A POLÍTICA DE INVESTIMENTO ESTRANGEIRO DOS ESTADOS UNIDOS: CONFLITO DE PRINCÍPIOS NA REFORMA DO CFIUS

Edna Aparecida da Silva*

RESUMO

O texto trata da relação entre investimento estrangeiro e segurança no debate doméstico nos Estados Unidos. Argumentos fundados na noção de *economic security* sugerem a adoção de medidas de natureza protecionista que representariam uma ruptura em termos de princípios e da concepção liberal que particularizam a política de investimento estrangeiro norte-americana desde o pós-Guerra. Estas preocupações levaram à aprovação do Foreign Investment and National Security Act (FINSA), em 2007, que reformou o Comitê sobre Investimentos Estrangeiro nos Estados Unidos, responsável pelo monitoramento e investigação de fusões e aquisições de empresas americanas por investidores estrangeiros, com base nas implicações para a segurança nacional. Observa-se, por parte do Executivo e do Departamento do Tesouro, a defesa da tradicional política de *open doors*, em razão das implicações sistêmicas e da sensibilidade dos Estados Unidos à interdependência econômica. Contudo, o debate tem gerado efeitos na conduta dos demais atores do sistema internacional, como o "protecionismo de investimentos" nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), e, como ocorreu com a relação entre comércio e investimento, que orientou as estratégias dos Estados Unidos nas negociações comerciais do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (General Agreement on Tariffs and Trade – GATT)/Organização Mundial do Comércio (OMC), o eixo "investimento e segurança" possivelmente terá impactos nas negociações multilaterais. Nesse sentido, o artigo analisa o conceito de segurança econômica, identifica as posições na política doméstica sobre as reformas do Comitê de Investimento Estrangeiro dos Estados Unidos (Committee on Foreign Investment in the United States – CFIUS), desde sua criação em 1970 até a reforma de 2007, e discute o seu significado do ponto de vista da política internacional.

ABSTRACT

The text deals with the relation between foreign investment and security in the domestic debate in the United States. Arguments based on the notion of "economic security" suggest the adoption of protectionist measures that would represent a rupture in terms of the principles and the liberal bias that distinguish the foreign investment policy in the U.S. since the post-war. These concerns led to the approval of the Foreign Investment and National Security Act (FINSA) in 2007 that reformed the Committee on Foreign Investment in the United States, responsible for monitoring and investigation of mergers and acquisitions of U.S. companies by foreign investors, based on the implications for national security. It is observed the defense of the traditional policy of open doors by the Executive and the Treasury Department, because of the systemic implications and the sensitivity of the U.S. to economic interdependence. However, the debate has generated effects on the behavior of other actors in the international system, such as "investment protectionism" in OECD countries, and as with the relation between trade and investment that guided the United States strategies in the GATT/WTO negotiations, the axis "investment and security" will possibly affect multilateral negotiations. Therefore, this article analyzes the concept of economic security, identifies positions on domestic policy on the reform of CFIUS since its creation in 1970 until the reform of 2007, and discusses their significance from the standpoint of international politics.

* Pesquisadora do Instituto Nacional de Estudos sobre os Estados Unidos (INEU). Correio eletrônico: <ednasilva@ineu.org.br>.

1 INTRODUÇÃO

Até meados da década de 1980, o investimento estrangeiro direto foi um *nonissue* no debate político doméstico americano (GRAHAM, 1991). Recentemente, fusões e aquisições de empresas americanas chamaram a atenção para o regime regulatório das análises de segurança nacional, fazendo recrudescer as reações aos investimentos estrangeiros nos Estados Unidos, em particular em relação aos investimentos dos fundos soberanos e às empresas de propriedade estatal nos setores de energia e indústria de defesa (TASSEL e CHUNG, 2007, p. 7; GAO, 2009).[1]

A política de investimento estrangeiro dos Estados Unidos, conforme a concepção liberal da ordem econômica internacional instituída a partir da Segunda Guerra Mundial, baseia-se nos princípios de tratamento nacional, direito de estabelecimento e não discriminação. Contudo, o crescente fluxo do investimento estrangeiro e suas implicações em termos de competitividade ganharam centralidade no cenário do debate sobre o declínio relativo da economia dos Estados Unidos, particularmente a partir da década de 1980; desde então, o tema tem sido vetor de proposições políticas e regulatórias que colocam em xeque os fundamentos liberais da *open investment policy*. O curso do debate político e das mudanças regulatórias nos Estados Unidos, como também em outros países, delineia um novo horizonte para a política internacional do investimento estrangeiro: o da adoção de políticas de matiz protecionista, claramente dissonantes do modelo regulatório liberal, estabelecidas com base em objetivos legítimos de políticas públicas, proteção da segurança nacional ou de exigência de benefícios para as economias nacionais. O chamado protecionismo de investimentos tem sido justificado pela relação entre investimento e segurança nacional, na esteira dos fracassos das tentativas de regulação multilateral do investimento, portanto, fora do alcance das disciplinas da Organização Mundial do Comércio (OMC).

As preocupações com a dimensão de segurança do investimento estrangeiro nos Estados Unidos emergiram na década de 1970 em reação aos investimentos árabes e às aquisições estrangeiras no setor bancário, e ganharam força nos anos 1980 com o investimento estrangeiro direto, em especial os investimentos japoneses. Hoje a atenção está voltada para os fundos soberanos e investimentos diretos controlados ou com participação de governos, cujas operações chamam a atenção da opinião pública e do Congresso, em função de suas possíveis implicações para

1. Até mesmo os investimentos inferiores a 10%, considerados investimentos passivos e que não estabelecem controle ou propriedade, estão no alvo de iniciativas de congressistas, tendo em vista que este tipo de investimento não consta no escopo das investigações de segurança (*The Wall Street Journal*, 2008, p. A12). Com a Lei 110-49, estabelecida pelo Foreign Investment and National Security Act (Finsa) de 2007, estes investimentos serão submetidos às análises de segurança quando estabelecerem controle.

a segurança nacional americana.[2] Pode-se afirmar que os Estados Unidos revisitam as mesmas inquietações dos países da América Latina e da Europa na década de 1960, em relação às multinacionais americanas: temores quanto aos efeitos da presença estrangeira na economia nacional e às suas implicações em termos econômicos, políticos e principalmente, no caso americano, de segurança.[3]

Foi nesse cenário que em 2006 a aprovação da compra da Peninsular and Oriental Steam Navigation Company (P&O), empresa inglesa operadora de terminais portuários nos Estados Unidos, pela Dubai Ports World (DPW), desencadeou uma intensa reação do Congresso americano.[4] Segundo a opinião pública, a rapidez da aprovação indicava a necessidade de reforma dos processos de análise das aquisições com implicações de segurança nacional, percebidos como claramente inconsistentes com o conjunto das políticas de segurança adotadas pelo governo após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001. Esste episódio evidenciou um potencial conflito entre os objetivos apresentados na National Security Strategy, do Presidente George W. Bush: a preservação da segurança nacional e a manutenção do livre fluxo de capitais, em particular do investimento estrangeiro direto.[5]

Assim, o obscuro Comitê de Investimento Estrangeiro dos Estados Unidos (Committee on Foreign Investment in the United States – CFIUS) e a política de entrada de investimento estrangeiro tornaram-se o foco das atenções do Congresso e do Senado. Nesta discussão, as noções de *economic security* e *national security* apareceram como vetores das propostas de reforma regulatória, fazendo com que as preocupações com soberania, independência econômica e segurança ganhassem força no cenário político americano.

No decurso dessa discussão o Congresso americano aprovou o H.R. 556, o Foreign Investment and National Security Act (FINSA), em fevereiro de 2007, que, com a aprovação unânime pelo Senado e assinatura pelo presidente George W. Bush, tornou-se lei em 26 de julho de 2007 (P. L. 110-49). Este ato emendou

2. Entre essas transações encontra-se a aquisição da divisão de computadores da IBM pela chinesa Lenovo em 2004 e as operações não realizadas, como a proposta de aquisição da Unocal, empresa americana do setor de energia, por uma filial controlada pelo governo chinês, a China National Offshore Oil Company (CNOOC) em 2005, e o caso da 3Com em 2008, empresa de equipamentos e soluções de redes, pela Bain Capital Partners, empresa de investimentos na qual a chinesa Huawei Technologies, fabricante de produtos de telecomunicações, possui participação minoritária. Em 1990, o governo de George Bush havia anulado a venda de Mamco Manufacturing of Seattle, empresa americana fabricante de componentes de aviões para o governo chinês, sendo este o único caso de uso da lei que permite ao presidente impedir investimentos estrangeiros com base em argumentos de segurança nacional (Rosenthal, 1990).

3. Muitos autores observam que a presença estrangeira nos Estados Unidos, apesar da tônica dos debates, não é comparável à presença e influência das multinacionais americanas nos outros países.

4. O mesmo ocorreu em 2005 quando a China National Offshore Oil Corporation Ltd., (CNOOC), empresa de propriedade estatal, tentou comprar a Unocal, companhia de petróleo americana também disputada pela Chevron. Neste caso as pressões políticas levaram à retirada da proposta de aquisição da CNOOC.

5. Cf. The National Strategy Security of the United States of America, March 2006. p. 26-27. Informação disponível em: <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006/nss2006.pdf>.

a secção 721 do Ato de Defesa da Produção de 1950 (DPA), autorizando o presidente a analisar as operações de fusões, aquisições e *takeovers* que possam resultar em propriedade ou controle de empresas americanas por pessoas estrangeiras e bloquear aquelas que apresentem implicações para a segurança nacional. De modo geral, o FINSA codificou a estrutura, o papel, os processos e as responsabilidades do CFIUS e definiu o papel dos departamentos do Executivo, das agências e gabinetes nas investigações.[6]

A relação entre investimento e segurança presente no texto do FINSA acentuou o rigor dos processos de análise das propostas de fusões e aquisições, e, ao estabelecer novos critérios, criou a "impressão" de que os Estados Unidos teriam alterado sua tradicional *open-investment policy*. Esta política – expressão do modelo liberal internacionalista de regulação dos fluxos internacionais de capitais e que estabeleceu os padrões internacionais de tratamento do investimento estrangeiro e as políticas recomendadas pelas organizações econômicas internacionais (IKENBERRY, 2004, 1999; JACKSON, 2000) – está presente nas diretrizes das organizações econômicas internacionais, como OMC e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em especial no Código de Liberalização dos Movimentos de Capitais e Operações Invisíveis e nos acordos comerciais multilaterais e regionais, como o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (General Agreement on Tariffs and Trade – GATT) e o North-American Free Trade Agreement (NAFTA). Enfim, os valores e princípios liberais da ordem econômica internacional estariam colocados em xeque no âmbito da política doméstica americana.

Tanto o debate político quanto as mudanças efetivamente introduzidas na regulação doméstica americana têm produzido efeitos nas relações econômicas internacionais, estimulando outros países a adotarem políticas similares. Cabe lembrar que a exigência de reciprocidade constitui um dos componentes da política internacional econômica dos Estados Unidos e, ao mesmo tempo, um dos princípios do direito internacional público, expresso no instituto da retorsão, o que confere legitimidade à retribuição do tratamento entre os atores.[7]

Segundo a OCDE, nos últimos cinco anos a análise de segurança nacional da entrada de investimento estrangeiro nas economias nacionais tem sido um dos focos dos formuladores de políticas. Há um debate sobre a possibilidade

6. Em novembro de 2008, após discussão de várias propostas em audiências públicas, o Departamento do Tesouro, por meio do Office of Investment Security, publicou as regulações finais e orientações procedimentais para cumprimento do FINSA (Department of Treasury, 2008).

7. "A retorsão é o ato pelo qual um sujeito de Direito Internacional Público se opõe a que outros sujeitos do Direito Internacional Público exerçam seus direitos de maneira a prejudicá-lo. A retorsão é uma retaliação a um ato que, sem constituir uma violação manifesta do Direito Internacional, pode colocar, por exemplo, um Estado em situação desvantajosa. A retorsão, enquanto resposta a um ato, se inspira no princípio da reciprocidade, estabelecendo uma relação entre o ato do ofensor e a situação do prejuízo do ofendido" (Lafer, 1979, p. 38).

de adoção destes mecanismos pela União Europeia,[8] embora alguns países, como o Reino Unido, a França e a Alemanha, já tenham sistemas de revisão de aquisições em "setores sensíveis". O mesmo tem ocorrido em outros países: a China aprovou a legislação que permitirá o bloqueio de investimentos que afetem a "segurança econômica nacional", o Japão ampliou os setores cobertos, a Rússia definiu setores de importância estratégica para defesa e segurança. O Canadá e a Alemanha, em 2009, introduziram mecanismos de revisão de segurança em todos os setores, e a Índia está discutindo o modelo de revisão do CFIUS. Observa-se uma flexão no quadro das políticas nacionais de regulação de investimento estrangeiro, consideradas por alguns como *less welcoming* (SAUVANT, 2009a) e por outros como protecionista.

