

Título do capítulo	CAPÍTULO 4 AREIA NAS ENGRENAGENS: A ASCENSÃO DOS INSTRUMENTOS DE AVALIAÇÃO DE INVESTIMENTOS EXTERNOS
Autor(es)	Carlos Márcio Cozendey
DOI	DOI: https://dx.doi.org/10.38116/9786501305431cap4

Título do livro	Instrumentos de avaliação de investimentos externos no mundo e seus debates no Brasil
Organizadores	Michelle R. Sanchez-Badin Renato Baumann
Volume	1
Série	-
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2025
Edição	1a
ISBN	9786501305431
DOI	DOI: https://dx.doi.org/10.38116/9786501305431

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2025

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.

AREIA NAS ENGRENAGENS: A ASCENSÃO DOS INSTRUMENTOS DE AVALIAÇÃO DE INVESTIMENTOS EXTERNOS

Carlos Márcio Cozendey¹

Era uma vez um mundo globalizado em que o comércio e os investimentos fluíam entre as fronteiras de maneira cada vez mais fácil. Um dia, isso começou a mudar e, entre as velhas novidades, ganharam fôlego os mecanismos de *investment screening*, que chamaremos aqui de instrumentos de avaliação de investimentos externos (IAIEs), seguindo autores que trataram do tema antes em língua portuguesa, como Sanchez-Badin *et al.* (2022). Os IAIEs, entretanto, não fazem apenas uma avaliação dos investimentos estrangeiros; em geral, abrem a possibilidade de impedir sua efetivação, sendo, nesse caso, mecanismos de filtragem. Qual o significado da expansão desses instrumentos e em que transformações dos regimes econômicos internacionais, ou mesmo da ordem internacional, se inserem?

Entre 1990 e 2020, a fração dos fluxos de investimentos diretos transfronteiriços cobertos por IAIEs em 62 países examinados pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) saiu da ordem de 25% para 55%. Nesse período, em todos os anos, exceto em 2010, novos IAIEs foram criados ou reformados em diversos países, tendo havido uma forte aceleração a partir de 2016 e um impulso adicional com a pandemia em 2020 (OECD, 2020b). Nesse mesmo período, a proporção de países da OCDE que possuía IAIEs passou do patamar de 20% para 60%, com maior crescimento após 2008. Assim, não só esses mecanismos de controle se tornaram mais comuns em todo o mundo, como seu aumento foi bastante concentrado nos países da OCDE.

O Regulamento 2019/452 da União Europeia (UE), que estabelece um marco para a aplicação de IAIEs e entrou em vigor em outubro de 2020, reforçou a legitimidade desse tipo de instrumento entre os países desenvolvidos e estimulou sua adoção pelos países do agrupamento. Com efeito, em 1990 apenas um país da UE possuía IAIEs de alcance geral (multissetorial), mas, após a crise de 2008, esses instrumentos já existiam em doze países do bloco econômico europeu e três anos depois saltaram para dezessete países (OECD, 2022, p. 17). Segundo a avaliação feita em um estudo da OCDE:

1. Secretário de Assuntos Multilaterais Políticos do Ministério das Relações Exteriores (MRE); e embaixador.

um efeito importante da existência do Regulamento da UE é sua contribuição para um forte impulso político em muitos Estados-membros que até então viam o controle de investimentos com reservas, se não com hostilidade. Essa consequência não é resultado de nenhuma disposição específica do Regulamento da UE, mas sim da simples existência do Regulamento da UE e do processo político que levou à sua adoção (OECD, 2022, p. 15, tradução nossa).²

Os IAIEs de alcance geral ou setorial existentes na Europa na década de 1990 eram, em geral, resultado de movimentos de redução de restrições ou desestatização. Embora fossem apresentados como opção menos restritiva do que regimes de autorização ou proibição setorial, eram percebidos, em geral, de forma negativa.

