

BEPI

Boletim de Economia e
Política Internacional

Número **36**
Maio | Ago. 2023



ipea

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

BEPI

Boletim de Economia e
Política Internacional

Número **36**
Maio | Ago. 2023



ipea

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento
Ministra Simone Nassar Tebet

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

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

Presidenta

Luciana Mendes Santos Servo

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Fernando Gaiger Silveira

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

Luseni Maria Cordeiro de Aquino

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Roberto Amitrano

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Aristides Monteiro Neto

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

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Carlos Henrique Leite Corseuil

Diretor de Estudos Internacionais

Fábio Vêras Soares

Chefe de Gabinete

Alexandre dos Santos Cunha

Coordenador-Geral de Imprensa e Comunicação Social

Antonio Lassance

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

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

Boletim de Economia e Política Internacional

CORPO EDITORIAL

Editor

André Gustavo de Miranda Pineli Alves

Comitê Editorial

Glauco Avelino Sampaio Oliveira

Rodrigo Fracalossi de Moraes

Sandra Silva Paulsen

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2023

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

Quadrimestral.

ISSN 2176-9915

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

CDD 337.05

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

Como citar:

BOLETIM DE ECONOMIA E POLÍTICA INTERNACIONAL. Brasília, DF: Ipea, n. 36, maio/ago. 2023. ISSN 2176-9915. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bepi36>

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

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

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

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

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	5
COMO EFETUAR O MONITORAMENTO E A AVALIAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA? AS CONTRIBUIÇÕES OFERECIDAS POR ESTUDOS FOCADOS NO DESEMPENHO DE INSTRUMENTOS DE POLÍTICA EXTERNA ALTERNATIVOS	9
Walter Antonio Desiderá Neto Guilherme de Oliveira Schmitz	
INFRAESTRUTURA CRÍTICA E O CONTROLE DE INVESTIMENTO EXTERNO: A REGULAÇÃO DO BRASIL EM CONTRASTE	27
Michelle Ratton Sanchez Badin Maria Eugênia do Amaral Kroetz Ana Maria Moraes Manu Misra	
AVANÇOS DO BRASIL NO PROCESSO DE ACESSÃO À OCDE: A ADESÃO AOS CÓDIGOS DE LIBERALIZAÇÃO DO MOVIMENTO DE CAPITAIS E DE OPERAÇÕES CORRENTES INTANGÍVEIS	57
Vera Thorstensen Tiago Matsuoka Megale	
IMPORTÂNCIA DAS EXPORTAÇÕES PARA AS EMPRESAS INDUSTRIAIS BRASILEIRAS	77
Eduardo Augusto Guimarães	
O ENSINO SUPERIOR E O PROCESSO DE TRANSFRONTEIRIZAÇÃO NA AGLOMERAÇÃO URBANA TRANSFRONTEIRIÇA DO IGUAÇU	91
Airton Leitzke	

APRESENTAÇÃO¹

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 Iguaçu (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 Iguaçu, 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 Iguaçu, 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).

COMO EFETUAR O MONITORAMENTO E A AVALIAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA? AS CONTRIBUIÇÕES OFERECIDAS POR ESTUDOS FOCADOS NO DESEMPENHO DE INSTRUMENTOS DE POLÍTICA EXTERNA ALTERNATIVOS

Walter Antonio Desiderá Neto¹
Guilherme de Oliveira Schmitz²

SINOPSE

Partindo da ideia de progressivamente elaborar ferramentas que componham um conjunto de rotinas gerais de monitoramento e avaliação da política externa (M&A/PE), o objetivo deste artigo é examinar alguns dos trabalhos produzidos em agendas de investigação multidisciplinares nas quais exames do desempenho de determinados instrumentos de política externa figuram como seu eixo organizador. São analisados em maior detalhe as contribuições para os casos das operações de paz, das sanções econômicas, da diplomacia tradicional e da diplomacia pública. Mesmo sem estarem necessariamente vinculados a uma literatura com a denominação explícita de monitoramento ou avaliação, tais aportes de recorte mais delimitado têm produzido avanços relevantes no encaminhamento das dificuldades de fundo teórico-metodológico envolvidas. O estudo efetuado neste artigo se orienta pela preocupação de extrair dessas experiências as contribuições que podem ser aplicadas na produção de ferramentas que tenham o propósito de efetuar o M&A/PE de forma mais ampla.

Palavras-chave: monitoramento e avaliação de políticas públicas; análise de política externa; instrumentos de política externa; operações de paz; sanções econômicas; diplomacia.

ABSTRACT

Starting from the idea of progressively developing tools that comprise a set of general routines for monitoring and evaluating foreign policy, the aim of this article is to examine some of the works produced in multidisciplinary research agendas in which examinations of the performance of specific foreign policy instruments serve as their organizing axis. Contributions to the cases of peace operations, economic sanctions, traditional diplomacy, and public diplomacy are analyzed in greater detail. Even though they are not necessarily linked to a literature explicitly designated as monitoring or evaluation, such contributions with narrower focuses have produced relevant advancements in addressing the underlying theoretical and methodological difficulties. The study conducted in this article is guided by the concern of extracting from these experiences the contributions that can be applied in the production of tools meant to carry out the monitoring and evaluation of foreign policy in a broader manner.

Keywords: monitoring and evaluation of public policies; foreign policy analysis; foreign policy instruments; peace operations; economic sanctions; diplomacy.

JEL: F50; H83; H87.

Artigo recebido em 28/7/2023 e aprovado em 11/8/2023.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bepi36art1>

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

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Dinte/Ipea.

1 INTRODUÇÃO

Apesar de sua contribuição para o aperfeiçoamento da atuação do setor público, do conhecimento científico que produz, além de sua pertinência normativa em contextos democráticos, o monitoramento e a avaliação da política externa (M&A/PE) são atividades pouco praticadas no mundo. No âmbito acadêmico, desde a fundação do campo da análise de política externa (APE), a quantidade de reflexões que se dedicaram a discutir e enfrentar os desafios inerentes à tarefa, de modo a prover bases científicas para sua realização, é também bastante inexpressiva. No conjunto dos eixos condutores das agendas de pesquisa do campo, são extremamente raras as pesquisas em que essas tarefas figuram explicitamente entre seus objetivos gerais.

Em trabalho anterior, buscou-se apontar e examinar alguns fatores de ordem teórico-metodológica que podem ter motivado a baixa atratividade do tema no campo (Desiderá, 2022). Para resumir, cabe apontar duas questões: i) o campo se concentrou em explicar como as estratégias são formuladas e como as decisões são tomadas, devido ao fato de sua fundação ter sido em grande parte para tentar suprir e fazer um contraponto às insuficiências das teorias sistêmicas das relações internacionais em prever o comportamento de cada país; e ii) como a complexidade do sistema internacional dificulta o estabelecimento de nexos causais robustos entre as iniciativas implementadas por cada país e os resultados obtidos, a capacidade de extrair e aplicar eventuais aprendizados fica comprometida, levando a conclusões de que não valeria a pena levar adiante tais esforços. Cumpre ressaltar, de todo modo, que esse desânimo não se pode justificar, uma vez que está calcado em visões equivocadas ou demasiado estreitas sobre os distintos objetivos (e os benefícios) que podem orientar uma pesquisa avaliativa.

Considerado o papel que a política externa pode desempenhar na alavancagem das estratégias de desenvolvimento nacional, os aprendizados que podem ser extraídos por meio da realização do M&A/PE justificam e tornam imperativo que se busque desenvolver formas para contornar ou superar os obstáculos de toda ordem. Nessa direção, partindo da ideia de progressivamente elaborar ferramentas que componham um conjunto de rotinas gerais de M&A/PE, este artigo busca dar sequência a este longo trabalho. Seu objetivo geral é levantar e examinar alguns dos trabalhos produzidos em agendas de investigação multidisciplinares nas quais o desempenho de determinados instrumentos de política externa figura como seu eixo organizador.

Mesmo sem estarem necessariamente vinculados a uma literatura com a denominação explícita de monitoramento ou avaliação, os aportes oferecidos por essas pesquisas com recorte mais delimitado do objeto avaliado têm produzido avanços relevantes no encaminhamento das dificuldades de fundo teórico-metodológico. Diante desse contexto, o estudo efetuado neste trabalho se orienta pela preocupação de extrair dessas experiências as contribuições que podem ser aplicadas na produção de ferramentas que tenham o propósito de efetuar o M&A/PE numa perspectiva de aplicabilidade mais ampla.

Contando com esta introdução, o texto possui quatro seções. Na segunda seção, os instrumentos de política externa são brevemente examinados sob um ponto de vista teórico-conceitual, com base na obra de Hill (2016). Na terceira seção, por sua vez, são analisados os resultados mais relevantes provenientes das agendas de pesquisa de perfil avaliativo que têm quatro instrumentos de política externa como objeto: as operações de paz, as sanções econômicas, a diplomacia tradicional e a diplomacia pública. Por último, a quarta seção contém algumas considerações finais que pretendem sistematizar as principais ideias discutidas no artigo.

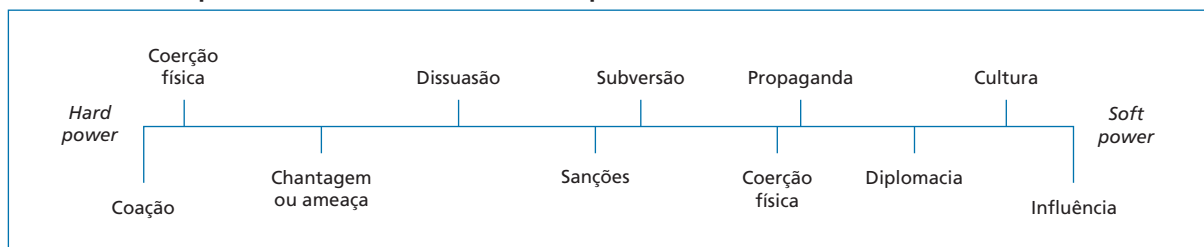
2 INSTRUMENTOS E OBJETIVOS DE POLÍTICA EXTERNA: ESCLARECIMENTOS CONCEITUAIS

No contexto do exame da implementação da política externa de uma nação, Hill (2016) aponta que um dos aspectos que necessariamente deve ser abordado consiste em verificar a aptidão de um país para fazer o que pretende, dadas suas capacidades relativas e os instrumentos à sua disposição.³ Conforme a concepção do autor, as capacidades se referem aos recursos de poder possuídos por uma nação que podem ser operacionalizados politicamente. Sendo desigual a distribuição global de tais recursos e capacidades, a implementação de uma ação de política externa depende não apenas das capacidades absolutas de um ator, mas também de suas capacidades relativas às dos demais atores com quem interage. A esse respeito, o autor sintetiza lembrando que “o poder não é exercido em um vácuo, mas sobre uma contraparte, para um propósito específico, durante um lapso temporal definido e em um momento histórico determinado” (Hill, 2016, p. 143).

Nessa proposta conceitual, os instrumentos de política externa se definem como os meios ou formas de ação propriamente ditos que a pasta internacional tem à sua disposição ao trilhar seus objetivos. Em conjunto, os instrumentos compõem o chamado *statecraft*, um termo sem tradução perfeita para o português, mas que denota a ideia de uma caixa de ferramentas estatal. Conforme as capacidades nacionais que mobilizam, os instrumentos podem ser caracterizados dentro de um espectro entre dois extremos ideais: os rígidos (*hard power*) – de coerção, físicos e materiais – e os brandos (*soft power*) – de cooptação, persuasivos e simbólicos.⁴ A figura 1 representa esse contínuo de forma gráfica, sugerindo a localização de alguns exemplos de instrumentos de política externa ao longo do espectro.

FIGURA 1

Contínuo de poder *hard-soft* e instrumentos de política externa



Fonte: Hill (2016, p. 145).

De forma complementar, o autor britânico propõe uma categorização adicional dos instrumentos baseada na sua divisão em quatro grupos temáticos amplos. Na maioria dos casos, eles também podem ser identificados dentro daquele espectro, no sentido do *hard* para o *soft*: militares, econômicos, diplomáticos e culturais.⁵ Não está ao alcance deste trabalho discutir a suficiência dessas categorias em abranger todos os instrumentos existentes. Com efeito, conforme se depreende pela própria ideia do espectro, no qual a fronteira entre os lados não possui um limite fixo, o autor quer demonstrar

3. O outro aspecto diz respeito ao estudo da distorção que tem o potencial de ocorrer, desde que uma decisão política é tomada pelas autoridades, até o momento em que a ação é executada na prática pela administração pública (a diferença entre o que foi idealizado e o que foi feito ou foi possível fazer).

4. Para os conceitos originais, ver Nye (2012).

5. Essa divisão foi originalmente proposta por Holsti (1976).

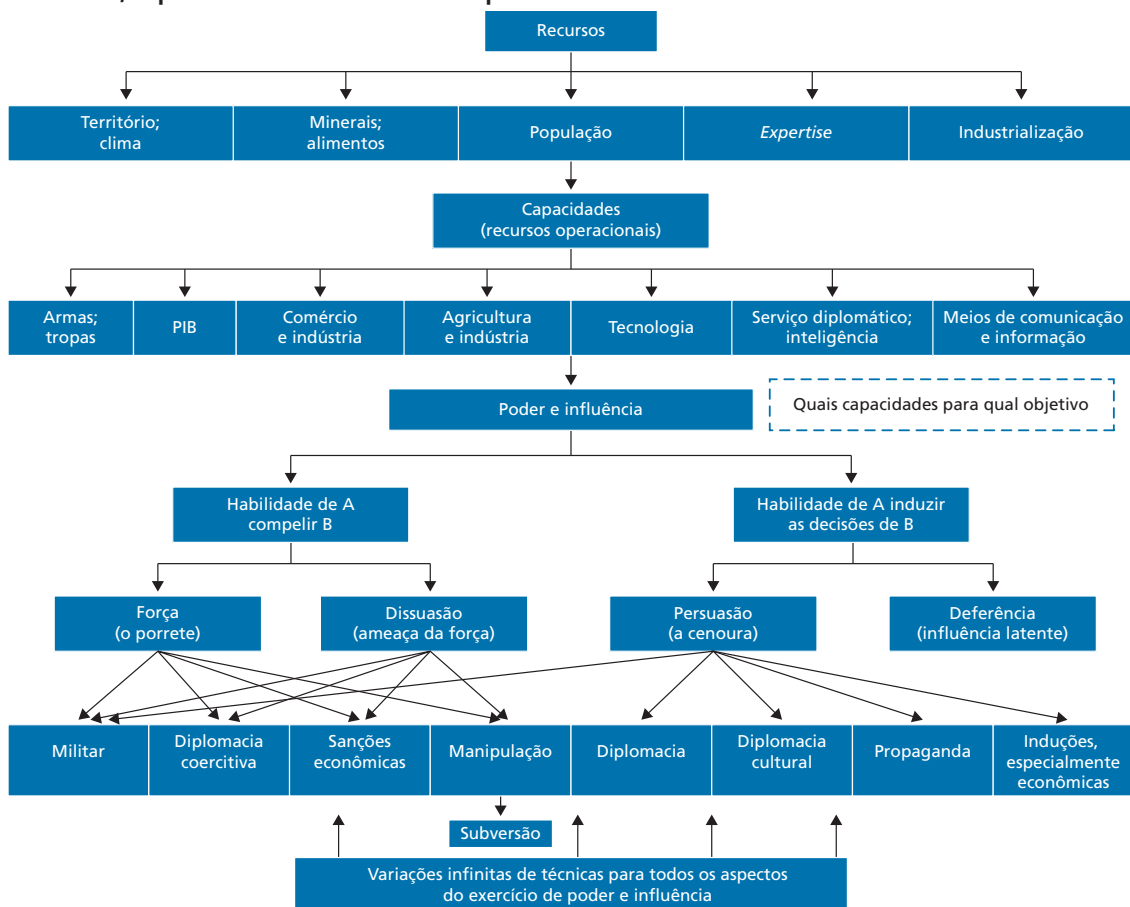
como, na realidade, são mais numerosos que os tipos puros os casos híbridos com matizes variados. Como bem pontua a partir de alguns exemplos,

(...) as sanções [econômicas] – que podem assumir muitas formas – podem ser tanto demonstrativas quanto punitivas, destinadas a encorajar outros a repensar suas posições. A diplomacia está principalmente associada ao diálogo, mas pode ser coercitiva quando os embaixadores são expulsos de um país ou há uma ameaça velada de medidas mais duras por trás de um pedido de cooperação. Muitas vezes é difícil distinguir a propaganda do simples polimento de uma autoimagem. Até mesmo as Forças Armadas podem ser usadas para ajudar em desastres naturais ou para treinar militares estrangeiros sem que seja necessário nenhum *quid pro quo* específico – caso em que elas não estão exercendo o poder duro. Por outro lado, as “cenouras” de ajuda financeira ou os privilégios comerciais podem parecer poder brando quando, na prática, equivalem a incentivos que não podem ser facilmente recusados, dada a fraqueza do Estado em questão. Tornam-se assim coercitivos em caráter (Hill, 2016, p. 144).

A figura 2 contém um esquema que busca listar os principais recursos, capacidades e instrumentos que um país pode possuir e mobilizar, e dos quais pode dispor ao empreender suas iniciativas no sistema internacional. Dadas as pretensões deste artigo, não cabe aqui pormenorizar cada um desses elementos. O objetivo de apresentar esta figura se restringe apenas a demonstrar, de forma sintética, a amplitude da gama de alternativas de ação com que se deparam os tomadores de decisão ao formularem a política externa.

FIGURA 2

Recursos, capacidades e instrumentos de política externa



Fonte: Hill (2016, p. 147).

Obs.: PIB – produto interno bruto.

Reconhecida essa larga abrangência, cabe pontuar que, para alguns poucos instrumentos, foram dedicadas numerosas pesquisas que tomaram seu desempenho como objeto de avaliação. Assim, para dar seguimento ao objetivo deste trabalho, a tarefa da seção seguinte consiste em elencar alguns resultados e os métodos predominantemente adotados nessa bibliografia, no intuito de sistematizar e relatar o aprendizado que tenham acumulado. Buscando contemplar exemplos das quatro categorias do *statecraft*, conforme mencionado na introdução deste artigo, foram selecionados os seguintes instrumentos: as operações de paz, as sanções econômicas, a diplomacia tradicional e a diplomacia pública. Por limitações de espaço, para cada caso, optou-se por examinar com maior grau de detalhamento apenas uma obra de referência.

3 O DESEMPENHO DE INSTRUMENTOS DE POLÍTICA EXTERNA NA CONQUISTA DE OBJETIVOS DA PASTA INTERNACIONAL: CASOS SELECIONADOS

3.1 Operações de paz

Seguindo a ordem conforme o sentido proposto por Hill (2016), as operações de paz, exclusivamente aquelas que envolvem o uso da força, caracterizam-se como um instrumento militar de política externa. Delas costumam participar um coletivo de países e, de uma forma geral, uma organização internacional, com frequência a Organização das Nações Unidas (ONU). Desses países, alguns se envolvem apenas como apoiadores, enquanto um grupo menor cumpre a função de executar a intervenção na prática com o envio de forças militares. Apesar de haver numerosas diferenças entre essas operações, além de outros fatores, quanto ao seu formato, sua composição e suas atribuições, a cada nação participante correspondem um ou mais objetivos de política externa subjacentes. Principalmente por essa razão, o acompanhamento de suas atividades e a avaliação dos seus resultados são esforços relevantes para o M&A/PE.

Contudo, embora seja uma agenda de pesquisa produtiva, é importante esclarecer de antemão que a maior parte dos trabalhos não deve ser considerada como esforços avaliativos relacionados diretamente com a política externa dos países envolvidos. Posto de outra forma, na maioria deles não se tomam as motivações dos países que implementam essas intervenções como referência ou objeto de avaliação. Na verdade, predominam pesquisas que têm como objetivo verificar o desempenho das missões quanto ao cumprimento das metas presentes no mandato que lhes foi atribuído: se produziu ou manteve a paz, bem como os objetivos específicos.

Dois dos autores mais influentes e experientes sobre esse tema, Diehl e Druckman (2015),⁶ representantes dessa tradição preponderante, dedicaram-se a construir um quadro de referência que idealmente tivesse aplicabilidade universal para a avaliação dessas missões independentemente de seus perfis diferenciados. Apesar de não se tratar de um trabalho que apresente um foco na conquista de objetivos de política externa por meio desse instrumento, suas preocupações metodológicas revelam uma enorme proximidade com o M&A/PE. Nessa direção, vale ressaltar que, além de os pesquisadores sublinharem a importância de que sejam construídas e aplicadas ferramentas de avaliação com rigor

6. Vale sublinhar que o trabalho original foi publicado anos antes na forma de um livro (Diehl e Druckman, 2010). Em outra oportunidade (Druckman e Diehl, 2013), com a colaboração de outros colegas, a metodologia proposta foi aplicada a casos concretos.

científico para esse instrumento, eles também reservam boa parte do texto para discutir suas inquietações quanto às dificuldades para o estabelecimento de nexos causais entre as ações e os resultados.

Embora não tenham encontrado soluções definitivas para esses problemas, duas de suas recomendações são muito valiosas para os objetivos deste artigo. Em primeiro lugar, após revisar os trabalhos que se propuseram a avaliar as missões de paz, Diehl e Druckman (2015, p. 97) extraem o alerta de que, quanto maior o lapso temporal entre, de um lado, a implementação de uma operação e, de outro, o momento histórico escolhido em uma pesquisa para que sejam observados e avaliados seus resultados, maiores se tornam as dificuldades em tirar conclusões causais cientificamente robustas entre uma coisa e outra.

Transportando para o M&A/PE, isso significa que, embora seja sensato reconhecer a lentidão para que algumas iniciativas de uma nação produzam os efeitos esperados no sistema internacional, deve-se atentar para o fato de que o limite para que esse lapso não comprometa a validade das conclusões de uma pesquisa avaliativa seguramente será mais curto do que aquele que formuladores e executores estariam dispostos a aguardar. Para o pesquisador, identificar esse prazo, demonstrando os fatores que impedem de forma definitiva que a partir de um determinado momento seja realizada qualquer inferência causal robusta,⁷ é uma tarefa fundamental e que pode se revelar bastante frutífera. Com ela se justifica aos interlocutores – avaliados, *stakeholders* ou cidadãos – a impossibilidade de que se conceda um prazo maior para que os efeitos das intervenções sejam verificados. Esse esforço pode até mesmo ser utilizado como critério para uma definição objetiva do período em que os resultados daquela política pública devem necessariamente ser considerados como os finais.

Em segundo lugar, no que se refere aos possíveis parâmetros adotados para delimitar onde termina o fracasso e começa o sucesso em uma avaliação de missões de paz, é interessante apontar que uma das alternativas levantadas e discutidas por Diehl e Druckman (2015, p. 98) consiste exatamente em examinar a adequação da decisão por adotar este entre os demais instrumentos de *statecraft* disponíveis, a exemplo da diplomacia e das sanções econômicas. Nesse ponto, duas de suas ponderações são muito caras ao M&A/PE e não podem ser perdidas de vista: i) conforme bem apontam, as operações de paz e outros instrumentos podem ser aplicados ao mesmo tempo, quer dizer, não são mutuamente exclusivos, e as numerosas combinações possíveis elevam a gama de opções de ação e tornam ainda mais complexa a tarefa de mapear as alternativas para então prever e comparar a efetividade potencial de cada uma delas; e ii) além disso, eles sublinham que, como as ferramentas também podem ser adotadas sequencialmente, deve-se atentar para que a eficácia dos instrumentos também deve variar de acordo com quais, quantas, quando e se outras ferramentas foram adotadas anteriormente.

Essas reflexões confirmam a pertinência da argumentação de Goddard *et al.* (2019, p. 310-305) de que, para além dos instrumentos, o *statecraft* deva ser estudado também quanto aos repertórios e os roteiros de que é composto. Conforme sustentam os autores,

(...) em qualquer momento histórico específico, encontramos kits limitados de ferramentas – repertórios – em uso, seja por países específicos, em relações entre nações específicas ou em regiões específicas. [Por exemplo], convocar um congresso diplomático para resolver uma crise era comum no início do século XIX. No final daquele século, os repertórios de *statecraft* estavam se afastando do uso dessa ferramenta. (...) Um foco em repertórios coloca os processos de interação no centro da análise do *statecraft*. Mas repertórios são mais estratégicos do que “práticas”. Eles são *kits* de ferramentas formados por

7. Por exemplo, o surgimento de uma variável interveniente de peso, como uma pandemia, que influencie de forma abrangente os resultados e cujos efeitos sejam impossíveis de serem isolados.

hábitos, habilidades e estilos a partir do qual se constroem “estratégias de ação”. (...) [Por exemplo, esse] foco permite contornar um debate contemporâneo improdutivo sobre se a ordem liberal suplantou ou restringiu a política de poder. (...) Um ponto de partida mais interessante para a análise seria examinar como o *statecraft* americano – incluído o uso da força – acabou sendo submetido à lógica de um conjunto de repertórios, bem como a medida em que o uso estratégico de repertórios determinados colabora para a ordem internacional ou a enfraquece. (...) [Tudo isso tem como consequência a exigência de] uma reconceitualização da relação entre os atributos de poder, por um lado, e os instrumentos de política externa, por outro, (...) [porque] chama-se atenção para como a *prática do statecraft* não apenas reflete, como também cria poder, seja mobilizando os recursos de uns ou desmobilizando os de outros.

No M&A/PE, conhecer e examinar os repertórios de *statecraft* predominantes na política externa do país sob análise, bem como os do contexto de interação em que suas iniciativas são executadas, são tarefas fundamentais para que se compreenda a maneira pela qual os tomadores de decisão apreciam o custo de oportunidade representado por cada alternativa de ação. Conforme o país, seguir uma determinada via pode representar uma mudança brusca de comportamento ou a continuidade de uma longa tradição nacional. A depender da região em que se encontra, a contraparte com quem está dialogando ou o fórum multilateral em que está atuando, correspondem roteiros de atuação distintos, os quais quando desrespeitados geram reações com graus de contestação igualmente variados. Tudo isso deve ser levado em conta para que a avaliação da adoção de um instrumento seja devidamente matizada pelas características de cada conjuntura.

3.2 Sanções econômicas

Passando para o caso das sanções econômicas, elas são provavelmente a ferramenta que foi avaliada de forma mais exaustiva pela comunidade científica, provocando debates que foram capazes de estimular seu estabelecimento como uma agenda de pesquisa multidisciplinar e de alta produtividade. O interesse a respeito delas pode ser explicado por pelo menos dois motivos. Primeiro, o próprio crescimento do uso dessa ferramenta na política global, que pôde ser observado desde os anos 1950, mas que se tornou exponencial dos anos 2000 em diante. Segundo, seu papel como uma alternativa à violência, no contexto de uma crescente condenação moral e legal ao uso da força nas relações internacionais, que teve como marcos fundacionais a criação da ONU e a integração europeia, passando pelo temor das consequências imprevisíveis de uma guerra nuclear que caracterizaram os anos da Guerra Fria, chegando nas décadas mais recentes à globalização da cultura cosmopolita liberal ocidental e dos valores pacifistas nela contidos (sobretudo em grandes metrópoles do planeta).

Nessa bibliografia, a primeira (1985), a segunda (1992) e a terceira edição da obra de Hufbauer *et al.* (2007) são indiscutivelmente os trabalhos mais influentes. Conforme relatado pelos próprios autores em diferentes oportunidades, sua pesquisa conquistou essa posição de destaque porque suas conclusões desafiaram a opinião convencional de que as sanções nunca funcionavam – uma visão predominante quando foi lançada, mas que permanece muito presente em vários círculos teóricos e ideológicos. Certamente o prestígio se deve também pelo fato de o trabalho estar assentado em uma metodologia que, em que pesem suas lacunas, apresenta uma robustez cujo nível elevado instigou a comunidade científica a examiná-la, discuti-la e criticá-la.

Apesar de ter sido produzida por intelectuais com mais proximidade com a disciplina da economia, devido ao seu objetivo geral mais premente – verificar em quais contextos as sanções econômicas tendem a ser eficazes na conquista de metas de política externa – a obra deve ser classificada sobretudo como uma pesquisa de M&A/PE, no sentido mais tradicional que se possa dar ao termo.

Não é por acaso que as reações a ela cruzaram múltiplas fronteiras disciplinares, provenientes com maior intensidade, logicamente, do campo da APE.⁸

A metodologia criada, aplicada e, em pelo menos duas oportunidades, readaptada por Hufbauer *et al.* (2007), no que tange à sua maneira de contornar os desafios científicos que rodeiam o M&A/PE, contém determinados aspectos, alguns positivos e outros negativos, merecedores de nota. Acima de qualquer coisa, deve-se saudar o mérito do esforço destinado para a construção progressiva de uma base de dados contemplando todos os episódios⁹ em que sanções econômicas foram aplicadas na política internacional entre 1914 e 2006. Contando ainda com treze casos adicionais selecionados pertencentes ao período antecedente à Primeira Guerra Mundial, a pesquisa baseada em diversas fontes documentais resultou em uma base que totaliza duzentos casos.

De forma análoga aos dados de eventos, com base nas informações levantadas sobre os episódios,¹⁰ para cada um deles os pesquisadores buscaram indicar de forma mais ou menos objetiva e padronizada o comportamento de um conjunto de variáveis descritivas gerais, com destaque para as seguintes: i) o país que liderou a imposição (*sender*); ii) seus objetivos; iii) as ações que tomou; iv) o tipo de sanção aplicada; v) o país a quem o instrumento se destinou (*target*); vi) as ações que ele tomou em reação; vii) o tempo de duração da imposição; e viii) o resultado. Além disso, utilizando dados de diversas fontes adicionais, foram levantados indicadores para definir o comportamento de variáveis que os autores consideraram ter potencial de afetar os custos envolvidos em o país-alvo acatar ou desafiar as sanções, agrupadas entre as de origem política e as econômicas.

A partir dessas informações, os pesquisadores puderam sugerir os tipos de objetivos que costumam ser conquistados por esse instrumento, as características comuns dos países-alvo que cederam à pressão imposta, e a maneira predominante pela qual as sanções de êxito foram implementadas. Em outras palavras, em que pesem suas deficiências, as conclusões resultantes do trabalho entregaram aportes que se propuseram a cumprir com as principais funções tradicionalmente esperadas de pesquisas avaliativas: disponibilizar informações à administração pública, na forma de recomendações claras e objetivas, que lhe permitam antecipar com maior precisão os resultados potenciais da adoção de um instrumento de política externa, de maneira que ela possa tomar melhores decisões, bem como implementá-lo de forma mais eficiente.

Bergeijk (2021) relata que a maior parte das críticas recebidas pela obra podem ser agrupadas em três conjuntos de problemas: i) o viés de seleção dos casos, cuja fonte está na escolha das condições para que um episódio fosse caracterizado como o de uma sanção econômica; ii) a subjetividade envolvida na atribuição e na estimação dos valores de grande parte dos indicadores das variáveis categóricas; e iii) a imprecisão e a insuficiência das categorias utilizadas na composição do índice que mede o sucesso das iniciativas, devido à adoção de um parâmetro muito baixo, o qual favorece que o desempenho seja injustificadamente avaliado positivamente. A despeito das discussões sobre a pertinência dessas críticas ou do debate sobre qual dos problemas seria o mais grave, a principal evidência da existência de deficiências importantes se constitui no fato de que alguns países seguiram suas recomendações e os resultados não foram positivos. Mesmo que se argumente que eles não as aplicaram de forma

8. Deve-se mencionar que o livro de Baldwin (2020) sobre o *statecraft* econômico, lançado originalmente também em 1985, lançou as bases para a formatação de uma visão própria da APE que servisse de contraponto àquele trabalho.

9. Em termos estatísticos, a população.

10. Na segunda edição, os autores publicaram um volume suplementar contendo um resumo histórico de cada episódio, como forma de explicitar as evidências qualitativas em que estão baseados os valores atribuídos para cada parâmetro dos casos na base.

correta e/ou completa, como de certa forma alegam os autores, neste caso então é possível levantar a hipótese de que tenha faltado clareza e objetividade na forma de comunicá-las. Em qualquer caso, todas as críticas permitem a extração de lições preciosas aplicáveis ao M&A/PE como um todo.

Antes de seguir para o próximo instrumento, não se pode deixar de mencionar o caso da cooperação para o desenvolvimento. Ao contrário da sanção econômica, ela se classifica como um instrumento em que o país provedor aposta em estímulos positivos para afetar o comportamento do receptor. Ainda que as capacidades mobilizadas sejam predominantemente econômicas, ela pode responder a objetivos de política externa diversos, os quais incluem desde a promoção de uma imagem de solidariedade e a conquista de prestígio perante a comunidade global a até mesmo anseios militares.¹¹

Do ponto de vista da avaliação do instrumento, nas duas últimas décadas ganhou corpo na comunidade científica uma literatura que geralmente costuma ser identificada sob o rótulo de eficácia da ajuda. Pode-se considerar que seu surgimento foi instigado, do lado dos provedores, pela cobrança de parte do seu público doméstico de que se prestassem contas a respeito da utilidade de se destinar recursos dos contribuintes a atividades cujos benefícios nenhum deles usufruiria de forma direta ou explícita. Do lado dos países receptores, por sua vez, a demanda por esses estudos decorreu da sua insatisfação¹² com a imposição de condicionalidades na prestação desses projetos, entre outras práticas recorrentes, as quais acusavam de contribuir, ao fim e ao cabo, para a manutenção de uma relação de dependência com os países ofertantes.

Com efeito, independentemente desses ou de outros fatores que tenham impelido especialistas a se debruçarem sobre o tema, mais importante para este artigo é pontuar que o objeto avaliado pela enorme maioria dessas pesquisas não se trata do desempenho desse instrumento quanto ao cumprimento de objetivos de política externa aos quais um país provedor explícita ou implicitamente deseja fazer frente. Em lugar disso, elas apreciam os projetos que são executados caso a caso, tanto à sua forma de implementação como ao seu desempenho, mas essencialmente do ponto de vista dos seus efeitos no país receptor, quer dizer, da sua capacidade para enfrentar os problemas existentes naquela localidade aos quais se dispôs a lidar. Em última análise, podem ser consideradas como avaliações de políticas públicas de cunho primeiramente doméstico, embora tenham o diferencial de apresentarem o envolvimento de um ator externo. Em suma, esses trabalhos têm como norte avaliar o desempenho desse instrumento quanto ao seu objetivo nominal de contribuir para o desenvolvimento do país no qual são empreendidas na prática.¹³ Portanto, apesar de ser um tema muito presente no campo de APE, justifica-se o motivo de não ter sido escolhido para constar neste trabalho.

11. Morgenthau (1962), em trabalho pioneiro, dedicou-se a identificar uma lista de objetivos de política externa que podem estar subjacentes à prestação de ajuda internacional. Contudo, sua reflexão se dá no âmbito teórico, sem haver um exame empírico de causalidade entre ação e resultado, por exemplo, entre oferecer apoio financeiro e obter um melhor posicionamento na balança de poder do sistema internacional. Para uma compilação das reflexões teóricas posteriores sobre essa questão em relações internacionais, ver Ayllón (2007) ou Desiderá (2014).

12. Demonstrada indiretamente ou explicitada verbalmente por países em desenvolvimento em diversos fóruns e conferências multilaterais, sobretudo a partir dos anos 1990.

13. Vale sublinhar, de toda forma, que existem (poucos) trabalhos que vão nessa direção, mas eles foram produzidos sobretudo pela própria administração pública de alguns países, ou então sob encomenda dela. Colocado de outra forma, eles não fazem parte de uma agenda de pesquisa que tenha partido das reflexões próprias da comunidade científica. Por isso, considerou-se que não caberia examiná-los neste artigo. Para exemplos desses estudos, ver United Kingdom (2017) e Finland (2020).

3.3 Diplomacia tradicional

Passando para o último instrumento, a diplomacia, é notória a diferença dos estudos avaliativos a seu respeito com relação a essa característica dos trabalhos sobre a eficácia da ajuda. As avaliações que têm como objeto as atividades diplomáticas, embora tenham uma bibliografia menos numerosa em comparação com a dos instrumentos examinados anteriormente, em ampla maioria avaliam de forma direta o desempenho e o processo de implementação de iniciativas que estão essencialmente voltadas ao cumprimento de objetivos de política externa.

Logicamente, seria estranho caso fosse diferente, dada a própria motivação existencial dos serviços diplomáticos, que por definição de certa maneira constituem a pasta internacional. Em uma das mais influentes obras da Escola Inglesa de Relações Internacionais, Bull (2002, p. 187) aponta que a diplomacia pode ser definida como “a gestão das relações entre países e outras entidades da política mundial, por meios pacíficos e com o uso de agentes oficiais”. Na maior parte dos casos dialogando e contando com a cooperação de outros atores da administração pública doméstica, ela desempenha ao menos quatro funções em um governo: i) facilitar a comunicação entre os líderes políticos; ii) negociar acordos bilaterais e multilaterais; iii) coletar informações sobre países estrangeiros; e iv) minimizar os efeitos dos atritos nas relações internacionais (Bull, 2002).

Sobretudo a partir do início da globalização, passou-se a reconhecer que, além dessas quatro funções da denominada diplomacia tradicional, ainda que já as desempenhassem, os emissários estrangeiros oficiais dos países passaram cada vez mais a exercer algumas outras adicionais. Elas se distinguem das originais por terem como interlocutores, no lugar de representantes e autoridades oficiais de governos, pessoas, grupos de interesse, empresas privadas ou outras parcelas da sociedade de países estrangeiros. Por esse motivo, elas são agrupadas sob a alcunha de diplomacia pública.

No que se refere à avaliação desse instrumento, tratando separadamente e começando pelo caso da diplomacia tradicional, não há uma obra que tenha ocupado uma posição de referência na literatura¹⁴. Assim, optou-se por apresentar aqui, dos trabalhos consultados, aquele que se considerou possuir os objetivos que apresentam a maior afinidade com o M&A/PE, cujos resultados tenham utilidade mais significativa para pesquisas desse perfil de uma forma geral. Com efeito, a consulta à literatura sugere haver uma pulverização desses estudos. Em outras palavras, diferentemente dos outros instrumentos que foram tratados, não se pôde detectar um eixo central de debate ao redor do qual as reflexões estejam organizadas de modo que conte com uma comunidade científica especializada e dedicada a essa agenda em proporções comparáveis aos casos das operações de paz, das sanções econômicas e da eficácia da ajuda.

14. A obra de maior fôlego é o livro organizado por Hutchings e Suri (2015), o qual conta com aportes seus e de mais oito especialistas, e tem como objetivo estudar, exclusivamente para episódios dos Estados Unidos, casos que os editores denominam como de diplomacia de sucesso. Além de focarem nos acertos e não nos erros, um diferencial relevante do trabalho, outra inovação se refere à diferenciação conceitual que estabelecem entre, de um lado, diplomacia de sucesso e, de outro, sucesso diplomático. Para eles, o último está relacionado com os resultados observados, ao passo que o primeiro decorre de situações em que “os objetivos definidos por líderes políticos aos diplomatas (ou outros funcionários políticos estrangeiros) forem alcançados; (...) se são atingidos, a diplomacia pode ser considerada de sucesso, independentemente das consequências finais das ações empreendidas” (Hutchings e Suri, 2015, p. 14). Em outros termos, o sucesso diplomático se refere às situações em que os resultados são avaliados como positivos ao país, enquanto a diplomacia de sucesso faz menção aos processos cotidianos, os avaliados de forma favorável, por meio dos quais os executores colocam em prática ordens recebidas. Ainda que seja uma proposta criativa no campo de APE, deve-se reconhecer que, na tradução para a linguagem utilizada em monitoramento e avaliação de políticas públicas (M&A/PP), o ineditismo perde seu apelo, uma vez que são apenas conceitos para se referir a dois tipos diferentes e comuns de avaliação: processo e resultados.

Esclarecidas essas ponderações, o trabalho a ser mencionado consiste em um artigo e um capítulo de livro análogos publicados por Kleistra e Willigen (2010; 2013), dois pesquisadores holandeses. Em ambas as publicações, os autores dedicam uma primeira parte para efetuar uma discussão sobre a avaliabilidade do conjunto das atividades diplomáticas. Em seguida, para um tipo específico de serviço executado pelos diplomatas para o qual consideram ser possível empreender essa tarefa – as negociações multilaterais – propõem alguns elementos para a construção de um roteiro para a avaliação. Em consonância com as discussões efetuadas até aqui sobre o M&A/PE como um todo, na sua visão,

a busca por adquirir dados sistemáticos sobre objetivos, custos e resultados pode ser muito complicada na área da diplomacia. Os objetivos de política externa são, por definição, formulados na forma de afirmações vagas e em termos gerais. Os diplomatas argumentam que essa abordagem é essencial para uma atuação efetiva em ambientes multilaterais de negociação. Como resultado, eles são céticos a respeito da ideia de avaliar as suas atividades, porque a avaliação não contemplará com justiça a complexidade do ambiente multilateral no qual os objetivos nacionais precisam ser conquistados. (...) [De todo modo,] a diplomacia pode ser avaliada dentro de um quadro analítico baseado em resultados caso não deixe de ser levado em conta que os objetivos em negociações multilaterais são objeto de uma constante mudança. Isso implica que o modelo tradicional *input-output*, o modelo baseado no desempenho mais tradicionalmente adotado pela corrente da Nova Gestão Pública, precisa ser substituído ou adaptado (Kleistra e Willigen, 2010, p. 119-120).

Nessa direção, no lugar da conquista dos objetivos, os autores propõem que, no contexto de negociações multilaterais, o objeto de uma avaliação da diplomacia seja, em termos gerais, o comprometimento dos encarregados. Colocado de outra forma, no modelo que sugerem, a principal questão a ser avaliada está relacionada com verificar se a diplomacia fez tudo que estava ao seu alcance para atingir suas metas. Conforme argumentam, nessas arenas internacionais, os atores envolvidos têm controle limitado sobre os resultados finais, ainda que em graus distintos. Além disso, o processo negociador ocorre por meio de pequenos passos em que são realizados ajustes mútuos entre as partes, até que se chegue lentamente a algum acordo. Ao longo desse período de barganha, algumas alternativas podem ser bloqueadas, enquanto outras que sequer eram consideradas de início podem emergir como as principais candidatas a se tornarem consensuais. Assim, a avaliação não pode deixar de considerar a existência dessa dependência dos resultados em relação à trajetória tomada pelas negociações (*path dependence*). Como o ambiente no qual essa política pública efetua suas intervenções é dinâmico, a desenvoltura em navegar por essas mudanças contextuais e a capacidade dos atores de adaptarem as estratégias conforme o desenrolar do processo se tornam as principais qualidades dos encarregados diplomáticos que podem ser avaliadas.

Portanto, Kleistra e Willigen (2013) propõem um modelo de avaliação que denominam desempenho complexo de resultados (DCR). Com esse nome, eles querem chamar atenção para a causalidade interativa da ação dos atores sobre o produto das negociações multilaterais, de modo a fazer oposição à presunção de causalidade linear entre as intervenções isoladas de uma unidade e os resultados. O modelo está dividido em um roteiro composto por três partes, o qual deve ser seguido e reaplicado em todo caso a ser avaliado. Em primeiro lugar, três características fundamentais gerais da diplomacia multilateral devem ser recordadas e explicitadas na pesquisa avaliativa: i) a lentidão inerente ao processo de negociação; ii) o poder limitado de um ator isolado em controlar as decisões; e iii) a impossibilidade de que os resultados, por serem coletivos, sejam tomados como parâmetro para avaliar o desempenho dos objetivos de qualquer ator isoladamente, por serem individuais.

Em segundo lugar, um quadro analítico deve ser construído para que se permita realizar o rastreamento dos processos (*process tracing*). Ele se compõe de cinco elementos: i) a evolução geral dos acontecimentos; ii) os objetivos almejados pelo país; iii) os resultados decorrentes das decisões coletivas; iv) as intervenções do país junto ao fórum; e v) e os obstáculos enfrentados por suas propostas. Finalmente, em terceiro lugar, com esses dados levantados e organizados, a diplomacia deve ser avaliada com base em quatro critérios, que são formatados como variáveis categóricas (quadro 1). A atribuição do valor a cada uma delas é efetuada de maneira interpretativa, levando em conta as particularidades do contexto, bem como as oscilações observadas ao longo do período das negociações.

QUADRO 1

Crítérios de avaliação de negociações diplomáticas multilaterais

Crítério	Definição	Escala
Conectividade com os objetivos	O grau de conformidade das intervenções efetuadas com os objetivos formulados, levando em consideração, inclusive, sua coerência com a prioridade do tema, conforme indicado pelos formuladores da política externa	Conectado
		Parcialmente conectado
		Desconectado
Capacidade de responder construtivamente	A medida pela qual as intervenções conduzem ao bom fluir das negociações e ao encaminhamento de consensos	Construtivo
		Parcialmente construtivo
		Destrutivo
Adequação temporal	O nível em que as intervenções são realizadas nos momentos apropriados	Muito cedo
		No momento certo
		Muito tarde
Escopo	Combinação de três características das intervenções: a amplitude do raio de ação (pequeno ou grande); a forma de encaminhar o posicionamento (direta ou indireta); e o grau de envolvimento (ativo ou passivo)	Amplio
		Moderado
		Restrito

Fonte: Kleistra e Willigen (2013, p. 110).

Analisando as contribuições que a avaliação de DCR aporta ao M&A/PE, alguns pontos merecem ser destacados. Sem dúvidas, a proposta mais inovadora e criativa do modelo está na mudança relativa do objeto avaliado, deslocando o foco dos resultados observados para o comprometimento do setor público em suas intervenções. Com isso, ao mesmo tempo que se escapa da armadilha que a complexidade sistêmica impõe ao estabelecimento de causalidade entre as ações de um ator e os seus resultados, eles não deixam de ser examinados. Longe disso, os produtos sistêmicos decorrentes da complexa atuação dos atores são esmiuçados, uma vez que são levantados de forma abrangente e detalhados para várias etapas, explicitando a trajetória de suas oscilações ao longo do tempo. Assim, numa perspectiva de maior duração, os efeitos da atuação de todos os atores em cada fase da política internacional não são perdidos de vista, tornando fluida a distinção entre resultados intermediários e finais. Além disso, os bloqueios enfrentados pelo país na busca de seus objetivos, que são com frequência provenientes de fatores imponderáveis, passam a estar contemplados nos dados levantados, conduzindo a uma avaliação com um menor potencial de viés negativo e parcialidade. Afinal, o modelo se caracteriza como um tipo de avaliação híbrida de processo e desempenho.

De todo modo, não se pode deixar de destacar algumas questões que podem comprometer a sua aplicabilidade. Em primeiro lugar, embora a abertura de espaço para a ponderação dos detalhes da trajetória pela qual a conquista dos objetivos tenha navegado enriqueça a pesquisa avaliativa, efetuar um estudo de caso para cada área temática significa uma elevação considerável de custos de toda sorte, com destaque para o prazo de execução. A lentidão na conclusão desses estudos pode afetar sua

utilidade prática perante os agentes da burocracia. Em segundo lugar, um levantamento qualitativo dessa natureza exige acesso a uma grande quantidade de informações, as quais podem ser sigilosas ou simplesmente não possuem registros. Por fim, apesar de a padronização dos critérios ser um fator que permite a comparabilidade entre os casos, a subjetividade envolvida na atribuição dos valores de cada um deles pode comprometer a homogeneidade das conclusões. Nesse ponto, a recomendação dos autores de que “uma análise deve ser feita para verificar se determinadas pontuações baixas são justificadas pelo contexto em que as intervenções ocorreram” (Kleistra e Willigen, 2013, p. 110) é bastante preocupante. Caso seja excessivamente acatada, e na ausência de parâmetros objetivos, essa análise tem um risco enorme de conduzir a resultados enviesados, nos quais diversas características desfavoráveis referentes a cada contexto podem servir de pretexto para induzir a conclusões condescendentemente positivas.

3.4 Diplomacia pública

Chegando ao último instrumento, deve-se asseverar que a diplomacia pública, embora não deixe de ser classificada como uma ferramenta pertencente à categoria diplomática, pode também ser alocada na categoria cultural, a depender das atividades envolvidas. Classificações à parte, vale apontar que tem se observado uma produtividade mais intensa na publicação de estudos a seu respeito em comparação com a diplomacia tradicional, sobretudo nos últimos dez ou vinte anos. É possível afirmar que ela se tornou um tema de pesquisa que tem chamado muita atenção dos especialistas, entre outros fatores, por ter passado a ser implementada por praticamente todos os países por meio do uso das novas tecnologias de informação e comunicação (TICs), com destaque para as redes sociais. Se, por um lado, uma literatura menos dispersa colabora para a identificação de eixos de debate mais bem definidos em seu interior, por outro, sua menor longevidade e seu caráter exploratório dificultam a precisa detecção de obras de referência. Apesar disso, no que se refere aos estudos de natureza avaliativa que se debruçam sobre esse instrumento de política externa, o trabalho de Banks (2020) se destaca devido a seu excelente esforço de compilação e síntese. Ademais, tendo sido um diplomata de carreira dos Estados Unidos por três décadas, a longa experiência profissional do autor confere um diferencial valioso a alguns aportes contidos em sua obra. Por isso, ela foi escolhida para pautar esta última discussão.

Segundo o autor, a diplomacia pública de um país pode ser definida como um conjunto de “atividades de comunicação formuladas para compreender, engajar, informar e influenciar públicos estrangeiros, em defesa de interesses nacionais” (Banks, 2020, p. 64). Suas funções mais importantes são apoiar as prioridades da política externa, gerar ganhos econômicos, construir relações externas, fortalecer o entendimento mútuo, projetar valores, valorizar a imagem nacional e gerenciar crises internacionais. Suas atividades podem ser classificadas em pelo menos cinco categorias:¹⁵ observação,¹⁶ informação, ativismo, contato e empoderamento. A depender da função desempenhada e do tipo das atividades implementadas, corresponderão especificidades na forma de avaliar o instrumento. Apesar disso, Banks (2020) identifica algumas questões que são comuns à maior parte dos casos, a

15. Para aprofundamento, ver Banks (2011).

16. Em inglês, o autor utiliza o termo *listening*, que no contexto dessa literatura tem o sentido de observar e acompanhar com atenção o comportamento de sociedades estrangeiras.

partir das quais extrai algumas ideias gerais. Para os objetivos deste trabalho, três delas merecem ser ressaltadas.¹⁷

A primeira reflexão diz respeito à utilização de variáveis de agrupamento para reunir os indicadores dos resultados ao redor de categorias que dialoguem de forma mais clara e direta com os critérios. No caso da diplomacia pública, o autor menciona que os indicadores dos efeitos das intervenções costumam ser agrupados em cinco áreas: conscientização; aquisição (de conhecimentos ou habilidades); atitudes; ações; e ativismo. Não cabe aqui pormenorizar o significado de cada uma delas. Mais importante é compreender sua utilidade no contexto da pesquisa avaliativa: a partir delas, permite-se hierarquizar os distintos efeitos resultantes das ações, levando em consideração a escala da mudança provocada e sua sustentação ao longo do tempo. Com isso, o desempenho pode ser apreciado com seus devidos matizes, ganhando em precisão. A eficácia de um programa que resulte na formação de redes de ativismo no exterior em defesa das causas por ele propagadas não é a mesma que a de outro em que, imediatamente após sua implementação, o público demonstre ter adquirido uma maior familiaridade com as características do país e sua cultura, mas não cause nenhum tipo de engajamento que tenha efeito multiplicador ou se sustente ao longo do tempo. Nesse sentido, a identificação dessas variáveis de agrupamento, sobretudo em avaliações de desempenho quanto à eficácia, consiste em uma estratégia de importante utilidade para as demais áreas temáticas do M&A/PE, principalmente as que tenham como objeto a adequação da escolha dos instrumentos de política externa.