Este artigo trata do debate e das reformas da política de regulação de entrada de investimento estrangeiro nos Estados Unidos, identificando aspectos críticos da nova regulação estabelecida a partir do FINSA em 2007. O objetivo é demonstrar que o foco sobre a segurança nacional, conforme a *National Strategy Security*, tem sido funcional para a manutenção das diretrizes tradicionais do Executivo, do CFIUS e do Departamento do Tesouro em relação à política de atração de investimento estrangeiro, em detrimento das reivindicações do Congresso e do Departamento do Comércio para inclusão do critério de segurança econômica e de uma perspectiva mais protecionista. Destaca-se a preocupação com as implicações sistêmicas das escolhas domésticas que estreitam as possibilidades de mudança em função das pressões domésticas e dos efeitos sobre problemas estruturais da economia americana, tais como déficit público, competitividade e desemprego. Contudo, os novos critérios do FINSA tornaram as análises mais complexas e não tão previsíveis quanto seria desejado pelas organizações de investidores internacionais, e ao mesmo tempo concedeu ao Congresso maior interação com os processos de análise do CFIUS e da política de investimento estrangeiro direto. O que se verifica, observando-se as novas regulações aprovadas pelo Congresso, como o CFIUS de 2007 e a Reautorização do Ato de Defesa da Produção em setembro de 2009,[9] é que a securitização[10] do investimento estrangeiro na política doméstica americana permitiu a construção de consensos

8. "*Europe needs to screen investment*" (*Financial Times*, 11 de agosto 2009).

9. O Defense Production Act Reauthorization, aprovado em setembro de 2009, permite ao presidente e às agências federais estimularem a economia americana nos setores críticos para a defesa nacional. Entre outras possibilidades, destacam-se "a garantia para os empréstimos privados para apoiar capacidade produtiva, criando , mantendo, expandindo, protegendo, ou restaurando produção e fornecimento ou serviços essenciais para a defesa nacional; fornecer empréstimos para os negócios privados para atividades que reduzam a insuficiência corrente ou prevista de recursos industriais, itens de tecnologia crítica, ou materiais essenciais para a defesa nacional; e ações para criar, manter, proteger, expandir ou restaurar as capacidades da base industrial doméstica para a defesa nacional".

10. Securitização é um termo muito comum no jargão dos economistas: *securities,* em inglês, refere-se a valores mobiliários e títulos de crédito. Nesse sentido, securitizar significa converter créditos em lastro para títulos ou valores mobiliários a serem emitidos posteriormente. No artigo, securitização refere-se a um processo de incorporação de temas que ganham lugar na agenda de segurança nacional (Buzan, 1997).

em torno da necessidade de atuação do Executivo e das agências federais em termos de defesa de setores estratégicos, dissonantes das concepções liberais, e de uma política de competitividade que mobiliza elementos de política industrial.

O texto está dividido em quatro sessões, além desta introdução. A seção 2 apresenta o debate sobre a relação entre economia e segurança, definindo os conceitos de segurança nacional e segurança econômica, e a seção 3 analisa a política de investimento estrangeiro dos Estados Unidos. A quarta seção percorre a história do CFIUS e suas reformas, destacando os novos procedimentos e critérios das revisões de segurança dos investimentos estrangeiros estabelecidos a partir do FINSA e, por último, discute-se o significado do debate e das mudanças regulatórias do ponto de vista da política internacional.

2 ECONOMIA E SEGURANÇA

A partir da década de 1970, temas como embargo econômico, suprimento de matérias-primas, questões energéticas e competitividade industrial ganharam espaço no campo das preocupações de segurança, especialmente com as crises do petróleo e emergência de poderes econômicos na economia global, como o Japão e a Alemanha. Os problemas da economia americana, como a perda de competitividade industrial, o desemprego, o déficit comercial, a preocupação com o equilíbrio da balança de pagamentos, fortaleceram as proposições de políticas fundadas nos conceitos de "segurança nacional" e de "segurança econômica", que alimentam o debate sobre a formulação de políticas e regulação do investimento estrangeiro nos Estados Unidos.

As questões econômicas adquiriram o estatuto de questão de segurança nacional, no curso da discussão sobre a posição dos Estados Unidos no sistema internacional (MATHEWS, 1989, p. 162). A percepção de que o país, em razão do incremento da interdependência no campo das trocas comerciais, produtiva e financeira, estaria mais sensível às políticas econômicas de outros países foi definidora da incorporação das questões econômicas no debate político doméstico.

Historicamente os temores em relação à presença e ao controle estrangeiro nos setores básicos das economias despertam reações de nacionalismo econômico e demandas de proteção de natureza mercantilista (MODEL, 1967). As restrições para o investimento estrangeiro refletem a insegurança do país, indicam sua intenção de proteger a indústria local em relação aos competidores estrangeiros e de preservar o controle sobre sua economia (TOLCHIN e TOLCHIN, 1988, p. 226). Isto ocorre porque o investimento estrangeiro direto, para além das contribuições econômicas ao país hospedeiro conforme a perspectiva liberal, envolve também medo e desconfiança do domínio das economias nacionais por estrangeiros, o que explica sua capacidade de gerar mobilização política – no caso americano, especialmente em relação aos interesses eleitorais.

A percepção no debate doméstico é de que o investimento estrangeiro direto constitui uma questão de segurança, em função da vulnerabilidade. Nesse sentido, longe de mensurar a efetividade das ameaças, observa-se, conforme Buzan, Waever e Wilde (1998, p. 24):

> "Segurança é então um prática autorreferencial, porque é nela que os temas transformam-se em questões de segurança – não necessariamente porque há uma ameaça existencial real, mas porque o tema é apresentado como uma ameaça" (tradução livre).[11]

Essa percepção de ameaça está ligada ao lugar das questões econômicas na agenda de segurança, e pode ser explicada por um conjunto de mudanças nos anos 1990, como o fim da Guerra Fria e os processos de reestruturação da economia mundial, em particular a liberalização financeira e integração vertical das corporações multinacionais. Mais especificamente, as transformações da agenda de segurança do pós-Guerra Fria, as preocupações da agenda neorrealista sobre as implicações em termo de poder da perda de competitividade e do aumento da dependência dos fluxos de capitais e o debate sobre a globalização da indústria americana de defesa e dos setores de alta tecnologia (SORENSEN, 1990; MORAN, 1990/1991 e 1993; KAPSTEIN, 1989/1990; FRIEDBERG, 1991).

Na década de 1990, com o fim da Guerra Fria, a agenda de segurança ampliou seu escopo, incluindo outros temas que não exclusivamente ameaça militar externa. A literatura tem discutido o significado destas alterações, bem como a securitização e politização de temas como segurança econômica, segurança humana, alimentar, ecológica, entre outros, destacando a característica multidimensional das questões de segurança (BALDWIN, 1997, p. 23; VILLA, 1999; BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998; MATHEWS, 1989). A securitização refere-se ao *status* de questão de segurança que determinados temas adquirem, embora não sejam *stricto sensu* relativos a defesa ou segurança.

O foco da agenda neorrealista sobre a dimensão de segurança das fragilidades estruturais da economia americana teve um papel importante. Nessa perspectiva, o declínio relativo do seu poder econômico poderia representar uma redução das capacidades militares, aspecto central de sua posição de poder no sistema interestatal (MORAN, 1993). E o poder militar, um dos pilares da hegemonia americana, repousa na capacidade de mobilização de recursos econômicos que envolvem capacidade industrial, acesso a energia e tecnologia (POSEN, 2003, p. 10; KIRSHNER, 1998).

Outro aspecto refere-se à globalização da indústria americana de defesa. Kapstein explica que o planejamento da segurança militar nos Estados Unidos

11. "*Security is thus a self-referential practice, because it is in this practice that the issue becomes a security issue – not necessarily because a real existential threat exists, but because the issue is presented as such a threat*".

esteve fundado numa concepção autárquica da indústria de defesa, mas que a crescente dependência de fornecedores estrangeiros dos componentes utilizados em equipamentos militares – inclusive com vantagens competitivas em alguns setores, decorrente das tendências à globalização, que se verificou em setores civis, como automóveis e computadores –, também afetou os contratos de defesa. A dependência de fontes externa de abastecimento de energia e equipamentos de indústria de defesa reforçou os temores quanto à segurança nacional (KAPSTEIN, 1989/1990, p. 85- 90).

Reich (1986) observa que desde a década de 1950, por meio das compras governamentais e do financiamento de consórcios de pesquisa, o governo americano tem sido um propulsor da indústria de defesa e do setor aeroespacial, criando mercado e estimulando novos setores, em especial os de alta tecnologia. Nesse sentido, a indústria de defesa tem sido um elemento dinâmico da competitividade da base industrial americana.

> Em larga medida este mercado criado pelo governo tem sido aberto unicamente às empresas dos Estados Unidos. Embora as cláusulas buy American das leis de compras governamentais tenham sido relativamente atenuadas em 1979, os contratos governamentais que envolvem segurança nacional ainda estão concedidos unicamente às empresas americanas (REICH, 1986, p. 865. Tradução livre).[12]

Essas observações revelam uma das razões pelas quais os investidores optam pelo investimento direto. Ou seja, as políticas de controle de transferência de tecnologia estimulam as fusões e aquisições, mediante as quais os investidores estrangeiros visam ganhar acesso aos segmentos de inovação tecnológica e setores de "infraestrutura crítica", como sistemas de informação, *softwares*, energia, entre outros, tratados pela legislação americana como setores sensíveis e protegidos por uma densa rede de agências.[13]

O reconhecimento da dimensão de segurança das questões econômicas e o seu lugar na agenda de segurança nacional têm longa tradição, e não representa algo novo. O reconhecimento de que a capacidade produtiva representa um dos

---

12. "*To a significant extent this government-created market has been open only to U.S firms. Although the "Buy American" provisions of the government procurement laws were relaxed somewhat in 1979, government contracts involving national security are still awarded solely to domestic firms*".

13. Além do CFIUS, há uma densa rede de leis e regulações que atuam sobre o investimento estrangeiro, entre as quais se destacam: os programas de controle de comércio exterior dos Estados Unidos, como a regulação do Departamento de Comércio, o Export-Administration Regulation (EAR), que restringe a exportação de itens de uso dual, produtos (*softwares*) e tecnologias de uso comercial e militar; o International Traffic in Arms Regulation (ITAR), do Departamento de Estado, que controla exportação e transferência de artigos de defesa, *softwares* ou informações técnicas criados para uso militar ou de inteligência; o Office of Foreign Assets Control, do Departamento do Tesouro, responsável pelos programas de sanções comerciais, que também proíbe importação e exportação com países ou entidades por razões de segurança ou política nacional americana; as regulações e controles de segurança da U. S. Securities and Exchange Commission (SEC) e revisões da U. S. Federal Trade Commission (FTC) e Departamento de Justiça, que avaliam os efeitos sobre competição conforme as leis antitrustes. Além destas, citem-se as exigências setoriais, como as que existem, por exemplo, para o setor de telecomunicações e para as instituições financeiras.

fundamentos do poder militar é partilhada por diferentes escolas de pensamento, liberais ou mercantilistas (KIRSHNER, 1998). Contudo, faz-se necessário diferenciar a dimensão de segurança da economia do significado da noção de segurança econômica que tem sido mobilizada na discussão política doméstica nos Estados Unidos sobre a regulação do investimento.

Segundo a literatura o conceito de segurança econômica tem várias acepções, e como conceito é considerado pouco preciso (VILLA, 1999). Segundo Cable o conceito de segurança econômica:

> 1. Refere-se aos aspectos do comércio e investimento que afetam a capacidade de defesa de um país, como a liberdade para adquirir armas e tecnologia, confiança nos fornecedores de equipamentos militares ou ameaça de adversários que melhoram sua capacidade tecnológica; 2. Define segurança econômica em termos de instrumentos de política econômica que são utilizados para agressão ou defesa, como boicotes comerciais e econômicos, restrições de fornecimento de energia; 3. A ideia de que uma relativa capacidade militar, ou projeção de poder, pode ser fragilizada por um baixo desempenho econômico e exigir uma resposta de política econômica; 4. Uma extensão do conceito que abarca temores de instabilidade econômica, ecológica e social (CABLE, 1995, p. 306-307. Tradução Livre.).

Cable explica que sua análise concentra-se no conceito de segurança econômica, ou numa concepção geoeconômica, não porque seja a mais importante, mas porque, nos Estados Unidos, este conceito "*moved to the centre of the debate, perhaps crowding out more legitimate issues more directly linked with traditional notions of security*" (CABLE, 1995, p. 308). O conceito de segurança econômica que informa o debate político e as iniciativas de reformas domésticas de regulação do investimento nos Estados Unidos está definido no campo da perspectiva estratégico-militar, como indicado na primeira definição de Cable e na terceira, que aponta para a necessidade de uma "estratégia de política econômica", como se observa na incorporação das noções tecnologia e infraestrutura crítica nos critérios de análise de segurança do CFIUS.

O conceito de segurança econômica, presente no discurso de diferentes atores, como acadêmicos, *policymakers* e agências governamentais, revela posições favoráveis à mudança das políticas do Estado americano para reagir ao incremento da interdependência econômica.

