

## APRESENTAÇÃO<sup>1</sup>

A 36ª edição do *Boletim de Economia e Política Internacional* traz cinco artigos que tratam de temas variados, como avaliação de política externa, mecanismos de triagem de investimentos estrangeiros e a adesão do Brasil aos códigos de liberalização de capitais da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Com a publicação dos trabalhos, esperamos contribuir, em âmbito mais restrito, para os debates sobre políticas públicas com interface internacional e, de modo mais amplo, para o fortalecimento da inserção do Brasil no mundo.

Abrindo essa edição, o artigo assinado por Walter Antonio Desiderá Neto e Guilherme de Oliveira Schmitz se debruça sobre a literatura produzida por algumas agendas de pesquisa específicas para tentar extrair elementos que possam ajudar a compor uma caixa de ferramentas analíticas do campo de monitoramento e avaliação de política externa (M&A/PE). Conforme enfatizado pelos autores, a despeito de sua evidente importância no mundo real, a área de M&A/PE ainda é pouco desenvolvida, carecendo não apenas de maior volume de estudos empíricos como também de uma base científica consolidada. De fato, a maior parte dos estudiosos de política externa priorizam a análise das estratégias e decisões, com poucos se dedicando à investigação dos resultados, o que, em parte, se justifica pelas dificuldades de se estabelecer nexos causais em contextos tão complexos como é o sistema internacional. Buscando preencher essa lacuna, o artigo parte do pressuposto de que a implementação da política externa de um país deve ser avaliada de acordo com a capacidade deste para fazer o que pretende, dados os seus recursos de poder e os dos demais atores do sistema internacional. Nessa perspectiva, os instrumentos de política externa à disposição dos países formam um contínuo, em cujos extremos estão os de coação e os de influência, entremeados por instrumentos de dissuasão e de persuasão. No artigo, os autores se concentram nas literaturas avaliativas de quatro instrumentos de política externa – operações de paz (coação), sanções econômicas (dissuasão), diplomacia tradicional (persuasão) e diplomacia pública (influência) –, tendo como propósito extrair elementos que possam vir a compor um manual geral de M&A/PE. Conforme esperado, a diversidade dos instrumentos de política externa e das próprias ferramentas de avaliação à primeira vista parecem ser um empecilho para a construção de rotinas gerais de M&A/PE. Contudo, os autores identificam convergências entre os diferentes ramos de pesquisa, como a preocupação com a forma de mensuração dos resultados – o que diferencia um sucesso de um fracasso, por exemplo – e com o estabelecimento de relações causais.

O segundo artigo, escrito por Michelle Ratton Sanchez Badin, Maria Eugênia do Amaral Kroetz, Ana Maria Morais e Manu Misra, investiga como diferentes países enquadram a questão da proteção às suas infraestruturas críticas, especialmente no que tange ao investimento estrangeiro. O objetivo do trabalho é comparar a abordagem brasileira com a de outros países, especialmente aqueles que possuem Instrumentos de Avaliação de Investimentos Externos (IAIEs). De modo bastante resumido, infraestrutura crítica pode ser definida como os ativos essenciais para os países e suas políticas públicas, que normalmente envolvem atividades como geração, transmissão e distribuição de energia, suprimento de água, telecomunicações e serviços financeiros, produção e distribuição de

