UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

Cristiane Sanches de Souza Corrêa

Os Regimes de Investimento Direto Estrangeiro no Brasil: Regulação e Política Externa Nacional

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa San Tiago Dantas, Convênio UNESP/PUC-SP, Unicamp sob a orientação do Prof. Dr. Sebastião Carlos Velasco e Cruz, docente do Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Unicamp, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais, na área de Política Externa Brasileira.

Este exemplar corresponde à versão
final da dissertação defendida e aprovada em
26/09/2007 perante a Banca Examinadora:

Prof. Dr. (Presidente) Reginaldo Carmello Correa de Moraes
Prof. Dr. Andrei Koerner
Prof. Dr. Alvaro Gabriel Bianchi Mendez
Prof. Dr. (Membro - suplente) Tullo Vigevani
Prof. Dr. (Membro - suplente) Valeriano Mendes Ferreira Costa

2007
Campinas, SP.

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA DO IFCH - UNICAMP

Corrêa, Cristiane Sanches de Souza
C817r **Os regimes de investimento direto estrangeiro no Brasil: regulação e política externa nacional / Cristiane Sanches de Souza Corrêa. - Campinas, SP : [s. n.], 2007.**

Orientador: Sebastião Carlos Velasco e Cruz.
Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Investimento direto estrangeiro - Regulamentação. 2. Produtividade. 3. Política econômica. 4. Política externa – Brasil. I. Cruz, Sebastião Carlos Velasco e. I. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III.Título.

(cn/ifch)

Título em inglês: The foreign direct investment regimes in Brazil – rules and national foreign policy

Palavras chaves em inglês (keywords) : **Foreign direct investment - Regulation**
Productivity
Economic policies
Foreign policy - Brazil

Área de Concentração: Política Externa

Titulação: Mestre em Relações Internacionais

Banca examinadora: **Reginaldo Carmello Correa de Moraes, Andrei Koerner, Alvaro Gabriel Bianchi Mendez**

Data da defesa: 26-09-2007

Programa de Pós-Graduação: Relações Internacionais do Programa San Tiago Dantas (UNICAMP/UNESP E PUC/SP)

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

Cristiane Sanches de Souza Corrêa

Os Regimes de Investimento Direto Estrangeiro no Brasil: Regulação e Política Externa Nacional

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa San Tiago Dantas, Convênio UNESP/PUC-SP, UNICAMP sob a orientação do Prof. Dr. Sebastião Carlos Velasco e Cruz, docente do Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, como parte dos requisitos para obtenção do Título de Mestre em Relações Internacionais na Área de Política Externa.

Este exemplar corresponde à versão final defendida e aprovada perante a Banca Examinadora em 26 de setembro de 2007

Prof. Dr. Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes (Presidente)

Prof. Dr. Andrei Koerner

Prof. Dr. Álvaro Gabriel Bianchi Mendez

Campinas, SP
2007

2007 54 213

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL
CÉSAR LATTES
DESENVOLVIMENTO DE COLEÇÃO

Ao Rodrigo, pelo seu amor
e confiança em um final feliz.

AGRADECIMENTOS

As mais diversas conquistas e superações experimentadas ao longo do caminho do mestrado exigem muitos agradecimentos.

Inicialmente, agradeço a CAPES pela bolsa de estudos concedida, que permitiu segurança financeira até a conclusão do mestrado.

Ao Programa San Tiago Dantas (UNICAMP, UNESP e PUC-SP) e seus professores, pela iniciativa da cooperação universitária e por "abrir minha mente" para os estudos no campo das Relações Internacionais, da Ciência Política e da Economia.

Aos colegas de classe, os Dantas, pela ajuda e incentivo, dentro e fora da nossa sala de aula. Agradeço ao Fabrício, que sempre esteve ao meu lado, mesmo nos momentos mais difíceis. Agradeço também a Patrícia e a Nicole, pelos bons momentos.

Ao meu orientador, Professor Sebastião Velasco e Cruz, pela possibilidade de refletir ao seu lado sobre os conflitos próprios do tema escolhido. De forma sempre calma, suas colocações certeiras foram fundamentais para a conclusão do trabalho.

Ao Professor Andrei Koerner, não apenas pelas críticas construtivas quando do momento da qualificação, mas também pela sua disponibilidade em ajudar a repensar o tratamento do tema. Suas observações foram essenciais para ampliar, e modificar, minha visão "normativista".

Ao Professor Tullo Vigevani, pelas críticas preciosas durante a qualificação e, especialmente, por despertar em mim o interesse em outras ciências, possibilitando a discussão dos mais diferentes conflitos do sistema internacional.

À minha querida amiga Vanessa, por tudo aquilo que compartilhamos constantemente.

Aos meus amigos do Largo São Francisco, Elaini e Edson, exemplos de dedicação e persistência.

A todos aqueles que estiveram ao meu lado para a superação dos meus problemas: Nilo, Acary, Israel, Elaine e Paulinho e a equipe carinhosa do Einstein.

Especialmente à minha família, mam, dad, Kel e tia Marília, tio Reinaldo, Jú, Vi e Lalinha. Sem vocês eu não estaria aqui hoje. Nada que eu escrevesse nesta folha seria suficiente.

E, por fim, ao Rô. Obrigada por você me carregar em seus ombros e me fazer enxergar o outro lado da montanha.

RESUMO

Este estudo analisa a regulação dos regimes de investimento direito estrangeiro (IDE) no Brasil e o papel exercido pela política externa nacional. Objetiva-se verificar que espécies de medidas de tomada de decisão são capazes de garantir a potencialidade produtiva do investimento direto. A necessidade de atração do capital estrangeiro é surpreendida por conflitos próprios da política econômica adotada pelo Estado Brasileiro, bem como pela distribuição das relações de poder e riqueza no contexto do sistema internacional. A tese também questiona a amplitude da aplicação do Princípio da Não Discriminação, com o intuito de reavaliar o tratamento conferido ao capital estrangeiro ao longo de cada regime de investimento.

Palavras Chaves: Investimento Direto Estrangeiro (IDE), regime jurídico, produtividade, regulação, políticas econômicas, política externa nacional, Princípio da Não Discriminação

ABSTRACT

This thesis analyses the rule of foreign direct investment (FDI) regimes in Brazil and the impact of the national foreign policy. Its purpose is to verify which choice processes are able to achieve the direct investment's productivity potential. The need to attract foreign capital can be surprise by inherent conflicts of national economic policies and by distribution of power and fortune relations under the international system's juncture. This paper also questions the width of Non Discrimination Principle's applicability in order to revalue the foreign capital's treatment during each FDI's regime.

Keywords: foreign direct investment (FDI), enforcement regime, productivity, rules, economic policies, national foreign policy, Non Discrimination Principle

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

IDE	-	Investimento Direito Estrangeiro
ETNs	-	Empresas Transnacionais
EMNs	-	Empresas Multinacionais
UNCTAD	-	United Nations Conference on Trade and Development
OMC	-	Organização Mundial do Comércio
OCDE	-	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento
FMI	-	Fundo Monetário Internacional
TRIMS	-	Trade Related Investment Measures
BACEN	-	Banco Central do Brasil
MAI	-	Multilateral Agreement on Investments
NAFTA	-	North American Free Trade Agreement
CIRDI	-	Centro Internacional de Solução de Controvérsias sobre Investimentos
BNDE	-	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
SUMOC	-	Superintendência da Moeda e do Crédito
PAEG	-	Programa de Ação Econômica do Governo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 01

PRIMEIRO CAPÍTULO – Abordagem teórica do tema

Introdução 06
Primeira Parte – As teorias sobre IDE 07
1.1 – As teorias 07
1.2 - Os Conceitos 14
Segunda Parte - Tratamento do Direito e da Economia pelas principais teorias das Relações Internacionais 20
Terceira Parte - O regime internacional de investimentos e seu aspecto jurídico 30
Conclusão 38

SEGUNDO CAPÍTULO – Abordagem histórica do tema e as mudanças dos regimes de investimentos internacionais no Brasil

Introdução 45
Primeira Parte – O Primeiro Regime de Investimentos Internacionais no Brasil 48
1 .1 - Brasil Colônia e início do século XX 48
1.2 - Análise a partir de 1930 50
1.3 - Análise a partir de 1953 54
Segunda Parte – O Segundo Regime de Investimentos Internacionais no Brasil 58
2.1 - A década de 60 e o "Estatuto do Capital Estrangeiro" 58
2.2 - O Programa de Ação Econômica do Governo - PAEG 62
2.3 - Análise das décadas de 70 e 80 70
2.3.1 – O Processo Constituinte e a Constituição Federal de 1988 75
Terceira Parte – O Terceiro Regime de Investimentos Internacionais no Brasil 80
3.1 – Os governos de Fernando Collor e Itamar Franco 80
3.2 – O governo de Fernando Henrique Cardoso 88
3.2.1 – A consolidação do Terceiro regime de investimentos a partir da Reforma Constitucional 98
3.2.2 – Considerações Complementares 104
Conclusão 109

TERCEIRO CAPÍTULO – O questionamento do princípio do tratamento não discriminatório do capital estrangeiro

Introdução 119
Primeira Parte – Conceitos e distinções 121
Segunda Parte – Do Direito de acesso do capital estrangeiro 123
Terceira Parte – Do Princípio da não discriminação 126
Quarta Parte – A relativização do Princípio da não discriminação 134
Quinta Parte - Reflexões sobre o tratamento do capital estrangeiro ao longo dos diferentes regimes de investimentos internacionais do Brasil 140

QUARTO CAPÍTULO – Os reflexos da política externa nacional

Introdução 142
Primeira Parte – Considerações iniciais sobre Política Externa e Investimento 145
Segunda Parte – As medidas de política externa e Primeiro regime de investimentos internacionais do Brasil 149
Terceira Parte – As medidas de política externa e segundo regime de investimentos internacionais do Brasil 159
Quarta Parte – As medidas de política externa e o terceiro regime de investimentos internacionais do Brasil 179
4.1 Contexto Regional 193
4.1.1- Pacto Andino 194
4.1.2 – Mercosul 195
4.1.3 - Alca e Nafta 202
4.2 - Contexto Bilateral 207
4.3 - Contexto Multilateral 212
4.3.1 - TRIMS - Trade Related Investment Measures 212
4.3.2 - Os Guidelines 219
4.3.2.1 – O Código de Conduta das Transnacionais e o Código de conduta para transferência de tecnologia 219
4.3.2.2 - MIGA – Multilateral Investment Guaranty Agency 224
4.3.2.3 - MAI - Multilateral Agreement on Investments 226
Conclusão 229

ESCLARECIMENTOS FINAIS 239

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 249

INTRODUÇÃO

O tema deste trabalho é o estudo do papel exercido pela política externa brasileira sobre as mudanças dos regimes jurídicos de tratamento do investimento direto estrangeiro no Brasil, conforme a conjuntura política interna e internacional.

Destaca-se, desde logo, um pressuposto da análise: o Investimento Direito Estrangeiro (IDE) é potencialmente benéfico para o país receptor do capital. Essa potencialidade se traduz em produtividade. Entretanto, a questão central do estudo envolve que espécies de medidas de tomada de decisão são capazes de garantir essa produtividade.

A partir da revisão bibliográfica feita, a análise das transformações dos regimes de investimentos internacionais no Brasil exige a verificação da relação existente entre regulação e política externa, colocando cada um desses dois fatores lado a lado.

Para tanto, a política externa brasileira foi escolhida enquanto variável explicativa do tema, enquanto que a regulação existente sobre o capital estrangeiro exerce a função de dado integrante necessário para a caracterização destes regimes de investimentos.

A política externa brasileira encontra-se inserida em contextos distintos e complementares: a política econômica adotada pelo Estado (fator endógeno) e a política própria do sistema internacional (fator exógeno). A compreensão desse fator endógeno envolve a verificação da regulação do IDE, bem como do quadro institucional criado pelo Estado para regular a economia. Já o fator exógeno envolve, essencialmente, as relações de poder entre os Estados Nacionais. Este trabalho objetiva entender de que forma as medidas de política externa adotadas pelo Brasil podem explicam as mudanças ocorridas nos regimes jurídicos de investimentos internacionais.

A política econômica adotada pelos representantes dos governos caracterizou-se, ao longo da história nacional, pela necessidade de atração do capital estrangeiro. Como atuou a política econômica externa nacional com relação a essa "necessidade"? Se essa "necessidade" sempre se fez presente nos mais diferentes processos de tomada de decisão, por que razão não houve um único regime jurídico de investimentos internacionais no país? E, por fim, como esta relação entre regulação e política externa resultou em produtividade?

A partir da análise bibliográfica, este trabalho procura caracterizar três regimes de investimentos internacionais no Brasil. O primeiro deles inicia-se no início do século XX e encerra-se na década de 60. O segundo regime é consolidado ao longo deste período e encerra-se na da década de 90, quando da emergência do governo de Fernando Collor de Mello. O terceiro regime distingue os anos 90 dos demais e sua análise se estende até o final do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso.

A caracterização destes três regimes de investimentos é necessária para a compreensão geral do tratamento do tema. Entretanto, esse trabalho opta por dar especial importância aos dois últimos regimes, na medida em que destacam a relevância da regulação jurídica para o conhecimento das relações entre a economia interna e a internacional e, por outro lado, da relevância da política internacional como um fator explicativo das mudanças no tratamento do IDE.