A relação estabelecida entre "segurança nacional" e "segurança econômica" gera demandas conflitivas quanto à regulação dos investimentos estrangeiros e ao papel do governo e suas agências. De um lado, as demandas pelo aumento de controle e restrições de entrada, de outro, as preocupações em evitar a adoção de medidas que possam reduzir ou dificultar os fluxos de capitais, considerados importantes para o equilíbrio financeiro e a geração de empregos

na economia americana. Neste cenário a noção de segurança econômica sugere a adoção de medidas de natureza protecionista e aponta na direção de uma ruptura em termos de valores e de uma concepção liberal do papel do Estado.

Apesar da intensa mobilização do Congresso, das reações aos ataques de 11 de setembro quanto à segurança do Estado americano, somadas às múltiplas pressões para uma postura mais restritiva da política doméstica de regulação do investimento estrangeiro, a posição do Executivo e a perspectiva de atuação do CFIUS mantiveram-se coerentes com a tradição liberal internacionalista que particulariza a política de investimento estrangeiro desde o pós-Guerra. Enfim, a posição do Executivo e do Departamento do Tesouro, desde a criação do CFIUS, tem sido a defesa da política de *open doors* e da manutenção da neutralidade da esfera federal, em franca oposição às tentativas do Congresso para estabelecer políticas de monitoramento e regulação mais estritas sobre as empresas de capital estrangeiro.

Como a história do CFIUS evidencia o que será objeto da próxima seção, ainda que os Estados Unidos procurem, no plano dos preâmbulos dos atos legislativos e dos discursos, preservar a política de *open doors*, o conjunto dos critérios aprovados na reforma de 2007 indica que as regulações têm incorporado novos conceitos que expressam mudanças no sentido de uma política protecionista. Isto permite observar que

> existe nos Estados Unidos forte descompasso entre o discurso econômico dominante (que consagra os princípios do livre comércio e da não interferência do governo), e a realidade de uma tradição rica de políticas de desenvolvimento, a qual, por essa razão mesma, tem escassa visibilidade pública. Apesar disso, ela se reproduz rotineiramente na ação de ramos distintos do aparelho governamental – nos níveis federais e estaduais – e no tecido de relações que estes mantêm com os mais diversos setores da sociedade. Esta é uma das faces de sua forte institucionalização que os justifica, em peças de legislação (VELASCO e CRUZ, 2009, p. 50).

A análise das mudanças legislativas, na letra miúda das regulações de segurança aprovadas pelo Congresso americano, identifica um conjunto de disposições que traduzem elementos de uma política de competitividade e de defesa da base industrial, legitimadas pela sua relação com a segurança nacional. A securitização do investimento estrangeiro, mobilizando questões de segurança, tem viabilizado ao Estado americano a manutenção de certa coerência com princípios liberais de sua política doméstica e internacional e, ao mesmo tempo, a formulação de políticas consoantes com as demandas de matiz protecionista, revestidas da natureza de exceção conferidas pelos argumentos de segurança. É o que se verifica, como se demonstrará na próxima seção, no caso do CFIUS, e no texto do Defense Production Act Reauthorization aprovado em setembro de 2009 que autorizou o governo de Barack Obama a criar um fundo para estimular a capacidade da

indústria americana de defesa, reconhecendo sua ligação com a competitividade global da indústria americana e a necessidade de proteção dos setores sensíveis.[14]

No contexto das reações ao tema da política industrial, a relação entre economia e segurança permitiu a formulação de um consenso em torno da proteção da base industrial de defesa e dos setores estratégicos.

Essas questões deram sustentação para a relação estabelecida entre investimento e segurança nacional e nutriram o debate sobre a reforma da regulação doméstica do investimento, que conduziram as reformas do CFIUS, em 1988, com a emenda Exon-Florio e em 2007 com o FINSA.

3 A POLÍTICA DE INVESTIMENTO ESTRANGEIRO DOS ESTADOS UNIDOS

Nos Estados Unidos, o investimento estrangeiro, desde a independência até a Primeira Guerra, teve um papel importante no desenvolvimento (WILKINS, 2004; CHANG, 2004). Desde então, como descreve Chang, ainda que reconhecido como necessário, tem convivido com os temores de dominação da economia americana e seus efeitos.

> *A fim de assegurar que o investimento estrangeiro levaria à perda de controle nacional em setores chave da economia, uma grande quantidade de legislação federal e estadual foi editada nos Estados Unidos desde sua independência até meados do 20, quando o país se tornou a principal economia do Mundo. Tais legislações particularmente têm como foco os setores financeiros, de transporte e de extração de recursos naturais (agricultura, mineração, exploração madereira), que são os principais recipientes de investimentos estrangeiros durante este período* (CHANG, 2004, p. 11).

Desde o século XIX, as restrições aos investimentos estrangeiros eram justificadas pelas preocupações de segurança nacional como medida de exceção, de modo coerente com as tradições liberais. Alguns setores, como energia nuclear e transporte marítimo doméstico, eram bloqueados ao investimento estrangeiro; outros, tais como radiodifusão e telecomunicações, e transporte aéreo doméstico, apenas limitados. Alguns eram regidos pelo princípio da reciprocidade, tais como arrendamento de terras para mineração e gasodutos (WILKINS, 2004).

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, quando emergiram na indisputada condição de potência econômica, os Estados Unidos adotaram a sua política de *open doors* para os investimentos estrangeiros. Desde então a política doméstica e internacional dos país orienta-se pelos princípios de não discriminação, tratamento nacional e direito de acesso. Esta política está evidenciada nas declarações, regulamentações, políticas, nos tratados e acordos internacionais.

14. S.167: Defense Production Act Reauthorization of 2009. Disponível em: <http://www.govtrack.us/congress/billtext.xpd?bill=s111-1677>.

> *por exemplo, uma declaração presidencial de 1977 observou que a política dos EUA quanto ao investimento internacional externo não foi para promover nem para desencorajar os fluxos de investimento ou atividades. Uma declaração presidencial de 1983 observou que o investimento direto nos Estados Unidos era bem-vindo se fosse em resposta às forças do mercado. Mais recentemente, em 2007, o ex-presidente George W. Bush emitiu uma declaração política de apoio aos regimes de investimento abertos, afirmando que o governo dos EUA apoia de forma inequívoca o investimento internacional nos Estados Unidos* (GAO, 2009, p. 8-9).

O relatório refere-se aos pronunciamentos de Jimmy Carter em 1977, reconhecendo que as forças de mercado permitem a melhor alocação dos recursos econômicos, e de Ronald Reagan, em 1983, reafirmando a posição de neutralidade do governo federal em relação aos fluxos de capitais. A política de investimento que tem sido defendida pelo Executivo americano aparece sintetizada nas palavras de George W. Bush:

> *Um regime de investimento internacional livre e aberto é vital para uma economia estável e em crescimento, tanto internamente quanto em todo o mundo. A ameaça do terrorismo global e outros desafios à segurança nacional fizeram com que os Estados Unidos e outros países passassem a se concentrar mais intensamente sobre a dimensão de segurança nacional do investimento estrangeiro. Ainda que a minha administração vá seguir tomando as medidas necessárias para proteger a segurança nacional, reconheço que a nossa prosperidade e segurança são baseadas na abertura do nosso país.*
>
> *Tanto como maior investidor do mundo e maior receptor mundial de investimentos os Estados Unidos tem uma participação fundamental na promoção de um regime de investimento aberto. Os Estados Unidos apoia inequivocamente o investimento internacional no país e é igualmente comprometido a garantir o tratamento justo, equitativo e não discriminatório para os EUA como investidor estrangeiro. Tanto o investimento de entrada e saída beneficiam nosso país, estimulando o crescimento, gerando empregos, aumentando a produtividade e fomentando a competitividade que permite que as nossas empresas e seus trabalhadores prosperarem em casa e nos mercados internacionais* (BUSH, 2008).

Nesse sentido, a adoção de medidas de segurança para os investimentos não comprometeria o desenho liberal da política americana de abertura aos fluxos de capitais. Essa segunda formulação parece a mais adequada para compreender a interpretação que tem sido construída sobre o percurso recente das alterações do CFIUS.

Os esforços do Congresso para regular a propriedade estrangeira de ativos domésticos remontam à Primeira Guerra Mundial. Neste momento o domínio alemão na indústria química estimulou o Congresso a aprovar o Trading with Enemy Act de 1917, que autorizava o presidente a regular as transações que

envolvessem interesses de países estrangeiros. Posteriormente ele foi substituído pelo International Emergency Economic Powers Acts, que limitou a autoridade presidencial sobre ativos estrangeiros a uma declaração formal de emergência nacional (WEIMER, 2009).

Segundo Weimer (2009), entre a Primeira Guerra e a década de 1980, o Congresso americano ampliou as proteções contra investimentos estrangeiros por meio de uma legislação direta em setores específicos, tais como transporte, comunicações, setor bancário, recursos naturais e energia e defesa. No entanto, nenhuma proíbe o investimento, apenas estabelece limites e impõe condições. Segundo o relatório do GAO, esta legislação compreende três categorias: as que limitam o investimento estrangeiro direto em determinados setores; as que restringem as atividades das empresas adquiridas ou de suas filiais; e as que não limitam explicitamente o investimento, apenas exigem transparência em relação à propriedade.

Aqui aparece um traço significativo do CFIUS e dos processos de análise de segurança que realiza. Por meio do CFIUS, o presidente pode bloquear uma operação ou ordenar o desinvestimento.

Ao longo das décadas de 1970 e 1980, configurou-se um novo cenário na política doméstica americana. O crescimento do investimento estrangeiro oriundo das economias desenvolvidas, com taxas de crescimento superiores à dos Estados Unidos e com competitividade tecnológica, bem como a crise do petróleo aliada à pressão regulatória sobre as multinacionais de base americana nos países hospedeiros colocaram em questão a necessidade de uma revisão da política doméstica.[15]

A década de 1980 foi marcada pela discussão no campo acadêmico das teses sobre o declínio hegemônico (discussão das teses de Gilpin e Kennedy) e, no plano político, pela mobilização do Congresso e da opinião pública em torno da discussão sobre as políticas mais adequadas ao novo quadro da economia americana. Este período, aqui brevemente citado, marcou o aparecimento do tema da política industrial nos Estados Unidos, que, diante de uma forte mobilização contrária, como explicam Velasco e Cruz (2009), sairia de cena no final da década, reaparecendo na discussão dos anos 1990 como "política de competitividade".[16] Segundo Eisinger (1990), nas campanhas de Walter Mondale, em 1984, e de Dukakis, em 1988, os argumentos em favor de política industrial ganharam a

15. Um exemplo muito discutido nos Estados Unidos foram as iniciativas regulatórias do Canadá por intermédio da Foreign Investment Review Agency (FIRA), criada em 1973 a fim de exigir benefício líquidos para a economia local, enfatizando a dimensão de segurança do controle da economia.Tais iniciativas tocavam diretamente os interesses dos Estados Unidos, maior investidor na economia canadense. O CFIUS foi criado no contexto desta discussão.

16. Os argumentos mobilizados contra as demandas de política industrial nesse contexto são explorados por Eisinger (1990) e Velasco e Cruz (2009).

cena pública. Em 1987, a tentativa de aquisição da Fairchild Semiconductor Corporation pela japonesa Fujtsu Ltda. colaborou para que o Congresso aprovasse a emenda do Ato de Defesa da Produção, a emenda Exon-Florio em 1988, formalizando a autoridade do CFIUS nos processos de análise do investimento estrangeiro com implicações de segurança nacional.

Foi então que ocorreu a mudança da política internacional econômica dos Estados Unidos. A política comercial, por meio da Lei de Comércio e Tarifas de 1984, estabeleceu exigências de reciprocidade e abertura de mercados nos setores de serviços, investimentos e propriedade intelectual. Tratava-se claramente de uma política de liberalização comercial ofensiva com objetivo de reduzir barreiras e alterar as políticas dos países para conformá-las aos seus objetivos. No caso do investimento, o propósito era eliminar barreiras, expandir o princípio do tratamento nacional e o direito de estabelecimento, proposições que se consubstanciaram no capítulo 11 do NAFTA e, sem sucesso, no texto do Acordo Multilateral de Investimento da OCDE, em 1998 (VELASCO e CRUZ, 2009, p. 50-52).

Aqui volta o tema da reforma da política de regulação do investimento estrangeiro direto.

Se a atuação dos Estados Unidos no plano internacional era no sentido de incremento da liberalização e exigência de reciprocidade, verificava-se um descompasso em relação ao percurso da discussão doméstica sobre a regulação do investimento estrangeiro direto. Nesse sentido, Reich observa que:

> na questão do investimento estrangeiro direto, em grande parte despercebida, os EUA continuam a adotar um padrão de comportamento consistente, em importantes aspectos, com a definição de um *hegemon* (…) Enquanto os Estados Unidos têm estabelecido restrições domésticas no comércio, o mesmo não acontece com o investimento. Nesse sentido, os Estados Unidos "subscrevem as regras do sistema" pela sustentação de forma unilateral, e pagando os custos associados ao comportamento não recíproco. A política de investimento estrangeiro direto pode ser o último bastião de um comportamento consistente com um estado hegemônico. (...) Mais incisivamente, os Estados Unidos – maior receptor individual de investimento estrangeiro direto do mundo – têm sustentado um sistema de acesso livre, geralmente não discriminatório, para as empresas estrangeiras, em face do comportamento free rider (protecionista, discriminatório) dos Estados cujas maiores empresas constituem alguns dos seus mais importantes investidores, independentemente de este comportamento ser produto de barreiras setoriais públicas ou privadas. Incorreu-se em muitos destes custos em virtude da insistência do governo dos Estados Unidos em manter

> o mínimo de limitações ao livre fluxo de investimentos estrangeiros diretos, dentro e fora do país (REICH, 1996, p. 28-29. Tradução livre.).[17]

Como se vê na análise de Reich, os Estados Unidos preservam sua política de investimento estrangeiro direto, ainda que sua posição na economia internacional tenha se alterado. Em outras questões econômicas, como a política comercial, houve mudanças nas políticas com a exigência de reciprocidade de seus parceiros.

