 2002 não acompanhou o aumento dos salários. Dessa forma, para ampliar o consumo, recorreu-se a empréstimos, os quais foram apoiados na alta dos preços residenciais, no mercado de hipotecas. No momento em que os juros passaram a aumentar, foi necessário reduzir os preços dos imóveis para manter o equilíbrio do mercado, derretendo o valor de muitas carteiras de investimento. Ademais, como muitos desses empréstimos foram de alto risco, muita gente não teve como pagá-los, e diversos bancos ficaram descapitalizados.

Entre os motivos que levaram o governo dos EUA a aumentar a taxa de juros em meados da década de 2000, destacam-se os gastos militares excessivos devido à guerra do Iraque e do Afeganistão. Tais gastos forçaram as autoridades governamentais a buscar novas fontes de financiamento público, aumentando a inflação no país – sendo o aumento de juros uma resposta natural a esses dois fenômenos. Como consequência negativa, as famílias que se endividaram por meio das hipotecas viram-se incapazes de honrar com seus compromissos.

v. O foco nos desequilíbrios globais

Nessa perspectiva, a crise tem origem fora dos EUA, sobretudo nos países em desenvolvimento e, em particular, nos países asiáticos exportadores. Desde os anos 1980, observam-se crescentes déficits comerciais no balanço de pagamentos norte-americano, financiados pela capacidade do país de atrair capital, devido ao papel do dólar no sistema financeiro internacional (moeda de reserva). Assim, o superávit comercial dos emergentes asiáticos gerou um excesso de poupança global, que, por sua vez, levou uma grande quantidade de capital para os EUA para compensar os déficits na balança comercial, contribuindo para a formação de uma bolha de preços na economia do país.

Essa teoria é bastante aceita nos meios acadêmicos e de analistas de economia dos EUA. Entretanto, também enfrenta algumas críticas. Em primeiro lugar, as críticas recaem sobre a noção dual de EUA e resto do mundo, na medida em que o “resto do mundo” não necessariamente acumulava grandes poupanças, mas, sim, certos países, sobretudo na Ásia.

Além disso, embora a análise da abundância de poupança seja frequentemente aplicada aos países em desenvolvimento, é importante observar que também houve significativos fluxos de capitais para os EUA originados do Japão e da Europa, particularmente da Alemanha, que também registrava importantes superávits de exportação. Na verdade, foi a entrada de capital privado

européu nos EUA que expôs os bancos europeus a grandes perdas devido a investimentos em títulos hipotecários respaldados pelos EUA.

Finalmente, estudos econômicos apontam para a falta de evidência de que o sentido da causalidade corre do excesso de capitais para o aumento do preço das residências. Assim, fica implícita a possibilidade de que esse mecanismo causal seja uma via de mão dupla, ou mesmo que funcione no sentido contrário.

vi. A explicação com base da desregulamentação

Essa chave explicativa é privilegiada pelos críticos do capitalismo neoliberal e foca na desregulação do sistema financeiro. A desregulamentação remonta ao abandono das taxas de câmbio associadas ao dólar (em 1973), assim como às políticas de liberalização financeira da era Reagan – a exemplo da lei bancária de 1982 e da substituição de Paul Volcker por Alan Greenspan na condução do FED. Ademais, marco importante na desregulamentação foi o *Gramm-Leach-Bliley Act*, de 1999, que eliminou medidas de segmentação bancária - criadas na esteira da Crise de 1929, justamente para evitar futuras crises – permitindo o surgimento de grandes conglomerados financeiros e a concentração bancária. Esse período de reversão da segmentação bancária é marcado por uma arquitetura financeira voltada para fusões e aquisições, além da crescente financeirização – entendida como o aumento do poder exercido por atores financeiros nas decisões de investimento, precificação de variáveis macroeconômicas e reestruturação da produtividade das empresas.

A desregulamentação financeira tem vários aspectos: permissão para criação de grandes conglomerados financeiros no Caribe; menor regulação de derivativos financeiros; e facilitação de “troca padrão de crédito” (“*credit defaults swaps*” – CDS), mecanismo utilizado como seguro contra falência, importante para reforçar os títulos de hipotecas. Para os adeptos desse viés interpretativo, é a falta de capacidade de autorregulação dos agentes econômicos do setor financeiro que criou as condições para a formação de bolhas no mercado imobiliário, estourando a crise a partir de 2007.

vii. A explicação pelo excesso de capitais

O último viés interpretativo é o próprio excesso de capital que explica a crise. A busca constante por maior retorno possível sobre o capital promoveu a estagnação ou o aumento pouco expressivo da renda para diversos segmentos da população. Como consequência, tem-se a restrição do crescimento do poder de compra geral da economia. Em termos práticos, a economia ficou dependente de empréstimos para financiar o consumo. Em outras palavras, a economia esgotou seus próprios recursos para financiar o crescimento.

viii. Impacto da crise no setor bancário para o restante da economia

Após um ano de 2007 terrível para o setor de hipotecas e seguros, em 2008, o banco de investimento Bear Stearns teve de ser adquirido pelo JPMorgan Chase, com a assistência do Federal Reserve, para que suas operações se mantivessem ativas. Destaca-se que o FED alterou sua postura de não intervenção nesse caso, em função da gravidade da situação, ainda mais levando-se em conta que o Bear Stearns não era um banco sob sua jurisdição. Em seguida, a Fannie Mae e a Freddie Mac, as duas mais importantes agências de empréstimos hipotecários

semipúblicas dos EUA, enfrentaram sérios desafios e requisitaram ajuda do governo estadunidense.

O símbolo da crise, porém, foi a entrada com pedido de falência da Lehman Brothers. Ainda que, logo no dia seguinte, o FED tenha fornecido apoio à AIG, uma grande empresa de seguros e serviços financeiros, a instituição decidiu não apoiar a Lehman Brothers, como forma de passar uma mensagem pública de que o setor não deveria contar com o socorro de instituições governamentais. Muitos autores atribuem a não intervenção do FED em relação à queda do Lehman Brothers como o fator gerador de um ciclo de falências em outras instituições congêneres, afetando não só o mercado norte-americano, mas também o europeu e o asiático⁵⁰⁴. A quebra do Lehman Brothers deu origem a uma corrida por liquidez nas bolsas de valores ao redor do mundo, sob a forma de resgate em massa de aplicações pelos investidores para salvar seus rendimentos, diminuindo ainda mais a liquidez do mercado.

Uma vez instaurada a crise do *subprime*, os títulos e os seguros atrelados a ela também começaram a cair de valor, devido à perda de confiança do mercado nesse tipo de ação. A falta de conhecimento dos bancos em relação à extensão das perdas sofridas pelos outros bancos, no que tangia aos títulos hipotecários, foi, nesse contexto, um dos principais motivos pelos quais a crise no setor bancário se espalhou para o resto da economia. Para evitar o risco de não serem reembolsados pelas operações de especulação sobre as hipotecas *subprime*, os bancos pararam de emprestar uns aos outros, praticamente zerando o mercado de empréstimos intrabancário. Sem empréstimos entre instituições financeiras, a liquidez para o setor não bancário tornou-se escassa. A resposta do FED foi rápida, porém não suficiente para que os empréstimos e as concessões de crédito para as famílias e as empresas deixassem de ser afetados pela crise dos empréstimos intrabancários.

O efeito geral no mercado imobiliário foi o de recrudescimento da atividade econômica de forma ampla. A queda na atividade econômica tem início em 2007, mas acentua-se, de forma grave, a partir de 2008, atingindo uma queda de 4,3% no PIB e representando a pior e mais longa (18 meses) recessão nos EUA desde a Segunda Guerra Mundial. Uma forma de transmissão da crise no mercado imobiliário para o restante da economia foi a queda no nível de emprego na construção civil. Na economia em geral, o desemprego subiu de menos de 5% para 10% nesse período. A renda coletiva das famílias norte-americanas teve uma queda de mais de 25% entre 2007 e 2008.

A recessão acabou em junho de 2009, mas a fraqueza na economia persistiu, haja vista tanto os 2% de crescimento, em média, pelos quatro anos subsequentes, quanto a persistência dos elevados índices de desemprego.

ix. Resposta do FED e do governo estadunidense

A atuação do FED é um grande estudo de caso de políticas monetárias não tradicionais⁵⁰⁵, embora as políticas tradicionais também tenham sido aplicadas. Tal reação se deu sob a forma de políticas em prol da liquidez do sistema monetário e de programas para melhorar o funcionamento das instituições e dos mercados financeiros. A atuação do FED foi sem precedentes na história da instituição em termos de acomodação monetária. Ademais, a crise deu ensejo a reformas no sistema bancário e na regulação financeira.

⁵⁰⁴ Um dos principais mecanismos de transmissão da crise dos EUA para a Europa foi a queda nas importações norte-americanas de produtos europeus, isto é, um dos fatores que mais alavancava a economia europeia.

⁵⁰⁵ Ou seja, políticas além do *open market* de títulos do governo, do redesconto e da alteração da taxa do redesconto.

No âmbito das políticas não tradicionais do FED, efetivou-se a compra de ativos de títulos podres das carteiras dos bancos comerciais, para aliviar os impactos da crise mobiliária. Uma das políticas não tradicionais que acabaram por tornar-se mais famosa foi o movimento de que ficou conhecido como “afrouxamento monetário” (“*quantitative easing*”), por meio, por exemplo de compras em larga escala de ativos (“*large-scale asset purchase*” – LSAP), como a realizada em novembro de 2008, quando o FED adquiriu seguros de hipotecas e títulos do tesouro de longo-prazo. Outra forma de resposta foi um esforço de sinalização futura para o mercado, com anúncios de intenções do próprio FED, relativas à manutenção de taxas baixas de juros. Esse *forward guidance* tinha por objetivo convencer o público de que as taxas de juros permaneceriam baixas por muito tempo, numa tentativa de reduzir a pressão sobre as taxas de juros de longo prazo.

Em termos de programas em prol da salvação do sistema financeiro e bancário após o colapso do Lehman Brothers, destacam-se o *Troubled Asset Relief Program* (TARP), gerido pelo Tesouro, que destinava US\$ 700 bilhões para serem injetados na economia; e o *Financial Stability Plan* (FSP), que passou a fazer avaliações dos balanços patrimoniais bancários. Ainda em 2008, o FED expandiu suas operações para áreas não tradicionais, para fornecer crédito diretamente ao mercado financeiro. O *Commercial Paper Funding Facility* (CPFF) financiou a compra de títulos comerciais diretamente de emissores elegíveis. Já o *Term Auction Facility* (TAF) permitiu bancos e outras instituições financeiras a oferecer novas formas de garantias em troca de empréstimos. Além disso, em parceria com o Departamento de Tesouro, o FED lançou o *Term Asset-Backed Securities Loan Facility* (TALF), o qual serviu para afrouxar condições de obtenção de crédito para famílias e empresas que possuíam ativos de seguros de alta qualidade.

Fora do campo de atuação do FED, mas ainda dentro do esforço do governo dos EUA para reverter a recessão econômica, houve aplicação de políticas fiscais anticíclicas. A gestão Obama, em particular, destacou-se por haver avançado com programa de US\$ 789 bilhões de aumento de despesas, inclusive por meio de programas de transferência de renda e projetos de infraestrutura, e cortes de impostos – o equivalente a 3% do PIB do país em 2009 e 2010.

x. Regulação financeira

Uma consequência natural da crise foi a pressão por mais regulação e supervisão do setor financeiro. Bancos tradicionais foram alvo de pressão política e social, além de regulamentação legal, para assegurar o aumento do capital em caixa, sobretudo nas instituições conhecidas como “importantes a nível de sistema”. Além disso, testes de estresse passaram a ser aplicados, sob orientação da autoridade monetária, para ajudar bancos e agências reguladoras a entender os riscos relacionados ao nível de solvência que cada banco possui, assim como a força da gestão dos bancos frente a uma possível falta de liquidez disponível no sistema, em caso de corrida bancária para resgate de depósito e pagamentos de dividendos.

Especificamente nos EUA, cabe destacar que o mercado imobiliário passou por um período de maior regulação. Em geral, as novas normas para o setor criam restrições inéditas para os tipos de empréstimos que os bancos podem oferecer. Além disso, residências para pessoas com reputação creditícia melhor e para casas mais caras têm sido privilegiadas nos financiamentos bancários.

No entanto, o instrumento jurídico mais importante em reação a crise, no âmbito da política norte-americana, foi o *Dodd-Frank Act*, de 2010. Essa lei criou regras para o tratamento de instituições financeiras grandes, como a submissão dessas instituições ao Conselho de Supervisão da Estabilidade Financeira (FSB, na sigla em inglês), bem como a criação da Autoridade de

Liquidação Ordenada (OLA, na sigla em inglês), com poderes de cercear as atividades de instituições com altas expectativas de falência. A norma ainda obriga as instituições financeiras a terem “*living wills*”, um plano de ação em caso de falência para evitar que contamine o resto do sistema financeiro ou requerer ajuda governamental. O *Dodd-Frank Act* também criou proteção legal ao consumidor contra empréstimos predatórios.

Em nível internacional, também houve desenvolvimento dessa seara. Ainda que, a partir da década de 1970, se tenha observado uma tendência à desregulamentação do sistema financeiro internacional, é em 1974 que se tem um marco importante na regulamentação desse setor. Nesse ano, foi criado o Comitê de Basileia para Supervisão Bancária, no âmbito do Grupo dos Dez (G10) – grupo de países que participavam do Acordo Geral para Obtenção de Empréstimos (GAB, na sigla em inglês) do FMI. A função do Comitê de Basileia era a de debater a padronização de práticas e regulações da arquitetura financeira internacional. De caráter informal, o Comitê tinha competência apenas para emitir recomendações. Não obstante, o Acordo de Basileia I, de 1988, teve inspiração em seus trabalhos.

O Acordo de Basileia I exigia níveis mínimos de capitais nos bancos e instituições financeiras, de acordo com o nível de risco percebido sobre suas atividades. Nesse sentido, o acordo estabeleceu que os bancos que operem internacionalmente deveriam manter reservas de capital equivalentes a, no mínimo, 8% de seus empréstimos. Chama-se tal medida de “regulação microprudencial”, haja vista que trata cada banco de forma individual.

No contexto das crises financeiras da década de 1990 – sobretudo a partir de 1999 –, iniciaram-se negociações para um segundo acordo internacional de regulação das instituições financeiras. O Acordo de Basileia II, de 2004, foi firmado com fito de fornecer maior flexibilidade nas regras para as instituições bancárias, por meio de um arcabouço regulatório mais diversificado. O acordo foi constituído com base em três pilares: 1) exigência de capital mínimo, de acordo com a exposição das instituições ao risco; 2) destaque para instituições supervisoras; 3) incentivo à divulgação pública de informações oficiais com periodicidade. As normas desse acordo exibem grande confiança na autorregulação dos participantes do mercado, além da crença de que a solvência do setor bancário internacional como um todo é, na verdade, a soma da solvência individual de cada bando.

Após a crise do *subprime*, formou-se um certo consenso a respeito da limitação das regras de Basileia I e II. Muitos analistas econômicos concordam que as regras criadas por esses mecanismos, ao se basearem na premissa de mercados eficientes, não foram suficientes para evitar a crise. Ante esse panorama de falência das regras de Basileia I e II, o G20 assumiu o protagonismo na regulação do setor financeiro. Apesar de medidas unilaterais tomadas, sobretudo, pelos EUA, o G20 logrou consenso sobre a necessidade de aprofundar a supervisão e a regulação financeira internacional, para evitar novas crises.

Depois de estourada a crise, decidiu-se elevar o nível máximo de representação do G20 para o de chefe de Estados e de governo, com a realização da cúpula de Washington, em 2008. Embora não se tenham tomado medidas práticas nesse encontro, acordou-se a necessidade de reforma nas instituições financeiras nacionais e internacionais, aumentando também sua transparência. Em Londres, em 2009, o G20 decidiu pela criação do FSB no lugar do antigo Fórum de Estabilidade Financeira (FSF, na sigla em inglês), para regular mercado de derivativos, supervisionar atividades financeiras de grandes instituições e oferecer um espaço de coordenação entre as autoridades financeiras de cada país.

As discussões no âmbito do FSB centraram-se, quando da sua criação, em medidas de fortalecimento do regime de capital e de criação de liquidez nas instituições bancárias.

Aproveitando-se dessas discussões, o Comitê de Supervisão Bancária de Basileia desenhou um novo pacote de regras sobre a matéria, posteriormente aprovado pelo FSB, dando origem ao Acordo de Basileia III, em 2010. Entre as normas do Acordo de Basileia III, destacam-se: regime de capital baseado na qualidade do sistema bancário; garantia do alargamento da cobertura de risco; consolidações dos colchões de capitais para bancos individuais, para uso em momentos de estresse financeiro; e três medidas macroprudenciais de proteção do sistema bancário.

Críticos dos acordos de Basileia I, II e III chamam atenção para o fato de que tais mecanismos de regulação não alteraram a lógica causadora das crises. Embora tenham, a cada novo acordo, suprimido lacunas dos acordos anteriores, alguns economistas entendem que a crença na eficiência dos mercados e na autorregulação supervisionada continua dando a tônica das normas desses três acordos – o que não ataca diretamente os motivos das crises vividas ao longo do século XXI.

e) Reforma do sistema financeiro internacional

O mais importante dos processos de reforma em curso na arquitetura financeira internacional é o das reformas na estrutura de governança (tanto do ponto de vista institucional, como na representação dos membros) do Banco Mundial e do FMI. Esse processo visa à promoção da desconcentração do poder de voto, principalmente por meio do crescimento da representatividade dos emergentes em detrimento da Europa Ocidental e do Japão.

Em ambas as instituições, no entanto, os EUA mantêm seu “poder de veto” no processo de reforma, por concentrar mais de 15% dos votos. Ademais, mantém-se o compromisso informal entre EUA e países europeus de que o presidente do Grupo Banco Mundial será estadunidense ou indicado pelo país e o diretor-gerente do FMI será europeu.

No caso do Banco Mundial, em 2010 foi realizada reforma em que se ampliou o poder de voto de países em desenvolvimento e economias em transição. Ela transferiu 3,13% das quotas para os países em desenvolvimento, que passaram a somar 47,2% em seu conjunto. Os BRICS aumentaram seu poder de voto, mas ainda ficou aquém (13,1% dos direitos de voto) de sua participação na economia mundial (22%). O Brasil foi o sétimo país mais beneficiado pela reforma de quota e governança do Banco Mundial, na medida em que seu poder de voto no BIRD aumentou de 2,06% para 2,24% e o País passou do 13º ao 12º lugar entre os 189 países que compõem o Banco. Ainda assim, a voz do Brasil na instituição está aquém da posição que o País ocupa na economia mundial. Em 2018, houve acordo para aumento do capital do BIRD e da IFC, mas com manutenção do poder relativo das economias desenvolvidas. O mesmo aconteceu com a IDA, em 2019. Segue em discussão nova reforma da fórmula e das quotas do Banco Mundial. As reformas em consideração envolvem, ainda, como aspectos de fundo, a revisão e a ampliação de sua visão e missão (a promoção conjunta da prosperidade e o combate à pobreza extrema), vinculando-as ao desenvolvimento sustentável, resiliente e inclusivo, o que implicaria, como decorrência, em mudanças em seu modelo operacional e financeiro. De maneira mais imediata, há demandas e propostas em favor do aumento da oferta de recursos para o financiamento de projetos, sobretudo de países menos desenvolvidos, para fazer frente às contingências da pandemia de COVID-19, do fraco desempenho da economia global e da mudança do clima. O Brasil atualmente é o 13º maior cotista do BIRD, com 1,98% das quotas e direito a 1,90% dos votos.

No caso do FMI, suas quotas são revisadas e eventualmente modificadas a cada cinco anos. Essas revisões levam em conta uma fórmula para cálculo das quotas que foi modificada ao longo do tempo. A fórmula atual leva em conta quatro fatores: PIB, grau de abertura, variabilidade

econômica e reservas internacionais. As modificações das quotas, quase sempre associadas a um aumento do capital do FMI, não seguem diretamente os resultados da fórmula, mas resultam de uma negociação que toma a fórmula como base. O resultado prático é que os países desenvolvidos continuam a possuir uma fração dominante do poder de voto do FMI. A crise de 2008 acelerou o processo de reformas.

As reformas de 2010 – 14ª Revisão Geral de Quotas – ampliaram o poder de voto do conjunto dos países em desenvolvimento de 42,1% para 44,7%. O Brasil foi um dos principais beneficiados pela reforma, uma vez que sua quota passou de 1,7% para 2,31%. Ainda assim, a quota do Brasil permaneceu inferior à italiana (3,16%) e praticamente igual à canadense (2,312%), economias menores à época do que a brasileira. O poder de voto dos principais membros dos BRICS aumentou: China (subiria da 6ª para a 3ª posição, atrás dos EUA e do Japão), Índia (da 11ª para a 8ª), Rússia (da 10ª para a 9ª) e Brasil (14ª para 10ª). Ainda assim, o poder de voto conjunto dos BRICS (13,49%) permaneceu inferior ao dos EUA (16,47%). Para que a 14ª rodada de reformas de quotas (promoveu realinhamento de quotas e dobrou o montante de recursos regulares do fundo) tenha podido entrar em vigor, em 2016, foi necessária não apenas a aceitação de membros com ao menos 70% do total de quotas conforme 2010, mas também a entrada em vigor da emenda que reformou o Conselho Executivo, a qual dependia de aceitação por três quintos dos membros e ao menos 85% do poder de voto (isto é, os EUA detinham poder de veto).

A 15ª revisão de quotas do FMI foi concluída em fevereiro de 2020, sem qualquer avanço no que diz respeito a alterações na fórmula de atribuição das quotas, em sua redistribuição ou nos aportes relativos a cada quota. Por outro lado, decidiu-se dobrar os montantes disponíveis para o Fundo sob os NABs no período 2021 a 2025. O contexto em que transcorreu a 15ª revisão foi muito diferente do da anterior, porque foi caracterizado pela recuperação das economias centrais, pela desaceleração da economia de alguns emergentes e por movimentos centrífugos ao multilateralismo (governo Trump, *Brexit*, fortalecimento do protecionismo e do nacionalismo).

A 16ª revisão das quotas foi concluída em dezembro de 2023, com o incremento em 50% do montante relativo a cada quota. Com isso, o total das quotas dos membros passaram de SDR 477,15 bilhões (cerca de US\$ 640 bilhões) para cerca de SDR 715,7 bilhões (cerca de US\$ 960 bilhões). Quando entrar em vigor, o FMI reduzirá o montante que obtém de empréstimo por meio do NAB, ao passo que os acordos de empréstimos bilaterais obtidos pelo fundo serão gradualmente encerrados. A 16ª revisão não promoveu alteração da distribuição das quotas, mas o Conselho Executivo informou o Conselho de Governadores sobre a importância e a urgência de promovê-la, com o intuito de melhor refletir as posições relativas dos membros na economia mundial e de resguardar as parcelas de quotas dos membros mais pobres. O Conselho de Governadores estabeleceu prazo de junho de 2025 para o desenvolvimento de uma nova fórmula para a distribuição das quotas, no âmbito da 17ª revisão.

Atualmente, o Brasil segue como 10º maior cotista do FMI, com 2,32% das quotas e 2,22% dos votos. Os cinco membros do BRICS ao final de 2024 detinham 14,82% das quotas, ainda bem atrás dos EUA (17,43%).

As propostas de reforma do FMI envolvem, além da atualização e do ajuste do sistema de quotas e dos direitos de votos, atualizar e ajustar os Direitos Especiais de Saque às realidades da economia global contemporânea; realizar a reforma das regras de tomada de decisão; e facilitar e ampliar o acesso dos países a recursos do FMI, desvinculando tal acesso do sistema de quotas. Entre as sugestões de reforma, está a introdução de um critério de votação de dupla maioria, para que, em decisões consideradas importantes, seja necessária maioria não só de votos, mas também do número de Estados-Membros favoráveis, o que contribuiria para fortalecer a participação dos

países em desenvolvimento. Dentro desse arranjo, caberia a definição de qual seria essa maioria, se seria maioria simples ou alguma forma qualificada. Essa fórmula permitiria ao Sul Global uma oportunidade de expressar sua opinião no processo decisório das instituições de Bretton Woods e a vetar programas e políticas que vão contra seus interesses. Trata-se de uma possível solução sugerida, mas que demandaria outros cuidados. Por exemplo, haveria a necessidade de limitar as quotas para, segundo a definição do que seria a maioria qualificada, evitar que algum país tivesse, sozinho, poder de veto. Além disso, haveria a necessidade de que um certo número de países fosse exigido para uma proposta ser rejeitada. Finalmente, as reformas de quotas deveriam ocorrer de forma mais frequente, para que sempre refletissem a realidade atual. Assim, a estrutura de quotas ficaria mais transparente, previsível e dinâmica.

Outro dos processos de reforma em curso na arquitetura financeira internacional é a criação de novas instituições ou mecanismos de financiamento ao desenvolvimento ou de socorro a desequilíbrios nos balanços de pagamentos, complementares às já existentes. Para mais detalhes a respeito, ver as seções sobre o BAI, sobre o NDB e sobre o ACR, mais adiante.

f) Brasil e a reforma do Sistema Financeiro Internacional

O interesse brasileiro no processo de reforma objetiva dar maior legitimidade e representatividade às instituições internacionais, cujas estruturas já não mais refletem a distribuição do poder internacional contemporâneo. Tal interesse não se restringe ao presente e pode ser comprovado por diferentes episódios históricos, desde sua participação na Conferência de Bretton Woods em 1944.

O atual engajamento brasileiro nas negociações, seja no G20, seja nos conselhos executivos e diretores das próprias organizações, comprova a atuação construtiva em favor de reforma que promova maior legitimidade e representatividade. O Brasil está disposto a assumir maiores responsabilidades no sistema internacional e defende reforma da arquitetura financeira internacional que conduza à maior representatividade de economias emergentes, como a brasileira, nas instituições internacionais, e conjunto de valores e princípios alinhados com a promoção de seus interesses nacionais, incluindo a promoção do desenvolvimento, a abertura e as reformas econômicas, a estabilidade macroeconômica e o fortalecimento da posição brasileira no sistema internacional.

O País, ademais, é um reconhecido construtor de consensos no regime multilateral. Nesse sentido, o Brasil tem posição privilegiada por ser um país em desenvolvimento, estar entre as maiores economias do mundo e integrar diversos agrupamentos, coalizões e organizações que conformam e influenciam a arquitetura financeira internacional. A participação brasileira igualmente contribui para reforçar a promoção de interesses do mundo em desenvolvimento na tomada de decisões no sistema financeiro internacional.

Desde o surgimento do G20, o Brasil fortaleceu sua participação no sistema financeiro internacional, por exemplo por meio do aumento de seu poder decisório nas instituições de Bretton Woods e nas mudanças ocorridas nas instituições de Basileia. A *expertise* brasileira em termos de solidez e regulação bancárias é exemplo para todo o mundo. O Brasil presidiu o G20 entre dezembro de 2023 e novembro de 2024, quando teve poder de *agenda-setting* e deu continuidade aos esforços de promoção da reforma.

A participação do Brasil no NDB, que conta com presidente brasileiro desde julho de 2020, e o fato de ter sido um dos fundadores do BAI revelam que a contribuição para a reforma não se

limita às instituições existentes, mas ao fortalecimento da arquitetura financeira global por meio de instituições complementares.

A atuação brasileira na reforma do sistema financeiro internacional está alinhada ao interesse em aceder à Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), o qual demonstra o compromisso brasileiro com uma série de princípios e políticas que contribuem para o fortalecimento da arquitetura financeira global. A acessão brasileira contribuirá para fortalecer a representatividade daquela organização.

Como eventuais desafios ao engajamento brasileiro no processo de reforma, seria possível mencionar os impactos da crise econômica por que vem passando o Brasil há alguns anos, o que, embora não tenha suscitado a necessidade de contração de empréstimos, dificulta a assunção de papel protagonista do País, por exemplo, na constituição do BAI ou em rodadas bilaterais de recapitalização do FMI.

II. Fundo Monetário Internacional (FMI)

O Fundo Monetário Internacional (FMI), sediado em Washington, tem 190 membros⁵⁰⁶, inclusive o Brasil, desde 1946. É fruto da visão do Departamento do Tesouro norte-americano, sob Henry Morgenthau Jr. e Harry White, de que a desfragmentação dos regimes de pagamentos internacionais e sua estabilidade eram os elementos básicos para a retomada do comércio internacional no pós-Segunda Guerra Mundial.

O FMI foi criado com os seguintes objetivos:

- 1) ser uma instituição para consultas e colaboração sobre problemas monetários internacionais;
- 2) facilitar a expansão do comércio internacional para favorecer o emprego e a produção;
- 3) promover estabilidade cambial e evitar depreciações competitivas;
- 4) estabelecer um sistema de pagamentos multilateral e eliminar restrições de pagamentos;
- 5) fornecer recursos, “sob as devidas salvaguardas”, para corrigir “desajustes” de balanço de pagamentos sem recorrer a medidas destrutivas da prosperidade; e
- 6) reduzir a duração e o grau dos desequilíbrios de balanço de pagamentos.

A estrutura de governança tanto do FMI como do Banco Mundial pouco se alterou desde sua criação, tendo sido mais ou menos reproduzida nas demais instituições financeiras multilaterais criadas posteriormente. A única modificação estrutural importante em sua governança foi a criação de órgão que reúne os países representados no Conselho Executivo em nível ministerial: o Comitê Monetário e Financeiro Internacional do FMI (IMFC, na sigla em inglês).

O órgão máximo do FMI é o Conselho (ou Assembleia) de Governadores (*Board of Governors*), formado pelos Ministros de Finanças ou Presidentes de Banco Central (em inglês normalmente denominados *Governors*) designados por todos os países-membros. São os responsáveis pela direção estratégica da organização e pelas decisões fundamentais, como aumento de quotas, aceitação de novos membros ou emendas ao acordo constitutivo. Reúnem-se apenas uma vez por ano e, na prática, boa parte de suas decisões são tomadas por voto postal, em regra avaliando propostas preparadas pelo Secretariado (*Staff*) e já examinadas pelo Conselho Executivo (*Executive Board*).

O Conselho Executivo do FMI é formado atualmente por 24 diretores executivos⁵⁰⁷, que representam os países de sua *constituency*. Atualmente, todos são eleitos. Esse Conselho é responsável pela supervisão da gestão quotidiana da instituição e, entre outros, aprova os programas de socorro do Fundo, discute os exames anuais das políticas econômicas dos membros e define as orientações para a atuação do Secretariado. O poder de voto de cada diretor depende da soma dos votos dos países da *constituency* que ele representa. Os votos de cada país são uma função de uma alocação de “votos básicos” mais uma quantidade de votos proporcional à sua participação no capital do fundo (quotas). Os votos básicos, iguais para todos os participantes, são uma maneira de amenizar a assimetria na distribuição de quotas e assegurar aos países com quotas mais reduzidas um patamar mínimo de votos. As quotas no FMI determinam, além do poder de voto, o montante de recursos que um membro aportou ao Fundo e o quanto ele poderia pedir emprestado. O montante correspondente às quotas é periodicamente incrementado para aumentar

⁵⁰⁶ Não são apenas Estados-membros da ONU. O Kosovo é membro do FMI desde 2009. Em setembro de 2024, a adesão de Liechtenstein foi aprovada em referendo, o que deverá fazer do país o 141º membro do fundo.

⁵⁰⁷ Em agosto de 2024, foi criada a 25ª cadeira no Conselho Executivo, que será destinada a uma *constituency* formada por países da África Subsaariana. A nova cadeira foi implementada a partir de novembro de 2024.

a capacidade do Fundo em responder a crises. Atualmente, o brasileiro Afonso Bevilaqua é um dos diretores executivos⁵⁰⁸.

Outras formas de financiamento do FMI incluem acordos de empréstimo, que podem ter caráter bilateral ou multilateral, pelos quais alguns membros se comprometem a emprestar recursos em caso de necessidade. Em 1962, dez países desenvolvidos (o G10, a que se somou depois a Suíça) concordaram em disponibilizar recursos de médio prazo para o FMI, no que ficou conhecido como *General Arrangements to Borrow* (GAB). O GAB foi ativado dez vezes desde seu estabelecimento e foi extinto em 2018. Na década de 1990, foi proposto o *New Arrangements to Borrow* (NAB), efetivamente lançado em 1998. A capitalização do NAB não se limitou apenas aos países do G10, mas também a outros países financeiramente fortes, totalizando cerca de 40 participantes, inclusive o Brasil. O Brasil, inclusive, foi o primeiro país a receber recursos provenientes do NAB, em dezembro de 1998. Os montantes emprestados ao FMI via NAB serão reduzidos após a implementação da 16ª Revisão Geral das Quotas, aprovada em 2023.

O Secretariado é liderado por um diretor-gerente (*Managing Director*) eleito pelo Conselho Executivo cujos trabalhos preside (mas vota apenas em caso de empate). Assiste ainda às reuniões do Conselho de Governadores. A posição do diretor-gerente é, portanto, central na instituição, pois, além de deter amplos poderes para conformar o Secretariado e designar seus componentes, controla a agenda do Conselho Executivo e participa das discussões e conformação das decisões políticas no nível ministerial. Como regra não escrita, parte da tradição, o dirigente máximo do FMI é sempre um europeu, e o número dois do Fundo é um norte-americano de confiança do Departamento do Tesouro. Desde outubro de 2019, a diretora-geral do FMI é a búlgara Kristalina Georgieva, que sucedeu a francesa Christine Lagarde.

Para mais detalhes sobre o processo de reforma do FMI, ver a subseção específica em seção anterior sobre a reforma do Sistema Financeiro Internacional.

⁵⁰⁸ A *constituency* brasileira compreende, além do próprio país, Cabo Verde, República Dominicana, Equador, Guiana, Haiti, Nicarágua, Panamá, Suriname, Timor-Leste e Trindade e Tobago.

III. Banco Mundial

O Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) foi criado, como o próprio nome já diz, para financiar a reconstrução e o desenvolvimento dos países afetados pela Segunda Guerra Mundial, passando, a partir da década de 1960, a focar-se sobre países em desenvolvimento. Seus objetivos são:

- 3) assistir na reconstrução e desenvolvimento, facilitando o investimento “para propósitos produtivos”, incluindo a “restauração das economias destruídas pela guerra” e o encorajamento do desenvolvimento dos países menos desenvolvidos;
- 4) promover o investimento estrangeiro privado por meio de garantias ou participação em empréstimos;
- 5) promover o comércio e o equilíbrio do balanço de pagamentos pelo “desenvolvimento dos recursos produtivos”;
- 6) priorizar os projetos “mais úteis e urgentes”; e
- 7) conduzir suas operações levando em conta o efeito sobre o investimento internacional e as condições dos negócios nos membros e “nos anos do imediato pós-guerra” ajudar a transição “dos tempos de guerra para uma economia de tempos de paz”.

Atualmente, o Grupo Banco Mundial é formado cinco instituições:

- 8) o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), criado em 1944;
- 9) a Associação Internacional de Desenvolvimento (IDA, na sigla em inglês), criada em 1960;
- 10) a Corporação Financeira Internacional (IFC, na sigla em inglês), criada em 1956;
- 11) a Agência Multilateral de Garantia de Investimentos, de 1988 (MIGA, na sigla em inglês);
- 12) o Centro Internacional para Resolução de Controvérsias sobre Investimentos (ICSID, na sigla em inglês), de 1966 – única instituição de que o Brasil não participa.

O BIRD está sediado em Washington e conta atualmente com 189 membros, inclusive o Brasil. Para tornar-se membro do BIRD, é obrigatória a adesão prévia ao FMI. Andorra, que é o 190º membro do FMI, ainda não ingressou no BIRD. Para tornar-se membro da IDA (174 membros, incluindo Brasil desde 1963⁵⁰⁹), da IFC (186 membros, incluindo o Brasil desde 1956) e do MIGA (182 membros, incluindo o Brasil desde 1992), também é necessário ser membro do FMI.

A estrutura do Banco Mundial é muito semelhante à do FMI: Conselho de Governadores (*Board of Governors*), Conselho de Administração/Diretoria Executiva (*Board of Directors*) e um Secretariado (*Staff*) liderado por um dirigente, no caso denominado presidente. Os governadores são em geral os ministros de Finanças, por vezes de Planejamento, Desenvolvimento, Relações Exteriores ou Cooperação Internacional. O governador de um membro para o BIRD serve como governador também para a IDA, a IFC e o ICSID. Os diretores executivos, que não são funcionários do Banco Mundial, mas, sim, apontados ou eleitos pelos membros dentro de suas *constituencies*, são hoje 25. Atualmente, o brasileiro Erivaldo Gomes é um dos diretores executivos⁵¹⁰. Embora BIRD, IDA, IFC e MICA tenham estruturas distintas, na prática, são os mesmos diretores nos Conselhos de Administração/Diretorias Executivas de cada uma delas. A lógica de quotas também segue racionalidade semelhante à do FMI.

A única modificação estrutural importante em sua governança foi a criação, em 1974 de órgão que reúne os países representados no Conselho de Administração ou Diretoria Executiva em

⁵⁰⁹ Em outubro de 2024, o ministro Fernando Haddad anunciou que o Brasil voltará a contribuir com a IDA.

⁵¹⁰ A *constituency* brasileira compreende, além do próprio país, Colômbia, República Dominicana, Equador, Haiti, Panamá, Filipinas, Suriname e Trindade e Tobago.

nível ministerial: o Comitê Ministerial Conjunto dos Conselhos de Governadores do Banco e do Fundo sobre a Transferência de Recursos Reais para os Países em Desenvolvimento, conhecido como Comitê de Desenvolvimento (*Development Committee*, DC). Sua função é assessorar os Conselhos de Governadores das duas organizações a respeito de questões críticas em matéria de desenvolvimento, incluindo questões comerciais e ambientais, e a respeito dos recursos financeiros necessários para promover o desenvolvimento econômico dos países em desenvolvimento.

Como regra não escrita, parte da tradição, presidente do Banco Mundial é sempre um norte-americano. Em fevereiro de 2023, o presidente do Banco Mundial, David Malpass, anunciou que pretendia deixar o cargo em junho deste ano. Em maio, os diretores executivos do Banco escolheram o ex-CEO da Mastercard, o indiano naturalizado estadunidense Ajay Banga, indicado pelo presidente Joe Biden, como o próximo presidente, para um mandato de cinco anos. Dos 25 diretores, 24 votaram favoravelmente a Banga, e apenas o diretor russo se absteve.

Para mais detalhes sobre o processo de reforma do Banco Mundial, ver a subseção específica em seção anterior sobre a reforma do sistema financeiro internacional.

IV. Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)

a) Características gerais

O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), criado em 1959⁵¹¹, é um banco regional que, segundo seu acordo constitutivo, tem por objetivo “contribuir para acelerar o processo de desenvolvimento econômico e social, individual e coletivo, dos países-membros regionais em vias de desenvolvimento”. Com sede em Washington, possui aproximadamente dois mil funcionários e representação nos 26 membros latino-americanos e caribenhos⁵¹², além de escritórios regionais na Ásia e na Europa. É o mais antigo dos bancos regionais de desenvolvimento.

O BID conta com 48 membros. Desses, 26 têm direito a contrair empréstimos, os chamados membros mutuários⁵¹³, todos latino-americanos ou caribenhos. Os demais são os membros não mutuários⁵¹⁴. Estados Unidos (EUA) e Canadá são os únicos membros não mutuários regionais. Os outros, dentre os quais se destacam China, Japão, Coreia do Sul e diversos países europeus, sobretudo ocidentais, são membros não mutuários não regionais. Os membros não mutuários, embora não tenham a capacidade de contrair empréstimos, beneficiam-se por poderem fornecer bens e serviços aos projetos financiados pelo BID, o que não é possível a não membros.

Em termos de estrutura institucional, o BID é dirigido pela Assembleia de Governadores, num total de 48, um de cada Estado-Membro, com distribuição desigual de poder de voto, conforme as contribuições individuais dos países para o capital social do banco. Normalmente, os governadores são funcionários de alto nível da área econômica dos governos, reunindo-se anualmente para tomar as decisões mais importantes da instituição, inclusive no que diz respeito às operações. A Diretoria Executiva é composta por 14 membros e, respectivamente, 14 suplentes. Cada diretor executivo representa um grupo. O grupo do Brasil é composto apenas por Brasil e Suriname, possuindo, no âmbito desse órgão, poder de voto equivalente à soma das contribuições de ambos os países. Reúne-se, tipicamente, uma vez por semana, exercendo, como função primordial, a gestão das operações do banco, além de outras atividades delegadas pela Assembleia de Governadores. A Presidência, por sua vez, representa legalmente a instituição e elabora suas políticas gerais, sendo o seu ocupante eleito pela Assembleia de Governadores. Ainda, preside a Diretoria Executiva, mas não vota, exceto em caso de empate. O mandato do presidente é de cinco anos, com possibilidade de reeleição.

Inicialmente, no momento de sua criação, o BID possuía um capital social de US\$ 1 bilhão, passando por nove rodadas de aumento nas seis décadas que se seguiram. Atualmente, portanto, o banco conta com um capital social de aproximadamente US\$ 177 bilhões, responsável por definir o poder de voto de cada membro. Os 26 países mutuários somam, juntos, pouco mais de 50% do poder de voto total. Dentre estes, Brasil e Argentina são os países com o maior poder de voto, em patamar idêntico, 11% cada um. Individualmente, há somente um membro com poder de voto

⁵¹¹ Segundo Amado Cervo e Clodoaldo Bueno, a criação do BID seria um dos resultados da Operação Pan-Americana (OPA).