Uma segunda questão interessante para a qual Banks (2020, p. 70) chama atenção se refere à identificação apropriada da audiência à qual uma intervenção da diplomacia pública se destina, uma vez que é nela em que os resultados devem se manifestar. Conforme aponta,

(...) alguns analistas asseveram que existem apenas três audiências para a diplomacia pública: as elites, as massas e os meios de comunicação. Outros defendem que a audiência apropriada da diplomacia pública são os tomadores de decisão, aqueles que os influenciam, e aqueles que aspiram se tornar um ou outro. Todos concordam que “todo mundo” não é uma audiência.

Transportando essa ideia para aplicar em outras áreas do M&A/PE, essa identificação se revela uma tarefa mais complicada, pois o público passa a ser, geralmente, a própria cidadania ou grupos de interesse domésticos a cujas demandas determinados objetivos colocados pretendem responder. Nesse sentido, a opinião pública e a satisfação desses setores são fontes de informações que, a depender do caso, merecem e precisam ser consultadas em avaliações, uma vez que constituem a percepção dos *stakeholders* sobre a efetividade das iniciativas implementadas pela política externa.

Por fim, a última ideia discutida pelo autor a ser destacada aqui está relacionada com a escolha da abordagem teórico-metodológica a ser adotada na avaliação de um programa de diplomacia pública. Na sua visão, como cada intervenção é realizada em um contexto mais ou menos distinto, não há um modelo único de avaliação que seja o mais apropriado em todos os casos. De toda forma, algumas

17. Além dessas, o autor faz uma recomendação de caráter institucional, a qual decorre, em grande parte, de sua experiência profissional. Ela é composta pela indicação de quatro aspectos que contribuem para que uma política de avaliação da política externa obtenha êxito. Primeiro, a administração pública deve contar com uma liderança efetiva, a qual tenha apreço pela pesquisa e esteja comprometida com a *accountability*. Segundo, a avaliação deve fazer parte dos próprios objetivos estratégicos da burocracia, e sua função deve ser estabelecida desde o início do processo de planejamento. Terceiro, o governo deve demonstrar seu comprometimento com essa atividade, sobretudo por meio de uma alocação suficiente e adequada de recursos para sua realização. Por último, deve haver um mecanismo formal que garanta que as conclusões e os aprendizados extraídos desses trabalhos sejam levados em conta pelos tomadores de decisão, de alguma forma pautando suas escolhas subseqüentes (Banks, 2020).

práticas são mais comuns que outras. Assim, e com validade para qualquer área do M&A/PE, vale assinalar que, de acordo com seu levantamento,

(...) avaliadores profissionais recomendam que organizações utilizem desenhos de pesquisa de métodos mistos, seja qual for a abordagem selecionada. Eles argumentam que, enquanto medidas específicas de efetividade e dados quantitativos podem ser muito poderosos, incorporar a riqueza de dados resultantes de pesquisas qualitativas e da análise de mídias sociais pode oferecer uma narrativa convincente que explique os números, dando coloração, significado e contextualização a um relatório de avaliação que de outra forma não estariam disponíveis, e talvez igualmente importante, gerando hipóteses frutíferas que podem ser testadas por outros meios (Banks, 2020, p. 72).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tanto os instrumentos de política externa propriamente ditos, como as ferramentas de avaliação que foram examinadas neste trabalho, em múltiplos sentidos, apresentam características bastante distintas uns dos outros. Embora fosse legítimo imaginar que, em um esforço de construção de rotinas gerais para o M&A/PE, essa variedade pudesse representar um empecilho, a discussão desenvolvida neste trabalho buscou evidenciar como, ao contrário, a diversidade se revelou uma importante fonte da riqueza de suas contribuições à empreitada. De cada caso analisado, é possível extrair lições de naturezas diversas, porém complementares entre si, e ao mesmo tempo dialogar com o corpo teórico-conceitual mais diretamente ligado ao campo da APE.

Deve-se assinalar que todos esses trabalhos comungam de algumas das mesmas inquietações, embora alguns se preocupem mais e outros menos com cada uma delas. Para indicar apenas algumas das questões mais desafiadoras, merece mencionar os procedimentos para: i) identificar os objetivos de política externa e os resultados esperados análogos; ii) mensurar os resultados de forma objetiva; iii) delimitar o marco temporal em que os resultados devem ser considerados finais; iv) definir os parâmetros que separam as categorias avaliativas (em sua forma mais básica, a fronteira entre o sucesso e o fracasso); e v) estabelecer a causalidade entre o instrumento empregado e os resultados observados. A diversidade dos objetos avaliados demonstrou propiciar uma maior criatividade na maneira de encaminhar todo o raciocínio, podendo conduzir à construção de um conhecimento de aplicabilidade geral com menos amarras e baseado em evidências para a proposição de soluções.

Em contrapartida, é impossível deixar de reconhecer que a obtenção de mais dados e a produção de inferências que permitam apontar, com grau de incerteza decrescente, em quais contextos a adoção de um ou outro instrumento de política externa obterá êxito, essas previsões estarão fadadas a perderem sua validade com o tempo. Conforme o receituário de recomendações se torne de domínio público, a perda progressiva de seu apelo ocorrerá proporcionalmente ao crescimento do alcance da sua difusão.

A esse respeito, vale lembrar que a estratégia de inserção internacional executada por cada país tem ao menos três perfis e inspirações: i) ações planejadas e de perfil propositivo; ii) ações provocadas pelo ambiente e de perfil reativo;¹⁸ e iii) ações, que podem se considerar planejadas, ou então provocadas por algo que ainda não ocorreu, de perfil antecipatório.¹⁹ São as deste último perfil que

18. Em resposta direta às ações específicas dos demais atores ou para fazer frente a consequências gerais resultantes do emaranhado complexo das interações no sistema – incluídas variáveis exógenas (por exemplo, desastres naturais com impacto internacional ou transfronteiriço).

19. Com o objetivo de fazer frente às ações que os demais atores podem tomar (seja por aparentarem intenção, seja por disporem dos meios suficientes), estão baseadas em percepções ou em dados de inteligência.

têm a propensão (e, de certa maneira, o objetivo) de minar as previsões em que aquelas recomendações estariam baseadas. Nesse contexto, o repertório de instrumentos vigente, embora contribua para prover de alguma forma um roteiro comum a ser seguido, no qual as mensagens que o acionar de cada instrumento pretende enviar seja comunicada sem ruídos, a abrangência de aceitação e o prazo de validade desses processos são frágeis. Um repertório deixa de existir assim que um ator, desde que tenha à sua disposição os recursos de poder, as capacidades de operacionalização e os instrumentos de política externa necessários, decida mudar seu papel ou todo o cenário do palco em que a política internacional é interpretada.

Não obstante, mesmo sem a perspectiva de que recomendações dessa natureza – e no caso de sequer ser possível obtê-las – terão resultados com validade longa, cabe asseverar que os objetivos do M&A/PE não devem se resumir a elas. A superação de cada um dos desafios apontados no início desta seção são contribuições que, mesmo tomadas individualmente, permitem à chancelaria contar com cada vez mais elementos para, como mínimo, monitorar a direção em que se está encaminhando a realidade no que se refere à conquista dos objetivos colocados.²⁰ Dessa forma, mesmo limitados a um recorte de instrumentos e destacando apenas uma obra de referência para cada um, os resultados deste artigo são suficientemente animadores para que sejam encorajados esforços mais exaustivos com o mesmo objetivo em pesquisas futuras.

Por fim, é importante frisar que, para os objetivos de países que não estão aptos nem dispostos a participar de disputas com o tamanho da envergadura que a contestação dos repertórios de *statecraft* representa, até mesmo os estudos de instrumentos individuais têm muito a aportar – sobretudo sobre aqueles que esses países podem e conseguem empregar. Tendo no núcleo da estratégia de política externa o objetivo de promover bases para a superação dos entraves ao seu desenvolvimento, é possível até mesmo apontar benefícios de interesse global. Especificamente, isso se daria, por exemplo, se desse trabalho fosse depreendido em algum momento quais instrumentos adicionais são necessários para definitivamente chamar a atenção e convencer as grandes potências a dedicarem suas riquezas para, em vez de alimentarem sua fome de guerra, financiar a produção de alimentos e o combate à fome.

REFERÊNCIAS

- AYLLÓN, B. La cooperación internacional para el desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la teoría de las relaciones internacionales. **Carta Internacional**, v. 2, n. 2, p. 32-47, 15 out. 2007.
- BALDWIN, D. **Economic statecraft**: new edition. Princeton: Princeton University Press, 2020.
- BANKS, R. **A resource guide to public diplomacy evaluation**. Los Angeles: Figueroa Press, 2011.
- _____. Public diplomacy evaluation. In: SNOW, N.; CULL, N. J. (Org.). **Routledge handbook of public diplomacy**. New York: Routledge, 2020. p. 64-75.
- BERGEIJK, P. Introduction to the research handbook on economic sanctions. In: BERGEIJK, P. (Org.). **Research handbook on economic sanctions**. Northampton: Edward Elgar Publishing, 2021. p. 1-24.
- BULL, H. **A sociedade anárquica**: um estudo da ordem na política mundial. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

20. Sem considerar, ainda, aquelas que podem resultar de pesquisas de M&A/PE que tenham como objeto a formulação da estratégia (avaliação *ex ante* ou de desenho) e os caminhos trilhados para implementá-la, seja na tomada de decisões, seja na forma de execução prática (monitoramento e/ou avaliação de processos).

DESIDERÁ, W. A cooperação internacional para o desenvolvimento como uma expressão específica da cooperação internacional: um levantamento teórico. **Oikos**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p. 115-128, 2014.

_____. Por que o monitoramento e a avaliação da política externa (M&A/PE) não se consolidaram como uma agenda de pesquisa produtiva do campo da análise de política externa (APE)? Uma explicação geral de cunho teórico-metodológico. **Boletim de Economia e Política Internacional**, Brasília, n. 33, p. 1-9, maio/ago. 2022.

DIEHL, P.; DRUCKMAN, D. **Evaluating peace operations**. London: Lynne Rienner, 2010.

_____. **Peace operation success: a comparative analysis**. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2013.

_____. Evaluating peace operations. In: KOOPS, J. *et al.* (Org.). **The Oxford handbook of United Nations peacekeeping operations**. Oxford: Oxford University Press, 2015. p. 93-108.

FINLAND. Ministry for Foreign Affairs of Finland. **Evaluation: finnish development policy influencing activities in multilateral organizations**, 2020. Disponível em: https://um.fi/documents/384998/0/Vol1+_MainReport_Evaluation+of+Finnish+Development+Policy+Influencing+Activities+in+Multilateral+Organisations+%281%29.pdf/2666cd6a-0bb2-1c76-0659-db1ac6fa30bf?t=1591860985653. Acesso em: 10 jan. 2022.

GODDARD, S. E. *et al.* Repertoires of statecraft: instruments and logics of power politics. **International Relations**, v. 33, n. 2, p. 304-321, 17 Mar. 2019.

HILL, C. **Foreign policy in the twenty-first century**. New York: Palgrave Macmillan, 2016.

HOLSTI, K. The study of diplomacy. In: ROSENAU, J. *et al.* (Ed.). **World politics**. New York: Free Press, 1976.

HUFBAUER, G. *et al.* **Economic sanctions reconsidered**. 3. ed. Washington: Peterson Institute for International Economics, 2007.

HUTCHINGS, R. L.; SURI, J. **Foreign policy breakthroughs: cases in successful diplomacy**. Oxford: Oxford University Press, 2015.

KLEISTRA, Y.; WILLIGEN, N. van. Evaluating diplomacy: a mission impossible? **Evaluation**, v. 16, n. 2, p. 119-135, abr. 2010.

_____. Evaluating diplomacy. In: JORGENSEN, K.; LAATIKAINEN, K. (Org.). **Routledge handbook of the European Union and international institutions**. London: Routledge, 2013. p. 102-112.

MORGENTHAU, H. A political theory of foreign aid. **American Political Science Review**, v. 56, n. 2, p. 301-309, jun. 1962.

UNITED KINGDOM. **Soft power today: measuring the influences and effects**. London: British Council, 2017.

INFRAESTRUTURA CRÍTICA E O CONTROLE DE INVESTIMENTO EXTERNO: A REGULAÇÃO DO BRASIL EM CONTRASTE

Michelle Ratton Sanchez Badin¹
Maria Eugênia do Amaral Kroetz²
Ana Maria Morais³
Manu Misra⁴

SINOPSE

Consideram-se setores de infraestrutura crítica (IC) aqueles de tal importância que sua destruição ou obstrução pode acarretar prejuízos para a segurança e a economia de uma sociedade. Com efeito, a abrangência do conceito é dinâmica, acomodando as necessidades dos países em seus diferentes momentos históricos e incluindo atenção à resiliência para atividades consideradas essenciais no contexto de suas políticas públicas (por exemplo, abastecimento de água, saúde pública, transportes, energia, telecomunicações, redes de transmissão de dados). Na experiência internacional, a IC tem sido considerada na implementação dos Instrumentos de Avaliação de Investimento Externo (IAIE). Em diálogo com esse contexto, o objetivo desta contribuição é apresentar como o Brasil se insere no debate de IC, em geral, e identificar se o país, quando das operações de investimento externo, conceitua a proteção às ICs, nos mesmos moldes da prática internacional ou de maneira própria.

Palavras-chave: infraestrutura crítica; Brasil; investimento externo; Instrumentos de Avaliação de Investimento Externo.

ABSTRACT

Critical infrastructure (CI) sectors are important apparatus for the economic and social life of a nation, and any harm, obstructing or destroying them, may affect the security, economy or health of States. The scope of the CI definition has accommodated the needs of countries in their historical moment, and it has included the resilience of activities traditionally described as essential. Examples on this sense are water supply, public health, transport, energy, telecommunications, financial services and data networks. More recently, investment screening mechanisms have taken part in this process, checking the impact of foreign direct investment in local CI. This paper aims to describe the Brazilian regulation about CI, track the recent national debates about this topic, and investigate whether the country, when it comes to foreign investment operations, carries out actions to protect CI.

Keywords: critical infrastructure; Brazil; foreign investment; Investment Screening Mechanism.

JEL: F13; K24; K33.

Artigo recebido em 31/3/2023 e aprovado em 28/7/2023.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bepi36art2>

1. Bolsista do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dinte/Ipea); e professora associada do programa de pós-graduação *stricto sensu* em direito e desenvolvimento da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (PPGD/FGV-SP). *E-mail:* michelle.sanchez@fgv.br.

2. Advogada; e doutoranda e mestre em direito dos negócios no programa de direito e desenvolvimento da FGV-SP. *E-mail:* mekroetz@gmail.com.

3. Bolsista do PNPD na Dinte/Ipea; e doutoranda no programa de pós-graduação em economia da Universidade Federal de Juiz de Fora (PPGE/UJFJ). *E-mail:* anammoraiss@hotmail.com.

4. Pós-doutorando junto ao PPGD/FGV-SP. *E-mail:* manu.misra@bocconialumni.it.

1 INTRODUÇÃO

A infraestrutura crítica (IC) tem sido um dos focos de atuação dos Instrumentos de Avaliação de Investimentos Externos (IAIE) em diversos países (OECD, 2020; Sanchez-Badin *et al.*, 2021; Misra, 2023). Essa relação é recente e está associada a diferentes fatores da conjuntura global contemporânea, entre os quais se encontram preocupações de ordem geoeconômica e geopolítica, com a ascensão da China e sua exportação de capital (Roberts, Moraes e Ferguson, 2019), riscos e vulnerabilidades das redes de prestação de serviços essenciais (OECD, 2019; Dunn, 2005) e efeitos da pandemia de covid-19 (OECD, 2020; UNCTAD, 2016; 2019).

Como apresentado em Sanchez-Badin *et al.* (2021), alguns países, como Austrália, Canadá, Estados Unidos, Índia, Rússia e Alemanha, vêm construindo uma ligação entre a proteção de sua IC e o controle ou avaliação do investimento externo, com destaque para casos no setor de energia. Alguns acordos internacionais alinhados a este movimento também têm incorporado a proteção às ICs como parte das exceções de segurança na proteção ao investimento externo.⁵ Recentemente, a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) redigiu uma nota de política pública na qual sugere orientações para países em desenvolvimento para atrair investimento estrangeiro direto (IED) em maior quantidade, melhor qualidade e seguro para ampliação e modernização de sua IC local.⁶ A preocupação de segurança da OCDE, alinhada com a intenção declarada do Grupo dos Sete (G7), é de proteção contra potenciais ameaças à segurança econômica dos países em desenvolvimento, as quais teriam origem especialmente em operações de IED realizadas por entidades estrangeiras apoiadas pelo Estado (State-backed FDI), muitas vezes combinadas com financiamento e implementação também confiados a entidades apoiadas pelo Estado (OECD, 2023).

Entretanto, o debate sobre IC é anterior à sua associação com os IAIEs e tem as suas próprias particularidades. No caso do Brasil, o ordenamento jurídico nacional define IC como “instalações, serviços, bens e sistemas cuja interrupção ou destruição, total ou parcial, provoque sério impacto social, ambiental, econômico, político, internacional ou à segurança do Estado e da sociedade” (Brasil, 2018).⁷ Contudo, ainda não se observa, no Brasil, uma relação direta entre controle do investimento externo e a regulação de ICs no país.⁸

5. A título de exemplo, ver os acordos de investimento celebrados entre a Associação de Nações do Sudeste Asiático (Association of Southeast Asian Nations – Asean) e Hong Kong (2017, art. 8º, exceções de segurança) e entre a Asean e a Índia (2014, art. 22, exceções de segurança). Disponíveis em: <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/iaa-mapping>. Acesso em: 28 mar. 2023.

6. Tradução direta de “Supporting EMDEs [emerging market and developing economies] in attracting more, better and safe FDI [Direct Foreign Investment]” (OECD, 2023).

7. Essa definição, encontrada no art. 1º, inciso I, do anexo do Decreto nº 9.573/18, , disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9573.htm, é inspirada na definição dos Estados Unidos, que apresenta seu conceito de IC como “sistemas e ativos, sejam físicos ou virtuais, tão vitais para os Estados Unidos que a incapacidade ou destruição de tais sistemas e ativos teria um impacto debilitante na segurança, na segurança econômica nacional, na saúde ou segurança pública nacional, ou em qualquer combinação dessas questões” (tradução nossa). Disponível em: <https://www.cisa.gov/infrastructure-security#:~:text=Critical%20infrastructure%20describes%20the%20physical,or%20public%20health%20or%20safety>. Acesso em: 28 mar. 2023. Outros países seguem padrão semelhante, como: o Reino Unido – Infrastructure Act, de 2015, disponível em: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/7/contents/enacted>; a Austrália – Security of Critical Infrastructure Act, de 2018, disponível em: <https://www.legislation.gov.au/Details/C2018A00029>; e a África do Sul – Critical Infrastructure Act, de 2019, disponível em: <https://www.mondaq.com/southafrica/government-contracts-procurement-ppp/878390/critical-infrastructure-act-2019>.

8. Nota-se que apenas o Acordo para Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI) assinado entre Brasil e Índia, em 2020, contém a indicação de medidas de proteção à infraestrutura pública essencial entre as exceções de segurança, para as regras gerais do acordo (art. 24.1.b.v). Esta redação, contudo, é similar àquela que a Índia tem adotado em outros acordos de investimento – por exemplo, no acordo celebrado com o Quirguistão (2019). Disponível em: <https://investmentpolicy.unctad.org/country-navigator/98/india>. Acesso em: 24 jun. 2022.

O objetivo deste artigo é localizar o Brasil no debate internacional sobre IC e sua relação com o IED em áreas essenciais para o funcionamento do país. A análise é feita em duas partes: a primeira, com enfoque na construção do conceito e de políticas para ICs, e outra que traça a relação entre as ICs e o controle de investimento externo, como forma de proteção a elas. Em cada uma das partes, encontram-se duas subseções. Na primeira parte, inicialmente é apresentado o debate sobre IC e seus marcos temporais, conforme liderado pela regulação em alguns países e coordenado pela OCDE; em seguida, analisa-se como essa concepção de IC tem influenciado a sua regulação no Brasil. Na segunda parte, detalha-se, a princípio, como tem se dado a associação de setores de IC com a atuação dos IAIEs em alguns países selecionados. Na sequência, apresenta-se um contraponto sobre como as autoridades brasileiras têm atuado na proteção de IC e no controle de operações econômicas envolvendo capital externo, para identificar se existe no país a sobreposição dessas agendas, como se identifica na experiência internacional. Por fim, são apresentadas breves conclusões.

2 A CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PARA IC

2.1 Histórico recente sobre políticas de proteção para IC

O entendimento da proteção às ICs como um ramo de política pública autônoma é um fenômeno relativamente recente. É consensual dar a devida importância e o devido protagonismo a essa agenda da Comissão on Critical Infrastructure Protection (CCIP), criada em 1996 pelo então presidente dos Estados Unidos, Bill Clinton, e ao seu relatório Critical Foundations, de 1997, que consolidou as ICs como assunto de segurança nacional, e seu funcionamento contínuo como premissa central para “prosperidade econômica, força militar e vitalidade política dos Estados Unidos” (Collier e Andrew, 2008, p. 17, tradução nossa).⁹

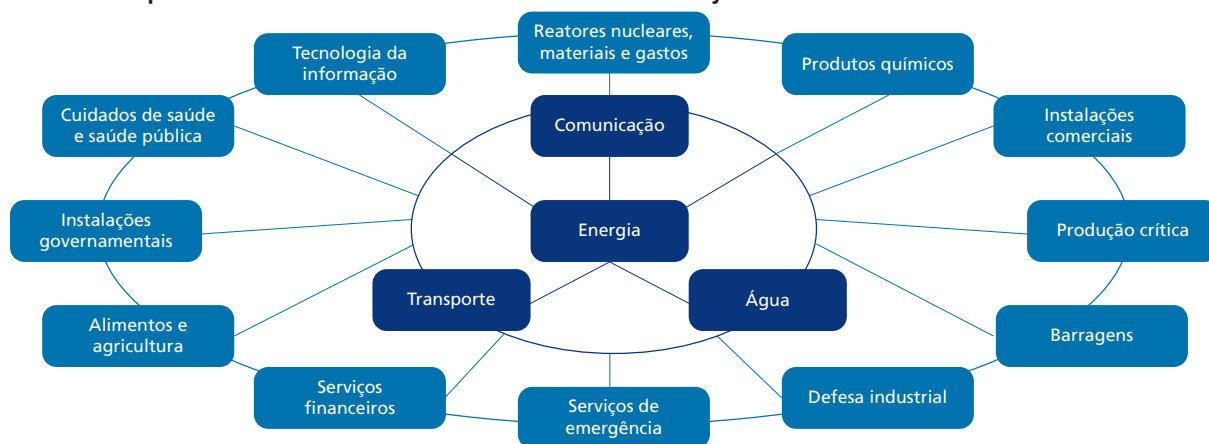
Até meados da década de 1990, a IC tinha como ponto central da sua política pública a adequação das obras às necessidades de segurança nacional. Dois movimentos marcaram uma redefinição dessa política pública. Primeiramente, a resposta aos atentados às Torres Gêmeas no 11 de setembro de 2001, em que os Estados Unidos alteraram suas regras de migração e de controles em aeroportos, articularam um discurso antiterrorismo e implementaram uma política específica governamental de proteção às ICs (Dunn, 2005). Em segundo lugar, a revolução tecnológica, que permitiu maior integração e interdependência entre os sistemas de IC, trouxe a identificação de novas vulnerabilidades. Esses dois fatores promoveram uma expansão expressiva no número de setores e tipos de ativos considerados “críticos” para fins de segurança interna e uma mudança no conteúdo de instrumentos de política pública, leis e regulações nos setores eleitos (Moteff e Parfomak, 2004; Moteff, Copeland e Fischer, 2003). De forma pioneira, os Estados Unidos adotaram, então, diretrizes internas de segurança e trabalharam para a centralização da proteção às ICs pelo governo federal. A coordenação entre agências e autoridades dos diferentes espaços da Federação com o setor privado

9. Apesar do perceptível avanço do arcabouço regulatório e dos estudos técnicos sobre as ICs a partir dos anos 1990, há correlações com estratégias militares da Segunda Guerra Mundial, especificamente, naquele momento sobre o papel das infraestruturas físicas civis para as ofensivas em outros territórios. Collier e Lakoff (2008) qualificaram como *distributed preparedness* a abordagem que considera: i) a preocupação com os sistemas críticos dos quais a sociedade, a economia e a política modernas dependem; ii) a identificação das vulnerabilidades desses sistemas e das ameaças que podem explorar essas vulnerabilidades como questões de segurança nacional; e iii) o esforço para desenvolver técnicas para mitigar as vulnerabilidades do sistema. Nota-se, assim, que um debate mais longínquo que foi liderado pelo setor de defesa passou, mais recentemente, a fazer parte da agenda burocrática civil para a manutenção das condições necessárias para a realização da atividade econômica.

e outras entidades foi também construída como uma faceta importante dos programas de IC dos Estados Unidos (United States, 2009).

A partir desses movimentos, há uma redefinição das ICs como estruturas essenciais para o funcionamento de uma economia e sujeitas a riscos pela interdependência gerada com suas informações, instalações, acessórios e equipamentos compartilhados.¹⁰ Como se trata de sistemas essenciais, não é difícil imaginar um efeito cascata em caso de problemas. Por isso, pode-se dizer que a noção de interdependência é quase constitutiva das ICs contemporâneas. Nesse sentido, Rocha (2019, p. 12) apresenta que “as ICs funcionam em uma complexa rede de conexões que são interdependentes” e que formam “redes de infraestruturas”. É ilustrativa a figura 1, que apresenta essa interdependência de algumas ICs e potenciais impactos de suas atividades em diferentes setores relevantes.

FIGURA 1

Interdependência de ICs conforme a US Homeland Security

Fonte: Rocha (2019, p. 13, tradução nossa).

A essa concepção de interdependência passaram a ser associados os conceitos de resiliência e risco.¹¹ O conceito de resiliência, quando apresentado na política estadunidense, foi questionado quanto à sua precisão.¹² Em resposta, a agência National Infrastructure Advisory Council (Niac) publicou um relatório em que apresentou três critérios para uma IC resiliente: i) a capacidade de manter funções críticas e absorver o impacto em caso de crise ou interrupção; ii) a capacidade de responder e gerenciar uma crise, com habilidade adaptativa e flexibilidade para redirecionar recursos e ativos; e iii) a capacidade de retornar às operações normais da forma mais rápida e eficiente possível.¹³

10. De acordo com um estudo de Giannopoulos, Filippini e Schimmer (2012, p. 4), há quatro tipos de interdependência: i) física, quando depende de um insumo material específico de outra IC; ii) cibernética, quando depende da informação transmitida por outra IC; iii) geográfica, quando é afetada pelas condições ambientais locais de outra IC; e iv) lógica, que seria qualquer outra dependência que não as anteriores.

11. A respeito desta associação, “Devido à multiplicidade de ameaças, à incerteza percebida e à complexidade das interdependências globais, a maioria das estratégias de segurança nacional parece ter adotado uma abordagem baseada no risco de ‘todos os perigos’ e ‘toda a sociedade’ como o novo paradigma” (Fjäder, 2014, p. 119, tradução nossa).

12. Walker e Copper (2011) fazem uma genealogia da aplicação da ideia de resiliência nas políticas públicas, apontando para seu uso inicial associado à ecologia e a riscos ao meio ambiente. Contudo, essa percepção da importância da resiliência tem sido estendida para outros fenômenos que aportem riscos, em especial para o funcionamento de ICs. A esse respeito, consultar Fjäder (2014).

13. Disponível em: http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/niac/niac_critical_infrastructure_resilience.pdf. p. 12. Acesso em: 28 mar. 2023.

As iniciativas do governo dos Estados Unidos sobre ICs, a partir dos anos 1990, foram recebidas por organismos internacionais e reproduzidas por outros países – inclusive pela necessidade de cooperação intergovernamental para o combate às ameaças sistêmicas (Markopoulou e Papakonstantinou, 2021).¹⁴ Seguindo a tendência, a União Europeia implementou em 2006 o Programa Europeu de Proteção das Infraestruturas Críticas (Pepic). O desenho regulatório foi apresentado pela Comissão Europeia em forma de diretiva, sujeitando todos os Estados-membros a seus critérios. O Pepic também serve como base para a estratégia recém-implementada na União Europeia sobre cibersegurança e o aumento da resiliência de estruturas críticas, físicas e digitais do bloco (European Commission, 2020).¹⁵ De maneira similar, África do Sul, Austrália, Canadá, Japão, Reino Unido e Rússia desenvolveram estratégias para a antecipação de incidentes que possam impedir o funcionamento de infraestruturas e serviços com dimensão estratégica (Brunner e Suter, 2009; Fjäder, 2014, p. 124).

A partir de então, uma série de iniciativas para melhor conceituação das ICs resilientes e sobre como avaliar seus riscos tem avançado na literatura especializada.¹⁶ O objetivo neste texto não é explorar detalhadamente o avanço do debate técnico sobre o assunto, que foi assumindo particularidades locais conforme o perfil e o gerenciamento dos setores incluídos nas categorias de IC, incluindo o grau de participação dos setores públicos e privados na prestação desses serviços e também tecnicidades associadas ao perfil do setor. A proposta é trazer o indício de caminhos deste debate sobre IC em diferentes países, e então, na parte seguinte, compreender como isso tem sido incorporado nos IAIEs.

No tocante a organizações internacionais na área econômica,¹⁷ mais especificamente, destaca-se o papel da OCDE ao analisar políticas associadas a ICs e traçar algumas recomendações a seus membros. Na agenda da organização, o tema de ICs foi associado à agenda de gerenciamento de riscos.¹⁸ A organização, então, legitima sua agenda ao indicar que o não funcionamento das ICs nacionais

14. Como exemplo dessa mobilização internacional, tem-se a publicação da Resolução do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (CSONU) nº 1.373/01 e sua disseminação para a estrutura regulatória interna dos Estados. A Resolução CSONU nº 1.373 reconheceu o direito dos países de legítima defesa individual ou coletiva contra atos de terrorismo internacional ao classificá-los como uma “ameaça à paz e segurança internacionais”. No Brasil, a Resolução CSONU nº 1.373 foi internalizada pelo Decreto nº 3.976/01. No entanto, a pauta passou a ser de maior relevância para o governo brasileiro a partir de 2006, quando estruturas do estado de São Paulo foram alvo de nove ataques perpetrados por uma organização criminosa, conforme a introdução do anexo ao Decreto nº 10.569/20. Para mais detalhes sobre essa relação entre ataques terroristas e medidas de segurança para ICs, consultar Souza (2008).

15. Vale notar que o programa europeu está alinhado com as alterações regulatórias que ocorreram em diversos países, em que as políticas de segurança da IC passam a se preocupar com o aspecto digital dos serviços e instalações, com regras transversais e setoriais específicas, eminentemente no que se refere à proteção de dados (Roguski, 2021; Dawson *et al.*, 2021; Rajavuori e Huhta, 2020).

16. Entre algumas referências relevantes, encontram-se Osei-Kyei *et al.* (2022) e Mottahedi *et al.* (2021).

17. Observa-se que os temas de risco e resiliência integram as agendas de outros organismos mais associados à segurança e também a questões ambientais – estes são espaços que desenvolveram esses conceitos. A respeito, consultar a iniciativa em 2017, no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU) para um comitê de alto nível de diferentes programas no âmbito da organização. Disponível em: <https://unsceb.org/analytical-framework-risk-and-resilience>. Acesso em: 28 mar. 2023.

18. Entre algumas iniciativas da OCDE a destacar, estão: i) um relatório de 2003 que apresenta cinco grandes eixos – desastres naturais, acidentes tecnológicos, doenças infecciosas, segurança alimentar e terrorismo – para análise de riscos e resiliência (OECD, 2003); ii) uma publicação sobre as ICs enquanto foco de atuação dos IAIEs (OECD, 2008); iii) após a crise financeira de 2008, um relatório com atenção a outros eixos para análise de risco, considerando a crescente interconexão na economia global, tais como crises financeiras, ciberespaço, sistemas biológicos e até mesmo tempestades geomagnéticas (OECD, 2012); iv) a partir de tais diagnósticos a edição, em 2014, das Recommendations of the Council on the Governance of Critical Risks, documento baseado em incertezas geopolíticas, ambientais, sociais e econômicas e que menciona as ICs como foco das políticas de segurança em seus países-membros (OECD, 2014); e, mais recentemente, v) o relatório sobre risco e resiliência com atenção para mudanças climáticas, a pandemia de covid-19 e a crise financeira decorrente (OECD, 2021). Mais relatórios no campo de resiliência e risco disponíveis em: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-reviews-of-risk-management-policies_19934106. Mais informações sobre risco e resiliência em países mais vulneráveis e uma concepção mais associada à governança pública e formas de gerenciamento do risco disponíveis em: <https://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/risk-resilience/>.

pode enfraquecer do sistema econômico global, levar à disrupção das cadeias de valor interligadas e à vulnerabilidade de capital investido (OECD, 2019, p. 13).

Em relatório de 2019, a OCDE sistematizou a política para ICs em 25 de seus países-membros e definiu o rol de boas práticas para desenvolver a devida resiliência nas ICs (OCDE, 2019).¹⁹ De acordo com o relatório, seis setores são os mais recorrentes nesses países: energia, tecnologias da informação e de comunicação, transporte, saúde, água e finanças. Apesar de a necessidade de proteção das ICs e de resposta resiliente ser uma constante, o que é considerado como risco tem alterações ao longo do tempo (Roberts, 2023; Markopoulou e Papakonstantinou, 2021; Rajavuori e Huhta, 2020). Como consequência prática, tem-se o aumento de setores que são considerados críticos durante o tempo, conforme o avanço das tecnologias e a consequente vulnerabilidade dos sistemas de IC, bem como o interesse dos governos em priorizar determinados setores econômicos.²⁰

Também vale observar que, para além das economias da OCDE, em geral os países apresentam significativas diferenças entre as instalações, serviços, bens e sistemas considerados críticos, a depender de seu ponto de vista local e da organização econômica dos setores em nível nacional. A título de exemplo, no apêndice A é apresentado um quadro comparativo (quadro A.1) entre os setores considerados como ICs no Brasil, nos Estados Unidos, na Rússia, no Reino Unido e nos países da União Europeia.

A OCDE, no relatório de 2019, também estabeleceu entre suas orientações para as políticas de IC: i) a criação de uma estrutura de governança multissetorial para resiliência de IC; ii) a avaliação das interdependências e vulnerabilidades nos sistemas de infraestrutura para priorizar os esforços de resiliência; iii) o desenvolvimento de confiança entre o governo e os operadores, em especial para o compartilhamento de informações relacionadas a risco; iv) a promoção de parcerias para definir estratégias comuns e objetivos viáveis de resiliência; v) a combinação de políticas para priorizar medidas de resiliência econômicas em todo o ciclo de vida; vi) a prestação de contas e o monitoramento da implementação de políticas de resiliência de IC; e, ainda, vii) a atenção à dimensão transfronteiriça dos sistemas de infraestrutura. Este último ponto atenta para a necessidade de convergência e cooperação intergovernamental dos países (OECD, 2019).

A garantia da segurança de ICs dos países, portanto, parece estar em um movimento de expansão e escalada, começando por preocupações militares de resguardar as estruturas internas dos países contra ataques terroristas, e passando a incluir crescentemente uma ampla gama de serviços prestados pelos governos. Conclui-se, portanto, a partir das análises dos casos dos Estados Unidos, da União Europeia e de alguns membros da OCDE, que as políticas mobilizadas para proteção das ICs de eventuais riscos estão essencialmente associadas à ideia de segurança nacional. Contudo, tais políticas também mobilizam novas linguagens e conceitos para a implementação das políticas públicas. Destacam-se, neste ponto, a preocupação com a resiliência dos sistemas das ICs, as técnicas para mensurabilidade dos riscos e a atenção à interdependência entre as ICs, para a coordenação das políticas necessárias, nacional e internacionalmente. Por fim, nota-se que tem havido crescente influência da agenda da

19. Os países-membros que responderam à pesquisa da OCDE (2019) foram: Áustria, Bélgica, Canadá, República Tcheca, Estônia, Finlândia, França, Alemanha, Irlanda, Israel, Coreia, Letônia, Luxemburgo, Holanda, Nova Zelândia, Noruega, Polônia, Portugal, República Eslovaca, Espanha, Suécia, Suíça, Turquia, Reino Unido e Estados Unidos.

20. Vale notar como o tema de ICs em geral tem se cruzado cada vez mais com o de infraestruturas críticas em comunicação, que consideram os avanços e a relação com o mundo digital e cibernético. Nesse sentido, consultar Dunn (2005, p. 265) e também, como exemplo, a agenda do tema nos Estados Unidos, disponível em: <https://www.cisa.gov/national-risk-management>.

pauta cibernética, em especial no dimensionamento da vulnerabilidade e de riscos dos sistemas, com impacto nas políticas de IC. Fica claro que o conceito de IC é dinâmico e procura abranger os desafios que os governos precisam enfrentar em seu cotidiano, conforme as ameaças próprias de seu momento histórico (Roberts, 2023; Markopoulou e Papakonstantinou, 2021; Fjäder, 2014; Dunn, 2005). E esse é o caso da interseção entre as políticas de proteção de ICs, sob a égide do conceito de segurança nacional, e das políticas de avaliação do investimento externo, que têm ganhado mais adeptos desde 2016, como será apresentado na seção 3.

2.2 Brasil e suas políticas de proteção à IC

Na América do Sul, o Brasil foi o primeiro país a apresentar um programa de segurança da IC. Como argumenta Guterres (2016, p. 36), o tema já nasceu “crescido” no Brasil, ao resgatar indistintamente um histórico longo do debate sobre segurança, vulnerabilidades e resiliência, análise e gerenciamento de riscos e sua associação às ICs, tal como desenvolvido em outros países, em especial a partir dos Estados Unidos e dos países da União Europeia.²¹

Pode-se dizer que o tema das ICs conta com dois marcos principais na legislação brasileira: um primeiro momento, entre 2007 e 2008, associado aos grandes eventos internacionais em território nacional, como a Copa do Mundo, a Rio +20 e os Jogos Olímpicos; e um segundo momento, a partir de 2016, de rearticulação da temática, incluindo a questão digital. Em ambos os momentos, observa-se uma influência forte do movimento regulatório iniciado em outras partes do mundo, tal como apresentado anteriormente. Esses movimentos foram feitos diretamente a partir da Presidência da República e de seus órgãos de assessoramento, entre os quais destacam-se a Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo (Creden)²² e o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR).²³

Em 2007, a maior exposição global do Brasil, face aos grandes eventos internacionais, bem como as exigências de quantidade e qualidade na prestação e continuidade dos serviços (Santos, Carvalho e Cavalcante, 2011), favoreceram a proposição pela Creden ao presidente da República para a inclusão dos assuntos relacionados à segurança de ICs e da informação nas suas competências (Resolução Creden nº 2/2007) e para a criação de um Grupo Técnico de Segurança de Infraestruturas Críticas (GT/Siec). Esse GT seria responsável por propor medidas e ações de segurança para as ICs nos setores de energia, transporte, água e telecomunicações. Essa foi a primeira vez em que apareceram na regulação nacional a concepção de ICs e a exemplificação de setores em políticas associadas a ICs. Em 8 de fevereiro de 2008, o GSI lançou a portaria que criava o GT, definindo o conceito de

21. A Estratégia Nacional de Segurança de Infraestruturas Críticas, publicada em 2020, em anexo ao Decreto nº 10.569/2020 (introdução), reconhece explicitamente a influência dos parâmetros estabelecidos no exterior para o desenho da política nacional.

22. O Conselho de Governo foi estruturado pela Lei nº 8.028/1990 e posteriormente alterado até a sua atual estruturação conforme Lei nº 13.844/2019 (art. 13). Ao conselho compete assessorar o presidente da República, a partir de sua convocação, na formulação de diretrizes de ação governamental. A Creden é uma das câmaras na estrutura do Conselho de Governo e foi criada pelo Decreto nº 4.801/2003, com modificações em sua competência até sua atual regulamentação pelo Decreto nº 9.819/2019. Seu objetivo é abrangente, na medida em que lhe compete: i) formular políticas públicas e diretrizes de matérias relacionadas com a área das relações exteriores e defesa nacional do governo federal; ii) aprovar, promover a articulação e acompanhar a implementação dos programas e ações estabelecidos, no âmbito de ações cujo escopo ultrapasse a competência de um único ministério; e iii) acompanhar questões e fatos relevantes, que apresentem potencial risco à estabilidade institucional. Desde 2019, com o Decreto nº 9.819, o chefe de gabinete do GSI/PR preside a Creden.

23. O GSI/PR é o órgão responsável por questões associadas a risco, segurança e inteligência do Estado, no assessoramento do presidente da República. Foi criado em 1999, pela Medida Provisória nº 1.911-10, passou por algumas reformulações institucionais e foi “recriado” como estrutura autônoma em 2018, com o Decreto nº 9.637/2018. Atualmente, encontra-se regulado pelos arts. 10 e 11 da Lei nº 13.844/2019.

ICs como “as instalações, serviços e bens que, se forem interrompidos ou destruídos, provocarão sério impacto social, econômico, político, internacional ou à segurança nacional” (art. 2º).²⁴ No contexto da crise financeira global de 2008, o GSI ainda incluiu o setor de finanças no rol de setores de ICs (Portaria GSI nº 2/2008).

Desde 2008, o GSI/PR exerce papel de relevância na pauta de segurança das ICs, a partir de sua posição de coordenador do debate de ICs junto à Creden.²⁵ Suas atividades incluem a articulação, em todos os níveis e esferas de poder e com o envolvimento dos setores público e privado, de processos de segurança preventiva dos recursos humanos, equipamentos, instalações, serviços, sistemas, informações e outros ativos que, de alguma forma, assegurem o funcionamento dos serviços indispensáveis ao Estado e à sociedade. Para concretizar tais ações, os GTs/Siec coordenados pelo GSI/PR conduzem reuniões mensais, com propostas de estudos específicos para os setores e de avaliação de riscos. Os GTs são compostos por representantes dos ministérios correspondentes às áreas prioritárias.

Em 2016, sob a gestão Temer, a política de segurança da infraestrutura nacional foi redesenhada, tanto em termos de conteúdo quanto em relação à sua organização institucional, passando a estar acoplada às políticas de inteligência e de segurança cibernética e concentrando-se no GSI/PR. Assim, o primeiro passo foi dado com a associação da proteção de ICs à Política Nacional de Inteligência, aprovada pelo Decreto nº 8.793/2016.²⁶ Em 2018, foram aprovadas a Política Nacional de Segurança de Infraestruturas Críticas (PNSIC) (Decreto nº 9.573/2018) e a Política Nacional de Segurança da Informação (Decreto nº 9.637/2018). Essa última indica, entre os seus objetivos, a segurança da informação das ICs (art. 4º, inciso VI, b do Decreto nº 9.637/2018). As políticas traçam os objetivos e diretrizes gerais que são detalhados e implementados a partir de estratégias nacionais e planos nacionais específicos,²⁷ conforme discriminado na figura 2. Também se observa na figura a inter-relação entre as políticas e suas estratégias e planos.

24. Disponível em: <https://www.diariodasleis.com.br/legislacao/federal/198823-infra-estruturas-criticas-gtsic-institui-grupos-tucnicos-de-seguranua-de-infra-estruturas-criticas-gtsic-e-du-outras-providuncias.html>.

25. Essa predefinição levou à incorporação das competências requeridas pela Creden no Decreto nº 6.371/08. O decreto de 2008 foi posteriormente consolidado no Decreto nº 9.819/2019, que dispõe sobre a Creden.

26. Neste decreto, as ameaças às ICs são indicadas como centrais para a Política Nacional de Inteligência. O item 8.9 da política indica que a “inteligência deve participar do processo de avaliação de riscos e vulnerabilidades relativos a alvos potenciais daquelas ameaças, visando a concorrer para a proteção das infraestruturas críticas nacionais”.

27. A Política Nacional de Inteligência é a única que conta, até o momento, com uma estratégia aprovada (Decreto sem número, de 15 de dezembro de 2017) e um plano assinado em 3 de maio de 2018 e aprovado pela Portaria GSI/PR nº 40/2018. Disponíveis em: <https://www.defesanet.com.br/inteligencia/noticia/29224/Plano-Nacional-de-Inteligencia-e-assinado/> e <https://www.gov.br/abin/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/Col3v5.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2022. O plano, contudo, é de acesso restrito dada a sua classificação como sigiloso por conter informações consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado nos termos dos incisos I, II e IX do art. 25 do Decreto nº 7.724/2012.

FIGURA 2

Brasil: a regulamentação das ICs no contexto da Política Nacional de Inteligência

Elaboração dos autores.

A seguir, são apresentados alguns detalhes de cada uma dessas regulamentações, com destaque para como estão coordenadas e também para como ampliam o rol de ICs e das estratégias para sua proteção.

A PNSIC, mais especificamente, atualizou e alinhou a política nacional com o debate externo, apontando para conceitos como interdependência entre ICs e resiliência entre o tempo de interrupção e recuperação das atividades. Ela foi estruturada a partir de uma lógica de prevenção e precaução, com base em análise de riscos e na integração entre as diferentes esferas do poder público, do setor empresarial e dos demais segmentos da sociedade, conforme as orientações da OCDE (2019). O Decreto nº 9.573/18 também indicou como importante instrumento para a PNSIC a criação de um Sistema Integrado de Dados de Segurança de ICs.

Em 2020, na gestão Bolsonaro, foram articulados os passos para a definição das estratégias para a PNSIC e da Política Nacional de Segurança da Informação. A Estratégia Nacional de Segurança de Infraestruturas Críticas (Ensic) (Decreto nº 10.569/2020) reitera a ênfase em ações de prevenção e resiliência e na prestação dos serviços essenciais, com o intuito de continuidade da atividade, privilegiando a segurança física e operacional, por meio da análise de risco. A Ensic, a fim de promover a implementação das políticas em ICs e proporcionar elementos para a criação do plano nacional, estabelece quatro eixos estruturantes para sua implementação: i) a articulação institucional entre governo e diferentes agentes envolvidos; ii) a conscientização com a divulgação de informações e formação de uma cultura sobre a segurança das ICs, bem como a capacitação dos órgãos envolvidos; iii) a promoção e o apoio, inclusive financeiro, para ações coordenadas; e iv) a gestão de dados e informações, de forma acessível aos responsáveis pelas decisões estratégicas. Esses eixos definem iniciativas estratégicas que devem ser detalhadas no plano nacional, com a definição da execução das ações e do atingimento de metas. Além disso, a Ensic consolida a coordenação da PNSIC pelo GSI/PR e indica como setores prioritários para atuação comunicações, energia, transportes, finanças e águas.

Já a E-Ciber foi construída em módulos chamados de eixos temáticos transversais, para contemplar a segurança e a defesa cibernéticas, a segurança das infraestruturas críticas, a segurança da informação sigilosa e a proteção contra vazamento de dados. Centralizada no GSI/PR, ao lado do Ministério da Defesa, a iniciativa foca a proteção da administração pública federal contra ataques e sabotagens no meio digital. No momento, a maior preocupação da estratégia nacional parece ser a segurança dos dados produzidos e compartilhados pelo governo federal, prevendo, inclusive, diretrizes para a utilização de aparelhos de informação, como celulares, por servidores públicos.

Não obstante, vale mencionar que a E-Ciber se mostra mais abrangente que a Ensic, inclusive na regulamentação da proteção de IC. Oficialmente, ela abrange os setores de telecomunicação, transportes, energia, água e financeiro, mas considera em “âmbito análogo” o setor de saúde e “a importância estratégica da indústria farmacêutica” (seção 1.3 do Decreto nº 10.222/20). Ademais, ela já passa a prever disposições mais concretas de proteção cibernética aos prestadores de serviço desses setores, a exemplo da atividade realizada pelo Banco Central do Brasil (BCB) para com as atividades bancárias (Brasil, 2020).

Seguindo a chave da necessidade de resiliência das ICs, a fim de possibilitar a contínua prestação de serviços essenciais, a E-Ciber aborda as atividades de informação como um ponto vulnerável para a segurança de ICs, na medida em que interligação das redes de informação e comunicação globais “tornam-se alvo de *malwares*, *hackers*, hacktivistas e de operações estatais adversas” e, pela interconectividade global, como “um risco para outras nações” (parte I, diagnóstico).²⁸ A E-Ciber eleva a proteção cibernética das ICs a uma condição central para segurança nacional e elenca como principais tipos de ameaças dessa classificação: ataques de *phishing*, negação de serviço em larga escala, vazamentos de informações privadas ou institucionais, espionagem cibernética e interrupção de serviços.

É importante mencionar que, em 2008, a Portaria GSI/PR nº 2/08 já havia criado GTs para a concretização das políticas de proteção às ICs, elegendo como áreas prioritárias energia, transporte, água, telecomunicações e finanças. Em nova edição da portaria pelo GSI, em 2018 (Portaria GSI/PR nº 53/18), os temas biossegurança e bioproteção foram incluídos. As atividades dos GTs seriam manter em contínuo acompanhamento a classificação de ICs, identificando possíveis ameaças e vulnerabilidades e propondo medidas de controle para a redução dos riscos. Apesar de, em 2019, os GTs referentes a ICs terem sido destituídos (Portaria GSI/PR nº 73/19), em fevereiro de 2022 eles foram reestabelecidos (Resolução GSI/PR nº 14/22). Os novos GTs foram criados para os setores de abastecimento urbano de águas, barragens, telecomunicações, radiodifusão, serviços postais, energia elétrica, petróleo, gás natural e biocombustíveis, finanças, transportes aéreos, transportes aquaviários, transportes terrestres (especificamente no modal ferroviário), biossegurança e bioproteção.

Em setembro de 2022, foi aprovado o Plano Nacional de Segurança de Infraestruturas Críticas (Plansic) (Decreto nº 11.200/2022), para os setores já definidos anteriormente no decreto de 2020 da Ensic e pela Resolução GSI/PR nº 14/2022. O Plansic tem como objetivo principal a implementação, no prazo de quatro anos, de um sistema com metodologias de identificação das ICs, de compartilhamento de informações e fornecimento de dados sobre alertas de riscos em estrutura de cooperação entre os setores público e privado. O Plansic referencia a lógica de análise de risco e de interdependência das ICs,²⁹ absorvendo a experiência externa de outros países e reiterada pela OCDE.³⁰ Basicamente, estão responsáveis pela implementação do Plansic: i) o GSI/PR, para coordenar seus principais elementos e a interação com outros agentes; ii) os ministérios responsáveis pelas áreas prioritárias, conforme detalhado no quadro 1; iii) a Agência Brasileira de Inteligência (Abin), para monitorar ações contra ICs; e, complementarmente, iv) demais órgãos e entidades do setor público federal.

28. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10222.htm.

29. A Resolução GSI/PR nº 14/2022 define a interdependência de ICs como “a relação de dependência ou interferência de uma IC em outra ou de uma área prioritária de infraestruturas críticas em outra” (art. 2º, § 2º).