---

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bepi36apresenta>

alimentos, entre outras. Como ressaltam os autores do estudo, a conexão entre infraestrutura crítica e investimento estrangeiro tem sido reforçada nos últimos anos, por conta das crescentes tensões geoeconômicas e geopolíticas, do surgimento da China entre os grandes exportadores globais de capital e da consolidação dos grandes bancos de dados como o ativo central da moderna economia digital. Segundo o estudo, a definição de infraestrutura crítica presente na legislação brasileira não difere essencialmente da encontrada em outros países, uma vez que abarca conceitos-chave como interdependência, resiliência e risco. O conceito de infraestrutura crítica é costumeiramente utilizado, embora às vezes de forma implícita, na definição do escopo de atuação dos IAIEs de diversos países. Já no Brasil, não há uma conexão direta entre regulação da infraestrutura crítica e controle do investimento estrangeiro. Em verdade, no que tange à regulação do investimento externo, observa-se no Brasil um movimento oposto ao ocorrido em países como Estados Unidos, Austrália e Alemanha, onde, nos últimos anos, tem havido um enrijecimento regulatório, ao passo que no Brasil diversas leis facilitaram o acesso da iniciativa privada, seja ela de origem nacional ou estrangeira, a diversos setores como saneamento básico, navegação de cabotagem e portos. Tendo em vista esse quadro, os autores concluem que o Brasil não está alinhado à tendência internacional de associar a proteção da infraestrutura crítica à atuação de mecanismos de triagem de investimentos estrangeiros.

O processo de acessão do Brasil à OCDE é o tema do terceiro artigo, no qual os autores Vera Thorstensen e Tiago Matsuoka Megale analisam a adesão do país a dois dos principais instrumentos legais da organização: o Código de Liberalização de Movimentos de Capitais (Code of Liberalisation of Capital Movements – CLCM) e o Código de Liberalização de Operações Correntes Intangíveis (Code of Liberalisation of Current Invisible Operations – CLCIO). Na primeira parte do trabalho, os autores descrevem e analisam os principais dispositivos dos códigos. Segundo eles, os dois instrumentos têm como objetivos conferir transparência às relações entre países, evitar discriminações e eliminar de maneira progressiva barreiras aos movimentos de capitais e às transações correntes intangíveis. Contudo, a despeito de sua intenção liberalizante, os códigos não impedem que os países signatários adotem medidas restritivas em caso de necessidade – como, por exemplo, para promover estabilidade cambial, monetária e financeira. Além disso, durante o processo de adesão, os países podem estabelecer reservas totais ou parciais aos códigos, caso entendam que não estão preparados para liberalizar completamente os fluxos de capitais. Assim como ocorre com a maior parte dos instrumentos legais da OCDE, o CLCM e o CLCIO não preveem sanções aos países que desrespeitam as obrigações assumidas – o *enforcement* é feito por meio de pressão pelos pares. Na segunda parte do artigo, os autores descrevem os passos realizados pelo governo brasileiro no processo de adesão aos dois códigos e discutem os benefícios esperados, assim como os possíveis riscos. Entre os benefícios listados, está a possibilidade de influir nas ações e rumos da OCDE no que diz respeito à regulação dos fluxos de capitais. Com direito a voz e voto, o país teria melhores condições de levar às discussões multilaterais preocupações típicas de uma economia em desenvolvimento. Em contrapartida, a liberalização dos movimentos de capitais poderia aumentar os riscos de crises financeiras e cambiais, a exemplo do que ocorreu na Coreia do Sul na segunda metade dos anos 1990. Todavia, na interpretação dos autores, tais riscos são minimizados pelo fato de os códigos não serem rígidos, ou seja, não existe presunção de que a liberalização plena seja um objetivo adequado a todos os países em todas as circunstâncias. A liberalização pode ser feita de forma progressiva e pode ser temporariamente revertida em momentos de dificuldades financeiras ou no balanço de pagamentos.