A economia americana, diante do aprofundamento da interdependência econômica, defronta-se com problemas que não serão equacionadas no médio prazo e geram preocupações significativas (GRAHAM e KRUGMAN, 1995). Entre estes estão o déficit do balanço de pagamentos, a dependência dos fluxos de investimento estrangeiro, ao lado do déficit comercial e perda da posição competitiva, tanto no mercado doméstico quanto de exportações em setores que outrora tinham sido liderados pelos Estados Unidos, como eletrônicos, ferramentas industriais, automóveis, aço, computadores, *chips* de semicondutores, impressoras, tecnologia e *design* industriais. Ainda, a dependência de energia e de recursos estratégicos de outras regiões, como petróleo e recursos naturais – um aspecto central na discussão –, faz da manutenção dos compromissos multilaterais e preservação da abertura econômica internacional um objetivo central da política internacional americana.

O tema ganhou significação eleitoral, e a política de regulação de entrada do investimento estrangeiro deixou de ser um tema obscuro, tornando-se objeto de debate e proposições articulados com preocupações de política econômica Segundo Kang (1994):

> *convicção crescente entre os políticos dos EUA de que a segurança econômica é um elemento crucial da segurança nacional e sua percepção de que a competitividade econômica está cada vez mais se tornando uma questão eleitoral relevante e tem impulsionado a política dos EUA em relação à entrada de investimentos diretos de um encorajamento liberal para restrições discricionárias, em alguns sensíveis setores da economia interna.* Kang (1994).

Nesse cenário, os Estados Unidos estão diante de diretivas políticas conflitantes. O debate e as propostas para a reforma do CFIUS, desde a sua

17. *"in the issue of foreign direct investment, largely unnoticed, that the US continued to adopt a pattern of behavior consistent, in important aspects, with a definition of a hegemon….While the US has therefore pursued domestic closure in trade, the same is not true of investment. In that sense, the US 'underwrites the rules of system' by sustaining on a unilateral basis and paying any of the costs associated with unreciprocated behavior. US Foreign Direct Investment (FDIUS) policy may therefore be last bastion of behavior consistent with a hegemonic status. (…) More pointedly, the U.S. has sustained a system of largely unimpeded, generally non-discriminatory access for foreign firms to the world's largest single recipient access for foreign direct investment in the face of consistent 'free rider' (protectionist, discriminatory) behavior by the states whose major firms constitute some of its largest investors, whether that behavior is the product of public or private sectors barriers. Many of these costs have been incurred by virtue of the insistence of the United States government that it retain only the most minimal limitations of the free flow of foreign direct investments, both into and out of the United States."*

criação em 1975, revelam um conflito de longo prazo entre a perspectiva dos conservadores, os *free traders*, contrários à restrição de acesso à economia americana, e a dos nacionalistas ou intervencionistas, segundo os termos usados pela literatura, favoráveis a controles mais estritos sobre a entrada de investimento estrangeiro. Ambas as posições encontram apoio tanto entre os republicanos quanto entre os democratas; formuladas ao longo de décadas de debate, representam um movimento de forças profundas na política dos Estados Unidos.

Da perspectiva realista*, seria* necessária a proteção de competências nos setores industriais de alta tecnologia, fundamentais para a indústria de defesa e competitividade. Do ponto de vista dos "nacionalistas americanos" de várias extrações do espectro político, o investimento estrangeiro direto representa uma ameaça tanto aos padrões de propriedade e participação na economia como à segurança nacional, em razão do controle estrangeiro de setores da indústria de defesa e de alta tecnologia. Nesse sentido, propõem que a noção de "segurança econômica" seja incorporada ao rol dos critérios utilizados na análise das implicações de segurança, observando seus impactos para competitividade, *essential commerce* e empregos.[18]

De uma perspectiva liberal, apenas questões de segurança nacional *stricto sensu* justificariam limitações ou bloqueios às operações, como definido pela legislação nacional. Esta posição em favor do livre fluxo de capital prevaleceu na administração de George W. Bush, que se opôs às propostas de restrições para os fluxos de investimento, que reduziriam o crescimento e a eficiência do mercado.[19] Esta perspectiva enfatiza os benefícios do acesso irrestrito do investimento estrangeiro, como o estímulo à competitividade, além dos aspectos macroeconômicos, como os efeitos sobre o emprego, a poupança e a balança de pagamentos. Segundo Souza (1994), esta tem sido tradicionalmente a posição esposada pelo Executivo.

O debate doméstico sobre o investimento estrangeiro na economia americana confronta duas interpretações que divergem no diagnóstico. Para liberais de vários matizes, o investimento estrangeiro gera efeitos benéficos para a economia, embora reconheçam a necessidade de monitoramento das operações de empresas ligadas aos produtos vitais para o setor de defesa. Como impostos e redução dos gastos públicos, não palatáveis ao gosto americano, não são consideradas alternativas politicamente viáveis, mantém-se a opção pela manutenção do equilíbrio das contas correntes com fluxo de capital externo (GRAHAM, 1991). Nesta leitura, como

18. Segundo Kang (1997), a Casa Branca opunha-se ao uso termo *essential commerce* na discussão das cláusulas da emenda Exon-Florio, em 1988, por causa de sua ambiguidade e por ela chocar-se com o objetivo de redução de medidas de investimento relativas ao comércio previsto no acordo Trade Related Investment Measures (TRIMs) estabelecido na Rodada Uruguai do GATT.

19. Segundo George W. Bush, "*International investment in the United States promotes economic growth, productivity, competitiveness, and job creation. It is the policy of the United States to support unequivocally such investments, consistent with the protection of the national security*" (Bush, 2008, p. 101).

explica Reich, o investimento estrangeiro não é o problema dos Estados Unidos, mas sim as questões de padrões macroeconômicos, como a baixa poupança, para a qual os fluxos de investimento são uma solução. Ou seja, esta interpretação retira o foco da discussão da competitividade nacional em favor da questão da rentabilidade das empresas (REICH, 1996, p. 30-31; GRAHAM, 1991).

Outra é a abordagem dos críticos segundo os quais a competitividade da indústria nos setores de alta tecnologia e segmentos da indústria ligados à base industrial de defesa deveriam ser protegidos. Entre estes estão os realistas, que sublinham a relação entre investimento e exportações, a dimensão de segurança nacional e a competitividade da indústria. Outro aspecto fundamental é a relação entre as multinacionais e os Estados de origem:

> *empresas são, ou deveriam ser, ligadas à sua base nacional de origem; elas não são interpretados como independente de nacionalidade, mesmo que involuntariamente, sejam apenas agentes nacionais (por exemplo, Gilpin, 1975; Wellons, 1986). Parte do problema para os críticos americanos da política dos EUA é que as empresas multinacionais originadas dos principais concorrentes trilaterais econômicos dos Estados Unidos, sabidamente Japão e Alemanha , parecem estar mais intimamente associados às considerações sobre a economia de seus países de origem do que das empresas multinacionais norte-americanas, mesmo com produto de ideologias contrastantes, parâmetros de diferentes conjuntos de normas governamentais, ou cálculos alternativos de interesses próprios. Independentemente da causa, esta diferença fundamental parece ter implicações significativas para a composição da economia de cada país e a estrutura de sua base de manufatura.* (REICH, 1996, p. 31).

Essas interpretações sintetizam as linhas gerais das divergências e tensões entre o Congresso e o Executivo quanto ao equilíbrio entre atração do investimento estrangeiro e exigências de segurança nacional que explicitam os conflitos quanto ao papel institucional do Congresso e do Executivo (SOUZA, 1994. p. 171). Se, de um lado, estão as críticas à presença estrangeira e seu impacto em termos de competitividade e segurança, de outro, se encontram os interesses do Executivo e do Tesouro, em termos do significado dos fluxos de capital para o equilíbrio macroeconômico. Sem contar as pressões domésticas sobre o Congresso, dos grupos expostos a maior competição e dos interesses dos investidores internacionais e das empresas. Este, aliás, tem sido um dos aspectos críticos, pois empresas americanas que pretendem realizar operações com investidores estrangeiros defrontam-se com os custos de transação em função das exigências regulatórias, seja das agências federais e da legislação, seja do processo de análise do CFIUS. Enfim, enquanto o Congresso e o Departamento do Comércio ecoam as pressões dos grupos de interesses, questões de administração macroeconômica prevalecem na posição do Executivo e do Departamento do Tesouro.

A política econômica dos Estados Unidos tem sido resultante da relativa influência de ambas as posições, mais do que a adoção de uma diretriz pragmática para a solução das questões em pauta, em particular no que toca à política de entrada de investimento estrangeiro direto (GASTER, 1992, p.92).[20] Segundo Mastanduno (1998, p. 825-854), no final dos anos 1980 as agências governamentais responsáveis pelas questões de economia e de segurança estavam em franco conflito sobre as prioridades na política externa estadunidense. No mesmo sentido, conforme Vernon e Spar (1989, p.110), o governo americano não desenvolveu uma política coerente para tratar com os problemas gerados pelas operações das empresas multinacionais, apesar da intensidade dos debates ao longo de décadas.

É neste cenário que se define o sentido da discussão sobre a reforma da política de investimento estrangeiro e criação do CFIUS, objeto da próxima seção.

4 A TRAJETÓRIA DO CFIUS

Até a década de 1970 as preocupações com a saída dos investimentos e seus efeitos sobre política externa, balanço de pagamentos e empregos prevaleceram no debate político doméstico (BLOCK, 1989, p. 226-234). Isto em função dos incentivos oferecidos pelo governo dos Estados Unidos para estimular o investimento de capitais privados americanos no exterior, articulados com a política externa do pós-Guerra, que resultaram na expansão das multinacionais americanas. Este momento constituiu um marco da mudança da posição dos Estados Unidos na economia internacional, que, além de país de origem das empresas multinacionais, assumiu também a condição de hospedeiro.

O debate internacional sobre as relações entre as multinacionais e os Estados de origem e de destino nas décadas de 1960 e 1970 mobilizava acadêmicos, governos, legislativo e organizações internacionais. Niehuss (1979) observa que os países desenvolvidos ocupavam-se de questões como segurança nacional, segurança de empregos, negociações coletivas e relações de trabalho, *transfer pricing* e alocação de custos e lucros, política de movimento de capitais e balanço de pagamentos. Naquele momento, as multinacionais eram objeto de intensos esforços para criação de um regime internacional em face de inúmeras iniciativas regulatórias dos Estados hospedeiros das multinacionais americanas, tanto na Europa como nos países em desenvolvimento. Ou seja, a política doméstica americana reagia no mesmo sentido dos demais Estados, avaliando as implicações da presença estrangeira e os benefícios para as economias hospedeiras.

20. O que explica os resultados políticos e legislativos e a pouca alteração da regulação, apesar dessa crescente demanda? Segundo Souza (1994), o conflito institucional pode iluminar os problemas de governança e permitir a compreensão desta questão. Para o autor, a perspectiva da cooperação institucional não captura a dinâmica política e sugere o foco sobre conflitos institucionais. O autor identifica uma coerência do Executivo em relação ao investimento estrangeiro direto, apesar das diferenças políticas e ideologias partidárias.

Em 1973, em função do fluxo de investimentos árabes, japoneses e da Europa Ocidental e da aceleração das aquisições internacionais no setor bancário, o Congresso exigiu uma avaliação da política de *open doors* (NIEHUSS, 1975). As propostas dos congressistas, como o Dent-Gaydos Bill, Roe Bill, Günter Bill e Metzembaum Bill, sugeriam imposição de restrições para a entrada, limitação das porcentagens de participação, monitoramento e criação de agência de revisão, num debate nitidamente influenciado pelas iniciativas de outros países, como o Canadá e o México.

No contexto da Guerra Fria os americanos preocupavam-se em impedir transferência de informação e tecnologia militares aos estrangeiros. Para tanto, constituíram redes de estatutos regulatórios, além do CFIUS, criado em 1975.

Foi como uma resposta a essas demandas que o Presidente Gerald Ford criou o CFIUS, em 1975, por meio da Ordem Executiva 11.858 (BAILEY, HARTE e SUGDEN, 1994, p. 107). O comitê foi constituído com o objetivo de monitorar e avaliar os impactos dos investimentos estrangeiros nos Estados Unidos e coordenar a execução das políticas de investimento. O Departamento do Tesouro e a administração Ford salientavam os prejuízos que uma eventual alteração poderia acarretar para os interesses americanos e defenderam a preservação da política de neutralidade do governo federal (NIEHUSS, 1975, p. 70).