⁵¹² O BID é representado no Brasil por Morgan Doyle, tendo aberto um escritório de representação em São Paulo, em 2017, além da representação de Brasília.

⁵¹³ Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, México, Peru, Venezuela, Bahamas, Barbados, Belize, Bolívia, Costa Rica, República Dominicana, Equador, El Salvador, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Suriname, Trinidad e Tobago e Uruguai.

⁵¹⁴ EUA, Canadá, Japão, Israel, Coreia do Sul, China, Alemanha, Áustria, Bélgica, Croácia, Dinamarca, Eslovênia, Espanha, Finlândia, França, Itália, Noruega, Países Baixos, Portugal, Reino Unido, Suécia e Suíça.

maior que o desses dois países, os Estados Unidos, que contam com 30% do total. Os países não regionais não mutuários, juntos, somam cerca de 16% do poder de voto. Na maior parte das questões, portanto, os países mutuários, se unidos em torno de uma posição comum, possuem o poder de decisão, dado o sistema de votação em vigor, com utilização do critério da maioria absoluta. No entanto, em questões importantes, tais como aumento de recursos, admissão de novos membros, emendas ao acordo constitutivo, o quórum de votação necessário para a aprovação é de 75%, o que, na prática, dá poder de veto aos EUA.

Historicamente, os empréstimos do BID davam-se por meio de fundos provenientes de duas origens distintas: o capital ordinário, responsável por financiar projetos de caráter produtivo, e o Fundo para Operações Especiais (FSO), focado em operações com regras mais flexíveis, destinadas a países em que a situação financeira tornaria difícil o reembolso nas condições ordinárias. A partir de 2017, para evitar problemas de fluxo de caixa no FSO e para melhor assistir os países em condições financeiras delicadas, ambas as origens foram unificadas. Desde o seu 9º Aumento Geral de Capital (BID-9), o BID procura dedicar pelo menos 35% do volume de todos os seus empréstimos anuais a países pequenos e vulneráveis da região, lista que não inclui o Brasil. Além dos empréstimos, o BID também realiza assistência técnica aos países-membros, utilizando, nessa função, estratégias que procuram potencializar os efeitos de eventuais empréstimos realizados a esses mesmos países.

Em julho de 2019, os governadores do BID aprovaram a segunda atualização da estratégia institucional. Esta preconiza três prioridades estratégicas para o banco em sua atuação na América Latina e no Caribe:

- 1) inclusão social e igualdade;
- 2) produtividade e inovação; e
- 3) integração econômica regional.

Além disso, essa atualização confirma que, para abordar cada uma dessas três prioridades estratégicas, três questões transversais precisam ser consideradas:

- 1) igualdade de gênero, inclusão e diversidade;
- 2) mudança climática e sustentabilidade ambiental; e
- 3) capacidade institucional e o Estado de Direito.

Para acelerar os avanços nas três prioridades estratégicas, o Grupo BID precisa reforçar, além das três questões transversais, a mobilização de recursos e a utilização de tecnologia e inovação.

Em março de 2024, no âmbito da reunião anual da Assembleia de Governadores, realizada em Punta Cana, na República Dominicana, foram aprovadas três medidas de grande importância: a nova estratégia institucional⁵¹⁵, um aumento de capital de US\$ 3,5 bilhões para o *IDB Invest*, vertente do Grupo BID voltada para o setor privado, e um aumento do financiamento em US\$ 400 milhões para o *IDB Lab*, vertente voltada para inovação e capital de risco. As mudanças permitirão um crescimento da capacidade de empréstimos da instituição estimado em US\$ 112 bilhões, no decorrer dos próximos dez anos, o que representará um aumento de 50% em desembolsos anuais. De acordo com o presidente do BID, Ilan Goldfajn, as reformas permitirão maior apoio à região no enfrentamento de desafios estruturais, que são agravados pelos efeitos da mudança do clima.

⁵¹⁵ A nova Estratégia Institucional, intitulada *Transforming dor Scale and Impact*, que norteará a atuação do banco no período entre 2024 e 2030, está fundamentada em três objetivos principais: reduzir a pobreza e a desigualdade, enfrentar a mudança do clima e estimular o desenvolvimento regional sustentável.

Para ser eleito à presidência do BID, o candidato precisa obter a maioria dos votos ponderados dos países e, ainda, o apoio de quinze dos 28 membros regionais. Em 2020, o governo Trump obteve êxito em eleger o candidato nomeado pelos EUA, Mauricio Claver-Carone, para a presidência do BID, em rompimento com a tradição de que um nacional dos membros mutuários ocupasse tal posição⁵¹⁶. Claver-Carone logrou o voto afirmativo de 23 membros regionais, os quais, juntos, somavam pouco mais de dois terços do capital votante do banco. Sua eleição ocorreu em um momento no qual havia a expectativa de que o Brasil fosse o membro a indicar o candidato favorito. Dessa maneira, a desistência do País de postular uma candidatura e o consequente apoio ao americano, no contexto de amizade dos presidentes Jair Bolsonaro e Donald Trump, foi essencial para garantir a eleição de Claver-Carone por uma margem confortável. Sua candidatura obteve, ainda, o apoio de outros sul-americanos, como Paraguai, Peru, Colômbia e Bolívia. As tentativas de obstrução regimental do processo eleitoral por países que a ela se opunham, como México e Argentina, não prosperaram.

Em 2022, após acusações de postura antiética, Claver-Carone foi destituído, sendo necessária a realização de novo pleito. A eleição contou com candidatos de cinco países: Brasil, Argentina, México, Chile e Trindade e Tobago. O Brasil foi o primeiro a oficializar a sua candidatura, indicando o então diretor do Fundo Monetário Internacional (FMI) para o Hemisfério Ocidental e ex-presidente do Banco Central do Brasil durante o governo de Michel Temer, Ilan Goldfajn. Este, além de ter ocupado tais posições, apresenta extenso currículo acadêmico e significativa carreira no setor privado. O processo foi marcado por incertezas, inclusive contando com oposição interna de alguns membros do governo brasileiro eleito, os quais tentaram adiar a escolha. A candidata argentina era considerada a mais forte ameaça ao êxito da candidatura brasileira, mas o país, após negociar posições relevantes na estrutura institucional do banco, inclusive uma vice-presidência, optou por retirar a candidatura de Cecilia Todesca Bocco, apoiando Goldfajn. Finalmente, o candidato brasileiro foi eleito, superando ambos os critérios de imediato, o que possibilitou que a eleição fosse concluída na primeira rodada. Ele arregimentou o apoio de 17 membros regionais, dois a mais que o mínimo necessário, somando, juntos, um total de mais de 80% do capital votante.

Para o governo brasileiro, a vitória de Goldfajn representou reconhecimento da plataforma apresentada ao BID pelo País, que prioriza três eixos centrais:

- 1) infraestrutura física e digital, com mobilização de recursos privados e criação de oportunidades para a integração regional;
- 2) combate à pobreza, desigualdade e insegurança alimentar; e
- 3) mudança do clima e biodiversidade.

De fato, esses foram pontos ressaltados no discurso de posse do novo presidente. Além disso, mencionaram-se a posição privilegiada do BID em promover mais diálogo em tempos de polarização e a possibilidade de a região contribuir para resolver os maiores desafios globais, notadamente em segurança alimentar e energia limpa.

b) O BID e o Brasil

O Brasil é um ator central na história do BID, o que está, em parte, relacionado à história econômica do País e sua inserção nas relações internacionais. Na década de 1930, a economia brasileira abandona o modelo liberal de gestão dos fluxos comerciais e financeiros, privilegiando

⁵¹⁶ Até então, os presidentes do BID haviam sido: o chileno Felipe Herrera (1960-1971), o mexicano Antonio Ortiz Mena (1971-1988), o uruguaio Enrique V. Iglesias (1988-2005) e o colombiano Luis Alberto Moreno (2005-2020).

um modelo “voltado para dentro”, fundamentado na substituição de importações e na consequente industrialização da economia brasileira. Após a Segunda Guerra Mundial, acentua-se a busca por recursos externos voltados para o desenvolvimento interno. A inexistência de um Plano Marshall para a América Latina leva ao célebre Memorando da Frustração (1950), do chanceler Raul Fernandes. A Comissão Mista Brasil-EUA (CMBEU, 1950) é uma tentativa de resposta norte-americana às inquietudes brasileiras, realizando remessas de investimentos, que, no entanto, duram apenas poucos anos. Já sob Café Filho, na Conferência de Ministros das Finanças dos Países Americanos (1954), no Rio de Janeiro, o mandatário brasileiro propugna a criação de um banco de desenvolvimento interamericano, ideia que já era cogitada desde a I Conferência Pan-Americana (1889). Os EUA eram então contrários à proposta, argumentando que a existência do Banco Mundial e do Eximbank bastavam. No entanto, na mesma época, no sistema interamericano, os países latino-americanos concordavam que o financiamento ao desenvolvimento econômico era a melhor arma contra a difusão do comunismo pelo continente, uma ideologia dita “exógena”.

Sob Juscelino Kubitschek (JK), no contexto da prevalência de tais preceitos ideológicos, o Brasil lança a Operação Pan-Americana (OPA) em 1958. A ideia da OPA, contida na troca de correspondências entre os presidentes JK e Eisenhower, envolvia um programa de investimentos, assistência técnica e estabilização dos preços de produtos primários. Nesse contexto, na viagem de John Foster Dulles, secretário de Estado norte-americano, ao Brasil (1958), já se cogita o apoio à criação de um de uma instituição regional voltada ao desenvolvimento. Na Organização dos Estados Americanos (OEA), para tal fim, é criado o Comitê dos 21, que recomenda a criação de um banco de desenvolvimento (1959), satisfazendo desejo antigo dos países latino-americanos. No mesmo ano, já entra em vigor o Convênio Constitutivo do BID, dada a rápida ratificação dos países e os depósitos iniciais de capitais.

O BID, segundo dados de dezembro de 2024, já havia completado mais de 1,2 mil projetos no Brasil e, nesse sentido, é o principal parceiro multilateral do Brasil, com mais projetos do que o Banco Mundial. Ao mesmo tempo, o Brasil é o principal destino de projetos do BID. Em 2019, o Grupo BID representava 37% do financiamento multilateral e 22% do financiamento externo do País, destacando-se as operações contratadas pelos estados da federação. A carteira ativa de operações com garantia soberana no Brasil, então, era de aproximadamente US\$ 13,2 bilhões e estava composta por 93 empréstimos distribuídos nas cinco regiões do país. Nos últimos cinco anos, o Brasil lidera em número de projetos do BID, em todas as categorias contabilizadas, quais sejam, operações com garantia soberana, operações sem garantia soberana, operações não reembolsáveis e em linhas de crédito e programas. A área abrangida pelos projetos que mais se destaca é a de reforma e modernização do Estado, seguida da área de saneamento básico.

A Estratégia do Banco para o País (EBP) 2024-2027 do Brasil, aprovada em novembro de 2024, está baseada em três pilares estratégicos:

- 1) fomentar a transição verde e fortalecer a resiliência climática;
- 2) acelerar o crescimento por meio de instituições fortes e de produtividade incrementada; e
- 3) avançar uma nova agenda social para promover prosperidade e inclusão.

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o BID assinaram, em agosto de 2023, uma parceria que destinará R\$ 4,5 bilhões (US\$ 900 milhões) para microempreendedores individuais (MEI) e pequenas e médias empresas da Amazônia Legal. No contexto da IV Cúpula Amazônica, foi criado o grupo Coalizão Verde, que conta com a presença de 19 bancos públicos, inclusive o BID, e é o responsável por esses investimentos. A iniciativa tem como principal objetivo garantir a preservação e o desenvolvimento econômico da região amazônica. Em novembro, o vice-presidente e ministro, Geraldo Alckmin, e o presidente BID,

Ilan Goldfajn, assinaram uma carta de intenções que prevê iniciativas para facilitar o comércio e promover exportações do Brasil.

O ministro Mauro Vieira recebeu o presidente do BID, Ilan Goldfajn, à margem do 6º Fórum Brasil de Investimentos, em novembro de 2023. Goldfajn indicou o grande interesse do BID em apoiar a presidência do Brasil no G20, inclusive por meio de estudos e análises em temas como meio ambiente e combate à mudança do clima, segurança alimentar e alívio ao endividamento de países em desenvolvimento.

V. Banco de Desenvolvimento da América Latina e Caribe (CAF)

A então Corporação Andina de Fomento (CAF) é um banco de desenvolvimento fundado em 1970 por Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela, para ajudar na criação de condições econômicas adequadas à participação no mercado comum latino-americano antevisto pelo Tratado de Montevidéu de 1960, que criou a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC). Originalmente, a CAF foi concebida como instrumento para ajudar os países do Pacto Andino a atingir os objetivos constantes do Acordo de Cartagena, de 1969. A CAF expandiu-se para muito além do Pacto Andino e, embora siga sendo parte do Sistema Andino de Integração, desde 2010 passou a utilizar em seus informes o nome de Banco de Desenvolvimento da América Latina, e, desde 2023, Banco de Desenvolvimento da América Latina e Caribe, mantendo a sigla original. Atualmente é composto por 22 países, sendo vinte da América Latina e Caribe (inclusive, desde 2009, o Brasil), além de Portugal e Espanha, e treze bancos privados da região. Os mais recentes ingressos como países-membros foram os de República Dominicana, Honduras e Antígua e Barbuda. A sede do CAF é em Caracas, Venezuela.

O objetivo do CAF, conforme emendas ao Protocolo Constitutivo, que estão em vigor desde 2005, é promover o desenvolvimento sustentável e a integração regional, mediante a prestação de serviços financeiros múltiplos a clientes dos setores público e privado dos países acionistas. Para tanto, o CAF desempenha funções como efetuar estudos para identificar oportunidades de investimento e preparar projetos, difundir os resultados desses estudos, proporcionar assistência técnica e financeira, emitir debêntures e outras obrigações, promover a captação de recursos e conceder empréstimos.

Desde 2022, o CAF conta com um capital autorizado de US\$ 25 bilhões. O capital divide-se em ações de capital ordinário (US\$ 18 bilhões, distribuídas em séries A, B e C) e ações de capital de garantia (US\$ 7 bilhões, distribuídas em séries B e C)⁵¹⁷.

A Assembleia de Acionistas, órgão supremo do CAF, pode-se reunir em sessão ordinária ou extraordinária, de acordo com a matéria submetida para sua consideração. Ela é composta pelos acionistas das séries A, B e C. Cabe à Assembleia Ordinária, dentre outras funções, eleger membros do Diretório. Na Assembleia Extraordinária, desde que o tema conste da convocatória, são adotadas decisões acerca do capital social do CAF (incrementos e reduções), da localização de sua sede, de sua eventual dissolução e de qualquer outro assunto expressamente submetido a sua consideração e que não seja de competência de outro órgão. Modificações do Convênio Constitutivo, em temas administrativos, também são de competência da Assembleia de Acionistas – ela ainda sugere emendas a serem aprovadas pelas Partes Contratantes. O Diretório é composto por representantes dos acionistas das séries A, B e C. Compete ao Diretório, por exemplo, estabelecer a dirigir a política financeira, creditícia e econômica do CAF, nomear e remover o presidente-executivo, aprovar o orçamento anual proposto pelo presidente-executivo e aprovar operações de crédito. O presidente-executivo é o representante legal do CAF, exercendo sua administração e direção. Ele participa das sessões do Diretório, com direito a voz, mas sem direito a voto. Seu mandato é de cinco anos, permitida a recondução. O atual presidente-executivo é o advogado colombiano Sergio Díaz-Granados.

Há, ainda, a Secretaria Geral, cujo propósito é velar pelas relações do banco com instituições e governos. A atual secretária-geral é a boliviana Alejandra Claros. O cargo mais alto

⁵¹⁷ Lista dos acionistas, por série, pode ser consultada em: <https://www.caf.com/media/4661484/accionistas-portugues.pdf>.

detido por um brasileiro, atualmente, é a vice-presidência do setor privado, ligada à Secretaria Geral, ocupada por Tony Silveira.

O CAF já prestou diversos serviços no Brasil. Em 2022, sua carteira, no País, era de US\$ 2,7 bilhões. Naquele ano, foram aprovados projetos totalizando US\$ 1,8 bilhão, mas apenas US\$ 606 milhões teriam sido desembolsados. Atualmente, o CAF, por pedido do Ministério da Fazenda, participa do projeto de integração da hidrovia Brasil-Uruguai. Entre outros projetos com participação do banco, podemos destacar o programa “+Mogi Ecotietê”, com montante aprovado de US\$ 69 milhões, ou o programa “Sanear”, com US\$ 50 milhões aprovados.

VI. FONPLATA

O FONPLATA é um banco de desenvolvimento cuja principal missão é apoiar a integração dos países-membros para consolidar um desenvolvimento harmônico e inclusivo, mediante operações de crédito e recursos não reembolsáveis do setor público. O banco tem uma carteira de empréstimo da ordem de US\$ 1,87 bilhão, dos quais o Brasil participa com 14% das operações. Atualmente, o FONPLATA é composto por cinco membros plenos: Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai; além de dois membros observadores: Chile e Peru.

O processo de criação do FONPLATA associa-se à história da integração no Cone Sul. Assinada em 1968, a Ata de Santa Cruz de la Sierra deu início ao processo de integração e coordenação para identificar as necessidades na área de influência da Bacia do Prata. Após a I Reunião Extraordinária dos Chanceleres da Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai, o Tratado da Bacia do Prata foi assinado, em Brasília, em 23 de abril de 1969. O FONPLATA, por sua vez, foi criado, em 1974, sob o nome de Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA, na sigla em espanhol), pelos governos desses cinco países. Em 1994, o FONPLATA foi transformado em um banco de desenvolvimento regional e adquiriu a denominação FONPLATA – Banco de Desenvolvimento. A sede do banco está localizada na cidade de Santa Cruz de la Sierra, na Bolívia, e os escritórios operativos ficam em Buenos Aires, Brasília, Assunção e Montevidéu.

A estrutura institucional do FONPLATA é composta por uma Assembleia de Governadores, uma Diretoria Executiva e uma Presidência Executiva. A Assembleia de Governadores é o órgão máximo do FONPLATA e é integrada por cinco governadores regulares e cinco governadores suplentes, indicados pelos países-membros. Reúne-se ordinariamente uma vez por ano ou em reunião extraordinária, de acordo com o assunto encaminhado a sua consideração. A Assembleia determina o destino dos lucros recebidos pelo FONPLATA e aprova o relatório anual da Diretoria e os estados financeiros devidamente auditados. Além disso, escolhe o presidente-executivo de acordo com as regras estabelecidas no Convênio Constitutivo, nomeia os auditores externos e avalia qualquer outro assunto que seja expressamente direcionado a ela. Os representantes do Brasil (2024) na Assembleia são Renata Amaral (titular; Secretária de Assuntos Internacionais e Desenvolvimento no Ministério do Planejamento e Orçamento) e João Luis Rossi (suplente; Subsecretário de Organismos Internacionais e Desenvolvimento no Ministério do Planejamento e Orçamento). Durante as festividades dos 50 anos do FONPLATA, em junho de 2024, o Brasil assumiu a presidência da Assembleia, tendo Renata Amaral como titular. Na ocasião, representante do Ministério do Planejamento e Orçamento mediu debate sobre “Oportunidades e Desafios para Integração Regional”.

A Diretoria Executiva é o órgão responsável pela condução das operações do banco. É composto por cinco diretores titulares e suplentes nomeados pelos países-membros. A Diretoria Executiva estabelece as políticas do FONPLATA e aprova operações de crédito ou outras operações que estejam dentro dos objetivos do banco de desenvolvimento. O representante do Brasil (2024) na Diretoria é Fabio Marvulle Bueno (titular; da Subsecretaria de Organismos Internacionais e Integração Econômica do Ministério do Planejamento e Orçamento).

A Presidência Executiva exerce a representação legal do FONPLATA, bem como a direção geral e a administração da instituição. Conta com um conselho consultivo integrado por especialistas da comunidade econômica, financeira e de negócios da região e tem como função principal apoiar a análise dos objetivos estratégicos do organismo. A atual presidente-executiva do FONPLATA é a brasileira Luciana Botafogo, que possui vasta experiência na administração

do banco, tendo atuado como presidente-executiva interina de setembro de 2022 a 21 de abril de 2023 e, anteriormente, como gerente de Operações e Países, de 2018 a 2022. Seu mandato é de cinco anos, encerrando-se em abril de 2028.

O banco financia projetos nas áreas de infraestrutura, desenvolvimento social, produção, comércio, meio ambiente e outras. Entre os projetos financiados pelo FONPLATA estão obras de saneamento básico, construção de rodovias, modernização de portos e de aeroportos e projetos para o desenvolvimento de pequenas e médias empresas.

O FONPLATA concede empréstimos apenas a seus países-membros, e as operações são caracterizadas por serem acompanhadas pela garantia soberana de cada país. O foco das operações está em pequenos e médios projetos de desenvolvimento, com um valor médio de US\$ 30 milhões. Seu objetivo é enfocar a integração regional das áreas mais vulneráveis, principalmente nas regiões de fronteira com especial interesse nas desigualdades físicas, econômicas e sociais da região.

O banco possui um órgão de conexão em cada país-membro, com o qual se realiza, anualmente, a programação das operações a serem financiadas (estudos de pré-investimento ou projetos de investimento). No Brasil, o órgão de conexão é a Secretaria de Assuntos Econômicos Internacionais (SAIN) do Ministério da Fazenda.

Atualmente, o FONPLATA financia apenas o setor público. Em 2019, foi estabelecida uma linha de financiamento para operações de risco não soberano. Inicialmente, essa linha destina-se a bancos de desenvolvimento, mas também inclui instituições nacionais e subnacionais, empresas públicas ou empresas mistas, todas com capital majoritariamente público.

O mais recente Plano Estratégico Institucional (PEI) do FONPLATA cobre o período 2022-2026. O PEI deve focar-se no cumprimento de um conjunto de objetivos estratégicos interligados e servir como plataforma para a definição das políticas e atividades a serem desenvolvidas pelo banco no período definido.

O Brasil é um dos membros plenos do FONPLATA e tem sido um dos principais beneficiários de financiamento do banco. O País recebeu investimentos em projetos de infraestrutura, como a construção de estradas e a melhoria do transporte público. Além disso, o FONPLATA também tem apoiado projetos de desenvolvimento social e econômico em regiões menos desenvolvidas do Brasil.

Os projetos financiados pelo FONPLATA no Brasil são os seguintes, por ano de aprovação:

- 1) Projeto de Transporte e Mobilidade Urbana de Criciúma/SC II (2021);
- 2) Projeto Acelera Palhoça/SC: Infraestrutura Urbana da Região Sul e do Frei Damião (2021);
- 3) Programa de Mobilidade e Desenvolvimento Urbano do Sorocaba/SP (2021);
- 4) Programa Integrado de Saneamento e Recursos Hídricos Indaiatuba/SP – Rio Jundiá Limpo (2021);
- 5) Projeto de Desenvolvimento Urbano e Mobilidade do Presidente Prudente/SP (2020);
- 6) Programa de Desenvolvimento Urbano de Cascavel – PDU Cascavel/PR (2020);
- 7) Programa de ações estruturantes de São Gonçalo do Amarante/RN – PAES (2020);
- 8) Melhoramento da Infraestrutura Viária e Mobilidade Urbana do Município de Tubarão/SC (2019);
- 9) Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira na Cidade de Ponta Porã/MS – Fronteira do Futuro (2019);
- 10) Programa de Reordenamento Urbano e Melhorias Ambientais em Vila Velha/ES (2019);
- 11) Programa Itajaí/SC 2040 – Moderna e Sustentável (2018);
- 12) Programa Eixo Ecológico Linha Verde Região Leste Joinville/SC (2017);
- 13) Projeto de transporte e mobilidade urbana de Criciúma/SC (2017);

- 14) Programa de Desenvolvimento Integrado de Corumbá/MS (2014);
- 15) Melhoramento e ampliação da infraestrutura urbana de Cachoeirinha/RS (2008);
- 16) Projeto de melhoramento e expansão da infraestrutura viária de Chapecó/SC (2007);
- 17) Execução do Programa de Recuperação das Áreas Degradadas do Córrego Imbirussu/MS (2007);
- 18) Eixo Ecológico Leste e Estruturação de Parques Ambientais (2006); e
- 19) Execução del Programa de estruturação e assentamentos habitacionais da cidade de Curitiba/PR (2006).

Para a relação entre o FONPLATA e o Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM), ver seção sobre Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) no capítulo 4.

VII. Banco do Sul

O Banco do Sul é uma instituição financeira regional criada, em 2007, por sete países sul-americanos: Argentina, Bolívia, Brasil, Equador, Paraguai, Uruguai e Venezuela. O objetivo do Banco do Sul é promover a integração regional e a cooperação econômica entre os países da região.

A ideia original do banco surgiu em reunião de Lula e Kirchner em 2002. Em 2003, na cúpula do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) em Assunção, no Paraguai, os presidentes dos países-membros do bloco foram convidados a participar do projeto: foi proposta a formação de um instituto monetário e a criação de uma moeda comum, cuja cunhagem começaria no final de 2003. A intenção era que essa instituição constituísse um dos pilares da integração latino-americana. O processo, contudo, não avançou.

Em 2007, foi assinado, em Buenos Aires, o Memorando de Entendimento para a Constituição do Banco do Sul, discutido entre fevereiro e março. O memorando é assinado por Venezuela, Bolívia e Argentina. Este documento incorpora a criação de uma subsede em La Paz, na Bolívia – em adição à sede prevista para Caracas, na Venezuela –, e a atribuição da coordenação e da elaboração do instrumento normativo do banco ao Ministério de Planejamento e Desenvolvimento da Bolívia.

Ainda em 2007, em maio, é assinada a Declaração de Quito. O presidente do Equador, Rafael Correa, e os ministros da Economia de Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai, Venezuela e Equador participam de reunião para promover “as diretrizes gerais da nova arquitetura financeira regional”. Os países anunciam o lançamento do Banco do Sul como um banco sul-americano de desenvolvimento. Também é analisada a possibilidade de promover o conceito de “fundo de estabilização”, a partir do fortalecimento do Fundo Latino-Americano de Reservas (FLAR). Decidiu-se continuar com o desenvolvimento de um sistema monetário regional, para estimular a criação de uma moeda única regional. Também foi decidido convidar os países-membros da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) a participar da nova instituição. Concordou-se em promover, no futuro próximo, a assinatura do documento de fundação da instituição.

A fundação do Banco do Sul foi feita em Buenos Aires, em 9 de dezembro de 2007. Totalizando capital inicial de US\$ 7 bilhões, os aportes previstos por país eram:

- 1) Argentina: US\$ 2 bilhões;
- 2) Brasil: US\$ 2 bilhões;
- 3) Venezuela: US\$ 2 bilhões;
- 4) Equador: US\$ 400 milhões;
- 5) Uruguai: US\$ 400 milhões;
- 6) Bolívia: US\$ 100 milhões; e
- 7) Paraguai: US\$ 100 milhões.

Em 28 de setembro de 2009, foi finalmente assinado, por esses sete países, o Acordo Constitutivo do Banco do Sul em Porlamar, Isla Margarita, Venezuela, no marco da Cúpula América do Sul-África (ASA). O tratado estipula que, para sua entrada em vigor, se deve contar com a ratificação de quatro dos sete membros (metade mais um de seus membros), que, por sua vez, representem ao menos dois terços do capital subscrito. O acordo constitutivo entrou formalmente em vigor em 2012, após as ratificações de Argentina, Equador, Uruguai e Venezuela.

O Banco do Sul teria sede em Caracas, na Venezuela, e possuiria escritórios em Buenos Aires e La Paz, mas nunca chegou a ser operacionalizado na prática. O Brasil é um dos membros fundadores do Banco do Sul, mas ainda não tem o *status* de membro pleno, porque não ratificou seu acordo constitutivo. A Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados chegou

a aprovar o documento em 2013, mas não houve evolução significativa desde então. Em 2020, o Uruguai decidiu sair da organização, argumentando que não participaria de iniciativas baseadas em “alinhamento ideológico”.

O objetivo do Banco do Sul é financiar o desenvolvimento econômico, social e ambiental dos países-membros da UNASUL, fortalecer a integração e reduzir as assimetrias entre eles. Para isso, presta assistência de crédito para financiar projetos no âmbito territorial do bloco em diversas áreas, como setores sociais (saúde, educação, cultura, esportes, luta contra à pobreza etc.) e setores-chave da economia.

O banco busca oferecer uma fonte adicional de crédito, em complemento às instituições existentes. Poderia atuar, por exemplo, em apoio a projetos conjuntos entre Brasil e outros países ou entre empresas brasileiras e estrangeiras, em complementação a fontes de financiamento brasileiras, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que possui limitações em sua atuação no exterior.

A estrutura institucional do Banco do Sul é composta por um Conselho de Administração, um Conselho Executivo e um Conselho Consultivo. O Conselho de Administração é formado por um representante de cada país-membro e é responsável por definir as políticas gerais do banco. O Conselho Executivo é responsável pela gestão operacional do banco. Finalmente, o Conselho Consultivo tem a função de assessorar o Conselho de Administração.

VIII. Fundo Latino-Americano de Reservas (FLAR)

O Fundo Latino-Americano de Reservas (FLAR) foi criado em 1978, sob o nome de Fundo Andino de Reservas (FAR), como uma resposta à necessidade de Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela de contarem com uma instituição financeira própria, para lidar com desequilíbrios no setor externo de suas economias e facilitar a integração regional. O FAR foi o segundo acordo financeiro regional do mundo, atrás apenas do Fundo Monetário Árabe⁵¹⁸. O nome atual foi adotado em 1989, quando se decidiu ampliar o fundo para toda a América Latina. Hoje, o FLAR é uma das instituições comunitárias do Sistema Andino de Integração, assim como o Banco de Desenvolvimento da América Latina e Caribe (CAF, na sigla em espanhol).

Sediado em Bogotá, na Colômbia, o fundo ajuda os membros em dificuldade em suas balanças de pagamento, outorgando créditos e garantias de empréstimos, melhora as condições de investimento das reservas internacionais de seus membros e contribui para a harmonização de suas políticas cambiais, monetárias e financeiras. Portanto, além de ajudar com desequilíbrios estruturais no setor externo da economia de um membro, contribui com auxílios de liquidez e recursos de contingência. Em junho de 2024, o Fundo contava com um total de US\$ 1,1 bilhão em empréstimos vigentes, com a Costa Rica.

O FLAR conta com personalidade jurídica de direito internacional. Todos os países da América Latina e do Caribe podem tornar-se membros plenos do fundo, por meio de adesão a seu Convênio Constitutivo, ou, opcionalmente, por meio de vínculos diretos de seus bancos centrais, sob a categoria de “banco central associado”⁵¹⁹. Os membros plenos realizam aportes ao FLAR, podendo usufruir dos produtos e serviços oferecidos pelo fundo e da participação nos resultados de cada exercício financeiro, e são membros do Diretório e da Assembleia, com direito a voto, sempre que mantiverem aporte de capital igual ou superior a US\$ 250 milhões⁵²⁰. A única diferença para a categoria de banco central associado é que essas instituições podem participar de reuniões da Assembleia, mas sem direito a voto. Hoje, há oito membros plenos: Costa Rica, Uruguai, Paraguai⁵²¹, e os cinco membros originais – Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela. O Banco Central do Chile tornou-se banco central associado em 2022. Em 2011, durante reunião da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), o então ministro da Fazenda do Brasil, Guido Mantega, anunciou que o País iniciaria conversas para adesão ao FLAR, mas não houve avanços concretos nesse sentido.

A estrutura do FLAR compreende três órgãos administrativos: Assembleia de Representantes, Diretório e Presidência Executiva. A Assembleia, autoridade máxima do fundo, é composta pelos ministros da Fazenda ou das Finanças dos membros (ou o funcionário correspondente designado pelo governo) e reúne-se uma vez por ano. Compete-lhe formular as políticas gerais do fundo, aprovar seu orçamento anual, aprovar reservas e distribuição de lucros e aprovar o ingresso de novos membros.

O Diretório é composto pelos governadores dos bancos centrais dos membros plenos, pelos governadores dos bancos centrais associados e pelo presidente-executivo do FLAR, que também chefia o Diretório. Cabe ao Diretório formular políticas e estratégias do fundo dentro das políticas

⁵¹⁸ Entre outros arranjos financeiros regionais, estão o Arranjo Contingente de Reservas (ACR) do BRICS, o Mecanismo Europeu de Estabilidade, a Iniciativa de Chiang-Mai e o Fundo Eurasiático de Estabilização e Desenvolvimento.

⁵¹⁹ Categoria criada em julho de 2021, por decisão da Assembleia, mediante recomendação do Diretório.

⁵²⁰ Esta condição aplica-se apenas aos membros que aderirem depois de 2021.

⁵²¹ Esses países se tornaram membros, respectivamente, em 2001, 2008 e 2015.

gerais definidas pela Assembleia, aprovar empréstimos ou garantias de apoio a balanças de pagamento, estabelecer linhas de financiamento do fundo e fazer recomendações à Assembleia quanto a orçamento, reservas, distribuição de lucro e ingresso de novos membros. As decisões da Assembleia e do Diretório demandam, em regra, uma maioria de três quartos dos presentes.

A Presidência Executiva é o órgão técnico do fundo. O presidente-executivo é eleito pelo Diretório para períodos de três anos, sendo permitida a reeleição. Entre suas competências, estão, além de presidir o Diretório, sem voto, recomendar ao órgão políticas e estratégias, aprovar empréstimos e outros apoios de contingência e de liquidez, administrar o fundo e conduzir suas operações para a consecução de seus objetivos institucionais. Desde 2017, o atual presidente-executivo do FLAR é o economista colombiano José Darío Uribe.

IX. Instituições de Basileia

Já em 1930, foi criado o Banco de Compensações Internacionais (BIS, na sigla em inglês), uma organização internacional que visa “promover a cooperação entre os bancos centrais e outras agências na busca de estabilidade monetária e financeira”. Era formado inicialmente pelos bancos centrais de Alemanha Ocidental (RFA), Bélgica, Estados Unidos (EUA), França, Itália, Japão, Reino Unido e Suíça. Sua função inicial era administrar os valores que seriam pagos pela Alemanha aos demais países como sanção compensatória pós-Primeira Guerra Mundial, como estipulava o Plano Young. Porém, com o aprofundamento da crise na década de 1930, o banco passou a operar atividades de cooperação entre os bancos centrais das nações criadoras, como operação de câmbio, depósitos de ouro e pagamentos postais internacionais. Sediado na Basileia, na Suíça, atualmente reúne 63 bancos centrais de todo o mundo⁵²², representando 95% do produto interno bruto (PIB) global. Considerado “o banco dos bancos centrais”, constitui um fórum privilegiado para discussão ao mais alto nível de questões relativas ao sistema financeiro internacional e ao papel dos bancos centrais. O Brasil, na figura do presidente do Banco Central do Brasil (BACEN), atualmente é membro da Junta de Diretores do BIS, formada por até 18 membros do banco.

Os primeiros movimentos efetivos no sentido de se construir uma cooperação regulatória no âmbito do sistema financeiro internacional ocorreram como reflexo das crises financeiras e bancárias que principiaram a emergir no cenário internacional nos anos 1970. A primeira instituição criada com este fito foi o Comitê de Supervisão Bancária de Basileia. O Comitê de Basileia foi criado em 1974 pelos representantes dos bancos centrais do G10, em resposta ao colapso do Penn Central Bank nos EUA e do banco alemão Bankhaus I.D. Herstatt. Ele é uma organização que congrega as autoridades responsáveis pela regulação e supervisão bancária de diversos países, visando fortalecer a solidez dos sistemas financeiros através do melhoramento das práticas de supervisão bancária de forma cooperada e do aprimoramento das ferramentas de fiscalização internacional. Atualmente tem 45 instituições-membros, provenientes de 28 jurisdições, inclusive, a partir de 2009, oriundos de países em desenvolvimento, como o BACEN. O Comitê tem por principais atividades: a troca de informações e a cooperação para a melhoria do setor financeiro e bancário; a supervisão, prevenção e identificação dos riscos; promover e estabelecer padrões globais mínimos de regulação prudencial e supervisão bancária – normas e diretrizes de boas práticas; suprir as lacunas na regulação e supervisão internacional; monitorar a aplicação de suas normas. Em seu bojo foram negociados os três Acordos de Capital de Basileia – os Acordos de Basileia.

O Acordo de Basileia I, de 1988, exigia níveis mínimos de capitais nos bancos e instituições financeiras, de acordo com o nível de risco percebido sobre suas atividades. Nesse sentido, o acordo estabeleceu que os bancos deveriam manter reservas mínimas de capital. Chama-se tal medida de “regulação microprudencial”, haja vista que trata cada banco de forma individual.

No contexto das crises financeiras da década de 1990 – sobretudo a partir de 1999 –, iniciaram-se negociações para um segundo acordo internacional de regulação das instituições financeiras. O Acordo de Basileia II, de 2004, foi firmado com fito de fornecer maior flexibilidade nas regras para as instituições bancárias, por meio de um arcabouço regulatório mais diversificado. O acordo foi constituído com base em três pilares: 1) critérios para o cálculo dos requerimentos mínimos de capital (riscos de crédito, mercado e operacional); 2) princípios de supervisão para a

⁵²² O Banco Central da Rússia está suspenso, entretanto, desde março de 2022.

revisão de processos internos de avaliação da adequação de capital, de forma a incentivar a aplicação, pelos próprios supervisionados, de melhores práticas de gerenciamento de riscos por meio do seu monitoramento e mitigação; e 3) incentivo à disciplina de mercado por meio de requerimentos de divulgação ampla de informações relacionadas aos riscos assumidos pelas instituições.

Em 2009, foram acordadas propostas para fortalecer as regras de Basileia II, conhecidas como Basileia 2.5. As normas de Basileia II expressam grande confiança na autorregulação dos participantes do mercado, além da crença de que a solvência do setor bancário internacional como um todo é, na verdade, a soma da solvência individual de cada banco. Após a crise do *subprime*, entretanto, formou-se um certo consenso a respeito da limitação das regras de Basileia I e II. Muitos analistas econômicos concordam que as regras criadas por esses mecanismos, ao se basearem na premissa de mercados eficientes, não foram suficientes para evitar a crise.

O Acordo de Basileia III foi firmado em 2010. Entre as suas normas, destacam-se: regime de capital baseado na qualidade do sistema bancário; garantia do alargamento da cobertura de risco; consolidações dos colchões de capitais para bancos individuais, para uso em momentos de estresse financeiro; e três medidas macroprudenciais de proteção do sistema bancário. O Brasil está implementando Basileia III desde 2013, e, em 2017, foram acordados padrões para o período pós-crise, conhecidos como Basileia IV ou Basileia 3.1, que estão em processo de implementação.

Ainda hospedados na sede do BIS, estão o Comitê sobre o Sistema Financeiro Global (CGFS, na sigla em inglês), o Comitê de Mercados e o Comitê sobre Sistemas de Pagamentos e Infraestruturas de Mercado (CPMI, na sigla em inglês).

Outro importante fórum internacional neste âmbito foi o Fórum de Estabilidade Financeira (*Financial Stability Forum*, FSF). O FSF foi criado pelo G7, em 1999, tendo sido uma das mais importantes organizações voltadas à cooperação regulatória do sistema financeiro internacional. Tal organização tinha por objetivo a criação de um fórum de discussão a nível internacional, a fim de aumentar a cooperação e o intercâmbio de informações entre os diversos órgãos da governança do sistema financeiro (nacionais e internacionais), bem como com as instituições financeiras internacionais com o fito de se alcançar uma padronização regulatória visando a estabilidade do Sistema Financeiro Internacional. O FSF apresentava uma composição híbrida, sendo formado por Estados tomados individualmente, organizações internacionais (FMI, Banco Mundial, BIS e Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – OCDE), fóruns regulatórios transgovernamentais e associações privadas, garantindo assim a representação dos múltiplos interesses que compõem o cenário financeiro internacional.

O FSF foi substituído, em 2009, pelo Conselho de Estabilidade Financeira (*Financial Stability Board*, FSB), também com composição híbrida: representantes de 24 Estados, instituições financeiras internacionais e outros organismos internacionais de normatização. O FSB tem a finalidade de coordenar, em nível internacional, o trabalho das autoridades financeiras nacionais e dos organismos internacionais de normatização, no desenvolvimento de políticas regulatórias e de supervisão do setor financeiro. Além disso, o FSB busca manter o equilíbrio dos mercados financeiros nacionais e internacionais. Os elementos centrais tratados no FSB são:

- 1) construir sistemas financeiros mais resilientes;
- 2) diminuir riscos decorrentes das instituições “*too big to fail*”;
- 3) tratar riscos inerentes ao sistema bancário paralelo; e
- 4) tornar os mercados de derivativos mais seguros.

O Brasil participa do FSB desde sua criação, em abril de 2009, e mantém no corpo decisório máximo do Conselho, a Plenária, três assentos: BACEN, Ministério da Fazenda e Comissão de Valores Mobiliários (CVM).