A escolha do estudo sobre o papel desempenhado pela Política Externa Nacional e a ênfase em questionamentos de ordem política internacional representa um direcionamento da análise e facilita a sua compreensão.

As mudanças entre os dois últimos regimes de investimentos não se caracterizam pela uniformidade: as mais diversas forças políticas que emergiram durante os anos oitenta e se fizeram presente durante o processo da constituinte, bem como a sustentação pelo governo de um discurso hegemônico – abertura, privatização e exposição à concorrência internacional – ajudam a explicar as incoerências no tratamento do capital estrangeiro.

Assim sendo, alguns aspectos presentes no regime da década de 60 foram conservados; outros, alterados. Este trabalho tentará esclarecer as diferenças e as semelhanças no tratamento do capital estrangeiro, perseguindo as motivações de ordem política e econômica.

A metodologia escolhida para análise das questões acima envolve a verificação da multidisciplinaridade do tratamento do tema. Os teóricos da Economia, das Relações Internacionais, do Direito e das Ciências Políticas apresentam conflitos próprios, mas complementares, para a análise do tema.

Dentro de todos esses campos de estudos, preza-se pelo levantamento dos

principais argumentos presentes na bibliografia escolhida, bem como no seio da "comunidade epistêmica".1

Inicialmente, destaca-se a importância da análise das obras dos autores originários do campo de estudo da Economia, a fim de delimitar o conceito de Investimento Direto Estrangeiro, enquanto espécie de capital estrangeiro, e avaliar sua potencialidade produtiva.

Já os juristas contribuem para a compreensão da regulação propriamente dita dos IDE, bem como do alcance das regras do comércio internacional. Além de algumas obras clássicas do Direito, escolhidas para este trabalho, a verificação da história da regulação dos regimes jurídicos exigiu o levantamento das normas vigentes na época.

De forma bastante distinta, se deu a escolha e a utilização da bibliografia do campo das Relações Internacionais e das Ciências Políticas. Os conflitos são diversos. Foi, sim, a partir da leitura destes autores que os questionamentos das ciências acima efetivamente se concretizaram e o tema se tornou mais complexo.

O primeiro conflito que se faz presente é a relação existente entre Estado, poder e economia. Destaca-se, assim, a importância das obras selecionadas de Política Econômica Internacional. O "próximo" conflito envolve justamente as relações entre os Estados Nacionais e as características próprias do Sistema Internacional. O "terceiro" conflito, a saber, as relações entre o Estado e as ETNs, também representam um papel relevante no estudo do tema. A escolha da bibliografia se ocupou, principalmente, da verificação dos aspectos principais dos dois conflitos iniciais.

A complementação do estudo destes conflitos através das obras de Relações Internacionais se deu através da análise de documentos e diretrizes das organizações internacionais, especialmente a UNCTAD, a OMC, a OCDE, o FMI e o Banco Mundial.

Com relação ao vasto campo das Ciências Políticas, buscou-se direcionar a análise para a verificação da política econômica nacional e da política econômica externa. Além das obras bibliográficas, o trabalho procurou utilizar relatórios governamentais,

1 Conjunto de atores que influem na tomada de decisão de uma forma específica, qual seja, por meio da produção de discursos "científicos" legitimadores. Refere-se, portanto, àqueles que debatem e formulam, na academia ou em enclaves governamentais ou privados, os termos em que ocorrerão as discussões gerais, os critérios objetivos que servirão de argumentos para a tomada de decisão e prevêem os resultados das decisões.

discursos presidenciais e manifestações do Itamaraty.

A organização do trabalho observa a seguinte seqüência de capítulos:

O primeiro capítulo aborda a perspectiva teórica do tema. Apresenta-se uma análise crítica das principais teorias sobre IDE. Objetiva-se demonstrar, neste momento, como a regulação jurídica é essencial para a explicação das relações econômicas de um determinado país. Também, objetiva-se compreender qual a relação existente entre produtividade, desenvolvimento e IDE.

O segundo capítulo do trabalho se ocupa em elaborar um relato histórico sobre o tratamento jurídico conferido ao IDE pelo Estado brasileiro. Isso permitirá a caracterização dos três regimes de investimentos internacionais no Brasil. Para tanto, além da análise das mudanças da política econômica nacional, o capítulo busca compreender de que forma as interações entre os Estados no contexto do sistema internacional repercutiram sobre as medidas de tomada de decisão do Estado brasileiro. Sendo assim, além da análise da regulação propriamente dita do capital estrangeiro, verifica-se o impacto de outros fatores que caracterizaram o sistema e a política internacional.

A caracterização dos regimes de investimentos envolve também a sua vinculação com os diversos "modelos de desenvolvimento" de Tavares, compreendidos como uma fase da história nacional.

Já se pode adiantar que a política desempenhada pelo Estado Brasileiro, ao longo dos últimos sessenta anos, caracteriza-se pela abertura do mercado nacional aos IDE e pela busca, em muitas vezes exacerbada, da sintonia do Estado com as empresas transnacionais (ETNs). Entretanto, as mudanças no atual regime de investimentos internacionais, implementadas após o advento das emendas constitucionais em 1995, durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, podem ser mais facilmente verificadas se alguns aspectos relacionados ao tema IDE forem destacados. Assim, com a intenção de melhor caracterizar e questionar as semelhanças e as diferenças estabelecidas nos anos 90 com relação às reformas implementadas na década de 60, o terceiro capítulo discorre sobre o alcance do princípio do tratamento não discriminatório do capital estrangeiro, inclusive a partir da análise dos desdobramentos das reformas constitucionais implementadas ao longo dos anos 90.

O quarto e último capítulo do trabalho utiliza-se dos dados levantados anteriormente e parte do pressuposto de que não é possível, no caso do tratamento dos IDE, desvincular a política interna dos ditames da política externa. Considera-se que, embora o contexto internacional seja o mesmo para todos os países, a capacidade de resposta e/ou influência não é, dado que a natureza e a profundidade da inserção internacional ainda guardam um caráter de opção nacional. Sendo assim, este capítulo objetiva servir de aparato empírico para recolocar os questionamentos centrais do trabalho: que papel a política externa brasileira exerceu sobre as mudanças dos regimes jurídicos de investimentos internacionais? Para tanto, avalia-se as principais medidas de política externa adotadas pelos vários governos nacionais e os "rumos" seguidos pelo Estado brasileiro.

Para completar essa análise "empírica", o trabalho avalia, brevemente, algumas iniciativas bilaterais, multilaterais e regionais, no contexto do sistema multilateral do comércio.

A conclusão do trabalho retoma a questão da produtividade do IDE e a capacidade do Estado e de suas instituições garantirem isso. Os fluxos de IDE tornaram-se uma força orientadora no processo de globalização financeira. A importância do tratamento dos IDE é evidente: proporcionar a expansão e a liberalização progressiva do comércio mundial, sem prejuízo da promoção e equalização do desenvolvimento entre os Estados. De que forma isso é possível? Por enquanto, apenas se sabe que a resposta a esse problema e aos demais questionamentos já apresentados não encontra guarida no âmbito das discussões sobre liberalismo comercial, mas sim na compreensão da relação existente entre a regulação do IDE e as medidas de política externa adotadas ao longo dos anos.

Primeiro Capítulo – Abordagem teórica do tema

Introdução

O primeiro capítulo aborda a perspectiva teórica do tema, objetivando sustentar a linha de pensamento proposta na introdução do trabalho.

A avaliação da bibliografia escolhida busca compreender a institucionalização da regulação das trocas econômicas entre os Estados, apresentando os conflitos próprios do regime internacional de investimentos.

São várias as dimensões deste regime internacional: seu alcance no âmbito do Direito, sua finalidade econômica, sua perspectiva no campo das teorias dos IDE e sua análise pelas teorias das Relações Internacionais. Cada uma dessas dimensões incorpora ao tema conflitos diferentes e relevantes.

Este capítulo almeja esclarecer alguns aspectos teóricos abordados pelos principais intelectuais das áreas acima destacadas, com a intenção de caracterizar o tratamento do IDE sob a ótica das raízes de ordem política e econômica, bem como seus reflexos institucionais, sujeito a mudanças em razão do jogo de interesses entre o Estado e os investidores (ETNs).

O capítulo será dividido em três partes: 1 - análise da teoria sobre IDE e delimitação de conceitos específicos sobre o tema; 2 – tratamento do Direito e da Economia pelas principais teorias das Relações Internacionais, apresentando parte dos conflitos; 3 – o regime internacional de investimentos e seu aspecto jurídico.

Primeira Parte – As teorias sobre IDE

São várias as teorias desenvolvidas para explicar o fenômeno do deslocamento de empresas para o exterior, através da instalação de filiais e subsidiárias. O principal ponto em comum entre os autores é a sua formação acadêmica: a Economia. Em razão desse aspecto, algumas discussões são recorrentes: 1 – quais os motivos que justificam referido deslocamento; 2 – que fatores atraem as empresas; 3 – que razões justificam a escolha do IDE em detrimento da utilização da exportação e do contrato de licença.

Apesar das discussões acima prevalecerem ao longo do tratamento do tema IDE por estes autores, o mais importante a ser considerado é que o conceito de IDE é comum a praticamente todos os trabalhos: trata-se de um subproduto da iniciativa de crescimento da firma, através da criação de subsidiárias e filiais em outros Estados. O que se diferencia nas análises é a motivação para tal iniciativa e é justamente essa motivação que coloca em evidência o conflito existente entre os interesses dos Estados e os interesses das ETNs. Apesar das divergências, sobrevém a necessidade da atratividade do negócio e da sintonia entre esses atores.

1.1 – As teorias

Na história das teorias sobre o tema é possível delimitar duas fases distintas. A primeira refere-se ao desenvolvimento das teorias do investimento, em especial a teoria keynesiana e o modelo neoclássico. A segunda fase corresponde às abordagens que se situam no marco da análise da internacionalização da produção.[2]

Os estudos iniciais sobre uma teoria específica de investimento direto estrangeiro e das empresas multinacionais surgiram a partir da década de 1960. Antes, não havia nenhuma teoria estabelecida que retratasse as atividades das firmas fora de suas fronteiras. Ou seja: até então, as empresas multinacionais não eram consideradas as principais responsáveis pela maior parte dos processos de tomada de decisão de investir. Na verdade, o que existia eram alguns trabalhos que analisavam especificamente evidências

[2] Este trabalho optou por restringir a análise às teorias específicas sobre o investimento direto estrangeiro. Não serão avaliadas as teorias clássicas imperialistas, que tratam, inclusive, da "exportação do capital".

sobre os determinantes do comércio entre os países.

Dentro da concepção clássica, conforme David Ricardo, Hume e Mill, os movimentos internacionais de capitais são causados pelas diferenças das taxas de juros entre os países. O capital era tratado como qualquer outra mercadoria e seu preço, a taxa de juros, governava seu suprimento, demanda e alocação. As decisões das firmas resumiam-se à busca de maiores lucros.

Em síntese, a partir da Teoria das Vantagens Comparativas de David Ricardo, modelos como de Heckscher-Ohlin (H-O) estabeleciam que um país tende a exportar o bem cuja produção é intensiva no fator de produção localmente mais abundante, e a importar outro bem. Assim, as dotações de fatores internos de um país determinavam a sua especialização.

Verificava-se uma forte propensão a postular a imobilidade internacional de fatores e o investimento resumia-se à análise de sua "taxa de retorno" (Moraes, 1999a).[3]

A partir da década de 60, com o incremento do comércio internacional e o aumento do número e da capacidade produtiva das ETNs, surgiu a necessidade da elaboração de teorias que explicassem os investimentos inseridos em um contexto internacional. Agora, a preocupação central da teoria moderna do IDE é a internacionalização da produção, ao invés do diferencial de retorno do investimento, bem como a caracterização da ETN enquanto principal agente motor do processo relativo ao investimento.

Hymer apresentou a primeira obra contrária aos postulados clássicos e com capacidade de isolar a teoria do IDE das teorias de comércio.

"Tentamos explicar que a teoria da taxa de juro não explica o movimento de investimento direto de país para país. Em vez disso, propomos que os movimentos de capitais sejam associados com as operações internacionais das empresas. Portanto, para compreender o investimento direto necessitamos estudar as operações

[3] Ver Keynes (1936): o investimento depende da eficiência marginal de capital e está relacionado à taxa de juros.
Ver Precious (1987): investimento está vinculado a modelos de crescimento.
Ver Tobin (1958) e Markowitz: Teoria do portfólio
Sobre paradoxos presentes na Teoria do Fluxo de Capital, ver Reuber (1993) e Graham e Krugman (1995).

internacionais e o seu financiamento". (Hymer, 1976, p. 29).[4]

A teoria de Hymer ("Teoria da Vantagem Monopolista") pressupõe a análise dos seguintes fatores: comportamento das multinacionais diante da constatação de um mercado imperfeito, marcado por falhas estruturais, e das vantagens competitivas específicas ("unique asset") que uma multinacional pode apresentar.