30. Disponível em: <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/noticias/2022/setembro/decreto-aprova-o-plano-nacional-de-seguranca-de-infraestruturas-criticas>. Acesso em: 28 mar. 2023.

QUADRO 1

Distribuição das responsabilidades para a elaboração dos planos setoriais de segurança de ICs

Área prioritária	Sector	Ministério responsável
Águas	Barragens	Ministério do Desenvolvimento Regional
	Abastecimento urbano de águas	
Energia	Energia elétrica	Ministério de Minas e Energia
	Petróleo, gás natural e biocombustíveis	
Transporte	Terrestre	Ministério da Infraestrutura
	Aéreo	
	Aquaviário	
Comunicações	Telecomunicações	Ministério das Comunicações
	Rádiodifusão	
	Serviços postais	
Finanças	Finanças	Ministério da Economia
Biossegurança e bioproteção	Biossegurança e bioproteção	Ministério da Saúde
Defesa	Defesa	Ministério da Defesa

Fonte: Decreto nº 11.200, de 15 de setembro de 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D11200.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2011.200%2C%20DE%2015,de%20Seguran%C3%A7a%20de%20Infraestruturas%20Cr%C3%ADticas.

A organização institucional prevista pelo Plansic é a de que os ministérios envolvidos comuniquem o GSI/PR, via ofício, quais serão as secretarias ou departamentos responsáveis pela elaboração de planos setoriais-específicos a serem entregues no prazo de seis meses (item 9 do Plansic). As autoridades comporão um Comitê Gestor de Segurança de Infraestruturas Críticas a ser liderado pelo GSI/PR.

Como se pode observar, a concentração das estratégias de proteção às ICs em um órgão, a promoção de intercâmbio de informações entre as autoridades técnicas responsáveis pelo controle dos setores considerados críticos e a adoção da técnica de regulação de riscos endossados pela legislação brasileira são condizentes com aquelas boas práticas de risco e resiliência das ICs anunciadas pela OCDE (OECD, 2019). O quadro A.2, no apêndice A, apresenta um resumo das agências envolvidas nas legislações brasileiras relacionadas com IC.

Após a descrição desses marcos temporais e alguns dos principais elementos das políticas voltadas para ICs no Brasil, pode-se observar que o país tem procurado sistematizar e organizar não apenas conceitualmente, mas sobretudo organizacionalmente, essas políticas. Também é notável como a temática tem sido influenciada pela prática internacional, incluindo a sua inter-relação com as políticas cibernéticas, ainda que com adaptações à realidade brasileira. Isso fica mais claro na definição do Plansic das preocupações com barragens, serviços postais e biopirataria e bioproteção, que são ICs com destaque especial no contexto brasileiro – quando se contrastam com os setores eleitos por outros países, conforme o quadro A.1 do apêndice A. Passa-se, então, a entender como as políticas de proteção a ICs têm se entrelaçado com as políticas de avaliação de investimentos externos, considerando as particularidades do Brasil nesta outra forma de regulação pública.

3 A RELAÇÃO ENTRE IC E INVESTIMENTO EXTERNO

3.1 A IC sob o foco dos IAIEs em diferentes países

O debate sobre ICs despontou como uma questão sobre segurança nacional, mas, em um primeiro momento, dissociado da lógica do inimigo externo. Os riscos eram relacionados ao perfil da atividade e ao tipo de dependência econômica, tecnológica e até mesmo psicológica dessas infraestruturas. Sua associação com as relações econômicas transfronteiriças e agentes externos passou a ser estabelecida nas últimas décadas, ampliando a ligação de segurança de ICs com a agenda externa dos Estados. Nesta seção, são apresentadas as aplicações e as associações do conceito de ICs ao da avaliação dos investimentos externos— por meio dos IAIEs — em alguns países.

Em um trabalho anterior, Sanchez-Badin *et al.* (2022) analisaram o funcionamento de quinze IAIEs, selecionados a partir de alguns critérios que propiciaram a manutenção de certa diversidade de países,³¹ inclusive quanto ao grau de restrição ao capital externo. Das quinze jurisdições analisadas,³² nem todas estabeleceram uma relação específica das suas políticas de ICs com seus IAIEs. Vale notar que, ainda que os países possam definir setores prioritários, nem sempre essa relação passa pela linguagem de IC. O apêndice A apresenta um quadro resumindo a definição de IC utilizada em alguns países, com os respectivos setores incluídos em tal definição (quadro A.3). A seguir, são apresentadas as classificações aplicadas quanto à forma como as legislações tratam os setores eleitos para algum tipo de controle em relação ao investimento externo.

A situação mais extrema de controle é a proibição do investimento externo no setor. Essa forma de discriminação direta e absoluta dos investimentos externos pode ser apresentada de diferentes formas nas legislações nacionais e internacionais. Pode-se ter a excepcionalização do setor por uma restrição constitucional ou em lei infraconstitucional e isso ser informado como parte da legislação interna. O caso mais notório atualmente é o da China, que publica uma lista negativa de setores em que investimentos externos não são admitidos.³³ Os países-membros da OCDE, juntamente com outros voluntários, ao assinarem a Declaration on International Investment and Multinational Enterprises, a fim de evitar o tratamento discriminatório entre investidores nacionais e estrangeiros, também se comprometeram com a transparência de declarar os setores em que mantêm limitações ao investidor externo.³⁴

31. Os critérios utilizados em Sanchez-Badin *et al.* (2022) são: i) países com sistemas muito estruturados e utilizados (por exemplo, Estados Unidos e Austrália); ii) países emergentes (por exemplo, México e África do Sul); iii) países com cultura jurídica próxima à do Brasil (por exemplo, Portugal); e iv) particularidade regional (por exemplo, União Europeia).

32. O último levantamento da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (United Nations Conference on Trade and Development – UNCTAD) identificou 28 jurisdições que possuem IAIEs. São elas: África do Sul, Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, China, Coreia do Sul, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, França, Hungria, Índia, Islândia, Itália, Japão, Letônia, Lituânia, México, Nova Zelândia, Noruega, Polônia, Portugal, Reino Unido, Romênia e Rússia. Além desses 28 países, também foi estabelecido pela União Europeia um mecanismo de cooperação para a triagem do investimento estrangeiro (UNCTAD, 2019, p. 3). Em Sanchez-Badin *et al.* (2022), quinze desses mecanismos foram analisados em mais detalhes quanto a suas estruturas institucionais e procedimentos: África do Sul, Alemanha, Austrália, Canadá, China, Coreia do Sul, Espanha, Estados Unidos, Índia, Japão, México, Portugal, Reino Unido, Rússia e União Europeia.

33. A lista mais atual data de 2022 e é nomeada Negative List for Market Access (2022 Edition). Disponível em: <https://fdi.mofcom.gov.cn/EN/come-newzonghe.html?parentId=125&name=The%20Legal%20System%20for%20Foreign%20Investment&comeID=3>. Acesso em: 28 mar. 2023.

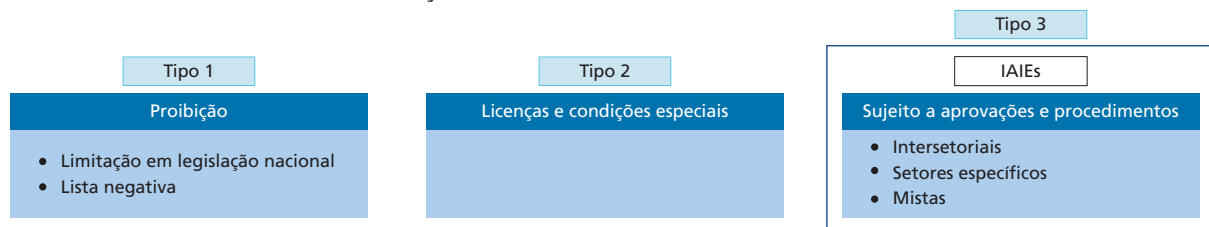
34. São signatários da declaração os 38 atuais membros da OCDE e outros doze países não membros, incluindo o Brasil, que é signatário desde 1997. Disponível em: <https://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/nationaltreatmentinstrument.htm>. Acesso em: 28 mar. 2023.

Também são consideradas formas de discriminação aquelas que exigem licenças especiais para estrangeiros ou mesmo procedimentos específicos em caso de investimento em determinados setores. Essas formas de discriminação são discutidas em maiores detalhes, no caso do Brasil, na subseção 3.2.

Por fim, tem-se mais recentemente o desenvolvimento dos IAIEs que fazem uma avaliação sobre o impacto do investimento externo. Como a implementação desses mecanismos é relativamente recente e a forma de seu funcionamento tem sido ampliada nos últimos anos, não há ainda uma avaliação ampla sobre o impacto dos mecanismos na discriminação de investimentos em termos globais (Sanchez-Badin *et al.*, 2022).

A figura 3 pontua essas diferentes formas de controle e discriminação dos investimentos externos, com o objetivo de localizar com mais clareza o espaço de atuação dos IAIEs em relação a práticas que foram mais disseminadas no controle do investimento externo no passado.

FIGURA 3

Formas de controle e discriminação do investimento externo

Fonte: OECD (2008, p. 7) e Danzman e Meunier (2022, p. 7-8).
Elaboração dos autores.

Para fins de análise, esta subseção foca no tipo 3, que recai exclusivamente sobre os casos em que há a atuação do IAIE. Observam-se, pelo menos, três interseções entre as políticas de implementação dos IAIEs e as de IC descritas na seção 2: i) o recurso ao fundamento de proteção da segurança nacional; ii) a identificação de setores relevantes para acompanhamento mais próximo pelas autoridades públicas; e iii) a aplicação dos conceitos de risco e resiliência. Contudo, não há necessariamente uma identificação completa entre essas duas políticas, até mesmo porque o conceito e os critérios de avaliação de IC recaem da mesma forma sobre o investimento nacional. Também não há uma relação direta, pois nem sempre que há uma referência para atuação de um IAIE se trata de setores considerados como IC. A seguir, demonstra-se como diferentes jurisdições têm invocado a competência de seus IAIEs para análises setoriais, com ou sem o recurso ao conceito de IC. Esse exercício é relevante para se pensar sobre a criação de um IAIE no Brasil (Sanchez-Badin, Morais e Bonini, 2021) e sobre como a relação entre políticas setoriais e de IC devem ser desenhadas.

Ainda entre as considerações preliminares, vale apresentar uma forma de categorização da atuação dos IAIEs quanto ao desenho de suas competências. Danzman e Meunier (2022, p. 7-8), que elaboraram a base mais extensiva de mapeamento de IAIEs – a *Politics and Regulation of Investment Screening Mechanisms (Prism)*, com foco nos países da OCDE –, propõem qualificar as competências em três modalidades: intersetoriais, setoriais e mistas (conforme pontuado no tipo 3 da figura 3). Como as próprias autoras observam, além de a criação e a intensificação da atuação desses IAIEs serem recentes, tem havido reformas constantes no âmbito de sua atuação face o aumento da competição e das tensões geoeconômicas internacionais (Danzman e Meunier, 2022).

Considerando a classificação de Danzman e Meunier (2022), entre as quinze jurisdições estudadas em Sanchez-Badin *et al.* (2022), apenas Portugal tem um IAIE com competência exclusivamente intersetorial, ou seja, os critérios para definir a avaliação de um investimento externo não estão atrelados a setores específicos.³⁵ Austrália e Estados Unidos também definiam a atuação de seus IAIEs com enfoque intersetorial até recentemente (2017 e 2020, respectivamente), mas, nos últimos anos, passaram a listar setores de alta tecnologia,³⁶ tendo então uma competência mista.

Em movimento diferente, também se tem o caso de países como Alemanha e Reino Unido, que definiam a competência de seus IAIEs com base em uma lista de setores previamente indicada e que incluíram a competência intersetorial mais recentemente, ampliando suas bases de atuação. África do Sul, Coreia do Sul, Japão e México, em contrapartida, mantêm a competência de seus IAIEs como exclusivamente setorial.³⁷ Não é possível identificar uma tendência no perfil da competência dos IAIEs – o que é mais nítido é que os países adaptam essas competências conforme suas necessidades e opções geoeconômicas. O que se observa da base Prism³⁸ é que, nos países que têm competência setorial ou mista, mais de uma autoridade é envolvida no processo de avaliação, ainda que uma delas lidere o processo.³⁹

A seguir, descreve-se como algumas jurisdições coordenam a eleição dos setores envolvidos nas listagens com a concepção de IC, para a atuação de seus IAIEs. São, ainda, apresentados alguns casos exemplificativos dessa fundamentação de ICs para a avaliação dos investimentos externos.

Observa-se que África do Sul, China, Coreia do Sul e Japão qualificam a atuação de seus IAIEs para alguns setores, sem associá-los ao conceito de IC. Esses países até fazem referências genéricas a setores associados à definição de IC, mas sem uma relação ou experiência concreta que evidencie que essa relação possa ser estabelecida.⁴⁰

35. Nota-se que Portugal, enquanto membro da União Europeia, está sujeito à Diretiva do Conselho nº 2008/114/EC sobre a política regional de ICs e ao Regulamento (EU) nº 2019/452 do Parlamento e do Conselho Europeu que regula o IAIE regional. Este último define que os Estados-membros da União Europeia e a comissão devem considerar os efeitos dos investimentos externos à região em ICs, tecnologias e suprimentos essenciais para a segurança e a manutenção da ordem regional, fazendo referência específica aos termos e políticas da regulamentação regional sobre ICs (art. 4.1 do Regulamento – EU – nº 2019/452). Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0452>. Acesso em: 28 mar. 2023.

36. A este respeito, consultar a Executive Order do presidente Biden, nos Estados Unidos, para elencar setores específicos, de 15 de setembro de 2022. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2022/09/15/executive-order-on-ensuring-robust-consideration-of-evolving-national-security-risks-by-the-committee-on-foreign-investment-in-the-united-states/>. Acesso em: 28 mar. 2023. Danzman e Meunier (2022) também qualificam esses novos setores listados como Critical Technologies and Dual Use, Next Gen Critical Infrastructure, em contraponto com o que nomeiam de Physical/Conventional Critical Infrastructure. Uma perspectiva temporal da inclusão desses diferentes setores está disponível em: <https://investmentscreening.princeton.edu/data-visualizations/sectors-covered-over-time-country>. Acessos em: 28 mar. 2023.

37. Os dados estilizados da base Prism pontuam essas características. Disponível em: <https://investmentscreening.princeton.edu/data-visualizations/types-investment-screening-measures>. Acesso em: 28 mar. 2023.

38. Neste caso, acessamos a base completa que alimenta os dados estilizados do site. Disponível em: <https://investmentscreening.princeton.edu/>. Acesso em: 31 jan. 2023. Agradecemos a Sarah Danzman, Sophie Meunier e à equipe por compartilharem a base completa, em janeiro de 2023.

39. Por exemplo, de acordo com a base Prism, nas reformas recentes na Austrália que levam a análises setoriais, de duas a três autoridades podem ser envolvidas. No caso do Canadá, são cinco autoridades em geral. E as recentes reformas nos Estados Unidos levaram ao envolvimento de até duas autoridades.

40. Esclarece-se que, por haver uma identificação dos setores comumente associados a IC, ainda que não haja uma associação direta à sua política de IC, na base Prism, por exemplo, há a inclusão de ICs como setores dentro do escopo das autoridades de IAIE. Disponível em: <https://investmentscreening.princeton.edu/data-visualizations/sectors-covered-over-time-country>. Acesso em 28 mar. 2023. Essas relações automáticas acabam promovendo ruídos sobre a relação entre as políticas de IC e dos IAIEs.

Na África do Sul, o Competition Amendment Act 18, ao introduzir a triagem de investimento externo no país, previu uma lista de interesses de segurança nacional que inclui investimentos com o uso ou transferência de tecnologia sensível, segurança de infraestrutura e fornecimento de bens ou serviços essenciais (Korsten *et al.*, 2021, p. 218).⁴¹

De forma similar, na Coreia do Sul, a Lei de Promoção de Investimento Externo (Foreign Investment Promotion Act),⁴² apesar de não fazer menção direta à IC, prevê o processo de avaliação do investimento externo, especificamente, para os setores militares, produtos agrícolas essenciais, energia, infraestrutura, transportes, tecnologias-chave e fabricação de equipamentos que envolvam a segurança nacional. Além disso, o controle societário de empresas de informação e mídia e de tecnologia da informação é limitado ao investimento externo. Tais disposições evidenciam a preocupação não só com setores críticos para o funcionamento do país, como também com a segurança de dados. Embora não se tenha informação pública sobre a aplicação dessas restrições a transações específicas, o levantamento da base de dados Prism indica setores coincidentes com os de ICs entre 2007 e 2022.⁴³

Na China, por sua vez, há um conjunto regulatório fragmentado que especifica setores relevantes para o escrutínio do seu IAIE e, ainda, tratativas internacionais que podem ser associadas ao conceito específico de ICs. Partindo da regulação básica, sabe-se que o IAIE chinês prioriza a análise de setores considerados importantes para a soberania nacional e para a independência estratégica, tais como certos produtos agrícolas, energia e recursos naturais, equipamentos críticos, infraestrutura importante, transporte, serviços culturais, tecnologia e internet e serviços financeiros (Blacklock, 2022). Quanto aos setores cibernéticos, em setembro de 2021, entrou em vigor a Lei de Segurança de Dados,⁴⁴ que estabeleceu que, se operações de investimento externo implicarem a transferência de “dados importantes” para o exterior, estarão sujeitas à avaliação da Administração do Ciberespaço da China – que é uma autoridade distinta da responsável pelo IAIE na China e também da responsável por IC (quadro A.4, no apêndice A). No caso da China, também é interessante notar que o Comprehensive Agreement on Investment (CAI), assinado entre China e União Europeia, em dezembro de 2020, já designa como exceções de segurança para liberalização do investimento setores que envolvam o acesso a informações cuja divulgação possa ser contrária aos interesses de segurança e para proteger infraestruturas públicas críticas, como comunicações, energia e água.⁴⁵

Finalmente, no Japão, a Lei de Câmbio e Comércio Exterior (Foreign Exchange and Foreign Trade Act) exige notificação prévia para investimentos relacionados à segurança nacional (armas, aviões, energia nuclear, desenvolvimento espacial); à infraestrutura pública (eletricidade, gás, água, telecomunicações, ferrovias); à segurança pública (vacinas, segurança privada); e à proteção da

41. A parte da legislação sul-africana relativa ao IAIE (art. 14) ainda não havia entrado em vigor até dezembro de 2022, mas logo que entre em operação é esperada a publicação de uma lista dos setores que estão associados às questões de segurança nacional (Korsten *et al.*, 2021, p. 220). Atualizações sobre o processo de vigência da legislação estão disponíveis em: <https://www.gov.za/documents/competition-amendment-act-18-2018-englishafrikaans-14-feb-2019-0000>. Acesso em: 15 dez. 2022.

42. Disponível em: https://legal.un.org/avl/pdf/ls/Shin_RelDocs.pdf. Acesso em 10 jan. 2022. Mais informações a respeito em Jeon e Jung (2016) e Jang e Kim (2021).

43. Consultar, a respeito, Prism Dataset, na seleção sobre os setores cobertos por país, em seus IAIEs. Disponível em: <https://investmentscreening.princeton.edu/data-visualizations/sectors-covered-over-time-country>. Acesso em: 15 dez. 2022.

44. Disponível em: <http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202106/7c9af12f51334a73b56d7938f99a788a.shtml>. Acesso em 28 mar. 2023.

45. V. Seção VI, art. 10 – Security exceptions. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_2541. Acesso em: 8 dez. 2023.

indústria doméstica (agricultura).⁴⁶ Um caso observado envolvendo o controle de investimento externo em um setor que pode ser interpretado como de IC no Japão ocorreu em 2008, quando o fundo inglês The Children's Investment Master Fund (TCI Fund) tentou aumentar sua participação de 9,9% para 20% nas ações da J-Power, uma fornecedora de eletricidade do Japão. O Ministério das Finanças não permitiu que o TCI Fund adquirisse mais de 10% das ações da J-Power, alegando que a aquisição ameaçava a ordem pública. Na recomendação, o governo forneceu algumas razões para essa ameaça: a J-Power desempenha um papel importante no fornecimento de eletricidade e na política nuclear do país. Logo, se o TCI Fund adquirisse 20% das ações, isso teria efeito sobre a gestão da J-Power, o que poderia ameaçar o fornecimento de eletricidade acessível, bem como a implementação da política nuclear do Japão pela J-Power (Takahashi e Kawamura, 2020).

Além desses exemplos de regulamentação setorial pontual, há um grupo de países que iniciaram discussões sobre preocupações quanto à IC há mais tempo e associam suas políticas específicas para a IC a seus IAIEs. São destacados aqui os casos da Alemanha, da Austrália, do Canadá e dos Estados Unidos.

Na Alemanha, a avaliação de todo investimento externo à União Europeia ocorre em três áreas diferentes: i) setor A: setor militar e de informações classificadas de Estado; ii) setor B: setor de IC;⁴⁷ e iii) setor C: outras entidades potencialmente críticas.⁴⁸ O destaque ao setor de IC está associado ao número crescente de aquisições estrangeiras de empresas alemãs que operam essas ICs (Cotta, Li e Wistinghausen, 2021). As transações em IC e indústrias críticas são, então, condicionadas à liberação pelo Ministério Federal da Economia e Energia (BMWi). Se não forem previamente autorizadas, podem ser processadas como atos criminosos.

Há dois casos interessantes que passaram pelo IAIE alemão evidenciando a importância do conceito de IC para o país. O primeiro foi em 2018, quando o grupo Yantai Taihai Corporation, da China, notificou a intenção de adquirir a alemã Leifeld Metal Spinning, que fabrica materiais usados nas indústrias automotiva, aeroespacial e nuclear. O governo alemão anunciou, à época, que exerceria seu direito de bloquear o negócio devido a preocupações para proteger a IC do país (Hilf, Röhling e Braun 2018).⁴⁹ No mesmo ano, a empresa estatal chinesa State Grid fez uma oferta para adquirir uma participação equivalente a 20% da empresa alemã 50Hertz, uma *joint venture* que detém parte relevante da rede elétrica alemã. Apesar de a lei de investimento externo na época estabelecer

46. Os ministérios devem analisar os relatórios no prazo de trinta dias, inclusive ouvindo opiniões do Conselho de Alfândega, Tarifas, Câmbio e outras transações.

47. Consideram-se os seguintes setores: energia, água, alimentação, telecomunicações, saúde, setor financeiro e de seguros, transporte e trânsito, *softwares* para operação de infraestruturas críticas, encarregados de medidas de vigilância, serviços de computação em nuvem e empresas de mídia que participam da formação de opinião pública. Seguindo a tendência internacional, no final de 2018, o governo alemão expandiu o escopo de seu IAIE, e a definição de IC foi ampliada para abranger as empresas de notícias e mídia para a "formação da opinião pública" Disponível em: https://www.bafa.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/EN/Foreign_Trade/Newsletter_Export_Control/2018_02_newsletter_export_control.html. Em 2020 e 2021, novas revisões ampliaram as ICs, incluindo comunicação estatal, farmacêutica e equipamentos de proteção individual. Ainda em 2021, foi adotada uma segunda alteração para incluir *software* e serviços de tecnologia da informação. Essa emenda fornece a classificação de IC em todos os sete setores (energia, tecnologia da informação e telecomunicações, água, alimentos, transporte, saúde e finanças e seguros) e esclarece os limites a se atingirem para que a infraestrutura seja considerada crítica. Disponível em: https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav#___bgbl___%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl121s4163.pdf%27%5D___1637167988789. Acesso em: 28 mar. 2023.

48. Foreign Trade and Payments Act (AWG) e Foreign Trade and Payments Ordinance (AWV). Disponíveis em: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_awg/englisch_awg.html e https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_awv/. Acesso em mar. 2023.

49. Em agosto de 2018, a Yantai Taihai retirou sua notificação de investimento. Mais detalhes sobre o caso são apresentados em Sanchez-Badin *et al.* (2021).

a base para aquisições acima de 25% do capital, os reguladores alemães alegaram a necessidade de intervenção por questões de segurança, associadas a riscos relacionados à IC do país.⁵⁰

A Austrália, por sua vez, conta com a Lei de Segurança de IC (Security of Critical Infrastructure Act – Lei Soci), de 2018, que criou uma estrutura para o gerenciamento de IC, estabelecendo um registro de ativos de IC e coletando informações sobre a operação, por meio de obrigações de relatórios pelos detentores de tais ativos.⁵¹ O Conselho de Revisão de Investimento Estrangeiro (Foreign Investment Review Board – Firb), responsável pelo IAIE australiano, deve sempre consultar o Centro de IC como parte de seus procedimentos (Korsten *et al.*, 2021). Em dezembro de 2021, a Lei de Emenda à Legislação de Segurança de IC (Security Legislation Amendment (Critical Infrastructure Act) – Lei Slaci) entrou em vigor, expandindo os tipos de ativos de IC contidos na Lei Soci e ampliando o significado do termo negócios de segurança nacional. Foram adicionados à lista de ativos de IC: telecomunicações, transmissões, armazenamento de dados, setor bancário, previdência, seguro, infraestrutura do mercado financeiro, operador de energia, combustível, hospitais, educação, comida, carga, frete, transporte público, aviação e defesa.⁵² Em 2022, entrou em vigor a segunda parte das alterações à Lei Soci, introduzidas pela Lei Slaci, agora introduzindo obrigações aprimoradas no setor de segurança cibernética para ativos críticos.⁵³

Apesar de essa relação de questões cibernéticas ser recente na legislação do IAIE na Austrália, houve um caso em 2012 em que foi realizado o bloqueio de investimentos da Huawei devido a preocupações com a segurança cibernética. Essas preocupações surgiram pelo fato de a Huawei ter sido fundada por um ex-oficial do Exército de Libertação do Povo da China, o que alimentou a alegação de que teria uma relação com o governo chinês.⁵⁴

O Canadá é outro país que faz referência nominal a ICs nos processos de seu sistema de IAIE. Em sua Guidelines on the National Security Review of Investments, publicada em 2021, faz referência à atuação de seu IAIE, que considera, entre outros, os efeitos do investimento nos interesses de defesa e atividades de inteligência, na transferência de tecnologia sensível, na segurança da IC e no fornecimento de serviços essenciais (Korsten *et al.*, 2021, p. 32).⁵⁵ Todavia, não foram localizadas informações sobre casos nesses setores em que tenha sido acionado o IAIE canadense.⁵⁶

Finalmente, nos Estados Unidos, tem-se que o Comitê de Investimentos Externos nos Estados Unidos (Committee on Foreign Investment in the United States – CFIUS), criado nos anos 1970, é responsável por avaliar se os investimentos estrangeiros apresentam riscos para a segurança

50. Essa preocupação apareceu mais fortemente após o aumento repentino e recorde, em 2017, de aquisições de empresas alemãs por empresas chinesas. Ilustrativamente, tem-se o dado de que empresas chinesas investiram em torno de US\$ 16,8 bilhões na compra de participações ou da totalidade das ações de 54 empresas alemãs. Disponível em: <https://www.dw.com/en/chinas-sgcc-to-buy-stake-in-german-grid-operator-50hertz/a-42522944>. Acesso em 28 mar. 2023. No caso da 50Hertz, o governo alemão se propôs a investir, a partir do banco estatal KfW, na empresa para impedir que o investimento fosse feito pela empresa chinesa State Grid (DW, 2018b). Essa mobilização do governo alemão foi inédita (Murray, 2018; Pohl e Rosselot, 2020) e serviu para impedir o investimento sem a necessidade de vetar explicitamente a transação pelo procedimento do IAIE (Sanchez-Badin *et al.*, 2021).

51. Disponível em: <https://www.legislation.gov.au/Details/C2018A00029>. Acesso em: 28 mar. 2023.

52. Disponível em: <https://www.legislation.gov.au/Details/C2021A00124>. Acesso em: 28 mar. 2023.

53. Disponível em: <https://www.legislation.gov.au/Details/C2022A00033>. Acesso em: 28 mar. 2023.

54. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-australia-huawei-nbn-idUSBRE82POGA20120326/>. Acesso em: 8 dez. 2023.

55. Disponível em: <https://www.ic.gc.ca/eic/site/ica-lic.nsf/eng/lk81190.html>. Acesso em: 28 mar. 2023.

56. A base de pesquisa foi a página oficial do Canadá e os relatórios anuais publicados. Disponível em: <https://ised-isde.canada.ca/site/investment-canada-act/en>. Acesso em: 28 mar. 2023.

nacional. Em 2018, em resposta à crescente preocupação com o investimento chinês, em particular em tecnologias consideradas críticas, entrou em vigor a Lei de Modernização de Revisão de Risco de Investimento Estrangeiro (The Foreign Investment Risk Review Modernization Act of 2018 – Firma), que expandiu a autoridade do CFIUS para a revisão de investimentos externos e *joint ventures* em IC, tecnologia crítica ou dados pessoais confidenciais de cidadãos norte-americanos e transações envolvendo propriedades nas proximidades de certos aeroportos, portos marítimos e instalações militares (Lichtenbaum e Ribner, 2021, p. 8-9).⁵⁷ Além da regulamentação específica para investimentos externos, os Estados Unidos contam também com o Plano Nacional de Proteção de Infraestrutura: Parceria para Segurança e Resiliência de Infraestrutura Crítica, de 2013, que regulamenta e esclarece o conteúdo das infraestruturas críticas, incluindo sistemas e ativos, físicos ou virtuais, tão essenciais que a incapacidade ou destruição de tais sistemas teria um impacto desestruturante na segurança nacional, na estabilidade econômica nacional, na saúde pública ou na combinação desses assuntos, no território dos Estados Unidos (OECD, 2019, p. 65).

O escopo das questões que se enquadram na categoria de segurança nacional nos Estados Unidos se ampliou nos últimos anos, passando a incluir elementos de IC. Setores específicos que são foco principal do CFIUS incluem telecomunicações, serviços financeiros, água, transporte, alimentação e agricultura, saúde e serviços de infraestrutura cibernética e física essenciais para manter a defesa, a continuidade do governo, a prosperidade econômica e a qualidade de vida nos Estados Unidos (West, Luther e Wilcox, 2020). Ainda em fevereiro de 2022, o CFIUS atualizou sua lista de tecnologias críticas que podem se tornar relevantes para a segurança nacional dos Estados Unidos em um futuro próximo.⁵⁸

Um caso envolvendo estrutura crítica nos Estados Unidos se deu 2017, quando a Dragon Gem Limited e a Absolute Frontier Limited, ambas investidoras de Hong Kong, tentaram realizar um investimento na PEDEVCO Corp., uma empresa de energia de capital aberto responsável pelo desenvolvimento de projetos estratégicos de energia de alto desempenho nos Estados Unidos (Sanchez-Badin *et al.*, 2021).⁵⁹ As partes notificaram a operação ao CFIUS, mas o órgão não respondeu no prazo regular de trinta dias, e a transação foi cancelada.

Também em 2017, a PatientsLikeMe Inc., uma *startup* de saúde digital de Massachusetts, recebeu um investimento de aproximadamente US\$ 100 milhões da iCarbonX, uma *startup* de saúde digital supostamente apoiada pela gigante chinesa Tencent (West, Luther e Wilcox, 2020). O PatientsLikeMe não apresentou uma revisão voluntária porque, na época, o CFIUS não havia demonstrado interesse público em transações desse porte ou no setor de saúde. Mas o negócio chamou a atenção do comitê, que tem reprimido agressivamente os investimentos chineses em empresas norte-americanas, especialmente quando a segurança nacional e os segredos comerciais estão em risco (Farr e Levy, 2019). O governo Trump forçou uma alienação após uma revisão do CFIUS, um sinal de que o CFIUS começou a expandir sua atuação além de grandes negócios que envolvem IC, movendo-se para áreas de dados do consumidor, na chave da IC cibernética.

57. De acordo com Korsten *et al.* (2021, p. 249-256), a Firma foi impulsionada por preocupações sobre os investimentos chineses em tecnologia dos Estados Unidos e por preocupações sobre o acesso de estrangeiros a informações de identificação pessoal de seus cidadãos. A legislação, contudo, não indica o tratamento discriminatório pela origem do investimento.

58. The White House, Critical and Emerging Technologies List Update, 2022. Disponível em <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/02-2022-Critical-and-Emerging-Technologies-List-Update.pdf>. Acesso: 15 dez. 2022.

59. O contrato teria resultado em um investimento de US\$ 12 milhões, em troca de aproximadamente 53,86% do capital da PEDEVCO. Disponível em: <https://www.tradepractitioner.com/2017/10/cfius-filing-withdrawn-and-abandoned-dragon-gem-limited-absolute-frontier-limited-and-pedevco-corp/>. Acesso em: 8 dez. 2023.

Outro caso envolvendo segurança cibernética nos Estados Unidos ocorreu em 2018, em que a Pamplona Capital Management comprou uma participação minoritária na Cofense Inc., uma empresa de segurança cibernética norte-americana que atende grandes corporações. As empresas não buscaram a aprovação do CFIUS porque o sistema de revisão era voluntário. Porém, em 2019, o CFIUS exigiu que a Pamplona Capital Management vendesse sua participação minoritária (47%) na Cofense Inc., por questões de segurança nacional (West, Luther e Wilcox, 2020). A pressão para desinvestir ocorreu no momento em que Washington aumentava o escrutínio sobre a participação de investidores estrangeiros em empresas de tecnologia dos Estados Unidos.

A apresentação, nesta seção, de informações sobre a crescente regulação de IAIEs e o aumento de suas competências indica que a relação de IAIEs com a política oficial de ICs varia. Há, contudo, uma simplificação na literatura que traz essa associação mesmo quando os países apenas listam setores relevantes na sua economia para análise. E, há, também, situações como as da Alemanha, da Austrália, do Canadá e dos Estados Unidos, em que tal relação entre as políticas é articulada, promovendo a apropriação na avaliação de investimentos externos dos setores englobados em IC, incluindo a parte cibernética, a linguagem operacional para o controle de ICs e até mesmo, em alguns casos, a mobilização de autoridades específicas envolvidas com a política de IC. Porém, também é verdade que, mesmo nos países em que é feita essa associação, ela não é completa. Há uma autonomia resguardada para as políticas de ICs em relação àquelas para avaliação dos investimentos externos.

3.2 O Brasil e o investimento externo em setores de IC

A partir da delimitação de IC na legislação brasileira, a proposta desta subseção é analisar algumas particularidades da regulação dos setores considerados como tal no Brasil e identificar alguns órgãos ou agências responsáveis pela supervisão das políticas públicas implementadas nesses setores, conforme o arcabouço regulatório desenhado para a atividade.

Muitos setores indicados como parte das ICs brasileiras são considerados “serviços públicos”, com a consequência de estarem sujeitos ao regime especial dessas atividades, conforme texto constitucional. De acordo com a legislação nacional, particulares que prestam serviços públicos, independentemente de sua nacionalidade, estão sujeitos a certo controle pelo Estado. Essa é uma particularidade do Brasil em comparação aos demais países estudados, em especial os membros da OCDE, que funcionam com outra forma de organização dos bens e serviços de uso público mais ancorados no mercado e na atuação direta de empresas privadas.

Desde a edição do Decreto nº 6.703/08, a legislação brasileira define como setores de IC os de energia, transporte, águas e comunicações. Posteriormente, adicionou-se o setor financeiro como parte das atividades de sensibilidade do país. Esses setores estão regulados pela Constituição Federal (CF/88) em regime restritivo.⁶⁰

60. O art. 21, incisos XI e XII, alíneas a-f da CF/88, fruto de emendas constitucionais (ECs), indica que é de competência da União a exploração dos serviços de telecomunicações; radiodifusão sonora e de sons e imagens; instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água; navegação aérea, aeroespacial e a infraestrutura aeroportuária; de transporte ferroviário e aquaviário; de transporte rodoviário; de portos marítimos, fluviais e lacustres. Como parte do Programa Nacional de Desestatização (Lei nº 8.031/90, reformulado pela Lei nº 9.491/97), o presidente Fernando Henrique Cardoso encampou a promulgação de ECs para ampliar a participação de agentes privados nos setores públicos, permitir o investimento estrangeiro e fomentar a competição nessas atividades. Em termos de ECs, duas transformações da ordem econômica brasileira são importantes: a extinção de determinadas restrições ao capital estrangeiro (EC nº 6/95, EC nº 7/95 e EC nº 36/02) e a flexibilização dos monopólios estatais (EC nº 5/95, EC nº 8/95 e EC nº 9/95).

A atuação de agentes privados em tais atividades é permitida apenas a partir da outorga de autorizações, permissões ou concessões. Esses títulos jurídicos, previstos pelo art. 175 da CF/88 e regulamentados em leis específicas, transferem a gestão de atividades estatais ao particular, por tempo determinado e precedido de licitação. O modelo de delegação da atividade mantém a propriedade da infraestrutura na pessoa jurídica da União, sendo possível, portanto, a retomada das atividades pelo Estado a qualquer tempo em que o delegatário não cumpra os parâmetros por ele estipulados à sua conveniência e comodidade (Mello, 2016; Aragão, 2013b; Monteiro, 2010).

As atividades de emissão de moeda, administração das reservas cambiais do país e fiscalização das operações de natureza financeira, especialmente as de crédito, câmbio e capitalização, de seguros e de previdência privada, estão sujeitas a regime ainda mais restritivo, sendo de monopólio da União, conforme o art. 21, incisos VII e VIII da CF/88. Também nesse sentido está a exploração dos serviços e das instalações nucleares de qualquer natureza, nas atividades de pesquisa, lavra, enriquecimento e reprocessamento; a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados (art. 21, inciso XXIII da CF/88); e, recentemente, a organização, a fiscalização e o tratamento de dados pessoais (art. 21, inciso XXVI da CF/88).

Para além do regime constitucional, o funcionamento das ICs é passível de controle pelo Estado, em especial, visando à concretização de objetivos de interesse público. Princípios orientadores para o funcionamento são a garantia da eficiência na realização da atividade, a continuidade e a universalidade (Pietro, 2013).⁶¹

Para além do regramento legal, vale notar que as atividades de IC também são reguladas por normas setoriais específicas e monitoradas por autoridades ministeriais e agências reguladoras. Criadas como consequência da desestatização da prestação de certos serviços no Brasil, essas figuras têm a função de suprir a necessidade de fortalecimento de sua função reguladora e fiscalizadora.⁶² A atividade das agências reguladoras é guiada pela busca por escolhas técnicas, preservadas das disputas partidárias e das complexidades dos debates congressuais, mais apropriados às escolhas político-administrativas (Moreira Neto, 2002).

Até 2002, haviam sido criadas no país as seguintes agências reguladoras: a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), prevista na Lei nº 9.472/97; a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), instituída pela Lei nº 9.427/96; a Agência Nacional do Petróleo (ANP), instituída pela Lei nº 9.478/97; a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), estabelecida pela Lei nº 9.782/99; a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), prevista na Lei nº 9.961/00; a Agência Nacional de Águas (ANA), instituída pela Lei nº 9.984/00; e a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), ambas criadas pela Lei nº 10.233/12 (quadro A.2 do apêndice A). Cada uma dessas agências conta com autonomia administrativa, orçamentária e financeira, sendo elevadas ao *status* de independentes. Isso também implica que atuam dentro das suas possibilidades e limitações, havendo diferentes graus de sofisticação entre os trabalhos por elas realizados (Aragão, 2013b).

61. Os prestadores de serviços em setores regulados também tendem a estar sujeitos a obrigações que não são tipicamente exigidas de agentes particulares, como o dever de prestar informações, de limitar a cobrança dos serviços prestados ao valor de tarifas ou de seguir regras de proteção aos usuários dos serviços (Guimarães, 2011).

62. A literatura de direito administrativo relaciona as funções das agências reguladoras em: i) controle de tarifas, de modo a assegurar o equilíbrio econômico e financeiro do contrato; ii) universalização do serviço, estendendo-os a parcelas da população que deles não se beneficiam por força da escassez de recursos; iii) fomento da competitividade nas áreas nas quais não haja monopólio natural; iv) fiscalização do cumprimento do contrato de concessão; e v) arbitramento dos conflitos entre as diversas partes envolvidas: consumidores do serviço, poder concedente, concessionários, a comunidade como um todo, os investidores potenciais etc. (Mannheimer, 1998).

No que se refere ao setor financeiro, as operações são controladas pelo BCB, criado pela Lei nº 4.595/64, que estabelece normativas específicas para as operações desse setor.

Para além das agências reguladoras, as empresas prestadoras de serviços estão sujeitas ao monitoramento constante de outras autoridades públicas especializadas. Citam-se, nesse sentido, os exemplos do setor elétrico e do papel de monitoramento diário das redes de transmissão pelo Operador Nacional do Sistema (ONS). Além do controle setorial específico, em geral, as operações de caráter societário em setores de IC no Brasil também estão sujeitas aos escrutínios de outras autoridades que têm como função regular o bom funcionamento do mercado brasileiro em geral, como o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) e a Comissão de Valores Mobiliários (CVM). A atuação do Tribunal de Contas da União (TCU) também é relevante para atividades relacionadas à IC, no limite em que envolvam a utilização de recursos públicos. Com base em norma interna, a Instrução Normativa nº 81/2018, o TCU vem analisando aspectos de contratos de concessão e até de editais previamente à sua publicação, a fim de prevenir modelagens contratuais equivocadas e aperfeiçoar trabalhos técnicos considerados insuficientes.

No entanto, não foram encontrados, na legislação ou regulamentos, conceitos que diferenciam a nacionalidade de origem do capital que adentra o mercado brasileiro.⁶³ Empresas estrangeiras podem ser sócias de sociedades brasileiras, aportando capital do exterior (art. 1.134 do Código Civil brasileiro). No âmbito das contratações públicas, a Lei das Licitações (Lei nº 8.666/93, alterada pela Lei nº 14.133/21) estabelece diversos dispositivos que permitem a participação de empresas estrangeiras em procedimentos licitatórios, impedindo tratamentos discriminatórios frente aos nacionais (incisos I e II do § 1º do art. 3º), embora utilize alguns requisitos para sua atuação, como a exigência de representante legal no Brasil (§ 4º do art. 32). Ainda, as autoridades competentes tendem a construir os editais dos leilões de forma a aprovar a participação estrangeira nos processos licitatórios, desde que alguns padrões mínimos de controle da estrutura societária do agente – internacional ou não – sejam cumpridos. Por exemplo, tem-se a obrigação de que a estrutura societária seja construída em conformidade com as leis brasileiras, a partir da constituição de figuras como as Sociedades de Propósito Específico (SPEs).⁶⁴ Outro fator previsto pelos reguladores é que, na participação de consórcios no leilão, a pessoa jurídica formada por empresas brasileiras e estrangeiras deve ser liderada por empresa brasileira, como observado nos leilões Aneel nºs 6/2014 e 15/2015.⁶⁵ Sendo assim, a entrada de capital estrangeiro parece ser facilmente operacionalizada por meio da constituição de subsidiárias das empresas estrangeiras no país.

De maneira geral, pode-se dizer que não são observadas grandes particularidades na atuação dos órgãos de fiscalização dos serviços públicos pertencentes à IC do Brasil, que modulem a entrada

63. Em virtude da EC nº 6/95, não é vedado às pessoas jurídicas de controle estrangeiro constituídas por leis brasileiras com sede em território nacional a prestação de serviços públicos pela CF/88. Há que se dizer também que as sociedades estrangeiras podem funcionar no país, desde que autorizadas pelo poder Executivo.

64. Em geral, a estrutura das SPEs é escolhida porque os editais de leilões do setor público permitem que consórcios participem deles. Consórcios tendem a ser licitantes mais competitivos porque podem reunir em uma única estrutura sócios operacionais, fornecedores de equipamentos, construtoras especializadas e fundos de investimento (Cazzuro, 2017).

65. É interessante salientar que, no Edital Aneel nº 2015/2015, que se referia à construção de linhas de transmissão de energia elétrica, a agência reguladora permitiu que empresas estrangeiras concorram individualmente sem a constituição de SPEs, caso demonstrem, por meio da documentação necessária, capacidade legal para tanto e nomeiem representantes autorizados da empresa no Brasil.

de investimento estrangeiro no país, nos moldes observados na experiência comparada. O que se percebe é a mera reafirmação da estrutura dos investimentos já prevista na legislação para o setor.⁶⁶

Um caso que pode ser considerado exceção a tal tendência é a revisão do TCU do edital de leilão redigido pela Anatel referente à exploração de serviços utilizando a tecnologia de conectividade móvel 5G. As discussões sobre esse edital foram feitas previamente à sua publicação, em um contexto de sabida concorrência tecnológica entre empresas dos Estados Unidos e da China. Havia, portanto, forte especulação a respeito dos interesses geopolíticos envolvidos.

Após uma discussão política entre diferentes ministérios, a redação final do edital não teve efeitos discriminatórios entre empresas estrangeiras, inclusive no que se refere à chinesa Huawei. Havia certa comoção a respeito de temas de segurança nacional e desconfiança a respeito de uma possível espionagem ser realizada através das redes 5G, tendo inclusive o Ministério da Defesa sido ouvido sobre o assunto.⁶⁷ No entanto, em nenhum dos documentos oficiais do processo o argumento da segurança nacional foi decisivo. Nesse sentido, os votos do TCU que aprovaram o edital e recomendaram a alteração de alguns termos do leilão, sob relatoria do ministro Raimundo Carreiro, fundamentaram-se em aspectos financeiros da operação e de resguardo do erário público. Mesmo o voto divergente, do ministro Aroldo Cedraz, apontou problemas de cálculo do preço da aquisição dos direitos de exploração das faixas de frequência, e não qualquer argumento de bloqueio do investidor estrangeiro sob o argumento de ameaça à segurança nacional.

Por fim, a redação do Decreto nº 11.200/22, que aprovou o Plansic, estabelece a obrigação do GSI/PR de apresentar, no prazo de dois anos, uma minuta de projeto de lei sobre a política nacional de segurança de infraestruturas críticas à Câmara de Relações Exteriores e de Defesa Nacional do Conselho de Governo. Assim, o ordenamento jurídico pátrio mostra, de certa forma, estar preocupado com ameaças externas contra as ICs nacionais, sem, contudo, fazer qualquer tipo de referência explícita ao investimento externo.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Historicamente, o debate sobre as ICs tem como ponto central questões de segurança nacional. Com a revolução tecnológica presenciada no mundo nos últimos anos, que elevou a interdependência e a interação entre os sistemas de ICs, esse debate tem sido foco dos IAIes em diversos países. Assim, este artigo procurou investigar as iniciativas brasileiras de proteção à IC e sua relação com o tratamento ao investimento externo em áreas essenciais para o funcionamento do país.

O termo infraestrutura crítica descreve ativos que são essenciais para os países e suas políticas públicas, geralmente envolvendo atividades como produção e distribuição de alimentos, suprimento de água, saúde pública, transportes (incluindo portos, aeroportos e rodovias), serviços de geração,

66. A realização de estudo, que foge ao escopo desta contribuição, dos editais e decisões de outras entidades administrativas, como o Cade e o TCU, seria interessante para o fortalecimento do argumento aqui desenvolvido. Nesse sentido, também a investigação da jurisprudência dos tribunais brasileiros, já que o Judiciário também exerce uma camada de controle à prestação de serviços de IC. Não obstante, inexistente, em nosso conhecimento, ação das autoridades administrativas brasileiras que bloqueiem a entrada de capital estrangeiro sob o argumento de salvaguarda da segurança nacional ou de proteção das infraestruturas críticas.

67. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/727377-grupo-que-discute-leilao-do-5g-vai-ouvir-ministerio-da-defesa-sobre-seguranca-nacional/>. Acesso em: 28 mar. 2023.

transmissão e distribuição de energia, telecomunicações e serviços financeiros e, mais recentemente, cibersegurança e proteção de dados a partir de tecnologias de infraestrutura de redes, como o 5G.

No cenário internacional, observa-se um grupo de países que, embora não mencionem diretamente o termo infraestrutura crítica em seus IAIEs (como é o caso da Índia, da África do Sul, da Coreia do Sul e do Japão), apresenta preocupações relacionadas aos setores que se encaixam nessa definição ou, ainda, se utilizam de outros termos, como infraestruturas importantes e infraestruturas sensíveis, para tratar do mesmo tipo de preocupação. Em contrapartida, há um segundo grupo de países que apresenta a nomenclatura da IC de forma direta em seus IAIEs (é o caso de Portugal, Alemanha, Estados Unidos e Austrália) e como um dos principais focos de seus mecanismos.

No Brasil, o debate sobre IC se iniciou, mais diretamente, com o Decreto nº 6.703/2008, que definiu oficialmente quais os setores a serem considerados críticos para o país e que se tornaram alvo de regulamentação específica. Nesse sentido, foram articuladas estratégias nacionais de proteção dos setores selecionados como ICs no Brasil (Ensic e E-Ciber), que alertam para a necessidade de estabelecimento de “parcerias estratégicas no ambiente cibernético”, principalmente devido ao fato de que grande parte da gestão dessas infraestruturas está sob o comando do setor privado.⁶⁸

A Ensic promove ações de análise e prevenção de riscos associados à prestação dos serviços essenciais, com o intuito de manter a continuidade da atividade, privilegiando a segurança física e operacional. Já a E-Ciber foi construída em módulos chamados de eixos temáticos transversais para contemplar a segurança cibernética, a defesa cibernética, a segurança das infraestruturas críticas, a segurança da informação sigilosa e a proteção contra vazamento de dados. A E-Ciber aborda as atividades de informação e o acesso a dados como pontos vulneráveis para a segurança de ICs.

Apesar da preocupação com a resiliência das estruturas críticas do país e com a hígidez no meio digital das atividades da administração pública, nenhuma das iniciativas supracitadas institui qualquer tipo de controle de agentes estrangeiros, tampouco procedimento de avaliação de entrada de capital externo. Pelo contrário, nas poucas vezes em que agentes estrangeiros são mencionados nas políticas de IC brasileiras, a referência é feita no sentido de promoção à participação e à cooperação internacionais.

Referente à regulação da entrada de investimento externo, nota-se, no Brasil, um movimento oposto ao enrijecimento regulatório dos IEAEs ocorrido em países como Estados Unidos, Canadá, Austrália, Alemanha e Japão. As regras brasileiras de acesso a investimentos em setores de infraestrutura consideradas críticas vêm passando por um processo de liberalização, flexibilização e facilitação de acesso da iniciativa privada, seja ela de origem nacional ou estrangeira. Nesse sentido, citam-se as iniciativas de modernização do setor elétrico (PLS 232/16), a reforma da lei de saneamento básico (Lei nº 14.026/20), de cabotagem (Lei nº 14.301/22, chamada BR do Mar), dos portos (Lei nº 14.047/20), do setor financeiro (Lei nº 14.286/21, dos câmbios e o Decreto nº 1.029/19, que autorizou a participação de capital estrangeiro em instituições financeiras brasileiras) e até a proposta de facilitação da lei de concessões (Projeto de Lei nº 7.843/14).

Esse movimento pode ser ligado à constante necessidade de um país em desenvolvimento de receber investimentos para ampliação e modernização de sua infraestrutura, o que o leva a adotar

68. Nos termos do Decreto nº 10.222/20: “A necessidade de estabelecer e consolidar parcerias estratégicas no ambiente cibernético torna-se ainda mais evidente ao se constatar que grande parte das infraestruturas críticas estão sob responsabilidade do setor privado, o que reforça a necessidade de propósitos comuns, em segurança cibernética, entre governo, empresas privadas, academia e a sociedade em geral.”

medidas alinhadas às boas práticas internacionais de abertura de mercados. Também pode ser ligado à experiência exitosa brasileira de recepção do capital externo nos últimos anos, a qual conta com um monitoramento constante e técnico dos serviços públicos, nos quais as infraestruturas críticas se incluem.