Até aproximadamente 2016, a triagem de investimentos gozava de uma imprensa bastante desfavorável em muitos Estados-membros e nas instituições europeias. Um ar de “protecionismo” foi associado a alguns dos poucos casos que chamaram a atenção do público. A triagem de investimentos foi considerada uma barreira aos fluxos internacionais de capital e um obstáculo às oportunidades econômicas, e os benefícios ou a necessidade da triagem, como último recurso para identificar e atenuar o risco para a segurança ou a ordem pública, não foram amplamente reconhecidos (OCDE, 2022, p. 16, tradução nossa).³

Condizendo com esse espírito, a agenda das principais instâncias internacionais que abordam o tema das políticas para investimentos estrangeiros, como a OCDE, enfocava políticas de investimentos abertas, voltadas a ampliar o fluxo de investimentos. Ainda hoje, um dos principais foros ligados ao comitê de investimentos da OCDE são as *freedom of investment roundtables* (mesas-redondas sobre liberdade de investimento), que foram criadas em 2006 e reúnem mais de cinquenta membros da OCDE e países convidados, com o propósito, evidenciado por seu título, de promover políticas de investimento abertas que ampliem os fluxos de investimentos transfronteiriços.

Aqui, os governos desenvolvem orientações para políticas de investimento abertas, transparentes e não discriminatórias (...). Esses padrões promovem a abertura, a transparência, a não discriminação e a conduta responsável tanto dos governos quanto dos investidores (OECD, 2023, tradução nossa).⁴

2. “An important effect of the existence of the EU Regulation is its contribution to a strong political impetus in many Member States that had hitherto perceived investment screening with reservation, if not hostility. This consequence does not result from any distinct provision in the EU Regulation but rather from the EU Regulation’s sheer existence and from the political process leading up to its adoption”.

3. “Until about 2016, investment screening enjoyed rather unfavourable press in many Member States and within European institutions. An air of “protectionism” was associated with some of the few cases that came to public attention. Investment screening was considered a barrier to international capital flows and an obstacle to economic opportunities, and the benefits or necessity of screening, as a last resort to identify and mitigate risk for security or public order were not widely recognised”.

4. “Here, governments develop guidance for open, transparent and non-discriminatory investment policies... These standards promote openness, transparency and non-discrimination and responsible conduct by both governments and investors”.

Ao incorporar países emergentes à discussão, o foro exprimia a intenção dos países da OCDE de convencer e incentivar os não membros a adotarem ou ampliarem a liberalização de suas políticas para investimentos estrangeiros. Em contrapartida, os países emergentes utilizavam o foro para demonstrar o caráter *friendly* (amigável) de suas políticas, no contexto dos esforços para atração de investimentos.

Conforme a maré mudou na segunda década deste século, o discurso dos adotantes foi, inicialmente, o de que, apesar da ampla cobertura de fluxos de investimento por IAIEs, a não aprovação de investimentos era a exceção e não a regra e que, nesse sentido, eram instrumentos utilizados com parcimônia em casos de evidente impacto na segurança nacional. Crescentemente, esse discurso evoluiu para uma ampliação da justificação por segurança nacional para incluir a associação de riscos ao caráter estatal ou vinculado a agentes estatais dos investidores, mais do que ao objeto do investimento. O foco se dirige notadamente para os investimentos provenientes de empresas chinesas e fundos soberanos, que estariam realizando investimentos estratégicos para adquirir tecnologias, dominar mercados e controlar pontos-chave do circuito econômico.

Até por volta de 2016, esse tipo de triagem era enquadrado como uma ferramenta excepcional em um ambiente de investimento rigorosamente aberto. A linguagem então se tornou sutil, mas cada vez mais assertiva, como as considerações de reciprocidade do “fim da ingenuidade”, e empresas “estratégicas” – em vez de “sensíveis” – entraram no discurso (OCDE, 2020b, p. 6, tradução nossa).⁵

Diante desses movimentos, a agenda da OCDE teve necessariamente que se adaptar, não sem evidenciar certa contradição. Com a ampliação em número e alcance dos IAIEs na OCDE, o tema ocupou mais espaço na agenda como consequência natural do monitoramento regular de políticas de investimentos realizado pela organização. Uma vez que a ampliação dos IAIEs vinha justificada, pelos países adotantes, por preocupações de segurança nacional, o secretariado da organização teve pouco espaço para tratar do tema sob o ângulo de sua tradicional defesa de políticas menos restritivas aos fluxos de investimentos e procurou dirigir a discussão para temas como transparência, previsibilidade, prestação de contas e eficiência dos instrumentos implantados (OECD, 2021).