O argumento básico de Hymer era o de que a capacidade de uma firma penetrar nos mercados externos dependia da posse de algum ativo não disponível para outras firmas, proporcionando a esta uma vantagem competitiva específica. Pode-se exemplificar da seguinte forma: existência de patentes e conhecimentos técnicos específicos.[5]

Além do seu pioneirismo, as principais questões levantadas pelo autor que ainda continuam na pauta de discussão no campo do comércio internacional são: 1 – o IDE é uma meio de sobrepassar barreiras comerciais, espécie de proteção criada pelo Estado e principal forma de imperfeição de mercado; 2 - o IDE é "causa" de oligopolização do mercado internacional; 3 - erosão dos poderes tradicionais do Estado e a configuração de instrumentos e instituições de caráter supranacional, em razão da crescente interdependência entre empresa multinacional, movimentos de capital, produção capitalista e governo internacional.[6]

Tais questões, desenvolvidas ao longo da década de 60, permanecem em pauta nos dias de hoje e expressam a força política das ETNs sobre a regulação do comércio internacional. No primeiro caso, verifica-se a relação direta com a discussão das medidas restritivas (RBP ou "restrictive business practices") no âmbito do Acordo TRIMs da OMC. Ocorre que, apesar de Hymer qualificar devidamente as barreiras comerciais enquanto imperfeição de mercado, não se pode dizer o mesmo com relação à capacidade do IDE de superá-las. Isso se explica em razão da eficácia, no âmbito doméstico, das medidas governamentais que estipulam tais barreiras. Ou seja, representam conflito e divergências para as ETNs, considerados previamente à iniciativa de investir. [7]Também, com relação à

[4] Sobre o pioneirismo de Hymer, verificar comentários em Dunning, Rugman, 1985, p. 228
[5] Hymer também incorpora ao comportamento das multinacionais questões como concorrência de mercados, oligopolização e interdependência (Hymer, 1978, p. 20).
[6] Ver "sistema tripolar" da mundialização do capital em Hymer, 1978, p. 95.
Ver Ribeiro, 1995, p 28
[7] Esse ponto será retomado quando da discussão entre políticas domésticas e TRIMS.

segunda questão desenvolvida pelo autor, o IDE é uma das principais causas de oligopolização do mercado, especialmente se for considerado o movimento intenso de fusões e aquisições de empresas. Já o terceiro ponto envolve uma perspectiva mais teórica, aproximando Hymer de um dos princípios básicos da Teoria Liberal das Relações Internacionais, bem como nas concepções modernas que sustentam o enfraquecimento do poder absoluto do Estado-Nação. [8]

Posteriormente, complementando o pensamento de Hymer, Vernon (1966) foi o primeiro teórico a fazer uma relação direta entre comércio internacional e IDE, através da "Teoria do Ciclo do Produto". [9]O estudo foi realizado considerando a liderança tecnológica na inovação de produtos da economia americana do pós-guerra. A opção pelo IDE decorreria da verificação de que os custos de produção são menores no exterior, bem como pela ameaça de perda dos ganhos monopólicos da inovação com a entrada de novos concorrentes locais.

Parte considerável dos trabalhos de Vernon expõe os conflitos que uma multinacional pode gerar ao se instalar em outros países. Assim, com um tom realista, o autor aponta questões de poder e soberania, devendo, ao final, os países hospedeiros se adaptar em prol de benefícios maiores. Para o autor, os países sempre estarão em busca de seus "interesse vitais".

Silva (2005), embasado em uma interpretação da obra de Peter Evans, considera a teoria de Vernon como corroboração do imperialismo, na medida em que as multinacionais norte-americanas, ao atingirem este "estágio", lançarão seus produtos e modos de produção nos países em desenvolvimento.

Apesar deste estágio ser inerente ao "ciclo do produto", Vernon aponta que a decisão ("hard choice") sobre a entrada do IDE em um país em desenvolvimento depende da política por ele adotada. A partir da análise da Índia, o autor expõe algumas das dificuldades que os países em desenvolvimento enfrentam ao decidir sobre a entrada de

[8] Críticas ao trabalho de Hymer podem ser verificadas na obra de Dunning e Rugman, 1985, p. 229.
[9] A Teoria do ciclo do produto, na sua versão inicial, é resultado de uma análise da experiência de EMNs norte-americanas do período de pós-Segunda Guerra mundial.
Excelentes trabalhos analisam a Teoria de Vernon, podendo-se citar a obra de Twomey (2001) e Martinez-Ortiz (1994). Análise semelhante de Buckley and Casson, 1981, p. 279-283.

investimentos diretos estrangeiros:

"Any nation that has thought very much about its policy toward foreign direct investment, as India clearly has, generally finds itself juggling with three sets of objectives. One of these is the desire for rapid growth. A second is the desire for the achievement of an equitable distribution of income, both among the various classes that are affected by the industrialization process and among the various regions of the country that are competing for the nation's scarce resources. A third objective is to control one's own national destiny, to the extent that the conditions of world society permit". (Vernon, 1972, p. 29)

Assim, dentro de sua teoria, não se trata de expansão do capitalismo ou submissão ao capital externo. Ou seja: a política nacional é responsável pelas conseqüências advindas da escolha pela entrada de IDE.

Vernon também esclarece que a o IDE exige das multinacionais com os governos locais um "código de conduta", com a finalidade de estabelecer regras de convivência. (Vernon, 1972, p. 17-18)[10]

O período dos anos 70 e 80 das pesquisas acadêmicas sobre atividades de Negócios Internacionais foi caracterizado pela tentativa de estruturar uma abordagem mais integrada para explicar os motivos, a questão da localização e as formas como se desenvolvem os investimentos. Neste contexto, verifica-se o advento do Paradigma Eclético de Dunning, que, durante mais de duas décadas, representou a base analítica dominante do tema.

Bastante complexa e capaz de integrar elementos das demais teorias, esta teoria não se esgotou na "Teoria da Internalização do Produto". Para Dunning, há três tipos de forças para as firmas na inserção das suas atividades no mercado internacional:

1. as vantagens da propriedade – ownership – "O". São ativos, tangíveis ou intangíveis, que conferem "poder de mercado" a ETN;[11]

[10] O mesmo pode ser abstraído da obra de Bergstein , 1978.
Ver críticas com relação à aplicabilidade recente do modelo de Vernon em Buckley e Casson, 1976.
Outros autores também contribuíram para o estudo dos IDE: Kindleberger (1969) e Caves (1971).

[11] As vantagens da propriedade foram subdivididas por Dunning em: "vantagens de ativo" (Pa) – "unique assets" - e "vantagens de transação" (Pt) - papel exercido pelo governo no "sistema político" em que as ETNs operam.

2. as vantagens de internalização – internalize – "I". Reflete à capacidade da firma adicionar valor ao seu ativo, internalizando-o, ao invés de vendê-lo no mercado. Relaciona-se com a teoria do comportamento das multinacionais.

3. as vantagens de localização – locational – "L". São aquelas vantagens relacionadas às legislações e às políticas governamentais, às estruturas de mercado e ao ambiente institucional, perseguidas pelas ETNs.

Resumidamente, para Dunning, os IDE ocorrem quando os benefícios de exploração de tais vantagens em um mercado estrangeiro são maiores que os custos de se fazer isto.

A vantagem de internacionalização de Dunning é, de certa forma, relacionada à obra de Vernon, na medida em que ele argumenta que o IED está também relacionado ao avanço e à proteção de um mercado essencialmente oligopolista. Também, pode-se destacar que a vantagem de propriedade de Dunning relaciona-se às vantagens específicas – "unique assets" – de Hymer.[12]

Faz-se interessante destacar que a sobrevalorização, feita pelo autor, dos interesses e das vantagens proprietárias da empresa, em detrimento da economia internacional, vai, ao longo dos anos e da elaboração de novos trabalhos, se esgotando e abrindo espaço para a determinação de conflitos entre empresas e Estados. Assim, ao longo do tempo, o autor reconhece a necessidade de compreender como o Estado influencia os resultados apresentados pelas empresas.[13]

Dunning utiliza a teoria da internalização das empresas multinacionais para argumentar que, a priori, seria razoável esperar que as ETNs seriam mais orientadas ao comércio exterior do que as empresas domésticas, já que a produção internacionalizada supõe a transferências de serviços e produtos intermediários. Além disso, a presença das ETNs seria muito mais marcante naqueles setores onde a propensão a exportar e importar estariam acima da média.

Entretanto, como o próprio Dunning (1993) destaca, os estudos empíricos que

[12] Rugman faz excelente comparação da teoria de Dunning com as obras de Vernon e Hymer em Transnational Corporations, vol. 8, no. 2, August 1999**,** p. 68.

13 Dunning constata que o nível de atração do IED depende do incremento do crescimento da renda interna, do sistema de infra-estrutura e do sistema educacional do país hospedeiro.

buscaram avaliar o impacto da atuação das filiais sobre a exportação dos países hospedeiros mostram resultados divergentes e pouco conclusivos. Os estudos levantados mostram casos em que as filiais apresentaram propensão a exportar menor do que as firmas nacionais, casos em que não são encontrados diferenças significativas e casos em que as ETNs mostram efetivamente maior propensão a exportar do que as firmas domésticas. Explicita-se, assim, a dificuldade em alcançar conclusões sobre essa questão e que qualquer estudo deve se preocupar com o contexto específico do país objeto da análise.[14]

As críticas aos trabalhos de Dunning são variadas. Por um lado, o autor apresenta o IDE como um instrumento essencialmente benéfico, assertiva esta nem sempre verificável. Por outro lado, não se pode negar que seus trabalhos são caracterizados pela adequada interação de conceitos formulados por outros autores e pela adequada reformulação para o cenário após a Segunda Guerra Mundial.

Talvez, a principal crítica que possa ser feita às obras de Dunning, seria o seu apego, exagerado, à Teoria Eclética e aos seus fundamentos básicos.

Também, uma das críticas ao trabalho de Dunning é a sua constante relação com a questão custo-benefício. Considerando todas as incertezas e a volatilidade que caracterizam o cenário atual do comércio internacional, não se pode afirmar, necessariamente, que as decisões se baseiam em análises de custo-benefício. Nos dias atuais, a questão desloca-se para a relação risco-garantia. A adaptação das grandes corporações depende de flexibilidade nas suas estratégias. [15]

Diante do exposto, pode-se afirmar que cada teoria acima apresentada contribui, em parte, para a compreensão de fenômenos que cercam o tratamento dos IDE.

Concluindo, as teorias modernas enfatizam a relevância das ETNs no contexto do comércio internacional, mas não deixam de admitir a interação entre suas estratégias e a política doméstica desempenhada pelos Estados. O trabalho não busca "medir" forças entre os dois agentes, mas sim destacar a necessidade de sintonia entre os respectivos interesses e tomadas de decisão.

---

[14] Ver Lall, 2000. Ver também uma versão dinâmica do Paradigma Eclético - The Investment Development Path: o modelo sugere uma associação direta entre o nível de desenvolvimento do país e os investimentos (Dunning e Narula, 1996).

15 Os trabalhos e classificações de Dunning são utilizados como base de análise para as principais organizações internacionais, especialmente a UNCTAD, OCDE e o FMI.

1.2 – Os Conceitos

Conforme já foi afirmado acima, o IDE é um subproduto da iniciativa de crescimento da firma, através da criação de subsidiárias e filiais em outros Estados. O que se diferencia nas análises teóricas acima é a motivação para tal iniciativa. Apesar da importância deste esclarecimento, a complexidade das novas formas de transações comerciais internacionais, bem como da expansão transnacional própria do período de advento da globalização, acabam por introduzir novas formas de IDE, que escapam do aparato regulador da mera inserção de subsidiárias e filiais.

Diante deste fato, verifica-se ainda um certo atraso dos governos em relacionarem estas novas formas referidas para possibilitar um tratamento legal específico. As teorias apresentadas, (exceto Dunning após 2000)[16], aplicam-se ao quadro típico do período de substituição de importações.[17]

Mesmo a partir do momento em que se verifica o esgotamento desse sistema, com o advento de novas formas de IDE e novos fatores determinantes para a sua atração, a teoria remanesce para a compreensão de certos aspectos do investimento que não se alteraram ao longo da história. Os principais aspectos que podem ser destacados são: 1 – as características específicas do investimento direto: permanência, propriedade e controle; 2 – a verificação da semelhança do conceito de IDE das diferentes organizações internacionais e do Banco Central do Brasil (BACEN); 3 – o interesse explícito da OMC na aproximação do tratamento do investimento e do comércio de bens e expansão do tratamento do investimento direto ao investimento de portfólio; 4 – a dificuldade na distinção, prática, entre investimento direto e de portfólio.

Com relação à permanência do IDE, afirma-se que esta é uma característica que o diferencia do investimento de portfólio. Permanência seria a perspectiva de longo prazo do

[16] Dunning, após 2000, apresenta quatro tipos de projetos de IDE: Market Seeking FDI investimentos orientados para atender a demanda doméstica), Resource Seeking FDI (investimentos realizados para acessar recursos naturais), Efficiency seeking FDI (investimentos de busca de eficiência) e Strategic Asset Seeking FDI (são investimentos orientados para aumentar as vantagens de propriedade da empresa investidora). Apenas no caso de Market Seeking FDI verifica-se uma situação clara de substituição de importações.
[17] Ver Cutini, 1981.

investidor, oposto ao caráter especulativo do investimento de portfólio.

Para que haja tal permanência, exige-se alguma espécie de controle ou vínculo acionário [18]entre as empresas. Também, exige-se que o investimento não represente tão somente o deslocamento de moeda, mas sim o deslocamento e a transferência de ativos tangíveis e intangíveis, destinados a permanecer no novo ambiente.