Essa ausência de aproximação entre a instituição de um IAIE e a proteção às ICs não é exclusiva dos instrumentos jurídicos que estabelecem as políticas de segurança à IC no Brasil (Sanchez-Badin *et al.*, 2021). Em levantamento preliminar de bibliografia, os trabalhos acadêmicos tampouco parecem sobrepor os debates, mantendo seu foco em investigações técnicas e métodos de promoção da segurança das ICs (Andrade, 2021; Diniz, 2017; Silva, 2015), com poucos exemplos de investigações sobre a política brasileira de proteção das ICs (Souza Júnior, 2013) e sua relação com a geopolítica global ou com o tema da defesa nacional (Sá, 2017). Fóruns militares, como a Escola Superior de Guerra, se mostram como espaços mais interessantes para a identificação de estudos científicos com uma abordagem mais integrada sobre segurança de infraestruturas críticas – consultar, por exemplo, Rocha (2019) e Sá (2017). Contudo, mesmo entre esses trabalhos, as abordagens setoriais específicas e, em especial, de defesa contra ataques cibernéticos, são as mais recorrentes (Nonato e Pinho, 2021; Araujo, 2020).

A análise feita neste artigo demonstra que o Brasil não parece estar alinhado às práticas identificadas internacionalmente, quando se trata da preservação de infraestruturas críticas por mecanismos de avaliação do investimento estrangeiro. Dessa forma, vislumbramos no debate da avaliação de entrada do capital externo um convite para reflexão sobre a adoção de estruturas mais centralizadas e políticas para lidar com a proteção das infraestruturas críticas.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, Edson Ramos de. **Metodologia para avaliação da resiliência e suporte à decisão em ambiente radioativo urbano simulado**. 2021. Tese (Doutorado) – Centro de Tecnologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.
- ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Direito dos serviços públicos**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013a.
- _____. **Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013b.
- ARAUJO, José Euclides Oliveira de. **A atuação da defesa cibernética na proteção de infraestruturas críticas do Brasil**. 2020. Monografia (Especialização) – Escola Superior de Guerra, Brasília, 2020.
- BARROSO, Luís Roberto. Agências Reguladoras. **Migalhas**, 22 jan. 2003. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/1007/agencias-reguladoras>. Acesso em: 24 jun. 2022.
- BATH, Vivienne. Foreign investment, the national interest and national security: foreign direct investment in Australia and China. **Sydney Law Review**, v. 34, n. 1, p. 5-34, 2012.
- BLACKLOCK, Jacob. China: foreign direct investment regimes 2023. **ICLG.com**, 30 nov. 2022. Disponível em: <https://iclg.com/practice-areas/foreign-direct-investment-regimes-laws-and-regulations/china>.
- BRASIL. Decreto nº 9.573, de 22 de novembro de 2018. Aprova a Política Nacional de Segurança de Infraestruturas Críticas. **Diário Oficial**, Brasília, 22 nov. 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9573.htm.

_____. Decreto nº 10.222, de 5 de fevereiro de 2020. Aprova a Estratégia Nacional de Segurança Cibernética. **Diário Oficial**, Brasília, 5 fev. 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10222.htm.

BRUNNER, Elgin M.; SUTER, Manuel. **International CIIP Handbook 2008/2009**: an inventory of 25 national and 7 international critical information infrastructure protection policies. Zürich: Swiss Federal Institute of Technology, 2009.

CANADA. **Annual Report**: Investment Canada Act 2021-2022. Ottawa: Innovation, Science and Economic Development Canada, 2022. Disponível em: <https://ised-isde.canada.ca/site/investment-canada-act/en/investment-canada-act/annual-report-2021-2022>. Acesso em: 29 mar. 2023.

COLLIER, Stephen; ANDREW, Lackoff. The vulnerability of vital systems: how "critical infrastructure" became a security problem By Collier. *In*: DUNN, Myriam; KRISTENSEN, Kristian. **Securing "the Homeland"**: critical infrastructure, risk and (in)security. Londres, 2008.

COTTA, Philipp; LI, Lelu; WISTINGHAUSEN, Christian von. **Foreign direct investment regimes 2021**: Germany. Disponível em: <https://iclg.com/practice-areas/foreign-direct-investment-regimes-laws-and-regulations/germany>. (Acesso restrito a membros). Acesso em 8 dez. 2021.

DANZMAN, Sarah Bauerle; MEUNIER, Sophie. **The big screen**: global crises and the diffusion of foreign investment review. 2022. Disponível em: <https://ostromworkshop.indiana.edu/pdf/seriespapers/2021spr-colloq/bauerle-danzman.pdf>. Acesso em: 8 dez. 2023.

DAWSON, Maurice. *et al.* Understanding the challenge of cybersecurity in critical infrastructure sectors. **Land Forces Academy Review**, v. 26, n. 1, p. 69-75, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.2478/raft-2021-0011>.

DINIZ, Helder Henrique Lima. **Resilience in the design of critical infrastructure**: applications in power grid and logistic systems. Tese (Doutorado) – Centro de Tecnologia e Geociências, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2017.

DUNN, Myriam. The socio-political dimensions of critical information infrastructure protection (CIIP). **International Journal of Critical Infrastructures**, v. 1, n. 2-3, p. 258-268, 2005.

ESPLUGUES, Carlos. Towards a common screening system of foreign direct investment on national interest grounds in the European Union. **Cultural Media Entertainment Law Institute Journal**, vol. 15-2, n. 2018, p. 1-56, 2018.

EUROPEAN COMMISSION. **Proposal for a Directive on the resilience of critical entities**. Brussels: EU Commission, 2020.

FARR, Christina; LEVY, Ari. The Trump administration is forcing this health startup that took Chinese money into a fire sale. **CNBC**, 4 Apr. 2019. Disponível em: <https://www.cnbc.com/2019/04/04/cfus-forces-patientslikeme-into-fire-sale-booting-chinese-investor.html>. Acesso em: 8 dez. 2023.

FJÄDER, Christian. The nation-state, national security and resilience in the age of globalisation. **Resilience**, v. 2, n. 2, p. 114-129, 2014.

GIANNOPOULOS, Georgios; FILIPPINI, Roberto; SCHIMMER, Muriel. Risk assessment methodologies for critical infrastructure protection. Part I: A state of the art. **JRC Technical Notes**, v. 1, n. 1, p. 1-53, 2012.

GUIMARÃES, Bernardo Strobel. **O exercício da função administrativa e o direito privado**. 2011. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-26032012-111633/pt-br.php>. Acesso em: 24 jun. 2022.

GUTERRES, Egon. Regulação de riscos e proteção de infraestruturas críticas: os novos ventos do fenômeno regulatório. **Revista de Direito Setorial e Regulatório**, Brasília, v. 2, n. 1, p. 107-160, maio 2016.

HILF, Juliane; RÖHLING, Frank; BRAUN, Heiner. German foreign investment authority takes off the gloves. **Lexology**, 1 Aug. 2018. Disponível em: <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=9d1dc1c6-3bd9-4ef7-bb45-8f2c5687bb43>. Acesso em: 7 dez. 2023.

JANG, Joo Hyung; KIM, Rieu. **Foreign direct investment regimes 2021**: Korea. Disponível em: <https://www.celis.institute/>. (Acesso restrito a membros). Acesso em: 28 dez. 2022.

JEON, Jaemin; JUNG, Haneul. Korea. In: FACEY, Brian A. **The Foreign Investment Regulation Review**. Law Business Research, 2016. p. 173-183.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Teoria geral das concessões de serviços públicos**. São Paulo: Dialética, 2003.

KORSTEN, Léon. *et al.* Multi-jurisdiction guide for screening foreign investments. **DLA PIPER**, 25 maio 2021. Disponível em: <https://www.dlapiper.com/en/insights/publications/2021/05/multi-jurisdiction-guide-for-screening-foreign-investments>. Acesso em: 29 mar. 2023.

LICHTENBAUM, Greta; RIBNER, David J. Foreign investment screening in the USA. In: **YSEC Yearbook of Socio-Economic Constitutions 2020**: a common European law on investment screening (CELIS), p. 363-378, 2021.

MANNHEIMER, Sérgio. Agências estaduais reguladoras de serviços públicos. **Revista Forense**, v. 343, p. 221-236, 1998.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 33. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2016.

MISRA, Manu. Foreign investment in critical national infrastructure by SCEs and screening mechanisms. In: DELIMATIS, Panagiotis; DIMITROPOULOS, Georgios; GOURGOURINIS, Anastasios. (Ed.). **State Capitalism and International Investment Law**: studies in international trade and investment law. London: Hart Publishing, 2023.

MARKOPOULOU, Dimitra; PPAKONSTANTINO, Vagelis. The regulatory framework for the protection of critical infrastructures against cyberthreats: identifying shortcomings and addressing future challenges – the case of the health sector in particular. **Computer Law and Security Review**, n. 41, 2021.

MARRAY, Michael. Germany blocks investment by China's state grid in 50Hertz. **The Asset**, 1 Aug. 2018. Disponível em: <https://www.theasset.com/europe/34804/germany-blocks-investment-by-chinas-state-grid-in-50hertz>. Acesso em 7 dez. 2023.

MOTEFF, John D.; COPELAND, Claudia; FISCHER, John. **Critical Infrastructures**: what makes an infrastructure critical? Washington: Congressional Research Service, 2003. Disponível em: <https://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metacrs5039/>. Acesso em: 29 mar. 2023.

MOTEFF, John, D.; PARFOMAK, Paul. **Critical infrastructure and key assets**: definition and identification. 2004. Washington: Congressional Research Service, 2004. Disponível em: <https://www.semanticscholar.org/paper/Critical-Infrastructure-and-Key-Assets%3A-Definition-Moteff-Parfomak/3792a62a097ff59a1a5ba5f3326ae65511c26b74>. Acesso em: 29 mar. 2023.

MONTEIRO, Vera. **Concessão**. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

MOTTAHEDI, Adel. *et al.* The resilience of critical infrastructure systems: a systematic literature review. **Energies**, v. 14, n. 6, p. 1571, 2021.

MOREIRA, Egon Bockmann. **Direito das concessões de serviço público**. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito da regulação**. [s.l.]: [s.n.], 2002.

MOTEFF, John; PARFOMAK, Paul. **Critical infrastructure and key assets**: definition and identification. Washington: Congressional Research Service, Library of Congress, 2004.

NONATO, Marcos Paulo Cardoso; PINHO, Harley de. **A integração do Sistema Militar de Defesa Cibernética (SMDC) com a proteção cibernética das infraestruturas críticas de interesse para Defesa Nacional**. 2021. Monografia (Especialização) – Escola Superior de Guerra, Brasília, 2021.

OECD – ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Emerging risks in the 21st century: an agenda for action**. Paris: OECD Publishing, 2003. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/risk/37944611.pdf>. Acesso em: 29 mar. 2023.

_____. **Protection of “critical infrastructure” and the role of investment policies relating to national security**. Paris: OECD Publishing, 2008. Disponível em: <https://www.oecd.org/investment/investment-policy/40700392.pdf>. Acesso em: 29 mar. 2023.

_____. **Future global shock: improving risk governance**. Paris: OECD Publishing, 2012. Disponível em: <https://www.oecd.org/governance/48256382.pdf>. Acesso em: 29 mar. 2023.

_____. **What does “resilience” means for donors?** Paris: OECD, 2013. (OECD Factsheet). Disponível em: <https://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/docs/May%2010%202013%20FINAL%20resilience%20PDF.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2022.

_____. **Recommendations of the Council on the Governance of Critical Risks**. Paris: OECD, 2014. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/risk/Critical-Risks-Recommendation.pdf>. Acesso em: 29 mar. 2023.

_____. **Good governance for critical infrastructure resilience**. Paris: OECD Publishing, 2019. (OECD Reviews of Risk Management Policies). Disponível em: <https://www.sdg16hub.org/system/files/2020-08/Good%20Governance%20for%20Critical.pdf>. Acesso em: 29 mar. 2023.

_____. **Investment screening was already enjoying a heyday before the covid-19 crisis: the pandemic is accelerating, rather than triggering this trend**. [s.l.]: OECD, 2020. Disponível em: <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/investment-screening-in-times-of-covid-19-and-beyond-aa60af47/>. Acesso em: 24 jun. 2022.

_____. **Fostering economic resilience in a world of open and integrated markets: risks, vulnerabilities and areas for policy action**. Paris: OECD Publishing, 2021. Disponível em: <https://www.oecd.org/newsroom/OECD-G7-Report-Fostering-Economic-Resilience-in-a-World-of-Open-and-Integrated-Markets.pdf>. Acesso em: 29 mar. 2023.

_____. **FDI in critical infrastructure: supporting EMDEs in attracting more, better and safe FDI**. Paris: OECD Publishing, 2023. Disponível em: <https://www.oecd.org/investment/FDI-critical-infrastructure.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2023.

OSEI-KYEI, Robert. *et al.* Systematic review of critical infrastructure resilience indicators. **Construction Innovation**, 2022.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. Serviços públicos. *In*: DALLARI, Adilson Abreu; NASCIMENTO, Carlos Valder; MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.). **Tratado de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2013. v. 2.

POHL, JOACHIM; ROSSELOT, Nicolás. Acquisition – and ownership-related policies to safeguard essential security interests – current and emerging trends, observed designs, and policy practice in 62 economies. **SSRN Electronic Journal**, 16 Jun. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.2139/ssrn.3607919>.

RAJAVUORI, Mikko; HUHTA, Kaisa. Investment screening: implications for the energy sector and energy security. **Energy Policy**, v. 144, p. 111646, 2020. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0301421520303797>. Acesso em: 24 jun. 2022.

RIBEIRO, Sérgio Luiz. *et al.* Aplicação da metodologia para identificação da infraestrutura crítica (MI2C) no Pan 2007. **CPqD Tecnologia**, Campinas, v. 3, n. 2, p. 7-16, 2007.

ROBERTS, Anthea. Risk, reward, and resilience framework: integrative policy making in a complex world. **Journal of International Economic Law**, v. 26, n. 2, p. 233-265, 2023.

ROBERTS, Anthea; MORAES, Henrique; FERGUSON, Victor. Toward a geoeconomic order in international trade and investment. **Journal of International Economic Law**, v. 22, n. 4, p. 655-676, 2019.

ROCHA, Paulo Cesar Cardoso. **A relação entre a gestão de riscos integrada em uma organização com infraestrutura crítica e as questões de defesa nacional**. Brasília: ESG, 2019. (Curso de Altos Estudos em Defesa – Caed – da Escola Superior de Guerra).

ROGUSKI, Przemysław. An inspection regime for cyber weapons: a challenge too far? **AJIL Unbound**, n. 115, p. 111-115, 2021.

SANCHEZ-BADIN, Michelle Ratton. *et al.* Avaliação de investimentos externos em infraestrutura crítica: exemplos no setor de energia da Alemanha, da Austrália, dos Estados Unidos e da Rússia. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 30, p. 95-113, 2021.

_____. **Mapeamento de quinze instrumentos de avaliação dos investimentos externos**. Brasília: Ipea, 2022. (Texto para Discussão, n. 2736).

SANCHEZ-BADIN, Michelle Ratton; MORAIS, Ana Maria; BONINI, Carolina Bianchini. Instrumentos de avaliação de investimento externo e o debate legislativo no Brasil. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 31, 2021. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11142/1/bepi_31_instrumentos_avaliacao.pdf.

SANTOS, Daiene Bittencourt Mendes; CARVALHO, Bruno Eustáquio Ferreira Castro de; CAVALCANTE, Sarita de Paula. Segurança das Infraestruturas Críticas no Brasil. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE RECURSOS HÍDRICOS, 19., 2011, Maceió. **Anais...** Maceió: ABRHidro, 2011.

SILVA, Victor Raul Neumann. **Parametrização do framework Ipsec para a segurança na interoperabilidade em smart grid**. 2015. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Engenharia Elétrica, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015.

SOUZA, Ielbo Marcus Lobo de. Desafios à ordem internacional: ataques armados por atores não estatais e o direito de legítima defesa. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 45, n. 177, 2008.

SOUZA JÚNIOR, Alcyon Ferreira de. **Segurança cibernética: política brasileira e a experiência internacional**. 2013. Dissertação (Mestrado profissional) – Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2013.

TAKAHASHI, Hiroaki; KAWAMURA, Koji. **Foreign direct investment regimes 2021: Japan**. Disponível em: <https://iclg.com/practice-areas/foreign-direct-investment-regimes-laws-and-regulations/japan>. (Acesso restrito a membros). Acesso em: 11 ago. 2021.

UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **World investment report: investor nationality – policy challenges**. Geneva: UNCTAD, 2016.

_____. **National security-related screening mechanisms for foreign investment: an analysis of recent policy developments**. Geneva: UNCTAD, 2019.

UNITED STATES. Department of Homeland Security. **National Infrastructure Protection Plan**. Washington: DHS, 2009.

_____. Department of Homeland Security. **Energy sector: specific plan 2015**. Washington: DHS, 2015.

WEST, M.; LUTHER, P.; WILCOX, J. **Foreign direct investment regimes 2021: USA**. Disponível em: <https://iclg.com/practice-areas/foreign-direct-investment-regimes-laws-and-regulations/usa>. (Acesso restrito a membros). Acesso em: 7 dez. 2023.

APÊNDICE A

QUADRO A.1

Setores eleitos como infraestrutura crítica (IC) no Brasil, Estados Unidos, Rússia, Reino Unido e União Europeia

Sector analisado	Brasil	Estados Unidos	Rússia	Reino Unido	União Europeia
Definição de IC	Instalações, serviços, bens e sistemas cuja interrupção ou destruição, total ou parcial, provoque sério impacto social, ambiental, econômico, político, internacional ou à segurança nacional do Estado e da sociedade.	Ativos e sistemas (físicos ou virtuais) vitais para os Estados Unidos cuja incapacidade ou destruição teria um impacto debilitante na segurança, na segurança econômica nacional, na saúde pública nacional ou qualquer combinação dessas questões.	Não há definição particular. Contudo, cinco áreas de atenção: sociedade, política, economia, meio ambiente, defesa, segurança e aplicação da lei.	Ativos de infraestrutura (físicos ou virtuais) vitais para a prestação contínua e integridade dos serviços essenciais dos quais o Reino Unido depende, cuja perda ou comprometimento levaria a graves consequências econômicas ou sociais ou à perda de vidas.	Ativos e sistemas localizados em Estados-membros que sejam essenciais para a manutenção de funções vitais da sociedade, saúde, segurança, bem-estar econômico ou social das pessoas, e cuja interrupção ou destruição teria um impacto significativo em um Estado-membro como resultado da não manutenção dessas funções.
Agricultura e nutrição		X		X	X
Águas e esgoto	X	X		X	X
Área de fronteira e região de reserva	X				
Barragens	X	X			X
Biossegurança e bioproteção	X				
Energia	X	X	X	X	X
Indústria de defesa		X	X		
Indústrias de mineração e metalurgia	X		X		
Indústria química		X	X		
Instalações comerciais		X			
Instalações governamentais		X		X	X
Manufatura crítica		X			
Mídia, radiodifusão e ativos culturais	X			X	X
Portos					X
Reatores, materiais e resíduos nucleares	X	X	X	X	
Saúde pública		X	X	X	X
Serviços emergenciais		X		X	
Serviços postais	X				
Sistema financeiro	X	X	X	X	X
Sistemas de transporte	X	X	X	X	X
Tecnologia da informação		X			X
Telecomunicações	X	X	X	X	X

Fonte: Brasil – Resolução GSI/PR nº 14 (24/2/2022), Decreto nº 10.569 (9/12/2020) e Decreto nº 9.573, (22/11/2018); Estados Unidos – Executive Order nº 13.636 (10/2016); Rússia – Russia's Federal Assembly Federal Law nº 187-FL (26/06/2017); Reino Unido – Strategic Framework and Policy Statement on Improving the Resilience of Critical Infrastructure to Disruption from Natural Hazards (03/2010) e UK Department for Digital, Culture, Media & Sport. Guidance: Cyber security CNI apprenticeships (26/01/2017); União Europeia – Council of the European Union. Council directive 2008/114/EC. On the identification and designation of European critical infrastructures and the assessment of the need to improve their protection (23/12/2008); e OSCE – Good Practices Guide on Non Nuclear Critical Energy Infrastructure Protection (NNCEIP) from Terrorist Attacks Focusing on Threats Emanating from Cyberspace (2013).

Elaboração dos autores.

QUADRO A.2

IC na legislação brasileira

Setores	Agências envolvidas em cada setor	Órgãos e agências com atuação transtetorial
Defesa	Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (Creden), Estratégia Nacional de Defesa (END), Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR) e Ministérios da Defesa, das Minas e Energia, dos Transportes, da Integração Nacional e das Comunicações, Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin).	Ministérios da Defesa, das Minas e Energia, dos Transportes, da Integração Nacional e das Comunicações.
Serviços públicos	Agência Nacional de Petróleo (ANP) e Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa).	
Energia	Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN).	
Transporte	Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq).	
Águas	Agência Nacional de Águas (ANA).	
Comunicações	Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel).	
Finanças	Banco Central do Brasil (BCB), Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) e Comissão de Valores Mobiliários (CVM).	BCB: registro de capital estrangeiro. Cade: análise de casos de defesa da concorrência.
Tratamentos de dados pessoais	Agência Nacional de Proteção de Dados (ANPD).	

Elaboração dos autores.

QUADRO A.3

IC na legislação de IAIEs de países selecionados

País	Definição de IC	Setores incluídos
Países que mencionam a IC de forma indireta		
Coreia do Sul	Um investimento estrangeiro pode estar sujeito a uma revisão e a um processo de aprovação se o investimento for visto como uma ameaça à segurança nacional, sem, no entanto, fazer uma menção direta a questões de IC (Jeon e Jung, 2016; Jang e Kim, 2021).	i) Fusão por investidores estrangeiros de empresas militares; ii) principais produtos agrícolas; iii) energia e recursos; iv) infraestrutura; v) transportes; vi) tecnologias-chave; vii) fabricação de equipamentos importantes que envolvam a segurança nacional; e viii) controle de acesso à informação.
Austrália	Os investimentos estrangeiros são permitidos, a não ser que sejam considerados nocivos ao interesse nacional (Esplugues, 2018).	Segurança cibernética.
África do Sul	A ementa legislativa Competition Amendment Act 18 ¹ de 2018 introduz a triagem de investimento estrangeiro direto (IED) no país com base no interesse nacional.	O uso ou a transferência de tecnologia sensível, a segurança de infraestrutura, o fornecimento de bens ou serviços essenciais.
China	A Lei de Investimento Estrangeiro de 2019 garante a revisão de investimentos que afetem ou tenham a possibilidade de afetar a segurança nacional, sendo que a definição de “segurança nacional” na legislação em questão é dada como “a ausência de ameaças ao poder do estado de governar, o bem-estar do povo, desenvolvimento econômico e social sustentável e outros interesses nacionais importantes, e a capacidade de garantir um estado de segurança contínuo”.	Acesso a informação, comunicações, energia e água.
Países que mencionam a IC de forma direta		
Portugal	O Decreto nº 138/201 apresenta como um dos principais conceitos a salvaguarda de infraestrutura e ativos estratégicos essenciais para garantir a defesa e a segurança nacional, bem como a segurança do abastecimento do país em serviços fundamentais para o interesse nacional.	Nas áreas de energia, dos transportes e comunicações, enquanto interesses públicos fundamentais.
Alemanha	Atualmente, a regulamentação alemã permite transações econômicas com países estrangeiros, desde que não sejam expressamente proibidas por colocar em risco a ordem pública ou segurança.	Materiais que são usados nas indústrias automotiva, aeroespacial e nuclear e de energia.
Estados Unidos	ICs são sistemas e ativos, físicos ou virtuais tão essenciais que a incapacidade ou destruição de tais sistemas teria um impacto desestruturante na segurança nacional, na estabilidade econômica nacional, na saúde pública ou na combinação desses assuntos, no território dos Estados Unidos.	Energia, saúde digital, dados do consumidor, segurança cibernética.

(Continua)

(Continuação)

País	Definição de IC	Sectores incluídos
Países que mencionam a IC de forma direta		
Japão	Exige notificação prévia para certos investimentos limitados que envolvem áreas específicas ou países específicos. Se o investimento se enquadrar nas categorias apresentadas, o investidor deve apresentar notificação ao Ministério das Finanças e aos ministérios relevantes através do Banco do Japão. Após a revisão, os ministérios podem ordenar a suspensão ou alteração do IED se acreditarem que o investimento pode prejudicar a segurança nacional, impedir a ordem pública, dificultar a proteção da segurança ou ter um efeito adverso sobre a economia japonesa.	Armas, aviões, energia nuclear, desenvolvimento espacial; infraestrutura pública (eletricidade, gás, água, telecomunicações, ferrovias); segurança pública (vacinas, segurança privada); e proteção da indústria doméstica (agricultura).
Canadá	-	Saúde pública ou envolvidas no fornecimento de bens e serviços críticos.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Disponível em: <https://www.gov.za/documents/competition-amendment-act-18-2018-englishafrikaans-14-feb-2019-0000>. Acesso em: 10 jan. 2022.

QUADRO A.4

Autoridades responsáveis por IAIE e por questões de IC em países selecionados

País	Autoridade responsável pelo IAIE	Autoridade responsável por questões de IC
Austrália	Foreign Investment Review Board (FIRB)	Australian Cyber Security and Infrastructure Agency (ACSI)
Canadá	Investment Review Division (IRD)	Canadian Security Intelligence Service (CSIS)
Alemanha	Ministry of Economic Affairs and Energy (BMWi)	Agência Federal de Segurança da Informação (Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik – BSI)
Reino Unido	National Cyber Security Centre (NCSC)	Department for Business, Energy, and Industrial Strategy (BEIS)
China	Ministry of Commerce (Mofcom)	National Development and Reform Commission (NDRC)
Portugal	Council of Ministers	Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC)
Japão	Ministry of Finance	National center of Incident readiness and Strategy for Cybersecurity (NISC)
Estados Unidos	Committee on Foreign Investment in the United States (CFIUS)	Department of Homeland Security (DHS)
África do Sul	Foreign Investment Review Committee (FIRC)	Department of Cooperative Governance and Traditional Affairs (COGTA)
México	Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras (CNIIE)	Coordenação Nacional de Proteção Civil (CNPC)
Coreia do Sul	Foreign Investment Committee (FIC)	Ministry of Public Safety and Security

Elaboração dos autores.

AVANÇOS DO BRASIL NO PROCESSO DE ACESSÃO À OCDE: A ADESÃO AOS CÓDIGOS DE LIBERALIZAÇÃO DO MOVIMENTO DE CAPITAIS E DE OPERAÇÕES CORRENTES INTANGÍVEIS

Vera Thorstensen¹
Tiago Matsuoka Megale²

SINOPSE

Um dos temas mais sensíveis no processo de acesso do Brasil à Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) refere-se à adesão do país a dois de seus instrumentos: o Código de Liberalização do Movimento 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). Neste artigo analisam-se os esforços mais recentes do Brasil no sentido de adequar a regulação doméstica a esses dois códigos. Para isso, apresenta-se como o país se aproximou da OCDE desde a década de 1990, examina-se o conteúdo dos dois códigos, a partir de seus objetivos, conceitos e direitos dos signatários, e discute-se como lidar com as medidas restritivas. O artigo recupera o caminho percorrido pelo país no processo de acesso, desde o desenho de um roteiro (*roadmap*), passando, no caso dos dois códigos, pela determinação de normas e práticas a serem aperfeiçoadas, pelo conhecimento da experiência de países emergentes que aderiram aos códigos e também a de outros países que o fizeram recentemente, pela realização de missões técnicas, pela coordenação das ações dos atores envolvidos e pela negociação da adesão aos referidos instrumentos. Após esse processo, a OCDE analisou o grau de adequação do arcabouço regulatório e de práticas do Brasil e foram realizadas mudanças legislativas. O processo de adesão aos códigos será finalizado com a ratificação pelo Congresso Nacional. O texto também avalia os benefícios esperados com a adesão aos códigos, assim como examina alguns argumentos contra a adesão de países emergentes aos mesmos, que poderia criar condições para a ocorrência de crises financeiras. A análise dos documentos da OCDE demonstra que não é objetivo da entidade a liberalização de capitais e que não há presunção de que a liberalização plena seja um objetivo adequado para todos os países e em todas as condições. A OCDE defende a atuação do Fundo Monetário Internacional (FMI) de modo complementar à sua e entende como sendo papel do fundo a sugestão de aplicação de medidas macroprudenciais que permitam atenuar episódios extremos de fluxos de capitais.

Palavras-chave: Brasil; OCDE; código de capitais; código de intangíveis; adesão.

ABSTRACT

One of the most sensitive issues regarding Brazil's accession process to the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) refers to the country's adhesion to two instruments: the Code of Liberalisation of Capital Movements (CLCM) and the Code of Liberalisation of Current Invisible Operations (CLCIO). This article analyzes Brazil's most recent efforts to adapt its domestic regulation to these codes. It presents the means by which the country has gotten closer to the OECD since the 1990s and examines the content of the two codes – their objectives, concepts and signatories' rights – besides discussing how to deal with their restrictive measures. The article recovers the path taken by the country over the accession process, which recently reached the establishment of a roadmap. It evaluates the benefits usually associated to the adhesion to the codes, but also examines some arguments posed against the adhesion by emerging countries, in the sense that this could create conditions for the occurrence of financial crises. Analysis of OECD's documents indicates that capital liberalization is not a goal of the organisation.

1. Coordenadora do Centro do Comércio Global e Investimento (CCGI) da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EESP/FGV).

2. Pesquisador do CCGI da EESP/FGV; e doutorando em direito pela Universidade de São Paulo (USP).

Moreover, there is no presumption that full liberalization is an appropriate objective for every country and under any condition. The organization recognizes the work of the International Monetary Fund (IMF) as complementary to its own work and perceives as IMF's role recommending macroprudential measures as a means to mitigate episodes of extreme capital flows.

Keywords: Brazil; OECD; Code of Liberalisation of Capital Movements; Code of Liberalisation of Current Invisible Operations; adhesion.

JEL: F21; F32; F53.

Artigo recebido em 14/3/2023 e aprovado em 30/5/2023.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bepi36art3>

1 INTRODUÇÃO

A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) pode ser apresentada como uma organização única no cenário internacional, uma vez que está centrada na discussão e na avaliação das políticas públicas de seus membros, desde a elaboração de regulações até sua implementação, oferecendo foro especial para a troca de experiências e exames periódicos sobre a governança regulatória de cada um de seus pares. Apresenta complexa estrutura, com princípios, regulamentos e diretrizes, bem como inúmeras iniciativas que examinam os grandes desafios do mundo atual. Ao mesmo tempo, trata-se de uma das principais e mais confiáveis fontes internacionais de dados econômicos e sociais, com a publicação de estatísticas comparadas de seus membros e também de não membros. Sua atuação abrange o monitoramento de tendências, a reunião de dados, a análise e a previsão da evolução econômica e o estudo das mudanças em uma ampla variedade de áreas de atuação do Estado, como cooperação para o desenvolvimento, fiscalidade, comércio, ciência, tecnologia, indústria, inovação, meio ambiente e finanças internacionais. Nesse aspecto, a OCDE tem atuado historicamente no sentido da liberalização³ dos movimentos de capitais e de operações intangíveis, como as relativas a pagamento de serviços. A organização criou 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), que possuem *status* de decisões vinculantes para todos os países aderentes, regulando os meios necessários para garantir o respeito às obrigações assumidas.

Este artigo tem o intuito de analisar a adesão do Brasil aos dois referidos códigos. Para tanto, apresenta-se inicialmente a crescente cooperação do país com a OCDE, caracterizada pela evolução regulatória, pelo sincronismo e a convergência com as recomendações da organização e pelo aumento da adesão a seus instrumentos normativos, para, em seguida adentrar, as normas que regulam o comportamento dos países signatários.

As normas previstas nos dois códigos são analisadas a partir de seus objetivos, dos conceitos estipulados, da maneira pela qual medidas restritivas podem ser introduzidas e das consequências do direito de negociar reservas, pedir derrogações e adotar salvaguardas. A estrutura de governança construída em torno dos códigos também é analisada, bem como são examinados os efeitos e as consequências para o Brasil advindos da eliminação das restrições nos setores abrangidos pelos códigos,

3. Liberalização não significa desregulamentação. O conceito de liberalização está quase sempre associado a acesso a mercado e a tratamento nacional em situações similares. Em geral precisa vir associada a um reforço da regulação, ou seja, para liberalizar, é necessária a previsão em uma regulação. As situações similares merecem ser salientadas, pois o objetivo é garantir igual possibilidade de competir e não um tratamento formalmente idêntico.

quando da adesão. Por fim, busca-se levantar o argumento proposto por alguns economistas de que a adesão aos códigos criaria condições para a ocorrência de crises financeiras em países emergentes.

2 BREVE HISTÓRICO DO RELACIONAMENTO DO BRASIL COM A OCDE

A cooperação do Brasil com a OCDE existe desde a década de 1990 e foi se intensificando com o passar do tempo, abarcando, entre outros, temas próximos ao conteúdo do CLCM e do CLCIO, como tributação e política de investimentos. Em 2007, a OCDE adotou um programa de engajamento ampliado com grandes países em desenvolvimento, que definiu o Brasil como parceiro-chave da entidade.

Desde a década de 1990 tem ocorrido significativa evolução da regulação cambial e de capitais internacionais, o que favoreceu a crescente internacionalização da economia brasileira. Seguindo as recomendações da OCDE, o Brasil passou a estar em conformidade com as melhores práticas da referida organização internacional, condição que pode se consolidar com o processo de adesão aos códigos, na medida em que a regulação brasileira se aproxima da regulação de importantes parceiros internacionais.

Mais recentemente, em 2015, o Brasil assinou um acordo de cooperação com a OCDE, que permitiu o aprofundamento e a sistematização da relação bilateral, a melhoria das políticas públicas, a publicização e a comparação com programas governamentais bem-sucedidos de membros da organização. O acordo possibilita também um sentido de direção e de sugestões mais sistemáticas, na medida em que suas partes se comprometem com a realização de encontros anuais para identificar as principais prioridades da cooperação, o acompanhamento da implementação e avaliação dos resultados. Em termos concretos, o acordo possibilitou ao Brasil maior participação nos comitês da instituição, como observador ou como associado,⁴ e o estabelecimento de uma base jurídica única para as contribuições financeiras feitas pelo país em troca da participação em diferentes órgãos da instituição.

Quando da assinatura do referido acordo, o então ministro das Relações Exteriores afirmou que o compromisso alcançado em 2015 permitiria a disciplina de um programa de trabalho que previa cooperação mais intensa entre as partes. Elucidou não só a experiência prévia do Brasil na OCDE por meio da participação em comitês e mecanismos da instituição, como também a intenção do país de explorar as oportunidades de aumentar os mecanismos nas áreas de governança e transparência, nas quais o Brasil teria muito a ganhar (Brasil..., 2015). Do mesmo modo, o então ministro da Fazenda mencionou que o Brasil precisaria se preparar para entrar na OCDE, o que abrangeria uma série de compromissos a serem avaliados e uma eventual negociação dos passos a seguir (Brasil..., 2015).

A partir de 2017, a política adotada pelo governo brasileiro foi a de aproximar a relação, com a adesão a um maior número de instrumentos da OCDE, como recomendações e decisões. Essa atuação decorreu de avaliação preliminar feita antes do pedido de candidatura ao processo de acesso à OCDE, ocorrido em maio de 2017, na reunião do Conselho Ministerial da instituição. A apresentação da candidatura refletia a consolidação da cooperação crescente entre o Brasil e a OCDE,

4. O Brasil é associado no comitê do aço e no comitê de política de concorrência. Neste último, para ser associado, o país passou por uma revisão por pares (*peer review*), que avaliou seu sistema de concorrência, as instituições e a legislação. O Brasil teve que aderir às decisões e às recomendações da OCDE nessa área e, posteriormente, foi aceito como associado no referido comitê. Ao todo, o Brasil é associado ou participante em 33 comitês.

quando o Brasil acabou se tornando o país não membro mais engajado, com participação na maior parte dos órgãos e projetos da organização, sendo também aquele que aderiu ao maior número de normas (*standards*) da OCDE.

Ministérios e agências governamentais do Brasil avaliaram cada um dos instrumentos da OCDE. Buscou-se determinar se a legislação brasileira seria compatível com a OCDE e se o conteúdo do instrumento seria compatível com as políticas que o Brasil desenvolvia. Com base nesse exame, foram identificados os instrumentos para os quais, na visão das autoridades, não havia necessidade de qualquer ação adicional para a adesão; outros que demandariam alguma alteração; e aqueles com necessidade de maiores alterações. Ao longo dos últimos três anos, observou-se a aceitação de diversas adesões por parte da OCDE. Conforme o painel de monitoramento da adesão do Brasil aos instrumentos da OCDE, criado pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), no final de 2022, o Brasil já aderiu a 117 (44%) de 266 instrumentos. Contudo, o número total de instrumentos varia, pois quando aqueles considerados ultrapassados são eliminados, novos instrumentos são adotados.

A partir de 2019, avanços institucionais adicionais foram observados, com a criação do Conselho para a Preparação e o Acompanhamento do Processo de Acesso do Brasil à OCDE, conhecido como Conselho Brasil-OCDE. A competência do conselho é aprovar a estratégia de governo relativa à preparação e ao acompanhamento do processo de acesso do Brasil à OCDE, aprovar a política de comunicação integrada e articulada dos órgãos representados no Conselho Brasil-OCDE nos assuntos relativos à preparação e ao acompanhamento do processo de acesso do Brasil e orientar o trabalho do seu Comitê Gestor.⁵

Em janeiro de 2022, a OCDE, por meio de carta-convite de seu secretário-geral, Mathias Cormann, aceitou a candidatura brasileira para ingressar na instituição. A OCDE estabeleceu também os termos, as condições e o processo para a acesso à instituição em um roteiro (*roadmap*), constante em uma resolução de seu conselho. O processo de acesso apresenta como objetivo geral alcançar a convergência do Brasil com os padrões, as melhores políticas e as melhores práticas da OCDE. Ao final do processo previsto no roteiro, cabe à OCDE decidir se convida ou não o Brasil a aderir à Convenção da OCDE e, assim, tornar-se membro da organização.

Após ter recebido o convite da OCDE para aderir ao CLCM e ao CLCIO em maio de 2022, o Brasil segue no processo de adesão. A decisão está atualmente nas mãos do Congresso Nacional. Conforme esclarece o Banco Central do Brasil (BCB), o Brasil pode tomar uma das seguintes decisões: aceitar e aderir, aceitar com reservas, aceitar com um cronograma ou rejeitar com justificativa. Os códigos são apreciados pelo Comitê de Investimentos da OCDE, o qual analisa também outros elementos da política de investimentos do país.⁶

3 ENTENDENDO OS CÓDIGOS DE LIBERALIZAÇÃO DA OCDE

O CLCM e o CLCIO são os dois principais instrumentos que levaram à criação da OCDE. Os dois códigos são indissociáveis, ou seja, não é possível separar um do outro no sentido de determinar que um seja cumprido e o outro não. Segundo Estrela (2023), a aplicação dos códigos corresponde a permitir – e aumentar – o investimento recíproco conforme as regras do CLCM. Ao se permitir

5. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/ocde/conselho-brasil-ocde-1/conselho-brasil-ocde>.

6. Disponível em: <https://www.oecd.org/daf/inv/oecdinvestmentcommittee.htm>. Acesso em: 15 jan. 2023.

o investimento estrangeiro direto (IED), possibilita-se o fluxo financeiro associado que viabiliza e sustenta esse investimento com base no CLCIO, sendo que tal fluxo financeiro ainda aumenta o comércio de serviços entre os membros.

O CLCM abrange os movimentos de capitais de curto e de longo prazo entre países da OCDE. Criado em 1961, apresenta ampla lista de operações de longo prazo envolvendo o IED, conhecida como lista A, além de outra lista, que abrange operações de curto prazo, conhecida como lista B (quadro 1). As operações na lista A estão sujeitas à cláusula de *standstill* (cláusula suspensiva), que tem o intuito de evitar a adoção de novas medidas restritivas ou a introdução de medidas mais restritivas, salvo aquelas em conformidade com o conteúdo dos códigos ou com entendimentos consolidados. Nas operações previstas na lista B, os membros têm o direito de introduzir novas restrições a qualquer tempo (OECD, 2023, p. 25).

QUADRO 1

Listas de liberalização de movimentos de capitais

Item	Lista A do anexo A ¹	Lista B do anexo A
Investimento direto	Sim	
Liquidação de investimento direto	Sim	
Operações em imóveis	Sim	Sim
Operações em valores mobiliários em mercados de capitais	Sim	
Operações em mercados monetários	Sim	Sim
Outras operações em instrumentos negociáveis e reivindicações não determinadas	Sim	Sim
Operações em títulos de investimento coletivo	Sim	
Créditos diretamente vinculados a transações comerciais internacionais ou à prestação de serviços internacionais	Sim	Sim
Créditos financeiros e empréstimos	Sim	Sim
Fianças, garantias e instalações de <i>backup</i> financeiro	Sim	Sim
Operação de contas de depósito	Sim	Sim
Operações de câmbio	Sim	Sim
Seguro de vida	Sim	
Movimentos de capital pessoal	Sim	Sim
Movimento físico de ativos de capital	Sim	
Descarte de fundos bloqueados não residentes	Sim	

Fonte: OECD Code of Liberalisation of Capital Movements. Disponível em: <https://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/Code-Capital-Movements-EN.pdf>.

Nota: ¹ O anexo A do CLCM contém as listas das operações internacionais que envolvem uma transferência de capitais entre dois Estados-membros.

O CLCM apresenta caráter de instrumento de direito internacional formal e consiste no principal acordo multilateral sobre fluxos de capitais transfronteiriços. Como explicam Duran e Steinberg (2021, p. 282), o código não é um tratado na acepção jurídica do direito internacional público, mas um instrumento normativo que deriva de um tratado. Conforme o art. 5 da Convenção da OCDE, o conselho da órgão pode adotar decisões juridicamente vinculantes, sendo o CLCM exemplo de tais decisões. Consta no prefácio do código que os países aderentes aceitam obrigações legalmente vinculantes na área de fluxos de capital. No mesmo sentido, o manual de utilização do CLCM dispõe expressamente que as obrigações previstas no código são vinculantes para todos os membros.

O segundo instrumento – o CLCIO – disciplina transferências por serviços financeiros e serviços não financeiros. Esse código incide sobre o comércio transfronteiriço de serviços, ou seja, o fornecimento de serviços para residentes de um país por prestadores de serviço não residentes.

As operações intangíveis reguladas estão inseridas nos seguintes setores: negócios e indústria;⁷ comércio exterior;⁸ transporte; seguros e previdência privada; serviços financeiros e bancários; formas específicas de renda de capital;⁹ viagem e turismo; cinema; receitas e despesas pessoais; receitas e despesas públicas; e operações gerais.

Os dois códigos têm como objetivo conferir transparência às relações entre os países, evitar discriminações e, a partir das condições de cada país, eliminar de maneira progressiva – ou ao menos reduzir – barreiras e discriminações ao movimento de capitais e às transações correntes intangíveis. De acordo com Estrela (2022), esses conceitos podem ser entendidos a partir da perspectiva da OCDE. Transparência implica a obrigação de notificar todas as medidas que devem ter impacto restritivo de maneira completa, atualizada, detalhada e acessível a todos. Decorre também do conceito a atuação da OCDE no sentido de publicar em seu *site* quaisquer restrições ou tratamentos discriminatórios, com o intuito de atribuir acesso integral às condições restritivas em vigor. Não discriminação consiste na atribuição de tratamento igual a todos os participantes, ou seja, não é possível escolher quais países devem se beneficiar de uma medida de liberalização e quais não devem. Da mesma forma, as restrições existentes devem ser aplicadas de maneira igual a todos os membros. O conceito assemelha-se ao princípio da nação mais favorecida previsto nos tratados da Organização Mundial do Comércio (OMC). Liberalização unilateral diz respeito à concessão por iniciativa própria, sem barganha, negociação ou expectativa de concessão por outro país.

Após aderir aos códigos, os membros podem apenas reduzir ou eliminar restrições, o que significa que não podem voltar atrás (*rollback*), ou seja, expandir as restrições existentes ou adicionar novas reservas. Os membros podem tentar persuadir outro membro a derrubar uma medida restritiva, questionando se a mesma é realmente necessária ou induzindo-o a adotar a medida menos restritiva possível. O conceito assemelha-se à lógica dos acordos sobre barreiras técnicas ao comércio (*technical barriers to trade* – TBT) e sobre a aplicação de medidas sanitárias e fitossanitárias (*sanitary and phytosanitary* – SPS) da OMC, pela qual os membros podem buscar objetivos legítimos, como a prevenção de práticas enganosas e a proteção à vida e à saúde humana, animal ou vegetal, desde que estes sejam alcançados por meio da medida disponível menos restritiva ao comércio ou que não seja mais restritiva ao comércio do que o necessário.

Os conceitos de *standstill* e de não aceitação da reciprocidade devem também ser esclarecidos. A cláusula de *standstill*, vertida para o português como princípio do *status quo*, busca estimular a evolução no sentido da liberalização e tem o intuito de evitar a adoção de novas medidas restritivas ou o aumento do grau de restrição das medidas existentes, exceto aquelas em conformidade com as regras dos códigos ou com os entendimentos consolidados sobre sua aplicação. Medidas restritivas podem ser introduzidas apenas se os códigos forem modificados com a inclusão de uma obrigação não estabelecida previamente. A não aceitação da reciprocidade é aplicada nos casos em que, se um

7. As operações desse amplo setor previstas no código compreendem i) reparação e montagem; ii) processamento, acabamento, processamento de trabalho sob contrato e outros serviços de mesma natureza; iii) assistência técnica; iv) contratação; v) atribuição de *royalties* a autores; vi) pagamento de salários e remunerações; e vii) participação das controladas e filiais nas despesas gerais das matrizes situadas no exterior e vice-versa.

8. As operações de comércio exterior previstas no código abrangem i) comissão e corretagem; ii) operações de trânsito ou venda de transbordo; iii) operações em mercados terminais de *commodities* em conformidade com a prática comercial normal; iv) cobranças pela documentação de todos os tipos incorridos por conta própria por revendedores autorizados em câmbio; v) armazenamento; vi) desembaraço aduaneiro; vii) pagamento de taxas de trânsito; e viii) pagamento de direitos aduaneiros e taxas.

9. As referidas formas são: lucros da atividade de negócios; dividendos e participações nos lucros; juros; e aluguel.

país passou por alguma situação econômica que exigiu a adoção de alguma restrição, essa não deve ser utilizada para iniciar uma guerra de retaliações na qual todos perdem. Entretanto, os países não são impedidos de adotar medidas restritivas por necessidade justificada, como promover estabilidade cambial, monetária e financeira. Para a adoção de tais medidas, a autorização prévia da OCDE não é exigida.¹⁰

As restrições são mais facilmente entendidas a partir do conteúdo do art. 2(b) do CLCM. Segundo esse dispositivo, um membro pode apresentar reservas à conclusão e à execução de transações e às transferências especificadas em um item previsto na lista A ou na lista B do anexo A ao código quando: i) um item é adicionado à lista A do anexo A; ii) as obrigações relativas a um item da lista são estendidas; iii) as obrigações relativas a qualquer item começam a ser aplicadas àquele membro; ou iv) a qualquer momento, quando se tratar de um item na lista B.

Além de seu conteúdo literal, Duran e Steinberg (2021, p. 282) afirmam que o dispositivo permite que Estados estabeleçam, no momento da adesão, reservas totais ou parciais ao código, se, de acordo com sua avaliação, não puderem ainda liberalizar completamente os fluxos de capital e precisarem restringir certas operações financeiras de não residentes. Os referidos autores entendem o referido dispositivo como uma cláusula de escape que permite aos países signatários responder a situações de instabilidade e como uma adaptação gradual às regras do CLCM.

O país que adota medida restritiva é posteriormente submetido a uma revisão por pares, na qual deverá explicar: o que causou a necessidade da medida; se não existiriam medidas alternativas mais efetivas que poderiam ser adotadas; por quanto tempo a medida será adotada; e quando será removida. Não existe, portanto, sanção ou retaliação, mas pressão moral dos pares (Estrela, 2022).

Os códigos disciplinam também o direito de cada país de impor reservas, pedir uma derrogação e adotar salvaguardas. As reservas consistem na imposição de restrições a uma transação comercial. Elas podem ser mantidas pelo período que se julgar necessário, mas existe a expectativa de que sejam removidas assim que possível. No cenário atual, todos os países-membros têm reservas, sendo algumas delas mantidas desde 1961.

A derrogação diz respeito à desnecessidade de um membro ter de adotar todas as medidas de liberalização em circunstâncias previstas nos códigos, podendo ser solicitada nas seguintes situações: a situação econômica ou financeira do país a justifica; a medida de liberalização acarreta grave perturbação econômico-financeira; ou há necessidade em decorrência de desequilíbrio no balanço de pagamentos, a qual impõe um limite de tempo de duração da restrição.

As salvaguardas dizem respeito ao direito dos membros de introduzir, reintroduzir ou manter restrições não abrangidas por reservas aos códigos e, ao mesmo tempo, isentar essas restrições do princípio da liberalização progressiva. Elas podem, por fim, ser adotadas para manter a ordem pública e a segurança ou em razão de controles e formalidades. Na primeira situação, busca-se manter a ordem pública; proteger a saúde, a moral e a segurança pública; e proteger os interesses essenciais de segurança e obrigações relacionadas à paz e segurança internacional. Na segunda situação, busca-se verificar a autenticidade de transações e transferências e evitar a violação de leis e regulamentos.

10. Disponível em: <https://www.oecd.org/daf/inv/oecdinvestmentcommittee.htm>. Acesso em: 15 jan. 2023.

Nos códigos, uma estrutura jurídica de governança é também prevista e tem o objetivo de garantir suas implementações. A principal instituição da estrutura é o Comitê de Investimento Ampliado, espaço multilateral formado pelos signatários. Compete a ele: a promoção de um fórum permanente de discussão composto por formuladores de políticas e representantes de Estados; a fiscalização e o monitoramento das “regras do jogo”, previstas pelos códigos; a realização de revisão por pares de políticas nacionais relativas aos códigos e a recomendação de formas para a promoção da liberalização de fluxos de capitais; a análise de candidatos a membros da OCDE; o desenvolvimento de novas regras e modelos de políticas públicas; e a elaboração de documentos com análises abrangentes sobre tendências em fluxos de investimento e uma ampla gama de questões políticas.¹¹

Conforme esclarecem Duran e Steinberg (2021, p. 285), no interior do comitê, a esfera jurídica é caracterizada pela atuação dos signatários na construção, ao longo do tempo, da interpretação coletiva dos direitos e das obrigações inscritas nos códigos e da conformidade jurídica de medidas individuais, restritivas de fluxos de capital, justificadas por cada país. A notificação e o exame conjunto dessas medidas tendem a aumentar a transparência e o alinhamento dos signatários dos códigos. Duran e Steinberg (2021, p. 285) entendem também que a construção de uma interpretação coletiva forma a jurisprudência dos códigos no tempo.