Nesse sentido, foram apontadas várias dificuldades para uma eventual mudança da política de regulação de entrada de investimento. Entre estas se destacava a posição de liderança dos Estados Unidos na criação e sustentação de regime econômico internacional liberal desde a Segunda Guerra. Como observa Krasner (1977, p. 56), a política dos Estados Unidos pode ser resumida em duas características básicas: *"primeiro é a minimização ou eliminação de barreiras de movimentação de bens, serviços, tecnologias e capital através das fronteiras internacionais. O segundo é o controle de tais movimentos por empresas privadas, em detrimento das estatais"* (Krasner, 1977, p. 56). A outra é a existência de compromissos internacionais, como os tratados bilaterais, e a possibilidade de aplicação de retaliações pelos países hospedeiros de corporações americanas (BAILEY, HARTE e SUGDEN, 1994, p. 114). Estes mesmos argumentos ecoaram fortemente na discussão sobre o FINSA, em 2007, com ênfase sobre os efeitos internacionais de mudanças na política de regulação doméstica.

Esses argumentos despertaram reações dos congressistas, conduzindo à reapresentação de outros projetos de lei, agora com ênfase na proteção das empresas americanas. O Foreign Investment Survey Act, aprovado em 1976, determinava a realização de *surveys* sobre entrada e saída de investimento direto e de portfólio. O Agricultural Foreign Investment Disclosure Act, de 1978, exigia a notificação de compras de terras agrícolas, nos setores de madeira e silvicultura.

Apesar do envolvimento do Departamento do Comércio em relação às questões de investimento estrangeiro direto, a presidência do CFIUS foi atribuída

ao Departamento do Tesouro, e o comitê foi composto pelos secretários dos departamentos de Estado, Defesa, Comércio, o assistente da presidência para assuntos econômicos e o diretor executivo do Council of International Economic Policy (CIEP) da Casa Branca. O CFIUS foi constituído como mecanismo informal e flexível, sem diretrizes específicas, cujas tarefas seriam a supervisão e o monitoramento dos investimentos estrangeiros e a elaboração de recomendações ao presidente, que decidiria se as propostas de aquisições de empresas americanas envolveriam ou não implicações de segurança nacional. O Office of Foreign Investment in the United States (OFIUS) auxiliaria o CFIUS, com a tarefa de monitorar e analisar os impactos da entrada de investimento, o que incluía o estudo da concentração e distribuição por setor, impacto sobre segurança nacional, energia, recursos naturais, agricultura, meio ambiente, investimentos imobiliários, emprego, balanço de pagamentos e comércio.

Os governos Jimmy Carter e Ronald Reagan mantiveram a mesma conduta em relação ao CFIUS: defesa da neutralidade e do tratamento não discriminatório. Algumas medidas, como a aprovação da reforma fiscal em 1981 – que reduziu os impostos sobre lucros corporativos, propiciando o aumento da taxa de lucro dos investimentos estrangeiros nos Estados Unidos – e a participação de instituições estrangeiras como negociadores primários dos títulos da dívida pública americana, desencadearam a politização da regulação doméstica e pressões do Congresso, que avançaram pela década de 1980, como demonstram os vários projetos de lei apresentados (SOUZA, 1994). No entanto, a posição do Executivo foi mantida, com o apoio dos departamentos do Tesouro e de Estado, contrários às mudanças na política de investimento.[21]

Na perspectiva do Congresso, o CFIUS não foi uma resposta suficiente às suas demandas em razão da submissão ao controle do Executivo, da contínua aprovação de aquisições estrangeiras em setores sensíveis, e por permanecer refratário à sua influência (BAILEY, HARTE e SUGDEN, 1994). Nos anos 1980, os fluxos de investimento estrangeiro atingiram níveis maiores e, apesar dos investimentos japoneses terem sido superados pelos ingleses, foi a presença japonesa nas indústrias de alta tecnologia e finanças internacionais que colocou o Japão no foco das preocupações de segurança econômica. Segundo Kang (1997), os candidatos, em especial os democratas, exploraram as queixas contra as práticas competitivas japonesas no debate eleitoral.

Nesse momento, a proposta de aquisição da Fairchild Semicondutor Corporation pela Fujtisu, empresa eletrônica japonesa, favoreceu a aprovação da emenda Exon-Florio em 1987. Esta operação foi considerada um caso exemplar das preocupações em foco por tratar-se da aquisição na indústria de defesa que

21. As iniciativas do Congresso e o conteúdo dos projetos de lei relativos ao CFIUS são detalhadamente descritos por Bailey, Harte e Sugden (1994, p. 106-148).

envolveria danos à segurança nacional e ao *essential commerce*, dado que uma das filiais da Fairchild fornecia circuitos de alta velocidade para a comunidade de defesa e inteligência dos Estados Unidos. Diante do volume de pressões, a empresa japonesa desistiu da operação.

Entre as várias proposições de mudança legislativa de 1987, duas foram determinantes para os rumos do debate: o parágrafo 907 do House Bill 3 e a seção 907 do Senate Bill 1420, que, com enfoques particulares, incorporavam igualmente a noção de segurança econômica. O House Bill 3 propunha que fosse dada ao Departamento de Comércio autoridade para supervisão das fusões, aquisições, *takeovers*, *joint ventures* e contratos de licença, e para a avaliação de suas implicações para a segurança nacional, comércio essencial e bem-estar econômico. As noções de "comércio essencial" e "bem-estar econômico" exigiam que o impacto do controle estrangeiro sobre as indústrias domésticas, como o desemprego, a redução da arrecadação, a perda de investimento ou de capacidades, fosse considerado nos processos de avaliação. Exigiam também o fornecimento de informações detalhadas sobre todas as operações ao Departamento do Comércio. Esta proposta, ainda que sem negar efeitos benéficos do investimento estrangeiro para a economia americana, destacava seus efeitos de longo prazo para a independência política e econômica. A versão do Senado também atribuía a responsabilidade da supervisão ao Departamento do Comércio, mas excluía contratos de licença e *joint-ventures*.

Assim, a emenda Exon-Florio foi estabelecida como uma nova seção do Ato de Defesa da Produção de 1950, derrotando os que defendiam o seu enquadramento como seção do código de comércio, limitando-a ao contexto de segurança nacional (BYRNE, 2006, p. 858-869).

Nas audiências públicas essas propostas geraram reações negativas. O Executivo declarou-se contrário à incorporação do conceito de segurança econômica como critério das revisões, defendendo a manutenção da política de abertura ao investimento estrangeiro direto, e alertando para o fato de que "*o elemento de segurança econômica de Exon-Florio não só prejudicaria a economia dos EUA, desencorajando o investimento estrangeiro direto no país, mas poderia levar outros países a fechar as suas portas ao investimento estrangeiro direto (IED) dos Estados Unidos"* (BYRNE, 2006, p. 860). As entidades de representação dos interesses industriais, como a Business Roundtable e a Câmara do Comércio, reiteraram as mesmas preocupações do Executivo. Outros membros do Congresso argumentaram que a emenda deveria referir-se estritamente às questões de segurança nacional. Uma das objeções da Casa Branca foi quanto ao uso do termo *essential commerce*, que comprometeria seu objetivo de negociação de um acordo para redução das medidas de investimento relativas ao comércio (Agreement on Trade Related Investment Measures – TRIMs) então discutidas na Rodada Uruguai do GATT. A opção seria pela frase "dano à segurança nacional" na proposta de texto e sua aplicação seria avaliada caso a caso.

Apesar das pressões, a aprovação da emenda Exon-Florio ao Omnibus Trade and Competitiveness Act de 1988 resultou de um acordo entre a Câmara dos Represetantes e o Senado com o Executivo, tal como declarado no relatório da Conferência em 1988. Dessa forma, definiu-se que a emenda não criava barreiras ao investimento estrangeiro, restringia-se às operações que envolvessem segurança nacional e não autorizaria investigações sobre investimentos que não envolvessem controle estrangeiro. Quanto ao conceito de segurança nacional, ele seria interpretado de modo amplo, sem determinação de setores específicos (DAVIDOW e STEVES, 1990, p. 50). Esta ausência de uma definição da noção de segurança foi mantida no FINSA, apesar da exigência de maior precisão que marcou o contexto de sua formulação.

A emenda autorizou o presidente a investigar os efeitos de aquisições estrangeiras para a segurança nacional e, com base em evidências, suspender ou proibir estas aquisições. As disposições da Exon-Florio dizem respeito às fusões, aquisições e tomadas de controle por ou com *foreign persons*, pessoas ou empresas, que resulte em controle.[22] Em 1992, o Congresso adicionou um estatuto que exigia do CFIUS a realização de investigações obrigatórias quando uma operação estivesse sob o controle ou envolvesse um governo estrangeiro. Assim, foram estabelecidos os procedimentos dos processos de revisão do CFIUS bem como sua composição que vigoraram até a aprovação do Foreign Investment and National Security Act (FINSA) em 2007.

O CFIUS continuou presidido pelo Departamento do Tesouro, composto por 12 membros, os secretários de Estado, do Tesouro, da Defesa, da Segurança Interna e do Comércio, a United States Trade Representative (USTR), o presidente do Council of Economic Advisers, o procurador-geral, os diretores do Office of Management and Budget e do Office of Science and Technology Policy, os assessores da Presidência para assuntos de segurança nacional e de política econômica.

O processo de investigação do Comitê se inicia por intermédio de uma notificação voluntária das partes envolvidas na transação ou por recomendação de uma agência membro. Na prática, o CFIUS não abre investigações, apenas estimula os envolvidos em transações sensíveis a apresentar notificações voluntárias. Diante de uma notificação o comitê define em 30 dias se a operação será objeto de investigação; no caso positivo, deve cumprir o prazo de 45 dias para apresentar suas recomendações ao presidente, que por sua vez publica sua decisão em 15 dias. As operações submetidas a este procedimento ficam isentas de revisão posterior ou de apelação judicial.

22. Controle significa poder de decisão sobre a disposição dos ativos, do desempenho dos contratos, da operação e localização das instalações. Enfim, de definição dos objetivos da organização.

Um aspecto importante dos procedimentos do CFIUS são os acordos de mitigação de riscos. Cada agência membro negocia individualmente com as partes a inclusão de mudanças ou ajustes nas propostas, por meio de acordos, como o de *performance requirements*, para viabilizar a realização da transação. Caso haja dificuldades em remodelar a transação, o investidor pode retirar sua proposta a qualquer momento e reapresentá-la posteriormente.[23]

Georgiev (2008) chama a atenção para a atividade do CFIUS, que entre 1988 e 2005 recebeu 1.500 notificações, abriu investigação sobre 25, das quais 13 foram retiradas pelas empresas e 12 enviadas à Casa Branca, que bloqueou apenas uma. As investigações abarcam menos de 2% das notificações. Estes dados são indicativos da funcionalidade do CFIUS nos processos de consulta e atuação institucional anteriores às apresentações. Indica inclusive a natureza do comitê, que parece atuar como instrumento de modelagem das operações para o cumprimento das exigências regulatórias, mais do que enquanto mecanismo restritivo.

Ao longo da década de 1990, a continuidade dos investimentos e a atuação do CFIUS estiveram sob o olhar do Congresso. Muitas propostas de aquisição foram objeto de pressões políticas e mobilização da opinião pública, em alguns casos francamente estimulada pelos concorrentes domésticos dos investidores estrangeiros, que conduziram a retirada das propostas para evitar uma recomendação negativa do CFIUS.[24]

Em 2006, com o caso da Dubai Ports World, as demandas pela reforma do CFIUS foram renovadas. Esta aquisição concederia o controle sobre 11 terminais em seis portos dos Estados Unidos, e segundo as agências, a aprovação pelo comitê resultou do sucesso dos acordos de mitigação de riscos. A administração e o presidente George W. Bush argumentaram que os Emirados Árabes eram aliados e cooperavam na guerra contra o terror, tendo sido um dos primeiros a aderir à Container Security Initiative.[25] Contudo,

23. Esse mecanismo é um dos fatores que explicam o baixo índice de revisões que são objetos da investigação pelo CFIUS. As propostas são modeladas num complexo processo de consulta e reestruturação que tem permitido o crescente volume de operações, sem conflito com as disposições de segurança ou das leis antitruste. Trata-se de um indicativo da relação entre o Estado americano e os interesses dos *international businesses*.

24. Um exemplo foi o caso da proposta de aquisição da LTV Corporation, empresa americana de aço com atuação no setor aeroespacial, pela Thomson-CF, empresa estatal francesa em parceria com o Carlyle Group, que concorria com a Martin Marietta, empresa aeroespacial americana. Apesar de sua notificação voluntária ao CFIUS, não alcançou um acordo de mitigação de riscos com o Departamento de Defesa em relação à divisão de mísseis. O seu concorrente argumentava que a Thomson havia vendido armas ao Iraque e que os inimigos da América poderiam ter acesso à tecnologia. Outro caso foi a tentativa da China National Offshore Petroleum Company de adquirir a Unocal, empresa americana de petróleo que possui reservas em outras regiões, disputando com a americana Chevron. Membros do Congresso pressionaram o Departamento do Tesouro, e a discussão nas audiências públicas (*hearings*) tocava no problema da dependência estrangeira de petróleo e temores geopolíticos relativos à China. Este contexto de pressões para o bloqueio da operação pelo CFIUS conduziu o governo chinês à retirada da proposta (Petrusic, 2006, p. 1373-1393; Georgiev, 2008, p.125-134; Byrne, 2006, p. 870-879).