A OCDE foi, nesse contexto, contratada pela UE para uma avaliação do regulamento europeu para os IAIEs, à luz de seu desenho e de sua implementação nos Estados-membros. A análise se fez sob a perspectiva, em primeiro lugar, da eficácia (*effectiveness*), entendida como avaliação e gerenciamento do investimento

5. "Until around 2016, this sort of screening was framed as an exceptional tool in a rigorously open investment environment. Language then became subtly but steadily more assertive language such as the 'end of naivety' reciprocity considerations, and 'strategic' enterprises – rather than 'sensitive' ones – entered the discourse".

estrangeiro direto (IED) “que provavelmente afeta a segurança ou a ordem pública dos Estados-membros ou projetos e programas de interesse da União” (OECD, 2022, p. 47, tradução nossa). Em segundo lugar, o estudo aborda a eficiência (*efficiency*) dos IAIEs, entendida como conseguir a eficácia “mantendo a carga administrativa para investidores e outras partes interessadas proporcional aos objetivos das políticas e às preocupações relevantes de segurança ou ordem pública” (*op. cit.*, p. 6). O estudo identifica, entre os problemas para a eficácia do regulamento, o fato de um terço dos países da UE não ter adotado IAIEs, inclusive importantes pontos de entrada de investimento estrangeiro na UE, como Bélgica, Irlanda e Luxemburgo, o que não lhes permitiria identificar investimentos que colocassem em risco a segurança e a ordem pública ou projetos de interesse do bloco europeu de países, afetando o interesse de outros membros (OECD, 2022, p. 52). A eficácia também estaria comprometida pela cobertura limitada dos IAIEs de alguns dos membros ou a existência de exceções nos instrumentos, o que também implicaria perfurações no regime que dificultariam a mitigação dos riscos, a troca de informações e a cooperação na aplicação dos IAIEs (*op. cit.*, p. 53). Em resumo, temos, ao menos neste estudo, a OCDE advogando, no contexto europeu, pela expansão de um instrumento que é, em última instância, uma restrição aos fluxos internacionais de investimentos.

É verdade que na maioria dos regimes internacionais de liberalização do comércio e dos fluxos de investimentos conformados após a Segunda Guerra Mundial esteve presente a necessidade de prever exceções por motivos de ordem pública e interesses essenciais de segurança. Os instrumentos da OCDE, notadamente os códigos de liberalização de movimentos de capitais e de intangíveis, contêm a previsão desses tipos de exceções (OECD, 1961a, art. 3; OECD, 1961b, art. 3). E se dúvida houvesse, as *guidelines for recipient country investment policies relating to national security* (diretrizes para as políticas de investimento dos países beneficiários relacionadas à segurança nacional), de 2009 (OECD, 2009, p. 5), ao proporem linhas de melhores práticas nessa área, com base em princípios como transparência e proporcionalidade, reconhecem o espaço detido pelas políticas nacionais na regulação dos investimentos estrangeiros por motivos de segurança nacional e deixam claro que “os interesses essenciais de segurança são autoavaliados”. (OECD, 2009, item 3, p. 5, tradução nossa).

Na mesma linha, o regime multilateral de comércio, que, no artigo XXI do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (General Agreement on Tariffs and Trade – Gatt), abre uma exceção ampla para medidas adotadas por motivos de segurança nacional. A amplitude da exceção de segurança nacional incluída nesses regimes é grande e originalmente não regulamentada, o que confere aos países grande margem para sua aplicação. Prevalece, contudo, uma clara autocontenção dos países

na sua utilização, para evitar que a exceção se torne regra e os regimes passem a ser ineficazes.