A tomada de decisão no comitê ocorre por consenso. Na revisão de 2019, foi adotada a regra do consenso-menos-um, aplicável a decisões que tratam de avaliações de conformidade de medidas restritivas de fluxos de capitais aos códigos e recomendações para determinados países. A regra tem o objetivo de impossibilitar que somente um país sob avaliação impeça a decisão final do comitê sobre sua adequação às regras internacionais.

Entre as funções do comitê, a pressão por pares garante a força cogente dos códigos. Duran e Steinberg (2021, p. 285) esclarecem que, na sua execução, não há previsão jurídica de coerção ou sanção propriamente ditas, mas obrigações de natureza procedimental: o país que impõe restrições a fluxos ou reservas aos códigos deve justificá-las e se submeter ao escrutínio contínuo de seus pares.

As reservas e as derrogações são valoradas pelo comitê. Duran e Steinberg (2021, p. 285) explicam que, com o intuito de limitar a abrangência das restrições, reservas totais são estimuladas a se transformarem gradativamente em parciais, enquanto derrogações ficam sujeitas à revisão e aceitação, que são reexaminadas regularmente. A pressão institucional por pares tem permitido, com o passar do tempo, a redução das reservas aos códigos, o que demonstra a existência de uma estrutura jurídica com força vinculante na prática. No manual de utilização dos códigos, a pressão por pares aparece – ao lado da possibilidade de o Conselho da OCDE endereçar recomendações a um membro infrator – como uma das formas de implementação (*enforcement*) de suas regras.

4 OS BENEFÍCIOS PARA O BRASIL DECORRENTES DA ADEÇÃO AO CLCM E AO CLCIO

Uma vez apresentados os dispositivos centrais dos dois códigos, cabe analisar os benefícios que o Brasil teria com a adesão a eles.

Nas últimas décadas, o país vem apresentando crescente inserção na economia global, com impactos importantes nas atividades internas do país. A convergência com as principais práticas

11. Disponível em: <https://www.oecd.org/daf/inv/oecdinvestmentcommittee.htm>. Acesso em: 15 jan. 2023.

de governança atual, como as consolidadas na OCDE, seria um passo significativo na agenda de aprimoramento institucional e regulatório que o país deve levar adiante para a melhoria do ambiente de negócios e o aumento da produtividade da economia nacional. Os compromissos que o Brasil assumirá, ao aderir aos códigos, aumentarão o grau de previsibilidade das regulações brasileiras pertinentes aos temas por eles cobertos, com impactos positivos sobre o ambiente de negócios no país (CNI, 2020, p. 13). Isso conduziria a um aumento da confiança internacional no país e possibilitaria a atração de novos negócios, com repercussões positivas sobre o ambiente macroeconômico – sobretudo o custo incorrido para financiar a dívida soberana –, entre outros benefícios para a economia brasileira.

O processo de adesão tem o intuito de tornar os candidatos ao acesso próximos dos princípios de boas práticas da OCDE. Por meio da participação no comitê de investimento da organização, o país tem a oportunidade de atuar de maneira efetiva, em conjunto com os Estados-membros da OCDE, em diversas questões como movimentos internacionais de capitais e investimento direto internacional, o que permite a criação de políticas públicas econômicas de atração a novos investimentos. Com a adesão do Brasil aos códigos, o marco regulatório brasileiro passaria por um aperfeiçoamento, o que já vem ocorrendo nos últimos anos, de modo a favorecer a modernização e a internacionalização da economia.

Em termos concretos, cidadãos e empresas de cada país-membro são os beneficiários finais da liberalização. Podem, por exemplo, comprar e vender ações, transferir ativos herdados, criar uma empresa em outro país da OCDE e prestar consultoria jurídica ou financeira a clientes fora do país (OECD, 2003, p. 7). A certeza por parte de cidadãos e empresas de que essas vantagens são estáveis e não serão questionadas são outro aspecto importante na medida em que essa estabilidade é particularmente importante para os que investem fora do país a longo prazo (OECD, 2003, p. 7).

Os códigos da OCDE são complementares aos artigos do Acordo do Fundo Monetário Internacional (FMI), do qual o Brasil é membro desde a sua criação, em 1945. Conforme consta no art. 4º dos dois códigos, nenhuma previsão deve ser entendida como uma alteração das obrigações assumidas por um membro signatário do Acordo do FMI. Os códigos, portanto, atribuem precedência aos acordos internacionais concluídos antes de sua adoção, em 1961, quando existir conflito entre tais acordos anteriores e os códigos (OECD, 2023, p. 28). As regras dos códigos permitem a manutenção do espaço regulatório e asseguram flexibilidade suficiente para que países-membros prossigam na implementação das políticas entendidas como necessárias. As regras de liberalização dos códigos não devem ser confundidas, portanto, com as medidas defendidas pelo FMI que abrangem as chamadas medidas macroprudenciais (MMPs), projetadas principalmente para limitar os riscos financeiros sistêmicos.¹²

Uma vez concluída a adesão, o país passa a dispor de voz e voto, consegue influir nas ações e nos rumos da OCDE e reduz ou elimina restrições ao comércio transfronteiriço, ao investimento e estabelecimento de bancos e de outros serviços financeiros. O Brasil passaria a conformar os debates globais e garantiria que características específicas da economia brasileira fossem apreciadas nos momentos em que os padrões da organização são estabelecidos ou revistos. Na condição de membro, o país garantiria proteção contra tratamento discriminatório incidente sobre seus investidores que

12. Disponível em: <https://www.imf.org/en/About/FAQ/capital-flows#:~:text=CFMs%20are%20measures%20designed%20to,MPPMs%20are%20called%20CFM%20MPPMs>.

operam em países signatários e sobre empresas brasileiras que procuram financiamento no exterior. Por fim, pode-se esperar que a convergência do Brasil às melhores práticas e às regras internacionais criadas pela OCDE contribua para um aumento da produtividade da economia brasileira e crie condições para a redução do “custo Brasil”, com melhoria da qualidade da inserção do país no cenário internacional e possivelmente uma aceleração do crescimento econômico.

5 O PERCURSO SEGUIDO PELO BRASIL NO SENTIDO DA ADEÇÃO AOS CÓDIGOS

O caminho até a adesão aos dois códigos foi iniciado com o mapeamento do processo a ser seguido, ou seja, a estruturação de um *roadmap* e a identificação de normas e práticas a serem aprimoradas. A adesão aos códigos constitui uma das frentes dentro do processo mais amplo de acesso do Brasil à OCDE.

Estrela (2022) lista as seguintes ações inseridas no *roadmap* do Brasil:

- identificação preliminar de setores, regulações e práticas impactadas;
- mapeamento de aperfeiçoamentos a serem feitos em normas e práticas, como devem ser feitos e quando devem ser feitos;
- mapeamento de lista de reservas preliminar do Brasil;
- disseminação e nivelamento de informações, incluindo sobre adoção de lista negativa;
- definição do ponto focal do Brasil junto à OCDE para os códigos de liberalização, o BCB;
- planejamento das respostas aos questionários avaliativos da OCDE com informações sobre regulações e práticas do Brasil relacionadas aos códigos;
- planejamento das missões avaliativas (*fact find missions*) da OCDE para discutir com os especialistas brasileiros as regras e práticas do país e compará-las com os marcos (*benchmarks*) da OCDE;
- planejamento do posicionamento consolidado do governo brasileiro aos relatórios do Secretariado da OCDE com as avaliações do Brasil;
- planejamento de apresentações e defesas brasileiras nas sabatinas da candidatura da adesão do Brasil aos códigos pelos países-membros da OCDE;
- planejamento das respostas do governo brasileiro às cartas do Comitê de Investimentos da OCDE, com os resultados das sabatinas e temas a serem melhorados e avançados;
- tratamento pelo BCB das questões pendentes para o Brasil convergir aos parâmetros dos códigos;
- aprovação da adesão do Brasil aos códigos por parte do Comitê de Investimentos da OCDE;
- programação da oficialização da adesão do Brasil aos códigos por meio da troca de cartas entre a OCDE e o Brasil; e
- submissão dos códigos para incorporação no Brasil via ratificação pelo Congresso Nacional.

Uma ação adicional foi conhecer a experiência de países que já aderiram aos dois códigos. Com o suporte do projeto interno do BCB chamado Convergência do BCB na Acesso do Brasil a Membro Pleno da OCDE, ocorreu, entre 10 e 14 de setembro de 2018, a primeira missão técnica conduzida pelo BCB e pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE) com o objetivo de tomar conhecimento da experiência dos dois países europeus que mais recentemente aderiram à OCDE, a Letônia e a Lituânia. O BCB organizou também o seminário internacional *Advancing the Convergence of Brazil to the OECD Codes of Liberalization*, que contou com o apoio do projeto *Advancing the Convergence of Brazil to the OECD Codes of Liberalization with the Support of the United Kingdom*, conduzido pela embaixada do Reino Unido no Brasil. Realizado entre 25 e 28 de setembro de 2018, apresentou as experiências da OCDE, do FMI e de países-membros da OCDE – Chile, Estados Unidos, Lituânia, México e Reino Unido –, com o intuito de auxiliar órgãos brasileiros atuantes no processo de adesão do Brasil aos códigos.

Posteriormente, com o suporte do projeto do BCB com a Embaixada Britânica, houve uma segunda missão técnica do BCB, MRE, Comissão de Valores Mobiliários (CVM), Superintendência de Seguros Privados (Susep) e Ministério da Fazenda, entre 5 e 9 de novembro de 2018. O seu intuito foi tomar conhecimento do caminho trilhado por dois dos países latino-americanos que mais recentemente aderiram à OCDE, o Chile e a Colômbia.

Por fim, com o suporte do mesmo projeto do BCB com a Embaixada Britânica, ocorreu uma terceira missão técnica do BCB, de 11 a 15 de fevereiro de 2019. Os objetivos do evento foram complementar e adensar a maneira de lidar com questões relativas ao processo de adesão do Brasil aos códigos e tomar conhecimento da experiência dos países criadores da OCDE em assuntos em que o Brasil deve atuar para que haja a convergência com os parâmetros da organização e para que sejam entendidas as dificuldades e as estratégias para tratar de questões como as previstas nos códigos da OCDE.

As missões forneceram lições à atuação do Brasil no sentido da adesão aos códigos de liberalização, ao apontar os caminhos mais viáveis e as dificuldades a serem enfrentadas no processo, possibilitando que o país construa um processo mais eficiente. A lição principal foi esclarecer que a adesão aos códigos não criou obstáculos nem à formulação nem à implementação de políticas públicas dos países. Ao contrário, os países foram auxiliados a moldá-las de maneira mais efetiva, abrangente, transparente e com metrificação. Um exemplo dos efeitos dos códigos é a realização de consultas públicas e da avaliação de impactos regulatórios que contribuem para o aperfeiçoamento de futuras regulações.

Os passos subsequentes dados pelo Brasil no conhecimento da experiência dos países que já aderiram aos dois códigos foram a coordenação das ações dos atores envolvidos e a negociação da adesão. O BCB ocupou uma posição central e foi designado como o ponto focal do Brasil junto à OCDE para os códigos de liberalização. Ele atuou em conjunto com a CVM, a Susep e a Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc) e buscou atuar de maneira coordenada com o MRE, o Ministério da Economia e a Casa Civil em atividades extrafinanceiras de modificação e convergência de leis, normas e práticas do Brasil aos parâmetros da OCDE. Os principais assuntos regulados nos códigos aproximam-se substancialmente das atribuições legais que competem ao BCB. As referidas atribuições são disciplinadas legalmente por instrumentos formulados pelo BCB.

O BCB, em atuação coordenada com o MRE, organizou a primeira missão de apuração de fatos (*fact find mission*) da OCDE ao Brasil, de 20 a 24 de agosto de 2018, para o debate com especialistas

brasileiros sobre o conjunto de regras e práticas brasileiras que foram comparadas com os parâmetros da mencionada organização. Dando continuidade às discussões da missão, houve também 29 reuniões organizadas pelo BCB, em que participaram 119 especialistas provenientes de 27 órgãos do governo brasileiro, como o presidente do BCB e o ministro da Fazenda. O BCB atuou também de maneira proativa na primeira sabatina relativa à candidatura da adesão do Brasil aos códigos, em 26 de outubro de 2018, a qual foi conduzida pelos países-membros da OCDE. Posteriormente, o BCB, também em atuação coordenada com o MRE, organizou a segunda Fact Find Mission, de 10 a 13 de dezembro de 2018. Os debates permaneceram vivos nas dezenove reuniões subseqüentes que contaram com a participação de cinquenta especialistas de quatorze diferentes órgãos do governo.

Cabe, por fim, mencionar a atuação do BCB em outros dois importantes eventos: a segunda sabatina da candidatura da adesão do Brasil aos códigos, em 15 de março de 2019, organizada pelos países-membros da OCDE, e a reunião do Comitê de Investimentos, ocorrida entre 21 e 25 de outubro de 2019, na qual foram apresentados os avanços efetivos do Brasil no sentido de aderir aos parâmetros dos códigos.

Após a realização desses esforços, foi possível identificar o grau de adequação do arcabouço regulatório e de práticas do Brasil aos itens do CLCM e do CLCIO. Quanto aos itens constantes na lista A e na lista B do CLCM, conforme diagnóstico do BCB de 2022, o arcabouço regulatório e de práticas do Brasil apresentava restrições nos seguintes itens: investimento direto; liquidação do investimento direto; operações em imóveis; operações com títulos no mercado de capitais; operações nos mercados monetários; outras operações em títulos negociáveis e créditos não titulados; operações em títulos de investimento coletivo; créditos diretamente vinculados a transações comerciais internacionais ou à prestação de serviços internacionais; créditos e empréstimos financeiros; operação de contas de depósito; e operações de câmbio. Quanto aos itens previstos no CLCIO, o arcabouço regulatório e de práticas do Brasil apresentava restrições nos seguintes itens: transporte; seguros e previdência privada; serviços bancários e financeiros; e itens gerais.

No processo de adesão aos códigos, o Brasil foi obrigado a realizar também mudanças legislativas. Em decorrência, foi criado um arcabouço regulatório mais flexível que permite a busca de melhores condições macroeconômicas; a realização do desenvolvimento institucional e do mercado; e a superação de distorções, da burocracia desnecessária e da segmentação de regras.

Com o suporte técnico da OCDE, o país revisitou suas restrições, os fatores que as motivaram, a necessidade de continuar a aplicá-las e a existência de políticas alternativas mais efetivas para lidar com tal necessidade. O intuito é estar preparado para uma liberalização que não implique a eliminação da regulação existente.

O processo regulatório e legislativo subseqüente foi abrangente e envolveu a coordenação de diversos órgãos. O BCB atuou de maneira ativa por meio da realização de reformas e modernizações que haviam sido previamente identificadas como indispensáveis para o aprimoramento de práticas e regulações brasileiras no sentido de convergirem às melhores práticas internacionais, inclusive às sistematizadas pela OCDE. O processo de adesão aos códigos possibilitou também aprimoramentos em outros reguladores financeiros como CVM, Susep e Previc e em outras instituições como o Instituto Nacional de Propriedade Intelectual (Inpi) e a Receita Federal. Por fim, questões fiscais foram discutidas dentro do debate mais amplo sobre restrição de espaço fiscal, e houve avanço na desoneração do imposto sobre operações financeiras (IOF) incidente nas operações de câmbio por meio dos Decretos n^{os} 10.997/2022 e 11.153/2022.

As principais mudanças regulatórias consumadas no processo de adesão aos dois códigos que foram identificadas até julho de 2022 são apresentadas no quadro 2.

QUADRO 2

Evolução regulatória no processo de adesão do Brasil ao CLMC e ao CLCIO

Instrumento	Data	Descrição
Medida Provisória nº 863	Dezembro de 2018	Investimento estrangeiro no transporte aéreo. Convertida na Lei nº 13.842/2019.
Decreto nº 9.787	Maio de 2019	Competência ao ministro da Economia para autorizar funcionamento no país de sociedade estrangeira.
Lei nº 13.874	Setembro de 2019	Fim de reciprocidade em seguros e simplificação do registro de empresas.
Decreto nº 10.029	Setembro de 2019	O BCB é autorizado a reconhecer como de interesse do governo brasileiro a instalação, no país, de novas agências de instituições financeiras domiciliadas no exterior e o aumento do percentual de participação, no capital de instituições financeiras com sede no país, de pessoas físicas ou jurídicas residentes ou domiciliadas no exterior.
Resolução do Conselho Monetário Nacional (CMN) nº 4.761	Novembro de 2019	Fim do requerimento de autorização prévia para programas de <i>depository receipts</i> (DR).
Decreto nº 10.167	Dezembro de 2019	Ampliação, de 10% para 95%, do limite máximo de cessão a resseguradores eventuais previsto na Lei Complementar nº 126.
Resolução do CMN nº 4.777	Janeiro de 2020	Repartição de participação societária mantida no exterior por instituições financeiras do Brasil.
Resolução da CVM nº 3	Agosto de 2020	Flexibilização de restrições relacionadas a depósitos de valores mobiliários (Brazilian Depository Receipts – BDRs) (ampliação do lastro).
Resolução do CMN nº 4.948	Setembro de 2021	Ampliação da possibilidade de operações em derivativos no exterior por instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo BCB.
Lei nº 14.286	Dezembro de 2021	Lei de Câmbio e Capitais Internacionais (LCCI). Em vigor a partir de 31 de dezembro de 2022.
Decreto nº 10.997	Março de 2022	Escalonamento do IOF em operações internacionais.
Decreto nº 11.153	Julho de 2022	Atualização e complementação do Decreto nº 10.997/2022 por meio da redução da alíquota do IOF em determinadas operações de câmbio.

Fonte: BCB, 2022.

Além do aprimoramento decorrente de alterações infralegais, foi construído um novo e mais moderno marco cambial conectado aos fluxos de capitais internacionais e previsto na Lei nº 14.286/2021, a LCCI. O quadro 3 apresenta os principais dispositivos do referido novo marco legal.

QUADRO 3

Principais dispositivos da LCCI

Tema	Descrição
Tratamento não discriminatório	Art. 9º: ao capital estrangeiro no país será dispensado tratamento jurídico idêntico ao concedido ao capital nacional em igualdade de condições.
Reciprocidade	Revoga os arts. 50 e 51 da Lei nº 4.131/1962, que estabeleciam, respectivamente, vedações ou restrições, aos bancos estrangeiros autorizados a funcionar no Brasil, equivalentes às previstas na legislação vigente nos locais em que os bancos brasileiros desejam se estabelecer e a vedação aos bancos estrangeiros da aquisição de mais de 30% das ações com direito a voto de bancos nacionais.
Definição de IED	Favorece a adesão ao instrumento Recommendation of the Council on the OECD Benchmark Definition of Foreign Direct Investment.
Investimentos e empréstimos no exterior por parte de instituições financeiras no Brasil	Art. 15: as instituições financeiras e as demais instituições autorizadas a funcionar pelo BCB, observadas as atividades que lhes são permitidas pela legislação, poderão alocar, investir e destinar para operação de crédito e de financiamento, no país e no exterior, os recursos captados no país e no exterior, observados os requisitos regulatórios e prudenciais estabelecidos pelo CMN e pelo BCB.
Pagamento de juros	Possibilidade do fim da restrição a pagar juros de financiamento de importação sem o ingresso do bem.
Disponibilidade no exterior de exportadores	Fim da restrição para livre uso dessas divisas por parte dos exportadores.
Depósito para domiciliados no exterior	Fim de restrição ao uso de depósito de domiciliados no exterior.
<i>Royalties</i>	Fim de restrição para remessas para pagamentos de <i>royalties</i> e patentes.

Fonte: BCB, 2022

Esse conjunto de mudanças credenciou o Brasil a ampliar os benefícios advindos da adesão aos códigos. O principal resultado do referido processo foi a aprovação pelo Conselho da OCDE da adesão do Brasil aos dois códigos. O convite à adesão foi formalizado por carta de 10 de maio de 2022, mas, para a consumação do ato, deve ocorrer a ratificação pelo Congresso Nacional. Em uma eventual ratificação parcial, em que o Brasil se comprometa a adotar uma medida liberalizante necessária em um determinado período de tempo, o país será submetido ao exame do Comitê de Investimento da OCDE, órgão responsável pela interpretação e implementação dos dois códigos e que desempenha o papel central de monitorar o cumprimento das obrigações neles previstas.

6 EXAMINANDO O ARGUMENTO DE QUE A ADESÃO AOS CÓDIGOS PODERIA DESENCADear CRISES FINANCEIRAS NO BRASIL

Há anos debate-se no Brasil se a adesão do país à OCDE e, em particular, a adesão aos códigos, imporia limites à atuação das autoridades frente a crises financeiras. Discute-se, ainda, qual seria o papel do FMI e o da OCDE nessas crises. Essa questão não é nova e foi objeto de uma força-tarefa em 2015 envolvendo as duas organizações.

O debate sobre a política do FMI concernente à gestão de fluxos financeiros transfronteiriços tem sido acentuado ao longo dos anos, e voltou recentemente a ser objeto de críticas, como apontado por Stiglitz e Ostry (2022). Um dos pontos levantados é que a política atualmente defendida pelo FMI amplia as circunstâncias sob as quais os países podem restringir entradas de capital, mas ainda limita a atuação dos países e falha em lidar com a miríade de contextos do mundo real em que a orientação oferecida pela instituição é, ou não, apropriada. Assim, para os autores, embora os fluxos de capital voláteis representem um desafio contínuo para muitas economias emergentes e em desenvolvimento, a política do FMI reduz as opções dos países para alcançar seus objetivos sociais e pode, em última análise, tornar a economia global menos estável.

O papel do FMI e da OCDE como possíveis fomentadores das crises financeiras enfrentadas por diversos países, como a Coreia do Sul nos anos 1990, até hoje é objeto de debates. Mais especificamente, discute-se se a adesão da Coreia do Sul à OCDE, particularmente sua adesão aos códigos de liberalização financeira, não teria afetado sua capacidade de enfrentamento da crise.

Naquele período, o FMI defendia a liberalização integral da conta de capital. Concomitantemente, a partir da década de 1990, o governo sul-coreano começou a reduzir seu controle sobre o setor financeiro. Durante o governo que teve início em 1993, o processo de liberalização foi fortemente impulsionado e apresentou a peculiaridade de ter lógica oposta à usual: houve inicialmente a liberalização dos capitais de curto prazo acompanhada de manutenção de restrições ao IED. As razões da adoção de tal caminho de liberalização são explicadas por Chang, Park e Yoo (1998, p. 739): os tomadores de crédito de curto prazo não eram obrigados a fornecer informações detalhadas e a obter permissão do Ministério das Finanças e da Economia. Bancos sul-coreanos tomaram recursos de curto prazo no exterior e os repassaram a longo prazo para os *chaebols*, os grandes conglomerados industriais do país. Conforme esclarecem Chang, Park e (1998, p. 738), a proporção da dívida de curto prazo (definida como dívida com menos de um ano de vencimento) na dívida total aumentou de 43,7% em 1993 para 58,3% no final de 1996. No período de 1996 a 1998, metade dos trinta maiores *chaebols* foi à falência ou esteve perto dela.

Para esclarecer o debate, em 2015 foi criada uma força-tarefa envolvendo FMI e OCDE, a qual, desde então, vem desenvolvendo discussões sobre a questão. A OCDE tem procurado refutar as críticas formuladas, baseando seus argumentos a partir do esclarecimento do *modus operandi* dos códigos. Com o intuito de mostrar que os códigos não são uma regulação absolutamente rígida, a OCDE apresentou sua perspectiva de que não existe uma presunção de que a liberalização plena seja um objetivo adequado para todos os países e em todas as circunstâncias. Para a organização, os códigos oferecem aos países mecanismo para sinalizarem prontidão e disposição para se comprometerem com a liberalização progressiva e a abertura, dentro de uma estrutura de mútua prestação de contas, diálogo e transparência (OECD, 2015, p. 5). Conforme a OCDE, a experiência de mais de cinquenta anos com a implementação dos códigos não revela um conflito com a necessidade de regular mercados financeiros e instituições (OECD, 2015, p. 5). Os aderentes são países que concordaram em se comprometer mutuamente com a liberalização progressiva de uma lista de operações entre residentes e não residentes, sujeita à possibilidade de fazer reservas e invocar cláusulas derogatórias em momentos de dificuldades financeiras ou no balanço de pagamentos (OECD, 2015, p. 3). Países em diferentes níveis de desenvolvimento já aderiram aos códigos.

O FMI, por sua vez, apresenta uma perspectiva complementar à da OCDE. Na realidade, são duas instituições com mandatos distintos. Conforme reconhecido pela OCDE, MMPs têm o intuito de fortalecer a resiliência do sistema financeiro a choques, por meio do enfrentamento de riscos sistêmicos, e estão inseridas no escopo de regulação do FMI. Cabem às autoridades macroprudenciais monitorar o sistema financeiro, identificando riscos e vulnerabilidades, e adotar medidas para garantir a estabilidade financeira.¹³ Medidas de liberalização de capitais como as propostas pela OCDE não devem ser confundidas com MMPs, como as defendidas pelo FMI. Duran e Steinberg (2021, p. 290) entendem que as políticas de natureza macroprudencial configuram-se como mecanismos relevantes, destinados a enfrentar episódios extremos de fluxos de capital, visando à promoção da estabilidade financeira. São distintas, portanto, de medidas de liberalização.

Mais recentemente, com a revisão de sua Visão Institucional (VI) sobre a Liberalização e Gestão de Fluxos de Capital, de março de 2022, o FMI passou a considerar cabível a adoção de uma regulação macroprudencial preventiva, a partir da perspectiva de que não é ponderado aguardar que os desequilíbrios financeiros alcancem um ponto crítico antes de ser feito algo a respeito. Essa regulação pode ser aplicada a desequilíbrios gerados por *hot money* do exterior e pelos excessivos empréstimos externos captados por entidades nacionais.

Stiglitz e Ostry (2022), por sua vez, entendem que a desconfiança gerada pelo controle do fluxo de saídas pode ser enfrentada por meio da adoção de regras do jogo que são claras e conhecidas de antemão. No entendimento dos autores, cabe ao FMI avaliar se os controles de fluxo são necessários, com um desenho que possa ser aperfeiçoado. Eles apresentam como exemplo uma política pré-anunciada para tributar saídas de capital de curto prazo – mas não fluxos de longa duração – e impor controles mais amplos que, em caso de crise, poderia, em última análise, aumentar a estabilidade macroeconômica e, nesse sentido, tornar o investimento estrangeiro mais atraente. Em casos recentes, como aquele que desembocou no empréstimo realizado pelo FMI para a Argentina durante o governo Macri, os autores entendem que parece claro, inclusive para o FMI, que controles de saída de capital seriam desejáveis na medida em que, na ausência de tais controles, o FMI estava simplesmente

13. Disponível em: <https://www.ecb.europa.eu/pub/financial-stability/macprudential-measures/html/index.en.html#:~:text=Macroprudential%20measures%20aim%20to%20increase,measures%20to%20ensure%20financial%20stability>.

permitindo que os investidores internacionais retirassem seu dinheiro do país, deixando a Argentina com uma elevada dívida e sem condições de reagir. Em situações como essa, entendem Stiglitz e Ostry (2022) que o FMI deveria considerar não apenas permitir controles sobre as saídas de capital mas também insistir na imposição deles.

Analisando-se os documentos do FMI e da OCDE elaborados a partir de 2015, sobre o papel de cada uma dessas instituições no enfrentamento de crises financeiras, nota-se que a possível sobreposição entre MMPs e regras de liberalização de fluxos de capitais não se verifica. Em 2019, em uma revisão dos códigos a OCDE consolidou o entendimento de que medidas destinadas à gestão macroprudencial do mercado financeiro e que restringem operações financeiras estão excluídas de seu campo de aplicação. Embora uma medida macroprudencial possa eventualmente incidir sobre fluxos de capital e serviços, não será abrangida se não tiver influência sobre o cumprimento dos compromissos de liberalização dos códigos, os quais dizem respeito ao tratamento não discriminatório das operações entre residentes e não residentes.

Duran e Steinberg (2021, p. 286) consideram que, no que se refere ao movimento de capitais, o mandato global do FMI é mais limitado comparativamente a seu papel na regulação das transações correntes internacionais e de pagamento. O convênio constitutivo do fundo, em vigor desde 1945, permite que Estados detenham o controle sobre o fluxo internacional de capitais. Os referidos autores entendem também que, apesar das sucessivas alterações, o tratado manteve sua estrutura original no que se refere às obrigações relativas a fluxos de capitais, na medida em que, conforme prevê seu artigo VI, os membros podem exercer os controles necessários para regular os movimentos internacionais de capital, ou seja, aqueles relativos à conta capital e financeira. Contudo, apesar de não exercer historicamente jurisdição sobre a conta capital, o FMI incorporou a ideia de liberalização dos fluxos de capital e passou a recomendá-la aos países-membros.

Em uma abordagem semelhante à da OCDE, o FMI entende que fluxos de capital podem ter benefícios substanciais para os países, aumentando a eficiência, promovendo a competitividade do setor financeiro e facilitando maior investimento produtivo e suavização do consumo. Contudo, não há presunção de que a liberalização total seja uma meta apropriada para todos os países em todos os momentos, uma vez que precisa ser algo bem planejado, programado e sequenciado, para garantir que seus benefícios superem os custos, e pode ter efeitos domésticos e multilaterais significativos (IMF, 2012, p. 1). Nas circunstâncias em que os fluxos de capitais voláteis podem dar lugar a riscos de instabilidade financeira e macroeconômica, medidas restritivas aplicáveis sobre o fluxo de capitais fazem parte do conjunto de ferramentas, e seu uso pode ser apropriado sob certas condições, mas não devem substituir o necessário ajuste macroeconômico (IMF, 2012, p. 16).

Ao adentrar as minúcias da liberalização de capitais, é perceptível que os mandatos do FMI e da OCDE são complementares. A natureza vinculante dos códigos não impede que os países adotem medidas regulatórias apropriadas, incluindo aquelas que podem ser recomendadas pelo corpo técnico do FMI, de acordo com as orientações definidas na VI do fundo ou em seu documento sobre aspectos-chave da política macroprudencial (OECD, 2015, p. 5). O documento, introduzido em 2012, no contexto do pós-crise de 2008, considera taxativamente que controles cambiais podem ser ferramentas legítimas para responder a situações de excessiva volatilidade financeira. Cabe salientar, contudo, que o FMI aplica sua visão sobre liberalização e gestão do fluxo de capital para fornecer aconselhamento e avaliações quando necessário para supervisão, mas a VI não altera os direitos e

obrigações dos membros do fundo sob os artigos do Acordo do FMI ou outros acordos internacionais (OECD, 2015, p. 3). Entre os direitos previstos nos referidos artigos, cabe salientar que os membros têm ampla margem de manobra na implantação de controles de capital, sob a condição de que tais políticas não prejudiquem outros países como ocorre em políticas *beggar-thy-neighbor*, ou seja, uma política econômica que gera benefícios para o país que a implementa, enquanto provoca prejuízos aos vizinhos ou parceiros comerciais desse país.

Duran e Steinberg (2021, p. 289) esclarecem que a novidade trazida pela VI é que o gerenciamento de fluxos requer uma política pública ativa. Para que os riscos sejam devidamente tratados, a VI apresenta uma moldura macroeconômica para a criação de políticas nacionais para gerir os fluxos de capital. O corpo técnico do fundo implementa a visão quando da análise de políticas entendidas como macrorrelevantes, sobretudo nas seguintes situações: i) elaboração de relatórios referentes às missões periódicas do art. IV;¹⁴ ii) estabelecimento de condicionalidades políticas ao apoio financeiro da instituição em situações de crise; e iii) oferecimento de assistência técnica, quando requerida por países-membros.

O quadro 4 esclarece a distinção entre as medidas de fluxo de capitais (MFC) e as MMPs, explicita a existência de MMPs com efeito de MFC, e indica as instituições envolvidas em sua aplicação.

QUADRO 4

Escopo de atuação da OCDE e do FMI

Tipo de medida	Função	Cobertura pelo FMI	Cobertura pelos códigos da OCDE
MFC	Limitar fluxos de capital	Sim	Sim, parcialmente
MMP	Limitar o acúmulo de um risco financeiro sistêmico	Sim	Não
MMP com o efeito de uma MFC		Sim	Sim, parcialmente

Fonte: OCDE; FMI.

Elaboração dos autores.

7 CONCLUSÃO

Com este artigo procurou-se examinar os objetivos da adesão a dois instrumentos básicos da OCDE – o CLCM e o CLCIO – no âmbito do processo mais amplo de acesso do Brasil à organização. Adicionalmente, buscou-se levantar alguns argumentos favoráveis e outros contrários à adesão de países emergentes a tais códigos, dentro do contexto de liberalização financeira defendido pela OCDE.

Os benefícios alegados da adesão aos códigos dizem respeito i) à convergência às melhores práticas e regras de governança econômica desenvolvidas pela OCDE; à consolidação de uma agenda de aprimoramento institucional que o país deve seguir para a melhoria do ambiente de negócios e o aumento da produtividade da economia nacional; ao aperfeiçoamento do marco regulatório brasileiro; à preservação do espaço regulatório nacional; e à obtenção de voz e voto na organização.

Em seu caminho no sentido da adesão aos códigos, o Brasil estruturou um roteiro, identificou normas e práticas a serem aprimoradas, bem como o grau de adequação de seu arcabouço regulatório

14. Segundo esse artigo, cada membro compromete-se a colaborar com o fundo e outros membros para assegurar arranjos cambiais ordenados e promover um sistema estável de taxas de câmbio.

e de práticas aos itens dos dois códigos, buscou conhecer a experiência de países que já aderiram a esses códigos e realizou mudanças legais e infralegais. O passo final, de aceitar ou não o convite formulado ao país pela OCDE em maio de 2022, está nas mãos do Congresso Nacional.

Neste artigo examinou-se também como evoluiu o debate, sustentado por argumentos de vários economistas, sobre se a adesão aos códigos impediria a adoção de medidas de defesa quando do desencadeamento de crises financeiras. Realizou-se ainda uma análise dos documentos da OCDE e do FMI, principalmente a partir de 2015, quando foi criada uma força-tarefa para debater o papel de cada instituição em crises financeiras passadas.

Em seus documentos, a OCDE deixa claro que não existe presunção de que a liberalização plena seja objetivo adequado para todos os países e em todas as condições. Já o FMI evidencia que tem atuação própria e complementar à perspectiva da OCDE, abrangendo a aplicação de MMPs que permitem enfrentar episódios extremos de fluxos de capital, com o objetivo de promover a estabilidade financeira de seus membros. Em síntese, as atuações do FMI e da OCDE não podem ser confundidas; são complementares, não se sobrepondo com relação às regras de liberalização de fluxos de capitais.

O processo de adesão do Brasil aos dois códigos ilustra algumas questões importantes. O debate revela a necessidade de que as ações a serem tomadas devem ser planejadas e devem ser inseridas em uma sequência pré-determinada. No caso do Brasil, o processo para a adequação aos códigos evidencia os cuidados tomados. Isso está presente na estruturação inicial do roteiro, a qual se seguiram a identificação de normas e práticas a serem aperfeiçoadas, o conhecimento da experiência de países que já aderiram, a coordenação das ações dos diversos atores envolvidos e a negociação da adesão.

O conhecimento das experiências de países que acederam mais recentemente à OCDE, como Chile, Colômbia, Letônia e Lituânia, mostrou que não há uma regra única aplicável a todos os países. Os reguladores nacionais desempenham um papel central, o qual é perceptível na evolução regulatória no processo de adesão do Brasil aos códigos e no sentido da convergência às melhores práticas mundiais sistematizadas pela OCDE. A coordenação entre diferentes órgãos foi seguida, com a atuação conjunta do BCB, órgãos do Ministério da Fazenda e do MRE nas missões técnicas e propostas de novas regulações. A meta foi a convergência do Brasil aos códigos de liberalização financeira da OCDE.

A questão do papel do FMI e da OCDE em relação às MFC e às MPMs é um tema ainda em progresso. Conforme documentos publicados pelo FMI e pela OCDE a partir de 2015, os países, ao convergirem aos princípios da OCDE, não enfrentam riscos de perderem graus de liberdade no enfrentamento de crises financeiras porque podem utilizar os instrumentos previstos pelo FMI e assim preservar a estabilidade monetária, financeira e econômica. A OCDE resguarda, a cada membro, margem de manobra para a adesão, na medida em que, a depender do estado de desenvolvimento de sua economia, infraestrutura e mercados financeiros, cada país tem necessidades, preocupações e possibilidades individuais quando se trata de abrir seus mercados ao livre fluxo de capitais e serviços (OECD, 2023, p. 7).

Em síntese, embora os eventuais custos e benefícios de uma adesão ao CLMC e ao CLCIO ainda possam ser objeto de discussão, não se deve subestimar o papel que o engajamento ao quadro regulatório da OCDE possa desempenhar na busca por melhores e mais eficientes políticas públicas em um país com as carências e os desníveis econômicos como o Brasil. Além disso, o papel que

a OCDE está assumindo na governança econômica atual, inclusive no G20, não pode passar despercebido no país. As perguntas que devem ser feitas são óbvias. Pode o Brasil ficar fora da OCDE? E, simetricamente, pode a OCDE ser relevante sem a presença do Brasil?

REFERÊNCIAS

BRASIL assina acordo de cooperação com a OCDE. **G1**, 4 jun. 2015. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2015/06/brasil-assina-acordo-de-cooperacao-com-ocde.html>. Acesso em: 30 mar. 2023.

BRASIL. Casa Civil. Conselho Brasil-OCDE. **Estratégia de governo para a preparação e acompanhamento do processo de adesão do Brasil à OCDE**. Brasília: Casa Civil, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/ocde/sobre-a-ocde-1/2021-03-31___politica_de_comunicacao.pdf. Acesso em: 25 fev. 2023.

CHANG, Ha-Joon; PARK, Hong-Jae; YOO, Chul Gye. Interpreting the Korean crisis: financial liberalization, industrial policy and corporate governance. **Cambridge Journal of Economics**, v. 22, n. 6, p. 735-746, 1998.

CNI – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Monitoramento da adesão do Brasil aos instrumentos da OCDE**. Disponível em: <https://www.portaldaindustria.com.br/cni/canais/assuntos-internacionais/o-que-fazemos/temas-prioritarios/acordos-comerciais/ocde-e-a-industria-brasileira/>. Acesso em: 26 fev. 2023.

CNI – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **O Brasil e os códigos de liberalização da OCDE**. Brasília: CNI, 2020.

DURAN, Camila Villard; STEINBERG, Daniel Fideles. Liberalização do movimento de capitais e os desafios jurídicos e monetários para o Brasil integrar a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Revista Tempo do Mundo**, n. 25, p. 273-301, 2021.

ESTRELA, Márcio Antônio. Adesão do Brasil aos Códigos de Liberalização da OCDE. **YouTube**, 24 jun. 2022. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=fGSuk8uUHdc>. Acesso em: 26 fev. 2023.

_____. Desmistificando a adesão do Brasil aos “Códigos de Liberalização da OCDE”. **LinkedIn**, 28 nov. 2023. Disponível em: <https://www.linkedin.com/pulse/desmistificando-ades%25C3%25A3o-do-brasil-aos-c%25C3%25B3digos-de-da-ocde-estrela-xk94f>. Acesso em: 30 nov. 2023.

IMF – INTERNATIONAL MONETARY FUND. **The liberalization and management of capital flows: an institutional view**. Washington: IMF, 2012. Disponível em: <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2012/111412.pdf>. Acesso em: 4 jan. 2023.

KESSLER, Timothy. A quebra do peso mexicano: causas, consequências e recuperação. **Revista de Economia Política**, v. 21, n. 3, p. 489-513, 2001.

NANTO, Dick. **The 1997-98 Asian financial crisis**. Washington: CRS, 1998. (CRS Reports). Disponível em: <https://sgp.fas.org/crs/row/crs-asia2.htm>. Acesso em: 23 dez. 2022.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **OECD Codes of Liberalisation of capital movements and of current invisible operations: user's guide**. Paris: OECD, 2003. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264199958-sum-pt.pdf?expires=1679239200&id=id&accname=guest&checksum=1A519D2F774ECFCB13637DFFB2EBE991>. Acesso em: 19 jan. 2023.

_____. **The OECD's approach to capital flow management**: measures used with a macro-prudential intent. Report to G20 finance ministers. Washington: OECD, 2015. Disponível em: <https://www.oecd.org/investment/G20-OECD-Code-Report-2015.pdf>. Acesso em: 24 dez. 2022.

_____. **OECD Codes of Liberalisation:** user's guide. Paris: OECD, 2023. Disponível em: <https://www.oecd.org/investment/investment-policy/OECD-Codes-of-Liberalisation-Users-Guide.pdf>. Acesso em: 3 mar. 2023.

STIGLITZ, Joseph; OSTRY, Jonathan. The IMF is still behind the times on capital controls. **Project Syndicate**, May 16, 2022. Disponível em: <https://www.project-syndicate.org/commentary/imf-revised-capital-control-framework-still-flawed-by-joseph-e-stiglitz-and-jonathan-d-ostry-2022-05?barrier=accesspaylog>. Acesso em: 6 jan. 2023.

THORSTENSEN, Vera; GULLO, Marcelly Fuzaro. **OCDE e os códigos de capitais e intangíveis:** Código de Liberalização de Movimento de Capitais e Código de Operações Correntes Intangíveis. São Paulo: FGV, 2019. (Working Paper, n. 499). Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/27353/TD%20499%20-%20CCGI_13%20-%20ALTERA%c3%87%c3%83O.pdf?sequence=5&isAllowed=y. Acesso em: 4 fev. 2023.

IMPORTÂNCIA DAS EXPORTAÇÕES PARA AS EMPRESAS INDUSTRIAIS BRASILEIRAS¹

Eduardo Augusto Guimarães²

SINOPSE

Este estudo examina a importância das exportações para as empresas industriais brasileiras no período 2008-2018, tendo como referência os seus coeficientes de exportação – a razão entre o valor de suas exportações e suas receitas. O estudo utiliza informações não divulgadas da Pesquisa Industrial Anual (PIA) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Os resultados, detalhados por setores – divisões e grupos da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) 2.0, do IBGE –, contemplam também a diferenciação intrassetorial do desempenho das empresas nas divisões e nos grupos industriais. O coeficiente de exportação da indústria de transformação experimentou queda entre 2008 e 2014, e recuperação no período seguinte. Os coeficientes relativos aos diversos setores industriais são diferenciados segundo segmentação que reflete a natureza da produção dos setores – entre os setores que apresentam coeficientes mais elevados, predominam os fabricantes de bens intermediários, particularmente os associados à transformação de matérias-primas agrícolas e minerais. O estudo indica ainda que os setores com coeficientes de exportação mais elevados recorrem pouco aos insumos importados – vale dizer, os setores mais integrados a jusante em cadeias globais de valor são menos integrados a montante.

Palavras-chave: exportações; coeficiente de exportação; cadeias globais de valor.

ABSTRACT

This article assesses the importance of exports for Brazilian manufacturing firms over the period 2008-2018, taking the export coefficients – that is, the ratio of the value of these companies' exports to their respective revenues – as a reference. The study employs undisclosed information from the Annual Industrial Survey (PIA) carried out by Brazil's statistical office (IBGE). The results are detailed by sectors – divisions and groups of the national classification of economic activities (CNAE) 2.0. At the aggregated level, manufacturing's export coefficient dropped between 2008 and 2014, but recovered in the following period. At a more disaggregated level, export coefficients reflect the nature of the production of the various sectors – producers of intermediate goods are prevalent among the sectors with higher coefficients, especially the ones associated with the processing of agricultural and mineral raw materials. The study also indicates that sectors with higher export coefficients make little use of imported inputs – that is, when it comes to integration to global value chains, sectors that are more integrated downstream are less integrated upstream.

Keywords: exports; export coefficient; global value chains.

JEL: F14; O14.

Artigo recebido em 1/6/2023 e aprovado em 18/7/2023.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bepi36art4>

1. Este artigo incorpora, de forma resumida, parte de Guimarães, E. A. *Importância dos fluxos de comércio exterior para as empresas industriais brasileiras*. Brasília; Rio de Janeiro: Ipea; Cepal, 2023. (Texto para Discussão, n. 2845).

2. Doutor em economia pela Universidade de Londres; e professor titular do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ). E-mail: eaaguimaraes@gmail.com.

1 INTRODUÇÃO

Este artigo examina a importância das exportações para as empresas industriais brasileiras, tendo como indicador o seu coeficiente de exportação – razão entre o valor das exportações e a receita da empresa. O escopo do artigo e as estimativas de coeficientes de exportação apresentadas diferem, pelo seu foco nas empresas, de outros estudos que também examinaram a participação das exportações na destinação da produção industrial do país, bem como dos coeficientes calculados pela Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (Funcex) e dos divulgados com certa regularidade pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), os quais têm como referência agregados relativos à indústria de transformação e aos seus setores.

O escopo desses trabalhos esteve limitado pela disponibilidade de dados. Os fluxos de comércio exterior e da produção industrial são computados por instituições diferentes – a Secretaria de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (Secex/MDIC) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) –, ambas ciosas da preservação do sigilo estatístico. Isto inviabiliza, na prática, que esses fluxos sejam contrapostos em nível de empresa e, portanto, que se identifique o desempenho individual das empresas.

Este trabalho, contudo, supera esse limite, recorrendo a um quesito da Pesquisa Industrial Anual (PIA) do IBGE, cujos resultados são utilizados por este instituto em suas pesquisas, embora não sejam divulgados em suas publicações. Tal quesito indaga o destino geográfico das vendas das empresas pesquisadas, possibilitando, assim, estimar os respectivos coeficientes de exportação.

Além disso, outro quesito não divulgado da PIA – a procedência de matérias-primas, materiais auxiliares e componentes – indica as porcentagens das compras nacionais e estrangeiras da empresa, o que permite uma avaliação da inserção da empresa exportadora também a montante em cadeias globais de valor.

2 O COEFICIENTE DE EXPORTAÇÃO DA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO³

Como citado na introdução, este trabalho tem como referência tabulação especial da PIA do IBGE no período 2008-2018 que apresenta os coeficientes de exportação, os coeficientes de insumos importados e os valores das variáveis associadas das empresas investigadas. A tabulação compreende a totalidade das empresas da indústria de transformação com trinta ou mais pessoas ocupadas e/ou com receita bruta proveniente das vendas de produtos e serviços industriais superior a determinado valor no ano anterior ao de referência da pesquisa (R\$ 15,1 milhões na PIA 2018). Esse estrato compreendia, em 2018, 32,2 mil empresas, correspondentes a 10% do total de empresas da indústria de transformação, e respondia por 94% da receita líquida (RL) de vendas dessa indústria.

A participação das exportações no faturamento das empresas industriais brasileiras foi estimada pelo seu coeficiente de exportação – razão entre o valor das receitas das exportações (RXs) e o valor das RLs de vendas da indústria.⁴

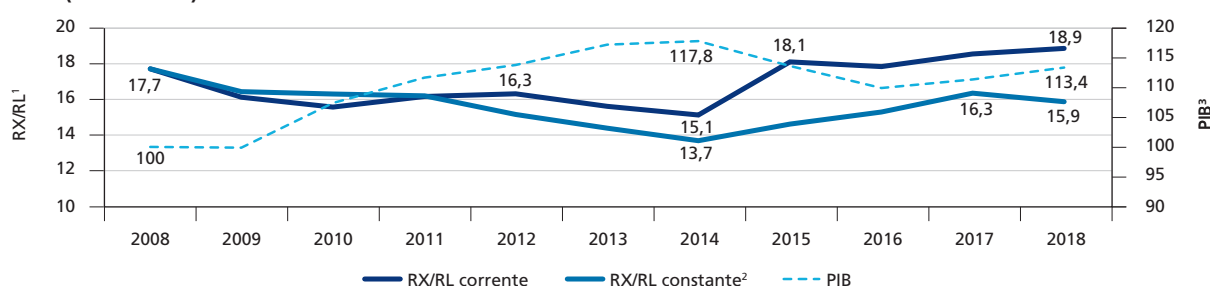
3. Para questões metodológicas associadas aos resultados apresentados, ver Guimarães, E. A. *Importância dos fluxos de comércio exterior para as empresas industriais brasileiras*. Brasília; Rio de Janeiro: Ipea; Cepal, 2023. (Texto para Discussão, n. 2845).

4. O valor das receitas das exportações refere-se apenas às exportações diretas da empresa.

O gráfico 1 apresenta as evoluções dos coeficientes de exportação da indústria de transformação a preços correntes e a preços constantes, evidenciando uma queda expressiva do coeficiente entre 2008 e 2014, e alguma recuperação no período seguinte. Essa trajetória é comum às séries de valores correntes e constantes, que diferem, no entanto, quanto à amplitude dessas oscilações. O coeficiente de exportação a preços correntes apresenta um declínio mais suave – queda de 2,6 pontos percentuais (p.p.) entre 2008 e 2014 – e uma recuperação mais forte no período seguinte, no qual o coeficiente de exportação supera o de 2008 já em 2015 e alcança o valor de 18,9% em 2018. O declínio do coeficiente de exportação a preços constantes entre 2008 e 2014 é mais acentuado (4,0 p.p.) e a recuperação no período subsequente é apenas parcial, atingindo apenas 16,3% em 2017 e caindo para 15,9% em 2018, porcentagens inferiores à observada em 2008.

GRÁFICO 1

Evolução do coeficiente de exportação da indústria de transformação a preços correntes e constantes (2008-2018)



	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
RX/RL corrente	17,7	16,1	15,6	16,2	16,3	15,6	15,1	18,1	17,8	18,6	18,9
RX/RL constante¹	17,7	16,4	16,3	16,2	15,2	14,4	13,7	14,6	15,3	16,3	15,9

Fonte: Tabulação especial da PIA/IBGE.

Elaboração do autor.

Notas: ¹ Em %.

² Os valores constantes correspondem a preços e à taxa de câmbio de 2008.

³ Em número-índice (2008 = 100).

Obs.: PIB – produto interno bruto.

Esse trabalho não pretendeu examinar os fatores determinantes da evolução do coeficiente de exportação da indústria. É possível, no entanto, observar algumas indicações nesse sentido.

- O coeficiente de exportação a preços constantes apresenta uma trajetória inversa à do PIB real, crescendo até 2014 e declinando no período seguinte.
- No tocante ao efeito das variações dos preços relevantes e da taxa de câmbio sobre o valor das exportações e sobre os coeficientes de exportação, apenas a correlação entre o índice de preço em dólares das exportações e a RX é elevada e de sinal esperado em 2018 (0,7310).⁵
- No tocante ao comportamento da estrutura setorial da indústria, o confronto da série dos coeficientes de exportação efetivamente observados (A) com a série recalculada considerando-se a estrutura da RL de vendas da indústria registradas em 2008 como estável em todo o período (B) indica que a evolução da estrutura setorial não afetou o coeficiente agregado da indústria (tabela 1).

5. Índice de Preços das Exportações Brasileiras – Bens Intermediários, calculado pela Funcex.

TABELA 1

Coefficientes de exportação: série a preços correntes efetivamente observados e série recalculada com a estrutura da RL de vendas da indústria registradas em 2008 (2008-2018)
(Em %)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
RX/RL observado (A)	17,7	16,1	15,6	16,2	16,3	15,6	15,1	18,1	17,8	18,6	18,9
RX/RL recalculado (B)	17,7	16,3	15,8	16,4	16,3	15,9	15,2	18,0	17,8	18,5	18,7

Fonte: Tabulação especial da PIA/IBGE.