Retomando a teoria, Hymer, preocupado com a preservação das vantagens competitivas oligopolísticas, afirma a necessidade das multinacionais estabelecerem vínculo acionário com as empresas formadas ou instaladas no exterior, já que um dos determinantes do IDE é a transferência de tecnologia e a capacitação empresarial (Hymer, 1978, p. 23 e Caves, 1971).

Para a maioria dos autores, o conceito de IED resume-se ao disposto por Brenton:

"Foreign direct investment (FDI) refers to the investment undertaking of a firm in an overseas enterprise in which the foreign investor has a long-term interest as well as substantial control" (Brenton, 1999).

Verifica-se abaixo as semelhanças em negrito para cada organização internacional:

Conforme declaração da OMC:

"Foreign direct investment (FDI) occurs when an investor based in one country (the home country) **acquires an asset** in another country (the host country) with the **intent to manage that asset.** The management dimension is what distinguishes FDI from portfolio investment in foreign stocks, bonds and other financial instruments. In most instances, both the investor and the asset it manages abroad are business firms. In such cases, the investor is typically referred to as the "parent firm" and the asset as the "affiliate" or "subsidiary". (WTO News, Press/57, 9 de outubro de 1996)

Já de acordo com o FMI, o IED seria:

"Investment that is made to acquire a **lasting interest** in an enterprise operating in a economy other than that of an investor, the investor's purpose being to have an **effective voice in the management** of the enterprise".(Balance of Payments Manual,

[18] Ver controle acionário em Gonçalves, 1998, p.123.

Washington: FMI, 4a ed., 1977, p. 136).

Esse entendimento fica ainda mais claro com a explicitação do conceito do interesse de permanência: "The lasting interest implies the existence of a long-term relationship between the direct investor and a significant degree of influence by the investor on the management of the enterprise" (apud Baptista, 1998, p. 32-33).

Além disso, "a direct investment relationship is established **when the direct investor has acquired 10 percent or more of the ordinary shares or voting power** of an enterprise abroad. Direct investment comprises not only the initial transaction establishing the FDI relationship between the direct investor and the direct investment enterprise but all subsequent capital transactions between them and among affiliated enterprises resident in different economies." (Statistical definition of foreign direct investment of International Monetary Found, Foreign Direct Investment Trends and Statistics, Prepared by the Statistics Department In consultation with other departments, Approved by Carol S. Carson, October 28, 2003)

Continuando a análise, para a OCDE:

"Foreign direct investment reflects the objective of obtaining a **lasting interest** by a resident entity in one economy (''direct investor'') in an entity resident in an economy other than that of the investor (''direct investment enterprise''). The lasting interest implies the existence of a **long-term relationship** between the direct investor and the enterprise and a **significant degree of influence on the management** of the enterprise. Direct investment involves both the initial transaction between the two entities and all subsequent capital transactions between them and among affiliated enterprises, both incorporated and unincorporated." (OECD Benchmark Definition of Foreign Direct Investment)

O FMI e a OCDE estipulam duas formas de IDE: aquisição de uma empresa já existente (Aquisition FDI) ou criação de uma nova unidade produtiva (Greenfield FDI).

Para o BACEN, o IDE é definido como o investimento no qual o investidor **adquire 10% das ações ou quotas com direito a voto ou, então, 20% ou mais do capital total.**

O Banco Central (BACEN) diferencia IED em investimento direito com participação acionária maior do que 10% e empréstimos intracompanhia. Este órgão divide

o capital estrangeiro da seguinte forma: investimentos de portfólio (ou de carteira); investimentos diretos com participação acionária menor do que 10%; participação societária; BDR; títulos da dívida (bond notes); e títulos da dívida (market instruments). [19]

As classificações do BACEN atendem às recomendações do FMI e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento (OCDE). [20]

Em face do exposto, verifica-se uma certa uniformização de conceito entre esses organismos.

Conforme Caves (1996), a definição de controle de uma empresa, para fins da teoria do IDE, não é absoluta, na medida em que cada Estado estabelece seu percentual com o objetivo de diferenciar o investimento direto do investimento de portfólio.

Indiretamente, conforme se verifica da comunicação dos Estados Unidos da América, (WT/WGTI/W/142), com a intenção de expandir o tratamento do IDE ao investimento de portfólio, a OMC adota a postura de criticar o estabelecimento de percentuais de controle:

"For statistical purposes, governments and international organizations may require a minimum level of ownership for an investment to be treated as FDI. [21]

(…)

5. While useful for statistical categorization, the "ten per cent" rule may be too rigid for practical use in a legal agreement. For example, an investor might own only nine per cent of an investment but still exercise effective control over the investment because other shareholders have extremely limited holdings. The extent to which an investment confers control is the most reliable indicator of whether it represents direct or portfolio investment."(Disponível em: http://docsonline.wto.org/ under WT/WGTCP)

---

[19] Classifica também dois outros grupos de empresas nacionais de investimento direto:(i) empresas com participação estrangeira direta ou indireta. "Participação direta" compreende a participação da matriz; "participação indireta", de subsidiárias ou filiais de empresas multinacionais sediadas no exterior; (ii) empresas controladas por não-residentes (holdings), isto é, aquelas em que os não-residentes participam com mais de 50% do capital votante. (www.bacen.gov.br)

[20] Ver FMI, 1993.

Ver investimento enquanto aquisição de direitos em Gonçalves, 1998, p.117

[21] Esse conceito quantificador do critério de controle acionário (IED como ownership right) foi retirado de Chesnais (1996, p. 56), que segue a Définition de référence détaillée dês investissements directs internationaux, (OCDE, 1992).

Recoloca-se, portanto, a questão: como saber se um determinado fluxo de capital é de portfólio ou direto? "A complicação surge quando o investidor estrangeiro tem participação minoritária e, mesmo assim, exerce controle sobre a empresa mediante a cessão de uma patente ou de uma marca, ou da propriedade de qualquer outro ativo específico de sua propriedade que permita a competitividade (e, até mesmo, a existência) da empresa." (Baumann, 2004, p. 192)

Os positivistas responderiam com facilidade: trata-se de previsão legal e, como tal, estabelece parte de uma definição. Entretanto, questiona-se: qual a relevância da fixação do percentual se o próprio direito acaba criando formas de confusão do conceito de investimento direto e indireto?

Considerando a dinâmica da globalização e o comportamento das ETNs, verifica-se, assim, uma confusão, na prática, entre os IDE e os investimentos de portfólio. Tendo em vista que a estipulação do prazo de permanência do investimento é arbitrária, na medida em que instrumentos de curto prazo (por exemplo, créditos comerciais) podem ser renovados continuadamente por longos períodos e, por outro lado, um título de longo prazo (por exemplo, bônus), com vencimento de trinta anos, pode ser comprado seis meses antes da data de vencimento, verifica-se que empresas inteiras podem ser compradas por investidores estrangeiros e vendidas quase que imediatamente, como mostram os processos de fusão e aquisição.

Os capitais internacionais de longo prazo podem ser classificados em empréstimos[22] e investimentos. Essa distinção também deve ser vista com cuidado, já que, por meio da securitização, contratos de empréstimos podem ser transformados em títulos possíveis de ser adquiridos como forma de investimento. Há, ainda, os empréstimos intercompanhias (matriz e subsidiárias) que se confundem com os fluxos de IED.[23]

Além do disposto acima, as diversas formas de entrada do IDE estão diretamente relacionadas com a verdadeira permanência do investimento no país. Pode-se

[22] Ver espécies de empréstimos em Baumann, 2004.

[23] Apesar do IDE não apresentar o mesmo grau de volatilidade que os investimentos de portfólio, ambos observam um padrão de flutuação cíclico, seja em razão das expectativas de rentabilidade, seja em razão do fato das ETNs operarem em mercados diferentes e sob regimes de investimento distintos. Ver Graham e Krugman, 1995.

citar, como exemplo, o problema que envolve a formação de joint ventures: como qualificá-la positivamente para um país em desenvolvimento se, na maior parte dos casos, a operação envolve controle tecnológico entre as empresas, exclusividade e, em certos casos, fraude?

Também, pode haver IDE em caso de formação de consórcio, enquanto concentração de empresas para consecução de finalidade comum, regulado pela Lei n.° 6.404/76. Como viabilizar a permanência e durabilidade de um consórcio, especialmente quando este é formado para atender a interesses do Estado?

Problemas semelhantes aos exemplificados com a relação entre transferência e efetiva absorção de tecnologia surgem quando da celebração de contrato turnkey, conhecidos também por "clés en main".

Como o Estado deve regular estas situações para evitar sua completa dependência ao capital externo?

A dificuldade de distinção entre o investimento direto e o investimento de portfólio bem como a atipicidade destas últimas situações jurídicas repercutem na elaboração da política econômica do Brasil e da regulação do tema. Dependendo da forma como estes fatores são conduzidos pelo Estado, seja no âmbito da política interna ou da política externa, o caráter da produtividade do investimento pode ou não se fazer presente e corresponder à potencialidade de crescimento econômico.

Segunda Parte - Tratamento do Direito e da Economia pelas principais teorias das Relações Internacionais

No decorrer deste trecho da Segunda Parte, as perspectivas teóricas dos autores elencadas na bibliografia deste trabalho, estudiosos das Relações Internacionais, serão analisadas quanto à inserção ou a importância do Direito e da Economia nas respectivas correntes de pensamento. Em razão das constantes interações das correntes teóricas, este trabalho opta por não "escolher" uma teoria específica, mas sim apresentar a influência do Direito e da Economia, destacando as contribuições de cada "Escola teórica".

O trabalho discorrerá sobre a Teoria dos liberais-idealistas e sua base normativa, sobre a Teoria Realista e o afastamento da Economia e do Direito e sobre a Teoria Liberal com as novas perspectivas concernentes ao alcance das normas e a importância das relações econômicas.

Quando se trata do enfoque do Direito pelas Teorias das Relações Internacionais, deve-se ter em vista a seguinte indagação: que influência real têm as normas de Direito Internacional no comportamento efetivo dos Estados e dos demais atores do sistema internacional? Já com relação ao enfoque da Economia, mais precisamente, da Economia Política Internacional, deve-se indagar: de que forma é possível uma sintonia entre Estados e ETNs?

Inicialmente, sob o signo político-ideológico do liberalismo, as teses do pensamento econômico liberal, tal como as formularam John Locke, Montesquieu, Adam Smith e Immanuel Kant, passaram a constituir as primeiras vigas da teoria das Relações Internacionais. Os teóricos liberais-idealistas, por nutrir total confiança na capacidade normativa de seus postulados, acreditavam que as idéias de livre-comércio, democracia e regulação jurídica seriam suficientemente capazes de garantir a prosperidade e a paz no mundo. O respeito ao Direito Internacional complementa essas idéias, já que o Direito age no sentido de proporcionar alguma ordem na natural anarquia internacional. Para os esses teóricos, a realização desses ideais depende do aperfeiçoamento das instituições internacionais, que, por sua vez, deve resultar da cooperação entre os estadistas.

A idéia de subsumir a política internacional em um arcabouço normativo

racionalmente concebido sob a égide do Direito Internacional, acompanhado da difusão do modelo da democracia-liberal, revela a crença dos primeiros teóricos na razão como capaz de governar as ações humanas em nível internacional.

A crise dos anos 1930, a Segunda Guerra Mundial e a bipolarização do sistema internacional ensejaram o questionamento dessas teses pela escola Realista.

Diferentemente dos teóricos liberais-idealistas, para os Realistas, o papel das normas na política internacional é marginal e sua observância representa, para alguns, um risco para o estadista. Considerando que as relações internacionais correspondem a relações de poder, o Direito prevalece somente enquanto não colidir com os interesses daqueles Estados que dispõem de recursos para impor seus interesses aos demais.

De forma semelhante àquela feita com o Direito, a economia era marginalizada e, no máximo, se submetia aos ditames da política.

Alguns realistas afirmam que papel da economia no sistema de Estados pode até existir, porém se manifesta através da política. Outros afirmam que os instrumentos da análise realista se aplicam também aos assuntos econômicos. Desta forma, para a escola Realista, a economia só é importante do ponto de vista político.

Além da submissão à política, as questões econômicas estão inseridas como parte da análise estratégica. Certos setores - tais como indústria pesada, armas, alimentos e matérias primas – são essenciais, haja vista que conduzem à auto-suficiência do Estado e sua independência dos demais.

Também, o comércio internacional, na perspectiva realista, possui traço mercantilista, ou seja, busca do maior favorecimento possível da balança comercial, por meio da expansão dos mercados compradores no exterior e redução, inclusive via medidas protecionistas, da importação. Considerando tal característica, não se pode falar em interdependência comercial entre os Estados. (Gill, 1988, p. 27)[24]

O Realismo é mais conhecido entre os juristas internacionais por rejeitar qualquer efeito causal emanado das normas legais internacionais; sendo assim, boa parte da estrutura e da substância do Direito Internacional tradicional deriva de bases realistas.

[24] Com relação ao aspecto econômico, ver Barry Jones. A principal crítica deste autor em relação à Economia Realista é a necessidade da parceria comercial e da verificação da dependência entre os agentes estatais.