X. G7

a) Características gerais

O G7 é um foro informal composto por Alemanha, Canadá, Estados Unidos (EUA), França, Itália, Japão e Reino Unido, sete democracias entre as economias industriais mais avançadas do mundo, segundo os critérios do Fundo Monetário Internacional (FMI). Somados, os membros do G7 representam cerca de 45% do produto interno bruto (PIB) em termos nominais⁵²³ e 10% da população mundial. A União Europeia (UE) participa do foro na qualidade de membro “não enumerado”⁵²⁴, sem assumir a presidência rotativa anual. Também são convidados para as cúpulas representantes de países emergentes, de territórios e de países não membros que sediaram os encontros⁵²⁵ e de organizações internacionais como o FMI, o Banco Mundial e a Organização das Nações Unidas (ONU).

O G7 se apresenta como um grupo unido por valores compartilhados: liberdade, democracia, primado do Estado de Direito e respeito aos direitos humanos, prosperidade e desenvolvimento sustentável. Foi em coerência com esses valores que o grupo foi revitalizado em detrimento do G8 em 2014, quando a Rússia foi excluída devido à anexação da Crimeia.

A Cúpula Anual de Chefes de Estado e de Governo é o principal evento do G7, preparado ao longo de cada presidência de turno por vários processos ministeriais especializados, reuniões de grupos de trabalho em diversas áreas e seleção dos temas de cada cúpula pelos *sherpas*, também encarregados da articulação de posições conjuntas a respeito de temas prioritários. Além disso, os ministros de Economia e Finanças dos países-membros se reúnem pelo menos duas vezes ao ano. Ao final de cada cúpula, os chefes de Estado e de Governo publicam um comunicado conjunto. Embora as decisões do G7 não sejam vinculantes, seu impacto político se manifesta na influência sobre outros países e organizações internacionais.

O G7 não tem personalidade jurídica, secretariado ou representação permanente de seus membros. Devido à informalidade da estrutura do grupo, o papel do país na presidência de turno é particularmente importante.

b) Histórico

A ideia de encontros de cúpula entre as economias industriais mais avançadas já havia sido aventada antes da década de 1970, mas o choque do petróleo de 1973 acelerou o processo. Em 1973, o secretário do Tesouro norte-americano, George Schultz, reuniu-se, no contexto das discussões sobre a nova realidade do sistema monetário internacional, com os ministros de Finanças da Alemanha Ocidental (RFA), Helmut Schmidt, da França, Giscard d'Estaing, e do Reino Unido, Anthony Barber. Mais tarde no mesmo ano, Schultz propôs a inclusão do Japão no grupo, e o G5 começou a reunir-se em nível de altos funcionários. Em 1975, idealizado pelo já chanceler federal alemão, Helmut Schmidt, e pelo já presidente francês, Valéry Giscard d'Estaing, em meio à crise econômica nos países centrais, surge, na França, o G6, com a inclusão da Itália, ao qual, um ano depois, se soma o Canadá, a pedido dos EUA, formando o G7 original, com foco em políticas econômicas monetárias. O G7 teve um claro objetivo de se constituir em diretório da

⁵²³ A participação do G7 no PIB mundial era de 70% no final dos anos 1980.

⁵²⁴ https://agriculture.ec.europa.eu/international/international-cooperation/international-organisations/g7_en

⁵²⁵ Porto Rico, em 1976, Rússia (pré-G8), em 1996, e Bélgica, em 2014 (após a suspensão da cúpula que teria ocorrido em junho do mesmo ano em Sochi, Rússia) sediaram cúpulas do G7.

economia mundial. A partir de 1977, a então Comunidade Econômica Europeia (CEE) começou a participar do grupo.

O G7 manteve um núcleo conformado pela reunião de ministros de Finanças, herdeira do G5, ao qual se sobrepôs a estrutura de preparação das cúpulas, onde se discutiam também temas políticos. Essa estrutura era liderada pelos *sherpas*, ou seja, os representantes pessoais dos líderes que, em analogia ao alpinismo nos Himalaias, eram responsáveis por conduzi-los com segurança ao *summit* (“cúpula”). Realizadas uma vez ao ano, as cúpulas do G7 tornaram-se eventos seguidos com grande atenção e expectativa de grandes decisões econômicas e políticas.

Na década de 1980, o G7 começou a tratar de temas relativos à paz e à segurança internacionais no contexto da Guerra Fria, como a Guerra Irã-Iraque e a ocupação da Afeganistão pela União Soviética (URSS), além de temas como coordenação de políticas econômicas entre os países do bloco ocidental, segundo o Consenso de Washington, e liberalização do comércio internacional, no contexto das rodadas do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT, na sigla em inglês). O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI, ou *Financial Action Task Force*, FATF, na sigla em inglês) foi criado para combater a lavagem de dinheiro em 1989⁵²⁶.

A partir da década de 1990, ganharam destaque nas cúpulas temas globais transversais como mudança do clima e cooperação internacional. Além dos encontros de ministros de Economia e Finanças e reuniões de chanceleres, em eventos separados das cúpulas anuais, novos encontros ministeriais temáticos foram instituídos.

Em 1991, pouco antes do fim da URSS, pela primeira vez, um representante soviético, Mikhail Gorbachev foi convidado para conversar à margem da Cúpula de Londres. Em 1994, a Rússia foi convidada a participar das cúpulas do grupo, que funcionou no formato G7+1 até a inclusão formal do país no G8, em 14 de junho de 1997, na Cúpula de Denver, EUA⁵²⁷. A Cúpula de 1998, em Birmingham, foi a primeira Cúpula do G8. Em 24 de março de 2014, o grupo volta a ser o G7 devido à exclusão da Rússia após a anexação da Crimeia.

A partir dos anos 2000, esforços de inclusão de países do mundo em desenvolvimento buscaram aumentar a legitimidade do grupo. Em 2001, foi criada a *New Partnership for African Development* (NEPAD), inaugurando o “segmento africano” do G8, a partir de documentos de três presidentes africanos – Abdoulayé Wade, do Senegal, Olusegun Obasanjo, da Nigéria e Thabo Mbeki, da África do Sul – que, em momentos diferentes, demandaram mudanças no relacionamento entre países doadores de ajuda ao desenvolvimento e Estados africanos⁵²⁸.

Com as transformações da economia internacional e o crescimento dos países em desenvolvimento, sobretudo no início do novo milênio, o G7/G8 já não podia ignorar a importância de países como China, Índia, Brasil e outros para o funcionamento da economia mundial. Iniciou-se então um processo de aproximação, com convites, a partir de 2003, para que África do Sul, Brasil, China, Índia e México participassem de diálogos à margem das cúpulas do G8. Em 2005, consolida-se o formato G8+5 e, em 2007, na cúpula do G8 liderada pela Alemanha, criou-se o Processo de Heiligendamm, pelo qual o G8+5 desenvolveu, com o apoio da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), diálogos não negociadores sobre investimentos, inovação, cooperação para o desenvolvimento, e eficiência energética.

A crise, porém, acelerou o processo, e o G20 atropelou o G8+5. Embora a cúpula do G8 em 2008 tenha previsto uma segunda rodada do Processo de Heiligendamm, ele foi abortado com a elevação do G20 de reunião ministerial a reunião de cúpula, ancorada em processos próprios de

⁵²⁶ <https://www.fatf-gafi.org/about/historyofthefatf/>

⁵²⁷ <http://www.g7.utoronto.ca/summit/index.htm>

⁵²⁸ VAN BELLE, Douglas et alli. *Media, Bureaucracies, and Foreign Aid*.

preparação espelhados no G7. Devido a divergências entre os membros quanto a uma eventual expansão da membresia, o Processo de Heiligendamm foi concluído em 2009. Desde então, o Brasil participou de várias cúpulas do G7 como convidado, embora não tenha sido chamado entre 2019 e 2022. Em 2020, Brasil tornou-se membro pleno do Grupo do G7 de Amigos do Golfo da Guiné (G7++FoGG) e participou de todas as reuniões, preparatórias e plenária, do mecanismo nesse ano. Entre 2021 e 2023, o Brasil seguiu participando das reuniões plenárias do Grupo do G7 de Amigos do Golfo da Guiné (G7++FoGG).

c) Críticas

Entre as principais críticas ao G7, destacam-se o anacronismo de sua composição e a atuação pouco convincente em temas contrários aos interesses de seus membros. Na época de sua criação, o G7 correspondia a quase dois terços do PIB global; atualmente, se for levada em consideração a paridade do poder de compra (PPP), seria menos de um terço. O G7 exclui as sete maiores economias emergentes⁵²⁹ – o E7: China, Rússia, Índia, Brasil, Turquia, México e Indonésia. O grupo não tem representantes permanentes do Oriente Médio, da África ou da América Latina.

Quanto a vieses na agenda, o exemplo emblemático é a recusa das medidas propostas na cúpula de 2007 que poderiam ter contido a crise, mas que feriam os interesses dos EUA. O G7 também foi acusado de demora injustificável na disponibilização de vacinas para os países de menor desenvolvimento relativo durante a fase aguda da pandemia de COVID-19 e de leniência quanto à regulação da tributação das megaempresas digitais transnacionais sediadas nos EUA. Há questionamentos quanto ao efetivo engajamento do grupo no apoio à redução das assimetrias entre países, à promoção da igualdade de gênero, à erradicação dos arsenais nucleares. Atualmente, um tema sensível é a demora na transição energética para a substituição de combustíveis fósseis por energias renováveis nos países desenvolvidos, notadamente a Europa, altamente dependente dos hidrocarbonetos russos.

O G8 foi duramente criticado pela incapacidade de prevenir e conter a crise sistêmica de 2008. Foi o G20 quem tomou as rédeas da concertação internacional em reação à crise, organizando sua primeira cúpula em Washington, em 2008, para demandar medidas mais rigorosas na regulação do mercado financeiro e do sistema bancário, propostas que haviam sido rejeitadas na cúpula do G8 em 2007, devido à oposição dos EUA. Mais representativo, o G20 passou a ser reconhecido como principal foro para a cooperação econômico-financeira internacional.

d) Iniciativas recentes

A partir de 2021, o foro de chanceleres e de ministros do Desenvolvimento tem-se reunido no âmbito do G7, com pautas muito semelhantes às do foro equivalentes do G20: financiamento ao desenvolvimento sustentável no mundo em desenvolvimento, segurança alimentar e combate aos efeitos da pandemia de COVID-19. Nota-se que o G7 vem sendo revalorizado recentemente, primeiro devido à renovação do engajamento com o grupo feita por Biden (*America is back at the table*) depois de certo afastamento na gestão Trump, enquanto o G20 se encontra dividido diante da invasão russa da Ucrânia: apenas metade do G20 aderiu às sanções impostas à Rússia.

Quando premiê, Boris Johnson propôs o D10, uma coalizão de dez democracias, o G7 mais Austrália, Índia e Coreia do Sul, para expandir o G7 e neutralizar a preponderância chinesa em

⁵²⁹ <https://documents1.worldbank.org/curated/en/786391496863791206/pdf/WPS8093.pdf>

tecnologias digitais sensíveis, especialmente a 5G, além de vulnerabilidades na oferta no contexto das cadeias globais de valor. Na presidência Biden, os EUA passaram a endossar o D10 como alternativa democrática de expansão do G7 para contrabalançar China e Rússia, membros do G20, mas a proposta não despertou entusiasmo nos demais membros (vide convidados para a Cúpula de 2022).

Em maio de 2024, os ministros da Energia do G7 comprometeram-se a eliminar todas as usinas de carvão de seus países até 2035. Entretanto, como o compromisso se refere ao uso de carvão “não compensado ambientalmente”, na prática, os países poderão continuar usando a fonte de energia.

e) Cúpulas recentes

i. 2024 – Itália

Entre 13 e 15 de junho de 2024, em Borgo Egnazia, na Apúlia, Itália, ocorreu a 50ª Cúpula dos Líderes do G7, com a presença dos chefes de Governo dos respectivos países-membros do grupo, bem como da presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen, representando a UE, que possui *status* de observadora do G7; do presidente da Ucrânia, Volodymyr Zelensky; do papa Francisco, e dos países convidados para o grupo de engajamento externo: Argélia, Argentina, Brasil, Emirados Árabes Unidos (EAU), Índia, Jordânia, Mauritânia (representando a União Africana – UA), Quênia, Tunísia e Turquia. Também estiveram presentes os representantes do FMI, da OCDE, da ONU, do Banco Mundial e do Banco Africano de Desenvolvimento (AfDB, na sigla em inglês).

Ao final da cúpula, foram adotados três documentos:

- 1) o Comunicado dos Líderes do G7;
- 2) o Sumário do Segmento de Engajamento Externo e;
- 3) a Declaração Conjunta sobre a iniciativa “Energia para Crescimento na África”.

O Comunicado dos Líderes destacou temas como as guerras na Ucrânia e em Gaza, investimentos no continente africano, o cumprimento dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), segurança alimentar e resiliência climática, igualdade de gênero, usos e regulamentação da inteligência artificial (IA), crescimento econômico global, migração e transição energética.

A Guerra na Ucrânia foi um dos temas de maior importância para os líderes do G7, tendo o presidente Zelensky comparecido à reunião da cúpula pelo segundo ano consecutivo. O G7 manifestou, em seu comunicado final, seu apoio à causa ucraniana, condenando as ações da Rússia e exortando o mundo, em particular a China, a elevar seus esforços em prol da paz na Eurásia. Ainda sobre a questão ucraniana, o G7 concordou em oferecer um empréstimo de US\$ 50 bilhões a Kiev, viabilizados por meio dos lucros obtidos de ativos russos congelados em instituições financeiras ocidentais. O valor, obtido a partir do rendimento de cerca de US\$ 280 bilhões em investimentos russos, deverá ser liberado à Ucrânia até o fim do ano. No setor energético, o apoio à Ucrânia deverá ser coordenado pelo Grupo de Coordenação G7+Ucrânia. Também foi declarado interesse em intensificar as sanções à Rússia, em particular no setor energético, assim como a agentes em países terceiros, em particular na China, que possam estar envolvidos no financiamento ou facilitação das ações militares russas em solo ucraniano, ou que estejam envolvidos em práticas que permitam à Rússia contornar sanções. Em paralelo, os EUA firmaram um acordo bilateral de longo prazo com Kiev, prevendo o envio de equipamento e treinamento militar pelo prazo de dez

anos. Os líderes do G7 também manifestaram apoio à Cúpula de Paz que viria a ocorrer entre 15 e 16 de junho na Suíça, assim como aos objetivos de paz traçados pela Fórmula da Paz do presidente Zelensky.

Com relação ao Oriente Médio, o G7 condenou o ataque do Hamas a Israel em outubro de 2023, deplorando também o uso pelo Hamas de infraestrutura civil para fins militares, assim como a não diferenciação de civis e combatentes em conflito, com especial preocupação do G7 pela situação das mulheres e crianças. Por outro lado, a declaração determina que Israel deve exercer seu direito de defesa de modo a cumprir com suas obrigações frente ao direito internacional a todo instante, especialmente em relação ao Direito Internacional Humanitário. A declaração dos líderes apoia o acordo de cessar fogo proposto pelos EUA, em fase de negociação entre Israel e Hamas, prevendo a libertação de reféns e o aumento da segurança de civis na Palestina. Também manifestou preocupação com a ofensiva em Rafah, pediu a facilitação e o desimpedimento do acesso ao auxílio humanitário, e advogou pela implementação da resolução S/RES/2735 (2024) do CSNU, que prevê três etapas para um cessar-fogo definitivo na região.

Com relação ao continente africano, o G7 enfatizou seus esforços em prol do desenvolvimento sustentável na região. Os líderes declararam interesse em alinhar seus esforços à Agenda 2063 da UA, assim como aos interesses e prioridades dos países africanos. Foi manifestado apoio à operacionalização da Zona de Livre Comércio Continental Africana, à participação da UA como membro permanente do G20 e à criação de um terceiro assento para a África Subsaariana no Conselho Executivo do FMI.

Uma sessão do encontro foi dedicada ao desenvolvimento sustentável, à segurança alimentar e à PGII, quando foram reafirmados os compromissos com a implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e o progresso dos PDS. Com relação à segurança alimentar, foi lançada a *Apulia Food Systems Initiative* (AFSI), uma iniciativa que pretende engajar parcerias de investimentos múltiplos para avançar programas relativos à segurança alimentar. A iniciativa também deverá atuar em conjunto com a Aliança Global para a Segurança Nacional, do G7, e a Aliança contra a Fome e a Pobreza, do G20. Também deverão ser coordenadas as ações com outras agências da ONU e organizações relevantes, como a UA. Durante a sessão, foi afirmada a importância da Parceria Global para Infraestrutura e Investimento (PGII)⁵³⁰ para mobilizar investimentos de até US\$ 60 bilhões até 2027 em projetos de infraestrutura em países-parceiros, com destaque para África e o Indo-pacífico.

Na pauta energética e de sustentabilidade, o G7 conseguiu avançar com a transição para energia limpa, tendo concordado em encerrar todas as usinas de carvão até 2035. O tema havia sido anteriormente bloqueado pelo Japão, que ainda obtém grande parte de sua energia a partir do carvão⁵³¹.

O tópico relativo a questões de gênero teve destaque na mídia em razão da ausência da menção ao aborto, presente no texto da declaração de Hiroshima, no ano anterior. A remoção da passagem representou uma vitória da diplomacia italiana sob o governo ultraconservador de Giorgia Meloni, indo de encontro às pressões dos líderes da Alemanha, do Canadá, dos EUA e da França, contrários à retirada do tema. Ainda no quesito da igualdade de gênero, foi firmado um compromisso de investimento de pelo menos US\$ 20 bilhões em parceria com instituições financeiras internacionais, a ser liberado em até três anos, para o empoderamento das mulheres.

Na sessão sobre IA, foi reforçada a necessidade de cooperação para gerenciar os riscos e benefícios associados à tecnologia, prevendo o lançamento futuro de um plano de ação para uso

⁵³⁰ Projeto do G7 para financiamento de projetos de infraestrutura em países em desenvolvimento, lançado em 2022.

⁵³¹ Em 2023, o Japão obteve 32% do total de sua energia a partir do carvão.

da IA no trabalho. Nesse sentido, também foi declarado apoio à implementação do Código de Conduta Internacional para Organizações que Desenvolvem Sistemas Avançados de IA.

Em sua pauta econômica, o G7 defendeu o fortalecimento do crescimento do comércio multilateral global baseado em regras. Também acusou a Rússia de agir de maneira disruptiva do fluxo de comércio internacional, motivo que levou à criação do Grupo e Trabalho sobre Cadeias de Abastecimento para garantir o fluxo de suprimentos e comércio. Por fim, na temática de imigração, foi lançada a Coalizão G7 para a Prevenção do Contrabando de Migrantes com o intuito de combater o tráfico de migrantes e promover rotas seguras e regulares de migração.

Com relação ao segmento de engajamento externo, o documento final destacou a necessidade de discussão dos desafios que afetam o Sul Global em um momento considerado particularmente desafiador para a ordem internacional fundada nos propósitos e princípios da ONU. Especificamente, foram tratados de temas como África e Mediterrâneo, IA e energia.

O G7 comprometeu-se com a promoção de desenvolvimento de infraestrutura, econômico e social na África, em consonância com o determinado pela Agenda 2030. Além disso, argumentou-se em favor da necessidade de construção de parcerias continente como a PGII, o Global Gateway⁵³³ e o Plano Mattei⁵³⁴ italiano, como iniciativas de resultados tangíveis, baseadas em princípios comuns e que garantem a propriedade local.

No tocante à IA, reconheceu-se o potencial da IA para o crescimento da produtividade industrial, assim como foram reconhecidas preocupações com o potencial disruptivo da IA para o mercado do trabalho e para o tecido social. Nesse sentido, o G7 defendeu a necessidade da observação da ética, dos direitos trabalhistas e humanos no desenvolvimento desse tipo de tecnologia, assim como a necessidade de prever e capacitar empregados e empregadores para as futuras necessidades do trabalho com IA. Em termos de iniciativas, declarou-se apoio à proposta italiana de criação de um Centro de IA para o Desenvolvimento Sustentável, com os objetivos de apoiar ecossistemas digitais locais de IA e fortalecer as capacidades da IA de promoção do desenvolvimento sustentável. Os líderes também se comprometeram a promover cooperação com as economias de mercado emergentes e em desenvolvimento para lidar com questões como a clivagem de gênero no ambiente digital.

Na temática energética, o documento do segmento externo reafirma a necessidade urgente de implementar o Acordo de Paris e afirma que a transição para uma economia de emissão zero deve ser inclusiva e representar uma oportunidade de desenvolvimento econômica, sendo necessário reduzir os impactos socioeconômicos da transição ao mesmo tempo que se busca maximizar os benefícios a ela associados, justificando projetos como a iniciativa Energia para Crescimento na África. A Declaração Conjunta sobre a iniciativa Energia para Crescimento na África foi assinada pelos líderes do G7, da UE e dos seguintes países africanos: África do Sul, República do Congo, Costa do Marfim, Etiópia, Moçambique, Nigéria e Quênia. Citando como fundamentos a Agenda 2030, a Agenda 2063 da UA e as metas de temperatura do Acordo de Paris, os signatários manifestaram apoio ao lançamento de uma iniciativa pelo G7 para investimentos em projetos de energia limpa no continente. Segundo a declaração, o continente africano necessita de investimentos vultosos para atingir seu potencial de produção de energia limpa, sendo que parte substancial de sua população carece de acesso à eletricidade, inclusive para fins de higiene culinária. Nesse sentido, a iniciativa tem como objetivos desenvolver projetos energéticos com potencial de financiamento, utilizar o financiamento público e a assistência técnica como catalisadores da atração do capital privado, encorajar o fluxo de financiamento, superando

⁵³³ Iniciativa da UE de financiamento de projetos de infraestrutura ao redor do mundo, lançada em 2021.

⁵³⁴ Projeto de investimentos do governo da Itália para o continente africano.

barreiras ao investimento em energia limpa na África. A iniciativa deverá contar com o engajamento de governos, do setor privado, de instituições financeiras e de bancos multilaterais de desenvolvimento. Citam-se como parceiros da iniciativa o PNUD, a AIEA, e a Parceria Global para a Infraestrutura e Investimento, de modo que suas ações deverão ser coordenadas para evitar redundância e garantir a complementaridade dos projetos.

O ano de 2024 marcou a oitava participação do Brasil como convidado para as reuniões do G7. Durante o evento, o presidente Lula se reuniu com o papa Francisco; com o chanceler da Alemanha, Olaf Scholz; com a presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen; com o presidente francês, Emmanuel Macron; com o primeiro ministro da Índia, Narendra Modi; com a presidente do Conselho de Ministros da Itália, Giorgia Meloni; e com o presidente da Turquia, Recep Tayyip Erdoğan, além de ter participado do segmento de engajamento externo do G7, onde interveio nas discussões sobre energia, IA e África e Mediterrâneo.

Em seu discurso, o presidente brasileiro destacou o papel do Brasil na presidência do G20 para o ano de 2024, tratou de questões pertinentes à África, da necessidade da retomada do papel do Estado no desenvolvimento e dos desafios ligados à IA além de manifestar a posição brasileira em relação aos conflitos em Gaza e na Ucrânia e defender a proposta brasileira de tributação internacional progressiva apresentada no G20. Com relação à África, Lula destacou a entrada da UA como membro permanente do G20 e a participação de Angola, Egito e Nigéria como convidados para as reuniões do grupo, ambas situações que ocorreram durante a presidência brasileira em 2024. O presidente brasileiro afirmou que muitos países africanos vivem sob risco de insolvência e que o direcionamento de recursos para o pagamento da dívida externa são uma fonte permanente de instabilidade social e política, e a falta de investimento em recursos naturais impulsionam a situação de dependência. Lula, então, defendeu o papel do Estado na promoção do desenvolvimento, por meio da promoção do emprego e da inclusão social, conforme o Brasil defendeu na Conferência Internacional do Trabalho em Genebra. Lula também destacou, nesse sentido, iniciativas brasileiras como a Parceria para o Direito dos Trabalhadores e Trabalhadoras lançada nos EUA em 2023 em encontro entre Lula e Biden, e a Aliança Global contra a Fome e a Pobreza, lançada pelo G20.

No tocante à IA, o presidente brasileiro defendeu a adoção de uma IA com “a cara do Sul Global”, fortalecendo a diversidade cultural e linguística e promovendo economia digital. Lula afirmou que a IA precisa ser transparente, segura e emancipadora, respeitando os direitos humanos, protegendo os dados pessoais e promovendo integridade das informações. Também defendeu que a IA deve ser uma ferramenta para a paz e deve ser utilizada para potencializar a capacidade dos Estados de adotarem políticas públicas ambientais e energéticas.

Por fim, o discurso de Lula abordou os conflitos de Gaza e da Ucrânia, lamentando a inoperabilidade das instituições de governança global diante de impasses geopolíticos, apontando também para o crescimento do gasto mundial em armamentos. Lula justificou o apoio brasileiro à decisão do governo da África do Sul de acionar a Corte Internacional de Justiça (CIJ) contra as ações de Israel, apontando para violações ao direito humanitário. Com relação à Ucrânia, Lula rejeitou a participação da Cúpula da Paz que ocorreria na Suíça poucos dias após a reunião do G7, defendendo que deveria haver a realização de uma conferência de paz aceita por ambas as partes

envolvidas no conflito⁵³⁵ e reiterou o plano de paz proposto conjuntamente por Brasil e China em maio⁵³⁶.

ii. 2023 – Japão

A 49ª Cúpula Anual de Chefes de Estado e de Governo do G7 foi realizada entre os dias 19 e 21 de maio de 2023, na cidade de Hiroshima, no Japão. Estiveram presentes no encontro, além dos sete países que compõem o G7 e a UE, oito países convidados (como *invitees*): Austrália⁵³⁷, Brasil⁵³⁸, Comores⁵³⁹, Coreia do Sul, Ilhas Cook⁵⁴⁰, Índia, Indonésia⁵⁴¹ e Vietnã. Embora não estivesse incluída no rol inicial de convidados, a Ucrânia também compareceu (como *guest*), fazendo-se representar por seu presidente, Volodymyr Zelensky. Estiveram presentes, ademais, representantes de organizações internacionais como o FMI, o Banco Mundial, a OCDE, a Organização Mundial do Comércio (OMC) e a Organização Mundial da Saúde (OMS).

Os principais temas debatidos na Cúpula de Hiroshima foram a agressão da Rússia contra a Ucrânia, o desarmamento nuclear, economia, finanças e desenvolvimento, alterações climáticas e transição energética, segurança alimentar, e diálogos com demais parceiros internacionais, com destaque à Parceria do G7 para Infraestrutura Global e Investimento (PGII, na sigla em inglês)⁵⁴², por meio da qual o grupo prometeu mobilizar US\$ 600 bilhões em financiamentos até o ano de 2027. Foram adotados, ao final da cúpula, seis documentos:

- 1) Comunicado dos Líderes do G7;
- 2) Declaração dos Líderes do G7 sobre a Ucrânia;
- 3) Visão de Hiroshima dos Líderes do G7 sobre o Desarmamento Nuclear;
- 4) Declaração dos Líderes do G7 sobre a Resiliência e Segurança Econômica;
- 5) Plano de Ação do G7 para uma Economia de Energia Limpa; e
- 6) Declaração de Ações de Hiroshima para Segurança Alimentar Global Resiliente.

O Comunicado dos Líderes do G7, principal documento elaborado na Cúpula de Hiroshima, apresenta, inicialmente, um destaque sobre os principais temas debatidos na edição. Também traz uma enunciação de compromissos mais gerais assumidos pelos líderes do G7, como apoiar um Indo-Pacífico livre e aberto, acelerar a conquista dos ODS, fortalecer parcerias com os países africanos, acelerar o processo de descarbonização global, ampliar os investimentos em saúde, fortalecer a cooperação no campo da migração internacional e avançar nas discussões sobre inteligência artificial e governança. O G7 reforça seu comprometimento aos princípios e valores

⁵³⁵ A Rússia não foi convidada para a Cúpula de Paz realizada em 15 e 16 de junho de 2024 em Stansstad, na Suíça, o que foi criticado por países como Brasil e China.

⁵³⁶ O plano acordado por Brasil e China envolvia uma conferência de paz reconhecida pela Rússia e pela Ucrânia, a troca de prisioneiros de guerra, o aumento da assistência humanitária e da proteção aos civis e a renúncia ao uso de armas nucleares.

⁵³⁷ A Austrália deveria ter sediado a reunião do QUAD, agendada para alguns dias antes da Cúpula em Hiroshima, mas o encontro foi cancelado diante do anúncio, de última hora, de que o presidente dos EUA, Joe Biden, não poderia estar presente. Segundo notícias veiculadas na mídia, Biden teria optado por permanecer nos EUA, a fim de melhor conduzir as negociações acerca da elevação do teto da dívida do país e evitar um *shutdown*.

⁵³⁸ Esta foi a sétima participação do presidente Lula em cúpulas do grupo. Ele participou em 2003, 2005, 2006, 2007, 2008 e 2009. Lula é o único presidente brasileiro que já participou de reuniões do G7.

⁵³⁹ Comores foi convidado na qualidade de presidente atual da União Africana (UA).

⁵⁴⁰ As Ilhas Cook foram convidadas na qualidade de atual presidente do Fórum das Ilhas do Pacífico, organização fundada em 1971 que visa a reforçar a cooperação entre os países do Pacífico Sul e da Oceania.

⁵⁴¹ A Indonésia é a atual presidente da ASEAN.

⁵⁴² A PGII foi criada em 2022, na 48ª Cúpula Anual de Chefes de Estado e de Governo do G7, realizada na Alemanha.

da ordem internacional baseada no Estado de Direito, em conformidade com a Carta das Nações Unidas. Em seguida, lista detalhadamente todos os tópicos que foram debatidos no encontro: Ucrânia; desarmamento e não proliferação; Indo-Pacífico; economia, finanças e desenvolvimento sustentável; mudança do clima; meio ambiente; energia; economia de energia limpa; resiliência econômica e segurança econômica; comércio; segurança alimentar; saúde; trabalho; educação; mundo digital; ciência e tecnologia; gênero; direitos humanos, refugiados, migração e democracia; terrorismo, extremismo e crime organizado; e assuntos regionais.

Vale destacar as considerações expressas Comunicado dos Líderes do G7 no tópico de “assuntos regionais”, que tratam majoritariamente das relações com a China. Segundo o G7, o grupo almeja manter relações construtivas e estáveis com os chineses, e suas abordagens não visam a “prejudicar a China nem a impedir seu progresso e desenvolvimento econômico”. O G7 refutou que esteja rumo a um *decoupling*, mas admitiu, ao mesmo tempo, que a obtenção de uma maior resiliência econômica, como almejado pelo grupo, só será possível mediante um *de-risking* e uma maior diversificação. Os líderes do G7 afirmaram, ainda, que buscarão opor-se à “coerção econômica” praticada pela China e que se mantêm preocupados quanto às tensões geopolíticas no mar do Sul da China e à situação dos direitos humanos em regiões como o Tibete e Xinjiang.

Na Declaração dos Líderes do G7 sobre a Ucrânia, o G7 condenou “com a maior veemência possível” a agressão russa, tida como ilegal, injustificada e não provocada. No documento, o grupo afirmou renovar seu “comprometimento ao fornecimento de todo o apoio financeiro, humanitário, militar e diplomático que a Ucrânia requeira pelo tempo que for necessário”. Novas medidas, nesse sentido, foram anunciadas pelo G7, visando a:

- 1) limitar as receitas russas provenientes da exploração de energia e de metais;
- 2) restringir o comércio de diamantes extraídos, transformados ou produzidos na Rússia;
- 3) restringir ainda mais o acesso russo ao sistema financeiro internacional, sobretudo no que tange às operações de sucursais de bancos russos estabelecidas em países terceiros;
- 4) restringir ainda mais as exportações feitas à Rússia de artigos tidos como essenciais ao aparato de guerra do país, como equipamentos industriais e de alta tecnologia;

O G7 apelou à Rússia para que ponha fim à agressão em curso e para que, de maneira imediata, completa e incondicional, retire suas tropas e seus equipamentos militares de toda a área internacionalmente reconhecida como território ucraniano. A agressão russa foi classificada como “uma violação do Direito Internacional, especialmente da Carta das Nações Unidas”. Condenou-se, ademais, a “retórica nuclear irresponsável” da Rússia, no contexto do anúncio do governo russo de transferência de armas nucleares para o território de seu país vizinho e aliado, Belarus⁵⁴³.

Na Visão de Hiroshima sobre o Desarmamento Nuclear, que deve ser destacado como o primeiro documento especificamente produzido pelo G7 sobre desarmamento nuclear, os líderes reunidos reconheceram o simbolismo de Hiroshima como *locus* da devastação e do sofrimento causados pelos bombardeios de 1945 e reafirmaram o seu compromisso em atingir um mundo sem armas nucleares. Salientou-se, mais uma vez, a “retórica nuclear irresponsável” russa, cujas ameaças de uso de armas nucleares seriam inadmissíveis e transgrediriam os compromissos acordados tanto na Declaração de Bali do G20, de novembro de 2022, quanto na Declaração Conjunta dos Cinco Estados com Armamentos Nucleares para Prevenir Guerras Nucleares e Evitar

⁵⁴³ Poucos dias após o fim da Cúpula de Hiroshima, o presidente de Belarus, Aleksandr Lukachenko, afirmou que o país já está recebendo em seu território armas nucleares da Rússia. Se confirmada, essa seria a primeira transferência de armas nucleares feita por Moscou para fora dos limites do território russo desde o fim da URSS, em 1991.

Corridas Armamentistas, de janeiro de 2022⁵⁴⁴. Lamentou-se, igualmente, a “decisão russa de fragilizar o New START”, e a expansão do arsenal nuclear chinês, que ocorre sem transparência e diálogo junto à comunidade internacional, o que ameaça a estabilidade regional e global. Os países do G7 também apelaram pelo início de negociações acerca da adoção de um tratado que proíba a produção de material físsil para uso em armas nucleares e enfatizaram a urgência da entrada em vigor do Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares (CTBT, na sigla em inglês)⁵⁴⁵. Demandou-se, ainda, que a Coreia do Norte abandone, de maneira “completa, verificável e irreversível”, seu programa de armamento nuclear, assim como se clamou ao Irã para que também interrompa sua “escalada nuclear”. Segundo o texto da Visão de Hiroshima, “uma solução diplomática segue sendo o melhor caminho para se resolverem as preocupações internacionais acerca do programa nuclear do Irã”.

Ressalta-se a escolha de Hiroshima como a sede do encontro. Segundo o primeiro-ministro japonês, Fumio Kishida, a escolha de Hiroshima foi deliberada, dado o seu grande simbolismo para a importância da manutenção da paz e ordem internacionais: a cidade foi destruída em 6 de agosto de 1945 pelo primeiro bombardeamento nuclear da História, efetuado pelos EUA. Em artigo publicado na revista *Foreign Affairs* poucos dias antes da realização da cúpula, Kishida⁵⁴⁶ afirmou: “*I chose Hiroshima to host the G7 summit because there is no better place to send an urgent message, spoken in one voice by the seven leaders: that we must do everything we can to continue the 77-year-old record of the nonuse of nuclear weapons since the bombings of Hiroshima and Nagasaki.*” No dia 21 de maio, houve visita oficial de todos os líderes presentes na 49ª Cúpula ao Memorial da Paz de Hiroshima, onde flores foram colocadas, em cerimônia feita às vítimas do bombardeio de 1945. Joe Biden tornou-se, com a visita, o segundo presidente dos EUA em exercício a visitar Hiroshima⁵⁴⁷.

Já na Declaração dos Líderes do G7 sobre Resiliência e Segurança Econômica, dando sequência aos compromissos assumidos em Elmau, na Alemanha, em 2022, novas medidas foram tomadas em Hiroshima com vistas a assegurar uma recuperação econômica mundial sólida e resiliente e um desenvolvimento sustentável para todos, em um cenário no qual vulnerabilidades econômicas têm surgido diante de desastres naturais, pandemia e tensões geopolíticas. Nesse sentido, os compromissos adotados em Hiroshima foram:

- 1) aprimorar a resiliência econômica global: urge estabelecer cadeias globais de suprimento mais resilientes e confiáveis, assim como aprimorar a segurança e resiliência de redes de infraestrutura essenciais, sobretudo na esfera digital, como redes de satélites, cabos submarinos e “nuvens” digitais;
- 2) responder a práticas nocivas que minam o respeito às regras e normas internacionais: práticas distorcidas de mercado, como subsídios industriais pouco transparentes e transferências forçadas de tecnologia, reforçam vulnerabilidades e fragilizam a econômica

⁵⁴⁴ A Declaração Conjunta foi firmada pelos cinco países nuclearmente armados nos termos do TNP (EUA, Rússia, China, Reino Unido e França), em um contexto de novo adiamento da 10ª Conferência de Revisão das Partes do TNP, em janeiro de 2022, devido à pandemia de COVID-19, e visava a prevenir uma deterioração da confiança entre esses países. Entre outros pontos, a declaração reconhece o corolário adotado pelos presidentes Ronald Reagan e Mikhail Gorbachev, em 1987, de que “uma guerra nuclear não pode ser vencida e nunca deve ser travada”.

⁵⁴⁵ O CTBT proscreeve toda e qualquer explosão nuclear em todos os ambientes, inclusive subterrâneos, foi assinado em Nova York em setembro de 1996, mas ainda não se encontra em vigor, por carecer da ratificação de todos os 44 Estados listados em seu Anexo 2.

⁵⁴⁶ A família de Fumio Kishida é originária de Hiroshima, e muitos de seus parentes faleceram ou foram diretamente afetados pelo bombardeio nuclear de 6 de agosto de 1945.

⁵⁴⁷ Em maio de 2016, Barack Obama tornou-se o primeiro presidente dos EUA em exercício a visitar Hiroshima.

global, de modo que se deve combatê-las, seja por meio das normas e dos arranjos já existentes, como os da OMC, seja por meio de novas regras, e deve-se, ademais, combater o que o G7 chamou de “coerção econômica”, que mina a confiança no sistema multilateral de comércio, infringe a ordem internacional baseada no respeito à soberania e ao Estado de Direito e, em última instância, ameaça a segurança e estabilidade globais; e

- 3) proteger a paz e segurança internacionais, evitando o desvio de novas tecnologias sensíveis: os países reafirmaram sua responsabilidade compartilhada em evitar que tecnologias de ponta sejam desviadas para o fortalecimento de capacidades militares, ameaçando a paz e segurança globais.

No Plano de Ação do G7 para uma Economia de Energia Limpa, por sua vez, os líderes do G7 reafirmaram seu compromisso em cooperar no enfrentamento à crise climática e em acelerar a transição energética global, para se alcançar a meta de emissões líquidas zero até, no máximo, 2050. Reafirmaram, ainda, seu compromisso com o Acordo de Paris. Reconheceram que, para isso, é necessário aumentar os investimentos em energia limpa e fortalecer o sistema multilateral de comércio que tem na OMC sua pedra fundamental. Ademais, reconhecendo o papel essencial que países de baixa e média renda têm na transição energética global, o plano de ação do G7 visa a aprofundar a cooperação do G7 com demais parceiros no mundo por meio de sete eixos de ação:

- 1) *Moving forward united*: reconhece a existência de estratégias distintas para a conquista de o objetivo comum de zerar as emissões até 2050, no mais tardar, a fim de manter possível a meta de aumento de temperatura de 1,5°C, como acordado em Paris;
- 2) *Maximizing the impact of incentives*: reconhece que, para que o Acordo de Paris seja cumprido, é necessário um aumento significativo de investimentos públicos e privados, de modo que o G7 se comprometeu a “garantir que nossos regulamentos e investimentos tornem as tecnologias de energia limpa mais acessíveis para todas as nações”;
- 3) *Reducing emissions through trade policy*: reconhece o papel fundamental exercido pelo comércio no enfrentamento à mudança do clima, de forma que os líderes do G7 acordaram buscar implementar políticas comerciais que impulsionem a descarbonização e a redução de emissões e destacaram, ainda, que padrões ambientais não devem ser rebaixados em troca da obtenção de vantagens competitivas injustas;
- 4) *Establishing resilient global supply chains*: severamente afetadas pela pandemia de COVID-19 e pela crise energética, as cadeias globais de suprimento precisam ser dotadas de maior resiliência e sustentabilidade, para cujo fim o G7 destacou a atuação da PGII, que visa a catalisar financiamento público e privado para a transição energética, sobretudo em países de baixa e média renda;
- 5) *Promoting clean energy technologies*: o G7 se compromete em tornar tecnologias limpas mais baratas, acessíveis e atraentes e, para isso, lista uma série de medidas, como incentivos públicos como catalisadores de formação de cadeias de suprimento sustentáveis, promoção de mercados de energia competitivos e abertos, adoção de padrões técnicos internacionais para mercados de minerais por meio da Organização Internacional para a Padronização (ISO, na sigla em inglês), incentivos a pequenas e médias start-ups e a convocação de um fórum, no seio da Agência Internacional de Energia (IEA, na sigla em inglês)⁵⁴⁸, entre agentes relevantes do setor público, financeiro, corporativo, científico, entre outros agentes;

⁵⁴⁸ A IEA é uma organização internacional sediada em Paris, está ligada à OCDE e atua como orientadora política de assuntos energéticos para seus 31 países-membros, entre os quais estão todos os membros do G7. O Brasil é país associado da IEA.