25. Por intermédio de tal acordo, os países permitem inspeções nas cargas embarcadas nos portos desses países com destino aos Estados Unidos.

a Câmara e o Senado denunciaram a operação. O House Appropriations Committee votou, por 62 a 2, o bloqueio da transação, pressionando pela transferência de parte dos portos para compradores americanos, e propôs ao Congresso mudanças na emenda Exon-Florio no sentido de fortalecer os processos de revisão do CFIUS.

Embora a operação tenha sido cancelada em razão das pressões, o Congresso retomou os *hearings* para discutir questões de segurança nacional e a necessidade de reforma dos procedimentos que, conforme algumas análises, representariam uma estratégia do Executivo para responder às pressões sem alterar sua postura de rejeição à imposição de restrições à entrada dos investimentos estrangeiros. Para outros, o funcionamento do comitê permite equilibrar as exigências de segurança nacional e de *open doors*, impedindo arroubos protecionistas que poderiam afetar o fluxo de entrada dos investimentos estrangeiros nos Estados Unidos.

De modo sintético, os pontos fundamentais que emergiram no debate sobre a reforma do CFIUS em 2006 foram: a proposta de mudança da presidência do comitê do Departamento do Tesouro para o departamento do Comércio, de Defesa ou de Segurança Interna, e a crítica da definição e interpretação estreitas do conceito de segurança nacional e da falta de transparência nos processos de revisão.

Uma questão conflitiva que remonta à criação do comitê é sua presidência pelo Departamento do Tesouro. Isto porque para os críticos sua análise seria conduzida pelas preocupações econômicas em detrimento das questões de segurança nacional. As propostas que tentavam mudar a presidência do CFIUS para o Departamento de Comércio, relacionando "segurança nacional" a "segurança econômica", sofreram a oposição do Departamento do Tesouro.[26] Além das críticas à execução da Exon-Florio pelo Departamento do Tesouro, este foi um dos pontos destacados no relatório de 2005 do Government Accountability Office.

Como apontam seus defensores, a manutenção do CFIUS sob a presidência do Tesouro representaria um sinal da intenção dos Estados Unidos em manter sua tradicional política de abertura, enquanto a transferência para o Departamento do Comércio poderia ser interpretada como uma flexão no sentido de uma orientação de natureza protecionista. A noção de "segurança nacional", embora definida de modo amplo, teria sido interpretada unicamente na sua relação com questões de defesa. Apesar das propostas de criação de listas exaustivas dos fatores de risco, a definição do que constituiria uma ameaça à segurança nacional

26. Conforme Bailey, a lei proposta por Mel Levine (D – California) e Frank Would (R – Virginia) propunha: *expand the definition of 'national security' to include wider economic issues. Is required new factors – such as the concentration of foreign direct investment in the industry in question, the effect on 'critical' technologies, and whether the target-firm had received US government funds – to be considered by the administration before approving acquisitions. They also sought to transfer control of CFIUS to the Commerce Department, arguing the Treasury had a conflict of interests in its dual functions of encouraging foreign acquisitions of Treasury bills and screening acquisitions that might affect national security* (*Financial Times*, 14 maio 1991 e 31 maio 1991, *apud* Bailey, Harte e Sugden, 1994).

permanece na esfera de competência do Executivo. Byrne (2006) explica que a relativa "indefinição" na noção de segurança nacional é um ponto importante para a flexibilidade das regulações, pois permite a negociação dos acordos de mitigação e a manutenção do equilíbrio entre a contenção dos riscos e a preservação da política aberta de investimento. Para o autor, a estabilidade do sistema limita a politização dos temas e permite o tratamento mais eficiente dos riscos reais de segurança implicados nas operações.

Outra crítica feita pelo Congresso apontava a falta de transparência dos procedimentos e dos critérios de revisão. Com base nas cláusulas de confidencialidade da Exon-Florio, as informações apresentadas pelas partes ao CFIUS como informação proprietária e testemunhos são isentos da submissão ao Freedom of Information Act.[27] Como o processo de revisão acessa informações corporativas, estes dados são sigilosos e apenas as recomendações e resultados são de conhecimento público ou do Congresso.

Do ponto de vista político esse debate polarizou-se, como ocorre desde a década de 1970. De um lado, argumentos favoráveis a um enfoque mais restritivo, fundado nas preocupações com soberania nacional e competitividade industrial, que defendem uma regulação federal mais restritiva, maior supervisão e transparência do controle sobre as operações de aquisição e fusões realizadas pelos capitais estrangeiros na economia estadunidense, maior institucionalização destes mecanismos e papel mais ativo do Congresso. Esta é a posição da opinião pública e de grupos de interesse doméstico que, preocupados com o aumento da competição e com a perda de soberania sobre os ativos americanos, conferem relevância eleitoral ao tema. Para os setores empresariais as preocupações estão no aumento dos preços dos bens de capital e na competição doméstica. Nesse sentido, autores como Tolchin (1996) defendem a necessidade de redefinição do papel da administração pública para lidar com as questões que afetam a competitividade internacional dos Estados Unidos.

De outro lado, a posição segundo a qual a maior parte do investimento estrangeiro não envolveria questões de segurança, salvo o setor de defesa ou alguns segmentos dos setores de tecnologias sensíveis, como o de informação. Esta leitura confere muita ênfase ao papel do investimento estrangeiro na economia dos Estados Unidos, tanto do ponto de vista do equilíbrio macroeconômico como da oferta de empregos (GRAHAM, 1991). Segundo Byrne (2006), para quem o mecanismo do CFIUS já permite um adequado equilíbrio entre a segurança nacional e a abertura ao investimento estrangeiro, a adoção da noção de "segurança econômica" como critério para as revisões do CFIUS retiraria o foco da segurança nacional e colocaria sobre o protecionismo econômico. Isto seria um sinal de que a tradicional política de

27. O Freedom of Information Act (FOIA) garante o direito de acesso de qualquer cidadão às informações e registros das agências federais.

abertura estaria sendo alterada, sem incremento dos quesitos relativos às questões de segurança nacional, que, de seu ponto de vista, já seriam suficientemente tratadas no processo de revisão realizado pelo comitê.

Apesar das pressões e da mobilização de membros do Congresso, entre 2006 e 2007, o Congresso e o Senado aprovaram e o presidente George W. Bush sancionou, em julho de 2007, o Foreign Investment and National Security Act, FINSA, que se tornou a Lei 110-49. Esta aprovação resultou do compromisso entre a Câmara e o Senado, na medida em que contemplou algumas demandas do Congresso sem alterar a perspectiva regulatória liberal. O FINSA define os procedimentos dos processos de análise das operações de investimentos estrangeiros e tem como objetivo, claramente enunciado no seu preâmbulo, a conciliação da demanda de segurança nacional com a promoção do investimento estrangeiro em função da sua importância para a criação de empregos. Ou seja, fica evidente a perspectiva de mitigação das preocupações que se colocaram no debate de que exigências de segurança nacional exigiam limitações à entrada de investimentos estrangeiros na economia americana.

Ainda que o FINSA e as regulações do Tesouro, publicadas em dezembro de 2008, em suas linhas gerais, tenham preservado a perspectiva regulatória tradicional, contêm elementos ambíguos e que preservam a dinâmica institucional conflituosa que lhes deram origem. Da perspectiva procedimental, observa-se o incentivo às notificações voluntárias e consultas *pre-filing*. Estes dispositivos permitem que as empresas submetam suas propostas a avaliação prévia, de modo que operações sejam modeladas para se adequarem a todas as exigências regulatórias, o que minimiza objeções ou polêmicas. Do ponto de vista substantivo, definiu-se o conceito de transações cobertas, controle, infraestrutura crítica, tecnologias críticas e transações controladas por governos.

Entre as mudanças estabelecidas destacam-se três aspectos.

Primeiro, uma maior comunicação do CFIUS com o Congresso. O comitê deverá encaminhar relatórios substanciais com informações sobre as conclusões das revisões de 30 dias que não resultaram em investigações de 45 dias, e de todas as investigações de 45 dias que não apresentaram recomendações ao presidente, além da descrição das transações e indicação dos fatores que orientaram as decisões. Ainda, produzir relatórios anuais ou comunicados sobre uma determinada transação, quando solicitados pelo Congresso. Contudo, o Congresso não terá controle ou interferência nos processos de investigação que permanecerão sob o comando do Executivo.[28]

28. Desde então o CFIUS produziu dois relatórios para o Congresso, o primeiro em dezembro de 2008 referente ao período 2006-2008, e outro em novembro de 2009. Disponível em: <http://www.treas.gov/offices/international-affairs/cfius/docs/CFIUS-Annual-Rpt-2008.pdf>.

Segundo, a ampliação dos critérios orientadores do processo de investigação. Foram incorporados novos critérios, como a avaliação dos efeitos potenciais sobre a infraestrutura crítica como ativos de energia, das vendas de bens ou tecnologias militares para países que representam ameaça militar; dos efeitos potenciais das tecnologias críticas para a defesa nacional (sem considerar a condição de doméstico ou estrangeiro), entre outros, como a dispersão de tecnologias militares ou projeções de longo prazo das exigências americanas de energia. Contudo, os tipos de transações que poderão sofrer objeções de segurança não foram definidos de modo objetivo. Seguindo-se o texto legal, infraestrutura crítica refere-se aos "sistemas e ativos, físicos ou virtuais, vitais para os Estados Unidos, de modo que a destruição ou fragilização de tais sistemas e ativos possam ter um impacto debilitante na segurança nacional" (GEORGIEV, 2008, p. 133), enquanto tecnologias críticas dizem respeito às "tecnologias, componentes críticos ou itens tecnológicos críticos essenciais para a defesa nacional".

E terceiro, uma alteração da estrutura regulatória que definiu um papel para as agências de inteligência. O diretor da Inteligência Nacional terá a responsabilidade de elaborar uma análise das ameaças implicadas nos investimentos estrangeiros.[29]

Essa reforma, publicamente saudada pelas organizações representativas dos investidores internacionais, como Business Roundtable, Financial Services Forum, Organization for International Investment e pela Câmara de Comércio dos Estados Unidos, indica claramente a percepção da sensibilidade aos imperativos da interdependência econômica e dos limites à sua capacidade de estabelecer diretrizes normativas dissonantes. Os *businesses groups* mobilizaram-se em defesa do FINSA, considerando que estas mudanças salvaguardariam a segurança nacional sem restringir ou desencorajar os investimentos. Um ponto comum nestas manifestações consistiu no destaque da contribuição dos investimentos estrangeiros para a economia estadunidense, como seu potencial de geração de empregos e preservação das oportunidades de investimento externo para os investidores americanos. Desse ponto de vista, uma política mais restritiva teria consequências em termos do clima de investimento em relação aos investidores internacionais americanos nos países hospedeiros.

As críticas que fomentaram a reforma de 2007 remontam a 1990, quando da aprovação da Exon-Florio e da atuação do CFIUS. O caso Dubai Ports World, a política de segurança do governo George W. Bush após o 11 de setembro e o forte apelo do tema junto à opinião pública parecem ter favorecido as demandas do Congresso para a reforma e ampliação de seu papel nas investigações de segurança. Contudo, enquanto a relação entre "investimento e comércio" aproxima o Congresso e o Departamento de Comércio da formulação da política de investi-

29. Esses pontos são tratados por Georgiev (*op.cit.* p. 132-133).

mento estrangeiro, a relação "investimento e segurança" tem justificado a sua preservação sob a autoridade do Executivo e limitado os movimentos no sentido de uma regulação de perfil mais restritivo. Isto possibilita a continuidade da posição historicamente adotada pelo Executivo, de manutenção da normativa liberal para os fluxos de capitais, em particular para o investimento externo direto, e como uma alternativa para lidar com problemas estruturais da economia americana, tal como o financiamento do déficit de contas correntes sem recorrer a outras opções, menos palatáveis ao gosto americano, como redução dos gastos federais, aumento de impostos ou políticas que afetem os interesses dos investidores internacionais.

Observa-se que as mudanças na regulação de investimento estrangeiro resultantes da relação entre investimento e segurança ganharam densidade no debate político e foram aprovadas pelo Congresso na esteira das preocupações de segurança após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001. O que se pretende demonstrar é que este contexto favoreceu a aprovação, pelo Congresso, de uma regulação que incorporou posições que até então tinham sido objeto de intensa resistência – tais como as noções de "infraestrutura crítica" e "tecnologias sensíveis", que no FINSA definem setores prioritários da economia americana para os quais se devem estabelecer mecanismos de proteção –, bem como uma política de competitividade sob argumentos de segurança nacional. Estas propostas visando uma atuação proativa do governo federal e de suas agências em relação à defesa da competitividade industrial da nação americana foram geradas no contexto do debate dos anos 1980 e 1990 sobre o declínio relativo da economia americana.