Elaboração do autor.

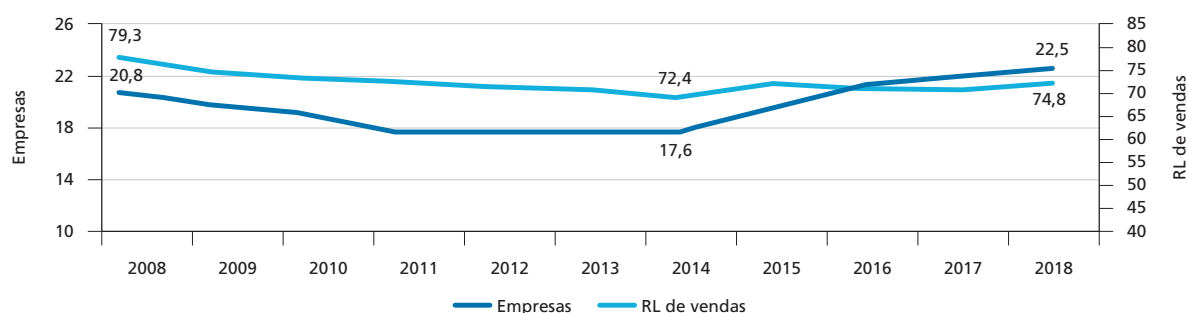
3 AS EMPRESAS INDUSTRIAIS EXPORTADORAS

As empresas industriais brasileiras que exportaram em 2018 correspondem a 22,5% das empresas tabuladas, e respondem por 74,8% da RL de vendas da indústria de transformação. Essas empresas exportadoras (coeficiente de exportação maior do que zero) são de porte significativamente superior ao das empresas não exportadoras (coeficiente igual a zero): as médias das RLs de vendas dessas empresas em 2018 foram, respectivamente, R\$ 271 milhões e R\$ 30 milhões.

O gráfico 2 indica que a porcentagem de empresas exportadoras no total das empresas da indústria de transformação diminuiu até 2014, mas se recupera a partir desse ano. No caso da participação das empresas exportadoras na RL de vendas da indústria, o declínio até 2014 é seguido, no restante do período, de uma pequena recuperação (2,4 p.p.) que não repõe, no entanto, a perda inicial (6,9 p.p.).

GRÁFICO 2

Parcelas do número de empresas e do valor total das RLs de vendas da indústria correspondentes às empresas exportadoras (2008-2018)
(Em %)



	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Número de empresas	7.186	6.979	6.752	6.847	6.886	6.797	6.820	6.962	7.071	7.168	7.241
Peso de empresas exportadoras no total (%)	20,8	19,7	19,0	17,7	17,5	17,7	17,6	19,5	21,4	21,9	22,5
RL de vendas	79,3	76,9	75,7	75,5	74,4	73,9	72,4	74,8	74,1	73,9	74,8

Fonte: Tabulação especial da PIA/IBGE.

Elaboração do autor.

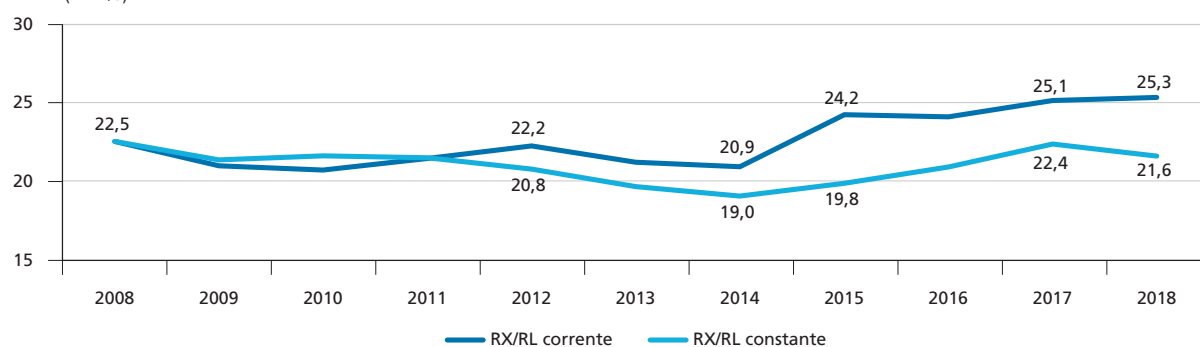
O gráfico 3 apresenta a evolução do coeficiente de exportação das empresas exportadoras a preços correntes e constantes no período 2008-2018. As diferenças entre esses coeficientes e os coeficientes relativos a todas as empresas industriais (gráfico 1) crescem continuamente de 4,8 p.p. nos primeiros anos da série para 6,5 p.p. e 5,7 p.p. (a preços correntes e constantes, respectivamente) em 2018.

Essa evolução reflete o declínio da participação das empresas exportadoras na RL de vendas da indústria de transformação revelado no gráfico 2.

GRÁFICO 3

Evolução do coeficiente de exportação das empresas industriais exportadoras, a preços correntes e constantes (2008-2018)

(Em %)



	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
RX/RL corrente	22,5	21,0	20,7	21,4	22,2	21,2	20,9	24,2	24,1	25,1	25,3
RX/RL constante	22,5	21,3	21,6	21,5	20,8	19,6	19,0	19,8	20,9	22,4	21,6

Fonte: Tabulação especial da PIA/IBGE.

Elaboração do autor.

Obs.: Os valores constantes correspondem a preços e à taxa de câmbio de 2008.

A tabulação especial elaborada pelo IBGE distribui as empresas exportadoras em quatro estratos segundo seus coeficientes de exportação. Os coeficientes de exportação dessas empresas foram aqui classificados como:

- i) coeficientes abaixo da média das empresas exportadoras: inferiores a 25%;
- ii) coeficientes relevantes: maiores ou iguais a 25% e menores que 50%;
- iii) coeficientes elevados: maiores ou iguais a 50% e menores que 75%; e
- iv) coeficientes muito elevados: 75% ou mais.

A tabela 2 apresenta a evolução dessa distribuição das empresas exportadoras segundo esses estratos. Ela indica uma relativa estabilidade das participações dos diversos estratos no número total de empresas, embora com uma flutuação moderada ao longo do período. Indica também um crescimento moderado da participação das empresas com coeficientes de exportação elevados e muito elevados na RL total da indústria – de 8,0% para 8,9% das empresas com coeficientes elevados e de 4,1% para 7,3% no caso das empresas com coeficientes muito elevados. A contrapartida dessa evolução é mais acentuada no caso das empresas com coeficientes de exportação inferiores à média, que caem 2,5 p.p. no período.

Não obstante essa evolução, o porte das empresas exportadoras de coeficientes de exportação muito elevados, medido pela RL de vendas média das empresas dos diversos estratos, embora tenha crescido significativamente ao longo de todo o período, é ainda menor do que o porte médio das empresas dos estratos de coeficientes elevados e relevantes.

TABELA 2

Distribuição do número de empresas e da RL de vendas das empresas exportadoras, segundo estratos de seus coeficientes de exportação, em anos selecionados (2008-2018)

	Número de empresas (unidades)					Número de empresas (%)				
	2008	2010	2014	2016	2018	2008	2010	2014	2016	2018
Muito elevadas	587	388	389	457	511	8,2	5,7	5,7	6,5	7,1
Elevadas	413	333	350	401	400	5,7	4,9	5,1	5,7	5,5
Relevantes	808	670	625	739	755	11,2	9,9	9,2	10,5	10,4
Abaixo da média	5.378	5.361	5.456	5.474	5.575	74,8	79,4	80,0	77,4	77,0
Total	7.186	6.752	6.820	7.071	7.241	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

	RL de vendas (%)					RL de vendas por empresa (R\$ milhões de 2018) ¹				
	2008	2010	2014	2016	2018	2008	2010	2014	2016	2018
Muito elevadas	4,1	4,5	6,4	7,4	7,3	141,3	237,1	369,7	337,2	320,2
Elevadas	8,0	4,8	6,1	7,3	8,9	391,7	290,1	391,3	383,0	496,0
Relevantes	16,4	15,6	14,0	21,2	14,8	410,0	472,4	506,1	600,4	438,0
Abaixo da média	71,5	75,2	73,5	64,1	69,0	268,9	285,0	304,2	244,6	276,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	281,4	301,1	330,9	295,6	308,6

Fonte: Tabulação especial da PIA/IBGE.

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Deflacionados pelo Índice de Preços ao Produtor (IPP) do IBGE.

4 ANÁLISE POR SETORES

4.1 Divisões da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) 2.0

As 24 divisões da indústria de transformação, conforme a CNAE 2.0 do IBGE, foram agrupadas em função de seus coeficientes de exportação (média dos coeficientes das empresas classificadas na divisão) em 2018, caracterizando os conjuntos de divisões (quadro 1) descritos a seguir.

- 1) Coeficientes relevantes (coeficientes de exportação entre 20% e 50%): compreende basicamente bens intermediários não químicos (seis divisões) e bens de capital (duas divisões).
- 2) Coeficientes inferiores à média da indústria, entre as quais se distinguiram:
 - coeficientes próximos à média da indústria (coeficientes entre 10% e 20%): compreende bens intermediários químicos, bens de capital e bens de consumo duráveis; e
 - outros (coeficientes inferiores a 10%): compreendem divisões distribuídas em todas as categorias de uso.

QUADRO 1

Distribuição das divisões da CNAE 2.0 segundo o coeficiente de exportações de suas empresas (2018)

Coeficientes relevantes	Coeficientes inferiores à média da indústria, mas superiores a 10%	Coeficientes inferiores a 10%
Número de divisões: oito	Número de divisões: quatro	Número de divisões: doze
Coefficiente de exportação: 28,6	Coefficiente de exportação: 15,4	Coefficiente de exportação: 6,2
Participação na receita de vendas da indústria: 22,7%	Participação na receita de vendas da indústria: 35,2%	Participação na receita de vendas da indústria: 42,1%

(Continua)

(Continuação)

Coeficientes relevantes	Coeficientes inferiores à média da indústria, mas superiores a 10%	Coeficientes inferiores a 10%
Fumo (44%) – BCND e BI	Veículos automotores (18%) – BCD e BI	Manutenção e instalação de máquinas e equipamentos (9%) – BI
Celulose e papel (40%) – BI	Derivados do petróleo, biocombustíveis (18%) – BI	Produtos de borracha e de material plástico (9%) – BI
Madeira (38%) – BI	Máquinas, aparelhos e materiais elétricos (14%) – BK, BI e BCD	Produtos de minerais não metálicos (9%) – BI
Outros equipamentos de transporte (36%) – BK	Químicos (11%) – BI	Diversos (8%) – BI e BCND
Metalurgia (34%) – BI		Produtos de metal, exceto máquinas e equipamentos (7%) – BI
Máquinas e equipamentos (21%) – BK		Farmoquímicos e farmacêuticos (6%) – BCND
Produtos alimentícios (25%) – BCND e BI		Equipamentos de informática, eletrônicos e ópticos (5%) – BCD e BI
Couros e calçados (21%) – BCND		Móveis (7%) – BCD
		Têxteis (5%) – BI
		Vestuário e acessórios (2%) – BCND
		Bebidas (2%) – BCND
		Impressão e gravações (2%) – BCND e BI

Fonte: Tabulação especial da PIA/IBGE.

Elaboração do autor.

Obs.: 1. Os percentuais entre parênteses indicam os coeficientes de exportação das divisões.

2. As siglas ao lado da designação da divisão indicam a categoria de uso dos bens predominante na divisão, e significam: BK – bens de capital; BI – bens intermediários; BCD – bens de consumo duráveis; e BCND – bens de consumo semiduráveis e não duráveis.

A evolução desses coeficientes médios no período 2008-2018 está indicada na tabela 3.

- O coeficiente de exportação do conjunto de divisões com coeficientes relevantes, após uma ligeira queda inicial, permanece relativamente estável até 2014, apresentando um aumento a partir de então e alcançando 28,6% em 2018 (mais 3,9 p.p.). Destacam-se os aumentos dos coeficientes de celulose e papel, de 15,3 p.p.; e de produtos de madeira, metalurgia, e máquinas e equipamentos, da ordem de 5 p.p. cada.
- O coeficiente de exportação do conjunto de divisões com coeficientes abaixo da média da indústria apresenta uma queda inicial mais prolongada e uma recuperação no período seguinte que apenas restabelece o valor inicial, no caso das divisões com coeficientes próximos à média, e que fica aquém daquele resultado nas outras divisões.

TABELA 3

Coeficientes de exportações das divisões da CNAE 2.0, em anos selecionados (2008-2018)

(Em %)

	2008	2010	2014	2016	2018
Coeficientes relevantes	26,2	23,4	24,7	27,0	28,6
Coeficientes inferiores à média da indústria	12,4	10,7	8,9	10,9	11,8
Próximos da média	15,3	13,9	11,3	13,6	15,4
Outros	7,7	5,9	5,5	7,0	6,2
Indústria de transformação	17,7	15,6	15,1	17,8	18,9

Fonte: Tabulação especial da PIA/IBGE.

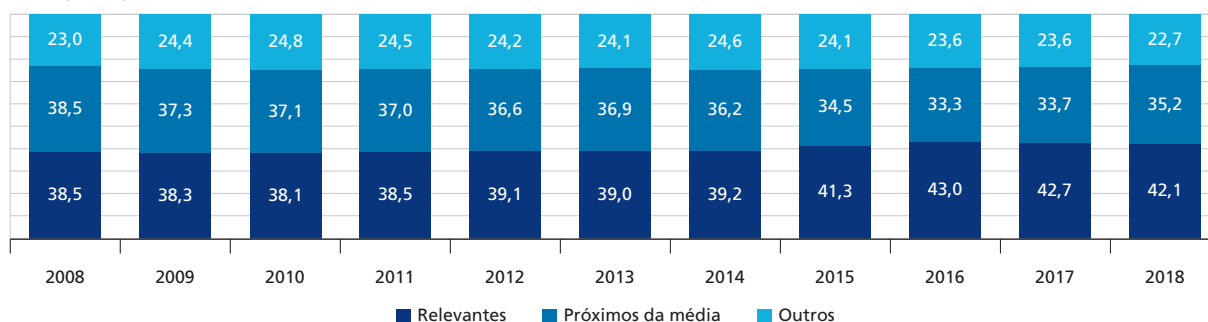
Elaboração do autor.

Esses resultados evidenciam que a trajetória do coeficiente de exportação a preços correntes da indústria de transformação – um suave declínio entre 2008 e 2014 e uma recuperação mais forte no período seguinte, como indicado no gráfico 1 – reflete basicamente a recuperação dos coeficientes das divisões com participações relevantes, em particular das divisões de celulose e papel e, em seguida, de produtos de madeira, metalurgia, e máquinas e equipamentos.

Essa contribuição foi ampliada pelo aumento da participação da RL de vendas das divisões com participações relevantes no valor total da RL de vendas da indústria de transformação (3,6 p.p.), como indicado no gráfico 4. Esse aumento de participação tem como contrapartida o declínio da participação do conjunto das divisões com coeficientes de importação próximos à média (menos 3,3 p.p.) e a estabilidade relativa das outras divisões.

GRÁFICO 4

Participação dos estratos de divisões da CNAE 2.0 no total das RLs de vendas da indústria de transformação (2008-2018)
(Em %)



Fonte: Tabulação especial da PIA/IBGE.
Elaboração do autor.

4.2 Grupos da CNAE 2.0

A tabela 4 apresenta a distribuição, segundo estratos de seus coeficientes de exportação, dos 103 grupos da CNAE que compõem as 24 divisões da indústria de transformação em 2018, bem como a evolução dos coeficientes relativos a esses estratos.

Ao contrário do observado na segmentação setorial em nível mais agregado, apresentada anteriormente, na qual nenhuma das 24 divisões apresenta coeficiente de exportação superior a 50%, nove grupos são enquadrados nos estratos muito elevados (aeronaves e processamento industrial do fumo) e elevados (celulose e outras pastas para fabricação de papel; produção de ferro-gusa e de ferroligas; máquinas e equipamentos de uso na extração mineral e na construção; desdobramento de madeira; equipamento bélico pesado, armas de fogo e munições; curtimento e outras preparações de couro; e óleos e gorduras vegetais e animais).

A tabela 4 indica que os coeficientes do estrato muito elevado apresentam uma queda acentuada entre 2008 e 2014 (-11,4 p.p.) e uma recuperação parcial a partir de então (mais 4,2 p.p. em 2018); os grupos de coeficientes elevados crescem significativamente até 2014 e se estabilizam daí em diante; e os coeficientes do estrato abaixo da média apresentam alguma flutuação sem evidenciar, no entanto, nenhuma tendência definida.

TABELA 4

Coefficientes de exportação dos estratos de grupos da CNAE 2.0, em anos selecionados (2008-2018)

	Número de grupos (unidades)	Coeficientes de exportação (%)				
	2018	2008	2010	2014	2016	2018
Coeficientes muito elevados	2	94,0	85,1	82,6	89,0	86,8
Coeficientes elevados	7	43,1	45,6	53,5	50,6	52,8
Coeficientes relevantes	14	26,5	24,0	25,8	29,0	27,6
Coeficientes abaixo da média	75	9,4	9,0	7,3	8,5	9,2
Coeficientes próximos da média	24	15,1	14,8	11,4	14,0	15,9
Outros grupos	51	4,6	4,4	4,2	4,8	4,3
Indústria de transformação	98	16,2	14,9	14,4	16,9	17,6

Fonte: Tabulação especial da PIA/IBGE.

Elaboração do autor.

Obs.: Os dados relativos a cinco grupos não são disponibilizados por força das normas de sigilo de informações.

As empresas com coeficientes de exportação elevados e muito elevados estão concentradas nos nove grupos classificados nos estratos muito elevado e elevado (25%) e nos catorze grupos do estrato relevante (36%). Não obstante, conforme indicado pela tabela 5, existe um número significativo de 352 empresas com coeficientes muito elevados e elevados nos 75 grupos do estrato abaixo da média. Destacam-se os grupos móveis (39 empresas); calçados (33); manutenção e reparação (18); máquinas e equipamentos de uso geral (17); peças e acessórios para veículos (14); artigos de joalheria, bijuteria (14); e máquinas e equipamentos de uso industrial específico (13).

TABELA 5

Empresas segundo estrato do coeficiente de exportação da empresa versus estrato do coeficiente de exportação do grupo CNAE 2.0 a que pertence (2018)

(Em unidades)

		Coeficientes de exportação dos grupos				Total
		Muito elevado	Elevado	Relevante	Abaixo da média	
Coeficientes de exportação das empresas	Muito elevado	16	132	189	174	511
	Elevado	4	80	138	178	400
	Relevante	2	72	204	477	755
	Abaixo da média	6	133	664	4.772	5.575
	Total	28	417	1.195	5.601	7.241

Fonte: Tabulação especial da PIA/IBGE.

Elaboração do autor.

A tabela 6 apresenta a distribuição dos grupos da CNAE, segundo seus coeficientes de exportação e categorias de uso de seus produtos em 2018. A tabela confirma, de modo geral, os resultados referentes às divisões. Apenas seis grupos de fabricantes de bens intermediários e três de bens de capital têm coeficientes elevados e muito elevados. Por sua vez, nenhum dos grupos de produtores de bens de consumo e de bens intermediários químicos está enquadrado nesses dois estratos.

A tabela 6 detalha ainda a natureza das atividades dos grupos produtores de bens intermediários. Ela indica que, dos catorze grupos classificados nos estratos muito elevados, elevados e relevantes, onze grupos têm suas atividades associadas à transformação de matérias-primas, sendo sete deles referentes a matérias-primas agrícolas, florestais e animais e quatro a matérias-primas minerais.⁶

6. Essa segmentação é própria, mas baseada na Classificação por Grandes Categorias Econômicas (CGCE) do IBGE.

TABELA 6

Distribuição dos grupos CNAE 2.0, segundo seus coeficientes de exportação e categorias de uso de seus produtos (2018)

(Em números absolutos)

	Muito elevado	Elevado	Relevante	Abaixo da média	Total
Bens de capital	1	2	3	7	13
Bens intermediários	1	5	9	42	57
Transformação de matérias-primas agrícolas, florestais e animais	1	4	2	2	9
Transformação de matérias-primas minerais	0	1	3	6	10
Produtos químicos	0	0	3	6	9
Insumos para bens de capital e veículos	0	0	1	11	12
Outros	0	0	0	17	17
Bens de consumo duráveis	0	0	0	6	6
Bens de consumo semiduráveis e não duráveis	0	0	2	20	22
Total	2	7	14	75	98

Fonte: Tabulação especial da PIA/IBGE.

Elaboração do autor.

5 CONCLUSÃO: A INSERÇÃO DAS EMPRESAS EXPORTADORAS NAS CADEIAS GLOBAIS DE VALOR

Os resultados anteriores indicam que, entre os grupos industriais que apresentam maior participação das receitas de exportações nas RLs de vendas de suas empresas, predominam os fabricantes de bens intermediários, particularmente os associados à transformação de matérias-primas agrícolas, florestais e animais e à transformação de matérias-primas minerais (seis grupos *vis-à-vis* três grupos produtores de bens de capital).

Por um lado, esses setores apresentam inserção significativa a montante das cadeias globais de valor. Por outro lado, as características desses setores sugerem também que suas inserções a jusante dessas cadeias devem ser baixas.

O trabalho resumido nesse artigo permite avaliar essa sugestão. O trabalho examina a inserção a jusante das empresas industriais nas cadeias globais de valor, tendo como referência outro quesito da PIA não contemplado nas tabulações divulgadas da pesquisa. Esse quesito investiga as porcentagens das compras de matérias-primas, materiais auxiliares e componentes da empresa, correspondentes a aquisições no mercado e a importações. O coeficiente de insumos importados da empresa constitui o indicador da inserção a jusante da empresa industriais nas cadeias globais de valores utilizado no trabalho.

A tabela 6 apresenta os coeficientes de insumos importados, estimados nesse estudo, dos grupos com coeficientes de exportação muito elevados, elevados e relevantes.⁷

- Apenas um dos cinco fabricantes de bens de capital aí incluídos apresenta coeficiente de insumos importados muito elevado (aeronaves); três outros grupos produtores têm coeficientes de insumos importados relevantes (máquinas e equipamentos de uso na extração mineral e na construção; caminhões e ônibus; e máquinas-ferramenta); e um abaixo da média (equipamento bélico pesado, armas de fogo e munições).

7. No caso do coeficiente de insumos importados, a média dos coeficientes das empresas é 25%, vale dizer, o limite entre estrato de coeficientes abaixo da média e o estrato de coeficientes relevantes é 25% (e não 20% como no coeficiente de exportação).

- Entre os dezoito grupos produtores de bens intermediários, apenas os três fabricantes de produtos químicos têm coeficientes de insumos importados relevantes. Os outros quinze grupos têm coeficientes de insumos importados abaixo da média (menores que 25%), dos quais onze grupos têm coeficiente inferior a 15%.

TABELA 7

Coefficientes de exportação e coeficientes de insumos importados dos grupos com coeficientes de exportação abaixo acima da média (2018)

(Em %)

Nº CNAE	Descrição da atividade	Coefficiente de exportação	Coefficiente de insumos importados	Nº CNAE	Descrição da atividade	Coefficiente de exportação	Coefficiente de insumos importados
Muito elevados				Relevantes			
304	Aeronaves	84	92	103	Conservas de frutas, legumes e outros vegetais	42	7
121	Processamento industrial do fumo	83	3	244	Metalurgia de metais não ferrosos	37	21
Elevados				107	Fabricação e refino de açúcar	35	1
171	Celulose e outras pastas para fabricação de papel	74	10	292	Caminhões e ônibus	34	37
241	Produção de ferro-gusa e de ferroligas	66	5	162	Produtos de madeira e cortiça, exceto móveis	31	10
285	Máquinas e equipamentos de uso na extração mineral e na construção	61	49	242	Siderurgia	28	23
161	Desdobramento de madeira	60	2	284	Máquinas-ferramenta	27	39
255	Equipamento bélico pesado, armas de fogo e munições	56	20	101	Abate e produtos de carne	26	2
151	Curtimento e outras preparações de couro	54	10	239	Aparelhamento de pedras e outros produtos de minerais não metálicos	23	15
104	Óleos e gorduras vegetais e animais	51	3	243	Tubos de aço, exceto tubos sem costura	22	12
				202	Produtos químicos orgânicos	22	37
				209	Produtos e preparados químicos diversos	22	38
				204	Fibras artificiais e sintéticas	22	38
				293	Cabines, carrocerias e reboques para veículos automotores	21	7

Fonte: Tabulação especial da PIA/IBGE.

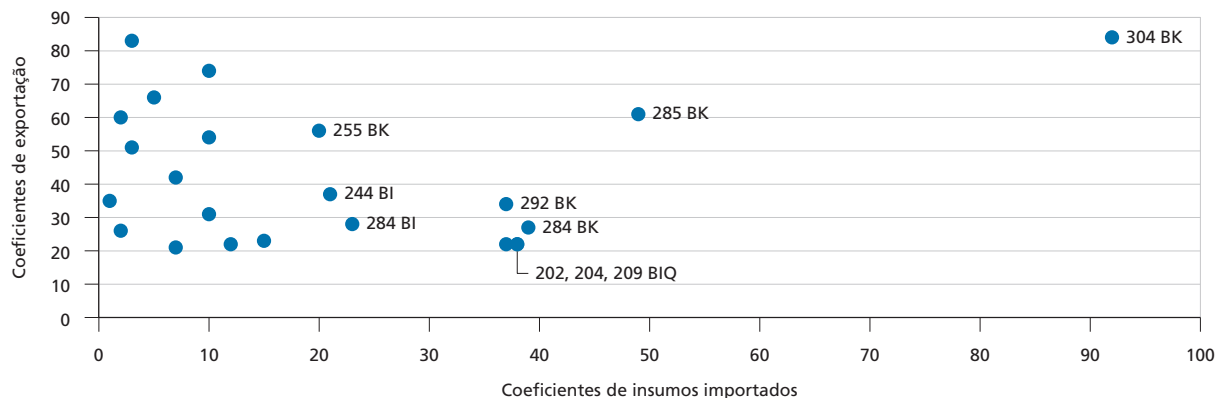
Elaboração do autor.

O gráfico 5 reflete os resultados da tabela 7.

GRÁFICO 5

Coefficientes de exportação versus coeficientes de insumos importados dos grupos CNAE 2.0 com coeficientes de exportação muito elevados, elevados e relevantes (2018)

(Em %)



Fonte: Tabulação especial da PIA/IBGE.

Elaboração do autor.

Obs.: Os números de três dígitos ao lado das bolinhas correspondem ao código CNAE do grupo. As siglas indicam a categoria de uso dos bens predominante no grupo, sendo: BK – bens de capital; BI – bens intermediários; e BIQ – bens intermediários químicos.

O trabalho indica assim que, de modo geral, os setores industriais para os quais as exportações são importantes, mais precisamente que têm coeficientes de exportação elevados e muito elevados, recorrem pouco aos insumos importados – vale dizer, os setores mais integrados a jusante das cadeias globais de valor são menos integrados a montante.

Não é de se esperar que esses setores venham a apresentar, no Brasil, coeficientes de insumos importados significativamente mais elevados e maior integração a montante, notadamente em virtude da proximidade da maioria desses setores das atividades primárias na cadeia da produção.

Cabe registrar que o trabalho aponta também que os setores industriais com coeficiente de insumos importados elevados e muito elevados – e, portanto, com inserção mais significativa a montante das cadeias globais de valor – apresentam, em geral, coeficientes de exportação menos expressivos e, portanto, menor inserção a jusante nessas cadeias.

Não há indícios de que os coeficientes de exportação desses grupos mais integrados a montante venham a crescer significativamente. De fato, o coeficiente de exportação do conjunto desses grupos tem apresentado absoluta estabilidade, em que pesem aumentos significativos desse coeficiente em alguns dos grupos que o compõe.

As exceções essas duas situações são, como se viu no caso das exportações, o grupo aeronaves e o grupo máquinas e equipamentos de uso na extração mineral e na construção, que apresentam uma inserção efetiva a montante e a jusante nas cadeias globais de valor. Esses dois setores constituem, no entanto, casos particulares.

O primeiro grupo está estruturado a partir da estratégia de uma empresa nacional que opera em uma indústria extremamente concentrada e constituída em cadeias globais de valor. A estratégia dessa empresa nacional não é uma opção, mas um requisito para a sobrevivência nesse mercado. O grupo máquinas e equipamentos de uso na extração mineral e na construção é constituído basicamente por subsidiárias de empresas multinacionais, algumas das quais, pelo menos, adotam estratégia de

atuação que atribui à subsidiária brasileira o suprimento ao mercado mundial de determinados itens de sua cesta de produtos.

Vale salientar que a presença de empresas estrangeiras é expressiva nos grupos que produzem bens de capital; bens de consumo duráveis e seus insumos; e produtos químicos, e que apresentam coeficientes de insumos importados elevados e muito elevados, e coeficientes de exportação menos expressivos. Nesse contexto, a evolução do grupo máquinas e equipamentos de uso na extração mineral e na construção no sentido de uma maior atividade a jusante nas cadeias globais de valor depende, em boa medida, das estratégias das empresas multinacionais presentes nesse segmento.

Estes comentários têm como referência a atual configuração da indústria brasileira e o cenário geopolítico e econômico internacional da última década. Transformações nesse cenário podem criar novas oportunidades de articulação com mercados externos. Da mesma forma, mas mais relevante, o engajamento do país nas transformações em curso na economia global, rumo à digitalização e à transição para uma economia de baixa emissão de carbono, pode propiciar modificações naquela configuração e o desenvolvimento de novos segmentos produtivos que resultem em maior inserção nas cadeias globais de valor.

O ENSINO SUPERIOR E O PROCESSO DE TRANSFRONTEIRIZAÇÃO NA AGLOMERAÇÃO URBANA TRANSFRONTEIRIÇA DO IGUAÇU¹

Airton Leitzke²

SINOPSE

Este artigo investiga a relação entre a expansão do ensino superior e os aspectos transfronteiriços na aglomeração urbana transfronteiriça do Iguaçu (Auti), localizada na fronteira entre Brasil, Paraguai e Argentina. Os cursos de medicina nas cidades paraguaias da Auti e na Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila) têm impulsionado o crescimento do setor de serviços educacionais de nível superior na região desde 2010. A proximidade geográfica, a possibilidade de continuar morando em uma cidade brasileira e a oferta de mensalidades acessíveis atraem estudantes de diversas regiões do Brasil para estudar medicina em uma das instituições de ensino privadas no lado paraguaio da aglomeração, ao mesmo tempo que milhares de estudantes advindos de países da América Latina e do Caribe são atraídos pela possibilidade de cursar um dos 29 cursos de graduação na Unila. O artigo discute como os fatores característicos de uma área transfronteiriça contribuíram para a formação de um polo educacional de nível superior, e também como a expansão desse setor tem refletido na intensificação do processo de transfronteirização da Auti.

Palavras-chave: transfronteirização; ensino superior; fronteira; aglomeração urbana.

ABSTRACT

This article investigates the relationship between the expansion of higher education and cross-border aspects in the cross-border urban agglomeration of Iguaçu (aglomeração urbana transfronteiriça do Iguaçu – Auti), located on the border between Brazil, Paraguay, and Argentina. Medicine courses in the Paraguayan cities of Auti and the Federal University of Latin American Integration (Universidade Federal da Integração Latino-Americana – Unila) have driven the growth of the higher education services sector in the region since 2010. Geographical proximity, the possibility of continuing to live in a Brazilian city and the offer of affordable tuition fees attract students from different regions of Brazil to study medicine at one of the private educational institutions on the Paraguayan side of the agglomeration, while thousands of students from Latin American and the Caribbean countries are attracted by the possibility of attending one of the twenty-nine undergraduate courses at Unila. The article discusses how the characteristic factors of a cross-border area contributed to the formation of a higher education pole, and also how the expansion of this sector has reflected in the intensification of the Auti's cross-border process.

Keywords: cross-borderization; higher education; border; urban agglomeration.

JEL: O18; R11.

Artigo recebido em 31/7/2023 e aprovado em 18/10/2023.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bepi36art5>

1. Este artigo é composto de parte dos resultados alcançados na tese de doutorado do mesmo autor, intitulada *Os serviços educacionais e o reposicionamento da aglomeração urbana transfronteiriça do Iguaçu na rede de cidades*, defendida no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Paraná (PPGGEO/UFPR), em 8 de novembro de 2022.

2. Técnico em assuntos educacionais da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila); e doutor em geografia pelo PPGGEO/UFPR.

1 INTRODUÇÃO

A aglomeração urbana transfronteiriça do Iguaçu (Auti), formada pelas cidades de Foz do Iguaçu, Santa Terezinha de Itaipu e São Miguel do Iguaçu, no estado do Paraná (Brasil), Ciudad del Este, Minga Guazú, Hernandarias e Presidente Franco, no departamento de Alto Paraná (Paraguai), e Puerto Iguazú, no departamento Iguazú, província de Misiones (Argentina), é amplamente conhecida pelo turismo, pela geração de energia por uma das maiores usinas hidrelétricas do mundo – a Itaipu Binacional – e pelo comércio de produtos importados na zona franca ali existente. São também essas atividades as principais responsáveis pelo processo de transfronteirização em tal aglomeração, conforme apontam, por exemplo, Schweitzer (2009), Carneiro Filho (2011; 2013), Rückert, Carneiro Filho e Uebel (2015) e Polon (2014).

Contudo, em anos recentes, a busca por cursos de ensino superior tem movimentado milhares de jovens de todo o território nacional e de países da América Latina e do Caribe em direção à Auti. Os cursos de medicina privados nas cidades paraguaias da aglomeração e a Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila) integram o universo do setor de serviços educacionais de nível superior, que vem apresentando rápido crescimento, principalmente a partir de 2010.

Tendo em vista o contexto em pauta, este artigo busca responder à seguinte questão: qual a relação da expansão do ensino superior com os aspectos transfronteiriços e com o processo de transfronteirização na Auti?

Para respondê-la, o artigo traz, primeiramente, uma fundamentação teórica sobre a questão fronteira e transfronteira, incluindo apontamentos sobre o conceito de fronteira, pois ele subsidia as discussões sobre as espacialidades transfronteiriças e o processo de transfronteirização. Na sequência, discute-se diversos elementos importantes para o entendimento do recorte espacial do artigo – qual seja, a Auti – incluindo aqueles que, historicamente, são os responsáveis pelo processo de transfronteirização na aglomeração: turismo, comércio de produtos importados na zona franca de Ciudad del Este, a Itaipu Binacional, além da criminalidade. Finalmente, são explorados os dados acerca do universo do ensino superior na Auti, especificamente os que correspondem à Unila e às instituições de ensino privadas que ofertam o curso de medicina, e são evidenciadas as relações desse setor com os aspectos transfronteiriços e o processo de transfronteirização da aglomeração urbana.

2 A QUESTÃO TRANSFRONTEIRIÇA E O PROCESSO DE TRANSFRONTEIRIZAÇÃO

A noção de fronteira é bastante diversa, dependendo da perspectiva em que ela é pensada. O mesmo vale para outros termos e conceitos diretamente relacionados à fronteira, como por exemplo zona, faixa e linha de fronteira, ou então região fronteira e o processo de transfronteirização.

Martins (1997, p. 150) contribui para a compreensão da fronteira, afirmando que ela é

[...] essencialmente o lugar da alteridade. É isso que faz dela um lugar singular. À primeira vista é o lugar de encontro dos que, por diferentes razões, são diferentes entre si, como o índio de um lado e os civilizados do outro; como os grandes proprietários de terra, de um lado, e os camponeses pobres, de outro. Mas o conflito faz com que a fronteira seja essencialmente, a um só tempo, um lugar de descoberta do outro e de desencontro.

De acordo com Moura e Cardoso (2014, p. 276), na perspectiva acadêmica “[...] há o desafio intelectual de entender que a fronteira é uma nova categoria teórica”, sendo que sua definição não corresponde somente a *limite*, nem a contato ou interação. É também um desafio empírico, na medida em que são necessários “dados compatíveis e comparáveis entre os países, e metodologia diferente da escala do Estado Nacional” (Moura e Cardoso, 2014, p. 276). Além disso, há o desafio da pesquisa, que corresponde à difícil operacionalização dos trabalhos de campo, “[...] por incidir sobre lugares com fluxos e redes distintas que exigem cuidados especiais” (Moura e Cardoso, 2014, p. 276).

No entendimento de Machado (1998, p. 2), é preciso diferenciar fronteira de limite, até porque as diferenças entre as duas são essenciais, pois, enquanto a fronteira está direcionada para fora (forças centrífugas), o limite está direcionado para dentro (forças centrípetas). De acordo com essa autora, “o limite é um fator de separação, pois separa unidades políticas soberanas e permanece como um obstáculo fixo, não importando a presença de certos fatores comuns, físico-geográficos ou culturais” (Machado, 1998, p. 2). A fronteira, por sua vez, “[...] pode ser um fator de integração, na medida que for uma zona de interpenetração mútua e de constante manipulação de estruturas sociais, políticas e culturais distintas” (Machado, 1998, p. 2).

Nesse sentido, para além da noção de que a fronteira é apenas uma linha imaginária que separa dois países, e também não se limitando à ideia de que é algo estático, ela é considerada neste artigo como um “espaço em mutação, que se abre e se fecha, proíbe e autoriza, que supera a rigidez com uma porosidade unificadora e, acima de tudo, que reflete relações de poder” (Oliveira *et al.*, 2011, p. 82). A materialização dessas relações, que se transformam constantemente, pode ser expressa em “configurações urbanas aglomeradas”, ou seja, são as cidades de fronteira e as aglomerações transfronteiriças (Oliveira *et al.*, 2011, p. 82).

Ainda de acordo com Oliveira *et al.* (2011, p. 93), “observa-se um novo processo de funcionalização da fronteira, tanto por ela ser um artefato na reprodução da divisão social e territorial do trabalho quanto pela sua acepção sociocultural” e, assim, essa funcionalização provoca “uma complementaridade repleta de contradições e ambiguidades com alto grau de complexidade, fortemente expressas nas cidades e aglomerações” (Oliveira *et al.*, 2011, p. 93).

Entende-se, assim, que as fronteiras assumem determinadas funções que não se limitam àquelas que são resultantes de sua inserção na divisão social e territorial do trabalho, mas também se referem a questões socioculturais. A partir disso, conforma-se uma complementaridade de funções entre os centros urbanos fronteiriços complexa de se entender.

Com isso, criam-se fluxos, interações. Estes, por sua vez, redefinem os espaços transfronteiriços. Nesse sentido, para Moura e Cardoso (2014, p. 264) a fronteira “é uma linha material ou imaginária, historicamente institucionalizada, que se esmaece diante da interação na produção/construção real do espaço”. Isso acontece em medidas diferentes conforme a conjuntura e também mediante efetividade maior ou menor do controle do Estado, ou seja, “embora em muitos casos ostensivamente cercadas pelos mais diversos aparatos de controle, as fronteiras e limites refletem e propiciam interdependências e dinâmicas inter-relacionais que extrapolam a formalidade, em ações capazes de suplantarem, de forma legal ou não, as barreiras de sua existência” (Moura e Cardoso, 2014, p. 264). Os autores também atestam que “as cidades contíguas que se estendem entre países e exercem, muitas vezes, atividades econômicas similares e funções urbanas complementares, poderiam dar origem a

estruturas bi/trinacionais com articulação produtiva e transformação territorial” (Moura e Cardoso, 2014, p. 265).

Nessa perspectiva, as “cidades de fronteira, particularmente aquelas situadas na linha de fronteira, destacam-se pelo papel que desempenham enquanto elos articuladores de fluxos e de funções entre países” (Oliveira *et al.*, 2011, p. 80).

Ainda nesse sentido, destaca-se que “(...) a importância das cidades da faixa e da linha de fronteira está na intensa mobilidade e conectividade que realizam e nos fluxos globais que perpassam seu território” (Oliveira *et al.*, 2011, p. 90), e isso independe da posição dessas cidades na hierarquia urbana.

Também destacando as relações, trocas e fluxos entre as cidades fronteiriças, Oliveira (2009, p. 4) afirma que a “condição de fronteira impõe mobilidade aos indivíduos de qualquer classe social, com diferentes graus de intensidade, legitimando os mecanismos de complementaridades” e, assim, as regiões fronteiriças assumem potencial de atuar como impulsionadoras do desenvolvimento, “com especial vivacidade e dinamismo próprio”.

Assim, pode-se observar que, tanto para as aglomerações urbanas quanto para as áreas fronteiriças, as interações, os fluxos e o processo de integração resultante parecem ser elementos-chave de seus significados e dinâmicas.

É importante mencionar a diferença entre *interação* e *integração*, mesmo que, muitas vezes, essas palavras apareçam em textos acadêmicos sem o rigor necessário. Basicamente, a diferença entre elas é a formalidade, a dimensão institucional expressa somente quando se refere à *integração*.

O tratado de criação da Itaipu Binacional, firmado entre o Brasil e o Paraguai, por exemplo, reforça a integração entre esses países. Já as relações entre brasileiros e paraguaios, seja no turismo realizado nessa usina ou mesmo as que são estabelecidas entre as famílias de seus empregados (metade dos funcionários da Itaipu são brasileiros e metade são paraguaios), estão no âmbito informal, e correspondem às interações existentes nessa região transfronteiriça.

Diante das interações transfronteiriças e do processo de integração (em diversas dimensões, conforme mencionado), que nem sempre acompanha tais interações, podem emergir o que alguns autores chamam de processos de transfronteirização e de conformação de regiões transfronteiriças (Grasland e Rückert, 2012).

O termo transfronteirização tem sido utilizado para identificar processos específicos às áreas de fronteira, como é o caso de Reitel (2007), Guibert e Ligrone (2008) e Grasland e Rückert (2012), que consideram que o processo de transfronteirização se realiza em diferentes dimensões, podendo ser expresso a partir delas, materializadas em distintas atividades – no caso da Auti, a transfronteirização é expressa, por exemplo, a partir das atividades de turismo (Carneiro Filho, 2013; Souza, 2017), do comércio exterior (Rückert, Carneiro Filho e Uebel, 2015; Polon, 2014) e do crime (André, 2017; Carneiro Filho, 2012), conforme será visto adiante. Na interpretação de Carneiro Filho (2012, p. 86), esses processos são entendidos como “diferenciações territoriais associadas a relações interestatais, à travessia de fronteiras e a microrregionalismos, envolvendo atores e poderes de dois ou mais Estados”.

No *Diccionario del Pensamiento Alternativo* (Biagini e Roig, 2008), encontra-se a definição da palavra *transfronterización*, escrita por Guibert e Ligrone (2008). Para esses autores, transfronteirização significa um

conjunto de processos de utilização e valorização de uma fronteira, limite territorial que separa dois sistemas políticos, económicos e/ou sócio-culturais. Os habitantes de ambos os lados transcendem a fronteira (imposta ou herdada) e a incorporam em suas estratégias de vida por meio de múltiplas modalidades. O transfronteiriço ocorre numa espessura geográfica de geometria variável, que depende do processo considerado (familiar, económico, profissional, funcional, legal ou ilegal, formal ou informal etc.) (Guibert e Ligrone, 2008, p. 534-535, tradução nossa).

Conforme Souza (2009), os espaços assumem caráter transfronteiriço quando há articulação entre o local e o internacional, fazendo com que se estabeleçam vínculos e dinâmicas próprias, “[...] construídas e reforçadas pelos povos fronteiriços” (Souza, 2009, p. 106). Assim, nesses espaços, “[...] estão presentes as identidades e as culturas nacionais de cada um dos países envolvidos, que constroem, reelaboram e constituem uma outra cultura e identidade diferenciada, capaz de recriar um novo lugar, com aspectos regionais” (Souza, 2009, p. 106).

É possível notar significativa importância apresentada pelos sujeitos que vivem nas regiões fronteiriças e que são, em certa medida, responsáveis pelos processos de transfronteirização. O que se quer dizer é que esses sujeitos devem ser encarados não somente como números, na perspectiva quantitativa, mas como sujeitos ativos do processo de transfronteirização, tanto na dimensão económica quanto nas dimensões política e socioculturais, tornando tal processo mais ou menos intenso conforme o nível de conhecimento que eles têm das especificidades de cada cidade e/ou país e também em função do tipo da ação de cada sujeito, como mostram Guibert e Ligrone (2008, p. 534-535):

os processos transfronteiriços podem assumir formas simples ou mais sofisticadas atendendo ao nível de conhecimento de cada interveniente das assimetrias de cada sistema nacional, e ao tipo de interveniente: travessias frequentes (movimentos pendulares casa-trabalho), relações familiares, utilização de serviços, acesso a recursos, busca de vantagens, redes de negócios, localização binacional, entidades administrativas conjuntas, gestão territorial e ambiental comum etc. (Guibert e Ligrone, 2008, p. 534-535, tradução nossa).

Sabe-se que ainda há muito o que explorar teoricamente sobre a formação de espacialidades transfronteiriças. A despeito das reconhecidas limitações, neste artigo parte-se da compreensão de que o caráter transfronteiriço abordado por Souza (2009) e o processo de transfronteirização, tal qual descrito por Carneiro Filho (2012) e Guibert e Ligrone (2008), podem ser observados na Auti, como fica evidenciado no restante do trabalho.

3 ELEMENTOS PARA A COMPREENSÃO DA AGLOMERAÇÃO URBANA TRANSFRONTEIRIÇA DO IGUAÇU

A Auti é conhecida pelas atividades turísticas e pelo intenso comércio praticado na zona franca de Ciudad del Este, além de se destacar também na produção de energia por uma das maiores usinas hidrelétricas do mundo, a Itaipu Binacional. A adoção da denominação Auti se justifica pela compreensão de que não há uma cidade principal que daria nome à aglomeração e por se tratar de uma aglomeração urbana que apresenta interações transfronteiriças intensas e que a definem, ou seja, a dinâmica transfronteiriça é aspecto definidor dessa aglomeração e, por isso, merece compor sua denominação.

O dinamismo regional alcançado acabou sendo expresso espacialmente com a formação de uma aglomeração urbana de elevado porte – as oito cidades que a integram contam, atualmente, com uma população de aproximadamente 1 milhão de habitantes (IBGE, 2022; Paraguai, 2015; Argentina, 2015). Assim, o peso que a tomada de decisões estratégicas, de âmbito nacional e internacional, possui na explicação da conformação da aglomeração urbana transfronteiriça do Iguaçu é muito relevante.

Conforme apontado em Leitzke (2022), a partir de 2010 emergiu uma nova qualificação funcional como polo universitário, apresentando crescente oferta de cursos superiores, tanto públicos quanto privados, com destaque para os cursos de medicina. Assim, a cidade de Foz do Iguaçu tem sido o destino de estudantes provenientes de outros países para estudar na Unila, e também de elevado número de brasileiros que cursam o ensino superior no Paraguai, principalmente o curso de medicina.

A Auti é formada por cidades de três países diferentes, sendo duas delas de tamanho equivalente, dividindo centralidade na rede urbana, de forma que se torna um desafio distinguir uma delas como o principal centro da aglomeração. Trata-se de Ciudad del Este (Departamento Alto Paraná, Paraguai), contendo 308.393 habitantes, conforme projeção realizada pela Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC) para 2022 (Paraguai, 2015), e Foz do Iguaçu (Paraná, Brasil), que possui 285.514 habitantes – conforme Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2022. Com menor dimensão econômica e demográfica, o centro urbano pertencente a tal aglomeração no lado argentino é Puerto Iguazú (Departamento Iguazú – Provincia de Misiones), com 42.849 habitantes, conforme o Instituto Nacional de Estadística y Censos (Indec) (Argentina, 2015).

Além das mencionadas, também fazem parte da Auti as cidades brasileiras de Santa Terezinha de Itaipu e São Miguel do Iguaçu, no Paraná, conforme mostra a tabela 1, sendo que ambas se localizam às margens da BR-277, distando, respectivamente, a 20 km e a 40 km de Foz do Iguaçu.

TABELA 1

População dos municípios que formam a Auti

País	Município	Número de habitantes
Brasil	Foz do Iguaçu	285.514
	Santa Terezinha de Itaipu	24.262
	São Miguel do Iguaçu	29.122
Paraguai	Ciudad del Este	308.393
	Presidente Franco	110.739
	Minga Guazú	96.435
	Hernandarias	81.519
Argentina		42.849
	Puerto Iguazú	42.849
Total		978.833

Fonte: IBGE (2022), Paraguai (2015) e Argentina (2015).

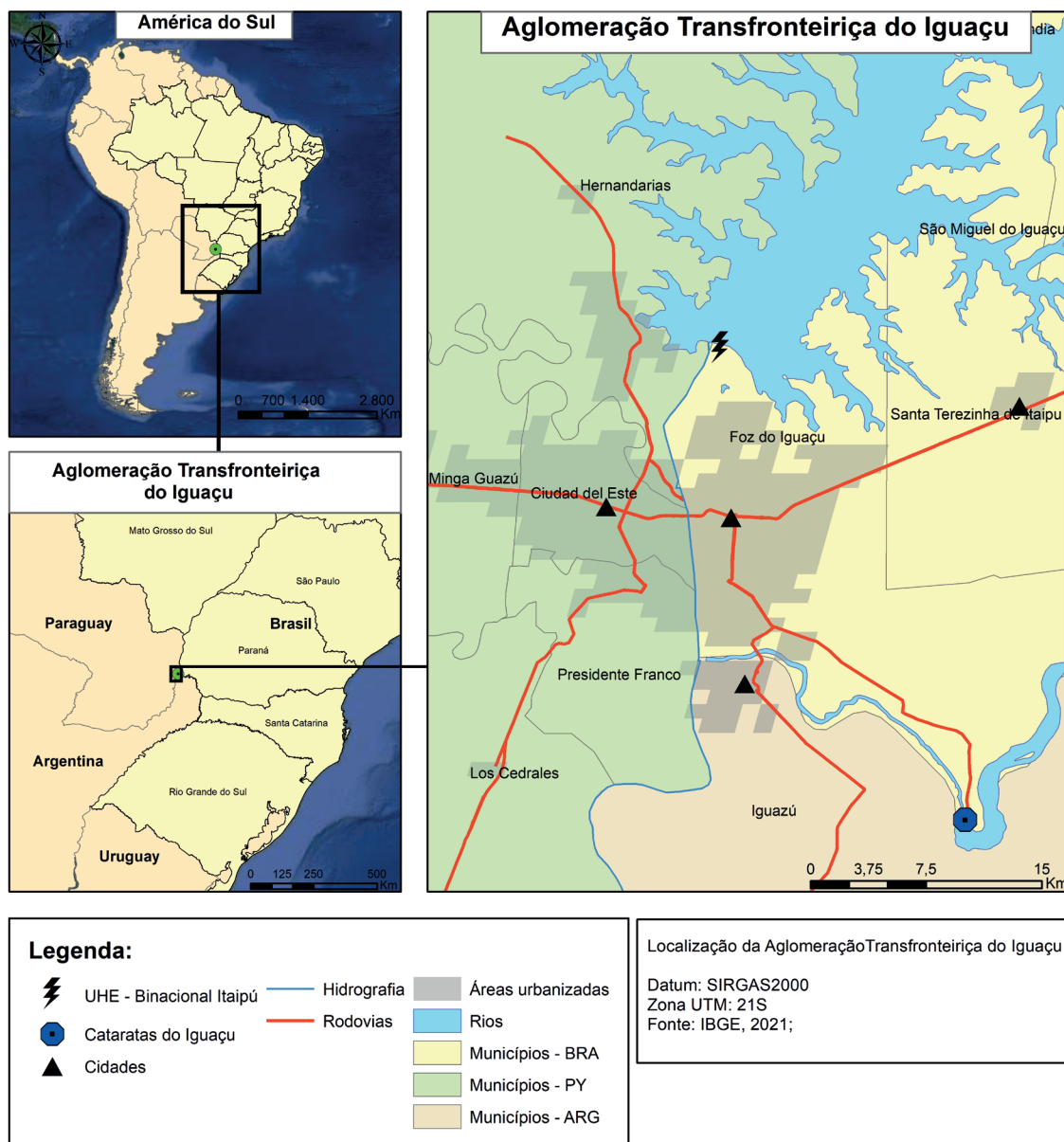
Elaboração do autor.