- 6) Promoting trade and investment in clean energy goods and services: é enunciado, nesse eixo, o compromisso assumido pelo G7 de facilitar o comércio de bens e serviços que contribuam para a mitigação e o combate à mudança do clima e de coordenar esforços para promover a produção e o comércio das cadeias de produção e de abastecimento de tais bens e serviços; e
- 7) Support for global partners: segundo o G7, o grupo está “empenhado em apoiar países em todo o mundo no combate à pobreza e na reorientação de suas economias para proporcionar um crescimento inclusivo e sustentável” e, para isso, destacam-se o papel das chamadas Parcerias de Transição Justa de Energia (“*Just Energy Transition Partnerships*”)⁵⁴⁹ e a necessidade de que bancos de desenvolvimento, como o Banco Mundial, respondam melhor aos desafios globais de redução da pobreza e prosperidade compartilhada.

Quanto à Declaração de Ações de Hiroshima para Segurança Alimentar Global Resiliente, o documento foi assinado não somente pelos sete países do agrupamento, mas também por todos os países convidados à Cúpula de Hiroshima, reafirmando que o acesso a alimentos nutritivos, seguros e a preços acessíveis é uma necessidade humana básica. Foi destacada a importância de que se trabalhe em conjunto para responder ao agravamento da crise de segurança alimentar global. Tomando nota das principais ações adotadas na Cúpula dos Sistemas Alimentares da ONU, de 2021, e no *Global Food Security Roadmap*⁵⁵⁰, de 2022, bem como dos esforços envidados nessa área pelo G20, os signatários da declaração acordaram o estabelecimento de três eixos de ação:

- 1) responder à crise de segurança alimentar no curto prazo: para fazer frente à crise alimentar atual⁵⁵¹, o G7 e os demais países se comprometeram em medidas como o aumento do apoio multissetorial concedido a países com emergências alimentares agudas, como, por exemplo, os do Chifre da África, o aumento substancial no financiamento humanitário e de desenvolvimento, o apoio à exportação de grãos da Ucrânia e da Rússia, inclusive por meio da Iniciativa do Mar Negro de Comércio de Grãos, a facilitação do comércio internacional de alimentos aberto, justo, transparente, não discriminatório e baseado em regras, e o fortalecimento da cooperação entre doadores e agentes importantes na área de segurança alimentar, como a ONU, a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, na sigla em inglês), o Programa Mundial de Alimentos (PMA), bancos multilaterais de desenvolvimento, entre outras entidades;
- 2) preparar-se para futuras crises de segurança alimentar e preveni-las: nesse eixo, os países se comprometeram a aumentar a transparência do mercado e a estar melhor preparados para crises alimentares, por meio de medidas como o fortalecimento do Sistema de Informações do Mercado Agrícola (AMIS, na sigla em inglês), o apoio aos trabalhos do Conselho Internacional de Grãos (IGC, na sigla em inglês) e o apoio à implementação de estratégias já existentes em instituições, como o Banco Mundial, e grupos, como a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês), e também destacaram a necessidade de se desenvolver entendimentos compartilhados sobre as ações recomendadas em tempos de crise; e

⁵⁴⁹ As Parcerias de Transição Justa de Energia são mecanismos adotados pelo G7 de financiamento de projetos de energia limpa junto a países de baixa e média renda, visando à descarbonização da economia global. Entre os países com os quais o G7 celebrou esse tipo de parceria estão Índia, Indonésia, África do Sul e Senegal.

⁵⁵⁰ A iniciativa foi lançada em maio de 2022, tendo sido proposta pelos EUA no seio de reunião ministerial sobre segurança alimentar global realizada na sede da ONU, em Nova York. Quase uma centena de países aderiu ao *roadmap*, incluindo o Brasil.

⁵⁵¹ Segundo a ONU, cerca de 828 milhões de pessoas se encontravam em situação de fome no mundo em 2021.

- 3) alcançar a segurança alimentar global resiliente e a nutrição para todos: os países se comprometeram a trabalhar juntos para alcançar os ODS até 2030, o que inclui a construção de sistemas alimentares resilientes, sustentáveis, eficientes e inclusivos, enfatizaram a relevância da adaptação e da mitigação das mudanças do clima sobre a agricultura, assim como a forte inter-relação entre agricultura e biodiversidade, elencando diversas medidas a serem tomadas a fim de se alcançar a fome zero (ODS 2), como uma maior coordenação entre atores como FAO, PMA e Comitê de Segurança Alimentar Mundial (CFS, na sigla em inglês)⁵⁵², a alavancagem de métodos integrados, como a Iniciativa Resiliente das Agências com sede em Roma⁵⁵³, e a incorporação de metas de nutrição em políticas públicas de agricultura, saúde e etc. No que tange ao desenvolvimento de sistemas agrícolas e alimentares mais resilientes e sustentáveis, o G7 e os países convidados acordaram em medidas como a construção de parcerias durante o Momento de Avaliação da Cúpula das Nações Unidas sobre Sistemas Alimentares (UNFSS+2, na sigla em inglês)⁵⁵⁴, em julho de 2023, o apoio a atividades de médio e longo prazo, como aumento do investimento em sistemas alimentares, incluindo à agroecologia, a pequenos proprietários e a agricultores marginais, e o apoio à produção local e a um uso eficiente de fertilizantes. Foram citados ainda pontos como a Agenda Africana para a Segurança Alimentar e Nutricional⁵⁵⁵, o Acordo da OMC sobre Subsídios à Pesca, adotado na 12ª Conferência Ministerial da OMC, e esforços para redução da perda e do desperdício de alimentos.

A importância das cúpulas anuais do G7 deve-se não apenas às reuniões multilaterais realizadas entre os países-membros do grupo e os países convidados, no bojo da agenda oficial do encontro, mas também às muitas reuniões paralelas que costumam ser feitas. Ganham destaque, nesse sentido, as conversas trilaterais realizadas entre Kishida, Biden e o presidente da Coreia do Sul, Yoon Suk Yeol, que tiveram como principais pontos de discussão o programa nuclear norte-coreano e as tensões geopolíticas com a China. De igual relevância foi o encontro realizado entre os líderes dos quatro países que compõem o Diálogo de Segurança Quadrilateral (QUAD): EUA, Japão, Índia e Austrália. O primeiro-ministro da Austrália, Anthony Albanese, presidiu a reunião e falou, em seu discurso, da importância de se garantir um Indo-Pacífico “livre e aberto” – mesma terminologia empregada no Comunicado dos Líderes do G7. Segundo a Casa Branca, discutiram-se, no encontro do QUAD, temas como tecnologia digital, infraestrutura e segurança marítima.

O Brasil foi um dos países convidados à 49ª Cúpula do G7. Lula é o único presidente brasileiro que já participou de reuniões do G7, tendo estado em sete cúpulas do grupo: anteriormente em 2003, 2005, 2006, 2007, 2008 e 2009. Além de assinar a Declaração de Ações de Hiroshima para Segurança Alimentar Global Resiliente, Lula participou de três sessões temáticas. A primeira sessão de trabalho tinha o tema “Trabalhando juntos para enfrentar múltiplas crises”, e, nela, Lula afirmou que “o mundo hoje vive uma sobreposição de múltiplas crises” e pediu por “mudanças de mentalidade” para enfrentar as ameaças atuais. Na segunda sessão, intitulada “Esforços compartilhados em prol de um planeta sustentável”, o presidente brasileiro,

⁵⁵² O CFS foi estabelecido em 1974, no seio da FAO, e reformado em 2009. Visa a atuar como plataforma internacional e intergovernamental para garantir segurança alimentar e nutrição para a todos.

⁵⁵³ Programa humanitário criado pelo Canadá, em parceria com a FAO e o PMA, a fim de prover assistência alimentar a cerca de 170 mil pessoas na RDC, na Somália e no Níger.

⁵⁵⁴ Trata-se do primeiro exame dos avanços obtidos na Cúpula dos Sistemas Alimentares, de 2021, realizado em Roma, em 2023.

⁵⁵⁵ A Agenda Africana para a Segurança Alimentar e Nutricional faz parte da Agenda 2063, lançada por ocasião do 50º aniversário da criação da Organização da União Africana (OUA), em 2013, para orientar os trabalhos da UA nos próximos 50 anos.

ao falar sobre a atual crise climática, ressaltou que “estamos próximos de um ponto irreversível”. Para Lula, há três desafios a serem enfrentados na agenda ambiental, todos de ordem política: a necessidade de maior valorização dos espaços legítimos e democráticos da governança global; a existência de um desequilíbrio da agenda climática, que supervaloriza os esforços de mitigação em detrimento das esferas de adaptação e de perdas e danos; e a importância de uma liderança mais ativa. Por fim, na sessão “Rumo a um mundo pacífico, estável e próspero”, o mandatário brasileiro refletiu acerca das questões de paz e segurança atuais, condenando a mera existência de armas nucleares e a violação da integridade territorial da Ucrânia.

Lula também realizou reuniões paralelas à agenda oficial do evento. O presidente brasileiro encontrou-se com os primeiros-ministros da Alemanha, da Austrália, do Japão e do Vietnã, com os presidentes de Comores, da França e da Indonésia, e com o secretário-geral da ONU, António Guterres. Entre os temas debatidos por Lula nessas reuniões, destacam-se expansão do comércio, investimentos, ciência e tecnologia, agenda de paz e segurança, cooperação em defesa e combate à mudança do clima. Merece destaque específico a proposta brasileira de criação de um grupo de cooperação entre os países que possuem mega-florestas, isto é, as nações amazônicas, a Indonésia e a República Democrática do Congo (RDC). A iniciativa recebeu o apoio do presidente da Indonésia, Joko Widodo, assim como de Guterres. O mandatário brasileiro encontrou-se ainda com um grupo de empresários japoneses e com representantes do Banco do Japão para Cooperação Internacional (JBIC, na sigla em inglês).

Lula não se encontrou, todavia, com o presidente da Ucrânia, Volodymyr Zelensky, em episódio bastante discutido na imprensa mas ainda não bem explicado. A Ucrânia não constava inicialmente dos países convidados (“invitees”) da Cúpula de Hiroshima, mas a presença de Zelensky era amplamente esperada⁵⁵⁶. Após recentes tensões nas relações Brasil-Ucrânia⁵⁵⁷, tentou-se organizar, em Hiroshima, um encontro entre os presidentes Lula e Zelensky, o que não ocorreu, segundo o Brasil, por incompatibilidade de agendas⁵⁵⁸.

Zelensky encontrou-se, em contrapartida, com o presidente dos EUA, Joe Biden, que, por sua vez, anunciou, na ocasião, a concessão de um pacote militar adicional à Ucrânia orçado em US\$ 375 milhões. Um dia antes do encontro, Biden já havia anunciado que os EUA passariam a permitir que países aliados vendam jatos F-16 às forças ucranianas e que prestariam assistência no treinamento necessário aos pilotos ucranianos. Zelensky encontrou-se ainda com os outros seis chefes de Estado e de Governo dos países-membros do G7, assim como com o primeiro-ministro indiano, Narendra Modi, e o presidente sul-coreano, Yoon Suk Yeol.

China e Rússia reagiram ao encontro do G7 em Hiroshima. O Ministério das Relações Exteriores de Pequim disse que o G7 estava empenhado em “difamar e atacar” a China. O embaixador do Japão na China foi chamado para prestar esclarecimentos, e a embaixada da China no Reino Unido protestou contra supostas calúnias proferidas pelo primeiro-ministro britânico,

⁵⁵⁶ A presença do presidente Zelensky em Hiroshima era largamente esperada tanto pelo fato de a Ucrânia já ter participado, previamente, de uma reunião virtual conduzida pelo G7 em fevereiro de 2023, quando se completou um ano da invasão russa, quanto pelo fato de Fumio Kishida ter visitado a Ucrânia em março e convidado Zelensky, naquele momento, a ir a Hiroshima.

⁵⁵⁷ Em abril de 2023, ao final de viagem à China, o presidente Lula disse que os EUA “deveriam parar de incentivar a guerra e começar a falar em paz”. A fala foi mal recebida por países ocidentais e pela Ucrânia. Em ocasiões posteriores, o presidente brasileiro adotou um tom mais pró-Ucrânia, condenando a violação da integridade territorial ucraniana, mas buscando manter a postura de neutralidade brasileira em relação ao conflito.

⁵⁵⁸ Segundo o governo brasileiro, foram oferecidos diversos horários para a realização do encontro e, ao final, chegou-se a um consenso, mas o presidente ucraniano não compareceu à hora marcada. Zelensky, em contrapartida, refutou a versão brasileira e disse que “alguma coisa não deu certo (...) mas definitivamente não foi por nossa causa”.

Rishi Sunak, em Hiroshima. No mesmo final de semana, o governo chinês anunciou que a empresa norte-americana produtora de *chips* Micron Technology não havia passado em testes de qualidade e segurança e que não poderia, portanto, fornecer seus produtos ao mercado chinês, em decisão que foi apontada por analistas como uma represália à posição adotada pelo G7 em Hiroshima. Do lado russo, as reações vieram do ministro das Relações Exteriores, Sergey Lavrov, para quem o G7 almeja uma “contenção dupla” da Rússia e China, assim como não só derrotar a Rússia no campo de batalha, mas também eliminar o país como um competidor geopolítico.

O Japão organizou, ainda, duas cúpulas virtuais, em fevereiro e em dezembro de 2023. Na segunda, os principais temas discutidos foram Ucrânia, Oriente Médio, Indo-Pacífico, apoio a economias em desenvolvimento e fortalecimento das instituições financeiras internacionais, mudança do clima, meio ambiente, energia, resiliência e segurança econômica, comércio, segurança alimentar, saúde e temas digitais.

iii. 2022 – Alemanha: Progress towards an equitable world

Em 2022, a Alemanha assumiu a presidência rotativa do G7 após o Reino Unido. Para a cúpula, em junho, a presidência alemã convidou os seguintes parceiros, que, segundo a anfitriã, compartilham dos valores de liberdade e Estado de Direito: África do Sul, Argentina, Índia, Indonésia e Senegal.

Entre os principais temas e resultados do encontro, deve-se destacar o anúncio pelos membros de apoio à Ucrânia, comprometendo-se a fornecer, pelo tempo que for necessário, apoio financeiro, humanitário, militar e diplomático (sanções à Rússia), além do financiamento do esforço de reconstrução de longo prazo, no montante de US\$ 645 milhões.

Também merece destaque a mudança do clima. O G7 anunciou o *Climate Club*, uma ambiciosa resposta global à mudança do clima, com financiamento de US\$ 100 bilhões anuais, destacando-se o apoio aos países mais vulneráveis. Além disso, seus membros assumiram a meta inédita de eletricidade de zero carbono até 2035 e renovaram o compromisso com o fim do uso de carvão como combustível.

Outros temas também foram objeto de atenção. Em matéria de financiamento da infraestrutura em países em desenvolvimento, lançou-se a PGII, por meio da qual o grupo prometeu mobilizar US\$ 600 bilhões em financiamentos até o ano de 2027. Em combate à fome, lançou-se a *Alliance for Global Food Security* (o lançamento ocorreu em reunião dos ministros de Desenvolvimento, em maio de 2022). A iniciativa conjunta dos membros do G7 e do Banco Mundial consiste em uma plataforma global contra a fome e a desnutrição, comprometida com a abertura dos mercados, o estímulo à produção global de alimentos e o escoamento das safras da Ucrânia. Na seara da segurança energética, assumiu-se compromisso com a transição para o fim da dependência dos hidrocarbonetos russos, a expansão das energias renováveis e o fim dos subsídios a combustíveis fósseis até o fim de 2022. Em saúde pública global, assumiu-se compromisso de disponibilização via *Access to COVID-19 Tools Accelerator* (ACT-A) superior ao do ano anterior. Além disso, estabeleceu-se o *G7 Pact for Pandemic Readiness* para a contenção tempestiva de pandemias e decidiu-se acerca do reforço do Fundo Global para a prevenção de HIV/AIDS, tuberculose e malária. Por fim, em relação a valores compartilhados, foi lançado o *Dashboard on Gender Gaps*, um mecanismo de monitoramento baseado na lógica de que a igualdade de gênero é um direito não apenas de homens e mulheres, mas, também, de pessoas trans e não binárias; os membros e países parceiros ainda abordaram o combate à desinformação e ameaças híbridas, à cleptocracia e à corrupção.

iv. 2021 – Reino Unido: *Building Back Better*

Em 2021, sob a presidência do Reino Unido, a cúpula de junho de 2021 contou com as lideranças de Austrália, Índia e Coreia do Sul, além da África do Sul, como convidados, em linha com os esforços britânicos em promover a criação de um D10 ou D11 (com os sul-africanos). No tema da saúde pública global, o G7 comprometeu-se a prover mais de um bilhão de doses de vacinas para países em desenvolvimento. Em relação ao meio ambiente, lançou o *G7 Nature Compact*, com metas até 2030 para enfrentar desafios quanto à mudança do clima, perda de biodiversidade e poluição dos oceanos. No que diz respeito especificamente à mudança do clima, os membros comprometeram-se com o fim do uso do carvão como combustível, tanto nos países-membros como nos países em desenvolvimento, mediante financiamento da transição energética. Na seara dos valores compartilhados, o presidente Joe Biden renovou os compromissos dos EUA com os valores do G7, afirmando que “*America is back at the table*”. Além disso, decidiu-se a criação do *Gender Equality Advisory Council* (GEAC). Os países ainda assumiram compromisso com a meta de no mínimo 15% de imposto para firmas multinacionais, para evitar evasão tributária. Por fim, o G7 endossou proposta americana chamada *Build Back Better World* (B3W), para mobilizar investimentos em infraestrutura para países em desenvolvimento, com quatro áreas prioritárias: clima, igualdade de gênero, saúde e segurança sanitária; e tecnologia digital. Tratar-se-ia de uma alternativa democrática à Iniciativa do Cinturão e da Rota (BRI, na sigla em inglês), da China.

XI. Instituições financeiras do BRICS

a) Novo Banco de Desenvolvimento (NDB)

O Novo Banco de Desenvolvimento (NDB, na sigla em inglês), cujo acordo constitutivo foi assinado em 2014 e entrou em vigor em 2015, tem como objetivo mobilizar recursos para projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável nos BRICS e em outros países em desenvolvimento. O capital autorizado do NDB é de US\$ 100 bilhões, e o capital subscrito é de US\$ 50 bilhões, o que significa dizer que há margem previamente autorizada para futuras ampliações. O capital subscrito de US\$ 50 bilhões (divididos em partes iguais para cada um dos fundadores – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) é a quantia efetivamente à disposição inicialmente. Este montante subscrito foi dividido entre ações integralizadas (US\$ 10 bilhões) e ações exigíveis (US\$ 40 bilhões) dos fundadores, também divididos em partes iguais entre os fundadores.

Ele é o primeiro banco de desenvolvimento multilateral universal pós-Bretton Woods. Qualquer Estado-Membro da Organização das Nações Unidas (ONU) poderá pleitear ingresso no NDB. O próprio nome do Banco, ao não incluir a expressão “BRICS”, foi deliberadamente concebido para expressar a abertura aos demais países. Caberá ao Conselho de Governadores (*Board of Governors*) determinar o momento e as condições de adesão de novos membros à instituição financeira, seja na qualidade de membro tomador de empréstimos (em princípio, países em desenvolvimento), seja na de não tomador (países desenvolvidos). Quaisquer aumentos futuros no capital social do banco, entretanto, não poderão reduzir o poder de voto dos BRICS abaixo de 55% do poder de voto total, o que lhes assegurará maior voz dentro da instituição.

Em relação aos membros não fundadores, o Acordo Constitutivo estabelece que eles terão “tetos” de participação individual de 7% do poder de voto total do NDB. Os atuais membros não fundadores são Bangladesh (16 de setembro de 2021, com US\$ 942 milhões de capital subscrito), Emirados Árabes Unidos (4 de outubro de 2021, com US\$ 556 milhões de capital subscrito) e Egito (20 de fevereiro de 2023, com US\$ 1,196 bilhão de capital subscrito). O Uruguai já foi aceito pelo Conselho de Governadores, mas ainda necessita depositar seu instrumento de acesso.

Os membros não tomadores de empréstimos – economias desenvolvidas – também terão um limite coletivo máximo de 20% de participação. O fato de os países ricos não poderem tomar recursos emprestados não retira o incentivo de adesão, já que, uma vez sócios da nova instituição, receberão juros pelos empréstimos concedidos.

A estrutura institucional do NDB assemelha-se aos arranjos existentes em outros bancos de financiamento ao desenvolvimento. Assim como nos demais organismos, a principal instância decisória do banco será o Conselho de Governadores, formada pelos ministros das Finanças dos países-membros. O Conselho de Diretores (*Board of Directors*) é o responsável, por sua vez, pela condução das operações gerais do Banco. Já o Presidente conduz, com a ajuda de quatro vice-presidentes, os negócios ordinários. Outra novidade foi a decisão de estabelecer regras que permitissem rotatividade entre os membros fundadores tanto na Presidência quanto nas Vice-Presidências do Banco. O presidente e os quatro vice-presidentes terão mandatos de cinco anos, não renováveis.

O desenho institucional do NDB, em termos de estrutura e composição de cargos, reflete, em grande medida, o equilíbrio de forças entre os membros fundadores: a China ficou com a sede do Banco (Xangai), a África do Sul assegurou o primeiro Centro Regional (Joanesburgo), a Índia

indicou o primeiro presidente do NDB, a Rússia, o primeiro presidente do Conselho de Governadores, e o Brasil, o primeiro presidente do Conselho de Diretores.

Em 2016, houve a emissão das primeiras *green bonds* do Banco. Em 2017, foi aberto o Centro Regional em Joanesburgo. Em dezembro de 2018, recebeu *status* de observador na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU). Em 2020, o diplomata brasileiro Marcos Troyjo assumiu como presidente do Banco, e foi publicado o decreto legislativo que aprova o Acordo de Sede do Escritório Regional do NDB em São Paulo, com subescritório em Brasília (trata-se do segundo escritório regional do NDB, o primeiro nas Américas). O decreto presidencial promulgando o Acordo de Sede foi publicado em novembro de 2021. Também já foi estabelecido o Centro Regional Eurasiático do NDB, em Moscou, na Rússia. Em 2022, foi estabelecido um escritório regional na Índia. Em votação virtual do Conselho de Governadores, a ex-presidente da República Dilma Rousseff foi eleita de maneira unânime para a presidência do NDB, substituindo Troyjo. A posse da ex-presidente aconteceu em 13 de abril de 2023, durante a viagem do presidente Lula à China. A Rússia indicou que abrirá mão de indicar um nacional para a presidência, para que Rousseff cumpra um novo mandato a partir de 2025.

Até dezembro de 2024, o NDB já aprovou 112 projetos (sendo 17 concluídos e doze cancelados). Três projetos brasileiros já foram concluídos: a assistência emergencial da COVID-19, um projeto de proteção ambiental e um projeto de financiamento de geração e transmissão de energias renováveis. Há outros vinte projetos brasileiros aprovados: quatro de infraestrutura de transportes, um de infraestrutura social, um de energia limpa e eficiência energética e dois de água e saneamento, além de outro relacionado à assistência emergencial da COVID-19 e onze multissetoriais. Em maio de 2024, o NDB anunciou⁵⁵⁹ a destinação de recursos para empréstimo no valor de US\$ 1,115 bilhão, o equivalente a R\$ 5,7 bilhões para a reconstrução da economia e da infraestrutura dos municípios e para o fortalecimento do setor produtivo no Rio Grande do Sul, em meio à crise humanitária decorrente das chuvas que atingiram o estado. Os investimentos serão desembolsados em conjunto com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Banco do Brasil e o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE) para projetos de proteção ambiental; infraestrutura; água e saneamento básico; prevenção de desastres; infraestrutura agrícola, projetos de armazenagem e infraestrutura logística; desenvolvimento e mobilidade urbana e recursos hídricos.

Em agosto de 2023, o NDB emitiu pela primeira vez papéis no mercado de títulos da África do Sul, utilizando-se do rand sul-africano, como parte da estratégia de promover as moedas locais e criar independência em relação ao dólar.

b) Arranjo Contingente de Reservas (ACR)

O Arranjo Contingente de Reservas (ACR), cujo tratado de estabelecimento foi assinado em 2014 e entrou em vigor em 2015, foi concebido para reforçar a rede global de proteção financeira e para complementar os arranjos monetários e financeiros internacionais existentes, contribuindo para prevenir pressões de curto prazo no balanço de pagamentos, fornecer apoio

⁵⁵⁹ Em junho, durante missão do vice-presidente Geraldo Alckmin à China, em reunião com a presidente do NDB, Dilma Rousseff, formalizou-se a destinação de US\$ 495 milhões do banco para a reconstrução do estado (o equivalente a R\$ 2,6 bilhões). Além dos recursos oriundos diretamente do NDB, tomadores como BNDES, Banco do Brasil e BRDE disponibilizarão outros US\$ 620 milhões, totalizando US\$ 1,115 bilhão (R\$ 5,75 bilhões) em investimentos. Alckmin e Dilma também trataram de temas como transição verde, crescimento econômico e as prioridades brasileiras na presidência do G20.

mútuo e reforçar a estabilidade financeira. O total de recursos comprometidos inicialmente ao ACR foi de US\$ 100 bilhões, com os seguintes compromissos individuais:

- 1) China: US\$ 41 bilhões;
- 2) Brasil: US\$ 18 bilhões;
- 3) Rússia: US\$ 18 bilhões;
- 4) Índia: US\$ 18 bilhões; e
- 5) África do Sul: US\$ 5 bilhões.

Os recursos comprometidos ficam em propriedade e posse das partes e, quando solicitado acesso a esses recursos, este será feito por *swap* cambial. O acesso das partes aos recursos estará sujeito a limites máximos, que serão iguais a um múltiplo do compromisso individual de cada Parte, conforme estabelecido abaixo:

- 1) China: multiplicador de 0,5 – limite máximo de US\$ 20,5 bilhões;
- 2) Brasil: multiplicador de 1 – limite máximo de US\$ 18 bilhões;
- 3) Rússia: multiplicador de 1 – limite máximo de US\$ 18 bilhões;
- 4) Índia: multiplicador de 1 – limite máximo de US\$ 18 bilhões; e
- 5) África do Sul: multiplicador de 2 – limite máximo de US\$ 10 bilhões.

Dos recursos para o ACR, 70% estão vinculados à existência de acordo da parte solicitante com o Fundo Monetário Internacional (FMI). Não há registro preciso sobre eventual recurso de algum dos integrantes ao ACR.

XII. Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (BAII)

O Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (BAII) é um banco multilateral de desenvolvimento cuja missão, de acordo com o *site* oficial, é financiar a “*Infrastructure for Tomorrow*” (i4t), o que significa uma infraestrutura centrada na sustentabilidade. Atualmente, o BAII tem 98 membros (48 regionais e 50 não regionais) e doze *prospective members*, Estados que buscam tornar-se membros do banco. Entre os membros atuais, 40 estão na Ásia, 25 na Europa, 18 na África, oito na Oceania, seis na América do Sul e um na América do Norte⁵⁶⁰. Os dez países com maior poder de voto, em ordem decrescente, são China, Índia, Rússia, Alemanha, Coreia do Sul, Austrália, França, Indonésia, Reino Unido e Turquia.

O BAII iniciou suas operações após a entrada em vigor do seu Acordo, em dezembro de 2015, após a 10ª ratificação de Estados que detinham um total de 50% do capital social autorizado inicial do banco (US\$ 100 bilhões), o equivalente a dois terços do capital do Banco Asiático de Desenvolvimento (BAD) e cerca de metade do Banco Mundial.

A criação do BAII foi oficialmente proposta pela China, em 2013, durante uma visita do presidente Xi Jinping à Indonésia. Naquele contexto, havia certa frustração do governo chinês com o ritmo de reforma das instituições financeiras multilaterais, e o BAII era visto como uma forma de complementar o sistema financeiro global. Em termos regionais, o BAII foi concebido como um meio de contrabalançar a influência nipo-americana na concessão de crédito para o desenvolvimento asiático, por meio do BAD. Até março de 2015, a China tinha cerca de 5% de direito de voto no BAD, enquanto Estados Unidos (EUA) e Japão tinham 13% cada.

Em 2014, durante uma cerimônia em Pequim, o BAII foi oficialmente lançado, com a presença de representantes de 21 países, entre eles Índia, Tailândia e Malásia. Entre as principais ausências, naquele momento, ressaltam-se as de Austrália, Indonésia e Coreia do Sul. Posteriormente, os três países ingressaram no BAII. Em 2015, quando o Reino Unido buscou aderir ao BAII, a decisão foi criticada por Washington, que ressaltou os riscos de uma política de acomodação em relação à China.

O posicionamento oficial norte-americano em relação ao BAII pode ser identificado, de forma mais clara, em uma declaração do Conselho de Segurança da Casa Branca ao jornal britânico *The Guardian*, após a adesão britânica ao BAII: “*Our position on the AIIB remains clear and consistent. The United States and many major global economies all agree there is a pressing need to enhance infrastructure investment around the world. We believe any new multilateral institution should incorporate the high standards of the World Bank and the regional development banks. Based on many discussions, we have concerns about whether the AIIB will meet these high standards, particularly related to governance, and environmental and social safeguards [...] The international community has a stake in seeing the AIIB complement the existing architecture, and to work effectively alongside the World Bank and Asian Development Bank*”.

Com sede em Pequim, o BAII tem quatro instituições principais: o Conselho de Governadores (*Board of Governors*), o Conselho de Diretores (*Board of Directors*), o *Senior Management Team* e o *International Advisory Panel*. O Conselho de Governadores, composto por um representante de cada Estado-Membro, reúne-se uma vez ao ano e é responsável pela tomada de decisão do BAII. Composto por doze governadores, que representam mais de um membro, o Conselho de Diretores é responsável pelas ações operacionais do dia a dia do BAII. O *Senior Management Team* é integrado pelo presidente do BAII, cinco vice-presidentes e quatro

⁵⁶⁰ Em junho de 2023, o Canadá anunciou que estaria suspendendo sua participação no BAII, em razão de alegadas interferências do Partido Comunista Chinês (PCCh) na administração e no funcionamento do banco.

conselheiros. O *International Advisory Panel* dá suporte ao *Senior Management Team* em questões relacionadas à estratégia e a temas operacionais. O presidente do BAI é eleito para um mandato de cinco anos, com direito a reeleição. O chinês Jin Lique é o atual e primeiro presidente do BAI, eleito em 2015 e reeleito em 2020.

O BAI já aprovou 303 projetos em 37 membros (28 projetos incluem mais de um membro) até dezembro de 2024, que deverão mobilizar cerca de US\$ 58 bilhões em investimentos. Há 68 projetos propostos aguardando aprovação. O BAI tem três metas principais, em termos de projetos:

- 1) até 2025, ter 50% dos projetos direcionados para o financiamento climático, em conformidade com as diretrizes do Acordo de Paris;
- 2) até 2030, ter 50% dos projetos direcionados para o financiamento da iniciativa privada; e
- 3) até 2030, ter 30% dos projetos financiando infraestruturas transfronteiriças.

Esses objetivos alinham-se com a proposta de i4t, que é baseada em compromissos sociais, econômicos e ambientais. O Banco pode financiar projetos em países fora da Ásia, desde que a iniciativa produza benefícios significativos para a região, como a conectividade física e o comércio com a Ásia, promova bens globais ou gere benefícios de desenvolvimento sustentável próximos (em termos geográficos) da Ásia.

Em 2015, o Brasil foi um dos 50 países que assinou o Acordo Constitutivo do BAI, tornando-se um dos membros fundadores do banco, juntamente com todos os demais membros do BRICS. Em 2020, o Senado aprovou o texto do acordo. Em 2021, foi promulgado pelo Decreto nº 10.801. Na ocasião da fundação do BAI, o Brasil comprometeu-se com um aporte inicial no valor de US\$ 3,18 bilhões. Entretanto, na exposição de motivos ao Senado, o Itamaraty explicou que as limitações fiscais tinham levado à reavaliação do nível de participação brasileira. O novo montante de ações comunicado pelo Ministério das Relações Exteriores foi reduzido para US\$ 5 milhões (cerca de 0,157% do valor inicial). O relator do projeto de decreto legislativo, senador Jean Paul, ressaltou que, entre os membros extrarregionais do banco, o único país que até então havia comprometido menos capital que o Brasil foi Malta, com US\$ 172 milhões, defendendo que o Brasil aumentasse seu aporte, o que não aconteceu. Atualmente, o País tem o 63º maior poder de voto junto ao BAI (o mesmo da África do Sul). Entre os dez membros do *Senior Management Team*, o brasileiro Alberto Ninio exerce a função de conselheiro-geral.

Já foram aprovados três projetos do BAI para o Brasil. Em janeiro de 2022, foi aprovado o primeiro projeto, de US\$ 100 milhões em fundos de repasse ao Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG), para financiar empresas ou instituições mineiras que operem em áreas relacionadas a energia renovável ou a infraestrutura que busquem conectar o Brasil à Ásia. Em 2023, foram aprovados outros dois projetos. O primeiro, de US\$ 200 milhões, foi um empréstimo para o BTG, para financiar o desenvolvimento de energia sustentável no Brasil. O segundo, de US\$ 50 milhões, foi um empréstimo a um fundo da Vinci Infraestrutura Gestora de Recursos Ltda, para o financiamento de soluções de baixo carbono nos setores de energia e água.

XIII. Fórum Econômico Mundial (WEF)

a) Aspectos gerais

O Fórum Econômico Mundial (*World Economic Forum* – WEF) é uma organização não governamental internacional sediada em Genebra. Fundada em 1971, reúne líderes empresariais, políticos, acadêmicos e outras personalidades influentes de todo o mundo para discutir questões econômicas, políticas e sociais globais. Segundo sua missão, no atual contexto mundial de crescentes desafios e complexidades, o WEF se afirma como “um novo tipo de instituição” demandada pelo sistema internacional em sentido amplo, com a habilidade, o empreendedorismo e a confiança de todos os *stakeholders* para reunir as pessoas com o poder necessário para empreender mudanças reais, atingir entendimento mútuo e empatia, alcançar acordos, gerar iniciativas e ações onde preciso. Trata-se de uma plataforma que se almeja capaz de reunir esses atores globais para tais fins, afirmando-se como única nesse sentido por ser “imparcial”, “global”, “holística” e “voltada para o futuro”, com foco principal em três dimensões e suas intersecções:

- 1) dominar a Quarta Revolução Industrial⁵⁶¹;
- 2) resolver os problemas dos bens comuns globais; e
- 3) abordar questões de segurança global.

Não se afirma, portanto, como mera organizadora de conferências, mas, sim, como uma promotora de reuniões produtivas de efeito de longo prazo. Apesar de o WEF autodenominar-se como “*the International Organization for Public-Private Cooperation*”, ele não é uma organização intergovernamental: trata-se de uma instituição da sociedade civil. Embora a entidade trabalhe em colaboração com governos de todo o mundo, ela não tem um *status* oficial intergovernamental e não é responsável por estabelecer políticas públicas ou tomar decisões governamentais.

O WEF realiza quatro grandes reuniões anuais:

- 1) A Reunião Anual do Fórum Econômico Mundial (*WEF Annual Meeting*), realizada no início de cada ano em Davos-Klosters, na Suíça, reunindo líderes mundiais para discutir questões críticas que afetam o mundo, como mudança do clima, desenvolvimento sustentável, segurança cibernética, inovação e igualdade econômica – cada edição é organizada em cerca de 500 sessões distribuídas no decorrer de cinco dias, reunindo mais de três mil participantes, de mais de 110 países, além da cobertura de mais de 500 jornalistas;
- 2) A Reunião Anual dos Novos Campeões (*Annual Meeting of the New Champions*), realizada na República Popular da China (RPC), é a reunião anual do WEF sobre inovação, ciência e tecnologia e conhecida informalmente como “Davos de verão”;
- 3) A Reunião Anual dos Conselhos do Futuro Global (*Annual Meeting of the Global Future Councils*), realizada nos Emirados Árabes Unidos, procura reunir a comunidade líder global de conhecimento para discutir ideias sobre os principais desafios globais atuais; e
- 4) A Reunião de Estratégia da Indústria (*Industry Strategy Meeting*) reúne diretores de estratégia de diversos setores para discutir agendas e como as indústrias podem passar da mera gestão da mudança para o pioneirismo.

⁵⁶¹ A Quarta Revolução Industrial, também designada como Indústria 4.0 ou 4IR, na sigla em inglês, é uma expressão que designa os efeitos do rápido avanço das tecnologias, indústrias e padrões sociais em curso no século XXI, devido ao aumento da interconectividade e da automação de processos. O termo também engloba inovações tecnológicas em diversas áreas como computação, genética e robótica. Esse conceito foi popularizado por Klaus Schwab no artigo *Mastering the Fourth Industrial Revolution* para a revista *Foreign Affairs* em 2015, e foi o tema do WEF de 2016.

Além disso, há reuniões regionais e focadas em países (*national strategy days*) realizadas ao longo do ano em diferentes partes do mundo que se debruçam sobre questões regionais e locais. Há ainda um programa contínuo de *workshops*, seminários e encontros sobre questões relevantes, também transmitido por plataforma própria do WEF, o *TopLink*, consolidados nos *Transformation Maps*, que permitem aos seus membros colaborarem em projetos e iniciativas. Também realiza pesquisas e produz relatórios sobre temas como competitividade global, tecnologia e inovação, sustentabilidade e riscos globais. A organização também tem iniciativas para promover o empreendedorismo social⁵⁶², a inclusão financeira e a educação. O WEF também tem uma rede de comunidades, que são grupos temáticos que se concentram em áreas como tecnologia, saúde, meio ambiente, energia e educação, divididos basicamente em *Business*, Jovens Líderes, Governos e Organizações Internacionais, Ciência e Academia, Sociedade Civil e Mídia.

O WEF é liderado pelo fundador e diretor-executivo do Fórum, Klaus Schwab. Ele é assistido por um Conselho Administrativo (*Managing Board*), presidido por Borge Brende, composto atualmente por oito membros (*directors*), que atua como órgão executivo do Fórum, e por um Conselho de Curadores (*Board of Trustees*), composto atualmente por 29 membros, no qual se procura manter certo equilíbrio entre representantes da comunidade empresarial, líderes de organizações internacionais e da sociedade civil, que supervisionam o trabalho do Fórum na promoção de uma “verdadeira cidadania global”. As atividades são conduzidas pelo Comitê Executivo (*Executive Committee*), composto por 36 diretores (*heads*), que lidera o trabalho de mais de 800 pessoas em todo o mundo e tem escritórios em Genebra, Nova York, Tóquio, Pequim e São Francisco. A organização é financiada por cerca de mil empresas parceiras, tipicamente empresas globais com mais de US\$ 5 bilhões de faturamento anual, que pagam quotas de membresia, de patrocínio de eventos, espaço de participação em eventos, ingressos, entre outras formas de contribuição⁵⁶³. O WEF era observador do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) até 2012, quando perdeu esse *status*, devido a atrasos na entrega de relatório de suas atividades pertinentes à Organização das Nações Unidas (ONU) de quatro em quatro anos. Em 2019, WEF e ONU assinaram uma “Acordo-Quadro de Parceria Estratégica” para acelerar a implementação da Agenda 2030, criticado por diversas entidades da sociedade civil como espécie de *lobby* corporativo no sistema onusiano – há parcerias com outras instâncias do sistema, como o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA).

b) Breve histórico

Em 1971, foi inicialmente fundada como empresa privada e com fins lucrativos, sob o nome de *European Management Forum*, e realizou um primeiro simpósio convidando cerca de 450 empresários europeus, com o patrocínio da Comissão Europeia e de associações empresariais, com o objetivo promover o pensamento empresarial europeu e discutir maneiras de adaptação das empresas europeias com o crescimento e as inovações da economia norte-americana, focando-se

⁵⁶² Desde 2000, o WEF tem promovido modelos de empreendedorismo social, em colaboração com a Fundação Schwab para o Empreendedorismo Social. Empreendedores selecionados são convidados a participar dos encontros regionais e das reuniões anuais do WEF.

⁵⁶³ Em 2022, o WEF registrou uma receita de cerca de US\$ 407 milhões. O modelo de negócios do WEF é baseado em uma combinação de receitas geradas por eventos (as taxas de admissão são da ordem de US\$ 20 mil dólares por pessoa em Davos), parcerias com empresas (o nível patrocínio começa na ordem de US\$ 50 mil dólares até mais de US\$ 600 mil dólares anuais) e receitas provenientes de projetos e iniciativas temáticas. Como entidade sem fins lucrativos, qualquer receita gerada é reinvestida em suas atividades. A organização tem uma estrutura de custos que inclui despesas relacionadas a salários, produção de eventos e despesas operacionais.

em gestão empresarial. Em 1972, contou com a presença, pela primeira vez, de um chefe de Governo⁵⁶⁴. O colapso do sistema financeiro de Bretton Woods, notadamente o modelo de câmbio fixo baseado na paridade dólar-ouro, e a Guerra do Yom Kippur alçaram as discussões para temas econômicos e estratégicos globais, de modo que, já em 1974, líderes políticos foram convidados pela primeira vez para o WEF.

Em 1987, foi reestruturada como uma entidade sem fins lucrativos, sob o nome atual de WEF. Essa mudança ocorreu para refletir melhor sua missão de promover a cooperação global em questões econômicas e sociais, de modo autônomo e imparcial. O WEF, como fórum de alto nível, de crescente atenção internacional e independente de governos, foi palco de eventos políticos significativos⁵⁶⁵. Em 2015, o WEF foi formalmente reconhecido como uma organização não governamental internacional – uma organização público-privada com *status sui generis* na legislação da Suíça. Em 2021, a reunião anual em Davos foi cancelada devido à pandemia de COVID-19⁵⁶⁶. O evento presencial foi retomado em 2022, mas no mês de maio. Em 2023, retornou-se ao cronograma habitual de realização em janeiro.