Tanto os Realistas quanto os juristas internacionais tradicionais concedem aos Estados a primazia como atores no cenário internacional. Além disso, ambos os definem como entidades monolíticas, identificáveis apenas pelas características funcionais que os constituem como Estados.[25]

Além disso, em consonância com os realistas, os juristas internacionais tradicionais reconhecem expressamente que as relações internacionais são determinadas pelo poder material. Um exemplo disso é a posição central ocupada pelo princípio da territorialidade. Se o território é, para os realistas, a fonte por meio da qual o estado extrai o seu poder, para os juristas internacionais, o critério primordial para a definição de uma entidade como um Estado é o controle sobre uma determinada porção territorial, requisito obrigatório para o ingresso no sistema de estados soberanos (Slaughter, 2000, p. 34).

Neste momento da exposição, faz-se válido destacar a crítica aos elementos essenciais do Estado – Bodin -, especialmente com relação ao território.

Uma crítica feita à economia globalizada é o descompasso entre o sistema internacional territorializado e economia globalizada desterritorializada. O mesmo se aplica em relação ao tratamento do elemento território do Estado. Para Burdeau, território é o quadro natural dentro do qual os governantes exercem suas funções. Outros autores incorporam o conceito de domínio. Com a globalização e o chamado "encolhimento do mundo", verifica-se a ocorrência da "desterritorialização" não apenas no campo econômico, mas também no campo político e, principalmente, social.26

A globalização veio acentuar a evidência de que o Estado, como ator internacional, perdeu parte da antiga importância que lhe fora historicamente conferida a partir da Paz de Vestfália e que, hoje, se vê ameaçado em seu poder e limitado em sua ação – interna e externa - pelas forças econômicas e pelas condições resultantes da redução de sua função. O Estado, apesar de tudo, não perdeu sua importância, mas sim a exclusividade da ação internacional. (Held, Macgrew, 1999, p. 45-46)[27]

[25] Ver Slaughter, 2000, pp.33-34 e 1993, pp.225-226.
[26] Ver Latouche, 1996, p. 103
[27] Ver Held, Mcgrew, 1999, p. 325. Ver Ortiz, 1998, p. 275

A partir dos anos 70, o Realismo sofreu várias críticas, especialmente quanto ao fato de não dar importância suficiente à economia, não reconhecer o papel desempenhado pelo Direito, não aceitar a interação entre o espaço doméstico e o espaço internacional, e por não aceitar outros atores, fora o Estado, nas relações internacionais.

Os estudiosos Robert Keohane e Joseph Nye protagonizaram parte das críticas ao Realismo. Suas reflexões tinham, como base empírica, algumas significativas mudanças, que ocorriam no sistema internacional, dentre as quais destacavam-se o abandono do padrão-ouro de Bretton Woods; o primeiro choque do petróleo; o fim da Guerra do Vietnã; e o início das tensões comerciais entre os Estados Unidos e o Japão. Também, com a desvalorização da moeda norte-americana, a adoção de taxas de câmbio flutuantes e a criação de um mercado de capitais privado para os países em desenvolvimento, o sistema de Bretton Woods entrou em colapso.

Devido ao impacto produzido por esses acontecimentos, denotadores da perda relativa do poder dos Estados Unidos e, simultaneamente, da importância crescente dos fatores econômicos nas relações internacionais, Keohane e Nye argumentavam que já não era mais possível pensar o sistema internacional exclusivamente sob o ângulo da segurança do Estado, como faziam os Realistas. A economia internacional havia evoluído para uma etapa em que o poder passava a ser exercido mediante o uso de mecanismos financeiros e comerciais, sem haver a necessidade do uso ostensivo da força militar.

Nos anos 80, Keohane faz uma valorização dos assuntos econômicos, criando-se as condições necessárias, entre outras, para o ressurgimento da Economia Política Internacional.

A Economia, na ótica liberal, tem um papel mais central que as questões político-estratégicas, prestigiadas no Realismo. Na verdade, a economia surge como esfera que busca autonomia frente à política. De fato, os efeitos das interações entre Estados, segundo Keohane e Nye, representam mais constrangimentos aos Estados, maior influência de um governo sobre outros, mais interdependência e maior autonomia a outros atores não-estatais, tais como empresas multinacionais.

Retomando Keohane, dentre as características principais da interdependência complexa e assimétrica, destaca-se a inexistência de distinção entre o nível doméstico e o

nível internacional e a necessidade de cooperação entre os Estados e demais atores do sistema internacional.

Os liberais afirmam que há um pluralismo doméstico, e que, a partir desse pluralismo, nasce o interesse nacional. Não se pode falar de interesse nacional e de política internacional sem falar de política doméstica.

Além disso, como o mercado, para o liberalismo, é auto-regulável, pode-se afirmar que esta teoria repudia entraves protecionistas e valoriza o livre-comércio. Portanto, diferentemente do Realismo mercantilista, a interdependência econômica eleva as riquezas das nações, beneficiando todos os atores envolvidos.

Quanto à perspectiva liberal sobre o Direito, pode-se afirmar que o papel desempenhado pelo Direito Internacional foi "renovado", haja vista o novo cenário da pluralidade de atores no sistema internacional. Enquanto que os realistas afirmam a incapacidade do Direito Internacional regular a ação humana em nível internacional, sendo assim marginalizado, os Liberais afirmam a necessidade da existência de normas para possibilitar a cooperação entre os Estados e os demais atores.

Verificava-se que as normas mantinham-se vigentes às expensas das variações na correlação de poder no sistema internacional. Essa constatação sugeria que tais normas internacionais poderiam dispor de um efeito causal independente, viabilizando a retomada de um diálogo entre os juristas internacionais e os teóricos liberais. Não obstante, o Direito não passava de um fator interveniente e as normas eram instrumentos a serviço dos interesses dos Estados.

Apesar do resgate do Direito Internacional para atender à dinâmica conferida ao sistema pelos Liberais, especialmente no caso da interdependência entre os diversos atores a do resgate da esfera doméstica, os teóricos liberais não foram absolutamente bem sucedidos. Para compreender tal aspecto, bem como as afirmações feitas no parágrafo anterior, deve-se buscar o principal motivo nas raízes comuns entre Realistas e Liberais: O Estado permanecia sendo o ator principal do sistema internacional.

Ambos as teorias acreditam que as normas internacionais se aplicam a todos os Estados, sujeitos e protegidos pelos princípios da igualdade soberana e da jurisdição doméstica exclusiva. Para os liberais, as normas jurídicas internacionais permanecem

vinculadas apenas aos interesses os Estados, desvinculadas da interação com os demais atores do sistema internacional.

Para Slaughter:

> "A incapacidade de diferenciar os estados com base em seus regimes domésticos tem sido implícita ao Direito Internacional desde Grocius. Essa incapacidade tem as suas raízes no próprio conceito de 'estados soberanos' como sujeitos idênticos de Direito internacional e é apoiada pelas normas que afirmam a igualdade soberana e a não-intervenção". (Slaughter,1993, p.226)

Com as críticas liberais, o neorealismo de Waltz (1979) fez algumas concessões ao liberalismo, retirando a ênfase nos estados e transferindo-a para o sistema. Todos os outros atores somente podem agir no sistema internacional se for através do estado, conservando este um papel central nas relações internacionais. [28]

Além do já dito acima, é oportuno esclarecer que os neorealistas avaliados não se opõem ao livre comércio, mas sim entendem que o livre comércio subentende a existência de Estados detentores da capacidade de criar regras e, sendo assim, protagonistas principais, inclusive para sustentar a economia. Gilpin se preocupa em demonstrar como o poder do Estado deve ser utilizado para fortalecer o sistema do livre comércio. Não se trata, portanto, de discutir o declinismo sob o ponto de vista militar, mas sim de avaliar a capacidade de intervenção econômica do Estado. Para este autor, a Economia Política é a interdependência entre Estado e mercado, utilizando-se do conceito de Weber para Estado (território e poder legítimo da força) e Mercado (expansão além fronteiras). Tal interdependência gera poder e riqueza para as Relações Internacionais.

Para os neorealistas, Estado é diferente de mercado: O representante político da sociedade é o Estado, intervindo nas questões em que o mercado e sua lógica própria não solucionaria seus problemas. Para neoliberais extremados, o mercado tem papel regulador. A alocação dos fatores produtivos e o reequilíbrio do sistema são feitos por ele mesmo. Gilpin, afirmando ser um realista, discorda desta posição, na mediada em que o Estado é quem regula e equilibra o mercado.[29]

---

[28] Para críticas à interdependência complexa ver Waltz, 1979.

[29] Ver críticas sobre o reducionismo da obra de Gilpin em Lipson, 1985, p. XV-XVI.

A partir dos teóricos neorealistas, não houve avanço significativo com relação à influência e papel do Direto. Diferentemente, o campo da economia política internacional avançou bastante.

O avanço nos estudos sobre Economia Política Internacional ajuda a compreender a possibilidade e os custos de uma sintonia entre atores tão distintos como as ETNs e os Estados Nacionais. O trecho abaixo faz alusão a esta questão:

"Over the past decade, however, the study of international relations, has taken on a significant new dimension: the sustained analysis of international political economy. This shift in focus was undoubtedly spurred by events: the basic institutional arrangements of the postwar world economy were in obvious turmoil. Although the world economy remained essentially open, political disputes were rife in international trade, money, and investment. Two shocks to world oil supplies and prices, a deep and prolonged recession, and the slow ebbing of American power raised the most fundamental questions about the sources of international order and disorder." (Lipson, 1985, p. xiii)

Gilpin apresenta o campo da Economia Política Internacional como aquele interessado pelas causas e efeitos da economia mundial de mercado, como, por exemplo, a existência de estruturas globais de produção, distribuição e consumo, e pelas relações entre mudanças econômicas e mudanças políticas. Com isso, possibilita-se a quebra da tradicional distinção entre o internacional e o doméstico, entre a política e a economia.

Em sua análise, Gilpin tenta explicar, através de uma estrutura racional de escolhas, o surgimento e a mudança de sistemas de Estados. Assim, a estabilidade e a liberalização das trocas internacionais dependem de uma hegemonia que tenha tanto capacidade quanto a vontade de fornecer 'bens públicos' internacionais, como lei, ordem, e uma moeda estável para o comércio financeiro.

Aproveitando o momento, é válido discutir o quanto, hoje, importa referidos "bens públicos" internacionais. Ou melhor: o quanto, hoje, os "bens públicos" internacionais ocuparam o lugar antes reservado aos "bens públicos" da esfera doméstica do Estado? Um dos efeitos da globalização foi a relativização, no tempo e no espaço, do conceito de bem público propriamente dito. As suas características tradicionais, a saber, não-excludência,

indivisibilidade de oferta e presença do interesse coletivo passaram a conviver com os efeitos da nova percepção da relação Estado, Mercado e Sociedade civil. As interações (necessárias) entre esses atores ajudam a explicar o porquê não se deve assumir que aquilo não é estatal é necessariamente privado. A relativização do conceito de bem público está mais vinculada à re-elaboração do significado de interesse coletivo. A própria esfera pública estatal, para tornar-se realmente pública, requer o fortalecimento da crítica e do controle da sociedade sobre o Estado. A importância crescente que adquire a noção do público está diretamente vinculada à consciência de que o Estado tem sido exposto, sobretudo no século XX, a um processo de privatização, especialmente através dos interesses das ETNs e da sua própria burocracia.

Na realidade, o que se dizia tradicionalmente "bem público", sujeito à esfera do Estado, hoje passa a ser de interesse de uma "coletividade" mais ampla, ou seja, do próprio sistema internacional.[30]

Conforme ensinamentos de Cruz, uma possível visão crítica da Economia Política Internacional parte de duas presunções. Primeiro, o sistema internacional é uma construção histórica e social, e, portanto, existem diferentes percepções e diferentes soluções. A busca de soluções universais pode ser problemática. Segundo, os Estados não são os únicos atores relevantes no contexto da política global.

O modelo teórico elaborado por Stopford, Strange e Henley, com base na "diplomacia triangular", é útil para enfatizar a interdependência entre Estados e firmas. Verifica-se, cada vez mais, que as empresas transnacionais exercem influência sobre as escolhas governamentais.

Uma discussão crítica da ordem internacional e de seus limites passa necessariamente, como ponto de partida, pela consideração da própria estrutura do sistema internacional. Segundo Strange existe quatro estruturas da Economia Política Internacional: produção, finanças, segurança e conhecimento.

São estes quatro recursos, interligados entre si, que conferem poder aos Estados e atores no plano internacional.

[30] Ver Olson, 1999.

Para Strange, é o poder que determina o relacionamento entre autoridade e mercado.

Outro grupo de pensadores entende a realidade internacional como uma nova realidade que, resultante do fenômeno da globalização, tem irreversivelmente a economia como fator explicativo determinante. Uma vez que as relações econômicas assumam uma configuração livre, isto é, que se instaure de fato o livre comércio nas relações internacionais, e, por conseqüência, vigorem as regras de concorrência perfeita, as vantagens de todos os atores serão maximizadas. Nessa perspectiva se coloca Rosencrance (1986) que, amparado pelas teorias liberais clássicas da economia, enxerga os mercados como únicos reguladores possíveis das relações internacionais. O livre comércio permitiria o funcionamento dos mercados como eficientes mecanismos de equilíbrio nas relações entre as nações. O sistema internacional se transformaria, portanto, num sistema de relações entre nações "comerciantes".