A maioria dos acordos comerciais e de investimento celebrados após a Segunda Guerra Mundial incluía cláusulas de exceção de segurança nacional com formulação ampla. Os Estados, no entanto, foram cautelosos ao invocar essas cláusulas por medo de abrir uma caixa de Pandora: eles perceberam que uma exceção de segurança nacional seria difícil de regulamentar e que a invocação ampla das cláusulas acabaria por minar as regras de comércio e investimento (Roberts, Moraes e Ferguson, 2019, p. 658, tradução nossa).⁶

A ampliação da utilização dos IAIEs se insere em outro contexto e faz parte de um movimento de securitização da esfera econômica que atinge simultaneamente os regimes de comércio e investimentos no período recente. Nesse movimento, a definição de empresa ou setor como estratégico, do ponto de vista da segurança nacional, serve de justificativa para medidas restritivas nas políticas de importação, provisão de subsídios a produtores nacionais, restrições a aquisições de empresas por investidores estrangeiros etc. A definição de estratégico para a segurança nacional para esses fins, por sua vez, expande-se gradualmente para além de produtos e ativos de uso militar direto; avança para ativos com papel-chave nos circuitos econômicos, como infraestrutura de transportes e energia, e expande-se de maneira mais ampla para ativos que contribuem para os recursos de poder de um país, notadamente no campo da tecnologia: controle de entrada e saída de investimentos e controle de exportações, não só de tecnologias de uso dual mas também de tecnologias de base e de consumo, bem como insumos tecnológicos, como semicondutores. Dessa forma, a “segurança econômica” passa a ser tratada como “segurança nacional”, o que, no âmbito doméstico, abre espaço para políticas mais intervencionistas no campo econômico; e, no âmbito internacional, aumenta a invocação da exceção de segurança nacional, para escapar às regras dos regimes de comércio e investimentos.

Por sua vez, a utilização de instrumentos econômicos no campo da segurança nacional, na forma de sanções comerciais e financeiras unilaterais, tornou-se mais frequente, expondo as fragilidades geradas pelo aumento da interdependência no contexto da globalização. A utilização de instrumentos econômicos, por exemplo, por meio da aplicação de sanções econômicas para fins políticos, passou a evidenciar que os riscos da interdependência não se restringem ao campo econômico, podem também atingir interesses essenciais de segurança.

6. “Most trade and investment agreements concluded after World War II included broadly phrased national security exception clauses. States, however, exercised restraint in invoking these clauses for fear of opening a Pandora’s Box: they realized that a national security exception would be difficult to regulate and that broadly invoking the clauses would ultimately undermine the trade and investment rules”.

O movimento de securitização tornou-se mais explícito por parte dos Estados Unidos durante os anos do mandato presidencial de Donald Trump, mas deu sequência a tendências anteriores e manteve-se vigente no governo Biden. Isso colocou os regimes econômicos internacionais e, em particular, o regime de comércio, sob enorme tensão, na medida em que ampliou os desvios das regras, com amparo na exceção de segurança nacional, insistindo em seu caráter de exceção geral e *self judging* (autojulgamento), não sujeita a controles jurisdicionais internacionais, como o sistema de solução de controvérsias da Organização Mundial do Comércio (OMC).

Há, dessa forma, uma convergência da justificação de medidas por razões de segurança nacional com o discurso da justificação de medidas econômicas para assegurar *level playing field* (condições de concorrência equitativas) na competição entre empresas. A diferenciação entre motivações políticas de segurança e motivações econômicas protecionistas, nesse cenário, fica menos clara, enquanto as motivações de política doméstica se mesclam a considerações político-estratégicas internacionais. A noção de que a “capacidade econômica” do país precisa ser reforçada com vistas à competição político-estratégica internacional abre espaço para políticas comercialmente protecionistas e catalisa o apoio da sociedade para aceitar os custos de políticas econômicas menos eficientes em nome da segurança nacional.⁷ Esse é particularmente o caso de certas indústrias, como o aço, de evocação simbólica dupla como esteio de desenvolvimento econômico e militar, o que faz com que recebam atenção especial dos mecanismos de proteção comercial e de controle de investimentos. A utilização do protecionismo econômico como elemento de coesão interna no contexto da competição político-estratégica global é uma contrapartida ao avanço da globalização para além da liberalização das restrições de fronteira aos fluxos econômicos, em direção às políticas internas, na medida em que levou a política doméstica a adquirir maior papel nas políticas externas comerciais e de investimentos.