O WEF é um evento exclusivo para participantes registrados, e os custos de participação variam dependendo do tipo de inscrição e do nível de acesso que a pessoa deseja ter. Não há informações disponíveis sobre o custo específico para assistir a apenas uma palestra ou a um dia de sessões. Normalmente, os participantes devem se inscrever para o evento completo, que dura vários dias, ou para uma categoria específica de participação, com respectivos níveis de acesso. Apesar de a participação no WEF ser voltada para líderes empresariais, políticos e especialistas em diversas áreas, e não para o público em geral, como forma de democratização de acesso, parte do evento é transmitida gratuitamente pelo *site* do WEF, YouTube e outras plataformas digitais.

c) Principais resultados:

No decorrer de mais de 50 edições da reunião anual, destacam-se como alguns dos principais resultados e realizações da organização:

- 1) Plataforma global de *networking* político e de negócios: a maior realização da organização é consolidar-se como o maior e mais importante espaço de *networking* da elite financeira e política internacional, já em uma era pré-digital;
- 2) Iniciativas temáticas e reuniões regionais: incluindo o WEF sobre a África, o WEF sobre o Oriente Médio e Norte da África, o WEF sobre a América Latina e muitos outros, que

⁵⁶⁴ Primeiro-ministro Pierre Werner, de Luxemburgo.

⁵⁶⁵ São exemplos: a Declaração de Davos de 1988 entre Grécia e Turquia; a primeira reunião ministerial entre representantes das duas Coreias em 1989; encontro, também em 1989, dos chefes de governos das duas Alemanhas para discutir sobre a reunificação; o primeiro encontro público no exterior, em 1992, entre o presidente sul-africano de Klerk e Nelson Mandela, marco da transição política do país; e, em 1994, a celebração de uma proposta de acordo sobre Gaza e Jericó entre Shimon Peres e Yasser Arafat. Outro destaque emblemático foi a participação de Xi Jinping na edição de 2017, a primeira de um líder chinês na reunião anual em Davos, em que o mandatário fez uma vigorosa defesa da globalização e do livre comércio, em meio a crescente disputa comercial com os EUA, às vésperas do início do mandato de Trump, que já se anunciava nos discursos da campanha presidencial em 2016.

⁵⁶⁶ Em 2020, a reunião anual do WEF aconteceu normalmente em Davos entre os dias 20 e 24 de janeiro, enquanto o surto viral ainda não era reconhecido como “emergência de saúde pública de importância internacional” (30 de janeiro) ou “pandemia” (11 de março). Já no contexto da crise sanitária, em junho de 2020, o Príncipe de Gales e o chefe do WEF lançaram uma iniciativa pedindo que a pandemia fosse encarada como uma chance para o que eles chamaram de um *Great Reset* da economia global: “A pandemia representa uma rara mas estreita janela de oportunidade para refletir, reimaginar e redefinir nosso mundo para criar um futuro mais saudável, justo e próspero”, disse Schwab.

abordam questões específicas e fornecem uma plataforma para diálogos. Anualmente, cerca de dez reuniões regionais são promovidas, e, apesar de a combinação de países anfitriões mudar a cada ano, China e Índia recebem eventos anualmente;

- 3) Iniciativa 2030 e Comunidade de Jovens Líderes Globais: comunidade do WEF formada por líderes com menos de 40 anos de idade de todo o mundo e de diferentes disciplinas e setores. Os mais de mil membros trabalham na Iniciativa 2030, de criação de um plano de ação que traça uma visão de como o mundo será em 2030;
- 4) Programa Pioneiro em Tecnologia: desde 2003, o programa reconhece empresas que projetaram e desenvolveram tecnologias inovadoras. Cerca de 40 empresas são premiadas anualmente. O programa é integrado à agenda temática do WEF;
- 5) Parcerias público-privadas (PPP): o WEF promove PPPs para abordar desafios globais, incluindo a Agenda Global para o Desenvolvimento Sustentável. Na reunião de 2002, foi lançada por Kofi Annan a Iniciativa de Saúde Global, para lidar com assuntos como HIV/AIDS, tuberculose, malária e sistemas de saúde. Em 2017, no WEF foi lançada a Coalizão para Inovações em Preparação para Epidemias (CEPI, na sigla em inglês). Outras iniciativas abordam temas como educação, água, meio ambiente, corrupção, etc.; e
- 6) Pesquisas e relatórios: uma série de publicações fornecem *insights* sobre questões econômicas e sociais, como o Relatório de Riscos Globais⁵⁶⁷, o Relatório de Lacuna de Gênero Global e o Relatório de Competitividade Global⁵⁶⁸.

d) Principais críticas

Apesar de ter uma atuação importante na promoção do diálogo e da cooperação internacional em temas relevantes para o desenvolvimento global, o WEF também é alvo de críticas. Dentre as principais, destacam-se: falta de transparência em relação a suas atividades, tomada de decisões, escolha de participantes, veículos de mídia para a cobertura do evento, agenda, qualidade de sua governança e resultados financeiros; influência excessiva de grandes cooperações, incluindo prática de *lobby*, captura de agenda internacional e falta de representatividade, inclusive em termos de gênero, raça, renda e origem; limitação na participação de países em desenvolvimento; falta de resultados concretos; alto custo de participação, além dos altos custos de segurança pública, ambiental e social, incluindo o *status* de isenção de impostos da organização; e parcialidade sobre alguns temas, como a questão israelo-palestina (rejeitou condenar Israel, a fim de ser imparcial) em comparação com a guerra na Ucrânia (condenou a agressão russa).

Há eventos em Davos que ocorrem em paralelo à reunião anual do WEF, mas que não são organizados ou não fazem parte da programação oficial do evento. Esses eventos são geralmente organizados por outras entidades, como empresas de mídia, organizações não governamentais, instituições financeiras e governos. Existem diversos eventos que se apresentam como alternativas ou contraponto ao WEF em Davos, seja por abordarem temas semelhantes ou por terem uma abordagem crítica à reunião anual do Fórum, destacando-se manifestações “contra-Davos”, o *Open*

⁵⁶⁷ A edição de 2023 caracteriza a situação global atual de aumento de risco de *polycrisis*: “*Concurrent shocks, deeply interconnected risks and eroding resilience are giving rise to the risk of polycrises – where disparate crises interact such that the overall impact far exceeds the sum of each part.*”

⁵⁶⁸ Publicado entre 2004 e 2020, classificava os países com base em sua competitividade econômica sintetizada no Índice de Competitividade Global (ICG) e foi amplamente utilizado por governos, empresas e acadêmicos para avaliar o desempenho de economias.

*Forum Davos*⁵⁶⁹, o *Public Eye Awards*⁵⁷⁰ e o Fórum Social Mundial (FSM)⁵⁷¹. Há também outros eventos que concorrem com o WEF no mercado de feiras e eventos voltados para a elite política e corporativa mundial, uma espécie de “outros Davos”, como o *St. Petersburg International Economic Forum*⁵⁷² e o *Future Investment Initiative*⁵⁷³.

e) A 53ª edição da Reunião Anual do WEF, em 2023

A edição do encontro de 2023 em Davos ocorreu entre 16 e 20 janeiro com o tema “Cooperação em um Mundo Fragmentado”. Comércio, tecnologia, saúde e mudança do clima permearam as discussões e os temas abordados, entre os quais destacam-se: inteligência artificial (AI) aplicada na agricultura; segurança cibernética no setor de óleo e gás; iniciativas privadas de reflorestamento; lançamento da Aliança EDISON, de aceleração da inclusão digital; ajuda humanitária, como operações logísticas na Guerra da Ucrânia; o lançamento de uma nova Coalizão de Ministros do Comércio para o Clima. O evento contou com pronunciamentos do secretário-geral das Nações Unidas (SGNU), António Guterres, do presidente e da primeira-dama da Ucrânia, Volodymyr Zelensky (via *internet*) e Olena Zelenska (presencialmente).

f) A 54ª edição da Reunião Anual do WEF, em 2024

A edição de 2024, sob o tema “Reconstruindo a Confiança”, foi realizada entre 15 e 19 de janeiro, em Davos. O evento contou com a participação de altas autoridades governamentais, como os presidentes ucraniano Volodymyr Zelensky, israelense Isaac Herzog, francês Emmanuel Macron, argentino Javier Milei e colombiano Gustavo Petro. A China enviou uma grande delegação ministerial, chefiada pelo primeiro-ministro Li Qiang. Os EUA foram representados pelo secretário de Estado Antony Blinken, pelo conselheiro de Segurança Nacional Jake Sullivan e pelo enviado especial para o Clima John Kerry. A presidente da Comissão Europeia Ursula von der Leyen também participou da edição.

⁵⁶⁹ Lançado em 2003, o evento ocorre em Davos em paralelo ao WEF e é organizado por países em desenvolvimento e organizações não governamentais, como evento gratuito e aberto ao público, com o intuito de democratizar e, inicialmente, contrapor-se ao elitismo dos debates do WEF. Mais recentemente, mantém parcerias com a organização do WEF, integrando sua agenda oficial.

⁵⁷⁰ Realizado todos os anos entre 2000 e 2015, o evento e a premiação foram promovidos por organizações não governamentais, como a divisão suíça do Greenpeace. O foco do evento era servir de plataforma crítica a Davos e à globalização puramente orientada pelo lucro, com a celebração de responsabilidade social corporativa.

⁵⁷¹ O FSM um evento realizado anualmente em diferentes países, que reúne movimentos sociais, sindicatos, organizações não governamentais e outros grupos da sociedade civil, críticos ao modelo econômico e político dominante, para discutir alternativas e propostas de mudança, sob o *slogan* “Um outro mundo é possível”, para diminuição de desigualdades sociais causadas pela globalização, o neoliberalismo e o imperialismo. Caracteriza-se por ser não governamental e apartidário, apesar da participação de alguns partidos políticos e correntes partidárias em sessões de debate. A primeira edição do FSM aconteceu em 2001 em Porto Alegre (RS), que abordou quatro grandes temas (a produção de riquezas e a reprodução social; o acesso às riquezas e à sustentabilidade; a afirmação da sociedade civil e dos espaços públicos; e o poder políticos e a ética na nova sociedade) e expressamente se apresentou como uma oposição ao WEF. Depois das três primeiras edições, todas em Porto Alegre, decidiu-se que o FSM seria itinerante, podendo ser policêntrico (em 2006 ocorreu em três cidades diferentes: Caracas, Karachi e Bamako) ou descentralizado (em 2010, foi organizado em 27 eventos espalhados pelo mundo).

⁵⁷² “Davos da Rússia”, promovido pelo governo russo desde 1997.

⁵⁷³ “Davos no deserto”, organizado por um fundo soberano da Arábia Saudita desde 2017 em Riade.

g) O Brasil em Davos

Diversas empresas, empresários e autoridades brasileiras já participaram do WEF, incluindo os presidentes Fernando Henrique Cardoso (FHC, 1998), Luiz Inácio Lula da Silva (2003, 2005 e 2007), Dilma Rousseff (2014), Michel Temer (2018) e Jair Messias Bolsonaro (2019). Na edição de 2023, a participação brasileira contou com a presença do ministro da Fazenda, Fernando Haddad, e da ministra do Meio Ambiente e Mudança do Clima, Marina Silva, em evento intitulado “Brasil: um novo roteiro”, além de outros painéis, entrevistas e encontros com empresários e líderes políticos. A apresentação dos dois ministros demonstra a inter-relação da agenda econômica e ambiental para o Brasil. A imprensa repercutiu a participação como “equilibrada”, “uma apresentação sólida”, “convincente, porque não se prometeu nada”.

Haddad abordou os temas da reforma tributária e da sustentabilidade das contas públicas (voltar ao mesmo patamar de despesas e receitas de antes da crise da pandemia e, assim, zerar o déficit em até dois anos, com aumento da arrecadação e racionalização de despesas). Também falou sobre a valorização do salário-mínimo, a necessidade de políticas de crédito para o fomento do crescimento econômico e PPPs. Para o ministro, comércio, investimento e integração regional devem caminhar juntos, sobretudo na era de ausência de *boom* das *commodities*. Comentou sobre a estabilidade das instituições democráticas brasileiras. Quanto à Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), Haddad indicou que o País deseja seguir com as negociações para o ingresso e que pode fazer mudanças na proposta de adesão apresentada, sublinhando que a decisão final será tomada pelo presidente Lula.

Marina anunciou uma “virada” na política ambiental brasileira, definida como essencial para o êxito da conclusão do Acordo de Associação Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)-União Europeia (UE), ressaltando seu histórico e do governo Lula com relação a preservação da Amazônia. A ministra reforçou o anúncio da candidatura do Brasil como sede da 30ª Conferência das Partes (COP30) no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Mudanças do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês) em Belém, na Amazônia, em 2025, e de uma Cúpula dos países-membros do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA). Sobre o agronegócio brasileiro, chegou a declarar que seria possível produzir três vezes mais do que se produz atualmente sem cortar uma única árvore. Também defendeu uma meta global para a queda na perda de florestas e afirmou que preservar a Amazônia não é uma responsabilidade apenas brasileira, salientando a importância da captação de recursos financeiros nacionais e internacionais de parceiros governamentais e privados para iniciativas na região, como o Fundo Amazônia.

A delegação brasileira na reunião anual do WEF em 2024 foi chefiada pela ministra do Meio Ambiente e Mudança do Clima, Marina Silva, e integrada, entre outros, pela ministra da Saúde, Nísia Trindade, e pelo ministro de Minas e Energia, Alexandre Silveira. O presidente Lula e o ministro da Fazenda Fernando Haddad não participaram da edição de 2024. Além de encontros bilaterais com altas personalidades, como Bill Gates e o enviado especial para o Clima dos EUA, John Kerry, Marina participou de painéis sobre a Amazônia, com a presença do presidente colombiano Gustavo Petro, do governador do Pará, Helder Barbalho, e do presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Ilan Goldfarb, e sobre a transformação sustentável do Brasil, com os demais ministros brasileiros presentes em Davos.

XIV. Outros bancos regionais, grupos, coalizões e mecanismos do sistema financeiro internacional

a) Outros bancos regionais de desenvolvimento

i. Banco Centro-Americano de Integração Econômica (BCIE)

O Banco Centro-Americano de Integração Econômica (BCIE) é fruto do Tratado Geral de Integração Econômica Centro-Americana de 1960. Inaugurado em Tegucigalpa, em 1961, é a instituição multilateral que mais fundos destina à América Central. Seus sócios fundadores são Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicarágua e Costa Rica. Seus sócios não fundadores regionais são República Dominicana, Panamá e Belize. Os sócios extrarregionais são México, Taiwan, Argentina, Colômbia, Espanha, Cuba e Coreia do Sul. Dentre os extrarregionais, Argentina e Colômbia podem receber recursos do banco.

ii. Banco de Desenvolvimento do Caribe (CDB ou Caribank)

O Banco de Desenvolvimento do Caribe (CDB, na sigla em inglês, ou Caribank) é uma instituição financeira regional estabelecida em um acordo de 1969 que entrou em vigor em 1970. O seu objetivo é contribuir para o crescimento econômico harmonioso e para o desenvolvimento de seus países-membros caribenhos, além de promover a cooperação econômica e a integração entre eles. Com sede em Barbados, o banco nasceu com base em uma recomendação de uma conferência realizada em 1966 entre o Canadá e os países caribenhos anglófonos, que posteriormente foram seus membros fundadores. Atualmente o Banco tem 19 membros tomadores de empréstimo⁵⁷⁴, os quais representam 55,26% do capital votante do banco, e nove membros não tomadores de empréstimos⁵⁷⁵, que possuem 44,74% do capital votante do banco.

O Brasil, que aderiu ao CDB em 2011, possui uma participação acionária de 1,12% no banco e um poder de voto de 1,15%. O País assumiu a presidência do Conselho de Governadores do BDC em junho de 2024, com mandato de um ano e que culminará com a realização, em Brasília, da próxima reunião anual do BDC, em junho de 2025.

iii. Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa (CEB)

O Banco de Desenvolvimento do Conselho Europeu (CEB, na sigla em inglês) foi criado em 1956 pelo Conselho da Europa. Era chamado de Fundo do Conselho da Europa para o Reassentamento de Refugiados na Europa, tendo passado a ser chamado Fundo de Desenvolvimento Social do Conselho da Europa, em 1994, e, finalmente, CEB, em 1999. A sua sede fica em Paris, e o banco funciona de maneira autônoma do Conselho da Europa.

Atualmente a sua missão é promover a coesão social na Europa, definida como a capacidade de uma sociedade em assegurar o bem-estar de seus integrantes, minimizando disparidades. Embora todos os 46 membros do Conselho da Europa possam potencialmente

⁵⁷⁴ Anguilla, Antígua e Barbuda, Barbados, Belize, Ilhas Virgens Britânicas, Ilhas Cayman, Dominica, Granada, Guiana, Haiti, Jamaica, Montserrat, São Cristóvão e Névis, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas, Suriname, Bahamas, Trinidad e Tobago e Ilhas Turcas e Caicos.

⁵⁷⁵ Brasil, Canadá, China, Colômbia, Alemanha, Itália, México, Reino Unido e Venezuela.

integrar o CEB, Áustria, Reino Unido, Armênia e Azerbaijão não integram o CEB. O Kosovo, por sua vez, que não faz parte do Conselho da Europa, integra o banco.

iv. Banco Europeu de Investimento (BEI)

O Banco Europeu de Investimento (BEI) é um banco criado em 1958, com a entrada em vigor do Tratado de Roma, que também estabeleceu a Comunidade Econômica Europeia (CEE). Diferentemente do Banco Europeu para a Reconstrução e Desenvolvimento (BERD), o BEI é uma instituição financeira da União Europeia (UE), controlada por seus 27 Estados-Membros, embora possa financiar iniciativas em países fora do bloco. Inicialmente foi sediado em Bruxelas, mas, desde 1968, sua sede fica em Luxemburgo. O Grupo BEI inclui, ainda, o Fundo Europeu de Investimento e o Instituto BEI.

O BEI é tanto um banco de investimento como de desenvolvimento. Em termos de volume de empréstimos, é o maior banco de desenvolvimento do mundo, já tendo investido mais de € 1 trilhão desde a sua criação, além de ter aprovado € 88 bilhões em novos projetos apenas em 2023. O BEI tem atuação global e mais de 160 países. Em 2022, foi criado um braço próprio do BEI para fortalecer a atuação extracomunitária, chamada BEI Global. O Brasil já recebeu cerca de € 5,74 bilhões em investimentos do banco por meio de 50 projetos, particularmente nos setores de energia, telecomunicações e indústrias.

v. Banco Europeu para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BERD)

O BERD foi estabelecido para contribuir para a reconstrução e o desenvolvimento de países da Europa Central e da Europa Oriental no período pós-Guerra Fria. Foi criado em 1991, após sua concepção ter sido sugerida dois anos antes pelo presidente francês François Mitterrand. Sediado em Londres, o banco expandiu as suas operações posteriormente para também auxiliar países da Ásia Central e do Oriente Médio.

Atualmente, fazem parte do banco 73 membros, além da UE e do BEI. Nos últimos anos, aderiram países como China, Índia, Emirados Árabes Unidos (EAU), Líbia, Argélia e Iraque. Já investiu mais de € 190 bilhões em mais de 7 mil projetos, e cerca de 35 países podem receber recursos do banco⁵⁷⁶.

vi. Banco Islâmico de Desenvolvimento (IsDB)

O Banco Islâmico de Desenvolvimento (IsDB, na sigla em inglês) é uma instituição focada no financiamento do desenvolvimento da infraestrutura em países islâmicos. Foi criado em 1973, com o apoio do rei da Arábia Saudita, na primeira conferência da Organização para a Cooperação Islâmica (OCI) e começou a funcionar em 1975.

Atualmente, possui 57 membros. A condição básica para ser membro do IsDB é ser membro da OCI. O principal acionista do banco é a Arábia Saudita, que responde por 23,5% das quotas. Outros grandes acionistas são a Líbia, o Irã, a Nigéria e os EAU. O IsDB tem investimentos em diferentes regiões do mundo, inclusive no Brasil, no setor da educação.

⁵⁷⁶ Nem todos os seus membros podem receber recursos. Muitos dos países que na década de 1990 receberam recursos do banco atualmente são considerados desenvolvidos e, portanto, não estão mais aptos a receber recursos do BERD.

vii. Banco Africano de Desenvolvimento (AfDB)

O Banco Africano de Desenvolvimento (AfDB, na sigla em inglês) é uma instituição criada pela Organização da Unidade Africana (OUA), em 1964. Seu acordo constitutivo foi assinado no ano anterior por 23 governos africanos, em conferência realizada pela Comissão Econômica das Nações Unidas para a África (CEA). O Grupo Banco Africano de Desenvolvimento contempla, além do AfDB, o Fundo Africano de Desenvolvimento e o Fundo Fiduciário da Nigéria.

Desde 1982, o banco passou a permitir a adesão de países não africanos. Atualmente, são 54 membros africanos e 27 membros não africanos. A Nigéria é o maior acionista, seguido pelos Estados Unidos (EUA). O Brasil é membro não regional desde 1982, tendo aderido ao Fundo Africano de Desenvolvimento em 1973. Em 2024, o Brasil aderiu ao Compacto Lusófono do AfDB. Trata-se de mecanismo que visa a justamente fortalecer os empreendedores africanos, as pequenas e médias empresas do continente. O Brasil também contribuiu com US\$ 10 milhões para o Fundo Africano de Desenvolvimento na última recomposição de seu capital.

viii. Banco Asiático de Desenvolvimento (ADB)

O Banco Asiático de Desenvolvimento (ADB, na sigla em inglês) foi concebido no início dos anos 1960, com o objetivo de promover a cooperação e o crescimento econômico na região. Uma resolução aprovada na primeira Conferência Ministerial sobre Cooperação Econômica Asiática, organizada pela Comissão Econômica das Nações Unidas para a Ásia e o Extremo Oriente, em 1963, lançou as bases do processo. Criado em 1966, com sede nas Filipinas, foi inspirado no modelo de governança do Banco Mundial. Em 1974, de maneira complementar, foi estabelecido o Fundo Asiático de Desenvolvimento, que provê empréstimos a baixas taxas de juros para os membros mais pobres do banco. O presidente da ADB sempre é um cidadão japonês.

Originalmente, o ADB contava com 31 membros. Atualmente já são 69, dos quais 49 provêm da Ásia-Pacífico e vinte são membros extrarregionais (EUA, Israel e países europeus, incluindo a Turquia). Ao todo, 41 membros podem tomar empréstimos, entre os quais estão a China e a Índia. Os demais membros não podem tomar empréstimos, com destaque para o Japão e os EUA, que são os maiores detentores das quotas do ADB, com 15,6% cada.

b) G10

Em 1962, França, EUA, Reino Unido, Alemanha, Japão, Itália, Canadá, Bélgica, Países Baixos e Suécia (e, a partir de 1964, Suíça) reunidos num grupo informal denominado G10, resolvem colocar à disposição do Fundo Monetário Internacional (FMI) recursos adicionais por meio dos Arranjos Gerais para Empréstimos (GAB, na sigla em inglês), que vieram a somar-se à elevação das quotas efetuada em 1959.

c) G24

Em 1971, criou-se, no âmbito do G77, com a presença do Brasil, o G24, agrupamento de países em desenvolvimento para coordenar posições em relação a questões econômico-financeiras, em especial a reforma da arquitetura financeira internacional. Para mais detalhes sobre o G77, ver seção a respeito no tópico de Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, na sigla em inglês).

d) G20 (primeira encarnação) ou C20

Em 1972, o Conselho de Governadores do FMI conformou um primeiro G20, ou C20 (“Comitê dos 20”) para discutir a reforma do regime à luz da nova situação de dólar desvinculado do ouro, o que terminou por dar origem, em 1974, ao Comitê Monetário e Financeiro Internacional do FMI (IMFC, na sigla em inglês), órgão que reúne os países representados no Conselho Executivo em nível ministerial.

e) G22/G33

A criação do G22 (conhecido como “Willard Group”) foi anunciada pelo Fórum de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC, na sigla em inglês) em 1997. Naquele momento, acordou-se a organização de reuniões de ministros de finanças e presidentes do banco central de 22 países (o G7 mais quinze outras economias), com o objetivo de avançar reformas na arquitetura financeira internacional. As quinze outras economias seriam Argentina, Austrália, Brasil, China, Hong Kong, Índia, Indonésia, Coreia, Malásia, México, Polônia, Rússia (integrante do G8), Singapura, África do Sul e Tailândia. A primeira reunião aconteceu em 1998, mas logo o grupo foi substituído pelo G33.

O G33 foi criado em 1999, tendo deixado de existir no mesmo ano, com a criação do G20. Agregava ao G22 os seguintes onze países: Bélgica, Chile, Côte d’Ivoire, Egito, Marrocos, Países Baixos, Arábia Saudita, Espanha, Suécia, Suíça e Turquia.

f) Clube de Paris

É um agrupamento informal que conta com 22 membros permanentes, incluindo, desde 2016, o Brasil, que, na qualidade de credores, concordam com um conjunto de princípios⁵⁷⁷ para nortear o processo de renegociação de dívidas de países em dificuldade. O Clube de Paris surgiu em 1956, quando a França sediou uma reunião entre credores soberanos ocidentais para tratar da dívida da Argentina. Na ocasião, os credores e a Argentina chegaram a um acordo para prevenir um *default*. Dez anos depois, o Clube de Paris chegou ao seu primeiro acordo com um país asiático (Indonésia) e, em 1976, com um país africano (Zimbábue).

Até hoje, o Clube de Paris já negociou 480 acordos, com 102 diferentes devedores, que resultaram em US\$ 616 bilhões em dívidas acordadas. Os acordos podem ter diferentes termos, a depender do tratamento da dívida (termos clássicos, Houston, Nápoles, Colônia, Toronto, Londres, Lyon), mas não são legalmente vinculantes, servindo apenas de parâmetro para a assinatura de acordos bilaterais vinculantes entre o devedor e cada um de seus credores. Os membros reúnem-se em sessões praticamente todos os meses. Outros países ou territórios podem participar de maneira *ad hoc*. Organizações internacionais, como FMI, Banco Mundial, Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), UNCTAD, Comissão Europeia e bancos regionais são observadores em reuniões do Clube do Paris.

O relacionamento do Brasil com o Clube de Paris começa na qualidade de país devedor, que negociou, entre 1961 e 1992, seis acordos com o agrupamento, integralmente quitados. A

⁵⁷⁷ Esses princípios são solidariedade, consenso, intercâmbio de informações, abordagem caso a caso, condicionalidades e tratamento comparável.

partir de 1985, o Brasil começou a participar de diversos acordos na qualidade de credor participante *ad hoc*.

Em paralelo, há instituições de ordem estritamente privada, também para a questão das dívidas, como o Clube de Londres (credores).

XV. Questões tributárias internacionais

a) Regime tributário internacional

Os fundamentos do regime tributário internacional remontam à Liga das Nações (LDN) e estavam centrados em temas como bitributação⁵⁷⁹ e evasão fiscal. Antes da Primeira Guerra Mundial, os contribuintes costumavam expressar preocupações com a tributação duplicada de heranças no exterior. Naquela época, alguns governos já adotavam medidas unilaterais ou estabeleciam tratados bilaterais para mitigar a bitributação. No entanto, após a Primeira Guerra Mundial, a preocupação se intensificou com o aumento da carga tributária nos Estados beligerantes e a maior incidência da dupla tributação sobre os contribuintes. Ao longo do século XX, a paulatina complexidade das relações econômicas e a obediência aos pilares do sistema tributário internacional vigente acabaram por permitir as práticas de evasão⁵⁸⁰ e elisão fiscal. A partir de 1945, consolidou-se um sistema internacional de paraísos fiscais⁵⁸¹ e de centros financeiros internacionais *offshore*⁵⁸².

Os três pilares do sistema tributário internacional contemporâneo são:

- 1) a cobrança de impostos no país fonte;
- 2) a avaliação das transações pelo valor de mercado; e
- 3) a bilateralidade dos acordos internacionais de tributação.

O primeiro pilar determina que os impostos devem ser pagos no país onde a empresa opera, e não no país de residência dos acionistas ou onde está localizada a matriz. Ademais, um país só pode tributar uma empresa estrangeira com presença física efetiva, isto é, um estabelecimento permanente. O segundo pilar, também conhecido como princípio *arm's length*, que estabelece que

⁵⁷⁹ A bitributação ou dupla tributação ocorre quando autoridades diferentes, igualmente competentes, exigem do mesmo sujeito passivo tributos decorrentes do mesmo fato gerador.

⁵⁸⁰ Diferentemente da elisão fiscal, pela qual o contribuinte usa de meios lícitos para tornar a tributação inexigível ou menos onerosa, a evasão fiscal é caracterizada pela utilização de meios ilícitos para evitar o recolhimento dos tributos.

⁵⁸¹ Países com tributação favorecida para investidores não domiciliados ou desprovidos de controles societários e fiscais adequados. Legalmente, a partir de 2024, a maioria dos paraísos fiscais não serve mais ao seu antigo propósito para indivíduos ou suas empresas, pois a maioria dos países, incluindo os típicos paraísos fiscais, faz parte do Padrão Comum de Relatório (CRS, na sigla em inglês), desenvolvido em resposta a uma solicitação do G20 e aprovado pelo Conselho da OCDE em 2014, que exige que as instituições financeiras reportem automaticamente ao país de origem informações sobre ativos detidos no exterior por residentes fiscais de “jurisdições reportáveis” e certas entidades controladas por tais residentes fiscais. O CRS pretende acabar com o sigilo financeiro *offshore* e a evasão fiscal, fornecendo às agências fiscais o conhecimento para tributar receitas e ativos *offshore*. No entanto, grandes corporações complexas, como multinacionais, ainda podem transferir lucros para paraísos fiscais corporativos usando esquemas intrincados. A UE, no combate à evasão fiscal e à elisão fiscal, elencou uma lista de jurisdições não cooperativas para fins fiscais, como Rússia, Panamá, Belize, Bahamas, entre outros.

⁵⁸² Esses centros são áreas onde as leis e regulamentações bancárias são significativamente menos rigorosas do que nas jurisdições bancárias convencionais. Neles, os depósitos não estão sujeitos a requisitos de reserva, a maioria das transações bancárias é isenta de taxas e impostos ou é tratada sob um regime fiscal favorável, e não há restrições em relação a taxas de juros e câmbio. Esses centros oferecem incentivos, como regimes fiscais com taxas implicitamente baixas e margens de lucro líquido elevadas, processos de constituição simplificados, proximidade aos principais centros financeiros e total liberdade de câmbio. Além disso, a atração desses centros também reside na garantia de anonimato e na possibilidade de evitar obrigações fiscais, o que possibilita que alguns deles sejam utilizados para atividades relacionadas à lavagem de dinheiro. O FMI caracteriza os centros financeiros *offshore* como sistemas com ativos e passivos externos desproporcionalmente altos em comparação com as transações de conta corrente de suas economias. Muitos acadêmicos, porém, entendem que os termos “paraíso fiscal” e “centro financeiro offshore” são quase sinônimos. Na realidade, muitos centros financeiros *offshore* não têm práticas fiscais prejudiciais e estão na vanguarda em termos de práticas de prevenção à lavagem de dinheiro e relatórios fiscais internacionais.

uma corporação transnacional, embora opere como uma unidade econômica global em vários países, possa alocar seus lucros como unidades independentes para fins fiscais, com a parcela tributável sendo determinada de acordo com o valor gerado em uma jurisdição⁵⁸³. O terceiro pilar refere-se à primazia dos acordos internacionais bilaterais, em respeito à soberania estatal, evitando, assim, um sistema multilateral único capaz de regular todos os acordos entre países. Essa preferência por acordos específicos entre países resulta, muitas vezes, em tratados bilaterais incompatíveis entre si.

Na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a tributação é uma das áreas de destaque. Desde a década de 1960, a organização vinha mantendo as principais diretrizes do regime internacional sobre a matéria. Em 1996, a Alemanha e a França pautaram a competição fiscal na agenda global que resultou na publicação do Relatório *Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue* da OCDE. A organização propôs, então, uma ação multilateral⁵⁸⁴ para combater a concorrência tributária prejudicial. No entanto, nas décadas seguintes, a evasão e elisão fiscais persistiram, apesar das crescentes preocupações com a desigualdade e as falhas nos serviços públicos. Na OCDE, atualmente os principais foros de tratamento de questões tributárias são o Centro de Política e Administração Tributária (CTPA, na sigla em inglês), o Comitê sobre Assuntos Fiscais (CFA, na sigla em inglês), o Fórum Global para Transparência e Intercâmbio de Informações Tributárias e o Fórum sobre Administração Tributária (FTA, na sigla em inglês).

De acordo com Marcelo Santos, a crise financeira de 2008 teve um impacto significativo na agenda de governança econômica global, especialmente no que diz respeito à cooperação tributária internacional. O aumento dos déficits orçamentários e o crescimento das dívidas públicas, aliados à estagnação econômica e orçamentos restritos, levaram os principais Estados do G7 e da OCDE a abordar questões relacionadas à evasão fiscal de empresas e indivíduos ricos, bem como à concorrência fiscal com jurisdições de tributação baixa.

O vazamento de escândalos financeiros e investigações públicas nas últimas décadas revelaram operações secretas de grandes empresas transnacionais para evitar o pagamento de impostos. Isso incluiu corporações como Google, Facebook e Apple⁵⁸⁵. Além das críticas de que

⁵⁸³ O Princípio *Arm's Length*, também conhecido como princípio a preço de transferência, é uma expressão frequentemente utilizada para descrever transações em que duas ou mais partes não relacionadas e não afiliadas concordam voluntariamente em conduzir negócios de forma independente e em condições equitativas. No âmbito do Direito Tributário Internacional, a OCDE incorporou esse princípio no Artigo 9 de sua Convenção-Modelo Tributária, com o objetivo de garantir que os preços de transferência entre empresas de corporações multinacionais sejam estabelecidos com base no valor de mercado. Nesse contexto, o princípio visa assegurar que os preços sejam os mesmos que teriam sido praticados se as partes da transação não tivessem qualquer relação entre si.

⁵⁸⁴ O relatório parte da premissa de que a globalização teve efeitos positivos no desenvolvimento dos sistemas tributários e incentivou os países a adotarem reformas fiscais voltadas para ampliação da base e redução de taxas. No entanto, também criou um ambiente propício para a competição tributária, na forma de práticas fiscais prejudiciais capazes de distorcer padrões de comércio e investimento, erodir as bases tributárias nacionais e transferir parte da carga tributária para bases menos móveis, como trabalho e consumo, afetando negativamente o emprego e minando a equidade das estruturas fiscais. O relatório destaca a necessidade de os governos intensificarem suas ações cooperativas para conter práticas fiscais prejudiciais. A fim de conter essas práticas fiscais prejudiciais, os membros da OCDE desenvolveram diretrizes para desencorajar a disseminação de regimes fiscais preferenciais prejudiciais e incentivar os países com tais regimes a eliminá-los.

⁵⁸⁵ Segundo Dias e Biancardi, o planejamento tributário engendrado pela Apple é um caso emblemático para o problema da tributação na era digital. Investigada pela Comissão Europeia e pelo Senado dos EUA, o cerne da estratégia da Apple reside nas definições de residência fiscal dos EUA e da Irlanda. Nos EUA, a residência fiscal é determinada pelo local de incorporação da empresa, ou seja, onde os documentos constitutivos são arquivados. Já na

essas grandes corporações não estavam pagando uma parcela justa de impostos, surgiram preocupações com a concorrência desleal em relação às empresas locais sujeitas à tributação doméstica.

A crise de 2008 também enfraqueceu a legitimidade das instituições de governança centradas em um pequeno grupo de países da OCDE, levando, assim, a uma substituição do G7 pelo G20, como principal mecanismo de governança de temas econômico-financeiros no sistema internacional. Em 2009, o G20 declarou o fim da era do sigilo bancário e promoveu esforços institucionais para aumentar a transparência e a troca de informações entre jurisdições para combater a evasão fiscal, com destaque para a reestruturação do Fórum Global sobre Transparência e Troca de Informações em Matéria Tributária, criado em 2000 como um grupo *ad hoc* da OCDE⁵⁸⁶. Outras medidas também foram adotadas, como a exigência de que instituições financeiras relatem automaticamente informações sobre ativos detidos no exterior por residentes fiscais de jurisdições reportáveis, além da adoção, por G20, OCDE e Fundo Monetário Internacional (FMI), do relatório *Country-by-Country Reporting* (CCR)⁵⁸⁷. O relatório em questão busca divulgar, anualmente, a transferência de lucro, exigindo que corporações transnacionais relatem lucros e custos em cada país onde operam à administração tributária de jurisdição de residência da sede da empresa, a fim de evitar o abuso fiscal corporativo.

Com a experiência positiva do Fórum Global, o G20 passou a defender na OCDE o desenvolvimento de um novo padrão global de troca de informações, de forma a evitar a erosão da base tributável e a transferência de lucros (BEPS, na sigla em inglês). BEPS é um termo técnico utilizado para se referir a estratégias agressivas de planejamento tributário⁵⁸⁸ praticadas por

Irlanda, considera-se residência fiscal o local onde está centralizada a administração e controle da empresa, ou seja, as autoridades irlandesas reconhecem o domicílio fiscal da empresa como o local onde seus diretores residem e operam. Dessa maneira, a Apple Inc (EUA) estabeleceu várias filiais na Irlanda, incluindo a Apple Operations International (AOI Irlanda) e a Apple Sales International (ASI Irlanda). A estrutura organizacional atribuía à Apple EUA apenas o desenvolvimento de novos produtos, enquanto a AOI Irlanda atuava como *holding*, gerenciando toda a estrutura operacional, e a ASI Irlanda era responsável pela produção (por meio de processos de industrialização terceirizados na China) e comercialização dos produtos. A maior parte dos lucros gerados pelo grupo provinha da ASI Irlanda, que os transferia para a AOI Irlanda. Os diretores das três empresas eram praticamente os mesmos, residindo e atuando principalmente na matriz nos EUA. Para a legislação americana, as subsidiárias irlandesas eram consideradas residentes na Irlanda (local de incorporação), enquanto, para a legislação irlandesa, o domicílio fiscal era nos EUA (onde os diretores residiam), resultando na isenção tributária sobre os ganhos do grupo em ambas as jurisdições. A empresa, igualmente, lançou mão de regras de preço de transferência. Por meio de um contrato de rateio de despesas entre a Apple EUA e a ASI Irlanda, a empresa atribuiu 60% dos custos com pesquisa e desenvolvimento à subsidiária irlandesa, transferindo proporcionalmente os lucros relacionados a propriedade intelectual. Essa estratégia permitiu à ASI Irlanda receber a maior parte dos resultados dos intangíveis da Apple EUA, beneficiando-se da falta de tributação de suas rendas devido aos conceitos conflitantes de domicílio fiscal entre os dois países. A empresa também se aproveitou de brechas na legislação interna americana para tratar operações intragrupo como uma única entidade, evitando assim a tributação. Essas manobras resultaram na não tributação da renda da Apple em diversos países, evitando-se uma renúncia fiscal de cerca de US\$ 44 bilhões entre 2009 e 2012.

⁵⁸⁶ Sob a coordenação da OCDE e contando com 171 membros, o Fórum Global é o principal órgão internacional que trabalha na implementação de padrões globais de transparência e troca de informações em todo o mundo, evitando que normas referentes a tributos, como impostos, contribuições, taxas, etc, sejam descumpridas ou que pessoas e empresas se beneficiem de “brechas” de regimes fiscais em outros países para cometer atos ilícitos.

⁵⁸⁷ O *Country-by-Country Reporting* se aplica a empresas multinacionais com uma receita combinada de € 750 milhões ou mais.

⁵⁸⁸ Ainda que seja lícita, a prática ultrapassa limites aceitáveis, pois acarreta prejuízos para os governos, reduzindo suas receitas fiscais e comprometendo a integridade do sistema tributário. Isso resulta em desigualdades na tributação de pessoas jurídicas, prejudicando aquelas que operam localmente. Os contribuintes também sofrem, já que, se uma

empresas multinacionais ou grupos econômicos que exploram lacunas e discrepâncias nas regras fiscais, a fim de que os lucros (base tributável) “desapareçam” para fins fiscais ou de que os lucros sejam transferidos, artificialmente ou não, para locais onde há pouca ou nenhuma incidência tributária. O resultado almejado é a mitigação ou a eliminação do pagamento do imposto corporativo global.

Assim, em 2013, a OCDE lançou o Plano de Ação BEPS para combater a elisão fiscal internacional e enfatizar a importância da harmonização da legislação tributária internacional. O plano identificou quinze ações, divididas em quatro blocos: padrões internacionais mínimos; revisão de padrões existentes; abordagens comuns que podem facilitar a convergência de práticas nacionais; e diretrizes para a adoção de melhores práticas regulatórias.

Em 2015, a pedido dos ministros das Finanças do G20, a OCDE apresentou um pacote final de medidas para uma reforma abrangente das regras tributárias internacionais, resultando na implementação do Projeto BEPS, sob a coordenação do CFA, com a participação de países e jurisdições não pertencentes ao G20, especialmente as economias em desenvolvimento, em igualdade de condições. Em 2016, o CFA decidiu estender o Projeto BEPS e criar o Quadro Inclusivo da OCDE/G20 sobre BEPS.