Embora, em última instância, não se possa excluir a possibilidade de uso, ou ameaça de emprego da força, a determinação do status e do poder de cada país passa a ser determinado, mais e mais, a partir de critérios econômicos. Não se trata, entretanto, de substituir uma medida por outra. Deve-se atentar que a capacidade econômica não é tão facilmente mensurável quanto o poderio militar.

Considerando a não separação da política doméstica com a política internacional, a ausência de supremacia da política sobre economia e a verificação de que o estado não é único ator importante nas relações internacionais, poderia se afirmar que a economia política internacional foi, no mínimo, impulsionada pela teoria liberal.

Não obstante, em razão da relevância do papel do estado, este trabalho entende ser mais frutífero interessante analisar o tema com base em uma interação entre elementos da teoria realista e liberal. A caracterização da interdependência e da globalização acaba por conduzir o pensamento não para uma única teoria, mas sim para a complexa interação entre elas, bem como entre a força dos Estados e a força do mercado.

Diante do exposto, o tratamento da regulação da política externa e a (futura) verificação da influência da política externa nacional exigem a compreensão da inserção do Direito e da Economia nas correntes de pensamento dos estudiosos do sistema

internacional.

Terceira Parte - O regime internacional de investimentos e seu aspecto jurídico

A perspectiva de avaliação do tema exige a compreensão do IDE enquanto parte de um regime internacional de investimentos. Conforme o tempo – período histórico – e o espaço – Estado Brasileiro – verificam-se regimes internacionais de IDE distintos.

Para que tal aspecto possa ser devidamente compreendido e, posteriormente, distinguido de regime jurídico internacional, deve-se buscar o respectivo conceito de "regime internacional". Este trabalho utiliza-se, basicamente, do pensamento de Krasner.

O regime internacional pode compor diferentes aspectos e, conseqüentemente, representar uma corrente de pensamento diferente: "jogo" entre os interesses dos principais atores – Teoria Liberal; representação do poder absoluto dos atores – Teoria Realista; e forma de percepção que estes atores têm sobre a realidade que os cerca – Teoria Construtivista.

O primeiro teórico de Relações Internacionais a empregar o conceito, Ruggie, definiu-o, em uma edição especial da revista International Organization, em 1975, como "o conjunto de expectativas, regras e regulações, planos, energias organizacionais e compromissos financeiros mútuos que são aceitos por um grupo de estados". (Ruggie, "International reponses to technology: concepts and trends", International Organization, 29, 1975.)

Posteriormente, Krasner, conceitua os regimes internacionais como sendo os conjuntos, implícitos ou explícitos, de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão em torno dos quais convergem as expectativas dos atores em uma determinada área das relações internacionais. (Krasner, 1983)

No âmbito do comércio internacional, o tema investimentos apresenta-se separadamente, apesar da constante tentativa feita pelos países desenvolvidos e apoiada pela OMC de aproximar seu tratamento ao tema comércio internacional de bens. Assim, em consonância com o conceito de Krasner, verifica-se um conjunto de regras, costumes, meios de soluções de controvérsias, convenções internacionais e conflitos específicos, inseridos em um regime internacional diferenciado dos demais regimes do sistema internacional.

O conceito de regime internacional para Krasner exige a contemplação de atores diversos no contexto do sistema internacional. Assim, pode-se dizer que a interdependência é parte integrante de seu pensamento.

A análise do regime internacional de investimentos implica na verificação da autonomia dos Estados e demais atores do sistema internacional, ou seja, na qualificação de seus interesses, na possibilidade de cooperação e sintonia entre estes, na promoção de objetivos comuns, tais como o desenvolvimento econômico, da estabilização do sistema financeiro internacional e da facilitação da troca de informações entre os interessados.

Parte dos regimes internacionais, os procedimentos de tomada de decisão constituem a prática para a implementação de escolhas coletivas no contexto do sistema internacional. Não obstante o ideal de Krasner de "convergência de expectativas", a ausência ou dificuldade dessa convergência não minimiza ou altera a qualificação do regime internacional, mas apenas destaca sua finalidade: meio de solução e tratamento de conflitos de interesses. Os regimes internacionais são criados para intermediar conflitos que ocorrem em um contexto de interdependência, idéia esta também compartilhada por Haas (in Krasner, 1983).

A análise do tema enquanto um regime internacional vincula-se à interpretação da política externa do Brasil por meio dos aspectos fundamentais desse regime, que não se expressam, necessariamente, por meio de normas, mas sim da interpretação do alcance e dos resultados dos objetivos comuns em função dos interesses dos atores, evidenciados nos diferentes processos de negociação.

Também, o tratamento do tema enquanto regime internacional facilita a compreensão, feita posteriormente, a partir de cortes temporais na história da política brasileira. Isso significa afirmar a existência de regimes de investimentos distintos, relacionados às diferentes situações da conjuntura interna, refletidas em diferentes medidas de política externa.

Outro aspecto que deve ser apresentado é: regime internacional de investimentos não é sinônimo de regime jurídico internacional de investimentos. Cada corrente teórica do Direito assume, diferentemente, o papel da norma e o significado de ordenamento jurídico. Ou seja: o conteúdo normativo de um regime internacional assume um papel diferente para

cada teoria.

Apesar do regime internacional de investimentos estar, em sua maior parte, fundamentado em acordos ou instrumentos legais de caráter vinculante (convenções e acordos internacionais), inclusive associados a certas organizações internacionais (OMC), parte de suas "regras e princípios" que buscam a "convergência das expectativas" dos atores interessados são fruto de práticas e costumes do comércio internacional, bem como tentativas de uniformização de conceitos (códigos de conduta, acordos desprovidos de caráter vinculante).

O Estado moderno assenta no pressuposto de que o Direito opera segundo uma única escala: a escala do Estado. Durante muito tempo, a sociologia do Direito aceitou este pressuposto. Entretanto, nas últimas décadas, a investigação sobre o pluralismo jurídico chamou a atenção para a existência de diretos infra-estatais. A investigação sobre os novos tipos de trocas econômicas internacionais permitiu detectar a emergência de uma nova *lex mercatoria*, um espaço jurídico internacional em que operam diferentes tipos de agentes econômicos cujo comportamento é regulado por novas regras internacionais e relações contratuais estabelecidas pelos novos atores internacionais, em muitas vezes com poder de barganha superior ao Estado.

Esta característica, bastante presente no contexto do comércio internacional, especialmente no sistema financeiro, evidencia o questionamento: haveria ou não caráter jurídico neste regime?

Para alguns juristas, a natureza formal é parte integrante da norma, não admitindo a ausência de vinculação (e sanção) no ordenamento jurídico. Para outros, o essencial é a sua dimensão reguladora, independentemente da sua natureza formal.

A existência de usos e costumes mercantis não é discutida. O mesmo não ocorre com sua exigibilidade, ou seja, com a aceitação da auto-regulação. A discussão em torno da natureza e eficácia da *lex mercatoria* [31]é antiga e segue as seguintes tendências: Alguns autores afirmam que a *lex mercatoria* é uma ordem jurídica autônoma, criada

[31] A *Lex mercatoria* renasceu em 1964, pela definição de Berthold Goldmann como "um conjunto de princípios e regras costumeiras, espontaneamente referidos ou elaborados no quadro do comércio internacional, sem referência a um sistema particular de lei nacional". (Goldman, 1964, p. 177).
As principais fontes da *lex mercatoria* citadas pela doutrina são: os princípios gerais do direito, os usos e costumes comerciais internacionais, os contratos-tipo e a jurisprudência arbitral.

espontaneamente e independente dos sistemas nacionais. Outros explicam ser um corpo de regras suficiente para decidir uma disputa, alternativamente a uma lei nacional. Os demais entendem que a *lex mercatoria* é apenas um complemento da lei nacional, sem qualquer autonomia.

O primeiro grupo de juristas, ora denominados positivistas, defendem que a *lex mercatoria* não tem autonomia, característica própria de um ordenamento jurídico.[32]

O positivismo normativista, bem representado na obra de Hans Kelsen (2000) sustenta a impossibilidade de dois sistemas jurídicos terem validade um ao lado do outro. Defende a existência de uma única ordem lógico-jurídica que engloba a ordem interna e a internacional. Além disso, considerando outros elementos da Teoria Pura de Kelsen, pode-se dizer que, partindo do conceito de soberania dos Estados, verifica-se a primazia do direito interno sobre o direito internacional.

Este corrente teórica não reconhece a possibilidade de um direito supranacional, já que o sistema do ordenamento é fechado às incursões externas. Portanto, a *lex mercatoria* pode ser vista apenas e tão somente como um conjunto de usos e costumes, mas nunca como um direito diverso do direito estatal. Sendo assim, considerando as características do regime internacional de investimentos, não há que se falar em caráter jurídico.

O positivismo é objeto de várias críticas, por várias correntes do direito.

O segundo grupo de juristas, ora denominados pluralistas, inspirados na doutrina institucionalista de Santi Romano, entendem que a *lex mercatoria* é uma ordem jurídica formada a partir de uma comunidade de comerciantes, responsáveis pela sua criação e aplicação. Estes autores pregam a supranacionalidade da *lex mercatoria*.[33]

O Direito, para este autor, deve ser considerado não como um produto exclusivamente estatal, mas como um fenômeno verificável em todas as organizações sociais, que, como o próprio Estado, são verdadeiros centros de produção de normas. Portanto, não apenas o Estado, mas qualquer grupo social organizado é fonte de direito.

---

[32] Ver Huck, 1994, p. 2-11.

[33] Ver *lex mercatoria* como uma ordem jurídica autônoma, supranacional: Schimitthoff (1981), Kahn (1975), Strenger (1996) e Tavares Guerreiro (1991).

Conforme Goffredo Telles Jr "para a corrente pluralista, não há um único direito positivo, mas uma pluralidade de ordenações. O Estado cria o seu direito, mas não cria todo o direito, e nem sequer é ponto de referência para a avaliação da juridicidade das ordenações dos outros grupos sociais."(1953, p. 513)

Assim, cada ordem social é uma ordem jurídica. No caso do regime internacional de investimentos, tanto do direito nacional positivado quanto o direito supra-nacional conseguiriam trabalhar de forma eficaz em conjunto sabendo que o objetivo é único: o interesse econômico. Assim, o regime internacional de investimentos é um regime jurídico.

Também, inserida na perspectiva pluralista do direito, para a Teoria decisionista de Carl Schmitt, o Direito e o Poder estão completamente ligados, devendo asseverar que as normas jurídicas são decisões políticas e que assim devem ser tratadas.

Vários outros autores criticam o fato do monopólio de normatização jurídica pertencer ao Estado. Para eles, as mudanças estruturais ocorridas na sociedade da ensejam a necessidade de o direito não ser considerado como regulador heterônomo de relações sociais, mas como instrumento de trabalho para auto-regulação das relações sociais.

Estes autores enxergam na mudança de papel do Estado e na crise regulatória estatal um reflexo da irreversível perda de controle e de autonomia do ordenamento estatal, base da pretensão do monopólio da jurisdição, passando o direito a ser uma mera técnica de controle social. Falam em procedimentalização das normas substantivas e em administrativização do direito civil e do direito comercial, na compreensão de que as formas administrativas se sobrepõem às formas legais e que a procedimentalização aparece como a resposta social adequada às exigências de organização autoreferencial do sistema jurídico. [34]

Teubner (2003) afirma enxergar a emergência de um novo tipo de direito no espaço global, chamado de "o direito sem o Estado". A confluência de muitos setores do mundo, não apenas da economia, mas também da medicina, da cultura, etc., revela um direito que o Estado não pode mais assegurar. Estes campos sociais começam a se auto-

[34] Ver modelo autopoiético de Luhmann.

regular. São normas sociais que se transformam em normas legais. Para o autor, o fato mais interessante no processo de globalização é a formulação de direitos que emergem sem a ajuda da instituição do Estado. A *lex mercatoria* é seu grande exemplo.

O aumento expressivo dos protagonistas do cenário internacional resultou em uma maior complexidade das relações internacionais, cuja normatização acaba por ter que respeitar um pluralismo jurídico, na medida em que o Direito Internacional passa a ser construído a partir da vontade dos Estados Soberanos e como projeção dos respectivos ordenamentos, mas deve conviver com outros sistemas de regras, edificados com base na vontade de outros protagonistas que não os Estados. Entretanto, convivência não significa autonomia.

Não obstante a escolha deste trabalho pela corrente normativista para a compreensão do regime internacional de investimentos, destituído de caráter jurídico, não é correto desconsiderar as mudanças docorrentes, inclusive, do processo de globalização e desterritorialização. Assim, as novas formas de compreensão do Direito enquanto mediador de processos de tomada de decisão servem de "pano de fundo" para explicar medidas de política externa adotados pelo Estado.

Delmas-Marty afirma:

> "Não há, com efeito, paradoxo algum em proclamar a desregulamentação como indispensável ao equilíbrio e ao progresso econômico, ainda que as práticas, longe de exprimir a desaparição de normas, permitem o surgimento e proliferação de novas formas de regulamentação, numerosas e disparatadas o suficiente para já tornar necessário um primeiro balanço? Malgrado a ilusão semântica, a desregulamentação não é o inverso da regulamentação, mas um reemprego das normas segundo outros dispositivos, mais opacos e mais complexos. Tal é o paradoxo da famosa flexibilidade, cujo objetivo posto é o desfazimento de fronteiras, mas que concebe um direito "suave", cuja própria flexibilidade facilita a proliferação." (Delmas-Marty, 2003b, p. 73)

Apesar do "realismo" presente neste trecho, não necessariamente a realidade da proliferação dos usos e costumes comerciais, decorrente da flexibilidade dos elementos de Bodin, integrantes e qualificadores do Estado (soberania, povo e território) implica em

auto-suficiência.