Como analisam Roberts, Moraes e Ferguson (2019), essa mudança na relação entre economia e segurança nos regimes internacionais de comércio e investimentos parece dar origem a uma nova “ordem geoeconômica”, na qual as dimensões de conflito se ampliam, enquanto se reduzem os espaços de cooperação e a oposição entre a potência hegemônica incumbente (Estados Unidos) e a emergente (China) marcam o cenário global.

7. “But if national security requires a state to be economically prosperous, globally competitive and capable of military self-sufficiency, including at surge capacity – as some US policy statements suggest – it can be used to justify protection on everything from steel and aluminium to tents” (Roberts, Moraes e Ferguson, 2019, p. 665).

A mudança relativa de uma mentalidade mais “econômica” para uma mentalidade mais “de segurança” na ordem geoeconômica envolve uma transição de apelos à eficiência econômica para apelos por maior resiliência, inclusive por meio de maior autossuficiência (Roberts, Moraes e Ferguson, p. 660, tradução nossa).⁸

Nesse contexto,

para recalibrar a relação entre economia e segurança, os Estados estão cada vez mais se apoiando em alegações de segurança nacional para evitar a aplicação de obrigações internacionais de comércio e investimento e para limitar ou excluir a revisão judicial (*idem, ibidem*).⁹

Os IAIEs se tornaram um dos pilares das novas tendências geoeconômicas. São instrumentos de escopo amplo e que não se restringem a casos mais óbvios de interface entre o econômico e o político-estratégico. Sendo instrumentos discricionários por definição, podem ser base para intervenção em controle de ativos que vão desde a indústria de defesa e as infraestruturas estratégicas a produtores têxteis ou a indústria alimentícia. A evolução recente dos IAIEs foi no sentido de ampliar sua cobertura, reduzir patamares mínimos de valores de investimentos a serem escrutinados e viabilizar maior especificação dos casos a serem retidos, o que resultou em maior intervenção nos fluxos de investimentos (OECD, 2020b, p. 3).

Uma das motivações apontadas para a maior utilização dos IAIEs é a percepção de risco decorrente de aquisições estrangeiras voltadas ao acesso e controle de novas tecnologias. Em linha com as tendências já apontadas, o foco de preocupações veio se ampliando e já não se limita a evitar o acesso de rivais estratégicos a tecnologias críticas de uso militar direto ou de uso dual, mas, de maneira cada vez mais explícita, dirige-se a conter a evolução tecnológica do sistema econômico do rival. A curto prazo, essa estratégia pode, efetivamente, atrasar a aquisição de recursos econômicos e tecnológicos de poder, ao mesmo tempo em que, ao evidenciar os custos e a fragilidade estratégica decorrentes da interdependência, estimula a desconexão (*decoupling*) e reforça a conformação da ordem geoeconômica. A longo prazo, porém, leva a um esforço de geração autóctone de tecnologia como forma de ampliação da resiliência econômica e político-estratégica, com redução do impacto das medidas de contenção.

Assim, o uso da interdependência como arma, nesse como em outros domínios, tende a ver sua eficácia reduzida no longo prazo, enquanto a perda de eficiência econômica eventualmente decorrente se mantém ou se agrava. Nos regimes da globalização, o país líder econômico reproduzia sua liderança pela busca de

8. “The relative shift from more of an ‘economic’ to more of a ‘security’ mindset in the Geoeconomic Order involves a transition from appeals to economic efficiency to calls for greater resilience, including through increased self reliance”.

9. “To recalibrate the relationship between economics and security, states are increasingly relying on claims of national security in order to avoid the application of international trade and investment obligations and to limit or oust judicial review”.

estar sempre à frente no desenvolvimento tecnológico e econômico, deixando aos demais espaço para avanços absolutos enquanto se mantinha a distância relativa. Na nova dinâmica da competição, os jogos de soma zero se multiplicam e a busca por atrasar o rival fica tão importante quanto correr mais para estar à frente. Em outras palavras, a lógica anterior criava e mantinha dependência, mas reduzia tensões; a atual tende a reduzir a dependência, mas reduz também a eficiência, enquanto aumenta a confrontação.