O CFA identificou um grupo inicial de 123 países e jurisdições que poderiam estar interessados em se juntar à OCDE e a todos os membros do G20 no Quadro Inclusivo sobre BEPS. Desde então, 145 países e jurisdições são membros – mais de dois terços são países não pertencentes à OCDE/G20, e quase metade desses países são economias em desenvolvimento. Os membros não pertencentes à OCDE participam como associados, com os mesmos direitos e obrigações que os países da OCDE.

O princípio basilar da arquitetura acordada para o Quadro Inclusivo é a cooperação em igualdade de condições. Todos os membros são obrigados a se comprometer com o pacote abrangente do BEPS, atentando-se para as particularidades das várias ações. Reconhece-se, no entanto, que o cronograma de implementação dos países em desenvolvimento que não são partes do G20 pode ser diferente do de outras jurisdições. Além disso, os Associados são obrigados a contribuir ativamente para o projeto, tanto por meio do diálogo político e troca de informações quanto pela contribuição financeira.

Uma vez que um país ou jurisdição manifesta interesse em ingressar no Quadro Inclusivo e que o Quadro anui, o Conselho da OCDE é solicitado a convidar o país ou jurisdição de acordo com as regras e procedimentos da organização. Organizações internacionais podem participar de forma *ad hoc*, mediante convite do CFA, como convidadas para uma reunião específica ou como observadoras do Quadro Inclusivo de forma contínua. Embora não tenham direito a voto, as organizações internacionais podem influenciar nas decisões, trazendo as opiniões de seus membros à atenção do Quadro, especialmente em questões relevantes para os países em desenvolvimento. Segundo informações de 2020, organizações fiscais regionais, como a *African Tax Administration Forum* (ATAF), o Centro Interamericano de Administrações Tributárias (CIAT), a *Commonwealth Association of Tax Administrators* (CATA), entre outros, são “observadoras”, junto com bancos regionais de desenvolvimento, incluindo o Grupo Banco de Desenvolvimento Africano (AfDB, na sigla em inglês), o Banco de Desenvolvimento Asiático (ADB, na sigla em inglês), o Banco

empresa multinacional transfere artificialmente seus lucros para um país com base tributária inferior, os demais contribuintes podem enfrentar uma carga tributária mais elevada para compensar o financiamento das atividades estatais. Empresas multinacionais que optam por evitar esse risco e empresas com foco principalmente no mercado doméstico perdem competitividade, prejudicando a concorrência justa devido às distorções causadas pela erosão da base tributável.

Europeu para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BERD,) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). A Organização Mundial das Aduanas (OMA) também é uma observadora, e a União Africana (UA) expressou interesse e se juntará em breve como observadora.

Atualmente, os membros do Quadro Inclusivo estão trabalhando na implementação e na atualização do pacote BEPS da OCDE/G20. No que diz respeito à implementação, o Quadro Inclusivo está focado, em particular, em quatro padrões mínimos nas áreas de práticas tributárias prejudiciais, de abuso de tratados fiscais, de relatório CCR e de melhoria dos mecanismos de resolução de disputas. A implementação eficaz dos padrões mínimos depende de processos de revisão por pares. Para os países em desenvolvimento, o Quadro Inclusivo fornece suporte técnico na implementação das medidas BEPS.

O Projeto BEPS, contudo, teve sua eficácia limitada, e a evasão fiscal corporativa persistiu, destacada por escândalos como o *Paradise Papers*⁵⁸⁹. Diante disso, alguns países começaram a adotar medidas unilaterais contra a evasão fiscal, principalmente as relacionadas à criação de valor na economia digital.

Em 2018, o relatório provisório do Projeto BEPS revelou desafios persistentes e indicou a necessidade de uma reforma abrangente do sistema tributário internacional. No ano seguinte, foram delineadas as linhas da reforma, baseadas no Pilar 1, que visa realocar os lucros das corporações transnacionais e os direitos de tributação para as jurisdições de mercado, e no Pilar 2, que introduz uma taxa de imposto mínima global.

Em 2021, a OCDE publicou a declaração sobre uma solução de dois pilares para enfrentar os desafios fiscais decorrentes da digitalização da economia. Em junho de 2023, 138 membros (atualmente 140) aprovaram a declaração, com vigência a partir de janeiro de 2024.

De acordo com a declaração, o Pilar 1 consiste em propostas de realocação de determinadas quantias de renda tributável entre as jurisdições de mercado; melhor dizendo, as regras do Pilar 1 concedem alguns direitos tributários aos países de destino (onde são feitas as vendas finais de bens ou serviços) em oposição aos países de residência (onde as empresas estão sediadas) ou países de origem (onde hospedam suas operações).

Considera-se, portanto, que o Pilar 1 é composto pelos seguintes elementos-chave:

- 1) Montante A: criação de um direito de tributação dos países de destino sobre uma parcela do lucro residual (ganho remanescente após a dedução de todos os custos operacionais, incluído o ganho de capital);
- 2) Montante B: estabelecimento de um retorno fixo em despesas de *marketing* e distribuição que ocorram fisicamente em determinada jurisdição.

Estão incluídas no escopo do Montante A as empresas multinacionais (EMNs), consideradas como um grupo econômico, com rendimento global acima de € 20 bilhões. Para essas empresas, 25% do lucro residual – definido como aquele acima de 10% da receita contábil obtida sem a incidência de impostos – será alocado para as jurisdições de mercado. Estão excluídas do Montante A as empresas de serviços financeiros regulados e as da indústria extrativa.

No que se refere ao Montante B, a ideia é uma abordagem simplificada para as EMNs calcularem os impostos sobre operações de *marketing* e distribuição, com foco particular nas necessidades dos países em desenvolvimento.

⁵⁸⁹ Os *Paradise Papers* são um conjunto de documentos eletrônicos confidenciais de natureza fiscal que foram enviados ao jornal alemão *Süddeutsche Zeitung*. Os documentos apontaram investimentos *offshore* de mais de 120 mil grandes corporações, celebridades e pessoas de vários Estados, quase todos compartilhando a mesma origem, o escritório de advocacia *offshore* Appleby nas ilhas Bermudas.

O Pilar 2 consiste em duas normas domésticas interligadas, conhecidas coletivamente como Regras Globais de Combate à Erosão da Base Tributária (GloBE, na sigla em inglês) e compreendem: uma Regra de Inclusão de Renda (IIR, na sigla em inglês), a qual impõe um imposto adicional sobre uma entidade controladora em relação à renda sujeita a tributação reduzida de uma entidade constituinte; e uma Regra de Pagamento de Tributação Reduzida (UTPR, na sigla em inglês), que rejeita deduções ou exige um ajuste equivalente na medida em que a receita tributária de forma reduzida de uma entidade constituinte não está sujeita a impostos conforme à IIR.

Em outras palavras, a sistemática do IIR prevê que, quando os lucros das subsidiárias de uma multinacional estiverem sujeitos a uma tributação inferior a uma alíquota efetiva global mínima, a empresa matriz estará sujeita à tributação desses lucros remanescentes na jurisdição-sede. Já a UTPR revela que a jurisdição de mercado poderá impor um imposto complementar caso a jurisdição-sede não implemente a Regra IIR.

Sob o Pilar 2, qualquer empresa com mais de € 750 milhões de receita anual estará sujeita a uma alíquota mínima de 15%. Especialistas sugerem que a adoção do Imposto Mínimo Global terá reflexos na perda de eficácia dos incentivos fiscais, e os “paraísos fiscais”, se aderentes, terão de aumentar as alíquotas efetivas até o mínimo global.

A Regra IIR também tem como objetivo combater a prática de preços de transferência, na qual uma empresa multinacional transfere lucros para suas subsidiárias em países de baixa tributação, visando diminuir sua carga tributária total. A título exemplificativo, se uma multinacional do país de origem oferece serviços às suas subsidiárias no exterior a preços excessivamente elevados, as subsidiárias conseguem reduzir seus lucros tributáveis, permitindo à empresa matriz economizar em impostos. Com a implementação da IIR, a empresa matriz seria compelida a tributar os lucros remanescentes das subsidiárias, independentemente do valor cobrado pelos serviços.

Surgiram, todavia, críticas à sistemática do Pilar 2. As regras do Pilar 2 acabavam por conferir primazia às jurisdições de sede, aplicável por países que atuam como jurisdições de residência. Como as sedes das empresas multinacionais estão predominantemente localizadas nos países do G7 e da UE, a maior parte da receita adicional seria destinada a esses países. Os países em desenvolvimento⁵⁹⁰ conseguiram, assim, incluir no acordo a Regra de Sujeição à Tributação (STTR, na sigla em inglês), que permite que as jurisdições da fonte – sempre quando membros em desenvolvimento do Quadro Inclusivo – imponham tributação na fonte de forma limitada sobre juros, *royalties* e um conjunto definido de outros pagamentos de partes relacionadas sujeitas a tributos abaixo de uma alíquota mínima, estipulada em 9%.

Fora do âmbito da OCDE, em dezembro de 2023, a AGNU adotou, por maioria esmagadora (111 votos a favor, 46 votos contrários e dez abstenções), uma resolução para dar início à construção de uma Convenção-Quadro sobre Cooperação Tributária Internacional. A proposta aprovada busca transferir a tomada de decisões sobre regras fiscais globais, que atualmente está sob a competência da OCDE, para a Organização das Nações Unidas (ONU). A última tentativa de transferir a tomada de decisões sobre as regras fiscais para a ONU foi na década de 1970. O fracasso dessa tentativa dissuadiu qualquer outra tentativa por quase 50 anos. A aprovação da resolução, apesar da resistência das economias mais fortes do mundo – EUA, Reino Unido, Canadá, Japão e todos os países membros da UE votaram contra – foi considerada um feito raro e demonstrou a força da demanda dos países fora da OCDE – aqui incluídos todos os membros da

⁵⁹⁰ Para tanto, são definidos como países em desenvolvimento aqueles com renda nacional bruta (RNB) *per capita*, calculado pelo método Atlas do Banco Mundial, de US\$ 12.535 ou menos em 2019, a ser atualizado regularmente.

UA, que foram os principais proponentes. Em agosto de 2024, os EUA votaram contra, ao passo que países da UE se abstiveram na aprovação dos termos de referência da Convenção-Quadro.

A Convenção-Quadro pretende, portanto, solucionar as lacunas-chave do cenário atual mediante as seguintes propostas: mudança nas negociações tributárias multilaterais para uma base mais explicitamente política, o que permitirá que países de baixa renda aumentem sua capacidade de negociação; oportunidade para repensar a estrutura de cooperação tributária multilateral, com uma participação mais expressiva do Sul Global; e fortalecimento de um ambiente de tratativas propício para superar alguns dos desafios enfrentados pelos países de baixa renda nos órgãos tributários existentes.

Na esfera do combate aos ilícitos financeiros, destaca-se a atuação do Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI, ou *Financial Action Task Force*, FATF, na sigla em inglês). Trata-se de uma organização intergovernamental cujo fim precípua é o desenvolvimento e a promoção de políticas nacionais e internacionais de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo. Para cumprir esse objetivo, o organismo criado pelo G7 em 1989 – e do qual o Brasil passou a ser observador em 1999 e, em 2000, membro efetivo – publica as chamadas “Recomendações”, que constituem uma espécie de guia orientador para que os países adotem padrões e promovam a efetiva implementação de medidas legais, regulatórias e operacionais para combater a lavagem de dinheiro, o financiamento do terrorismo e o financiamento da proliferação, além de outras ameaças à integridade do sistema financeiro.

Ademais, o grupo mantém listas de países que não atendem aos parâmetros acordados. Se listada na “lista cinza”, a jurisdição atesta o seu comprometimento com o GAFI para abordar as deficiências estratégicas em seus regimes de combate à lavagem de dinheiro, ao financiamento do terrorismo e ao financiamento da proliferação e permanecerá sob monitoramento intensificado até demonstrar as melhorias necessárias dentro de um prazo acordado. A “lista negra”⁵⁹¹ compreende jurisdições de alto risco, as quais, segundo o GAFI, há deficiências estratégicas graves para combater a lavagem de dinheiro, financiamento do terrorismo e financiamento da proliferação.

Na estrutura do GAFI, há uma sólida rede global de organismos regionais que emulam a própria organização, os Órgãos Regionais criados ao Estilo do GAFI (FRSRBs, na sigla em inglês). Os nove FSRBs, dentre eles o *Financial Action Force of Latin America* (GAFILAT), no qual o Brasil está inserido, desempenham um papel essencial na promoção da implementação efetiva das Recomendações do GAFI.

Desde 2007, o Grupo de Revisão da Cooperação Internacional (ICRG, na sigla em inglês) do GAFI analisou 131 países e jurisdições e identificou publicamente 106. Dessas jurisdições, 82 já realizaram as reformas necessárias e foram removidas do processo.

Em fevereiro de 2024, o GAFI publicou o progresso das seguintes jurisdições remanescentes que constam da lista cinza: Bulgária, Burkina Faso, Cameroun, Croácia, República Democrática do Congo (RDC), Haiti, Jamaica, Quênia, Mali, Moçambique, Nigéria, Namíbia, Filipinas, Senegal, África do Sul, Sudão do Sul, Síria, Tanzânia, Turquia, Vietnã e Iêmen.

As Ilhas Cayman, por seu turno, foram removidas, em 2023, da lista cinza do GAFI, pois cumpriram todas as 63 ações recomendadas, aqui incluídos o comprometimento aos relatórios fiscais estabelecidos pelo *Foreign Account Tax Compliance Act* (FACTA) e *Common Reporting*

⁵⁹¹ O GAFI exorta todas as jurisdições a serem mais cuidadosas em suas negociações com os países identificados como de alto risco, e, nos casos mais graves, as demais jurisdições são chamadas a aplicar contramedidas para proteger o sistema financeiro internacional dos riscos contínuos de lavagem de dinheiro, financiamento do terrorismo e financiamento da proliferação provenientes daquela incluída na lista negra. Atualmente, constam da lista negra do GAFI: Coreia do Norte, Irã e Myanmar.

Standard (CRS). Com a exclusão das Ilhas Cayman da lista cinza do GAFI, acredita-se que a UE em breve removerá a jurisdição de sua lista de jurisdições não cooperativas para fins de AML. Em 2024, foram removidos Barbados, Gibraltar, Uganda e Emirados Árabes Unidos (EAU).

b) Organização Mundial das Aduanas (OMA)

Após a assinatura do GATT, os governos de treze países (Austria, Bélgica, Dinamarca, Islândia, França, Grécia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Portugal, Turquia e Reino Unido) decidiram constituir um grupo de estudos entre cujos objetivos estava analisar a possibilidade de criação de uma união aduaneira na Europa, bem como estabelecer uma tarifa comum entre os países participantes e uma nomenclatura única para os bens. O grupo não alcançou todos esses objetivos, mas conseguiu aprovar duas convenções: uma referente à nomenclatura tarifária comum, e outra sobre valoração aduaneira. Posteriormente, o grupo decidiu criar um organismo internacional encarregado de orientar a aplicação das convenções e também zelar pela uniformidade e pela harmonia da legislação e dos procedimentos aduaneiros, de modo a evitar que se tornassem uma barreira ao comércio internacional. Destes episódios se originou a OMA, criada em 1952, ainda como Conselho de Cooperação Aduaneira (CCA).

A OMA, que recebe este nome a partir do início da década de 1990, é uma organização intergovernamental independente, que tem a finalidade de fortalecer a eficiência das administrações aduaneiras. Ao longo das décadas, foram estabelecidos diversos outros acordos internacionais no âmbito da OMA.

Atualmente, a organização é formada por 186 membros, representados por suas administrações aduaneiras, as quais são divididas de acordo com a região em que estão localizadas e, juntas, são responsáveis pela gestão de mais de 98% do comércio mundial. Três quartos de seus membros provêm de países em desenvolvimento.

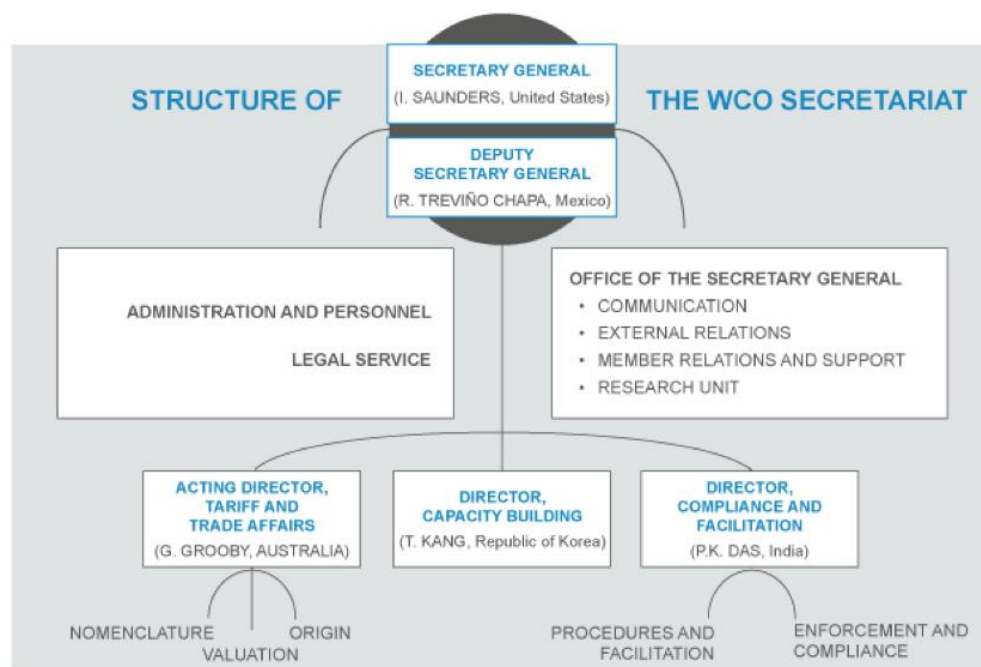


Fonte: OMA

A OMA tem um Conselho, cujo objetivo é assegurar a harmonia e uniformização dos sistemas aduaneiros de seus membros. É o órgão superior da organização, sendo o responsável por tomar as decisões finais. Cada membro possui um representante no Conselho.

A OMA conta com um Secretariado, que tem sua sede em Bruxelas, administra as operações diárias sob a liderança de um secretário-geral (a partir de 2024, o estadunidense Ian

Saunders), dá apoio administrativo ao Conselho e, juntamente com os Comitês, implementa o Plano Estratégico, conforme aprovado pelo Conselho. O Secretariado também é responsável por fornecer apoio técnico, logístico e profissional aos vários órgãos de trabalho criados pelo Conselho, oferecendo capacitação, assistência técnica e formação, bem como desenvolve e mantém instrumentos e ferramentas aduaneiras internacionais.



Fonte: OMA

A OMA e a OMC cooperam em uma série de áreas, como, por exemplo, no referente ao Sistema Harmonizado de Designação e Codificação de Mercadorias, uma nomenclatura aduaneira utilizada por ambas, mas cuja administração cabe à primeira. Do mesmo modo, as temáticas de regras de origem e de valoração aduaneira são tratadas pelas duas organizações, e a OMA tem responsabilidades no que diz respeito à administração de aspectos técnicos relacionados aos acordos da OMC sobre os dois temas. Ademais, os comitês sobre regras de origem das duas organizações estão trabalhando conjuntamente no desenvolvimento de regras de origem específicas harmonizadas para um conjunto de produtos.

O Brasil é membro da OMA desde 1981. A Receita Federal representa o governo brasileiro na organização. No âmbito da OMA, o Brasil é parte da Convenção de Criação de um Conselho de Cooperação Aduaneira, da Convenção Internacional sobre o Sistema Harmonizado de Designação e Codificação de Mercadorias, a Convenção Internacional sobre Simplificação e Harmonização de Procedimentos Aduaneiros (Convenção de Quioto) e seu Protocolo de Revisão, e a Convenção Relativa à Administração Temporária (Convenção de Istambul).

Em novembro de 2024, no Rio de Janeiro, o Brasil sediará o “World Customs Organization’s Technology Conference & Exhibition 2024”. Trata-se do principal evento anual da organização para debater as últimas tendências em tecnologia e inovação aplicadas ao comércio internacional, com a presença de especialistas de todo o mundo.

c) Tributação internacional e política externa brasileira

Na esfera tributária e aduaneira, os três principais tipos de acordos assinados pelo Brasil são: Acordo para Evitar a Dupla Tributação e Prevenir a Evasão Fiscal (ADT, na sigla em inglês), Acordo de Intercâmbio de Informações (TIEA, na sigla em inglês) e Acordo de Cooperação Aduaneira.

Os ADTs representam a maioria dos acordos bilaterais firmados pelo Brasil. O País possui 34 acordos dessa natureza em vigor, dentre eles com países como Argentina, Alemanha, China e Índia. É importante destacar que o Brasil não tem assinado um ADT com os EUA.

No caso dos TIEA, a fim de facilitar a troca de informações de relevância fiscal entre as autoridades brasileiras com as autoridades de outros países, assegurando ao mesmo tempo a proteção adequada dos direitos dos contribuintes, o Brasil tem acordos firmados com Argentina, EUA, Reino Unido, Suíça, além de Jersey, localizado no canal da Mancha. Ainda com relação ao TIEA, o Brasil firmou com os EUA um Acordo para a Melhoria da Observância Tributária Internacional e Implementação do FACTA. O Acordo permite trocas automáticas de informações financeiras em reciprocidade com os EUA. No âmbito da OCDE e do Conselho da Europa, o Brasil participa da Convenção Multilateral sobre Assistência Administrativa Mútua em Assuntos Fiscais, em vigor desde 2016, e que permite a troca de informações fiscais com mais de 90 países signatários. Note-se que há outros tipos de intercâmbio de informações, como o intercâmbio de *Tax Rulings* (decisões fiscais preliminares com efeito transfronteiriço). O intercâmbio de *Tax Rulings* entre as jurisdições faz parte dos padrões mínimos de implementação do Projeto BEPS.

Os Acordos de Cooperação Aduaneira permitem assegurar, dentre outros, o cumprimento adequado, pelas Administrações Aduaneiras, de proibições, restrições e medidas de controle relativos a bens específicos, permitindo o rápido fluxo do comércio legítimo e satisfazendo as necessidades dos governos para a proteção da sociedade e das receitas. O Brasil firmou acordos dessa natureza com países como China, EUA, Índia, Rússia e no âmbito de organismos regionais e inter-regionais, como a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e o Acordo de Complementação Econômica (ACE) entre o MERCOSUL e o Chile – o ACE-35.

No âmbito do MERCOSUL, foi assinado, em 2010, o Código Aduaneiro do MERCOSUL (CAM), que busca harmonizar a legislação aduaneira dos Estados Partes, eliminar a dupla cobrança da Tarifa Externa Comum (TEC) e a distribuição da renda aduaneira, além de aprofundar o próprio processo de integração do bloco. Após a aprovação no Congresso Nacional, o Brasil ratificou o documento em 2018. O código, todavia, precisa da ratificação do Paraguai e do Uruguai para entrar em vigor. A Argentina promoveu a incorporação da normativa em 2012.

Ainda com relação à cooperação aduaneira, o Brasil assinou o Convênio Multilateral Sobre Cooperação e Assistência Mútua entre as Direções Nacionais e Aduanas da América Latina (COMUCAM) em 1984, do qual fazem parte, além do Brasil, Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Equador, Espanha, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Portugal, República Dominicana, Uruguai e Venezuela. Na OMC, o Brasil faz parte do Acordo sobre Facilitação de Comércio – primeiro acordo multilateral celebrado pela organização desde sua criação. O acordo consiste na adoção de um conjunto de compromissos para favorecer as trocas internacionais e fortalecer o sistema multilateral de comércio e o papel da OMC como foro negociador de suas regras. Por fim, no que diz respeito à cooperação técnica, o Brasil é signatário, desde 2007, do Acordo de Cooperação entre as Administrações Aduaneiras e Tributárias do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS).

Além dos Acordos de Cooperação Aduaneiras, a Receita Federal do Brasil é signatária de memorandos de entendimento e convênios, cujo objetivo é dar cumprimento aos Acordos de Cooperação, promover estudos tributários e facilitar a troca de experiências, sempre com as limitações de sigilo decorrentes da legislação brasileira. Enquanto os Acordos de Cooperação Aduaneiras são aprovados pelo Poder Legislativo e positivados em Decreto presidencial, os memorandos de entendimento e convênios não necessitam de aprovação legislativa, tampouco de ato da Presidência da República. Por exemplo, a Receita Federal em conjunto com o Serviço Federal de Alfândega da Rússia (SFA) assinou um memorando de entendimento, em 2017, para a troca de informações sobre exportações entre o Brasil e a Rússia.

Nas últimas décadas, o Brasil participou ativamente de debates internacionais sobre questões tributárias em diferentes fóruns multilaterais, incluindo a OCDE, o Centro Interamericano de Administrações Tributárias (CIAT), a ONU, a OMA, os grupos de trabalho e instâncias em matéria aduaneira e tributária dos BRICS, a Plataforma Tributária da América Latina e do Caribe (PTLAC), o South Centre⁵⁹², a CPLP, instâncias em matéria aduaneira do MERCOSUL, a OMC, entre outros.

Como integrante do G20, o Brasil tem estado à frente dos mais recentes e decisivos projetos que moldam as regras da tributação internacional, como o Fórum Global para Transparência e Troca de Informações para Fins Tributários, o Projeto BEPS da OCDE/G20 e o trabalho em curso na Solução de Dois Pilares para Enfrentar os Desafios Fiscais Decorrentes da Digitalização da Economia. Em outubro de 2024, o governo brasileiro editou uma medida provisória que cria no Brasil o chamado “imposto mínimo global”, isto é, uma tributação mínima efetiva de 15% sobre os lucros de empresas multinacionais. Em dezembro, o Congresso aprovou um projeto de lei, sancionado posteriormente pelo presidente Lula, que incorporou o conteúdo da medida provisória. Para garantir a efetividade da alíquota, o projeto propõe um adicional à Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL). Essa tributação será aplicada a empresas que tiverem receitas anuais de € 750 milhões em pelo menos dois dos quatro anos fiscais imediatamente anteriores ao analisado. O Brasil participa desde 2010 do Fórum Global para Transparência e Troca de Informações Tributárias e figura na “lista branca” do grupo de países que implementam, de modo correto, os padrões estipulados pela instância. Desde o início do Projeto BEPS da OCDE/G20, o Brasil tem participado em posição de igualdade no desenvolvimento de padrões sobre questões relacionadas ao BEPS, ao mesmo tempo que desempenha papel ativo no processo de revisão e monitoramento da implementação do projeto em conjunto com mais de 140 jurisdições membros do Quadro Inclusivo sobre BEPS da OCDE/G20. Em fevereiro de 2018, a OCDE e o Brasil lançaram oficialmente um projeto conjunto para examinar as semelhanças e divergências, incluindo lacunas, entre o Brasil e as Diretrizes de Preços de Transferência da OCDE, que foram amplamente adotadas em todo o mundo como padrão internacional para determinar os preços das transações internacionais entre partes relacionadas do mesmo grupo de empresas multinacionais para fins tributários.

⁵⁹² O South Centre é um *think-tank* intergovernamental de países em desenvolvimento que ajuda esses países a unir esforços e *expertise* para promover seus interesses comuns na arena internacional. Ele foi criado em 1995 e é sediado em Genebra. Trabalha em uma ampla gama de questões relevantes para os países do Sul Global e a comunidade global em geral, como desenvolvimento sustentável, mudança do clima, cooperação Sul-Sul, financiamento para o desenvolvimento, cooperação tributária internacional, investimentos, direitos humanos, gênero, comércio, propriedade intelectual, etc. Dentro das suas competências, o South Centre também responde a pedidos de aconselhamento político e apoio técnico e de outras naturezas de entidades coletivas do Sul, como o G77 e China e o Movimento dos Países Não Alinhados (MNA).

Entre 23 e 26 de abril de 2024, foi realizada em Foz do Iguaçu a 58ª Assembleia Geral do CIAT, sob a presidência *pro tempore* brasileira, para discutir mecanismos de prevenção e resolução de conflitos e promoção do cumprimento voluntário. O CIAT é uma organização internacional pública e sem fins lucrativos, criada em 1967, com a missão de oferecer um serviço integral para a modernização, fortalecimento e tecnificação das administrações tributárias de seus países-membros, que atualmente compreendem 42 países em quatro continentes: 32 países americanos; cinco países europeus; quatro países africanos; e um país asiático. O CIAT desenvolve atividades nas áreas de reuniões internacionais, estudos tributários, tributação internacional, publicações, treinamento, cooperação técnica e tecnologia da informação, no âmbito do Plano Estratégico atual e do Plano Operacional Anual aprovado por seus países membros.

Na ONU, o Brasil recomendou a adoção da Proposta 2, construção da Convenção-Quadro sobre Cooperação Tributária Internacional, do relatório do Secretário-Geral das Nações Unidas (SGNU) intitulado *Promotion of inclusive and effective international tax cooperation at the United Nations*, (A/RES/78/235), elaborado por ocasião da 78ª AGNU. Na sequência da aprovação da Proposta 2 na forma da Resolução A/RES/78/230, em dezembro de 2023, foi criado um comitê intergovernamental *ad hoc* composto por vinte membros, eleitos com base numa representação geográfica equilibrada e tendo em conta o equilíbrio de gênero, a fim de desenvolver os termos de referência para a Convenção-Quadro. O Brasil foi escolhido para uma das quatro vagas do GRULAC, junto com México, Colômbia e Bahamas. O Brasil saudou a aprovação, em agosto de 2024, dos termos de referência da Convenção-Quadro e apoia a proposta de um protocolo antecipado sobre a tributação efetiva de pessoas físicas de alto patrimônio líquido.

No final de julho de 2023, ao lado da Colômbia e do Chile, o Brasil liderou a criação de uma nova PTLAC. Lançada durante a Primeira Cúpula Latino Americana e Caribenha para a Tributação Inclusiva, Sustentável e Equitativa, que aconteceu na cidade de Cartagena, na Colômbia, e contou com a participação de 14 países (aqui incluídos alguns dos paraísos fiscais mais conhecidos), além de representantes de organizações internacionais, da sociedade civil e do setor privado, a plataforma será secretariada pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). A Declaração de Cartagena das Índias, que criou a PTLAC, reconhece que a ação comum dos países da América Latina e Caribe facilita a troca de informações e reduz a competição tributária, trazendo benefícios para a região. A primeira presidência *pro tempore* coube à Colômbia. Na PTLAC, foram concebidos subgrupos de trabalho para desenvolver os principais eixos temáticos: progressividade dos sistemas fiscais; benefícios fiscais; e tributação ambiental.

No G20, sob a presidência *pro tempore* do Brasil, a agenda tributária apresentada teve como prioridades: sistemas tributários como instrumento de redução da desigualdade; Solução dos Dois Pilares do BEPS; uso inteligente e efetivo dos benefícios fiscais. Em julho de 2024, foi aprovada a Declaração Ministerial do G20 sobre Cooperação Tributária Internacional, durante a 3ª Reunião dos ministros de Finanças e Presidentes dos Bancos Centrais. Aprovado por aclamação, o documento consensuado entre os países-membros do G20 cumprirá o papel inédito e histórico de delinear o compromisso do grupo em buscar medidas locais para promover a justiça tributária. Também foi aprovado um comunicado conjunto da reunião. Os documentos incluem menções explícitas a prioridades brasileiras como taxação de “ultrarricos” na agenda econômica internacional, ampliação do financiamento para a transição ecológica, fortalecimento dos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento (BMDs), apoio à países endividados e promoção de reformas na governança global. Há referência a estudo elaborado pelo economista francês Gabriel Zucman que estima que uma taxa de 2% sobre todos os bilionários ao redor do mundo poderia arrecadar entre US\$ 200 e 250 bilhões anualmente. A Declaração de Líderes do Rio de Janeiro, adotada em

novembro, durante a cúpula, endossa a Declaração Ministerial e acorda a tomada de ações garantir que indivíduos de patrimônio líquido ultra-alto sejam efetivamente tributados.

No âmbito do BRICS, as discussões sobre cooperação aduaneira envolvem a assinatura do Acordo de Assistência Mútua Administrativa Aduaneira (CMAA, na sigla em inglês) do BRICS e a finalização, assinatura e implantação do Acordo de Reconhecimento Mútuo de Operador Econômico Autorizado⁵⁹³ (OEA) do BRICS. No tocante à implementação de cooperação tributária, há perspectivas da assinatura de acordo sobre a criação do Fórum de Chefes de Autoridades Tributárias dos BRICS.

Quanto à estrutura institucional, no Ministério das Relações Exteriores, a área responsável pela cooperação tributária é a Divisão de Cooperação Financeira e Tributária (DCFT), subordinada à Secretaria de Assuntos Econômicos e Financeiros (SAEF). O Decreto nº 11.459, de 30 de março de 2023, destaca, outrossim, a existência de adidâncias tributárias e aduaneiras junto às representações diplomáticas brasileiras no exterior. As adidâncias têm como finalidade: promover a integração da administração tributária e aduaneira brasileira com as estrangeiras, e a integração com organismos internacionais; oferecer suporte às representações diplomáticas brasileiras em assuntos técnicos de natureza tributária e aduaneira, inclusive na negociação de acordos internacionais; prestar informações e orientações sobre a legislação tributária e aduaneira a brasileiros residentes no exterior e a investidores estrangeiros; e promover a repressão a ilícitos tributários e aduaneiros. As adidâncias tributárias e aduaneiras, de atribuição de auditores-fiscais da RFB, têm atuação nas representações diplomáticas brasileiras em Washington (EUA), Buenos Aires (Argentina), Assunção (Paraguai) e Montevideu (Uruguai).

⁵⁹³ O OEA é um parceiro estratégico da Receita Federal que, após ter comprovado o cumprimento dos requisitos e critérios do Programa OEA, será certificado como um operador de baixo risco, confiável e, por conseguinte, gozará dos benefícios oferecidos pela Aduana Brasileira, relacionados à maior agilidade e previsibilidade de suas cargas nos fluxos do comércio internacional. Para países que possuam Programas de OEA compatíveis entre si, são firmados Acordos de Reconhecimento Mútuo (ARM), de âmbito bilateral ou multilateral. Isso significa que tanto os critérios adotados, quanto os procedimentos de validação devem ser semelhantes ou equiparáveis entre si. Os principais objetivos de um ARM são: reconhecimento das certificações OEA emitidas pela Aduana do outro país; tratamento prioritário das cargas e consequente redução de custos associados à armazenagem; comprometimento recíproco da oferta de benefícios comparáveis; previsibilidade das transações; e melhora na competitividade das empresas OEA no comércio internacional.

XVI. Dominância do dólar estadunidense

a) Histórico

Desde os Acordos de Bretton Woods, o dólar estadunidense tem sido a moeda hegemônica em escala global, o que implica sua utilização generalizada no comércio, nas finanças e como ativo de reserva. Nesse sentido, a moeda representa, atualmente, em torno de 59% das reservas internacionais de bancos centrais. No entanto, assim como em outros momentos no passado, a legitimidade e a permanência de tal dominância têm sido questionadas, uma vez que foram verificados movimentos de afastamento do dólar, em maior ou menor grau, por alguns países ou blocos, tais como a Rússia, a Arábia Saudita, o Brasil, a França, o Quênia, a Índia e a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN).

Em 1944, foi criado o Sistema de Bretton Woods, sob a lógica de um acordo internacional para estabilizar as economias globais após a Segunda Guerra Mundial, por meio de menor flutuação cambial e consequentes incentivos ao comércio. Assim, foi estabelecido o padrão dólar-ouro, pelo qual o dólar americano seria a moeda de reserva global, os Estados Unidos (EUA) manteriam o lastro equivalente em ouro, e os demais países fixariam a taxa de câmbio de suas moedas em relação ao dólar.

Com a Guerra do Vietnã, no entanto, os EUA passaram a emitir dólares sem lastro em ouro. Além disso, dada as recuperações econômicas da Europa e do Japão, houve fuga de dólares e constantes déficits comerciais dos EUA, levando à perda excessiva de ouro estocado no país. Em 1971, Nixon unilateralmente encerrou a possibilidade de troca de dólares por ouro. No mesmo ano, no que consistiu na última tentativa de salvar o modelo até então vigente, as maiores economias do mundo celebraram o Acordo Smithsonian, que desvalorizou o dólar em relação ao ouro e às demais moedas dos países em questão. Contudo, essa atualização pontual não foi suficiente, levando, em 1973, à adoção do câmbio flutuante pelas principais economias, após intenso fervor especulativo. Era o fim da conversibilidade, estabelecendo o padrão que vigora atualmente, com o dólar ainda ocupando posição privilegiada na economia mundial.

b) Vantagens e desvantagens para os Estados Unidos

A dominância do dólar confere diversas vantagens aos EUA, único emissor da moeda, o que foi descrito como um “privilegio exorbitante” por Valéry Giscard d’Estaing, ministro das Finanças da França, em 1965. Primeiramente, o poder de emissão da moeda permite aos EUA o aumento da capacidade importadora, uma vez que há demanda global por dólares suficiente para cobrir déficits comerciais volumosos sem gerar uma crise cambial. Ademais, o poder de emissão do dólar permite o endividamento dos EUA a baixo custo, isto é, com o pagamento de baixa taxa de juros, dada a alta demanda por títulos do tesouro norte-americano, facilmente conversíveis em uma moeda de aceitação global para a quitação de dívidas, com, ainda, virtual impossibilidade de insolvência. Por fim, pode-se afirmar que a dominância do dólar confere aos EUA um poder geopolítico único, com possibilidade de imposição de sanções unilaterais a terceiros países, relacionadas ao uso do dólar em transações internacionais.

Entretanto, conforme apontado por diversos economistas, a manutenção do dólar como moeda hegemônica possui custos que recaem sobre os EUA. Para o bom funcionamento desse sistema, deve haver o fornecimento de dólares em quantidade suficiente para satisfazer a demanda global pela moeda. Esta última é responsável por pressionar no sentido de aumentar o valor do

dólar em relação a outras moedas domésticas, o que prejudica a competitividade dos EUA, sujeitos, portanto, a déficits comerciais estruturais, de difícil reversão. O país, ainda, fica mais vulnerável a choques externos e às políticas monetárias executadas no exterior. Logo, há quem defenda que a redução do papel global do dólar, em um cenário de multipolaridade de moedas, seria positiva para a economia americana, com aumento de competitividade e geração de empregos.

c) Ameaças ao dólar estadunidense

As ameaças ao papel de protagonista do dólar, atualmente, centram-se em quatro pontos principais:

- 1) a ascensão da China e, consequentemente, os esforços desse país para a utilização do renminbi nas transações internacionais com seus parceiros globais;
- 2) os desafios à economia norte-americana, a exemplo da estagnação da produtividade, da alta inflação, dos déficits fiscais e externos crônicos, das políticas frequentes de expansão monetária e da dívida pública crescente;
- 3) o surgimento de novas tendências tecnológicas nas finanças mundiais, como as criptomoedas e as moedas digitais de bancos centrais (CBDC, na sigla em inglês); e
- 4) a utilização frequente de sanções financeiras unilaterais por parte dos EUA, o que incentiva os países atingidos – e também terceiros – a buscar alternativas.

Essa tendência deve ser encarada com cautela, já que o dólar permanece como líder mundial na maior parte das métricas de comércio e finanças. A parcela da moeda que é mantida como reservas de moeda estrangeira tem-se mantido estável na última década, embora em patamar ligeiramente inferior ao verificado no início do século, quando foi registrado o auge da participação. Ademais, a própria dominância se retroalimenta, isto é, por ser a moeda dominante, o dólar é fortemente demandado, o que reforça sua posição hegemônica. Isso é corroborado pelas altas estabilidade, liquidez, segurança e conversibilidade da moeda, decorrentes da solidez da economia norte-americana, cenário que não deve mudar no curto, médio, nem mesmo no longo prazo. Além disso, são raros os casos de substituição do dólar pelo renminbi, por exemplo, em transações nas quais a China não está envolvida. Por fim, nenhuma alternativa até então aventada parece estar indiscutivelmente destinada a substituir a moeda americana.

Após ser eleito presidente dos EUA, em 2024, Donald Trump também ameaçou impor uma tarifa de 100% sobre bens importados dos países do BRICS, caso o mecanismo persista em seus planos de promover a desdolarização do comércio internacional.

d) Alternativas ao dólar estadunidense

A questão das alternativas possíveis é das mais relevantes. O euro, no momento de sua criação, foi cogitado como possível alternativa ao dólar. Atualmente, está consolidado como segundo lugar em reservas internacionais de bancos centrais, representando em torno de 20% delas. Entretanto, problemas econômicos crônicos da moeda, após sucessivas crises, impedem a ampliação de sua utilização, que é prejudicada, ainda, pelo mercado de dívida fragmentado, na esfera de competência dos Estados nacionais, e não da União Econômica e Monetária Europeia.

É possível citar as criptomoedas, em que há controle mínimo por entidades estatais estrangeiras, o que pode ser atraente para portfólios de bancos centrais. No entanto, trata-se de ativo extremamente volátil e de baixa aceitação como meio de troca, o que, na prática, inviabiliza sua utilização para as funções que o dólar cumpre.