5 O CFIUS ENTRE A POLÍTICA DOMÉSTICA E INTERNACIONAL

A ampliação do escopo da definição de segurança nacional com a adoção de critérios derivados da noção de segurança econômica nos procedimentos de análise do CFIUS indica uma ruptura com os princípios que tradicionalmente orientaram a política de entrada de investimento estrangeiro. Isto é o que, em alguma medida, já ocorre no caso da indústria de defesa, cujos acordos de mitigação estabelecidos entre os investidores e as agências membros do CFIUS incluem exigência de desempenho, *performance requirements*, como condição para minimizar os impactos de segurança e permitir a aprovação das operações, mesmo que estas exigências sejam claramente proibidas pelos acordos da OMC. Como foi o caso do Sematech, um consórcio de pesquisa no setor de semicondutores, que não permitiu a participação de investidores estrangeiros, ferindo o princípio de não discriminação.[30]

30. "*In principle, Semathec's membership structure represents a choice in the part of the member firms rather than a federal policy of exclusion. In practice, however, the exclusion has surely also reflected the preferences of the US Department of Defense, which funds the consortium*" (Graham e Krugman, 1995, p. 125).

Ao se examinar o debate sobre a política doméstica e a reforma do CFIUS, além de se identificarem mudanças efetivas, o que se pretende é destacar seu significado político e os efeitos sistêmicos das opções de política doméstica. O surgimento do "protecionismo de investimento" representaria uma política de restrição ao fluxo internacional de capitais e a adoção de políticas domésticas orientadas por uma perspectiva autonomista, protecionista ou neomercantilista, que teria impactos para as negociações multilaterais, uma vez que tocam diretamente nos princípios fundantes das organizações econômicas internacionais.

Com objetivo de conter esses efeitos, a OCDE lançou, em 2006, a iniciativa Freedom of Investment, National Security and Strategic Industries (FOI), diálogo intergovernamental sobre a necessidade de manutenção dos compromissos dos países membros para com uma política liberal de investimento internacional fundada nos princípios de transparência, liberalização e não discriminação. Reagindo ao que chamou de "protecionismo de investimentos", a OCDE recomenda que as regulações de segurança nacional, embora legítimas, devam ser usadas pelos Estados apenas como medidas de exceção.[31] No mesmo sentido, citem-se os Princípios de Santiago, estabelecidos em outubro de 2008 pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) com o propósito de preservar as políticas abertas ao investimento internacional, evitando a adoção de regulações restritivas para os fundos soberanos, e criar diretrizes para a atuação dos fundos.

O "protecionismo de investimentos", que se identifica nas políticas adotadas pelos países centrais, reage aos fluxos de investimento oriundos das economias emergentes, como China, Rússia, Índia e Brasil, principalmente nos setores de petróleo, energia, *softwares* e telecomunicações, chamados de "infraestrutura crítica".[32] A retórica do protecionismo de recursos e as reações à globalização nos países centrais, ancoradas nos argumentos de segurança nacional, podem ser entendidas em parte pelas reações às ameaças do terrorismo global no após 11 de setembro de 2001 e, em certa medida, pelo crescimento das aquisições realizadas por empresas de capitais privados e estatais das economias emergentes,

31. Desde então a OCDE tem analisado e recomendado políticas que mantenham um ambiente regulatório favorável e não discriminatório aos investidores estrangeiros. Estas recomendações estão indicadas nas *Guidelines for Recipient Country Investment Policies relating to National Security* publicadas em 23 de julho de 2009. Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/11/35/43384486.pdf>.

32. Várias propostas de aquisição foram retiradas em função da politização do investimento estrangeiro por razões de segurança. A China Mobile Communications Corp., operadora de *wireless*, foi forçada a desistir da aquisição da empresa de base europeia Milicom International Cellular em 2006. A tentativa da russa Gazprom em assumir o controle da Centrica no Reino Unido e investir em gasodutos na Europa preocupou os ingleses e europeus, em especial após os conflitos com a Ucrânia em razão do corte de gás. Em 2007, a indiana Tata Steel realizou o *takeover* da anglo-holandesa Corus Group, antiga British Steel, depois de disputar com a Companhia Siderúrgica Nacional. Em 2006, a Gazprom, controlada pelo Estado russo, assumiu o controle de 50% mais um das ações do projeto energético privado Sakhalin II, cujos sócios iniciais eram a anglo-holandesa Shell e as corporações japonesas Mitsui e Mitsubishi; no mesmo ano a Gazprom decidiu controlar 100% das ações do projeto energético que vai explorar a jazida de gás Stokhamn, situada no Mar de Barent, excluindo as empresas Chevron/Texaco (EUA), Conoco Phillips (EUA), Hydro (Noruega), Statoil (Noruega) e Total (França).

que se acentuaram em decorrência da alta de preços de energia e das *commodities*, tendência que deve aprofundar-se em razão da crise financeira desencadeada a partir de 2008 (UNCTAD, 2005; MALAWER, 2006, p.34-35). Nesse mesmo sentido, Sauvant analisa que:

> Para alguns países, como os Estados Unidos, esta re-avaliação esta baseada nas preocupações de segurança nacional (comumente indefinidas) que emergiram após os ataques terroristas de 11 de Setembro de 2001. Mas tambem pareces ser uma reação aos "new kids on the block", referindo-s as empresas multinacionais dos mercados emergentes, particularemne as que são estatais e procurar entrar no mercado do EUA através de fusões e aquisições. Assim reforçando o mecanismo ativo de superviões do CFIUS nos Estados Unidos" (SAUVAN, 2009b. Tradução livre).[33]

Observa-se que a coerência entre as posições doméstica e internacional dos Estados Unidos quanto à política de investimento estrangeiro tem se esgarçado. Desde a década de 1970, o investimento estrangeiro ganhou maior visibilidade no debate político doméstico em virtude de preocupações com questões de competitividade, balança de pagamentos, emprego e déficit comercial, colocando em xeque as posições tradicionalmente defendidas pelos americanos nas negociações econômicas internacionais e nas instituições econômica multilaterais.

Aqui cabe lembrar os argumentos de Ikenberry (1999; 2004) sobre as regras e instituições que fundamentam a hegemonia estadunidense. Para o autor, um dos pilares desta hegemonia são as regras e instituições liberais, como abertura econômica, reciprocidade e multilateralismo, enraizados nas políticas domésticas dos Estados ocidentais. A política doméstica e a política internacional econômica dos Estados Unidos adotavam os mesmos valores e princípios, o que consolidava o equilíbrio e a estabilidade da ordem hegemônica (IKENBERRY, 1999; 2004). Aliás, esta orientação foi seguida pelos americanos nas organizações econômicas internacionais em particular nas iniciativas da OCDE relativamente à liberalização dos fluxos de capitais. Esta posição está presente nas diretrizes e políticas do Banco Mundial e do FMI, na defesa da liberalização dos fluxos internacionais de capital.

Enfim, as opções de política doméstica dos Estados Unidos definiram o padrão normativo de regulação internacional do investimento estrangeiro e, ao mesmo tempo, observa-se que foi justamente a hegemonia deste país no sistema internacional que definiu o modelo da política doméstica de investimento estrangeiro. Na condição de exportador de capitais, defendia o direito de

33. "*For some countries, like the United States, this re-evaluation is grounded in national security concerns (largely undefined) that arose in the aftermath of the terrorist attacks of September 11, 2001. But there also seems to be a bit of a reaction against the "new kids on the block", namely multinational enterprises from emerging markets, especially when theses are state-owned and seek to enter the US market through mergers and acquisitions. Hence the strengthening of the active screening mechanism of the Committee on Foreign Investment in U.S.*".

estabelecimento e tratamento nacional, princípios da política de neutralidade relativamente à entrada de investimento estrangeiro, e uma política ativa de incentivo à saída, com ênfase na proteção. Nesse sentido, o governo federal programou uma política de estímulo ao investimento americano no exterior e agiu no sentido de minimizar as preocupações dos investidores privados com segurança. O modelo normativo de regulação do investimento internacional, tanto na política de saída quanto na de entrada, tinha como pressuposto a supremacia dos Estados Unidos em termos militares e econômicos.

A defesa do tratamento nacional e a criação de mecanismos de proteção dos investimentos, realizada pela Overseas Private Investments (OPIC), garantiram a participação dos capitais privados nos arranjos do pós-Guerra. Por meio deste mecanismo o governo federal direcionou o investimento privado americano para o exterior, particularmente para a Europa, participando da reorganização econômica e política da ordem mundial desenhada pelos Estados Unidos. Esta relação entre a expansão do capital e as prioridades da política externa americana constituiu um dos pontos centrais das críticas e temores dos países hospedeiros, tanto na Europa quanto na América Latina, em relação às multinacionais, que eram percebidas, com propriedade, como instrumento da política externa americana.

No pós-Guerra, os Estados Unidos eram o país de origem dos investimentos internacionais, e, portanto, a política de neutralidade do governo federal em relação à entrada de investimento estrangeiro não tinha implicações sensíveis na economia americana. Pressionavam os demais países, hospedeiros das empresas, a adotarem as políticas consoantes com os princípios de não discriminação e tratamento nacional, conformes com a sua política doméstica.

O quadro do debate político doméstico e das mudanças regulatórias nos Estados Unidos certamente terá efeitos significativos para o tratamento do investimento estrangeiro em âmbito multilateral, como nas negociações da OMC (SILVA, 2006). E faz emergir uma indagação: em que medida as demandas conflitivas entre a manutenção da governança da economia mundial, com base em princípios liberais e de uma política emergente de competitividade econômica, poderão criar dificuldades para o exercício da hegemonia americana no que toca à questão do investimento estrangeiro, tanto na definição da política doméstica como na política econômica internacional?

As percepções identificadas no debate americano deixam claro que os atores têm a exata dimensão desses limites normativos e políticos para suas opções de política doméstica. Um dado importante é o fato de os Estados Unidos serem o país de origem e de destino dos fluxos internacionais de investimento direto. Os atores, o Executivo e suas agências, são conscientes de que este movimento afetaria a política de regulação dos outros países, conduzindo-os à adoção das

mesmas políticas, afetando interesses do Estado americano e dos grupos que têm sido beneficiados por estas políticas, como as corporações transnacionais. Como vários autores observam, esta tem sido uma das principais razões pelas quais o Executivo evita a adoção de um enfoque mais vigilante ou restritivo para a regulação doméstica de investimento estrangeiro e procura equilibrar as exigências de segurança nacional com a manutenção da política aberta de investimento.

Os efeitos do debate doméstico americano já são visíveis. A adoção de medidas similares por parte de outros países, apesar das iniciativas e estratégias do Executivo e do Tesouro para evitar medidas de restrição, começa a surgir no cenário internacional. Outros países desenvolvidos, como Canadá, França e Alemanha, ampliaram as questões de segurança nacional para considerações econômicas e proteção dos *national champions* e estabeleceram mecanismos de monitoramento, no que deverão ser seguidos por outros países, como a China e Rússia (SAUVANT, 2009b). Como alertam Larson e Marchick (2006, p. 8, p. 18), a Rússia observa atentamente as reformas do CFIUS, enquanto Índia e China propõem medidas similares com base em restrições de segurança a serem operacionalizadas nos mesmos moldes do CFIUS, revestindo-se da legitimidade de que seguem o mesmo curso das políticas dos Estados Unidos.[34] Em reação ao FINSA, a China adotou uma lei antimonopólio, e em 2006 foram aprovadas regulações e monitoramento de transações com base em argumentos de segurança nacional, a Provision on the Acquisition of Domestic Enterprises by Foreign Investors.[35]

A tônica do debate em curso entre o Executivo e o Congresso e a posição das agências, dos comitês e da opinião pública expõem uma relativa fragilidade e permitem observar a percepção dos Estados Unidos sobre sua capacidade de estabelecer os parâmetros normativos do investimento estrangeiro na economia doméstica. Nota-se que a avaliação do significado sistêmico das alternativas de regulação doméstica constitui uma preocupação dos atores relevantes no debate sobre o regime regulatório doméstico nos Estados Unidos.

No ambiente político o debate sobre a regulação do investimento estrangeiro e as evidentes restrições para as alternativas domésticas indicam duas perspectivas de cenários futuros. Em um deles, as preocupações com independência econômica, soberania e segurança nacional, que consideram necessária a ampliação dos controles federais sobre o investimento estrangeiro

34. É fundamental observar que o Japão caminha no sentido contrário, como evidenciam as propostas de reforma apresentadas pelo Cabinet Office ao Ministro da Economia, Hiroko Ota, que visam ampliar o investimento estrangeiro na economia japonesa, mediante a revisão das regras que restringem o investimento estrangeiro com base em argumentos de segurança nacional (Nakamoto, 2008, p. 10).

35. Cabe notar que no caso da China as aprovações de transações consideradas com efeitos sobre a segurança nacional são realizadas pelo Ministério do Comércio.

direto, ganham força, o que representaria uma mudança normativa muito significativa em termos da economia política internacional e indicaria uma capacidade de ação mais autônoma dos Estados Unidos em relação às pressões sistêmicas. No outro, a defesa da normativa liberal e reafirmação do compromisso com a manutenção da política de livre comércio e abertura aos investimentos mantém-se como tem sido a posição internacional dos Estados Unidos, o que sinalizaria uma menor possibilidade de mudança e seria um claro indicativo do peso dos fatores sistêmicos e normativos sobre sua capacidade de ação no plano da política doméstica.