A pandemia da covid-19 reforçou o movimento, ao expor, de forma dramática, as fragilidades geradas pela globalização da produção industrial e a superextensão geográfica das cadeias produtivas. De uma hora para outra, os decisores políticos e a opinião pública mundial foram confrontados com a concentração da produção de certos itens médico-hospitalares abastecidos globalmente, sobretudo a partir da China e da Ásia, e com o impacto da ruptura das cadeias produtivas em geral, conforme as fases da pandemia se intensificavam e arrefeciam em ritmos diferentes nos países, gerando medidas restritivas não coordenadas à circulação de pessoas. Na área dos investimentos, as dificuldades enfrentadas por certas empresas, seja pelos problemas em suas cadeias globais de abastecimento, seja pelo impacto da recessão econômica que se instalou em decorrência da pandemia, levaram à preocupação de que se tornassem presas fáceis de investidores estrangeiros em busca de ativos estratégicos. Em consequência, 2020 e 2021 assistiram à adoção de reformas e novos mecanismos de IAIEs relacionados à pandemia, tanto ampliando o escopo para incluir setores ligados à reação à pandemia, que passam a ser considerados estratégicos, quanto buscando a defesa contra a desvalorização temporária das empresas, que facilita sua aquisição (OCDE, 2020a; 2020b; 2022).

CONCLUSÃO

Como se vê, a discussão atual sobre os IAIEs não está ligada ao debate tradicional nos países em desenvolvimento, tipicamente receptores de investimentos estrangeiros, sobre os benefícios e malefícios da abertura a tais investimentos para seu desenvolvimento econômico e social de longo prazo. Ao contrário, a lógica que preside sua expansão recente, sob a liderança de países desenvolvidos, é a da aceitação pela sociedade de custos econômicos em prol da segurança. Nesse sentido, exige justificativas socialmente aceitáveis, como tem sido o caso da busca de assegurar a viabilidade de indústrias nacionais, ou localmente instaladas, do complexo médico-farmacêutico, em função da experiência de vulnerabilidades durante a pandemia.

Embora presidida pelo equilíbrio do terror nuclear, a Guerra Fria, sobretudo após o episódio dos mísseis cubanos, no início dos anos 1960, conformou um manto de paz nos países do centro do bloco ocidental que permitiu o deslocamento

da competição entre os países para a esfera econômica. Nesse contexto, a evolução econômica da Alemanha, do Japão e de outros países levou ao diagnóstico difundido em Rosecrance (1986), de que o comércio substituíra a força militar como chave para a prosperidade e proeminência dos Estados. A competição econômica, nessa visão, entretanto, estava dissociada e, mesmo, em oposição à competição político-estratégico-militar. Nesse cenário, que desembocou na expansão da globalização econômica nos anos 1990, a competição econômica se fazia, quanto ao comércio, no marco do regime multilateral de comércio do Gatt-OMC; e, quanto aos investimentos, no marco do regime plurilateral dos códigos de liberalização de movimentos de capitais e invisíveis da OCDE e da rede de acordos bilaterais de proteção e promoção de investimentos.

Esses regimes, além de permitirem a expansão dos fluxos globais de comércio e investimentos, gerenciaram a ascensão do Japão e da Alemanha, num ambiente de competição econômica e convergência político-militar com a potência líder norte-americana. À sombra desses regimes, porém, a ascensão chinesa, mais recente, agrega ao desafio econômico colocado aos Estados Unidos o desafio político-estratégico. Como assinalam Roberts, Moraes e Ferguson (2019, p. 662, tradução nossa): “um fator central da reconfiguração da economia e da segurança na ordem geoeconômica é a crescente rivalidade geopolítica criada pelo surgimento da China como concorrente econômico e de segurança dos Estados Unidos”.¹⁰

A convergência da competição econômica e de segurança entre as maiores potências leva à utilização da interdependência econômica como arma na competição estratégica no campo da segurança, o que, por sua vez, generaliza entre os Estados a percepção da interdependência econômica como fragilidade de segurança e amplia a competição econômica, os esforços de desconexão econômica e a busca de aumento da resiliência em setores estratégicos. Reverte-se, dessa forma, a concepção predominante no período anterior, com raízes em Montesquieu e Kant, de que o comércio induz à paz pela criação da interdependência de interesses.