O renminbi é provavelmente a opção mais relevante a ser considerada, devido ao alto crescimento da economia chinesa e aos esforços ativos do país em destronar o dólar. A China tem realizado um movimento gradual e constante de diminuição de suas próprias reservas em dólares. Além disso, firmou acordos bilaterais de comércio em yuan com diversos países, notadamente aqueles com quem possui déficits comerciais, e costuma abordar o assunto nos fóruns plurilaterais de que participa, tais como a Organização para Cooperação de Xangai (OCX) e o BRICS. Em outra frente, o projeto do yuan digital, a CBDC chinesa, encontra-se em fase avançada, especulando-se que possa assumir algumas funções do dólar no comércio e nas finanças internacionais. Todos esses movimentos, apesar de levarem a um aumento da proeminência do renminbi, estão longe de alçar a moeda chinesa a um patamar de crível rival do dólar. No último trimestre de 2023, sua participação nas reservas internacionais era de menos de 3%, atrás de dólar, euro, iene, libra e dólar canadense. Mesmo após a invasão da Ucrânia pela Rússia, o renminbi é responsável por 5% do valor das transações transfronteiriças internacionais, em comparação a 84% do dólar⁵⁹⁴. Os temores de controle político da economia e de manipulação cambial atualmente existentes afastam investidores de ativos denominados em yuan. Todavia, nas transações transfronteiriças da China com outros países, em março de 2023, o renminbi já superou o dólar.

No Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (BAII), de iniciativa chinesa, o dólar é a principal moeda de empréstimo, mas, em transações específicas, como aquelas de *spread* variável ou sem garantia soberana, é possível a utilização de outras moedas conversíveis e, até mesmo, de moedas locais. Além disso, o banco já emitiu títulos de dívida denominados em renminbi.

e) Hegemonia e moeda dominante

Na história recente da economia internacional, a potência hegemônica também tem sido a emissora da moeda dominante. Entretanto, isso não necessariamente é uma regra intransponível. Na transição da hegemonia da libra esterlina para o dólar, a diferença entre a economia norte-americana e a britânica era colossal: após a Segunda Guerra Mundial, quando ocorreu a consolidação do dólar como moeda dominante, a primeira era de seis a sete vezes maior que a segunda, diferença que persiste até a atualidade.

O cenário atual de eventual transição de hegemonias é muito diverso. As projeções de liderança em termos de produto nominal variam desde estudos que apontam que a economia chinesa nunca ultrapassará a americana até outros que mostram o país asiático na liderança a partir de meados da década de 2030. No entanto, mesmo considerando os cenários mais extremos, a economia americana manter-se-ia como uma das três maiores pelo restante do século e em posição confortável relativamente à China. É certo que é necessária uma economia robusta para sustentar a demanda mundial pela moeda localmente emitida, mas a posição relativa da economia chinesa diante da americana não parece ser, por si só, um indicativo claro do fim da hegemonia da moeda atualmente dominante, como foi anteriormente com o crescimento dos EUA diante do Reino Unido.

⁵⁹⁴ É digno de ressalva, no entanto, que a participação do renminbi nas transações transfronteiriças mais do que dobrou em relação ao ano anterior, quando representava apenas 2% do valor total das transações. O aumento é praticamente explicado pelas transações com a Rússia. A Índia, por exemplo, está usando a moeda chinesa para comprar petróleo russo e evitar os efeitos de sanções ocidentais.

f) O Brasil e a dominância do dólar estadunidense

Dado o cenário global, cabe analisar a posição brasileira e as iniciativas das quais o País faz parte. O Sistema de Pagamentos em Moeda Local (SML), de 2008, é um sistema de pagamento internacional administrado pelo Banco Central do Brasil (BACEN) em parceria com os bancos centrais da Argentina, do Uruguai e do Paraguai. Ao permitir que os pagamentos e recebimentos sejam realizados diretamente na moeda doméstica, sem a necessidade de moeda intermediária, como o dólar, há redução no custo das operações, aumento da eficiência e redução das burocracias. Os bancos centrais são apenas intermediários na operação, sem assumir qualquer risco cambial. Os acordos de SML são negociados separadamente com os países, contendo diferenças⁵⁹⁵. Em 2022, a corrente total de comércio do Brasil com os três países com os quais mantém o SML foi de pouco mais de R\$ 6 bilhões, a maior parte concentrada em exportações brasileiras à Argentina⁵⁹⁶. Em 2023, o Conselho Monetário Nacional (CMN) aprovou resolução que simplifica e uniformiza o SML, buscando o barateamento e a ampliação de seu uso, inclusive do número de instituições financeiras capacitadas para operá-lo.

Composição das reservas internacionais		
Moeda	No Brasil	No mundo
USD	80,42%	58,41%
CNY	5,37%	2,27%
EUR	4,74%	19,98%
GBP	2,52%	4,83%
JPY	1,86%	5,69%
CAD	1,01%	2,58%
AUD	0,92%	2,10%

Fonte: BACEN (2023); FMI (2024).

O Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos, de 1982, no âmbito da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), é um mecanismo de compensação de comércio entre onze países da região⁵⁹⁷, exclusive o Brasil, sucedendo um acordo anterior, de 1965. Além da compensação, possui um sistema de garantias aos exportadores. A cada quatro meses, após as compensações comerciais das transações realizadas por meio do convênio, o saldo restante é repassado aos países superavitários. O banco central peruano é o responsável por realizar a compensação multilateral, e o *Federal Reserve* de Nova York liquida os saldos credores e devedores. Não se trata, no entanto, de um sistema alternativo ao dólar, uma vez que as compensações, as transferências e os reembolsos são realizados na moeda norte-americana. As regras específicas do convênio são determinadas por acordos bilaterais ou plurilaterais entre os bancos centrais.

A crítica à hegemonia do dólar como moeda hegemônica no comércio e nas finanças internacionais parece ser uma bandeira da política externa do novo governo Lula. Em viagem à

⁵⁹⁵ Com a Argentina, só é possível utilizar o SML para o comércio de bens. Com o Paraguai e o Uruguai, é possível utilizá-lo para o comércio de bens, de serviços e para transferências unilaterais de baixo valor.

⁵⁹⁶ O Brasil exportou R\$ 4,23 bilhões de reais à Argentina (69,7% do total) e importou R\$ 15,85 milhões do país (<0,3% do total), via SML. O Brasil exportou R\$ 793 milhões de reais ao Uruguai (13% do total) e importou R\$ 5,65 milhões do país (0,1% do total), via SML. O Brasil exportou R\$ 894 milhões de reais ao Paraguai (15% do total) e importou R\$ 131 milhões do país (2% do total), via SML.

⁵⁹⁷ Os países participantes são Argentina, Bolívia, Colômbia, Chile, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai, Venezuela e República Dominicana. Em 2019, o Brasil, até então participante, optou por retirar-se.

Argentina, em 2023, o mandatário brasileiro propôs a criação de uma moeda comum aos países do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), a ser utilizada nas transações comerciais e financeiras entre eles. Além disso, aventou a possibilidade de criação de uma moeda comum para os países do BRICS. A relação com a China é fundamental para a adoção dessa posição pelo governo brasileiro.

Em 2023, o Brasil celebrou um acordo de pagamento por exportações em moeda local com a China, que permite que o comércio entre os dois países possa ser realizado sem a utilização do dólar, isto é, diretamente com o uso do real e do renminbi, se assim o exportador desejar. A motivação e o funcionamento são similares àqueles do SML. No entanto, pelo acordo, é a subsidiária brasileira do *Industrial and Commercial Bank of China* (ICBC) a entidade autorizada a realizar a compensação das moedas. Esse acordo pode ser significativo pelo crescimento vertiginoso do comércio com a China nos últimos anos, mas pode ser subutilizado por exportadores que não desejem acumular a moeda chinesa. O renminbi já é a segunda moeda no portfólio de ativos de reserva no BACEN, embora o dólar esteja isolado na liderança, representando mais de 80% delas.

Conforme o relatório anual da Secretaria de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (SECEX/MDIC) sobre moedas declaradas⁵⁹⁸ nas operações comerciais entre o Brasil e demais países, em 2023, as exportações em real para o MERCOSUL⁵⁹⁹ cresceram 21,2%. Destacaram-se os produtos da indústria de transformação⁶⁰⁰, cujas vendas para a Argentina e para o Paraguai aumentaram 13,7% e 20,2%, respectivamente. Com relação ao Uruguai, o aumento das exportações em moeda brasileira deveu-se principalmente à venda de energia elétrica. A UE foi o segundo maior destino das exportações em real. Ainda de acordo com o documento, o dólar, moeda predominante nas exportações e importações, manteve sua predominância nas exportações, tendo somado US\$ 325,5 bilhões (95,84% do total) e crescido 1,8% em relação ao ano anterior no *ranking* geral. As exportações em euro totalizaram US\$ 8,4 bilhões e, em real, US\$ 4,5 bilhões, o que representa uma queda de 0,9% e 9,3%, respectivamente, em relação ao ano de 2022. As importações brasileiras em real como moeda declarada, por sua vez, aumentaram 11%, alcançando o valor recorde de US\$ 17,3 bilhões. A expressiva importação em real justifica-se, em grande medida, pelo uso da moeda brasileira nas compras governamentais de medicamentos importados, nas quais o poder público determina um preço máximo em reais para essas operações. Houve, ademais, crescimento de 9,2% das importações em euro, totalizando US\$ 23,3 bilhões, e queda de 15,7% das importações em dólar como moeda declarada, totalizando 193,5 bilhões.

⁵⁹⁸ Conforme definição da SECEX/MDIC, a “moeda declarada em registro aduaneiro é a mesma moeda firmada entre comprador e vendedor para valorar suas mercadorias (‘moeda da *invoice*’), chamada de moeda de denominação”. A moeda declarada na operação comercial não é necessariamente a mesma utilizada para o pagamento ou o recebimento de divisas, já que os contratos de câmbio não são vinculados às operações de exportações e importações.

⁵⁹⁹ Com relação às exportações realizadas com o real como moeda declarada, o MERCOSUL é o principal destino, representando 24,9% nos últimos cinco anos. Quanto às importações realizadas em reais, a UE é a principal origem.

⁶⁰⁰ De acordo com o relatório, quase a totalidade do fluxo comercial declarado em reais provém da indústria de transformação (94% na exportação e 99,4% nas importações).

7.10. Criptomoedas, *blockchain* e os impactos na economia mundial

I. Criptoativos e criptomoedas

a) Definição

Um criptoativo, uma criptomoeda ou uma *alt coin* podem ser definidos como uma “moeda” eletrônica ou digital originalmente independente (desnacionalizada e descentralizada) que se utiliza de criptografia (preferivelmente em código aberto) e da tecnologia de *blockchain*. Um criptoativo, originalmente, não dispõe de qualquer lastro, seja físico ou virtual, e baseia-se na confiança dos agentes que operam em seu mercado.

Existem mais de mil criptoativos; os mais conhecidos são o *bitcoin* e o *ether* (da plataforma *Ethereum*). A primeira ideia de criação de uma moeda eletrônica em bases criptográficas remete à década de 1980 e evoluiu para uma forma eletrônica de meio de pagamento na década de 1990. A primeira criptomoeda descentralizada é o *bitcoin*, criado por Satoshi Nakamoto em 2009, com base na descrição que ele próprio forneceu em artigo de 2008.

Um criptoativo poderia ser considerado uma criptomoeda caso cumpra as três funções clássicas da moeda (meio de pagamento, reserva de valor, unidade de conta). É importante diferenciar moeda de uso internacional, como o dólar, de moeda efetivamente internacional, atualmente inexistente. A existência de uma moeda efetivamente internacional, ainda que de maneira eletrônica, pressuporia, em última instância, concordância global quanto ao seu uso (e sua regulamentação). Um criptoativo, portanto, tenderia a tornar-se uma moeda de uso internacional, não uma moeda internacional.

b) *Blockchain*

Em linhas gerais, a tecnologia de *blockchain* funciona como um livro-registro eletrônico, aberto (sem controle de autoridade central, o que confere independência e liberdade), operado em uma rede *peer-to-peer* (P2P, dois ou mais computadores conectados, intercambiando informações, sem a necessidade de um servidor intermediário, num sistema de registros que reduz riscos de perda, destruição ou fraude) e protegido por criptografia (confere segurança e sigilo às transações). A tecnologia de *blockchain* é um exemplo de tecnologia de registro distribuído (DLT, na sigla em inglês) que registra todas as transações (os blocos, registrados e vinculados cronologicamente em cadeia) e preserva o anonimato dos agentes.

Essa tecnologia não é aplicada somente a criptoativos, e vem sendo usada para atender a outras necessidades de registro e compartilhamento de dados de maneira segura. Por exemplo, o Programa Mundial de Alimentos (PMA) utiliza a tecnologia (por meio de uma variante do protocolo *Ethereum*) como parte de seu programa *Building Blocks*, para facilitar os serviços financeiros para refugiados do campo Zaatari, na Jordânia.

Devido à inexistência de autoridade central, a *blockchain* funciona por meio de um mecanismo de validação das transações descentralizado, realizado pelos membros da rede. Esse serviço de validação é remunerado com novas unidades do criptoativo (emissão de criptoativo de acordo com o volume de demanda por novos registros de blocos), por isso o processo é chamado “mineração”. Nem todas as criptomoedas são baseadas em mineração: o Petro (da Venezuela) ou

o Diem⁶⁰¹, por exemplo, não são, assim como não o são as moedas digitais emitidas por bancos centrais, os chamados *Central Bank Digital Currencies* (CBDCs).

c) Regulamentação de criptomoedas

Paulatinamente, verifica-se a disseminação do processo de regulamentação doméstica do uso de criptoativos e de *tokens* (ativos digitais que operam com base em *blockchains* existentes), inclusive mediante sua proibição em determinados casos ou da mera tributação de operações realizadas com esses ativos. Em paralelo, alguns Estados estão em processo de criação de suas criptomoedas ou de contrapartes digitais de suas moedas nacionais, as *govcoins* ou CBDC (para mais detalhes, ver a seção seguinte sobre CBDC).

A regulamentação doméstica de criptomoedas, no Brasil, tem progredido: a Receita Federal passou a exigir que as operações com criptoativos sejam declaradas e a tributar ganhos de capital sobre essas transações⁶⁰²; a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) autorizou fundos brasileiros a investir indiretamente em criptoativos; e o Banco Central do Brasil (BACEN) passou a incluir as operações com criptoativos na balança comercial do País, seguindo recomendação do Fundo Monetário Internacional (FMI)⁶⁰³.

Em dezembro de 2022, foi promulgado o “Marco Legal das Criptomoedas”, pela Lei 14.478, que dispõe sobre diretrizes a serem observadas na prestação de serviços de ativos virtuais e na regulamentação das prestadoras de serviços de ativos virtuais; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para prever o crime de fraude com a utilização de ativos virtuais, valores mobiliários ou ativos financeiros; e altera a Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986, que define crimes contra o sistema financeiro nacional, e a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, que dispõe sobre lavagem de dinheiro, para incluir as prestadoras de serviços de ativos virtuais no rol de suas disposições. De acordo com o texto aprovado, ativo virtual é “a representação digital de valor que pode ser negociada ou transferida por meios eletrônicos e utilizada para realização de pagamentos ou com propósito de investimento”, com exceção das moedas nacionais tradicionais, moeda eletrônica e ativos já regulamentados em lei. O Poder Executivo terá de indicar um órgão da administração pública federal para definir quais serão os ativos financeiros regulados pela futura lei. A prestação de serviço de ativos virtuais terá de seguir algumas diretrizes, como a obrigação de controlar e manter de forma segregada os recursos dos clientes. Também terá de adotar boas práticas de governança, transparência nas operações e abordagem baseada em riscos; segurança da informação e proteção de dados pessoais; proteção e defesa de consumidores e usuários; proteção à poupança popular; solidez e eficiência das

⁶⁰¹ Trata-se de projeto de criptomoeda lançado pela Meta (Facebook) em 2020, sob o nome inicial de Libra, que acabou descontinuado posteriormente.

⁶⁰² Ganhos de capital obtidos na negociação (atividade de compra e de venda) de criptomoedas cujo valor não supere R\$ 35 mil em um mês são isentos de Imposto de Renda. Sobre o lucro que exceda esse limite, incidem as regras gerais de ganhos de capital – portanto, a tabela é a da tributação anual progressiva. As criptomoedas que não foram vendidas e estão em posse do declarante não são taxadas pela Receita Federal, mas seu saldo deve ser inserido na declaração.

⁶⁰³ O FMI recomendou aos países que classifiquem a compra e a venda de criptoativos (especificamente aqueles para os quais não há emissor) como “ativos não financeiros produzidos”, o que implica sua compilação na conta de bens do balanço de pagamentos. Por serem digitais, os criptoativos não têm registro aduaneiro, mas as operações de compra e venda de residentes no Brasil acarretam a celebração de contratos de câmbio – assim, seus valores são estimados com base em contratos de câmbio. As estatísticas de exportação e importação de bens passam, portanto, a incluir compra e venda de criptoativos. Ademais, a atividade de mineração de criptomoedas, também foi incluída e passou a ser tratada como um processo produtivo, de forma que quem importa equipamentos específicos para mineração tem de pagar os impostos de importação e de declará-los para os devidos fins.

operações. Será exigida ainda a prevenção à lavagem de dinheiro, ocultação de bens, direitos e valores, combate à atuação de organizações criminosas, ao financiamento do terrorismo e ao financiamento da proliferação de armas de destruição em massa, em alinhamento com os padrões internacionais. A regulamentação não valerá para os *Non-Fungible Tokens* (NFTs), que poderão ser reguladas pelo Executivo em um ato posterior. O texto inclui no Código Penal a punição contra fraudes e define regras para as *exchanges* (casas de negociação de criptomoedas). O Marco Legal das Criptomoedas entrou em vigor em 20 de junho de 2023 e complementa as leis que regem o sistema financeiro, porque, até então, as regras não eram adaptadas para operações que envolvem serviços de ativos virtuais.

Ainda em junho de 2023, foi promulgado o Decreto nº 11.563, que regulamenta a lei que institui o Marco Legal das Criptomoedas. O Executivo definiu o BACEN como autoridade responsável por disciplinar as atividades das prestadoras de serviços de ativos virtuais no País. O texto reforça que a CVM segue com suas atribuições de supervisionar ativos que representam valores mobiliários. Também são mantidas as designações ao Sistema Nacional de Defesa do Consumidor. Estabeleceu-se prazo de pelo menos seis meses para a adaptação às novas regras, de acordo com a Lei nº 14.478.

d) Riscos econômicos das criptomoedas, impacto na economia e regulamentação internacional

A consolidação das criptomoedas pode conduzir ao processo de desnacionalização da moeda, colocando em xeque uma das funções essenciais do Estado nacional contemporâneo. Isso poderia impactar a razão de ser das autoridades monetárias nacionais, a capacidade arrecadatória dos Estados e sua política econômica em todas as vertentes. A proliferação de moedas digitais emitidas por bancos centrais, por outro lado, pode ser uma alternativa à consolidação das criptomoedas. As criptomoedas têm, por outro lado, impactos positivos, como o aumento da velocidade das transações e o menor custo de transação.

Na Declaração de Bali (2022), os líderes do G20 saudaram as iniciativas do Conselho de Estabilidade Financeira (FSB) e dos agentes reguladores nacionais de estabelecer uma regulação robusta sobre o ecossistema de criptoativos, que incluem as *stablecoins*, além de mantê-lo sob supervisão e vigilância, para minimizar riscos à estabilidade financeira. Para o G20, é importante promover a conscientização do público em relação aos riscos dos criptoativos e o fortalecimento da regulamentação desse mercado – baseando-se no princípio de “mesmas atividades, mesmos riscos, mesmas regras” –, mas, ao mesmo tempo, aproveitar os benefícios das inovações. Essa postura é diferente daquela adotada anteriormente, quando os membros do G20 consideravam que os criptoativos não representavam uma ameaça à estabilidade financeira global.

Na Declaração de Delhi (2023), os líderes afirmaram seguir monitorando de perto os desenvolvimentos do ecossistema de criptoativos, inclusive no que tange a *stablecoins*; endossaram as recomendações do FSB para a regulação, a supervisão e o monitoramento das atividades com criptoativos e demandaram a sua implementação; saudaram documento-síntese e roteiro do FMI e do FSB a respeito; e também saudaram as discussões sobre as potenciais implicações macrofinanceiras da introdução e da adoção de CBDCs.

Não há qualquer regulamentação internacional, no sentido estrito, quanto ao uso de criptomoedas; contudo instituições nacionais e internacionais têm-se dedicado a estabelecer regulamentos e padrões regulatórios para esse mercado. O monitoramento tem sido feito por diversas instituições internacionais, como o FSB, o FMI, a Organização Internacional de Valores

Mobiliários (IOSCO, na sigla em inglês) e o Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI/FTAF). Em 2018, os países do G20 comprometeram-se a regular as criptomoedas no que diz respeito à lavagem de dinheiro e ao financiamento ao terrorismo. O tratamento do tema é incipiente na Organização Mundial do Comércio (OMC). O FMI reconheceu o *bitcoin* como reserva de valor em 2019 e produziu relatório apontando quatro riscos dos criptoativos:

- 1) integração em produtos financeiros;
- 2) modelo de negócios dos bancos;
- 3) transmissão de crise; e
- 4) lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo.

Em novembro de 2023, no âmbito da OCDE, 48 países, entre eles o Brasil, adotaram uma declaração conjunta, na qual se comprometem a implementar um marco global de transparência fiscal em matéria de criptoativos até 2027. Ele prevê a troca automática de informações entre jurisdições para combater a evasão fiscal em operações em criptomoeda. O acordo incorpora o *Crypto-Asset Reporting Framework* (CARF) da OCDE, finalizado em junho, ao *Common Reporting Standard* (CRS) da organização, um modelo padrão para a troca automática de informações sobre contas financeiras entre autoridades fiscais.

A regulamentação doméstica e internacional ainda em conformação e a inexistência de autoridade central são apontadas como elementos facilitadores para que as criptomoedas possam tornar-se instrumentos do crime organizado transnacional, incluindo o crime cibernético, e de financiamento ao terrorismo. Casos de destaque são os dos mercados negros digitais *Silk Road* e *Alpha Bay* e da suspeita de roubo de criptoativos pela Coreia do Norte para financiamento de atividades do programa nuclear – Relatório de especialistas da Organização das Nações Unidas (ONU) estimam que o país asiático roubou cerca de US\$ 316,4 milhões entre 2019 e 2020.

II. Moedas digitais de bancos centrais (CBDC)

a) Definição

As moedas virtuais podem, hoje, ser divididas em três tipos:

- 1) criptoativos, como o *bitcoin* e o *ether*;
- 2) criptoativos do tipo *stablecoins*;
- 3) as moedas digitais dos bancos centrais: *Central Bank Digital Currencies* (CBDCs).

Primeiro, cabe apresentar o conceito de “moeda fiduciária” (*fiat currency*). *Fiat currencies* são as moedas emitidas por governos, pelos bancos centrais, que não estão lastreadas em *commodities*, como o ouro. Desse modo, são as moedas oficiais dos países, como o dólar norte-americano e o real brasileiro, emitidas por entidades estatais, em geral, os bancos centrais.

Segundo, as *stablecoins* são moedas virtuais cujo valor está atrelado (*pegged*) ao das *fiat currencies*. Essas moedas são de emissão privada e, em geral, não dispõem de regulação. São exemplos desse tipo de moeda o *Tether*, o *US\$ Coin*, *TerraUSD*, cuja conversibilidade é, supostamente, segundo seus criadores, de um para um com o dólar norte-americano. Assim, essas moedas virtuais seriam um meio termo entre as moedas emitidas pelos bancos centrais, as *fiat currencies*, digitais ou não, e as criptomoedas, de emissão totalmente privada.

Por sua vez, as CBDCs são as formas digitais da *fiat currency* de um país. Em vez de imprimir dinheiro, os bancos centrais emitem moedas ou contas eletrônicas baseadas na plena fé quanto à moeda oficial e no crédito do governo. Desse modo, as CBDCs são a expressão digital da moeda soberana de cada país e são emitidas pelas autoridades monetárias dos países.

Conforme afirma Fabio Araujo, servidor da Secretaria Executiva do Banco Central do Brasil (BACEN), a CBDC “é uma nova forma de representação da moeda já emitida pela autoridade monetária nacional, ou seja, faz parte da política monetária do país de emissão e conta com a garantia dada por essa política”.

Embora a ideia das CBDCs advenha das criptomoedas e da tecnologia *blockchain*, essas moedas não são criptomoedas⁶⁰⁴ nos moldes do *bitcoin* e de outras similares. Criptomoedas são, em geral, emitidas por entidades privadas, de maneira descentralizada, não contando com uma autoridade central. Ademais, as CBDCs podem, mas não precisam, estar baseadas na tecnologia *blockchain*.

b) Tipos de CBDC

Pode-se definir dois tipos, não mutuamente excludentes, de CBDCs:

- 1) *Wholesale CBDC*: a CBDC de atacado é usada por instituições financeiras, com um funcionamento similar ao de ter reservas monetárias (em moeda fiduciária) depositadas junto ao banco central, o que permite à instituição ter uma conta para depositar fundos e usá-los em operações de liquidação interbancária – o banco central pode recorrer a instrumentos de política monetária, como o de reservas interbancárias e o de taxas de

⁶⁰⁴ “The first thing to remember about CBDC is that it's not a cryptocurrency so it doesn't have to be related to anything that caters to the crypto world (...) although CBDC is well defined, this definition is not always well understood.” *The BIS Report n° 1 on CBDCs*. Disponível em: <https://www.bis.org/publ/othp33.pdf>. Mais informações a respeito das diferenças entre CBDC e criptomoedas em: <https://www.weforum.org/agenda/2023/11/cbdc-how-different-cryptocurrency-stablecoin/> e <https://www.ndtv.com/business/cryptocurrency-vs-cbdc-know-the-difference-between-the-two-2812630>; https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/real_digital_faq.

redesconto, para influenciar a taxa básica de juros da economia e operações econômicas como as de oferta de crédito ao consumidor;

- 2) *Retail CBDC*: a CBDC de varejo é usada por consumidores e empresas de todos os tamanhos, eliminando o intermediário, já que os agentes negociam diretamente com o banco central – é dedicado às necessidades de pagamento e de liquidação desse tipo de usuário, podendo ser utilizada para pagamentos e para operações financeiras cotidianas em qualquer faixa de valor.

c) Vantagens das CBDCs

São inúmeras as vantagens das CBDCs, na perspectiva de especialistas e das instituições financeiras, em particular as autoridades monetárias:

- 1) Eficiência tecnológica: as operações financeiras poderiam ser efetivadas em tempo real, ao tornar a ação de intermediários financeiros, como os bancos comerciais, desnecessária, com consequente possibilidade de redução dos riscos de pagamento, da complexidade contábil, bem como de aumento da velocidade de conclusão das operações – pois as verificações de crédito e as autorizações de pagamento poderiam ser realizadas em tempo real e de maneira automática, sem que haja necessidade de manter complexas estruturas contábeis para conferência dos pagamentos, o que elimina tempos de espera na liquidação das operações;
- 2) Inclusão financeira: os indivíduos poderiam ter contas junto aos bancos centrais, o que permitiria reduzir os custos de operação no sistema financeiro nacional e de detenção de uma conta bancária;
- 3) Aumento da competição interbancária: a redução dos custos de operação e opção de contas bancárias sem intermediação de bancos comerciais poderia aumentar a competição interbancária, beneficiando não só aqueles indivíduos às margens do sistema financeiro, mas também os que dele já fazem parte;
- 4) Prevenção a atividades ilícitas: seria mais fácil para o banco central monitorar as trocas monetárias, coletar informações, cobrar taxas, identificar e reprimir crimes como lavagem de dinheiro, evasão fiscal e outras atividades ilícitas com ramificações financeiras;
- 5) Aumento das opções e da velocidade de transmissão da política monetária: os bancos centrais poderiam ter novas formas de promover estímulos ou contrações monetárias, por exemplo o afrouxamento quantitativo (*quantitative easing*)⁶⁰⁵;
- 6) Aumento da capacidade de controle monetário e da estabilidade financeira: instrumentos de política monetária com transmissão mais acelerada de efeitos aumentaria a capacidade das autoridades monetárias de agir, oportuna e decisivamente, em situações de crise;
- 7) Facilitação das operações internacionais de pagamento e da cooperação internacional: a capacidade de verificação da veracidade das informações bancárias, devido à maior quantidade de informações disponíveis para os bancos centrais, bem como o aumento da velocidade da liquidação de operações reduziria o custo de transação, aumentando o volume e as opções de transferências internacionais de recursos⁶⁰⁶. Ademais, seria mais fácil para os governos compartilharem informações financeiras.

⁶⁰⁵ Há menções ao conceito de *drone money*, em alusão ao de *helicopter money*, relacionado à distribuição massiva de liquidez por parte do banco central por afrouxamento quantitativo.

⁶⁰⁶ Hoje, pagamentos e remessas internacionais de pequenos valores são, muitas vezes, inviabilizados, devido aos custos de transação.

d) Riscos da CBDC

Não se pode ignorar os riscos inerentes às CBDCs:

- 1) Desintermediação bancária: a principal preocupação é que os bancos centrais, ao ofertarem moeda diretamente aos indivíduos e às empresas, tornem o sistema bancário e os intermediários financeiros irrelevantes, promovendo uma mudança dos agentes para operações diretamente entre si e entre eles e os bancos centrais;
- 2) Mudanças fundamentais no sistema bancário: as inovações monetárias das CBDCs poderiam alterar a essência do sistema bancário, o que exigiria novos tipos de regulação e de monitoramento, diante da provável emergência de novos agentes e serviços financeiros;
- 3) Instabilidade financeira: há incertezas quanto aos efeitos das CBDCs nas operações de investimento, nos serviços bancários, nas taxas de juros, nos serviços financeiros e na economia como um todo, além da preocupação quanto à capacidade dos bancos centrais de garantirem liquidez em casos de retiradas durante uma crise financeira;
- 4) Infraestrutura operacional: preocupação quanto à capacidade técnica e humana dos bancos centrais de operacionalizar um considerável aumento do volume de serviços num período mais reduzido de tempo, viabilizado pela tecnologia, conforme a demanda dos agentes econômicos, como indivíduos e empresas;
- 5) Garantia da privacidade: os bancos centrais necessitariam de uma capacidade de ingerência e de monitoramento das atividades financeiras bastante grande, o que suscita preocupações quanto às liberdades individuais, particularmente em relação ao volume e à natureza dos dados que se compartilharia com o Estado;
- 6) Segurança cibernética: como toda atividade digital, as transações de CBDCs e o sistema financeiro precisariam desenvolver medidas de segurança adequadas às ameaças, por exemplo, de *hackers* que roubam informações e ativos, mas também de criminosos que promovem fraudes e golpes de engenharia social contra indivíduos mais vulneráveis.

e) CBDC nas discussões sobre criptoativos e criptomoedas

As CBDCs são, simplesmente, moedas fiduciárias digitais. Como as transações dessas moedas já são, em sua maior parte, digitalizadas, questiona-se qual seria, de fato, a grande diferença entre as CBDCs e as moedas já existentes. Uma vez que as moedas digitais dos bancos centrais não são nada além de versões digitais das tradicionais moedas fiduciárias, argumenta-se que as CBDCs são o exato oposto do que fundamentou a ideia de criptomoedas e que a discussão CBDC *versus* criptomoedas é falaciosa.

Para alguns críticos⁶⁰⁷, as CBDCs representariam somente uma *illusion of choice*, porque, ao transmitirem a sensação de serem inovações tecnológicas relacionadas ao contexto das criptomoedas, essas seriam, apenas, um tipo diferente de moeda fiduciária, que não resolve os problemas fundamentais da moeda tradicional e que serve para acomodar, ou adaptar, os interesses do setor bancário e financeiro, bem como dos bancos centrais às novas realidades.

Em um viés tecno-libertário, as criptomoedas foram criadas para promover um contexto de descentralização, de liberdade e de controle público sobre movimentações monetárias e financeiras, em resposta aos abusos observados nos sistemas financeiros que redundaram na crise de 2008, deflagrada nos Estados Unidos (EUA), no centro do sistema financeiro internacional.

⁶⁰⁷ Entre eles destaca-se Kent Barton, especialista em criptomoedas. <https://currency.com/cbdc-vs-cryptocurrency>

Não obstante, as CBDCs não passam de reservas de valor que podem ser usadas, para fazer pagamentos digitais de serviços e de bens, em operações de redes privadas, que requerem permissão para o ingresso. Ao escolher os pontos que verificaram as transações financeiras, os bancos centrais estariam apenas atualizando o sistema financeiro tradicional às novas realidades tecnológicas, sem divulgar informações transacionais para o público em geral, como seria o caso em redes públicas, descentralizadas, nas quais operam criptomoedas como o *bitcoin*.

Critica-se, também, a privacidade possível nas transações de CBDCs, já que essas moedas digitais governamentais seriam totalmente monitoradas, de forma a impedir que haja um nível elevado de privacidade, como ocorre nas trocas de criptomoedas. Desse modo, pode-se dizer que as CBDCs permitem aos governos supervisão sobre o mercado de moedas digitais e sobre os pagamentos digitais.

Parece que nenhum entusiasta das criptomoedas sacrificaria a privacidade permitida pelas criptomoedas em troca da estabilidade decorrente das CBDCs, muito embora a volatilidade dessas criptomoedas seja um dos grandes problemas enfrentados por elas.

Ademais, há um sentimento predominante atualmente: as CBDCs são inevitáveis. Diversos bancos centrais discutem, nacional e internacionalmente, a necessidade, a possibilidade, as vantagens e os riscos de se criar uma CBDC.

Por fim, é pouco provável que as CBDCs substituam as criptomoedas, já que cada uma tem um modo de operação, um público e um propósito diferente.

Resumidamente, as diferenças entre as CBDCs e as criptomoedas são as seguintes:

- 1) Tipo de *blockchain* utilizado: as CBDCs usam redes privadas que requerem permissão para ingresso e operação, enquanto as criptomoedas usam redes abertas, sem permissão;
- 2) Anonimato: as CBDCs não permitiriam a anonimidade, uma vez que estariam vinculadas às contas bancárias dos portadores, enquanto as criptomoedas permitem alto grau de anonimato;
- 3) Autoridade central controladora e descentralização: as CBDCs seriam controladas pelas autoridades monetárias emissoras, enquanto as criptomoedas são controladas pelos usuários da rede; não haveria, portanto, descentralização na rede das CBDCs, mas tão somente nas das criptomoedas.

f) Tratamento em organizações internacionais

No bojo do Banco de Compensações Internacionais (BIS, na sigla em inglês), há uma coalizão de bancos centrais dedicada à análise da viabilidade das CBDCs. Há um centro de inovação no qual os bancos centrais de países como Japão, Suécia, Suíça, bem como o Banco Central Europeu (BCE), no âmbito da União Europeia (UE), têm compartilhado experiências.

O G20, por sua vez, publicou um roteiro sobre pagamentos transfronteiriços. As CBDCs, no contexto dos pagamentos transfronteiriços, poderiam reduzir os custos de transação, facilitar não só a troca de informações financeiras, mas também reduzir os custos e o tempo necessário para a liquidação de operações interestatais. Atualmente, para os parâmetros da era digital, transações de valores mais elevados tendem a levar muito tempo, uma vez que é necessário verificar e trocar muitas informações. Ademais, transações de pequeno valor têm sido impedidas pelos custos de transação, embora já haja plataformas e *fintechs* que buscam viabilizar essas transações, em modelos *peer-to-peer* (P2P), tanto por meio de moedas fiduciárias, mormente o dólar, quanto por intermédio de criptoativos.

A diretora-gerente do Fundo Monetário Internacional (FMI) anunciou, em junho de 2023, que a instituição está trabalhando em uma plataforma para CBDCs, que conduza a uma maior interoperabilidade e que permita transações entre os países.

Há, ainda, iniciativas plurilaterais para desenvolver meios de pagamentos regionais.

g) Experiências e exemplos⁶⁰⁸

A maior parte dos países vê nas CBDCs o potencial de melhorar a eficiência do mercado de pagamentos de varejo e de promover a competição e a inclusão financeira para a população ainda inadequadamente atendida por serviços bancários. A crise da pandemia evidenciou a importância de os instrumentos digitais de pagamentos chegarem aos segmentos mais vulneráveis e afetados da população.

Segundo estudo da consultoria britânica *PricewaterhouseCoopers* (PwC), que desenvolveu um *CBDC global index*, que já conta com três edições (2021⁶⁰⁹, 2022⁶¹⁰ e 2023⁶¹¹), mais de 80% dos bancos centrais consideram lançar CBDCs ou já o fizeram⁶¹². Segundo o FMI, em junho de 2024, 134 países já estariam realizando algum projeto exploratório na área, incluindo dez que estariam próximos de concluí-los. A seguir, alguns casos de projetos desenvolvidos por países para suas economias nacionais:

- 1) China: O banco central chinês iniciou os estudos para lançar uma CBDC ainda em 2014. Hoje, o país conduz testes de larga escala com públicos selecionados, para avaliar a viabilidade de um yuan digital. Durante a pandemia, a China iniciou a fase de testes do “e-renminbi” em algumas cidades, para apenas alguns serviços. O e-renminbi funciona com base em tecnologia de *blockchain*, mas tem total controle do governo, não preservando o anonimato dos usuários. É, portanto, uma moeda digital emitida por banco central, complementar à moeda fiduciária, e não uma “criptomoeda” na definição usual do termo. Especula-se que se trata de alternativa chinesa ao uso do dólar em transações internacionais, inclusive como forma de contornar sanções internacionais.
- 2) EUA: Em março de 2022, a Casa Branca emitiu uma ordem executiva dedicada ao tratamento das moedas virtuais. Nessa ordem, destacam-se as vantagens de uma CBDC e ordena-se que toda a administração pública avalie como se poderia implementá-la.
- 3) Índia: O ministro das Finanças anunciou, em fevereiro de 2022, a intenção do país de ter uma rúpia digital até o final de 2022. O programa-piloto foi lançado ainda naquele ano.
- 4) Nigéria: O banco central da Nigéria lançou o “e-Naira” em outubro de 2021. A principal intenção é aumentar a inclusão financeira de 64% para 95%.
- 5) Reino Unido: As CBDCs são consideradas com mais ceticismo. O Comitê de Assuntos Econômicos da Câmara dos Lordes declarou que as CBDCs são “uma solução em busca

⁶⁰⁸ Para mais exemplos e atualizações, consultar: <https://www.atlanticcouncil.org/cbdctracker/>

⁶⁰⁹ Disponível em: <https://www.pwc.com/gx/en/industries/financial-services/assets/pwc-cbdc-global-index-1st-edition-april-2021.pdf>

⁶¹⁰ Disponível em: <https://www.pwc.com/gx/en/new-ventures/cryptocurrency-assets/pwc-global-cbdc-index-stablecoin-overview-2022.pdf>

⁶¹¹ Disponível em: <https://www.pwc.com/gx/en/financial-services/pdf/pwc-global-cbdc-index-and-stablecoin-overview-2023.pdf>

⁶¹² De acordo com o Atlantic Council, 130 países, que representam 98% do PIB global, estão em algum estágio de estudo ou desenvolvimento de suas CBDCs.

de um problema”⁶¹³. O comitê destacou sua preocupação com aspectos como privacidade e estabilidade financeira, ainda que tenha reconhecido que pagamentos transfronteiriços poderiam ser mais rápidos e eficientes.

- 6) UE: Formuladores de política dentro da Comissão Europeia e na Europa já demonstraram estarem convencidos da necessidade de uma CBDC europeia, como é o caso dos pedidos alemão e francês para uma CBDC o mais rápido possível. Em novembro de 2023, deu-se início à fase de preparação para o lançamento do euro digital, que deverá durar dois anos.
- 7) Outros projetos nacionais:
 - a. Projeto piloto de “e-krona” na Suécia, que, em 2023, concluiu sua terceira fase;
 - b. Projeto de “e-peso” no Uruguai entre 2017 e 2018, considerado exitoso pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), mas sem avanços nos anos recentes;
 - c. *Sand dollar*, CBDC das Bahamas em circulação desde outubro de 2020, mas ainda com baixa utilização no sistema de pagamentos do país.

Quanto aos projetos transfronteiriços, na concepção da PwC, as CBDCs “permitirão pagamentos transfronteiriços mais eficientes, com menor custo, 24 horas por dia, sete dias por semana, 365 dias por ano. Esperamos que as CBDCs beneficiem largamente as transações transfronteiriças”⁶¹⁴. Em seguida, alguns exemplos de projetos que envolvem mais de um país, inclusive com bancos e organizações internacionais:

- 1) *mBridge (Multiple CBDC Bridge)*, 2021: Partes envolvidas: BIS, Tailândia, Hong Kong, China, Emirados Árabes Unidos. Objetivo: criar um arranjo de CBDC múltiplo para transferências e operações de câmbio mais rápidas, baratas e eficientes.
- 2) Onyx – wCDBC, 2021: Partes envolvidas: Banco de França, Autoridade Monetária de Singapura, JP Morgan – uso da unidade Onyx.
- 3) Projeto Aber, 2019: Partes envolvidas: Arábia Saudita, Emirados Árabes Unidos. Objetivo: uma tecnologia de registro contábil descentralizado por facilitar transações transfronteiriças.
- 4) Projeto Dunbar, 2022: Partes envolvidas: Austrália, Singapura, Malásia, África do Sul. Objetivo: criar um arranjo de CBDC para viabilizar transações transfronteiriças.
- 5) Projeto Helvetia, 2020: Partes envolvidas: Swiss National Bank, BIS, Six (um operador comercial de infraestrutura). Objetivo: integrar uma CBDC a uma estrutura bancária.
- 6) Projeto Jasper, 2017: Partes envolvidas: Canadá, Reino Unido, Singapura. Objetivo: testar uma CBDC para pagamentos transfronteiriços.
- 7) Projeto Jura. Partes envolvidas: BIS, Banco central francês, Banco central suíço, Consórcio do setor privado liderada pela consultoria de tecnologia e estratégia norte-americana Accenture. Objetivo: testar o uso de uma CBDC em pagamentos transfronteiriços.