A emergência do protecionismo de investimento segue paralelamente às afirmações da manutenção de uma política aberta. Isto ocorre porque o investimento não está sob as disciplinas da OMC, embora aspectos do investimento internacional tenham sido regulados nos acordos de medidas de investimentos relativas ao comércio (TRIMs), comércio e serviços (GATS) e de propriedade intelectual (Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights – TRIPs), e porque as regulações restritivas são estabelecidas com base em argumentos de segurança nacional. Isto significa que são estabelecidos no campo dos interesses legítimos dos Estados, segurança e interesse nacional.

A pergunta que alimenta o debate é sobre as possibilidades e implicações de uma mudança da regulação na política doméstica, ao lado de uma governança internacional fundada em princípios liberais. Nesse sentido é importante pensar sobre a capacidade de ação dos Estados Unidos na economia política internacional e sobre os impactos de suas escolhas domésticas no sistema internacional.

REFERÊNCIAS

BAILEY, D.; HARTE, G.; SUGDEN, R. **Transnationals and governments**: recent policies in Japan, France, Germany, the United States and Britain. New York: Routledge, 1994.

BALDWIN, D. A. The concept of security. **Review of International Studies**, n. 23, p. 5-26, 1997.

BLOCK, F. **Los orígenes del desorden económico internacional**. Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1989.

BUSH, G. W. Executive Order 13456 – Further Amendment of Executive Order 11858 concerning foreign investment in the United States. **Weekly Compilation of Presidential Documents**, Washington, v. 44, n. 3, p. 101-104, 28 Jan. 2008.

BUZAN, B.; WAEVER, O.; WILDE, J. Security: a new framework for analysis. **Lynne Rienner Publishers**, 1997.

BUZAN, B.; WAEVER, O.; WILDE, J. **Security**: a new framework analysis. London: Lynne Rienner Publishers, 1998.

BYRNE, M. R. Protecting national security and promoting foreign investment: maintaining the Exon-Florio balance. **Ohio State Law Journal**, v. 67, p. 849-910, 2006.

CABLE, V. What is international economic security? **International Affairs**, v. 71, n. 2, p. 305-324, 1995.

CHANG, H. Regulation of foreign investiment in historical pespective. **European Journal of Development Research**, n. 16, p. 687-715, 2004.

DEPARTMENT OF TREASURY. Office of Investment Security, 31 CFR Part 800 Regulations. Pertaining to mergers, acquisitions, and takeovers by foreign persons: final rule. **Federal Register**, v. 73, n. 226, p. 70702-70729, Nov. 2008.

EISINGER, P. Do the American states do industrial policy? **British Journal of Political Science**, v. 20, n. 4, p. 509-535, Oct. 1990.

FRIEDBERG, A. L. The changing relationship between economics and national security. **Political Science Quarterly Review**, v. 106, n. 2, p. 265-276, 1991.

GASTER, R. Protectionism with purpose: guiding foreign investment. **Foreign Policy**, n. 88, p. 92-106, 1992.

GEORGIEV, G. S. The reformed CFIUS regulatory framework: mediating between continued openness to foreign investment and national security. **Yale Journal on Regulation**, v. 25, n. 1, p. 125-134, 2008.

GILPIN, R. **U.S. power and the multinational corporation**: the political economy of foreign direct investment. New York: Basic Books, 1975.

GRAHAM, E. M. Foreign direct investment in the United States and U.S. interests. **Science**, new series, v. 254, n. 5039, p. 1740-1745, Dec. 1991.

GRAHAM, E. M.; KRUGMAN, P. R. **Foreign direct investment in the United States**. 3. ed. Washington-DC: Institute for International Economics, 1995.

GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE (GAO). **Sovereign health funds – Report to the Committee on Banking Housing and Urban Affairs**. United States Government Accountability Office – U.S. Senate, May 2009.

IKENBERRY, G. J. Liberal hegemony and the future of American postwar order. *In*: PAUL, T. V.; HALL, J. A. (Ed.). **International order and the future of world politics**. Cambridge: Cambridge University Press, p. 123-145, 1999.

_____. Liberal hegemony or empire? American power in the age of unipolarity. *In*: HELD, D.; KOENIG-ARCHIBUGI, M. **American power in the twenty-first century**. Polity Press: Cambridge, p. 83-113, 2004.

KANG, C. S. E. **The dynamics of U.S. inward foreign direct investment policy**: national security, economic competitiveness, and the politics of structural choice. Yale University, 1994.

_____. U.S. politics and greater regulation of inward foreign direct investment. **International Organization**, v. 51, n. 2, p. 301-333, 1997.

KAPSTEIN, E. B. Losing control: national security and the global economy. **The National Interest**, p. 85-90, 1989-1990.

KRASNER, S. D. US commercial and monetary policy: unraveling the paradox of external strength and internal weakness. **International Organization**, v. 31, n. 4, p. 635-671, 1977.

KIRSHNER, J. Political economy in security studies after Cold War. **Review of International Political Economy**, v. 5, n. 1, p. 64-91, 1998.

LAFER, C. **O convênio do café de 1976**: da reciprocidade no direito internacional econômico. São Paulo: Perspectiva, 1979.

LARSON, A. P.; MARCHICK, D. M. **Foreign investment and national security**. CSR, n. 18, July 2006.

MASTANDUNO, M. Economics and security in statecraft and scholarship. **International Organization**, v. 52, n. 4, p. 825-854, 1998.

MATHEWS, J. T. Redefining security. **Foreign Affairs**, v. 68, p. 162-177, 1989.

MODEL, L. The politics of private foreign investment. **Foreign Affairs**, n. 45, p. 639-650, 1967.

MORAN, T. H. International economics and national security. **Foreign Affairs**, v. 69, n. 5, p. 74-90, 1990/1991.

MORAN, T. H. An economics agenda for neorealists. **International Security**, v. 18, n. 2, p. 211-215, 1993.

NAKAMOTO, M. Tokyo set to relax rules on foreign takeovers. **Financial Times**, London, p. 10, 19 May 2008.

NIEHUSS, J. M. Foreign investment in the United States: a review of government policy. **Virginia Journal of International Law**, v. 16, n. 1, p. 65-102, 1975.

_____. Multinationals revisited. **Michigan Law Review**, v. 77, n. 3, p. 552-559, 1979.

PETRUSIC, M. Oil and national security: CNOOC's failed bid to purchase Unocal. **North Carolina Law Review**, v. 84, n. 4, p. 1373-1393, 2006.

POSEN, B. Command of the commons: the military foundation of U.S. hegemony. **International Security**, v. 28, n. 1, p. 5-46, 2003.

REICH, R. B. Making industrial policy. **Foreign Affairs**, v. 60, n. 4, p. 852-881, 1986.

REICH, S. Manufacturing investment: national variations in the contribution of foreign direct investors to the US manufacturing base in the 1990's. **Review of International Political Economy**, v. 3, n. 1, p. 27-64, 1996.

ROSENTHAL, A. Bush, citing security law, voids sale of aviation concern to China. **New York Times**, New York, p. 1-1, 3 Feb. 1990.

SAUVANT, K. P. FDI protectionism is on the rise. **Policy Research Working Paper**, International Trade Department/World Bank, n. 5052, 2009a. Disponível em: <http://econ.worldbank.org>.

_____. Dangers of FDI protectionism. **Daily Times**, 31 July 2009b. Disponível em: <http://www.dailytimes.com.pk>.

SILVA, E. A. O investimento nas negociações comerciais internacionais: entre estratégias e princípios. **Cena Internacional**, v. 08, n. 2, p. 84-123, 2006.

SORENSEN, T. C. Rethinking national security. **Foreign Affairs**, v. 9, n. 3, p. 1-18, 1990.

SOUZA, P. J. **The regulation of foreign investment in the United States 1973-93 and the making of American foreign economic policy**. Stanford University, 1994.

TASSELL, T.; CHUNG, J. How sovereign funds are muscling in on global markets. **Financial Times**, p. 7, 24 May 2007.

THE WALL STREET JOURNAL. **Politics & economics**: lawmakers want CFIUS rules clarified. New York, n. 14, p. A12, 2008.

TOLCHIN, S. J. The globalist from nowhere: making governance competitive in the international environment. **Public Administration Review**, v. 56, n. 1, p. 1-8, 1996.

TOLCHIN, M.; TOLCHIN, S. **Buying into America**: how foreign money is changing the face of our nation. New York: Times, 1988.

VELASCO, E.; CRUZ, S. C. 1945-1984: ordem (e desordem) econômica internacional e nova estratégia comercial dos Estados Unidos. **Cadernos do Cedec**, n. 82, ago. 2009.

VERNON, R.; SPAR, D. L. The politics of multinational enterprises. *In*: **Beyond globalism**: remaking American foreign economic policy. New York: Free Press, 1989.

VILLA, R. A. **Da crise do realismo à segurança global multidimensional**. São Paulo: Annablume, 1999.

UNITED STATES OF AMERICA. House of Representatives. **H.R. 556**: Foreign investment and national security act of 2007. *In*: CONGRESS ASSEMBLED, 110. 2007. Disponível em: <http://www.govtrack.us/congress/billtext.xpd?bill=h110-556>.

WILKINS, M. **The history of foreign direct investment in the United States, 1914-1945**. Cambridge: Harvard University Press, 2004.

WEIMER, C. M. Foreign direct investment and national security post-FINSA 2007. **Texas Law Review**, v. 87, n. 663, p. 684, 2009.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CLARK, H. L.; YANG, L. W. Foreign investment and national security. **The China Business Review**, v. 35, n. 1, p. 51-53, Jan./Feb. 2008.

DAVIDOW, J.; STEVES, P. S. Antitrust merger control and national security review of foreign acquisitions in the United States. **Journal of World Trade**, v. 24, n. 1, p. 39-56, 1990.

DEESE, D. A. Energy: economics, politics, and security. **International Security**, v. 4, n. 3, p. 140-153, 1979-1980.

FINGER, S. M. United States policy toward international institutions. **International Organizations**, v. 30, n. 2, p. 347-360, 1976.

HUDSON, W. E. The feasibility of a comprehensive U.S. industrial policy. **Political Science Quarterly**, v. 100, n. 3, p. 461-478, 1985.

JACKSON, J. J. **The world trading system**: law and policy of international economic relations. 2. ed. Massachusetts: MIT Press, 2000.

KATZENSTEIN, P. J. International Relations and domestic structures: foreign economic policies of advanced industrial states. **International Organization**, v. 30, n. 1, p. 1-45, 1976.

KUPCHAN, C. A. Empire, military power, and economic decline. **International Security**, v. 13, n. 4, p. 36-53, 1989.

KURDLE, R. T.; BOBROW, D. B. U.S. policy toward foreign direct investment. **World Politics**, v. 34, n. 3, p. 353-379, 1982.

LIEBELER, S. W.; LASH III, W. H. Exon-Florio harbinger of economic nationalism? **Regulation**, Cato Institute, p. 44-51, 1993. Disponível em: <http://www.cato.org/pubs/regulation/regv16n1/v16n1-6.pdf>.

LIPSON, C. **Standing guarding**: protecting foreign capital in the nineteenth and twentieth century's. California: University of California Press, 1985.

LITTLE, J. S. Multinational corporations and foreign investment: current trends and issues. **Annals of AAPSS**, 460, Mar. 1982.

MAIER, C. S. The politics of productivity: foundations of American international economic policy after World War II. **International Organization**, v. 31, n. 4, p. 607-633, 1977.

MENDENHALL, J. *et al.* Economic politics and national security: a CFIUS case study. **American Society of International Law**: proceedings of the annual meeting, p. 245-257, 2008. Disponível em: <http://www.proquest.com/>. Acesso em: 4 jan. 2010.

METZGER, S. D. Developments in the law and institutions of international economic relations: American foreign trade and investment policy for the 1970's: the Williams Commission Report. **The American Journal of International Law**, v. 66, n. 3, p. 537-559, 1972.

NYE, J. S. Collective economic security. **International Affairs**, v. 50, n. 4, p. 584-598, 1974.

OBAMA, B. **Critical infrastructure protection month**. 2009. Disponível em: <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/2009cip.prc_.rel_.pdf>.

ROCHA, A. J. R. O sistema político dos EUA: implicações para suas políticas externa e de defesa. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 1, p. 53-100, 2006.

RODMAN, K. **Sanctions beyond borders**: multinational corporations and U.S. economic statecraft. New York: Rowman & Littlefield Publishers, 2001.

ROSE, P. Investment in the shadow of regulation and politics. **Georgetown Journal of International Law**, v. 40, n. 4, p. 1207-1237, 2009.

STRANGE, S. Protectionism and world politics. **International Organization**, v. 39, n. 2, 1985.

TATE, C. The constitutionality of state attempts to regulate foreign investment. **The Yale law Journal**, v. 99, p. 2023-2042, 1989.

ULLMAN, R. H. Redefining security. **International security**, v. 08, n. 1, p. 129-153, 1983.

WALLACE, C. D. Control through legislation: foreign multinational enterprises in industrialized states. *In*: RUBIN, S. J.; WALLACE, D. (Eds.) **Transnational corporations and national law**. New York: Routledge/UNCTAD, v. 19, p. 200-234, 1994.