Marty não resolve o "paradoxo da suavidade" ao afirmar que a desregulamentação não significa menos direito, mas apenas outro tipo de regulação. O Direito Econômico, mesmo que apresente características próprias, está vinculado ao Estado. O fato de estar em constante mudança e adaptação, não implica em pronunciá-lo como independente.

As regras emanadas dos órgãos multilaterais, bem como as decisões arbitrais ou os costumes atinentes à regulação dos investimentos não são cogentes e dependem das partes (investidor/Estado hospedeiro) para se fazerem cumprir ou mesmo utilizar. Portanto, não se pode falar em Direito dos Investimentos, Regime jurídico internacional de Investimentos ou autonomia da *lex mercatoria* correspondente aos investimentos internacionais.

Diferentemente da proposta de Zerbini, não se compreende que o direito internacional dos investimentos é, no presente, um conjunto de regras bem estabelecidas", mas sim um conjunto de regras difusas conforme o entendimento de Sornarajah (1995). Consequentemente, esta característica dá razão à Vieira (1999) quando ele comenta que os investimentos internacionais são uma questão em aberto no cenário jurídico internacional. Destaca-se que a compreensão da obra de Sornarajah não exclui o pensamento de Vieira, mas sim é por ele complementado.

O aparecimento de regimes regionais, tais como o North American Free Trade Agreement (NAFTA), não justifica a consolidação de um sistema coeso de investimentos. Além disso, a multiplicação de acordos bilaterais entre as partes deste regime evidencia tal afirmação. Desta forma, demonstra-se que as regras acabam, na prática, servindo apenas de "base" ou modelo para eventual negociação, não obrigando as partes por completo.

Entretanto, alguns dispositivos, ao se destacarem como cogentes, normalmente em razão do favorecimento excessivo a uma das partes, acaba se transformando em norma propriamente dita. O melhor exemplo que se pode citar é a cláusula Estado-investidor constante do capítulo XI do Nafta. Mesmo assim, pode-se afirmar que a cogência não decorre apenas da ratificação da norma, mas também da capacidade de pressão e instrumentos retaliatórios da parte favorecida.

Outra evidência da difusão das regras é a incapacidade, até o presente momento, em se criar um regime internacional multilateral para o investimento. Os melhores exemplos são justamente a derrocada das negociações do Multilateral Agreement on Investiments (MAI) e as divergências entre os países no âmbito da Organização Mundial do Comércio. Mais adiante, será verificado alguns dos possíveis motivos que possam traduzir explicações a estes fatos.

Mesmo a aprovação do MIGA, no contexto do Banco Mundial, não corresponde a qualquer espécie de obrigatoriedade, mas apenas tem o papel de "diretivas" para as partes.

Também, o Centro Internacional de Solução de Controvérsias sobre Investimentos (CIRDI), guarda autonomia, através do disposto na Convenção de Washington de 1965, apenas com relação ao Banco Mundial. Seu objetivo é propiciar suporte para a instauração de processos arbitrais ou de conciliação referentes a investimentos internacionais, não constituindo um tribunal de conciliação ou de arbitragem.

Mesmo a existência e ratificação de acordos bilaterais para a garantia e promoção dos investimentos, apesar de qualificar-se como norma entre as partes, colabora com o entendimento de "regras difusas" de Sornarajah.

Apesar da relevância da iniciativa de Zerbini, bem como sua excelente análise histórica do tema, a própria autora, em suas conclusões, retoma apenas o nome, desprovido de conteúdo, "regime jurídico dos investimentos", bem como afirma a necessidade de reelaboração do papel dos mecanismos e regras criadas, seja no âmbito bilateral, regional ou multilateral.

Este trabalho entende que, em sisntonia com a teoria de Carreau e Juillard, os investimentos estrangeiros encontram-se sob o manto do Direito Econômico Internacional, considerado um ramo específico e com características próprias do Direito Internacional. [35]

[35] Ver conceito de Direito Internacional Econômico em Carreau, 1998, p. 45.

Conclusão

Este trabalho, não obstante ter apresentado as diferenças principais entre os teóricos do IDE, optou por adotar um conceito amplo: o IDE é um subproduto da iniciativa de crescimento da firma, através da criação de subsidiárias e filiais em outros Estados.

Em síntese, enquanto o modelo clássico do investimento pressupõe que os fluxos de investimento são determinados pelo diferencial de taxas de retorno, a teoria moderna do IDE procura explicar, inicialmente, o que determina a internacionalização da produção.

Sendo assim, desde a contribuição de Hymer (1960), verificou-se a preocupação dos autores em formular modelos explicativos do processo de internacionalização da produção.

Sua contribuição representa um marco na evolução das teorias do IDE, na medida em que, pela primeira vez, o foco da discussão passa da análise do investimento como agregado macroeconômico, para o exame da entidade institucional de realização do IDE: a Empresa Multinacional. Portanto, a fim de se compreender aspectos políticos e econômicos do tema, urge avaliar os conflitos potenciais entre o Estado e a *"iniciativa de crescimento da firma"*.

Haja vista alguns dos efeitos próprios da globalização, especialmente a relativização do poder do Estado diante de uma economia mundial desterritorializada,[36] deve-se prezar pela atratividade de IDE e pela sintonia entre os atores Estado e ETNs no contexo da dinâmica do sistema internacional.

Conforme a política adotada pelo Estado, as expectativas do IDE representar um investimento de caráter produtivo, ou seja, direcionado para o desenvolvimento econômico e social, podem ser concretizadas. Ou seja, não obstante o IDE ser potencialmente benéfico, nem sempre os resultados obtidos pela política estatal adotada atingem esta potencialidade. Também, conforme já afirmava Vernon, a política nacional é responsável pelas conseqüências advindas da escolha pela entrada de IDE.

[36] A relativização do poder do Estado não deve ser interpretada como uma diminuição da importância da política doméstica deste. Ver próximo capítulo.

Para Dunning, as "forças" que explicam o movimento do IDE são interligadas. Assim, o caráter produtivo do investimento direto não decorre apenas da finalidade do investimento da firma, mas também da consolidação de vantagens locacionais capazes de garantir segurança, proteção aos investimentos e capazes de demonstrar esta potencialidade.

Também, a efetiva internacionalização do ativo da firma no mercado nacional, capaz de repercutir em transferência de tecnologia e know-how, bem como interesse em processos de pesquisa e desenvolvimento podem representar a permanência e a durabilidade necessárias para um investimento não apenas direto, mas sim produtivo.

A sintonia entre os interesses do Estado e do investidor deve representar uma sintonia entre as políticas de tomadas de decisão estatais e as estratégias de crescimento das ETNs.

A maior parte dos estudos empíricos demonstram que não há relação direta entre entrada de IDE e desenvolvimento. Dependendo da forma de entrada do IDE e das normas jurídicas em vigor, referida potencialidade deixa de existir e o desenvolvimento é prejudicado e substituído pela dependência do Estado com relação ao capital externo.

O investimento direto não deveria representar tão somente o deslocamento de moeda, mas sim o deslocamento e a transferência de ativos tangíveis e intangíveis, destinados a permanecer no novo ambiente. Isso sim se pode chamar de investimento produtivo.

A atipicidade das situações jurídicas que envolvem IDE não deve justificar a ausência de elaboração de uma política econômica nacional, coordenada com a regulação jurídica, haja vista a finalidade comum dos IDE: sua produtividade.

Paul Romer (1986) propõe nova abordagem na teoria econômica sobre o desenvolvimento através da incorporação da inovação tecnológica ("conhecimento") como fator endógeno do crescimento. O crescimento, no futuro, dependeria do investimento e dos conhecimentos adquiridos pela experiência. Para ele, quanto mais o investimento (produtivo) cresce, mais os conhecimentos tendem a aumentar, reduzindo as assimetrias entre os Estados.

O IDE pode encorajar a concorrência e promover ganhos de eficiência nos países hospedeiros, ao implicar o ingresso de firmas estrangeiras com tecnologia mais moderna. Entretanto, apesar de alguns estudos casuísticos contrários, este ingresso pode

implicar na concentração de mercado, prejudicando o Princípio da livre concorrência e o consumidor.

Esclarecida a questão da produtividade e potencialidade do IDE, esta conclusão deve avaliar a tendência de uniformização do conceito de IDE para os principais organismos internacionais, bem como para o BACEN. Desde a mudança de foro do tratamento dos investimentos da OCDE para a OMC durante a década de 60, acentuou-se uma reorganização das forças políticas internacionais. Uma possível distorção do conceito original de "interdependência" destacaria a presença de fontes externas de poder das ETNs, bem como a perda de substância sofrida pelas instituições públicas, responsáveis, em última análise, pelos mecanismos de regulação do poder privado. Também, as inúmeras tentativas da OMC em tratar dos investimentos enquanto comércio de bens, deixando de discutir assuntos específicos sobre o tema, demonstra o interesse dos países desenvolvidos em liberalizar o sistema financeiro, cada vez mais. A uniformização evidencia aspectos políticos do sistema multilateral do comércio: os países em desenvolvimento cedem vantagens ou direitos aos países desenvolvidos em troca de maior espaço para discussão em áreas que afetam diretamente interesse de grupos nacionais, tais como exportadores de produtos agrícolas. Assim, a liberalização das finanças internacionais e a discussão dos investimentos são qualificadas como temas que não devem ser discutidos, ou melhor, o país busca deixar espaço (e força) para discussões mais "sérias".

Já com relação as ETNs, seguindo abordagem similar a Held e McGrew, Thompson (Hirst e Thompson, 2002) destaca os fluxos de comércio e de capital internacional, estes últimos na forma de IDE, como importantes evidências da crescente interdependência da economia mundial. O autor argumenta que a abordagem chamada de "regionalismo trilateral" seria mais adequada para o entendimento contemporâneo do sistema econômico internacional. Mais especificamente, destaca que a tríade (EUA, Japão e União Européia) é responsável por aproximadamente três quartos de toda atividade econômica mundial. Isso significa que a maior parte da população mundial está excluída dos benefícios eventualmente gerados pela chamada globalização econômica. Ademais, destaca que não obstante o discurso liberal em favor da abertura da economia, os países da tríade continuam fechados em termos de interdependência. Isso demonstra que a dimensão

política tanto capacita como restringe as estratégias e operações econômicas das ETNs.

Thompson desmistifica o argumento de que a globalização econômica é o processo que organiza a economia contemporânea, por meio das forças do livre mercado e da competição. Particularmente importante, ele desafia os governos locais que vêm se submetendo aos interesses das ETNs e subestimando o poder político e econômico da dimensão pública em termos de governança. Assim, desafiando as premissas ou interesses dos 'hiper-globalistas', o autor argumenta que governança local continua sendo um espaço para ser disputado pelos Estados.

Continuando o tratamento teórico do IDE, afirma-se também que de nada adianta a fixação de percentual de controle para qualificar o IDE se sua finalidade é meramente contábil. A regulação do IDE e sua diferenciação do investimento de portfólio exige muito mais do que um parâmetro legal percentual.

Sendo assim, neste caso, verifica-se que a positivação de percentual de controle não é suficiente para compreender a dinâmica do capital estrangeiro. Diante dessa afirmação, questiona-se o verdadeiro papel desempenhado pelo Direito na regulação do IDE.

Em primeiro lugar, na literatura específica sobre IED, há divergência quanto ao impacto da legislação na atração de investimentos. Para alguns autores (W. Fritsch, Paulo Nogueira Batista), uma legislação mais favorável a investidores não tem impacto maior sobre suas decisões de investimento no Brasil, caso persistam instabilidades macro-econômicas. Outros, (Ibrahim Shihata) consideram que a legislação sobre investimentos é uma questão essencial na decisão de investir, colocando-a no mesmo plano de fatores econômicos e políticos.

Ainda que se admita não ter a legislação nacional peso tão elevado quanto os fatores econômicos na indução ao investimento, deve-se reconhecer que as leis de um país espelham determinadas tendências de políticas econômicas.

Também, a fim de discutir esta questão a partir da análise da bibliografia apresentada, foi apresentado na segunda parte do capítulo o tratamento do Direito e da Economia pelas principais Teorias das Relações Internacionais.

A Teoria libeal-idealista aposta na capacidade do Direito de proporcionar ordem à anarquia internacional, porém condiciona isso ao aperfeiçoamento das instituições internacionais e da cooperação entre Estados. Ocorre que, diante da incapacidade das instituições políticas internacionais de compreensão das diferenças entre os Estados, prezando pela uniformização do tratamento do IDE e pela adoção de uma política de natureza liberal, esta condição está, no mínimo, ameaçada.

Diferentemente, a marginalização do Direito feita pela teoria Realista, submetendo tudo à política e aos interesses dos Estados colide com o movimento atual de desterritorialização, que altera o "lugar da política" e redefine os limites do Estado-nação. A compreensão da sintonia entre ETNs e Estado, bem como a compreensão do papel desempenhado pelos IDE no contexto de um sistema internacional caracterizado pela globalização não permitem a marginalização do Direito.