Do lado paraguaio, apresentando continuidade territorial à Ciudad del Este, estão Presidente Franco, Minga Guazú e Hernandarias, conforme observa-se no mapa 1. Essas quatro cidades conformam a segunda maior concentração populacional do Paraguai, com 597.086 habitantes, atrás somente da área metropolitana de Asunción,³ com 2.286.193 habitantes (Paraguai, 2015), o que reitera a importância de Ciudad del Este como a segunda principal cidade desse país.

3. Denominada Gran Asunción, inclui as cidades de Luque, Fernando de la Mora, San Lorenzo, Lambaré, Capiatá, Mariano Roque Alonso, Ñemby e Villa Elisa. Disponível em: <https://rede-la.redesocialdecidades.org.br/paraguay/ASUNCION/C3%93N/asuncion>.

MAPA 1

Localização da Auti



Fonte: Global Human Settlement Layer (GHSL); IBGE. Disponível em: <https://ghsl.jrc.ec.europa.eu/degrbaDefinitions.php>; <https://www.ibge.gov.br/geociencias/downloads-geociencias.html>.

Elaboração do autor.

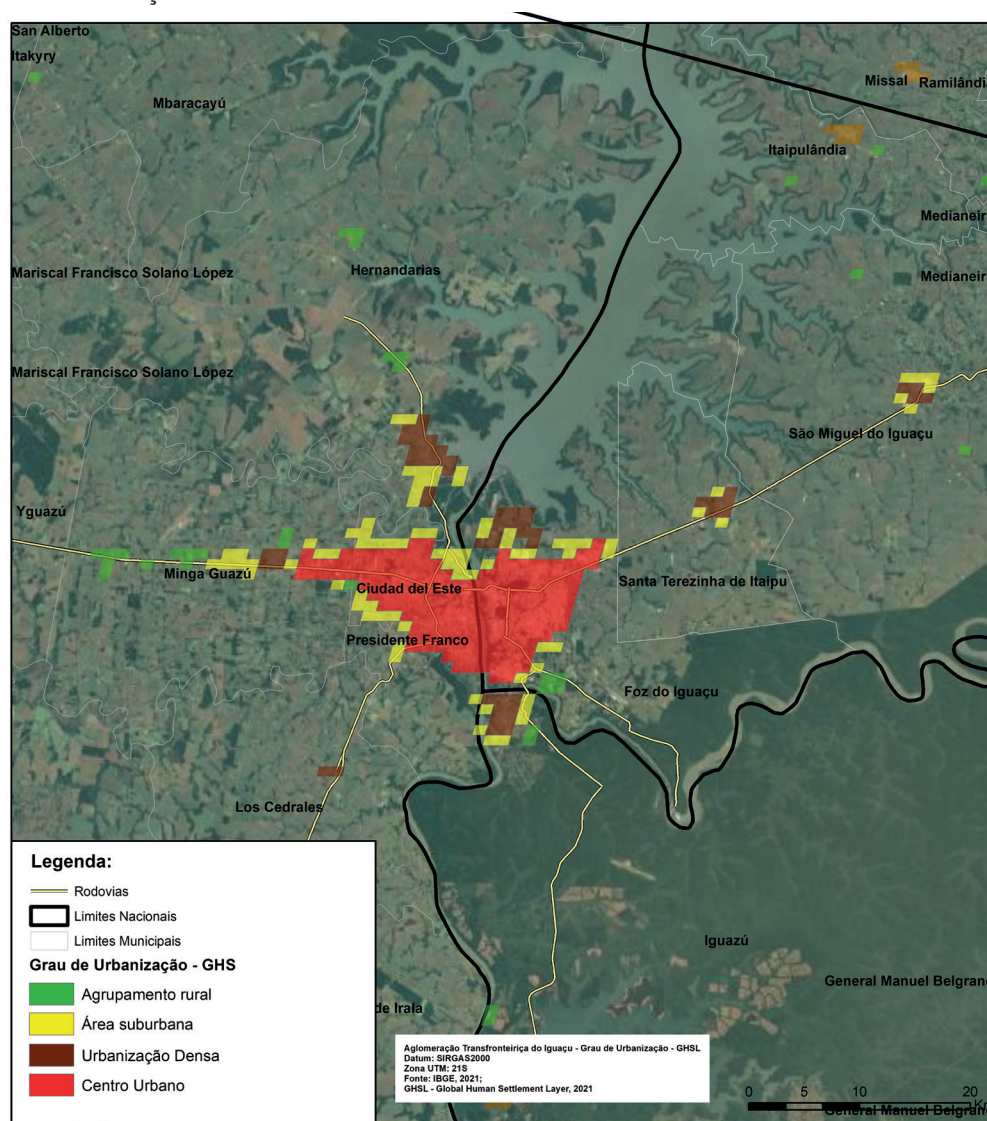
Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Assim, a dimensão populacional dos municípios que formam a Auti corresponde à maior entre as aglomerações urbanas na faixa de fronteira brasileira (Oliveira *et al.*, 2011). Nota-se que a soma do número de habitantes das quatro cidades da aglomeração do lado paraguaio (597.086) corresponde a uma população significativamente superior à existente nas três cidades brasileiras (338.898). Além disso, conforme já mencionado, os centros urbanos do Paraguai estão totalmente conurbados, com exceção da área entre Ciudad del Este e Hernandarias, como é possível observar na mapa 2, que mostra o grau de urbanização dos oito municípios integrantes da Auti. Nesta área entre Ciudad del Este e Hernandarias também há forte integração entre as cidades, não havendo, entretanto, conurbação

efetiva, em grande parte devido à área correspondente à represa formada pela barragem da Usina Hidrelétrica de Acaray e entornos. Contudo, a informação mais importante para os objetivos deste trabalho é a de que as duas áreas imediatas à linha de fronteira entre Foz do Iguazu e as cidades paraguaias da aglomeração apresentam o mais alto grau de urbanização. Já na área imediata à linha de fronteira entre Foz do Iguazu e Puerto Iguazú, observa-se o grau máximo de urbanização do lado brasileiro e uma urbanização densa, correspondente ao segundo nível na respectiva hierarquia, no lado argentino.

MAPA 2

Grau de urbanização da Auti



Fonte: IBGE; GHS. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/downloads-geociencias.html>; <https://ghsl.jrc.ec.europa.eu/degurbaDefinitions.php>.
 Elaboração do autor.

Obs.: 1. A figura foi produzida com base nas classes referentes ao grau de urbanização definidas pelo GHS, da European Commission (Comissão Europeia).⁴

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

4. Nesse *layer*, o grau de urbanização é definido a partir da combinação do tamanho da população, da densidade demográfica e da continuidade, resultando, assim, em uma hierarquia dos assentamentos urbanos. As células da grade correspondem a 1 km². Maior detalhamento da metodologia utilizada está disponível em: <https://ghsl.jrc.ec.europa.eu/degurbaDefinitions.php>.

3.1 O processo de transfronteirização na Auti

O processo de transfronteirização na tríplice fronteira entre Brasil, Argentina e Paraguai tem sido abordado e discutido em âmbito acadêmico por uma série de autores. A partir das publicações desses pesquisadores, fica claro que alguns elementos se destacam como fatores principais para a conformação da aglomeração em tela e de seu processo de transfronteirização. São eles: i) o comércio de produtos importados em Ciudad del Este; ii) a atividade do turismo – dinamizado principalmente a partir da grande atratividade das Cataratas do Iguaçu, tanto no lado argentino, em Puerto Iguazú, quanto no lado brasileiro, em Foz do Iguaçu; iii) a presença da Itaipu Binacional que, como o próprio nome revela, é elemento de integração entre Brasil e Paraguai; e iv) a criminalidade e o descaminho.

A Auti é considerada o principal nó de ligação do corredor Asunción/Paranaguá, que corresponde à principal rota de ligação do Paraguai ao Oceano Atlântico e, portanto, é essencial para o transporte dos produtos exportados por esse país (Oliveira *et al.*, 2011).

Schweitzer (2000) corrobora o entendimento de que, de fato, está havendo a formação de uma região transfronteiriça entre Brasil, Paraguai e Argentina. Fundamentando-se no trabalho citado, Carneiro Filho e Rückert (2013, p. 7) afirmam que

a tríplice fronteira caracteriza-se por ser um território resultante da consolidação de processos de integração em um espaço ‘tri-nacional’, por onde transcorrem fluxos de capital, mercadorias, força de trabalho, consumidores, relações e articulações de atores em geral, em diversas escalas – do local ao continental.

Rückert, Carneiro Filho e Uebel (2015), ao abordarem diversos cenários de transfronteirização na América do Sul, fazem um resumo dos elementos principais de cada uma das transfronteirizações nos espaços selecionados. Assim, de acordo com eles, a região transfronteiriça do Iguaçu “tende a aglutinar nodosidades multinacionais, centralidades de fluxos e forte interação através do comércio de fronteira, do turismo internacional, da geração de energia, bem como da convivência transfronteiriça entre vários grupos étnicos ali localizados” (Rückert, Carneiro Filho e Uebel, 2015, p. 167),

Conforme Carneiro Filho (2012), a transfronteirização também ocorre por meio de atividades criminosas. Sobre isso, o autor afirma que “na tríplice fronteira o contrabando e o descaminho são parte do cenário cotidiano de um território em processo de transfronteirização” (Carneiro Filho, 2012, p. 87). O autor afirma também que, na tríplice fronteira Brasil-Paraguai-Argentina, “[...] onde atuam grupos econômicos de diferentes origens, o lícito e o ilícito coabitam uma zona cinzenta em que processos de transfronteirização são potencializados” (Carneiro Filho, 2012, p. 87).

Outro trabalho relativamente recente que aborda a questão da criminalidade na tríplice fronteira é o de André (2017), que faz reflexões sobre os processos de globalização, fragmentação e militarização. Conforme esse autor:

as práticas espaciais de ricos e pobres não escapam à mediação da *militarização*, operada pelas forças armadas dos três países: Brasil, Paraguai e Argentina, pelas polícias locais e pelas empresas de segurança e vigilância, garantindo, assim, as condições de *fragmentação*, nas quais uma pequena parcela de pessoas, empresas e organizações tem as condições para se integrar aos *fluxos globais* que se materializam aqui de forma menos restritiva, e nas quais uma grande parcela experimenta as perversidades das condições de vida territorial e urbana, vivenciando processos de subalternização e marginalização (André, 2017, p. 64, grifo nosso).

Além disso, conclui que:

há uma tríplice fronteira preparada e condicionada para todo tipo de negócio, verticalizada de longe, operada por brasileiros, árabes, chineses, libaneses e argentinos, sejam circuitos legais ou circuitos em conflito com a lei dos três países, como os circuitos econômicos das drogas ilícitas, das armas e do contrabando de mercadorias, cuja força de trabalho [...] é formada por brasileiros, paraguaios e argentinos, quase sempre pobres, geralmente de ascendência negra ou guarani, ou remanescentes da fronteira agrícola que se estendeu pela região que não encontra mais emprego no campo (André, 2017, p. 62).

Sobre as consequências da construção da Itaipu Binacional e sobre o papel que tal usina exerce em toda região, inclusive como protagonista do processo de transfronteirização na tríplice fronteira, pode-se destacar alguns trabalhos, como Schweitzer (2009), Carneiro Filho (2011) e Conte (2014). De acordo com Carneiro Filho (2011, p. 4), por exemplo, a “função das redes de infraestrutura energética possui clássico papel de transfronteirização entre Brasil e Paraguai”.

Entre os trabalhos que abordam especificamente a transfronteirização a partir do comércio, destaca-se Polon (2014). De acordo com a autora, são diversos fatores que contribuíram para que se constituísse “um ambiente de consumo com caráter transfronteiriço”, como, por exemplo, “questões geográficas, históricas, políticas, econômicas e sociais” (Polon, 2014, p. 76):

o que move os consumidores não é unicamente a existência do comércio em Ciudad del Este, mas as possibilidades que o “paraíso do consumo” oferece aos que se dispõem a cruzar a fronteira. Os estímulos em favor do consumo são os responsáveis pelos fluxos interfronteiriços, movimentando um grande número de pessoas, as quais migram diariamente até o país vizinho para trabalhar ou consumir. São diversos os agentes responsáveis pela dinâmica transfronteiriça, como os trabalhadores brasileiros que migram para exercer suas funções na cidade paraguaia, os fiscais, os trabalhadores informais, os empresários que residem em Foz do Iguaçu, mas possuem empresas em Ciudad del Este, consumidores e outros (Polon, 2014, p. 76).

No mesmo sentido, Rabossi (2015, p. 405) analisa a dinâmica comercial de Ciudad del Este, “importante centro comercial de artigos importados [...] à luz das relações entre mobilidade, territorialidade e temporalidade”:

a dinâmica instaurada pelo limite internacional – derivada da presença contígua de territórios sujeitos a regimes legais diferenciais, dos quais derivam os controles das importações e as políticas impositivas, entre tantos outros aspectos – desenvolve-se apesar desse limite internacional; isto é, apesar dos controles instaurados para regular o fluxo das mercadorias e das pessoas. Isto produz uma situação singular: um espaço de inter-relações que se estrutura a partir das diferenças. Ambos os elementos pressupõem a existência do outro e não se anulam mutuamente. As dinâmicas espaciais e temporais que emergiram da análise do movimento são uma demonstração disto, descortinando um universo no qual as superposições e a multiplicidade são a regra (Rabossi, 2015, p. 421).

Sobre o turismo, destaca-se Souza (2017), que analisa a dinâmica territorial proporcionada pelas atividades turísticas nas cidades “trigêmeas” da tríplice fronteira. Conforme esse autor, as Cataratas do Iguaçu, a Itaipu e as Ruínas Jesuíticas “desempenham importante potencial de desenvolvimento turístico para os três países” (Souza, 2017, p. 368). O autor conclui que, em Foz do Iguaçu, a presença de infraestrutura de qualidade para atender, principalmente, às demandas do setor de serviços relacionadas às atividades turísticas explica a centralidade dessa cidade e faz com que ela se sobressaia no conjunto das cidades da aglomeração, ou seja, “por meio de dinâmicas urbanas do setor terciário [...], destaca-se pela sua forma espacial, atendendo, de certa maneira, a demandas sociais e econômicas de um planejamento regional integrado” (Souza, 2017, p. 369).

Ainda em relação ao setor de turismo, o trabalho de Conte (2013) busca compreender a inserção de Foz do Iguaçu na rede internacional de cidades a partir desses serviços. Assim, com informações referentes à quantidade e ao número de turistas, a autora evidenciou que, em 2010, aproximadamente metade dos visitantes do Parque Nacional do Iguaçu eram estrangeiros (1.265.765 visitantes no total, dos quais 618.904 eram não brasileiros): “este dado revela as muitas relações de Foz do Iguaçu com cidades e países de todo o mundo. É justamente na função estabelecida na integração entre turismo, prestação de serviços e comércio que Foz do Iguaçu se afirma e se fortalece dentro de uma rede internacional de cidades” (Conte, 2013, p. 421).

Diante do exposto, afirma-se que fluxos dos mais diferentes tipos caracterizam a Auti: fluxo de mercadorias (seja do comércio de produtos importados em Ciudad del Este ou no porto seco em Foz do Iguaçu), de capital, de pessoas (tanto intra-aglomeração como os provenientes de outras localidades e países, em razão dos atrativos turísticos), além da geração e transmissão de energia elétrica a partir de Itaipu. Há ainda os fluxos de ilícitos – armas, drogas, cigarros e mercadorias contrabandeadas. Assim, muitas dessas diversas atividades, além de gerar desenvolvimento,⁵ contribuem para o que está sendo chamado aqui de transfronteirização.

A expansão recente do número de instituições de ensino superior (IES) e de discentes de graduação nas cidades paraguais, especialmente nos cursos de medicina em IES privadas, introduziu um novo elemento de transfronteirização na Auti. A próxima seção procura evidenciar, além da dimensão alcançada por tal expansão, a relação desse setor de serviços educacionais de nível superior com os aspectos transfronteiriços e o processo de transfronteirização.

4 O ENSINO SUPERIOR E O PROCESSO DE TRANSFRONTEIRIZAÇÃO NA AUTI

Até por volta de 2010, a Auti se estabeleceu economicamente e se inseriu na rede de cidades – principalmente por causa da construção da Itaipu e dos efeitos diretos da presença dessa usina – como centro comercial de produtos importados, beneficiando-se da instauração da zona de livre comércio em Ciudad del Este, e a partir da dinamização das atividades turísticas e do setor de serviços que dá suporte a elas. Essas mesmas atividades também são responsáveis pelo processo de transfronteirização e pela própria formação do que se afirma ser uma aglomeração urbana transfronteiriça, alcançando níveis de transformação socioespaciais que são próprios do processo de metropolização, entendido como o estágio mais avançado da urbanização.

A última década pode ser considerada um marco no desenvolvimento da região, representando o início da expansão da oferta dos serviços educacionais de nível superior. A partir de 2010, com a criação da Unila⁶ e, posteriormente, com o expressivo crescimento do número de cursos de graduação – e do número de vagas em cada um deles – em instituições privadas no Paraguai, a Auti passa a ter nova inserção na rede urbana como um polo educacional, além do processo de transfronteirização ser reforçado. Assim, a cidade de Foz do Iguaçu tem sido o destino tanto de estudantes provenientes de diversos países do mundo para estudar na Unila como de um número crescente de brasileiros

5. Aqui, o uso do termo “desenvolvimento” se refere, principalmente, ao desenvolvimento econômico, tendo ciência de que, muitas vezes, ele não atinge boa parte da população que, mesmo com atividades lucrativas a sua volta, sofre com os problemas sociais típicos de uma sociedade cujo modo de produção é o capitalismo.

6. A Unila foi criada em 12 de janeiro de 2010, pela Lei nº 12.189/2010, sendo um órgão de natureza jurídica autárquica, vinculado ao Ministério da Educação. Disponível em: <https://portal.unila.edu.br/institucional/historia-unila>.

que buscam, principalmente, os cursos de medicina ofertados no lado paraguaio da aglomeração. Trata-se de um crescimento relevante do número de estudantes de graduação em um período curto de tempo, tanto na referida universidade pública brasileira como em sete cursos de graduação de medicina privados, de seis IES diferentes, além do curso de medicina da Universidad Nacional del Este (UNE), pública e com um número de estudantes consideravelmente menor do que na maioria das outras instituições paraguaias que possuem tal curso. O quadro 1 mostra as IES objetos desta pesquisa, com o respectivo ano de criação e a data de início da oferta do curso de medicina.

QUADRO 1

Instituições com cursos de medicina na Auti

IES	Sigla	Ano de criação	Ano de início do curso de medicina	Cidade/país
Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción	UCNSA	1981	2019	Hernandarias (Paraguai)
Universidad Privada del Este	UPE-PF	1992	2009	Presidente Franco (Paraguai)
Universidad Nacional del Este	UNE	1993	1998	Minga Guazú (Paraguai)
Universidad Privada del Este	UPE-CDE	1999	2013	Ciudad del Este (Paraguai)
Universidad Politécnica y Artística del Paraguay	Upap	2002	2009	Ciudad del Este (Paraguai)
Universidad Internacional "Tres Fronteras"	Uninter	2003	2006	Ciudad del Este (Paraguai)
Universidad María Serrana	UMS	2008	2010	Ciudad del Este (Paraguai)
Universidade Federal da Integração Latino-Americana	Unila	2010	2014	Foz do Iguaçu (Brasil)
Universidad Central del Paraguay	UCP	2018	2018	Ciudad del Este (Paraguai)
Universidad de la Integración de las Américas	Unida	2019	2019	Ciudad del Este (Paraguai)

Elaboração do autor.

Obs.: As informações relativas às IES paraguaias foram levantadas a partir do acesso às resoluções do Consejo Superior de Ensino Superior (Cones), disponibilizadas *online* por este órgão, que é vinculado ao Ministerio de Educación y Ciencias do Paraguay (MEC/PY), sendo algumas das datas confirmadas nas entrevistas realizadas pelo autor com representantes das respectivas IES.

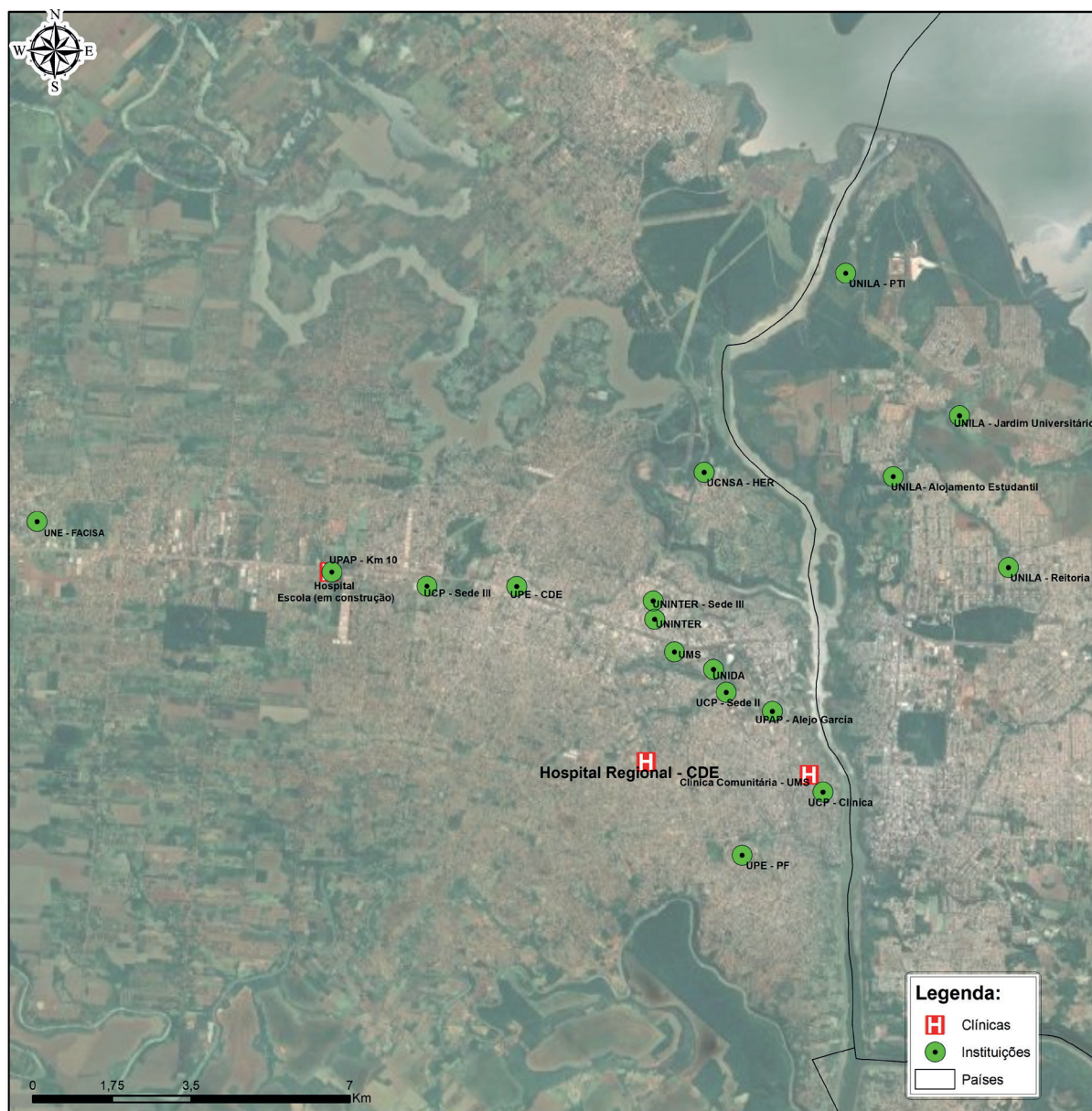
O mapa 3 mostra a localização dessas IES em 5 das 8 cidades que formam a Auti. Nota-se que, além da Unila, em Foz do Iguaçu, todas as cidades paraguaias da Auti possuem, no mínimo, a oferta de um curso de graduação em medicina, havendo seis deles somente em Ciudad del Este. Os cursos de medicina tiveram início, nesta cidade, em 2006, 2009, 2010, 2013, 2018 e 2019.

Tratar de modo específico o curso de medicina deve-se ao fato de que a grande maioria de seus estudantes são brasileiros, e a rápida expansão do número de vagas nas IES privadas nas cidades paraguaias da Auti correspondeu, majoritariamente, a esse curso. Ou seja, nos últimos anos, observou-se um fluxo crescente de brasileiros buscando o curso de medicina em cidades paraguaias, não somente na aglomeração em tela, mas também em Pedro Juan Caballero, por exemplo, tendo sido isso uma das motivações para a realização desta pesquisa.

Há outras IES, além das mencionadas no quadro 1, que também possuem sua devida importância para Foz do Iguaçu e região. No entanto, cabe explicar que elas não entraram no rol de instituições pesquisadas, pois não apresentaram variação significativa de tamanho nos últimos doze anos. É exemplo a Universidade do Oeste do Paraná (Unioeste), cujo *campus* de Foz do Iguaçu teve origem a partir da Faculdade de Ciências Sociais Aplicadas de Foz do Iguaçu (Facisa), criada em agosto de 1979, tornando-se oficialmente um dos *campi* da Unioeste em 1994.

MAPA 3

Localização das IES com curso de medicina na Auti



Elaboração do autor.

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

4.1 A Unila

A Unila é uma instituição de ensino que figura entre as mais recentes universidades federais brasileiras, tendo papel transformador na dinâmica da Auti a partir de 2010, ano de sua criação, junto com as instituições de ensino do Paraguai. O processo de construção da Unila estava inserido em um contexto histórico e político caracterizado, entre outros fatores, pela expansão do ensino superior público, realizada por meio do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais Brasileiras (Reuni) do governo federal. No âmbito político, a Unila surge da proposta de

projeção do governo brasileiro no chamado eixo Sul-Sul, que privilegia as relações externas de integração⁷ do Brasil com países emergentes – no caso dessa instituição, com países da América Latina.

Segundo dados da Unila (2022), a instituição possui 5.889 discentes de graduação em 29 cursos, sendo 1.833 não brasileiros, vindos de 32 países diferentes, e 888 estudantes de pós-graduação, totalizando 6.777 discentes. Além dos discentes, integram a comunidade universitária da Unila 514 técnicos administrativos e 420 docentes.

Além do aumento da centralidade de Foz do Iguaçu na rede urbana, a partir da Unila, há também o reforço das relações transfronteiriças, pois muitos estudantes dessa instituição declararam residir em Ciudad del Este (157) e Puerto Iguazú (19). Assim, a cidade paraguaia mencionada configura-se como a principal origem de estudantes da Unila, acima, inclusive, de São Paulo e Curitiba.

Há ainda o reforço das relações intra-aglomeração pois, conforme já mencionado, as cidades brasileiras da Auti estão entre as principais origens de estudantes da instituição em tela. Carneiro Filho e Rückert (2011) entendem que a criação da Unila está inserida na lógica de integração de países limítrofes, e que o estabelecimento de sua sede em Foz do Iguaçu se deve à “vocação internacional” dessa cidade. Conforme esses autores, “a Unila tem o objetivo de se transformar em um espaço aberto nos campos curriculares e de pesquisa para experimentação de temas transdisciplinares inovadores das cátedras ibero-americanas” (Carneiro Filho e Rückert, 2011, p. 12). Portanto, entende-se que o estabelecimento da Unila em Foz do Iguaçu está diretamente relacionado com a condição geográfica da cidade, na confluência entre Brasil, Paraguai e Argentina. Essa perspectiva geográfica é descrita no livro *A Unila em Construção*, segundo o qual “o primeiro desafio foi o de pensar a Unila como uma universidade sem fronteiras, no contexto da região trinacional, envolvendo o nordeste da Argentina, o leste do Paraguai e o oeste brasileiro” (Imea, 2009, p. 7).

Além da questão geográfica, a instalação da Unila na cidade também se justifica pelo caráter multicultural de Foz do Iguaçu. Esse aspecto é evidenciado “nas narrativas dos sujeitos que constituem essa instituição, principalmente os estudantes – de maneira crítica” (Reisdorfer, 2018, p. 164).

Coutinho (2013, p. 881) defende que “pensar a geopolítica da integração latino-americana é pensar a América Latina sob a ótica de um possível ‘pacto hegemônico regional’ compartilhado entre todos os Estados soberanos do continente”. No entanto, segundo o autor, para que esse “pacto” aconteça, existem muitos desafios a serem superados, e o principal deles é a integração cultural e econômica. Por isso, embora a criação da Unila inspire o desejo de implantar um movimento de integração e de unificação da América Latina, seu projeto fundador tem apresentado incertezas e tensões, relacionadas à existência e permanência do projeto original frente ao contexto social, político e econômico brasileiro.

4.2 Os cursos de medicina na Auti e a dinâmica transfronteiriça

Esta seção compõe-se de informações e análises acerca das IES que oferecem o curso de medicina em Ciudad del Este, Presidente Franco, Hernandarias e Minga Guazú, assim como de alguns dados relacionados, especificamente, a esse curso. Cabe dizer que há outras IES do lado paraguaio da Auti,

7. A perspectiva integradora da universidade brasileira é também reconhecida na criação da Universidade Federal da Integração da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab). As duas são consideradas universidades irmãs, criadas no mesmo período, com o mesmo cunho internacionalista e de integração.

além das listadas no quadro 1, principalmente em Ciudad del Este. Porém, conforme já explicado, foram selecionadas como objeto de análise deste trabalho apenas aquelas que possuem cursos de graduação em medicina, pois são esses os que, indubitavelmente, mais atraem alunos brasileiros.

Para a delimitação do universo de estudantes de medicina nas cidades paraguaias da Auti, foram feitas visitas técnicas às IES, cujos resultados quantitativos estão expostos na tabela 2.

Assim, devido à ausência de uma fonte única para obtenção das informações sobre todo o universo da pesquisa, ou seja, o número de estudantes de medicina matriculados nas IES paraguaias, trabalhou-se com dados aproximados. Cabe também esclarecer que, após diversas tentativas, não houve êxito na obtenção dos dados referentes à Uninter e à UMS.

TABELA 2

Informações acerca dos cursos de medicina nas cidades paraguaias da Auti

IES	Ano de início do curso de medicina	Número de estudantes de medicina	Porcentagem aproximada de brasileiros
Unida	2019	1.500	Mais de 90%
UPE (Presidente Franco)	2009	1.538	70%
UNE	1998	280	Menos de 5%
UPE (Ciudad del Este)	2013	2.000	80%
Upap	2009	2.500	Mais de 90%
Uninter	2006	-	-
UMS	2010	-	-
UCP	2018	2.400	Mais de 90%
UCNSA	2019	280	15%
Total	-	10.498	

Elaboração do autor.

Durante a fase final da pesquisa, foram obtidas informações da Dirección General de Migraciones (DGM), que mostram que, em meados de 2022, havia 13.400 brasileiros estudantes nas quatro cidades paraguaias da Auti. Os dados obtidos na DGM foram extraídos dos sistemas de informação da instituição e referem-se, exclusivamente, à “oficina regional de documentação do departamento de Alto Paraná” e, portanto, “não incluem estrangeiros que preencheram sua documentação no escritório central”, em Assunção, e estabeleceram residência no departamento Alto Paraná. Há ainda a indicação de que “todos os estrangeiros não residentes que ingressaram na República do Paraguai para fins educacionais devem, infalivelmente, realizar algum tipo de registro para realizar tal atividade (Lei nº 978/1996)”.

Deve-se salientar que os 13.400 brasileiros que estudam nas quatro cidades paraguaias da Auti podem não corresponder, integralmente, aos estudantes de medicina. No entanto, comparando este dado com a soma do número de estudantes de medicina em cada uma das IES, conforme mostrado na tabela 2, acredita-se que a grande maioria dos estudantes registrados na DGM são do referido curso.

É possível inferir que a diferença entre os 10.498 estudantes de medicina das IES que forneceram dados, conforme a tabela 2, e os 13.400 estudantes brasileiros, conforme dados da DGM, corresponde, em grande parte, aos estudantes de medicina da UMS e da Uninter, que não disponibilizaram qualquer informação. Ou seja, se em cada uma dessas duas instituições houver aproximadamente 1.500 estudantes brasileiros de medicina, o total de estudantes desse curso, nas quatro cidades da Auti, se aproxima do número de estudantes brasileiros radicados, conforme informado pela DGM.

Diante disso, assume-se, nesta pesquisa, a partir dos dados obtidos e de estimativa do número de estudantes de medicina na UMS e na Uninter, nas quais não houve divulgação dessa informação, e também tendo em perspectiva a quantidade total de brasileiros que estudam nas cidades paraguaias da Auti (conforme dados da DGM), que o total de estudantes de medicina, nessas cidades, é de aproximadamente 13 mil, sendo a maioria absoluta de brasileiros.

Conforme mencionado, os cursos de medicina nas IES privadas localizam-se em quatro cidades diferentes, e não apenas na maior – Ciudad del Este –, e isso reforça a dinâmica urbana transfronteiriça na Auti, conformando interações e deslocamentos de diferentes sentidos entre as cidades, inclusive porque parte considerável dos estudantes mora em uma cidade e estuda em outra, conforme será visto posteriormente.

Tendo em vista o objetivo de demonstrar o papel dos serviços educacionais na conformação da Auti, foram realizadas buscas por dados para evidenciar a quantidade de vagas disponíveis e ocupadas nos cursos de medicina nas bases de informações do MEC/PY do Paraguai na *internet*. Nesta busca, foram encontradas diversas informações, como, por exemplo, os cursos de medicina habilitados pelo Cones que estão presentes nas quatro cidades do Paraguai que fazem parte da Auti, assim como a resolução, desse mesmo conselho, na qual se habilita cada um deles. No entanto, diferentemente do que acontece no Brasil, os cursos de graduação no Paraguai são habilitados sem delimitação do número de vagas na resolução do Cones, ou seja, esse órgão, responsável pela regulação das atividades de ensino superior naquele país, não estipula o máximo de vagas que pode ser ofertada pela IES, mas apenas habilita, diante do cumprimento de determinados critérios, os cursos e as IES. Assim, considerando a dificuldade de obter dados gerais e confiáveis para o conjunto das instituições paraguaias, definiu-se que dois procedimentos seriam necessários: i) visitas técnicas às instituições, seja para coleta de dados gerais, como características físicas do local, conforme tratado anteriormente, seja para a obtenção de informações específicas sobre a dimensão dos cursos de medicina em termos da presença de alunos brasileiros; e ii) aplicação de questionário semiestruturado, construído e distribuído pelo Google Forms, aos alunos de medicina dessas IES, de modo a conhecer mais detalhadamente a realidade.

4.3 Visitas técnicas

Para realização das visitas, optou-se por ir até a recepção de cada uma das IES com algumas perguntas orientadoras. O retorno obtido foi diferente em cada uma delas, em termos da disponibilidade ao atendimento e oferecimento de respostas às perguntas formuladas. As entrevistas realizadas com sucesso foram com pessoas que ocupam cargos importantes nas instituições, desde coordenador(a) do curso de medicina, passando por decano(a) da faculdade de saúde (que integra vários cursos além de medicina), até diretor(a) geral da unidade/filial em questão.

Houve também conversas que não culminaram em realização e gravação de entrevistas, mas que permitiram, ao menos, obter algumas informações, como o número de estudantes de medicina e a porcentagem de brasileiros entre eles. Esses casos ocorreram na UPE, sendo uma dessas conversas em Presidente Franco, com uma pessoa da secretaria do curso de medicina, na qual foram informados os dados mencionados (número exato de estudantes de medicina e porcentagem de brasileiros – mostrados no início do item 4.2), além da confirmação de que a pandemia de covid-19 fez diminuir o número total de discentes nesse curso. A outra ocorreu com o decanato da faculdade de saúde na UPE em Ciudad del Este, na qual houve a negativa de realização de entrevista, mas, após insistência,

foi compartilhada a informação do número aproximado de estudantes de medicina na instituição e a porcentagem de brasileiros entre eles, conforme mostrado no início do capítulo.

Na UMS, desde a primeira visita, ficou claro que ninguém da instituição iria fornecer qualquer informação, nem realizar entrevista. Cabe dizer que essa primeira tentativa na UMS ocorreu antes dela ter sido fechada, temporariamente, por decisão judicial. Entretanto, mesmo após a retomada das atividades, não houve retorno positivo para a obtenção das informações requeridas.

A Uninter também foi visitada uma série de vezes, até que se conseguisse uma posição sobre o fornecimento ou não dos dados, relativos ao número de estudantes matriculados nesse curso. Na UCP, embora tenha havido o agendamento de entrevista, ela não se consolidou. Contudo, as informações solicitadas foram enviadas por *e-mail*. No restante das faculdades as entrevistas foram realizadas com sucesso.

Assim, a fim de apresentar os resultados obtidos na fase de realização das entrevistas, optou-se por não divulgar o nome dos entrevistados e denominá-los da seguinte maneira, conforme aponta o quadro 2. Os nomes e os cargos dos entrevistados foram ocultados no trabalho, de modo a respeitar e preservar a identidade de cada um. Ressalta-se que todos concordaram em conceder a entrevista e permitiram que ela fosse gravada, tendo em vista a explicitação de seu uso para fins acadêmicos.

QUADRO 2

Instituições e pessoas entrevistadas

IES	Identificação dos entrevistados
UCNSA	Pessoa A
Facisa-UNE	Pessoa B
Unida	Pessoa C
Upap	Pessoa D

Elaboração do autor.

As perguntas foram elaboradas com o objetivo de obter respostas que contribuíssem para o alcance dos objetivos desta pesquisa. Nesse sentido, questionou-se: i) as datas e o contexto de criação e/ou expansão de cada uma das IES e também da criação do curso de medicina, especificamente; ii) os desafios e obstáculos para a criação desse curso; iii) se os brasileiros são o seu principal público-alvo; iv) como está sendo possível a realização do internato e, sobre isso, quais são as alianças ou acordos existentes; v) as informações quantitativas – número de cursos de graduação ofertados pela IES e de estudantes nesse nível de ensino, número de estudantes do curso de medicina e a porcentagem de brasileiros entre eles e quantidade de egressos; vi) sobre a relação da variação cambial com as atividades e os valores da graduação em medicina; vii) sobre as consequências da pandemia de covid-19 nas atividades do curso e na quantidade de alunos matriculados; viii) sobre a existência de segmento específico para acompanhamento dos egressos e, em relação a eles, quantos foram aprovados no Revalida⁸ e onde atuam; ix) sobre a importância do grande número de cursos e de estudantes de medicina na região fronteira, tanto no sentido acadêmico quanto econômico; e x) sobre a opinião acerca da imagem que se tem da tríple fronteira como região de alta violência e criminalidade, e se isso se relaciona de alguma maneira com as atividades da IES.

8. "O Revalida subsidia o processo de revalidação dos diplomas de médicos que se formaram no exterior e querem atuar no Brasil. O exame é direcionado tanto aos estrangeiros formados em medicina fora do Brasil quanto aos brasileiros que se graduaram em outro país e querem exercer a profissão em sua terra natal". Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/revalida>.

A análise das entrevistas parte da organização por temas, com a finalidade de facilitar o entendimento, que estão dispostos da seguinte forma: i) motivos que levaram à expansão das IES e à criação do curso de medicina na Auti; ii) a realização do internato; iii) a pandemia de covid-19; iv) impactos nas cidades da fronteira; e v) público-alvo, variação cambial e egressos.

4.3.1 Motivos que levaram à expansão das IES e à criação do curso de medicina na Auti

Ao ser questionada a respeito dos motivos da expansão da instituição, a partir da criação de uma unidade da UCNSA em Hernandarias, a pessoa A afirmou que “[...] foi mais ou menos por influência de pessoas que tiveram que trabalhar na Itaipu. Esta era uma cidade pequena quando foi fundada, mas depois, com a Itaipu, houve um *boom* de pessoas de todo o país e do exterior que aceitaram morar aqui”, além do fato de que “[...] assim como a UNE, [...] foi nesse contexto que foi aberta a Pontifícia Universidade Católica do Alto Paraná”.

Diante da mesma questão, na Unida (filial de Ciudad del Este, de 2019), a pessoa C respondeu que “[...] todas as universidades [...] sempre querem expandir para o interior, digamos assim, né, e depois de Assunção, Ciudad del Este é a cidade que mais movimenta, [...] então por isso eu acho que eles apostaram nisso, embora fosse um novo desafio para a universidade naquela época e continua sendo”.

Assim, pode-se entender que a expansão das instituições de ensino da capital do país se dá em direção ao interior e às maiores cidades do Paraguai, em especial aquelas localizadas na Auti. Tais respostas vão ao encontro do que foi mostrado na pesquisa, ao expressar o peso que a usina de Itaipu teve para a dinâmica demográfica da Auti e para o desenvolvimento de atividades correspondentes, como é, por exemplo, o setor de serviços educacionais de nível superior.

Na Unida, a criação da filial em Ciudad del Este, em 2019, deu-se com o objetivo específico de ofertar o curso de medicina, justamente nesse contexto de grande expansão do número de vagas ofertadas nos últimos anos. Isso fica evidente na afirmação da pessoa C: “[...] pela quantidade de fluxo de alunos que queriam cursar medicina no Paraguai, acho que esse foi um dos principais motivos para apostarem em abrir uma filial aqui em Ciudad del Este [...]”.

Já a UCNSA – filial que está em Hernandarias desde 1990 e localizava-se anteriormente em Ciudad del Este, tendo sido uma das primeiras instituições privadas de ensino superior nessa região – oferta cursos de graduação na área da saúde há aproximadamente vinte anos, sendo esse um dos facilitadores do processo de abertura do curso de medicina, conforme fica evidenciado na afirmação da pessoa A: “creio que os outros esforços na área da saúde [...] apoiaram a criação da medicina porque aqui já tinha bioquímica, química e farmácia, tinha até técnico de enfermagem, química industrial, psicologia e odontologia”.

Também no sentido de explicar os motivos da abertura do curso de medicina em Hernandarias, a pessoa A relata que houve grande procura, de brasileiros e paraguaios, afirmando que “[...] havia muita gente interessada aqui”, ou seja, que muitos perguntavam se a Universidade Católica tinha o curso de medicina, então a criação desse curso “é uma resposta a questionamentos que vieram” da sociedade.

No mesmo sentido, a pessoa D, da Upap, afirmou que o motivo de criação de tal curso, em Ciudad del Este, foi “a demanda, que sempre nos perguntavam”, sendo que essa instituição já possuía

“[...] a carreira de enfermagem, sociologia, fisioterapia e cinesiologia, quais são as carreiras habilitadas aqui. Radiologia e nutrição, foram as primeiras carreiras na saúde e farmacologia também, todas essas eu tive na saúde, e aí sempre vinham pra mim e falavam: – e medicina?”.

Já na Facisa-UNE, pública, primeira instituição de ensino superior do departamento Alto Paraná, o contexto de criação do curso foi diferente, ou seja, ela foi pioneira na área da saúde nessa região, tendo que criar as condições necessárias para isso, conforme evidenciado na entrevista com a pessoa B, ao explicar que a UNE teve que criar, por exemplo, cursos e capacitações para os médicos se tornarem, também, professores de medicina.

O curso de medicina da Facisa-UNE teve início em 1999, quando, segundo a pessoa B, “nesta área não havia Universidade Nacional de Ciências da Saúde” e, assim, os principais fatores que levaram à criação desse curso, nessa cidade, foi o grande crescimento populacional, pois essa população tinha que recorrer a Assunção, em um momento em que só havia oferta desse curso na capital, “[...] sendo criado, posteriormente, em [...] Itapúa, ao sul, depois veio de leste a oeste. Posteriormente, foi criada ao norte, em Concepción, e ao centro, em Caaguazú, para completar a rede de Universidades Nacionais de Medicina” (pessoa B).

Na mesma entrevista, ficou claro que tal pioneirismo foi um grande obstáculo para a consolidação do curso, pois “[...] a gente não tinha muitos recursos humanos, os professores eram escassos, ou seja, éramos todos profissionais de saúde, né, passamos da assistência para a docência” (pessoa B). Para isso, vinha “[...] o pessoal da capital, que tinha o posto de professor, e depois todo o pessoal de muita experiência, que fazia assistência em hospitais, estava fazendo os cursos para se tornar acadêmico” (pessoa B).

A pessoa B também explicou que, pelo fato de haver médicos formados na Facisa-UNE desde 2005, há vários deles que se converteram em docentes, suprimindo a demanda existente. Ainda nesse sentido, “[...] a gente trouxe os cursos aqui para fazer a didática da universidade, a parte do ensino da saúde, que é bem diferente do ensino nas outras especialidades, mas a gente trouxe os cursos aqui, a gente fez o curso *online* também, mas no geral a gente trouxe aqui para poder cobrir mais gente né? A gente fez um curso de didática da universidade para todos os professores [...]”.

Na UCNSA, a pessoa A explicou o que ela entende ser os três principais desafios e obstáculos para a implantação e consolidação do curso de medicina. O primeiro deles é conseguir oferecer um bom serviço com mensalidades acessíveis, ou seja “[...] veja que as mensalidades não são tão altas e se oferece um bom serviço”. Em segundo lugar, está a necessidade de ter um hospital conveniado para “[...] onde vão estar os alunos” e, por último, “[...] tem a qualidade de professores que nós reivindicamos”, porque “o bom médico que também é professor nem sempre tem tempo para fazer isso” (pessoa A).

No caso da UCNSA, a pessoa entrevistada deixou claro que o fato de a instituição já possuir diversos equipamentos e laboratórios para os outros cursos da área da saúde, ofertados há mais tempo, facilitou atingir a infraestrutura adequada para a abertura do curso com habilitação do Cones.

4.3.2 A realização do internato e a escassez de hospitais

Outro tema abordado nas entrevistas foi acerca do internato obrigatório, que corresponde ao mesmo período de internato dos cursos de medicina nas universidades brasileiras, denominado, em espanhol,

de *internado*, formado, geralmente, por cinco disciplinas práticas, denominadas *pasantías*. São elas: i) rural; ii) clínica; iii) cirurgia; iv) ginecologia e obstetrícia; e v) pediatria.

Questionou-se como está sendo possível realizar as *pasantías del internado* com o grande número de alunos de medicina na região e, em todas as entrevistas, uma resposta foi comum, que é o fato de haver convênio com o Ministério da Saúde Pública e Bem-estar Social e com o Instituto de Seguridade Social (Instituto de Previsión Social – IPS), vinculado a esse ministério.

Na Facisa-UNE, afirmou-se que “temos convênios com o Ministério da Saúde Pública e Previdência Social, por ser um ente do Estado, então nosso hospital-escola é o Ministério da Saúde Pública” (pessoa B), explicando ainda que “[...] neste caso, nossa central é o Hospital Regional de Ciudad del Este”. Assim, conforme a pessoa B, no Hospital Regional de Ciudad del Este há 160 leitos atualmente, e o internato, “no nosso caso [...] é o sexto ano, então 40, 45, às vezes 46, às vezes tem menos, porque a quadra é 40, como é o internato então eles rodam por grupos”. Assim, divide-se a turma em seis grupos com sete ou oito estudantes para realizar as disciplinas referentes às distintas especialidades, e isso dura o ano todo. O sexto curso, mencionado pela pessoa B, refere-se ao sexto ano da graduação em medicina, e a explicação dada por ela vale para a Facisa-UNE, sendo diferente da maneira que se realizam as *pasantías* em outras instituições.

Na Upap, a pessoa D evidencia diferenças e também algumas semelhanças ao explicar que “fazem estágio em hospitais a partir do terceiro ano, no terceiro ano tem ginecologista, no quarto outras disciplinas, no quinto tem a clínica, e no sexto todos os do sexto têm que estar em hospitais”. Assim, “[...] todos os sextos fazem a sua rotação médica, que dura dois meses, e essas rotações incluem quatro estágios, doze meses estão em hospitais” (pessoa D).

Ainda sobre o tema do internato, a pessoa D afirmou que “a gente tem convênio com o Ministério da Saúde, convênio com todos os hospitais regionais do país, convênio com o IPS, um hospital muito grande aqui” além de “[...] convênio com as clínicas comunitárias do município, onde também vão os estudantes para praticar”; e que “eles vão para todos os hospitais, porque somos uma universidade credenciada, temos uma ótima posição no Alto Paraná, temos capacidade para trezentos alunos”.

Fica claro que conseguir vagas para os estudantes realizarem suas aulas e períodos práticos em hospitais implica recorrer a outras cidades, pois “estão fazendo em Salto de Guairá, estão fazendo em Caazapá, estão fazendo em Encarnación, porque não tem mais espaço e porque somos várias universidades” (pessoa D). Essa informação pode ser considerada parte importante da resposta de como está sendo possível formar um número tão grande de médicos, assim como tem sido em muitos dos últimos anos na Auti. Ou seja, o uso de hospitais regionais em outras cidades está permitindo a realização das aulas necessárias à formação em medicina nas cidades paraguaias da Auti.

Na Upap, explicitou-se, ainda, que a instituição tem sido rigorosa com a documentação dos estudantes, ao afirmar que “para ir ao hospital tem que ter malha fechada”, ou seja, ter integralizado o curso, além de “[...] toda a documentação básica do terceiro ano, e tem que ter suas migrações” (pessoa D), ou seja, ter realizado o processo burocrático de migração de entrada no Paraguai. A entrevistada também afirmou que a tolerância dada pela IES aos estudantes é de seis meses para terem a documentação de migrante regularizada, pois “se não o fizerem nesses seis meses, dizemos que nem um turista pode sentar em uma cadeira” (pessoa D).

Assim como na Upap e na Facisa-UNE, na UCNSA, na resposta à pergunta sobre como está sendo possível o internato de tantos estudantes, mencionou-se o convênio com o IPS. Nesse sentido, a pessoa A afirma que “todo o serviço social de saúde está no Instituto de Assistência Social, e a Universidade Católica do país tem convênio com o instituto, temos convênios com o Ministério da Saúde Pública para estágios rurais também, centros nacionais de saúde onde eles podem ser inseridos”.

Afirma-se ainda que, devido ao fato de a pandemia impossibilitar as aulas práticas dos estudantes nos hospitais, a UCNSA fez parceria com o município, permitindo o uso de mais clínicas comunitárias com alunos do terceiro e quarto ano, informando que “eu tenho um caderno dos alunos, tudo conferido, quem sai, que horas sai, quem assina, seus tutores, aulas presenciais, práticas nos laboratórios, tudo concatenado com o planejamento do professor, com o que o aluno faz nas práticas de laboratório, portfólios de evidências, porque isso qualifica o ensino” (pessoa A).