O quarto artigo, escrito por Eduardo Augusto Guimarães, investiga a importância do mercado externo para as empresas industriais brasileiras no período 2008-2018. Valendo-se de tabulações especiais feitas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de um quesito não divulgado de sua Pesquisa Industrial Anual (PIA) – qual seja, o destino geográfico das vendas das empresas pesquisadas –, o trabalho consegue ir além de estudos similares ao possibilitar o cálculo dos coeficientes de exportação, isto é, a razão entre o valor das exportações e as receitas totais, tanto no âmbito de agregados setoriais como também de firmas. Isso permite pintar um quadro mais rico da estrutura da indústria brasileira, uma vez que torna-se possível observar a importância do mercado externo para diferentes empresas de uma mesma divisão ou de um mesmo grupo da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) 2.0 do IBGE. Como esperado, empresas exportadoras são significativamente maiores que as não exportadoras – as receitas líquidas de vendas daquelas são, em média, cerca de nove vezes as receitas das não exportadoras. Entre os segmentos industriais com coeficientes de exportação mais elevados predominam os produtores de bens intermediários, especialmente os associados à transformação de matérias-primas agrícolas e minerais. Esses segmentos industriais utilizam poucos insumos importados, ou seja, embora sejam mais integrados a jusante em cadeias globais de valor, são pouco integrados a montante. O estudo revela, também, que os segmentos industriais que utilizam muitos insumos importados tendem a exportar relativamente pouco. Entre os grupos da CNAE 2.0 com elevados coeficientes de exportação e que utilizam muitos insumos importados encontram-se apenas os segmentos produtores de aeronaves e de máquinas e equipamentos de uso na extração mineral e na construção. Portanto, os resultados confirmam que o Brasil se insere nas cadeias globais de valor basicamente como produtor e exportador de produtos agropecuários e minerais primários ou processados, e como importador de insumos que são utilizados pela indústria doméstica na produção destinada essencialmente ao mercado local.

Fechando esta edição, o quinto artigo, assinado por Airton Leitzke, aborda a expansão do ensino superior e sua relação com o processo de transfronteirização na aglomeração urbana transfronteiriça do Iguazú (Auti). Formada por oito cidades localizadas na região da tríplice fronteira entre Brasil, Argentina e Paraguai – das quais as maiores e mais conhecidas são Foz do Iguazú, no Brasil, e Ciudad del Este, no Paraguai –, a Auti é notoriamente conhecida pelo turismo, pela geração de energia elétrica e pelo comércio de produtos importados, além de atividades ilegais. Essas são as atividades econômicas tradicionais que fomentaram o processo de transfronteirização na aglomeração, às quais veio a se somar, a partir do início dos anos 2010, o ensino superior. Contribuiu para isso, por um lado, a criação, em 2010, da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila). Instalada na cidade de Foz do Iguazú, a Unila passou a atrair um grande contingente de estudantes de dezenas de países da América Latina. Por outro lado, houve uma vertiginosa expansão na oferta de cursos privados de medicina nas cidades paraguaias da Auti na década passada. Em 2022, cerca de 13,4 mil brasileiros estudavam em alguma das universidades paraguaias da Auti, dos quais uma expressiva parcela estava matriculada em algum dos nove cursos de medicina existentes – estima-se que em alguns desses cursos mais de 90% dos matriculados sejam brasileiros. Com base em visitas técnicas a algumas das universidades paraguaias e também na aplicação de questionários *online* a estudantes brasileiros que cursam medicina no Paraguai, o artigo identifica os principais impactos da expansão do ensino superior nas cidades da Auti, bem como na dinâmica transfronteiriça. Não restam dúvidas de que a expansão dos cursos de medicina visa atender a demanda de brasileiros, muitos dos quais veem na possibilidade de continuar a viver no Brasil um atrativo que se soma ao motivo principal de estudar no Paraguai: as baixas mensalidades cobradas pelas universidades paraguaias quando

comparadas às de cursos de medicina privados no Brasil. Estimativas apresentadas no estudo sugerem que estudar no Brasil pode custar até oito vezes o valor despendido mensalmente nos cursos de medicina paraguaios. Entre os impactos relatados, cabe citar a dinamização do mercado imobiliário e da construção civil voltada à construção de moradias estudantis, assim como a expansão de bares, restaurantes e atividades culturais e de lazer, a partir da transformação das cidades paraguaias em cidades universitárias.

**André Gustavo de Miranda Pineli Alves**

Editor

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