A crise de 2008, que afetou fortemente os países centrais do antigo bloco ocidental, abriu espaço para ganhos comparativos de poderio econômico dos denominados países emergentes, sobretudo, para a China, que manteve acelerado crescimento durante a recuperação da crise e nos anos seguintes. Ao mesmo tempo, rompeu o consenso interno nos países desenvolvidos em favor da globalização, criando espaço político para o desvio dos regimes de comércio e investimento e para o inchamento do recurso à exceção de segurança nacional, “criar uma exceção que tenha o potencial de engolir a regra” (Roberts, Moraes e Ferguson, p. 665, tradução nossa).

10. “A central driver of the reconfiguration of economics and security in the Geoeconomic Order is the growing geopolitical rivalry created by the emergence of China as both an economic and security competitor of the USA”.

Os IAIEs encaixam-se nesse cenário como um instrumento de resistência e garantia da resiliência estratégica, evitando aquisições em setores considerados chave no campo da tecnologia, das infraestruturas críticas e, crescentemente, da estrutura econômica em si. A ampliação do número, escopo, detalhamento e da aplicação desses mecanismos alinha-se às mudanças que anunciam elementos de uma ordem geoeconômica que corrói os regimes comerciais e econômicos que presidiram o período até a crise de 2008.

O Brasil, investidor externo modesto e que não representa ameaça securitária, tenderia a ser pouco atingido pela expansão dos IAIEs, mas a ampliação do escopo das preocupações de segurança nacional às capacidades econômicas em geral tende a terminar por atingir também os fluxos brasileiros de comércio e de saídas de investimentos.

Os movimentos descritos não desfizeram completamente os regimes previamente existentes e, desse modo, representam bem um momento de transição, logo, de incertezas. Em que extensão o comércio administrado e a filtragem de investimentos darão lugar à desconexão dos circuitos econômicos em âmbito global é difícil de avaliar, em especial à luz da dimensão e complexidade das interações de interdependência existentes. Da mesma forma, o quanto resistirá um marco de relacionamentos internacionais em que a competição se amplia mas a cooperação permanece, é insondável.

REFERÊNCIAS

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. OECD Legal Instruments/0001. **Decision of the council adopting the code of liberalisation of current invisible operations.** Paris: OECD, 1961a. Disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0001>.

_____. OECD Legal Instruments/0002. **Decision of the council adopting the code of liberalisation of capital movements.** Paris: OECD, 1961b. Disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0002>.

_____. OECD Legal Instruments/0372. **Recommendation of the council on guidelines for recipient country investment policies relating to national security.** Paris: OECD, 2009. Disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0372>.

_____. **Acquisition and ownership related policies to safeguard essential security interests:** current and emerging trends, observed designs, and policy practice in 62 economies. Paris: OECD, 2020a. Disponível em: <https://www.oecd.org/Investment/OECD-Acquisition-ownership-policies-security-May2020.pdf>.

_____. **Investment screening in times of covid and beyond**. Paris: OECD, 2020b. Disponível em: <https://www.oecd.org/investment/Investment-screening-in-times-of-COVID-19-and-beyond.pdf>.

_____. **Transparency, predictability and accountability for investment screening mechanisms**. Paris: OECD, 2021. Disponível em: <https://web.archive.oecd.org/2021-09-10/590033-2009-Guidelines-webinar-May-2021-background-note.pdf>.

_____. **Framework for screening foreign direct investment into the EU**. Paris: OECD, 2022. Disponível em: <https://www.oecd.org/investment/investment-policy/oecd-eu-fdi-screening-assessment.pdf>.

_____. **Freedom of investment at the OECD**. Paris: OECD, 2023. Disponível em: <https://www.oecd.org/investment/investment-policy/foi.htm>.

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

ROSECRANCE, R. **The rise of the trading state: commerce and conquest in the modern world**. New York: Basic Books, 1986.

SANCHEZ-BADIN, M. R. *et al.* **Mapeamento de quinze instrumentos de avaliação dos investimentos externos**. Brasília: Ipea, 2022. (Texto para Discussão, n. 2736). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11086/1/td_2736.pdf.