Na Unida, a resposta da pessoa C mencionou o convênio com o Ministério da Saúde, “onde os alunos estão fazendo estágios, mas apenas estágios, não do próprio internato”, pois, devido ao início do curso de medicina nesta IES ter ocorrido em 2019, ainda não há alunos na fase de internato.

4.3.3 A pandemia de covid-19

Sobre o impacto da pandemia de covid-19 nas atividades de cada uma das IES pesquisadas, a pessoa D, na Upap, deixou claro que houve muitas desistências de estudantes e, portanto, o número atual de estudantes de medicina é menor do que antes da pandemia, afirmando que “o aluno que não quiser continuar tem que cancelar a matrícula” e que “afetou, sim, a pandemia, porque eu tinha mais de 2.500 alunos”. Mesmo assim, ela acredita na recuperação do setor e no crescimento do número de estudantes desse curso, citando novamente o fato de a Upap ter conseguido sua acreditação pela Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (Aneaes).

Na Unida, na resposta sobre os impactos da pandemia, a pessoa C mencionou o problema das aulas práticas, pois já nos dois primeiros semestres do curso, há aulas práticas de anatomia, histologia e bioquímica, enfatizando que, com a pandemia, “[...] o que mais nos afetou foi a prática em si, que era impossível de fazer, até os professores faziam no laboratório, em cada anatomia, por exemplo, mostravam as estruturas com câmera, tinham tudo mas mesmo assim não é a mesma coisa como um estudante, venha e toque em um cadáver ou viva junto”.

No entanto, ficou claro que tal problema foi solucionado a partir do momento em que foram permitidas, novamente, as aulas presenciais. Ou seja, conforme a pessoa C “[...] então se tudo foi recuperado, por exemplo, ano passado os estágios já começaram, todas as cargas horárias foram recuperadas”, inclusive, com a realização de aulas em períodos de férias, nos meses de janeiro e fevereiro, “[...] o que o corpo docente chamava de curso de verão, para tentar recuperar a parte prática” (pessoa C).

No caso da Facisa-UNE, a resposta enfatizou que, apesar das dificuldades com as aulas práticas, houve reestruturação da faculdade no sentido de se adaptar às condições impostas pela pandemia, “[...] então a gente fez um curso de informática para os nossos professores que são bem mais velhos, exploramos nossas plataformas digitais, a plataforma universitária, compramos tudo que é Zoom, plataformas grandes, fizemos o referencial teórico de forma virtual e as partes básicas pelo curso virtual” (pessoa B). E, mesmo com as dificuldades de se realizar as aulas práticas, principalmente porque os estudantes não estavam habilitados para entrar nas áreas da saúde destinadas ao tratamento

do coronavírus, não foram suspensos os rodízios dos “internos”. Assim, “durante a pandemia ainda tivemos egressos” (pessoa B).

Nessa mesma entrevista também foi mencionado que, devido à pandemia, “[...] conseguimos criar o laboratório Bio Molecular que está aqui, em plena pandemia, para fazer o diagnóstico”, explicando que “é um laboratório muito caro e é para fazer o diagnóstico de covid, o PCR [reação em cadeia da polimerase]”, e que não havia tal laboratório em todo departamento Alto Paraná. Dessa maneira, “[...] o primeiro laboratório biomolecular está aqui. Conseguimos isso com a aliança público-privada. Crescemos muito em tempos de pandemia” (pessoa B).

4.3.4 Impactos nas cidades da fronteira

A última questão foi sobre a opinião do entrevistado acerca do impacto do grande número de cursos e de estudantes de medicina nas cidades da Auti, e as respostas permitiram importantes conclusões, no sentido de avançar no entendimento dos pontos de interesse da pesquisa.

Na Facisa-UNE, foram citados a dinamização do mercado de aluguéis e da construção civil de moradias estudantis e o movimento fronteiriço, aparecendo, inclusive, a menção à ‘cidade universitária’: “o impacto econômico é importante, desenvolvimento, aluguéis, combustível, gastronomia, muitas casas foram construídas para aluguel, um movimento importante na parte cultural, o movimento da fronteira, os gastos aumentaram, virou uma cidade universitária” (pessoa B).

Na UCNSA, também foi citado o mercado de aluguéis e a construção de moradias, além de uma possível diferença cultural entre brasileiros e paraguaios, conforme nota-se a seguir: “[...] edifícios foram construídos exclusivamente para estudantes, bares e restaurantes também são mais ativos” e “[...] Famílias inteiras de brasileiros que são estudantes que já vieram com a esposa, os filhos e a sogra, e alugaram o apartamento aqui, então gerou muito movimento econômico e social, os paraguaios são mais apáticos, os brasileiros são mais ativos, eles têm que andar todo dia etc., então você vê as pessoas andando nas praças, nas calçadas, nas ruas e isso é contagiante” (pessoa A).

Nessa mesma entrevista, a pessoa A fez questão de mostrar que, apesar da fama que a região de fronteira possui (de intensa criminalidade, violência e tráfico de armas/drogas e mercadorias), isso não a define, ou seja, há um outro lado da fronteira que muitas vezes não é visto, principalmente por quem é “de fora” dela, afirmando que “[...] tem tanta gente boa, vivemos em paz, não descobrimos, não vivemos tudo isso que se vê no noticiário o dia todo”, e demonstrou entender também que “tem muita gente e muita mobilidade. É permanente, um controle estrito é impossível, por isso se presta a ter isso”, referindo-se à violência e ao descaminho. “Mas também há um outro lado, digamos, uma outra faceta em que estão as pessoas que trabalham, que estudam, que não estão muito envolvidas, mas que vivem o dia a dia com essa tensão e esse movimento”.

Na Unida, a pessoa C ressaltou que, qualquer que seja o desenvolvimento de um lado da fronteira, há impacto no outro lado, beneficiando ambos os países (Brasil e Paraguai), ou seja, “os dois se alimentam, um depende do outro”, então não se pode dizer que há ganhos maiores ou vantagens significativas especificamente para o Brasil e/ou para o Paraguai, pois, “[...] na verdade, os dois ganham”.

Por fim, na Upap, a pessoa D não respondeu exatamente à pergunta, mas comentou algo sobre a enorme diferença dos salários pagos no Brasil e no Paraguai para os profissionais médicos, dizendo que, no Brasil, paga-se “dez vezes mais” do que no Paraguai, ou seja, “os médicos paraguaios também

não são bem pagos, então ser médico é um grande desafio porque você tem que se especializar para um trabalho melhor”, e que, assim, “[...] muitos alunos meus vão para o Brasil e tiram a carteira, fazem a revalidação e arrumam emprego, eu tenho médicos que estão aqui e trabalham em Foz, e porque eles ganham dez vezes mais, um mês trabalhando no hospital, sabe, eles ganham entre 5 e 6 milhões de guaranis e às vezes 10, e 10 milhões (de guaranis) em um plantão se ganha no Brasil [...]”. Destaca-se que, de acordo com a pessoa D, o valor pago a um médico por um plantão, no Brasil, equivale a praticamente o que ganha um médico ao longo de um mês de trabalho no Paraguai, principalmente os que não possuem especialização, deixando entender que, inclusive paraguaios, formados em medicina na Upap, fazem o Revalida para tentar trabalhar no Brasil, justamente pela remuneração bem maior.

4.3.5 Público-alvo, variação cambial e egressos

Ao serem questionados sobre os brasileiros serem, ou não, o principal público-alvo do curso de medicina, a pessoa entrevistada na UCNSA não respondeu de forma objetiva, mas na Upap e na Unida a resposta foi rápida e direta: “sim”. Na Unida, a pessoa C afirmou ainda que “[...] temos alguns paraguaios, mas muito poucos, acho que no total de todos os alunos nem cem alunos são paraguaios” e “hoje temos 1.500 estudantes de medicina, sendo 1.400 brasileiros”. Na Facisa-UNE, a resposta a essa questão está relacionada diretamente à política de oferta de vagas a estrangeiros, ocupadas majoritariamente por brasileiros.

A questão da variação cambial também foi tema de pergunta às pessoas entrevistadas na IES, mas não há muitas considerações a serem realizadas a esse respeito, pois houve somente duas respostas objetivas. Em uma delas, na Upap, foi afirmado que a variação cambial não altera a demanda de estudantes de medicina no Paraguai, “porque é claro que o diploma é muito mais barato aqui do que no Brasil” (pessoa D), e na Unida, a pessoa C disse não saber opinar a esse respeito: “eu não saberia te dizer, vou mentir pra você, porque eu não cuido da parte econômica, né”.

Sobre os egressos, tanto na UCNSA quanto na Unida não foram realizadas perguntas, já que não há formados, ainda, nessas instituições. Na Facisa-UNE, a pessoa B indicou o *website* da instituição para acessar as informações pretendidas, frisando que é importantíssimo acompanhar os egressos, inclusive como forma de avaliar a formação oferecida pela faculdade.

Na Upap, a pessoa D afirmou que muitos dos egressos estão trabalhando em postos de saúde, alguns como diretores, inclusive, “[...] também há muitas pessoas que estão trabalhando com indígenas naquela área, alunos de pós-graduação. Tenho alunos que são filhos de médicos que vão lá para atender os consultórios dos pais”, dizendo ainda que há gente com muito dinheiro estudando na instituição.

Além do apresentado até aqui, durante as visitas técnicas também foi comentado sobre alguns casos de estudantes ligados ao tráfico de drogas, inclusive integrantes do Comando Vermelho (CV) e do Primeiro Comando da Capital (PCC), e também foragidos da justiça brasileira, acarretando sua expulsão. Em algumas das IES há, inclusive, a colaboração de advogados nos setores de bem-estar estudantil, que auxiliam na descoberta e na expulsão desses estudantes.

4.4 Os questionários aplicados aos estudantes de medicina

Além das visitas técnicas, também foi aplicado um questionário, compartilhado por *e-mail* e WhatsApp, a estudantes brasileiros que estudam medicina em alguma das cidades paraguaias da Auti. Esses estudantes faziam parte da lista de contatos (endereço de *e-mail* ou contato telefônico) obtida por meio de contatos iniciais com alguns estudantes. Foi solicitado a eles que, além de responderem ao formulário, o compartilhassem nos grupos de Whatsapp de estudantes de medicina dos quais faziam parte. O *link* para o formulário também foi divulgado em grupos de estudantes de medicina do Paraguai no Facebook. Foram obtidas 106 respostas.

Reconhece-se que o método tem limitações, o que requer cuidados na análise dos dados obtidos, uma vez que estes não foram coletados a partir de amostragens estatísticas pré-definidas. Sendo assim, [...] tais dados não podem ser generalizados, devido à sua natureza não probabilística (Costa, 2018, p. 15). Porém, esse foi o formato de pesquisa possível diante das dificuldades em atender às exigências necessárias para se obter as informações de todo o universo dos estudantes brasileiros que cursam medicina nas cidades paraguaias que pertencem ao recorte espacial desta pesquisa, ou para se definir grupos amostrais e aplicar os questionários a esses grupos, fazendo uso da estatística para, assim, conseguir interpretar os resultados com mais possibilidades e poder tecer algumas generalizações.

Dadas as limitações de recursos humanos e de tempo, optou-se por realizar a divulgação do questionário no formato de formulário do Google, seguindo o que alguns autores chamam de Bola de Neve Virtual (BNV), técnica que utiliza as redes sociais virtuais para coleta de dados (Costa, 2018). Dessa maneira,

a amostra é autogerada, contando com a colaboração voluntária do(s) membro(s) inicial(is) e dos subsequentes, sendo, assim, uma amostragem não probabilística, pois, mesmo que seja definida matematicamente a quantidade de pessoas a serem pesquisadas, nem todos os elementos da população-alvo têm a mesma possibilidade de serem atingidos pelas indicações (Costa, 2018, p. 19).

No caso desta pesquisa, os primeiros estudantes que responderam ao questionário foram contatados diretamente pelo autor⁹ e, posteriormente, solicitados por este a compartilhar o *link* do formulário Google (questionário) nas redes sociais as quais integravam. Portanto, buscou-se replicar, com as devidas adaptações, a metodologia proposta por Costa (2018), que pode ser resumida como “[...] o uso das Redes Sociais Virtuais (RSV) como plataforma para a coleta de dados, mais especificamente a metodologia Bola de Neve adaptada à participação voluntária e ao processo viral advindos das RSV” (Costa, 2018, p. 22).¹⁰

É importante dizer que as perguntas do questionário foram elaboradas tendo em vista seus objetivos específicos. As principais perguntas foram: i) você mudou para a região da tríplice fronteira com o objetivo de cursar o ensino superior?; ii) caso a resposta à pergunta anterior seja positiva, em qual cidade/estado você morava anteriormente?; iii) em qual dessas cidades você mora atualmente?;¹¹ e iv) você se desloca até a IES na qual estuda por qual meio de transporte?

9. Os primeiros estudantes solicitados a participar da pesquisa já conheciam o autor anteriormente à realização da pesquisa, além de conhecidos de conhecidos do pesquisador.

10. Conforme proposto por Costa (2018, p. 19), as pessoas que foram contatadas diretamente pela pesquisadora, após responder a perguntas previamente elaboradas, eram solicitadas a indicar “outra(s) pessoa(s) pertencente(s) à mesma população alvo”.

11. Nesta pergunta havia múltiplas alternativas que permitiam ao respondente escolher entre as cidades da Auti.

Outras perguntas foram inseridas no questionário de modo a permitir que houvesse a confirmação de que cada um dos respondentes correspondesse ao público-alvo definido, qual seja, os estudantes brasileiros que cursam medicina em uma das quatro cidades paraguaias da Auti (Ciudad del Este, Presidente Franco, Minga Guazú e Hernandarias). Como não seria possível ter o controle total sobre quem deveria responder ou não às perguntas, as primeiras questões foram as seguintes: i) em qual instituição você está matriculado?; ii) qual é o curso que está matriculado?; e iii) qual é o seu país de origem?. Dessa forma, seria possível desconsiderar as respostas de estudantes de origem paraguaia e/ou de outros cursos, que não medicina.

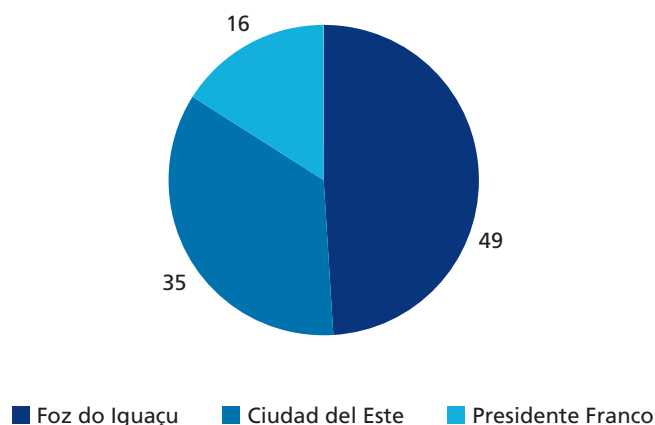
Entre os 106 respondentes do questionário, 45 estão matriculados na UCP, 29 estão matriculados na UPE de Presidente Franco, 17 na UMS, 6 na UPE de Ciudad del Este, 5 na Unida, 2 na Uninter e 2 na Upap. Assim, não tiveram representantes, entre os respondentes, somente a Facisa-UNE e a UCNSA, que são justamente as IES com baixa porcentagem de brasileiros no curso de medicina, conforme informação levantada em entrevistas realizadas nessas duas instituições. Elas são também as que possuem um perfil bastante distinto das demais IES pesquisadas, pois a UNE é a única pública e a UCNSA é a única instituição privada sem fins lucrativos.

Alguns percentuais podem servir de indicadores da realidade do universo pesquisado, como por exemplo o meio de transporte utilizado para se locomover do local de moradia para o local de estudo e a cidade onde moram esses estudantes. Sobre o local de residência, aproximadamente metade dos estudantes brasileiros respondentes que cursam medicina no Paraguai moram nesse país, dividindo-se, principalmente, entre Ciudad del Este e Presidente Franco. A outra metade reside no Brasil, em Foz do Iguaçu (gráfico 1). Embora não seja possível afirmar com segurança qual é a porcentagem exata dos estudantes que moram no Brasil e dos que moram em uma das cidades paraguaias, algumas entrevistas realizadas corroboram com o resultado exposto no gráfico 1, como, por exemplo, a afirmação do representante da Unida que, ao ser questionado sobre onde moram os estudantes de medicina, afirmou crer que “[...] está dividido, cinquenta/cinquenta, porque existem brasileiros que gostam de viver aqui e te dizem que é muito melhor viver aqui. E há brasileiros que não [...]”, ou seja, que preferem viver no Brasil mesmo que não seja na cidade de origem (pessoa C).

GRÁFICO 1

Cidade de moradia dos estudantes que responderam ao questionário

(Em %)



Elaboração do autor.

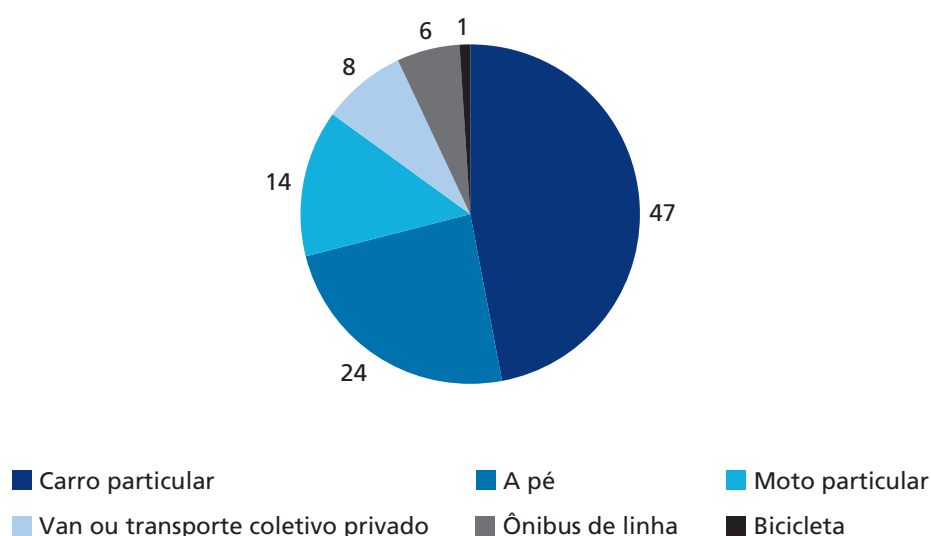
Sendo assim, tomando-se como base o número de estudantes de medicina nas IES das cidades paraguaias da Auti, pode-se inferir que mais de 5 mil estudantes cruzam a Ponte Internacional da Amizade, diariamente, para fins de cursar tal graduação.

Em relação ao meio de transporte utilizado pelos estudantes, nota-se predominância do uso de automóvel particular para locomoção do lugar de moradia até a instituição de ensino onde estudam (gráfico 2). Em segundo lugar, está o não uso de qualquer meio de transporte, mas a mobilidade realizada a pé.

GRÁFICO 2

Meio de transporte para fins de estudo

(Em %)



Elaboração do autor.

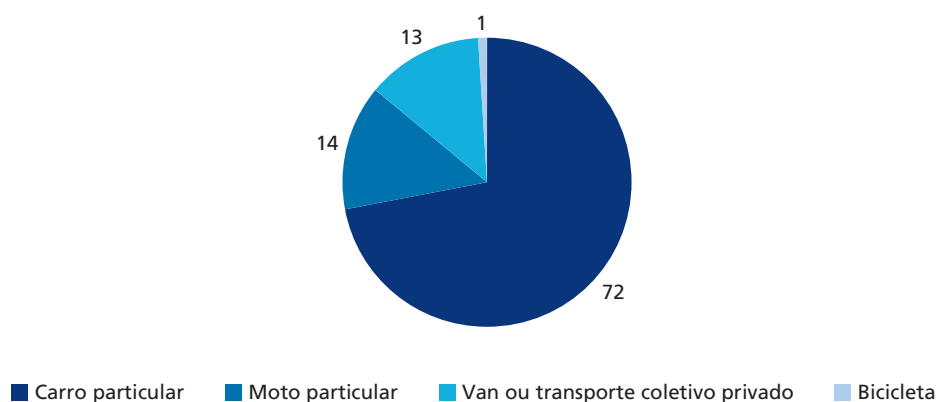
Ao separar os estudantes que vivem no Brasil dos que moram no Paraguai, observa-se quadro bastante distinto, ou seja, entre os que vivem em Foz do Iguazu, há maioria absoluta do uso de automóvel (72%), e não há quem realize o caminho do Brasil ao Paraguai a pé, nem quem use ônibus de linha (gráfico 3).

Entre os estudantes respondentes que fazem medicina no Paraguai e moram no Brasil, o uso de motocicleta particular está em segundo lugar (14%), seguido de perto pelo uso de van ou transporte coletivo privado (13%). Assim, tal informação pode complementar o que foi deduzido anteriormente, pois permite inferir que aproximadamente 5 mil estudantes cruzam a fronteira entre Brasil e Paraguai para cursar medicina todos os dias. Assumindo que a amostra de respondentes seja representativa do universo de estudantes brasileiros que cursam medicina nas cidades paraguaias da Auti, cerca de 3.600 estariam utilizando carro particular, 700 moto particular e 650 van ou transporte coletivo para tal finalidade.

GRÁFICO 3

Meio de transporte para fins de estudo: estudantes moradores de Foz do Iguaçu

(Em %)



Elaboração do autor.

Além disso, considera-se bastante relevante as informações acerca da origem dos estudantes respondentes, conseguidas pelas respostas de duas perguntas, colocadas em sequência no questionário. A primeira delas é: você mudou para a região da tríplice fronteira com o objetivo de cursar o ensino superior?; e a segunda é: caso a resposta da pergunta anterior seja positiva, em qual cidade/estado você morava anteriormente? Dos 106 respondentes, somente quatro já moravam em Foz do Iguaçu antes de começar o curso de medicina no Paraguai – os outros 102 vieram de outras cidades, mas, destes, quatro não responderam a cidade/estado de origem.

As informações dadas por 98 dos 102 respondentes que se mudaram para a Auti com fins de cursar medicina revelam uma diversidade enorme de origem, ou seja, há estudantes de todas as regiões brasileiras. Pode-se dizer que não há limite de distância que impeça a vinda dessas pessoas para cursar medicina. Outros estados citados como de origem dos estudantes, além do Paraná (com onze estudantes), são: Bahia e São Paulo (doze cada um), Minas Gerais (nove), Ceará (seis), Rio de Janeiro, Distrito Federal e Pará (cinco cada um), Tocantins (quatro), Amapá, Roraima, Goiás, Rondônia e Santa Catarina (três cada um), Alagoas e Mato Grosso (dois cada um) e Rio Grande do Norte, Maranhão, Acre e Rio Grande do Sul (um cada um).

Entre os 98 estudantes que informaram local de origem, 87 especificaram a cidade. Foram citadas sessenta cidades diferentes, conforme mostra o mapa 4. Cabe esclarecer, todavia, que duas respostas não foram cartografadas, ou seja, não aparecem no mapa 4. Trata-se de um estudante que citou Pedro Juan Caballero como origem e outro que veio da Espanha, sendo que ambos declararam ser brasileiros.

As cidades mais citadas como origem são: Brasília (Distrito Federal) e Rio de Janeiro (ambas com cinco aparições); Foz do Iguaçu (com quatro); Fortaleza (Ceará), Salvador (Bahia), São Paulo (São Paulo), Curitiba (Paraná) e Macapá (Amapá) (cada uma com três); Cascavel (Paraná), Maceió (Alagoas), Palmas (Tocantins), Franca (São Paulo) e Boa Vista (Roraima) (cada uma com duas aparições); além de outras 47 cidades que apareceram, cada uma delas, uma vez, incluindo a única paraguaia, Pedro Juan Caballero, conforme mencionado.

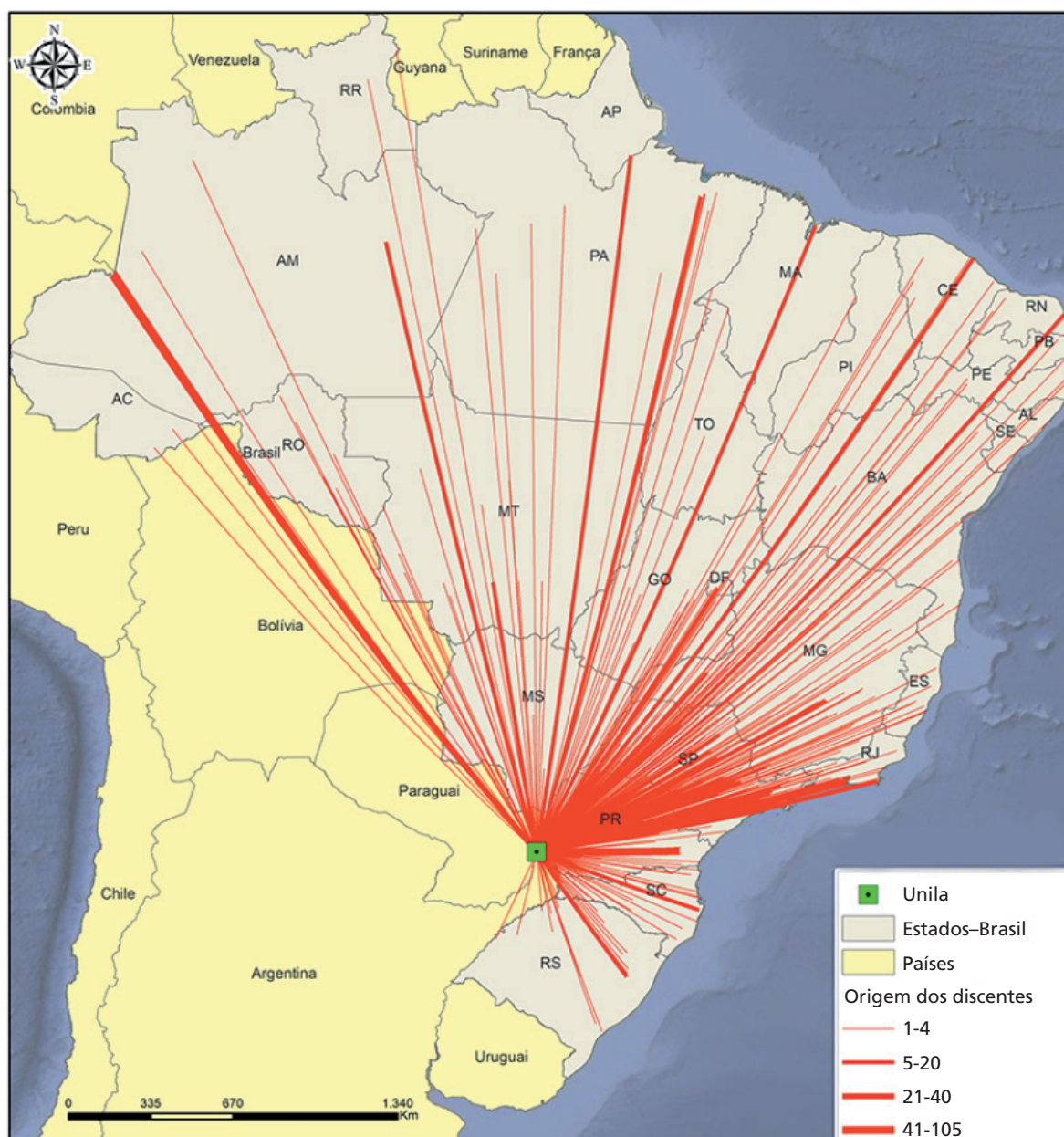
A despeito da presença de estudantes oriundos de todas as regiões do Brasil, a proximidade geográfica com a Auti aumenta a probabilidade de uma cidade ser origem de estudantes de medicina

nessa aglomeração. Há um número considerável de estudantes do oeste do Paraná – a amostra inclui estudantes oriundos de Pato Bragado, Marechal Cândido Rondon, Cascavel, Salgado Filho, Flor da Serra do Sul, além de Foz do Iguaçu – e do oeste de Santa Catarina –, de Dionísio Cerqueira, São Lourenço do Sudoeste e Palmitos.

É possível destacar também a grande quantidade de alunos oriundos de capitais estaduais. São catorze capitais estaduais dos dezoito estados de origem, além do Distrito Federal. O número de vezes que aparece cada uma dessas capitais, se somados, corresponde a 37% das respostas dadas ao questionário.

MAPA 4

Origem dos estudantes respondentes do questionário, por cidade



Elaboração do autor.

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

Outra pergunta importante do questionário, no sentido de alcançar os objetivos da pesquisa, é sobre os motivos que fizeram o estudante optar por cursar o ensino superior no Paraguai. Não foram dadas opções de resposta, ficando em aberto para cada um responder com as próprias palavras.

Analisando tais respostas, é possível afirmar que o principal motivo dos estudantes optarem por cursar medicina em uma das cidades paraguaias da Auti é o valor mais baixo em relação ao do Brasil. Como se tratava de uma pergunta obrigatória do formulário, houve 106 respostas diferentes para a pergunta mencionada, sendo estas separadas em grupos de acordo com seu conteúdo. Assim, há 56 respostas que mencionam somente o valor como motivo de sua escolha, onze que citam o valor e a facilidade de acesso, e quatro que mencionam, além do valor, também a qualidade do curso. Além destas, ainda é possível relacionar com a questão do valor outras sete respostas que apontam como motivo principal o “custo-benefício”, ou seja, não se trata de respostas que apontam diretamente que o valor do curso no Paraguai é mais baixo, mas que expressam a opinião de que vale a pena cursar medicina no Paraguai ao considerar a relação entre valor e qualidade. Portanto, 78 respostas, entre as 106 obtidas, mencionam o valor, mesmo que indiretamente (custo-benefício), como sendo o principal ou um dos principais motivos para escolher cursar medicina no Paraguai, e não no Brasil.

A diferença de valor das mensalidades de medicina no Paraguai e no Brasil, conforme pesquisa no Google, é considerável. Assim, mesmo não sendo o objetivo da pesquisa abordar, especificamente, os valores praticados pelas IES que oferecem tal curso, a consulta feita na plataforma mencionada mostra uma significativa diversidade de valores em relação ao curso. Esse quadro mostra o valor mais baixo e o valor mais alto em cada um dos estados brasileiros, e revela que, mesmo havendo grande variação do custo de tal curso de graduação para o estudante, em geral, ele é bem mais alto no Brasil do que no Paraguai. A média das mensalidades dos cursos de medicina nas IES privadas, no Brasil, é de R\$ 8.497,39, ao passo que os valores das mensalidades desse mesmo curso nas IES paraguaias da Auti, em comparação ao real brasileiro, são muito menores, conforme indica a tabela 3.

TABELA 3

Valores das mensalidades do primeiro e do sexto ano de medicina em Ciudad del Este e Presidente Franco

IES	Valor da mensalidade no primeiro ano		Valor da mensalidade no sexto ano	
	G	R\$ ¹	G	R\$ ¹
Uninter	1.300.000,00	980,98	2.250.000,00	1.697,85
UPE	1.600.000,00	1.207,36	2.150.000,00	1.622,39
UCP	1.500.000,00	1.131,90	2.550.000,00	1.924,23
UMS	1.100.000,00	830,06	2.200.000,00	1.660,12
Upap	1.125.000,00	848,92	2.250.000,00	1.697,85
Unida	1.200.000,00	905,52	1.950.000,00	1.471,47
Média	1.304.166,67	984,12	2.225.000,00	1.678,99

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Valores em reais foram obtidos a partir da conversão dos valores em guarani no *website* do Banco Central, em 19 de agosto de 2022. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/conversao>.

Além dos onze estudantes que mencionaram a facilidade de acesso juntamente com a questão do valor, outros sete citam exclusivamente a facilidade no acesso como motivo da escolha por cursar medicina no Paraguai. Tais respostas e a percepção do autor em conversas informais com outros estudantes de medicina com os quais houve contato parecem mostrar consenso de que é mais fácil ingressar no curso de medicina em uma IES paraguaia do que em uma IES brasileira, independentemente

da forma de ingresso no Paraguai, que varia entre as instituições. Ou seja, os vestibulares e/ou o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), utilizados para o ingresso nas IES brasileiras, seriam, assim, formas mais difíceis de se obter aprovação quando comparadas com as formas de ingresso utilizadas nas faculdades paraguaias.

Há outras cinco respostas de estudantes ao questionário que, apesar das diferenças entre si, podem ser separadas em um grupo distinto, no qual a questão transfronteiriça parece ser destaque. São as seguintes: i) preço e/ou possibilidade de morar no Brasil; ii) por morar perto e ter meu sonho de cursar medicina...; iii) custo da formação, mais fácil ingressar e continuar perto da família; iv) proximidade com município de residência e valores; e v) ensino, ser fronteira com Brasil e o custo-benefício. O fato de poder morar no Brasil, ou pelo menos perto, estar próximo da família, ou ainda a proximidade com o município de residência, só é possível para os estudantes de medicina brasileiros, no Paraguai, pela localização dos cursos em cidades de fronteira.

Ainda sobre a questão do valor das mensalidades do curso de medicina, uma provável explicação para a diferença entre os valores praticados entre as IES brasileiras e as paraguaias é a grande discrepância na remuneração média dos médicos nesses países, conforme afirmado anteriormente a partir da entrevista na Upap com a pessoa D. Ou seja, devido aos altos salários pagos, em geral, pela mão de obra médica no Brasil, torna-se praticamente condição pagar também altos salários aos professores dos cursos de medicina, principalmente para os médicos, sob o risco de não haver profissionais da área interessados na atividade docente. Portanto, o valor mais baixo da mão de obra médica no Paraguai em comparação ao Brasil contribui para que os custos do curso de medicina sejam também menores naquele país e, assim, há a possibilidade de se cobrar valores mais acessíveis aos estudantes de medicina.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As cidades de Foz do Iguaçu, Santa Terezinha de Itaipu, São Miguel do Iguaçu, Ciudad del Este, Hernandarias, Presidente Franco, Minga Guazú e Puerto Iguazú conformam a maior aglomeração urbana da faixa de fronteira brasileira, apresentando intensas relações entre as cidades – em diversas dimensões –, a ponto de ser tratada como *transfronteiriça*.

No âmbito dos serviços educacionais de nível superior, o poder público teve papel importante com a criação da Unila, pois foi a partir dela que a cidade de Foz do Iguaçu desenvolveu grande atratividade para estudantes latino-americanos e brasileiros de todo o território nacional.

Já com relação ao crescimento do número de cursos e de vagas de medicina nas IES paraguaias da Auti, ele não resultou de nenhuma ação ou política pública específica. Esse crescimento ocorreu por conta de alguns fatores, sendo um deles a condição fronteiriça, que permitiu a dinamização do setor, em grande medida, a partir de oportunidades próprias de áreas de fronteira, neste caso ainda mais vigorosas, por se tratar de uma aglomeração do porte da Auti.

Assim, a Auti tem se destacado como um polo educacional atraente para estudantes brasileiros interessados em cursar medicina. A presença de diversas IES com mensalidades mais acessíveis em comparação às cobradas por instituições no Brasil tem sido um fator determinante na escolha desses estudantes pela região. A diferença de custo de mão de obra qualificada (como a de médicos e professores de medicina) entre o Brasil e o Paraguai faz parte dessa condição, além da própria proximidade, à linha de fronteira, das IES que ofertam medicina com o seu público-alvo principal: os brasileiros.

A presença expressiva de estudantes brasileiros na Auti tem gerado impactos socioeconômicos na região fronteiriça. A demanda por serviços e produtos na área de educação, moradia, alimentação e transporte tem impulsionado a economia local, proporcionando oportunidades de negócios e emprego.

A crescente demanda de estudantes brasileiros na Auti também traz desafios para o sistema educacional paraguaio. A necessidade de adaptação para atender a esse público diversificado requer políticas educacionais mais abrangentes, bem como o aprimoramento da infraestrutura acadêmica, principalmente de hospitais, para a parte prática da formação médica.

Apesar dos benefícios do intercâmbio cultural, os estudantes brasileiros na Auti também enfrentam desafios relacionados às barreiras linguísticas, burocráticas e culturais. A integração plena na comunidade acadêmica paraguaia pode exigir esforços adicionais de ambas as partes.

A presença de estudantes brasileiros na região fronteiriça também pode ter implicações para a área de saúde local. A realização de estágios e práticas médicas por estudantes em instituições de saúde paraguaias pode tanto fortalecer a assistência médica como gerar questões regulatórias e éticas a serem consideradas.

Em suma, a expansão do ensino superior na área universitária da tríplice fronteira paraguaia tem sido impulsionada pela crescente busca de estudantes brasileiros pelo curso de medicina na região. A mobilidade transfronteiriça de alunos promove um intenso intercâmbio cultural, influenciando positivamente a região em termos socioeconômicos e educacionais. Contudo, também suscita desafios e questões a serem consideradas pelos sistemas educacionais e de saúde envolvidos.

É essencial que os atores envolvidos, como instituições de ensino, governos locais e agências reguladoras, trabalhem em conjunto para garantir uma experiência acadêmica enriquecedora e inclusiva para estudantes brasileiros na Auti, bem como promovam o aprimoramento do sistema educacional paraguaio para lidar com a demanda crescente.

Ademais, a expansão do ensino superior e o processo de transfronteirização são fenômenos dinâmicos que requerem acompanhamento e análise contínuos para compreender seus desdobramentos e impactos de longo prazo. Esta pesquisa contribui para a compreensão desse processo e abre caminho para futuras investigações sobre o tema.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, A. C. de. A implantação da Usina Hidrelétrica de Itaipu Binacional e as dinâmicas socioespaciais em uma cidade média das três fronteiras: o contexto de Foz do Iguaçu (Paraná). In: ALVES, F. D. *et al.* (Org.). **A dimensão política no espaço: conflitos e desigualdades territoriais na sociedade contemporânea**. Alfenas: Editora Unifal, 2019. p. 222-243.

ANDRÉ, A. L. Reflexões sobre a questão urbana na tríplice fronteira Brasil, Paraguai e Argentina: globalização, fragmentação e militarização. In: MOASSAB, A. (Org.). ENCONTRO INTERNACIONAL DO GRUPO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES EM URBANISMOS E ARQUITETURAS DO SUL (MALOCA), 1., 2017. **Anais...** [s.l.]: [s.n.], 2017. Disponível em: https://encontromaloca.files.wordpress.com/2021/02/todos_textos.pdf.

ARGENTINA. Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina. **Estimaciones de población por sexo, departamento y año calendario (2010-2025)**. Buenos Aires: Indec, 2015. (Serie Análisis Demográfico, n. 38). Disponível em: https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/poblacion/proy_1025_depto_misiones.xls.

BIAGINI, H.; ROIG, A. A. **Diccionario del pensamiento alternativo**. Buenos Aires: Editorial Biblos, 2008.

CARNEIRO FILHO, C. P. **Múltiplas transfronteirizações na tríplice fronteira na Bacia do Prata: Brasil-Argentina-Paraguai**. Porto Alegre: UFRGS, 2011.

_____. Tríplice fronteira Brasil-Argentina-Paraguai: transfronteirização através do crime. **Relações Internacionais no Mundo Atual**, Curitiba, v. 2, n. 16, 2012.

_____. **Processos de transfronteirização na bacia do Prata: a tríplice fronteira Brasil-Argentina-Paraguai**. 2013. Tese (Doutorado) – Instituto de Geografia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

CARNEIRO FILHO, C. P.; RÜCKERT, A. Transfronteirização e gestão do território no arco sul da fronteira do Brasil. **Revista Geonorte**, v. 7, n. 1, p. 1322-1338, 2013. Edição especial, n. 3.

CONTE, C. H. O turismo de Foz do Iguaçu (Paraná, Brasil) e sua inserção dentro da rede internacional de cidades. **Turismo e Sociedade**, Curitiba, v. 6, n. 2, p. 408-423, 2013.

_____. A evolução do setor terciário em Foz do Iguaçu-PR: apontamentos sobre o papel da Usina Hidrelétrica de Itaipu neste processo. **Revista Okara: Geografia em debate**, v. 8, n. 1, p. 21-32, 2014.

COSTA, B. R. L. Bola de neve virtual: o uso das redes sociais virtuais no processo de coleta de dados de uma pesquisa científica. **Revista Interdisciplinar de Gestão Social**, v. 7, n. 1, 2018.

COUTINHO, C. S. Missão integracionista da Unila. In: SARTI, I. *et al.* (Org.). **Por uma integração ampliada da América do Sul no século XXI**. v. 2. Rio de Janeiro: PerSe, 2013. p. 879-894. Disponível em: https://www.fomerco.com.br/conteudo/view?ID_CONTEUDO=290.

DGM – DIRECCIÓN GENERAL DE MIGRACIONES. **Informe Estadístico de la Dirección General de Migraciones**, 2022. (Recebido por *e-mail*).

GRASLAND, C.; RÜCKERT, A. Transfronteirizações: possibilidades de pesquisa comparada América do Sul-União Europeia. **Revista Geopolítica**, Natal, v. 3, n. 2, p. 90-112, 2012.

GUIBERT, M.; LIGRONE, P. Transfronterización. In: BIAGINI, H.; ROIG, A. A. (Ed.). **Diccionario del pensamiento alternativo**. Buenos Aires: Editorial Biblos, 2008.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico: Brasil 2022**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022.

IMEA – INSTITUTO MERCOSUL DE ESTUDOS AVANÇADOS. Comissão de Implantação da Universidade Federal da Integração Latino-Americana. **A Unila em construção: um projeto universitário para a América Latina**. Foz do Iguaçu: Imea, 2009.

LEITZKE, A. **Os serviços educacionais e o reposicionamento da aglomeração urbana transfronteiriça do Iguaçu na rede de cidades**. 2022. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2022.

MACHADO, L. O. Limites, fronteiras, redes. In: STROHAECKER, T.; DAMIANI, A.; SCHÄFFER, N. (Org.). **Fronteiras e espaço global**. Porto Alegre: AGB, 1998.

MARTINS, J. de S. **Fronteira: a degradação do outro nos confins do humano**. São Paulo: Hucitec, 1997.

MONSORES, C. de O.; BRAGA, Z. C. C. A contribuição da construção da Usina Hidrelétrica de Itaipu no desenvolvimento regional da cidade de Foz do Iguaçu, à luz da teoria de base da exportação. **Revista Orbis Latina**, Foz do Iguaçu, v. 8, n. 1, p. 60-84, 2018.

MOURA, R.; CARDOSO, N. A. Mobilidade transfronteiriça: o ir e vir na fronteira do possível. In: SILVA, E. F.; GEDIEL, J. A. P.; TRAUZYNSKI, S. C. (Org.). **Direitos humanos e políticas públicas**. 1 ed. Curitiba: Universidade Positivo, 2014. v. 1, p. 263-280.

OLIVEIRA, T. C. M. de. Frontières en Amérique Latine: réflexions méthodologiques. **Revue Espaces et Sociétés**, Paris, n. 138, 2009.

OLIVEIRA, T. C. M. de. *et al.* Cidades de fronteiras e a rede urbana. In: PEREIRA, R. H. M.; FURTADO, B. A. (Org.). **Dinâmica urbano-regional: rede urbana e suas interfaces**. Brasília: Ipea, 2011. p. 79-96.

PARAGUAI. Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. **Proyección de la Población por Sexo y Edad, según Distrito (2020-2015)**. Asunción: DGEEC, 2015. Disponível em: <https://www.ine.gov.py/assets/documento/0d37cC1.%20Paraguay.%20Poblaci%C3%B3n%20nacional%20estimada%20y%20proyectada,%20seg%C3%BAAn%20sexo,%20departamento,%20y%20distrito,%202000-2025.xlsx>. Acesso em jul. 2023.

POLON, L. C. K. **A fronteira do consumo: relações transfronteiriças entre Foz do Iguaçu (BR) e Ciudad del Este (PY)**. 2014. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Marechal Cândido Rondon, 2014.

RABOSSI, F. Tempo e movimento em um mercado de fronteira: Ciudad del Este, Paraguai. **Sociologia e antropologia**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 405- 434, 2015.

REITEL, B. Les agglomérations transfrontalières: des systèmes urbains en voie d'intégration? Les espaces urbains de la "frontière" du territoire français. **Geographica Helvetica**, n. 1, p. 5-15, 2007.

REISDORFER, T. **Universidade e interculturalidade: ressignificações identitárias de estudantes da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila) (2008-2017)**. 2018. Tese (Doutorado) – Universidade do Estado de Santa Catarina, Santa Catarina, 2018.

RÜCKERT, A. A.; CARNEIRO FILHO, C. P.; UEBEL, R. R. Cenários de transfronteirizações na América do Sul: alguns exemplos de pesquisas recentes. **GeoPantanal**, v. 10, n. 18, 2015.

SCHWEITZER, A. **Intégration régionale et aménagement du territoire dans le Mercosur: frontières, réseaux et dynamiques transfrontalières**. 2000. Tese (Doutorado) – Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine, Université de Paris III, Sorbonne Nouvelle, Paris, 2000.

_____. Dinámicas especiales y territorios de la integración en las fronteras del Iguazú. In: GUIBERT, M. *et al.* (Org.). **Le bassin du Río de la Plata: développement local et intégration régionale**. Toulouse: Presses Universitaires du Mirail, 2009.

SOUZA, E. B. C. de. Tríplice Fronteira: fluxos da região Oeste do Paraná com o Paraguai e Argentina. **Terr@Plural**, Ponta Grossa, v. 3, n. 1, p. 103-116, 2009.

_____. O turismo como integrador regional em cidades trigêmeas: Foz do Iguaçu (Brasil), Ciudad del Este (Paraguai) e Puerto Iguazú (Argentina). **Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía**, v. 26, n. 2, 2017.

UNILA – UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA. **Relatório Integrado de Gestão 2021**. Foz do Iguaçu: Unila, 2022. Disponível em: https://portal.unila.edu.br/institucional/arquivos/relato_integrado_de_gestao_2021-1.pdf.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Revisão

Bruna Neves de Souza da Cruz

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Crislayne Andrade de Araújo

Elaine Oliveira Couto

Luciana Bastos Dias

Rebeca Raimundo Cardoso dos Santos

Vivian Barros Volotão Santos

Deborah Baldino Marte (estagiária)

Maria Eduarda Mendes Laguardia (estagiária)

Editoração

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Leonardo Simão Lago Alvite

Matheus Manhoni de Paula Alves

Mayara Barros da Mota

Capa

Herllyson da Silva Souza

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

INSTRUÇÕES PARA SUBMISSÃO DE ARTIGOS

1. O Boletim de Economia e Política Internacional (BEPI) tem como missão promover o debate sobre as relações internacionais do Brasil e o papel do país no mundo. A ênfase é em estudos de análise e avaliação da política externa brasileira, especialmente nas áreas de comércio exterior, cooperação internacional, governança global, integração regional, meio ambiente, relações bilaterais, relações com organizações internacionais e segurança internacional. Seu público-alvo são acadêmicos, técnicos, autoridades de governo e estudiosos das relações internacionais em geral.
2. Serão considerados para publicação artigos originais redigidos em espanhol, inglês ou português.
3. As contribuições não serão remuneradas, e a submissão de um artigo implicará a transferência dos direitos autorais ao Ipea, caso ele venha a ser publicado.
4. O trabalho submetido será encaminhado a pelo menos um avaliador. Nesta etapa, a revista utiliza o sistema double-blind peer review, ou seja, os autores e os pareceristas não são identificados em nenhuma fase da avaliação. A decisão dos avaliadores é registrada em pareceres, que serão enviados aos autores, mantendo-se em sigilo os nomes destes avaliadores.
5. Os artigos, sempre inéditos, deverão ter até 8 mil palavras, incluindo tabelas, figuras, quadros, espaços, notas de rodapé e referências.
6. A formatação deverá seguir os seguintes padrões: folha A-4 (29,7 x 21 cm); margens: superior = 3 cm, inferior = 2 cm, esquerda = 3 cm e direita = 2 cm; em Microsoft Word ou editor de texto compatível, utilizando caracteres Times New Roman, tamanho 12 e espaçamento 1,5 justificado. As ilustrações – tabelas, quadros, gráficos etc. – deverão ser numeradas e trazer legendas. A fonte das ilustrações deverá ser sempre indicada.
7. Apresentar, em página separada: *i)* título do trabalho em português e inglês, em caixa alta e negrito; *ii)* até cinco palavras-chave; *iii)* resumo de até duzentas palavras, com a respectiva tradução para o inglês (abstract); *iv)* classificação JEL; e *v)* informações sobre o(s) autor(es): nome completo, instituição(ões) de vinculação, endereço e e-mail. Se o trabalho possuir mais de um autor, ordenar de acordo com a contribuição de cada um ao trabalho.
8. Caso o artigo possua gráficos, figuras e mapas, estes deverão ser entregues em arquivos específicos e editáveis, nos formatos originais e separados do texto, sendo apresentados com legendas e fontes completas.
9. As chamadas para as citações deverão ser feitas no sistema autor-data, de acordo com a norma NBR 10520 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).
10. Observar a norma NBR 6023 da ABNT, que fixa a ordem dos elementos das referências e estabelece convenções para transcrição e apresentação da informação originada do documento e/ou outras fontes de informação. As referências completas deverão ser reunidas no fim do texto, em ordem alfabética.
11. As submissões deverão ser feitas online pelo *e-mail*: bepi@ipea.gov.br

ITENS DE VERIFICAÇÃO PARA SUBMISSÃO

1. O texto ser inédito.
2. O texto estar de acordo com as normas da revista.

DECLARAÇÃO DE DIREITO AUTORAL

A submissão de artigo autoriza sua publicação e implica compromisso de que o mesmo material não esteja sendo submetido a outro periódico. O original é considerado definitivo, sendo que os artigos selecionados passam por revisão ortográfica e gramatical conforme o Manual do Editorial do Ipea (2ª edição). A revista não paga direitos autorais aos autores dos artigos publicados. O detentor dos direitos autorais da revista, inclusive os de tradução, é o Ipea, com sede em Brasília. A tradução deve ser aprovada pelo editor antes da publicação.

Composto em Adobe Garamond Pro 12 (texto)
Frutiger 67 Bold Condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Rio de Janeiro-RJ

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

COMO EFETUAR O MONITORAMENTO E A AVALIAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA? AS CONTRIBUIÇÕES OFERECIDAS POR ESTUDOS FOCADOS NO DESEMPENHO DE INSTRUMENTOS DE POLÍTICA EXTERNA ALTERNATIVOS

Walter Antonio Desiderá Neto
Guilherme de Oliveira Schmitz

INFRAESTRUTURA CRÍTICA E O CONTROLE DE INVESTIMENTO EXTERNO: A REGULAÇÃO DO BRASIL EM CONTRASTE

Michelle Ratton Sanchez Badin
Maria Eugênia do Amaral Kroetz
Ana Maria Moraes
Manu Misra

AVANÇOS DO BRASIL NO PROCESSO DE ACESSÃO À OCDE: A ADEÇÃO AOS CÓDIGOS DE LIBERALIZAÇÃO DO MOVIMENTO DE CAPITAIS E DE OPERAÇÕES CORRENTES INTANGÍVEIS

Vera Thorstensen
Tiago Matsuoka Megale

IMPORTÂNCIA DAS EXPORTAÇÕES PARA AS EMPRESAS INDUSTRIAIS BRASILEIRAS

Eduardo Augusto Guimarães

O ENSINO SUPERIOR E O PROCESSO DE TRANSFRONTEIRIZAÇÃO NA AGLOMERAÇÃO URBANA TRANSFRONTEIRIÇA DO IGUAÇU

Airton Leitzke