Pode-se acompanhar os estágios de desenvolvimento das CBDCs na ferramenta do *Atlantic Council*⁶¹⁵, da qual se retiram as seguintes informações, resumidas:

Estágio do projeto	Países
Lançados	Três países: Bahamas, Jamaica, Nigéria.

⁶¹³ Disponível em: <https://committees.parliament.uk/committee/175/economic-affairs-committee/news/160221/central-bank-digital-currencies-a-solution-in-search-of-a-problem-report-published/>

⁶¹⁴ Disponível em: <https://www.pwc.com/gx/en/new-ventures/cryptocurrency-assets/pwc-global-cbdc-index-stablecoin-overview-2022.pdf>

⁶¹⁵ Outro site no qual se pode acompanhar o progresso das CBDCs é: <https://cbdctracker.org/>

Estágio do projeto	Países
Em fase piloto	44 países Destaques: incluindo África do Sul, Austrália, Brasil, Cazaquistão, China, Coreia do Sul, Gana, Hong Kong, Índia, Indonésia, Irã, Japão, Malásia, Singapura, Rússia, Suécia, Tailândia, Turquia e Ucrânia, além da Zona do Euro.
Em fase de desenvolvimento	20 países Destaques: Canadá, Colômbia, EUA, Filipinas, México, Peru, Reino Unido, e Taiwan.
Em pesquisa	39 países. Destaques: Argélia, Argentina, Chile, Egito, Etiópia, Nova Zelândia, Paquistão, Paraguai, Quênia e Vietnã.
Inativos	21 países Destaques: Coreia do Norte, Dinamarca, Islândia, Uruguai, Venezuela e Vietnã.
Cancelados	Dois países: Equador e Senegal.

h) Perspectivas para uma moeda digital emitida pelo Banco Central do Brasil

A CBDC brasileira é o “real digital” (“Digital Real X” ou “Drex”) que será uma nova expressão da moeda emitida pelo BACEN, garantida pelos mesmos fundamentos e pelas mesmas políticas econômicas que determinam o valor e a estabilidade do real convencional; portanto não haverá mineração, como ocorre no caso de criptomoedas. O real digital é parte Agenda BC#, de reforma e inovação do sistema financeiro, que tem avançado em direção à modernização do sistema de pagamentos brasileiros. Fazem parte dessa Agenda, projetos como o Pix e o *Open Banking*.

São possibilidades de uso do real digital:

- 1) Entrega contra Pagamento (DvP, na sigla em inglês), referente à liquidação de transações com ativos digitais;
- 2) Pagamento contra Pagamento (PvP), referente ao câmbio entre moedas;
- 3) *Internet* das coisas (IoT, na sigla em inglês), referente à liquidação algorítmica;
- 4) Finanças descentralizadas (DeFi, na sigla em inglês).

A ideia é a de que qualquer pessoa ou empresa que deseje ter reais em formato digital entregue reais em formato convencional, para receber reais digitais emitidos pelo BACEN. Conforme se lê no site oficial do BACEN: “essa operação não será feita diretamente com o BC, ela será intermediada por um participante do sistema financeiro – banco, cooperativa ou *fintech* – ou do sistema de pagamentos – instituição de pagamento – ou ainda de algum novo tipo de empresa que venha a ser criada sob a autorização do BC para intermediar o acesso e a utilização de reais no formato digital.”⁶¹⁶

⁶¹⁶ Pergunta 19 do FAQ sobre o real digital no *site* oficial do BACEN: O Real Digital é uma *Central Bank Digital Currency*. Ele é um criptoativo? De que tipo? Uma *stablecoin* ou uma criptomoeda que oscila? Ele será emitido exclusivamente pelo BC ou poderá ser “minerado”?

Disponível em: https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/real_digital_faq

O objetivo do BACEN com o real digital é inserir a economia brasileira nas mudanças tecnológicas, assegurando a eficiência do sistema financeiro, por exemplo, em operações de pagamentos, bem como favorecendo negócios inovadores. Também como objetivos principais do real digital, destacam-se os seguintes enumerados pelo BACEN⁶¹⁷:

- 1) desenvolvimento de modelos de negócios inovadores com base em inovações tecnológicas (como contratos inteligentes, IoT e dinheiro programável);
- 2) emissão pelo BACEN, com a distribuição ao público intermediada por custodiantes do Sistema Financeiro Nacional (SFN) e do Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB);
- 3) aderência a todos os princípios e regras de privacidade e segurança determinados pela Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD, Lei nº 13.709/2018);
- 4) observância das recomendações internacionais e normas legais sobre prevenção à lavagem de dinheiro, ao financiamento do terrorismo e ao financiamento da proliferação de armas de destruição em massa, inclusive em cumprimento a ordens judiciais para rastrear operações ilícitas;
- 5) garantia da interoperabilidade e da integração, visando à realização de pagamentos transfronteiriços;

Nas discussões realizadas pelo BACEN em evento chamado *LIFT Challenge Real Digital*⁶¹⁸, esperam-se resultados que permitam à entidade iniciar uma fase de pilotos com a participação da população. Em agosto de 2023, a Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil realizaram a primeira transferência entre bancos públicos utilizando o Drex. O Drex está em processo de implementação pelo BACEN e ainda não tem um cronograma oficial de lançamento. A expectativa era que a nova moeda seja liberada para testes com a população no final de 2024, mas preveem-se atrasos.

Questões que emergem, diante do projeto do real digital são:

- 1) Até que ponto seria necessário criar uma moeda digital, quando o setor bancário brasileiro já é bastante inovador e moderno?
- 2) Tecnologias de pagamento instantâneo, como o Pix, ou de transferências de rápida efetivação, como a Transferência Eletrônica Disponível (TED), já não possibilitam soluções financeiras velozes e, em geral, sem custo?

⁶¹⁷ Para mais informações, consultar: <https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/17398/nota>

⁶¹⁸ Para mais informações, consultar: <https://liftchallenge.bcb.gov.br/site/liftchallenge>

7.11. Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE)

I. Aspectos gerais da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE)

a) Gênese

A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) originou-se da reformulação da Organização Europeia para a Cooperação Econômica (OECE), que foi estabelecida, em 1948, para gerir os recursos provenientes do Plano Marshall para a reconstrução europeia, no período seguinte à Segunda Guerra Mundial. Em julho de 1947, países europeus, liderados pelo Reino Unido e pela França, reuniram-se, na Conferência de Paris, para discutir a criação de um programa de estabilização, com as soluções necessárias para o reerguimento de suas economias, que dependeria da cooperação entre os países e da ajuda suplementar externa. Para organizar esses esforços, formou-se o Comitê para a Cooperação Econômica Europeia (CCEE). Esse comitê começou a trabalhar em um relatório que seria apresentado ao governo dos Estados Unidos (EUA) em setembro do mesmo ano, em que se demonstravam as potencialidades dos países e as necessidades, em quantidade de recursos materiais e financeiros, para a recuperação europeia. Em abril de 1948, o Congresso norte-americano aprovou o *European Cooperation Act*, arcabouço sobre o qual foi instituído o *European Recovery Program*, conhecido como Plano Marshall. Em reunião realizada em março de 1948, os países do CCEE decidiram estabelecer uma estrutura permanente de autocoordenação, para impulsionar a cooperação e alocar os recursos advindos do Plano Marshall, criando a OECE.

Ao final da década de 1950, a existência da OECE estava ameaçada. A organização entrou em declínio quando o Plano Marshall terminou, em 1952. A divergência no desenvolvimento de um conceito de uma área de livre comércio na Europa que fosse aceitável tanto para os Estados-Membros da Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA, na sigla em inglês) quanto para os países-membros da Comunidade Econômica Europeia (CEE) foi um dos motivos que contribuíram para o fim da OECE. De modo a superar a dissensão sobre a questão do livre comércio e continuar a bem-sucedida cooperação entre os países-membros da OECE, decidiu-se reconstituir a organização como OCDE, com a inclusão dos EUA e do Canadá – que já participavam como membros associados da organização desde o começo da década de 1950 – e com os objetivos de assistir os países em desenvolvimento e de oferecer consultoria sobre política econômica e comércio para além do continente europeu. A OCDE foi formalmente estabelecida em convenção assinada em 14 de dezembro de 1960, em Paris, a qual entrou em vigor em setembro de 1961.

b) Objetivos

Segundo o Artigo 1º da Convenção da OCDE, a organização foi constituída com a finalidade de promover políticas voltadas a alcançar o crescimento econômico sustentável e de empregos e elevados padrões de vida nos países-membros, com a manutenção da estabilidade financeira internacional, para contribuir para o desenvolvimento da economia mundial; de contribuir para a expansão do comércio global em bases multilaterais e não discriminatórias, de

acordo com obrigações internacionais; e de contribuir para a expansão econômica sólida dos países-membros e de países não membros em seu processo de desenvolvimento econômico.

A OCDE atua, pelo menos, em quatro vertentes:

- 1) troca de informações e experiências entre países-membros;
- 2) uniformização e aperfeiçoamento de políticas públicas;
- 3) regulamentação relativa a temas de interesse comum; e
- 4) acompanhamento do desempenho de países por meio das revisões por pares (*peer review*).

Os membros cooperam por meio da troca e da comparação de experiências exitosas no desenho de políticas públicas, identificando boas práticas nas mais diversas áreas e promovendo-as, para superar desafios e manter o caminho do desenvolvimento econômico. Ademais, a OCDE dedica-se a pesquisas e estudos para o aperfeiçoamento das políticas públicas, principalmente aquelas de interesse comum. O método de revisão pelos pares permite que os especialistas governamentais possam encontrar-se com seus homólogos de outros países-membros ou associados, para comparar as políticas públicas em cada área com as melhores práticas disponíveis internacionalmente. Por meio dessa cooperação, a OCDE tornou-se um repositório importante de alternativas para políticas públicas em um mundo globalizado.

c) Composição e processo de acesso

Embora tenha sido rotulada como o “clube dos ricos”, a OCDE reúne não apenas as economias “mais avançadas” do mundo, mas também alguns países emergentes como o Chile, a Coreia do Sul, o México e a Turquia. Os 38 países que fazem parte da organização como membros plenos são: Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Chile, Colômbia, Coreia do Sul, Costa Rica, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, EUA, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Islândia, Israel, Itália, Japão, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, México, Noruega, Nova Zelândia, Países Baixos, Polônia, Portugal, Reino Unido, Tchêquia, Suécia, Suíça e Turquia. A Costa Rica foi o mais recente membro a ingressar na OCDE em maio de 2021.

Houve, na história da OCDE, três rodadas concluídas de acessões. A primeira rodada completou a presença, na organização, dos países então considerados desenvolvidos. A organização vai ser, nessa composição, o “clube dos ricos” e um espaço de articulação das posições dos países desenvolvidos no diálogo Norte-Sul dos anos 1970. A segunda rodada é posterior à queda do muro de Berlim e caracteriza-se por introduzir maior heterogeneidade na organização, na medida em que os países do Leste Europeu, em transição para a economia capitalista, utilizaram o processo de candidatura como parte de seu processo de reformas e para consolidação e reconhecimento de suas transformações.

Com a expansão da União Europeia (UE) para o Leste Europeu, intensificou-se a discussão sobre a eventual acesso imediata dos novos membros da UE à OCDE, o que não era de interesse dos membros não europeus. O grupo de trabalho constituído para analisar a questão produziu relatório (“Relatório Noburu”), em 2004, que expressa a importância de que a OCDE equilibre a necessidade de “fortalecer sua competência e influência global” com a de “minimizar e controlar possíveis efeitos negativos que uma membresia mais ampla pode causar”. Ao mesmo tempo, estabelece que os candidatos que interessariam à organização são países:

- 1) que compartilhem visão de mundo e valores com os membros da OCDE (*like mindedness*);
- 2) que tenham capacidade efetiva de contribuir para a atuação da organização (*significant player*);
- 3) cuja acesso proporcione benefício mútuo (*mutual benefit*); e

- 4) que se insiram em equilíbrio geográfico e tragam benefícios gerais relacionados com o compartilhamento de experiências por meio da OCDE (*global considerations*⁶¹⁹).

Após a publicação do “Relatório Noburu”, os membros da OCDE levaram mais três anos até iniciarem a terceira rodada de acessões, quando aceitaram abrir negociações com Chile, Estônia, Israel, Rússia e Eslovênia. Em 2013, abriram-se negociações com Colômbia e Letônia e, em 2015, com Costa Rica e Lituânia.

De acordo com a OCDE, a acessão “não é mera formalidade, mas sim o resultado de uma rigorosa etapa de revisão das práticas e políticas públicas nacionais”. As etapas de acessão são:

- 1) convite da OCDE ou apresentação de candidatura;
- 2) elaboração do documento *Accession Roadmap*, para estabelecer os termos da adesão;
- 3) elaboração do memorando inicial do candidato, para informar a sua posição acerca dos instrumentos legais da OCDE;
- 4) revisões técnicas pela organização;
- 5) decisão unânime da OCDE favorável à adesão; e
- 6) assinatura do acordo de adesão à Convenção da OCDE – após essa última etapa, o acordo segue para aprovação e ratificação do governo e depósito junto à organização.

Conforme a sequência apresentada, depois que o Conselho da OCDE aceita um país como candidato, os membros, mediante proposta do secretário-geral da OCDE (SG-OCDE), definem o trajeto a ser seguido para a acessão no *Accession Roadmap*. O primeiro item do *roadmap* é a apresentação do memorando inicial por parte do candidato, contendo sua posição em relação aos instrumentos do acervo da organização (*acquis*), ou seja, o país apresenta sua situação em relação a cada instrumento da OCDE, indicando se já cumpre o previsto no instrumento; o que pretende fazer para cumpri-lo; ou, caso contrário, que tipo de reservas e exceções pretende solicitar. O *roadmap* identifica também os comitês regulares da OCDE que deverão examinar as políticas do país candidato em suas respectivas áreas de competência. Os comitês farão esse exame com base em estudos preparados pelo Secretariado com o apoio de consultores. Além do cumprimento do *acquis*, é comum que surjam solicitações específicas, algumas resultantes de pendências bilaterais. Além do processo de exame técnico da conformidade com o *acquis* por meio dos Comitês, o Conselho pode também levantar para exame e discussão temas políticos, como democracia, direitos humanos ou Estado de Direito (*rule of law*). Cada comitê designado no *accession roadmap* encaminha ao Conselho sua *formal opinion*, conforme se convença de que a legislação e as práticas do país candidato estejam conformes ao *acquis* da organização e às práticas dos membros. Completados todos os processos nos comitês, o SG-OCDE reúne os resultados e encaminha para decisão final do Conselho. Havendo consenso, o Conselho convidará o país candidato à acessão. O protocolo de acessão resultante é então objeto de processo de aprovação interna conforme a legislação do candidato e, uma vez ratificado o protocolo, o país torna-se membro da OCDE.

Até 2021, seis países eram candidatos ao início do processo de acessão: além do Brasil, Argentina, Peru, Romênia, Bulgária e Croácia. Persistia, no interior da OCDE, impasse sobre quais processos de acessão seriam aceitos e em que ordem, de modo a buscar um equilíbrio regional. No caso da Rússia, o processo de acessão, iniciado em 2007, prolongou-se até ser suspenso, em 2014, em reação à anexação da Crimeia.

Em 26 de janeiro de 2022, o Conselho de Ministros da OCDE aprovou o convite formal para iniciar as discussões de acessão do Brasil e dos demais cinco países. A conclusão do processo pode durar, em média, de três a cinco anos. Em 10 de junho de 2022, a OCDE aprovou o *roadmap*

⁶¹⁹ As últimas acessões, cujas composições contaram sempre com pares de países europeus e não europeus, reforçam especialmente a ideia de *global considerations*.

do Brasil e de mais quatro países: Peru, Bulgária, Croácia e Romênia. Esse roteiro será avaliado por comitês da OCDE nos próximos anos, conforme processo ordinário de acesso.

Em fevereiro de 2024, o Conselho aprovou o convite formal para dar início às discussões de acesso com a Indonésia, que é “parceiro-chave” da OCDE e pediu acesso em julho de 2023. No mesmo mês, a Tailândia apresentou candidatura. A Argentina, por sua vez, que passou por um momento de desengajamento durante a presidência Fernández, retomou o ímpeto em favor de sua acesso, sob a presidência de Milei.

Em maio de 2024, a sessão de abertura da reunião ministerial da OCDE incluiu uma cerimônia na qual o secretário-geral da organização, Mathias Cormann, entregou formalmente os *roadmaps* da Argentina e da Indonésia aos seus chanceleres. Os documentos estabelecem os termos, condições e processo de adesão, com ênfase em áreas prioritárias identificadas pelos membros da OCDE. O processo incluirá uma avaliação rigorosa e aprofundada por 26 comitês técnicos da adequação dos dois países aos padrões, políticas e práticas da OCDE. Como resultado dessas revisões técnicas, os comitês podem recomendar alterações nas legislações, nas políticas e nas práticas nacionais. No mês seguinte, os membros da OCDE concordaram com o início das conversas de acesso com a Tailândia.

d) Estrutura institucional e tomada de decisões

A estrutura da organização é formada por um Conselho, pelo Secretariado e mais de 300 comitês, grupos de trabalho ou instâncias análogas. A OCDE também tem iniciativas regionais, como a para a América Latina e Caribe (criada em 2016), e específicas para determinados países, como o programa voltado para o Brasil (criado em 1998). O Conselho é a mais alta instância decisória da OCDE e é composto por representantes (embaixadores) dos países-membros e da Comissão Europeia e, uma vez por ano, reúne-se em nível ministerial, nas chamadas *Ministerial Council Meetings* (MCMs). O Conselho é presidido pelo SG-OCDE e define o direcionamento da organização, autorizando o SG-OCDE a tratar de determinados temas e examinando seus relatórios. Cabe ao Conselho autorizar o ingresso de novos membros, aprovar o orçamento da OCDE e adotar os atos da organização.

Os comitês temáticos da OCDE são responsáveis pelas análises dos estudos e pela condução dos *peer reviews*. Participam dos comitês funcionários dos governos dos países-membros e de determinados países não membros, bem como representantes do Secretariado e de outros organismos internacionais, cada qual sob modalidade particular de atuação. Dentro dos limites estabelecidos pelo Conselho, os comitês podem criar grupos de trabalho e estabelecer as regras de relacionamento com países não membros. Eventualmente, os comitês podem reunir-se em nível ministerial para impulsionar temas de maior relevância. Os comitês são a base das “redes transgovernamentais” sobre a qual se sustenta a influência da OCDE no desenho e na difusão de boas práticas em políticas públicas.

O Secretariado da OCDE é responsável pela produção de estudos e análises definidos pelo Conselho e pelos comitês, contando com aproximadamente 3,5 mil funcionários (2024) espalhados em sua sede, em Paris, e em outros quatro centros (Berlim, Tóquio, México e Washington). O atual SG-OCDE é o australiano Mathias Cormann, com mandato até junho de 2026.

O processo decisório da OCDE é baseado no consenso, porém há casos especiais que admitem a decisão por maioria qualificada, por exemplo a aprovação dos programas de trabalho e do orçamento da organização, a criação e encerramento de comitês e programas, e a adoção de regulamentos sobre recursos humanos e financeiros. A decisão por maioria qualificada foi

introduzida em 2006, no contexto de reforma da governança interna diante do processo de alargamento da organização.

Os atos da OCDE podem ser decisões ou recomendações e são adotados pelo Conselho. As decisões da OCDE (atualmente, 23⁶²⁰ em vigor) têm de ser acatadas por seus membros como atos vinculantes (exceto para quem negociou *opt out*) e têm *status* equivalente ao de acordos internacionais firmados no âmbito da organização. As recomendações (181 em vigor, o que representa a maior parte de sua atividade normativa) e as declarações da OCDE (41 no total), por sua vez, não têm caráter vinculante, embora sua implementação seja objeto de escrutínio por *peer reviews*. Atualmente o *acquis* da OCDE inclui dez acordos internacionais, vinculantes, portanto, versando principalmente sobre energia nuclear e aspectos tributários; e outros 18 instrumentos legais (como *arrangements* e *understandings*) não vinculantes, que tratam, sobretudo, de assistência humanitária e da indústria naval e de fretes marítimos. As declarações (*substantive outcome documents*), os acordos (*arrangements*), entendimentos (*understandings*) e acordos internacionais (*international agreements*) também integram o acervo normativo (*acquis*) da OCDE, mas não são considerados atos da OCDE formalmente e podem incluir não membros.

⁶²⁰ Disponíveis em: <https://legalinstruments.oecd.org/en/>.

II. Brasil e OCDE

a) Histórico

A cooperação entre o Brasil e a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) data do início da década de 1990, quando a OCDE começou a trabalhar com quatro países latino-americanos (Brasil, Argentina, Chile e México). Até então, o antecedente mais notável havia sido um convite apresentado ao Brasil, em 1978, para participar das atividades do Comitê do Aço, em função do peso expressivo do País no mercado siderúrgico mundial. Em junho de 1991, foi enviada missão exploratória à OCDE, chefiada pelo embaixador Clodoaldo Huguency Filho. A missão teve os objetivos de obter mais informações sobre o funcionamento da OCDE, avaliar os contornos do processo de admissão de novos membros e identificar meios para participação do Brasil em instâncias da organização, como etapa inicial de processo que poderia culminar no ingresso do País como membro. Na ocasião, foi apresentada carta à OCDE, expressando o interesse do governo brasileiro em possibilidades de aproximação da organização.

Em 1992, o Brasil apresentou candidatura a membro pleno do Centro de Desenvolvimento, passando a integrar seu Conselho Diretor a partir de março de 1994. Após consultas internas abrangentes, o Brasil também passou a atuar como membro pleno do Comitê do Aço, a partir de 1996 (observando-se ratificação pelo Congresso Nacional, em 1998, do acordo por troca de notas relativo à matéria⁶²¹). Em 1998, a OCDE criou um programa direcionado para o País. O Brasil participa do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA, na sigla em inglês) desde o seu início, em 2000, e tem sido objeto dos *Economic Surveys* bienais da organização desde 2001.

Em 2005, desdobramento interno relevante consistiu no estabelecimento do Grupo Interministerial de Trabalho para Coordenação da Atuação Brasileira junto à OCDE (GIT), coordenado pelo Itamaraty. Em 2007, junto com África do Sul, China, Índia e Indonésia, deu-se início o período de “engajamento ampliado” com a OCDE. Em 2012, esses cinco países passaram a ser considerados “parceiros-chave” da organização.

b) Candidatura e participação atual

Em 2015, o Brasil assinou um Acordo Marco de Cooperação, que institucionaliza a participação brasileira em diversos foros da organização e entrou em vigor em 2019. Além disso, também assinou um programa de trabalho para os anos 2016 e 2017, que nos aproximou ainda mais da OCDE, por meio da crescente participação do Brasil em temas de interesse estratégico do País. Esse movimento culminou com o pedido de acessão em 2017. No mesmo ano, assinou-se também acordo para a instalação de escritório da OCDE no Brasil, e o País passou a ser associado da Agência Internacional de Energia (AIE) – a acessão do Brasil à OCDE habilitaria o País a se tornar membro pleno dessa agência. Também em 2017, o Brasil deu início à formação de uma delegação permanente em Paris para a OCDE e outros organismos econômicos sediados na capital francesa, que, por ora, funciona como parte da Embaixada.

O Brasil é o país não membro com o maior número de adesão a instrumentos da OCDE. Até dezembro de 2023, o País já aderiu a 120 dos 273 instrumentos normativos vigentes, aproximadamente 44% do *acquis*, tendo aderido a mais de 80 desde a apresentação do pedido de acessão à organização. A adesão a outros instrumentos está em andamento, enquanto a adesão à

⁶²¹ O embaixador Cozendey indica, no artigo “O pedido de acessão do Brasil à OCDE: onde estamos”, que passamos a fazer parte do Comitê do Aço já em 1994.

totalidade do *acquis* necessitará de reformas em sistemas econômicos do País, entre os quais o tributário. A OCDE reconhece que as políticas brasileiras são possivelmente compatíveis com mais de 80% do *acquis* da OCDE. Essa é uma importante evidência da evolução institucional do país.

O Brasil também é o país não membro que participa de mais instâncias da OCDE (35). O País participa da organização com *status* de associado ou participante pleno em comitês e fóruns de trabalho que envolvem os mais diversos temas (comércio, investimentos, defesa da concorrência, agricultura, segurança e economia digital), incluindo por exemplo o Comitê do Aço, o Fórum Global Tributário, a AIE e o Grupo de Trabalho sobre Suborno em Transações Comerciais Internacionais. Em 2019, o Brasil registrou-se para participar de quase 400 reuniões da OCDE em variados temas, o que aumentou nossa familiaridade com a agenda e facilitou a convergência. Em 2020, o Brasil aderiu ao Fórum Internacional de Transportes (IFT, na sigla em inglês) da OCDE como membro-observador e, em maio de 2023, tornou-se membro pleno.

Em 2019, foi instituído o Conselho Brasil-OCDE, coordenado pela Casa Civil, para acompanhar o processo de acesso do País à organização. A criação do Conselho Brasil-OCDE e seu comitê gestor, composto por representantes da Casa Civil, do Itamaraty, do então Ministério da Economia, da Secretaria-Geral da Presidência da República e da Secretaria de Governo da Presidência da República, favoreceu o comprometimento de todo o governo com o processo. O conselho foi extinto pelo governo Lula e substituído, em agosto de 2023, pelo Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) sobre a OCDE, coordenado pelo Itamaraty. Ao GTI-OCDE compete fornecer subsídios para a elaboração de políticas relativas ao relacionamento com OCDE, contribuir para a promoção das relações entre o Brasil e a OCDE e para a divulgação de estudos realizados no País, analisar estudos da OCDE e recomendar estudos acerca de temas específicos de interesse para as relações do Brasil com a OCDE, examinar a compatibilidade dos instrumentos da OCDE com a legislação brasileira, coordenar a participação brasileira em órgãos da OCDE e colaborar na organização de eventos da OCDE no Brasil e em outras iniciativas da OCDE que sejam de interesse do País. O Congresso Nacional, por sua vez, constituiu, em 2019, o Grupo Parlamentar de Amizade Brasil-OCDE, o que está facilitando considerar as referências e os marcos normativos da organização dentro do exercício legislativo.

Em 26 de janeiro de 2022, o Conselho de Ministros da OCDE aprovou o convite formal para iniciar as discussões de acesso do Brasil à organização. Em maio de 2022, o Conselho da OCDE aprovou convite ao Brasil para adesão ao Código de Liberalização de Movimentos de Capital e ao Código de Liberalização de Operações Correntes Intangíveis – instrumentos legais de grande importância para a entidade. Todos os membros da OCDE são aderentes e, desde 2012, está aberta a possibilidade de adesão por parte de não membros. O Brasil será o primeiro país não membro a aderir. Em 10 de junho de 2022, a OCDE aprovou o “roteiro de acesso” do Brasil. Em 30 de setembro de 2022, o Brasil entregou seu “Memorando Inicial”, com informações sobre a convergência do País aos 230 instrumentos normativos definidos pela OCDE para o processo de acesso do País.

Em junho de 2023, o chanceler Mauro Vieira participou da reunião do Conselho da OCDE em Paris. Também se encontrou bilateralmente com o secretário-geral da organização, que manifestou interesse em visitar o Brasil e convidou o País a participar do fórum lançado pela OCDE em matéria de meio ambiente e mudança do clima. O ministro Mauro Vieira participou da cerimônia de abertura do conselho e também do painel “Resiliência Econômica: políticas comerciais para crescimento resiliente e inclusivo”. Durante sua intervenção, destacou a

sustentabilidade ambiental e a inclusão social como eixos de atuação do governo brasileiro a partir da posse do presidente Lula.

Em maio de 2024, o chanceler brasileiro participou da abertura da reunião ministerial da OCDE, em Paris, ocasião em que fez um discurso ressaltando o desenvolvimento e a inclusão. Mauro Vieira também destacou as três prioridades da presidência do Brasil no G20: 1) desenvolvimento sustentável; 2) inclusão social e combate à fome; e 3) reforma da governança global. Às margens da ministerial, Vieira reuniu-se com o secretário-geral da OCDE, Mathias Cormann, para discutir, entre outros temas, o atual estágio da negociação para a acessão do Brasil como membro pleno da organização.

c) Pontos positivos da acessão

O principal ponto positivo, em termos domésticos, da acessão brasileira à OCDE seria o impulso à agenda de reformas e modernização da economia brasileira em curso, por meio do aperfeiçoamento regulatório e da melhoria da gestão governamental, ambos contribuindo para a redução do chamado “Custo Brasil”. Quanto ao aperfeiçoamento regulatório, trata-se de dar maior estabilidade e previsibilidade do quadro regulatório brasileiro, por meio do alinhamento com as boas práticas internacionais em políticas públicas e regulação, o que resultará em melhoria do ambiente de negócios e maior atratividade aos investimentos internacionais. Quanto à melhoria da gestão governamental, trata-se do fortalecimento e da modernização institucional, por meio da aceleração das reformas estruturais, com vistas ao aumento da eficiência, transparência e *accountability* (diante de problemas de corrupção) dos órgãos de governo, o que contribuirá para maior racionalidade e eficiência das políticas públicas brasileiras com base nas melhores práticas internacionais. Tudo isso não se esgota no processo de acessão, mas acompanhará toda a participação brasileira na organização, em razão dos procedimentos contínuos de *peer reviews*.

Os esforços em favor da acessão à OCDE também estão relacionados ao interesse na integração do País às cadeias globais de valor, de modo a incrementar a produtividade e competitividade da economia brasileira em benefício da nossa população. A entrada na OCDE também funciona como parte de estratégia de *lock-in*, de garantir que haja um empecilho de natureza internacional para que as reformas e seus propósitos sejam revistos futuramente em administrações subsequentes. Pode-se indicar, ainda, que as inovações institucionais e legais resultantes da adoção pelo Brasil da Convenção da OCDE sobre combate ao suborno de funcionários públicos estrangeiros em transações internacionais foram relevantes no contexto da Operação Lava Jato e outras ações de combate à corrupção no Brasil.

Entre os pontos positivos do Brasil na OCDE, em termos externos, pode-se destacar: a recuperação da imagem brasileira, depois de alguns anos de letargia nas relações exteriores e de resultados econômicos inexpressivos, e a obtenção de benefícios associados à avaliação externa positiva sobre o País e seu comprometimento com políticas transparentes e boas práticas internacionais, o que contribuirá para redução do custo de financiamento externo; a atração de investimentos estrangeiros que seria decorrente não apenas da agenda de modernização, mas do próprio fato de ser membro da OCDE, o que lhe conferiria um “selo de qualidade”, aumentando o grau de investimento do País – apesar das críticas que se possa fazer às agências de *rating* – e reduzindo os custos de captação tanto das emissões soberanas quanto das empresas brasileiras no exterior; e a capacidade de tornar-se um *rulemaker* de padrões e recomendações internacionais em diferentes áreas, em uma organização que é *agenda-setter* global (influenciando os trabalhos de

organizações de caráter multilateral inclusive), além de poder ter participação mais ativa para defender seus interesses e suas políticas públicas.

O Brasil será o maior mercado emergente a ter governança e legislação econômicas compatíveis com os padrões exigentes da organização. Como efeito positivo, espera-se que o ingresso do Brasil na OCDE facilite o acesso do País ao mercado de capitais a juros menores, pelo aumento da confiança do sistema financeiro internacional advindo do “selo de qualidade”. A título ilustrativo, estima-se que uma queda de 0,1 ponto percentual no serviço da dívida pode significar uma economia de pelo menos US\$ 4 bilhões a cada ano para a economia brasileira.

d) Pontos negativos da acessão e contra-argumentos

No que diz respeito a pontos negativos da acessão do Brasil à OCDE, de caráter interno, pode-se indicar efeitos sobre a atividade do Legislativo (“limitação do *policy space*”, também aplicável ao Executivo em suas políticas e programas), no que diz respeito à necessidade de conformar marcos normativos domésticos a acordos e padrões da OCDE, em especial adiante da rapidez com que tais reformas podem estar sendo implementadas à luz de pressões em favor da acessão. Em momento de grandes restrições orçamentárias, o custo da acessão – não apenas o pagamento das contribuições anuais à OCDE, mas o custo orçamentário da agenda de reformas que a acessão demanda e os custos em recursos humanos – poderia ter impactos negativos sobre as finanças públicas. As negociações para a acessão têm custos, que serão arcados pelo Brasil. Depois, se for membro pleno, o País terá de contribuir anualmente para o orçamento da organização. O orçamento da OCDE é dividido em contribuições obrigatórias, que levam em conta, nos cálculos, o tamanho do produto interno bruto (PIB) de cada país-membro, e contribuições voluntárias.

Como parceiro-chave, o Brasil já tem acesso a todos os órgãos da OCDE; pode aderir voluntariamente a instrumentos da OCDE; está integrado nos seus sistemas de informação e estatísticas; participa de revisões sobre setores específicos; além de ter sido convidado para todas as reuniões ministeriais da organização desde 1999. Nota-se assim que o País, enquanto uma nação ainda em desenvolvimento, já desfruta de uma posição privilegiada no relacionamento com a OCDE, de modo que a acessão poderia ser considerada mais uma escolha ideológica do que uma necessidade estratégica. Em paralelo, atualmente, como parceiro-chave, ao participar de comitês e atividades, o Brasil paga pelos custos desta participação e, desta forma, tem sido uma importante fonte de recursos para os trabalhos da OCDE, ainda que não seja um contribuinte regular.

O Brasil não tem, entretanto, nenhuma participação nos processos decisórios que afetam a forma de funcionamento da organização e a alocação de seu orçamento. Da mesma maneira, embora haja alguns brasileiros com dupla nacionalidade no Secretariado, não se configura um volume mínimo de presença de nacionais brasileiros que possa contribuir para a inclusão de uma visão sob a perspectiva brasileira nos temas discutidos na OCDE.

Ademais, as decisões na OCDE são tomadas por consenso, e, na qualidade de não membro, embora possa ser ouvido, o Brasil não tem como bloquear qualquer decisão. A fim de assegurar que as decisões levem de fato em conta os interesses e prioridades do país, a condição de membro é necessária. De modo análogo, no processo de definição da agenda e de negociação de recomendações e decisões na OCDE é altamente concentrado no presidente e no *bureau* (comitê diretor) dos comitês, posições reservadas, via de regra, aos membros da organização.

Dada a realidade singular do Brasil, a eficácia das políticas debatidas e recomendadas pela OCDE pode ser questionável, mas a participação brasileira contribui para justamente dar mais

abrangência às análises feitas e fornecer contribuições para o processo de reflexão naquela organização. Finalmente, em relação custo-benefício, tais pontos negativos são eclipsados pelos benefícios da acessão. Ademais, tais pontos negativos têm sido objeto de constantes consultas e discussões, para que sejam devidamente minimizados, em especial no âmbito do antigo Conselho Brasil-OCDE e do atual GTI-OCDE, articulado pelo Executivo, e no Grupo Parlamentar de Amizade Brasil-OCDE, no Congresso Nacional.

Entre os pontos negativos de caráter externo, o mais evidente seria eventual custo em relação à inserção internacional do Brasil, no que diz respeito à identidade brasileira no sistema internacional⁶²². Por outro lado, a acessão permitiria reforçar as credenciais brasileiras como ator internacional responsável, com bom trânsito entre diferentes categorias de países, o que lhe permite exercer a função de articulador de consensos. O Brasil teria posição privilegiada no sistema internacional, o que se reveste de caráter estratégico em um mundo crescentemente multipolar, em que convivem, de um lado, estruturas ainda próximas da ordem internacional do pós-Segunda Guerra Mundial e, de outro, estruturas mais recentes. Isso estaria evidente no fato de que o Brasil seria o único país que, simultaneamente, participa de alguns dos principais mecanismos, organizações e coalizões plurilaterais do mundo, como, além da OCDE, o BRICS, o G20 e até mesmo o G77+China.

No que diz respeito ao relacionamento do Brasil com os países desenvolvidos, a acessão é oportunidade para adensá-lo e para fortalecer iniciativas de cooperação (e de comércio e investimento) que se estabeleçam em bases mais equitativas, muito embora o conjunto dos membros da organização venha paulatinamente perdendo poder relativo no sistema internacional em razão da (re)ascensão de China, Índia e Rússia.

Em relação ao papel de liderança no mundo em desenvolvimento, a acessão à OCDE não significa que o Brasil automaticamente renuncie ao *status* de país em desenvolvimento, nem significa que deva deixar o G77+China (o Chile não o fez, por exemplo, ainda que o México o tenha feito⁶²³). Ao mesmo tempo, é um indicativo de que o Brasil deseja assumir proativamente uma postura compromisso inequívoco com o desenvolvimento e deseja superar a condição de país em desenvolvimento emergente e efetivamente emergir, promovendo as reformas necessárias para tornar-se um país desenvolvido e assumir as responsabilidades que lhe cabem nesse processo.

Em termos regionais, o Brasil viria não apenas a somar-se ao grupo de países da América Latina já membros, mas, de fato, ocupar espaço condizente com o peso de maior economia da região, sem que se possa dimensionar com clareza eventuais impactos sobre o relacionamento bilateral com os latino-americanos e caribenhos, tanto membros quanto não membros. A acessão não estaria, contudo, isenta de riscos no que diz respeito ao papel de articulação de consensos com diferentes grupos de países, uma vez que poderia ser interpretada por outros parceiros, como os do BRICS, como uma decisão brasileira de afastamento deles.

Há outros dois pontos negativos associados ao processo: a renúncia ao tratamento especial e diferenciado (TED) em negociações correntes e futuras na Organização Mundial do Comércio (OMC), que teria sido uma pré-condição do governo dos Estados Unidos (EUA) sob

⁶²² O ex-chanceler Ernesto Araújo afirmava que “a entrada na OCDE não é, portanto, simplesmente um objetivo em si, mas a decorrência de uma agenda nacional e internacional, de uma estratégia de reconstrução nacional e de inserção no mundo”. Tratar-se-ia, portanto, de opção deliberada por transformar essa identidade. Conforme também afirmado pelo ex-chanceler Ernesto Araújo, “a OCDE significa uma opção (...) por um modelo de liberdade política e liberdade econômica, que não é simplesmente uma questão de eficiência técnica, mas uma escolha de modelo de sociedade. Queremos ser uma nação soberana e livre, uma economia de mercado e adesão aos valores civilizacionais, esses valores que formam a base das sociedades mais livres e, ao mesmo tempo, mais bem-sucedidas no mundo”.

⁶²³ O México retornou ao G77+China em 2023.

Trump para estender seu apoio à candidatura brasileira, e impactos sobre os parâmetros de cooperação internacional, área em que o Brasil possui reconhecida *expertise*. Quanto à renúncia ao TED em negociações na OMC, ressalta-se que o Brasil resguardou, naquele momento, seu *status* de país em desenvolvimento, também na OMC, ao mesmo tempo que buscou alinhar as negociações internacionais à nova realidade contemporânea, em que a tradicional clivagem entre países desenvolvidos e em desenvolvimento não mais deve resumir-se às diferenças entre direitos e obrigações internacionais. Para o governo Bolsonaro, cada membro da OMC deveria contribuir, nas múltiplas agendas, na medida de suas responsabilidades (para problemas que se busca corrigir) e capacidades, independentemente do nível de desenvolvimento. Ademais, o Brasil já não costuma valer-se de flexibilidades a que tem direito pelo TED. O governo Lula, no entanto, reafirmou a vinculação entre o *status* de país em desenvolvimento e TED, tendo afirmado que não abrirá mão de nenhuma prerrogativa. Quanto a aspectos de cooperação internacional, o Brasil participa ativamente de iniciativas da OCDE sobre cooperação para o desenvolvimento, em especial dos foros de alto nível sobre eficácia da ajuda, que resultaram na Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda (2005), na Agenda para a Ação de Acra (2008) e na Parceria de Busan para uma Cooperação para o Desenvolvimento Eficaz (2011). Tradicionalmente, o Brasil procurou defender os parâmetros da cooperação Sul-Sul nesses foros, inclusive interpondo reservas à Declaração de Paris e à Agenda de Acra ou sinalizando não estar em condições de aderir ao seu texto integral. Por outro lado, o Brasil aderiu, sem reservas, à Parceria de Busan. A acessão do Brasil à OCDE poderá dar maior respaldo à posição brasileira e contribuir para que, a partir de dentro da organização, o Brasil possa influenciar ainda mais seu curso de ação na matéria, além de abrir espaço para mais iniciativas trilaterais.

Entre outros pontos negativos, é possível indicar também inconsistências entre o modelo de Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI) elaborado pelo Brasil e o de acordos de proteção e promoção de investimentos da OCDE. Também se pode destacar o custo político de ingressar em organização que é indevidamente conhecida como um “clube dos ricos”, além da inexistência de automaticidade entre ser integrante da OCDE e ser polo receptor de investimentos (China e Índia são importantes polos receptores de investimentos, embora não integrem a OCDE).