Já a Teoria liberal, apesar de ser essencial por resgatar o pluralismo doméstico, os interesses nacionais e a necessidade da existência de normas para possibilitar a cooperação entre os Estados e demais atores, não se mostra completamente suficiente em razão da vinculação da norma aos interesses dos Estados.

A contribuição dos neo-realistas, especialmente no campo da Economia Política Internacional, indica que não há lugar para o reconhecimento de força independente às normas internacionais.

Já para a teoria dos regimes internacionais, especialmente Krasner, o Estado age como um ator racional, em busca da permanente maximização dos seus interesses. As normas internacionais têm real influência sobre o comportamento dos Estados, mas essa influência é determinada, em última análise, pela ponderação racional feita pelos próprios Estados.

Finalmente, a proposta construtivista desenvolvida por autores como R. Cox, J. G. Ruggie, F. Kratochwil ou A. Wendt sugere que a estrutura do sistema internacional é uma estrutura socialmente construída. As normas e as instituições internacionais integram a estrutura do sistema internacional.

Enquanto os teóricos dos regimes internacionais condicionam a criação e desenvolvimento de instituições e regimes à respectiva coincidência com os interesses

racionalmente definidos pelos Estados, os construtivistas admitem que a vinculação de um ator internacional a uma norma internacional pode mudar a sua identidade e a representação que faz dos seus interesses. Com base nestes dois pressupostos, a proposta construtivista sublinha que as normas internacionais fazem parte do sistema internacional e desempenham duas funções distintas: 1 - função constitutiva do próprio sistema; 2- função reguladora, definindo competências e atribuindo valor normativo a pretensões e ações dos atores internacionais.

A partir desta seqüência de teorias, o Direito encontra-se mais próximo da relação entre os Estados e da sintonia com as ETNs. Também, a partir da teoria dos regimes internacionais, os temas presentes na agenda internacional dos Estados e a sua respectiva regulação doméstica e internacional, o Direito se fez mais presente, especialmente no que concerne às medidas de tomada de decisão dos atores governamentais e ao seu caráter institucional.

O cenário institucional formado a partir do sistema legal, político e administrativo caracteriza-se pela mobilidade e pela capacidade de interagir nesta sintonia entre os interesses dos investidores e dos Estados. Referido cenário institucional representa parte do conceito de vantagem locacional e inclui instituições políticas, econômicas e fatores sócio-culturais. (Mudambi e Navarra, 2002).

A importância fundamental do fator institucional decorre do fato de que a eficiência dos mercados depende das instituições de suporte capazes de definir e fornecer regras formais e informais de jogo para o funcionamento da economia de mercado. Este papel das instituições deverá, na concepção de North (1990), não só ter como conseqüência a redução dos custos de transação e informação, mas também do grau de incerteza e instabilidade das sociedades e economias. Portanto, os arranjos legais e governamentais, assim como as instituições informais que definem uma economia devem influenciar as estratégias próprias do mercado (Bevan, Estrin e Meyer, 2004).[37]

A variação dos ambientes institucionais aumenta o grau de incerteza,

[37] As principais variáveis utilizadas nesses estudos sobre o impacto das instituições sobre o IDE são: o tamanho do mercado, os custos salariais, as barreiras comerciais, a taxa de crescimento econômico, o grau de abertura econômica, o déficit comercial, a taxa de câmbio e a carga tributária.

especialmente no caso de novas transações internacionais, o que contribui para desestimular o fluxo de IDE.

Também, outro fator importante de incerteza para os investimentos internacionais é a instabilidade relacionada ao procedimento de tomada de decisões políticas. Os compromissos dos governos com as ETNs são objeto de verificação da credibilidade. (Mudambi e Navarra, 2002).

Além da necessidade de compreensão do aspecto institucional, destaca-se que, após o final da Guerra Fria, observou-se um movimento de resgate das proposições da teoria liberal de Relações Internacionais a partir dos trabalhos de juristas internacionais e teóricos da política internacional, notadamente Slaughter e Moravcsik.

No rastro da percepção de que a globalização acentuou a importância dos atores não-estatais, os liberais propõem o enfoque sobre o papel dos atores sociais na formação dos interesses estatais, que não são mais considerados exógenos e fixos - como propunham realistas e institucionalistas - mas determinados a partir das relações sociais estabelecidas em âmbito doméstico e transnacional.

Às normas foi conferido o papel de influenciar os interesses estatais ao modificar a correlação interna de forças.

Assim, a estrutura do sistema internacional depende da articulação dos interesses dos atores domésticos. Conforme o momento da história de um Estado, o governo pode representar algum segmento da sociedade doméstica e o interesse desse segmento se reflete nas políticas estatais.

O Direito pode influenciar a formação dos interesses a partir de sua influência na correlação doméstica e internacional de forças. Ao fortalecer um grupo de interesses doméstico em face de outro, por exemplo, o Direito acaba por afetar o processo de formação dos interesses do estado em questão.

Nesse sentido, vincula-se o Direito à política desempenhada pelo Estado. Nos capítulos posteriores, esta vinculação será avaliada no caso específico da política externa nacional.

Segundo capítulo – Abordagem histórica do tema e as mudanças dos regimes de investimentos internacionais no Brasil

Introdução

O segundo capítulo do trabalho se ocupa em elaborar um breve relato sobre a história do tratamento dado ao IDE pelo Brasil e a caracterização dos três regimes de investimento direto estrangeiro.

Destaca-se o caráter histórico deste capítulo a fim de avaliar os elementos que ensejaram a mudança entre o regime de investimentos dos anos 90, se comparado aos anos 60.

Este capítulo apresenta alguns fatos relevantes para esclarecer as alterações no tratamento do tema, avaliando, paralelamente, a conjuntura interna e a conjuntura internacional. A importância da caracterização desses fatos e acontecimentos históricos internacionais se deve à necessidade de avaliar a profundidade da inserção da política econômica brasileira no contexto internacional.

A história do fluxo de capitais externos pode ser abordada de diversas formas. Este capítulo se preocupa em contextualizá-la tendo em vista as mudanças da política econômica nacional. Para tanto, este trabalho adota uma perspectiva realista, ou seja, de que forma as interações entre os Estados no contexto do sistema internacional repercutiram sobre as medidas de tomada de decisão do Estado brasileiro. Assim, apesar deste capítulo se preocupar em qualificar o elemento regulação dos IDE, através da compreensão das principais normas e diretrizes governamentais, outros fatores foram elencados para analisar o resultado de referidas medidas sobre estas mudanças da política econômica nacional.

O critério utilizado para a escolha destes fatores é a possibilidade de resultar impacto significativo sobre a liquidez internacional. Sendo assim, considera-se o grau de abertura comercial e financeira dos Estados, a intervenção do Estado brasileiro na economia através das normas relacionadas com o ingresso de IDE, as alterações no aparato institucional, os efeitos causados pelo advento das duas grandes guerras mundiais, a

reinvenção das finanças internacionais através do Sistema de Bretton Woods, o conflito entre interesses nacionais e o golpe militar de 64, a crise nos "capitalismos centrais" da década de 70, a instalidade macroeconômica nacional e a crise da dívida externa dos anos 80, o período da Constituinte, a promulgação da Constituição Federal de 1988, as reformas constitucionais e os efeitos da globalização e da ideologia "neoliberal" sobre as alterações implementadas na economia nacional ao longo da década de 90.

Para encaminhar a problematização no país, deve-se tomar como ponto de partida um fator com peso fundamental para a determinação das orientações de ação e das alternativas disponíveis aos atores relevantes: a presença marcante do capital estrangeiro. Pode-se afirmar que, independentemente do momento histórico tratado, a economia nacional contava com a entrada de capital estrangeiro para garantir e propiciar políticas de ordem pública ou privada.

A política desempenhada pelo Estado Brasileiro, ao longo dos últimos sessenta anos, caracteriza-se, assim, pela abertura do mercado nacional aos IDE e pela busca, em muitas vezes exacerbada, da sintonia do Estado com as ETNs.

O trabalho se utiliza da distinção entre os diversos "modelos de desenvolvimento" de Tavares, (1974) caracterizando-os também como uma fase da história nacional. No decorrer de sua obra, a autora afirma que, após 1914, houve uma mudança do modelo tradicional agro-exportador ("desenvolvimento para fora") para o início do processo de industrialização ("desenvolvimento para dentro"), destacando, expressamente, a importância, nesse processo, da variável exógena do investimento.

Este capítulo é dividido em três partes, que correspondem aos três regimes de investimentos internacionais no Brasil, propostos por este trabalho.

A primeira delas relata as características da entrada do capital estrangeiro no país até a década de 60. Primeiramente, desde o período histórico do pacto colonial, verifica-se uma lenta e gradual composição de diretrizes gerais sobre o capital estrangeiro, inicialmente apenas investimento de portfólio. Durante a chamada "primeira fase da economia nacional", caracterizada por um modelo de desenvolvimento agro-exportador, já é possível constatar a formação de um regime de investimentos próprio, inaugurando o "temor" nacional da possibilidade de afastamento do capital estrangeiro.

Já a partir da década de 30, os investidores internacionais passaram a desempenhar papel significativo na economia internacional. A mudança para um modelo desenvolvimento de substituição de importações qualificou a entrada de capital estrangeiro como uma necessidade e o primeiro regime de investimentos internacionais no Brasil foi "aprimorado", ganhando limites e princípios específicos.

Na seqüência, em razão das mudanças ocorridas neste regime inicial de investimentos após 1953, o segundo e novo regime é analisado tendo em vista, principalmente, a presença constante do Estado na economia nacional. Esse regime, não apenas caracterizado pelas limitações setoriais de entrada do capital estrangeiro, passou a contar com o controle do repatriamento de capital, através de reformas institucionais e legislativas.

Destaca-se a importância desta segunda parte: diante da conjuntura interna e internacional, o Estado colocou-se à frente da política econômica e seus dirigentes elaboraram um novo quadro normativo e institucional que alterou substancialmente o regime de investimentos vigente. Também, para Tavares, o país ingressa em uma nova fase econômica: a partir do esgotamento do processo de substituição de importações, o modelo de desenvolvimento alinha-se com o capitalismo financeiro.

Dando continuidade, a terceira parte apresenta os novos desafios surgidos durante a década de 90 e o reflexo na nova política de investimentos. A caracterização deste terceiro regime de investimento relaciona-se à implementação das "reformas liberalizantes", em observância da busca de uma maior inserção do país no "jogo" do multilateralismo do comércio internacional. Verifica-se que algumas características próprias do regime de investimentos da década de 60 são bastante alteradas e até mesmo invertidas. Por outro lado, outras características retornam em um momento da história nacional bastante distinto.

A conclusão reflete as mudanças entre os regimes de investimentos e estabelece sua respectiva relação com o modelo de desenvolvimento então vigente. O balanço entre mudanças e semelhanças possibilitará, no quarto capítulo, a verificação empírica da política externa econômica destes respectivos períodos.

Primeira Parte – O Primeiro Regime de Investimentos Internacionai s no Brasil

1 .1 - Brasil Colônia e início do século XX

A partir do século XVI, o comércio prevalecia sobre o investimento. Nesta época, não havia investimento propriamente dito, mas apenas o conceito de bem material. Acima de tudo, encontrava-se o Princípio da Proteção ao Direito de Propriedade do senhor daquele bem. Em face das características da época, diante da divisão do espaço em colônias e metrópoles, não havia sentido em tratar de IDE.

Com o passar do tempo, inclusive através de alguns processos de descolonização, diante do encontro de interesses entre Estados-Nação, surge a figura do investimento de portfólio. A liderança foi do Reino Unido. Manifesta-se, assim, os primeiros acordos bilaterais inicialmente conhecidos como Tratados de Amizade, Comércio e Navegação. [38]

Neste período, as duas espécies de regime de investimentos nos países menos desenvolvidos e nos países colonizados eram, respectivamente: 1 - os investidores estrangeiros adquiriam privilégios através de acordos de concessão; 2 - o investimento estrangeiro era recebido sob o Princípio do tratamento nacional.

No caso brasileiro, durante a época do pacto colonial, apenas a partir de 1703, através de um Tratado com a Inglaterra, verificou-se o início da abertura ao capital estrangeiro. Antes disso, somente se podia falar em existência de uma economia primária, voltada para a exportação do açúcar, apesar da presença de capital holandês e inglês. [39]

A tarifa inicial de 24% de imposto de importação às mercadorias estrangeiras foi sucessivamente alterada, prejudicando as iniciativas de estímulo à indústria nacional, especialmente após a celebração de um Tratado com o Reino Unido, em 1810. A política de liberalização

[38] O primeiro deles teria sido assinado, ainda no século XVIII, entre a França e os Estados Unidos, (Sornarajah, 1994, p.229). Mesmo assim, convém destacar seu caráter eminentemente político, reafirmando os termos da Declaração de Independência de 1776 e consolidando as relações entre a nação americana e seu aliado francês na guerra de independência contra a Inglaterra (1776-1781).

[39] O sistema imposto através do Alvará Régio de 1809 previa um mecanismo semelhante ao drawback, a fim de garantir um aumento nas exportações e um abastecimento mais significativo do mercado nacional.

comercial culminou com a abertura dos Portos, resultando na completa redução do IED no país, já que as tarifas alfandegárias eram tão baixas que a exportação direta ao Brasil se apresentava muito mais interessante.

A Abertura dos Portos não caracterizou efetiva atração de investimento direto estrangeiro, ou seja, investimento produtivo, na medida em que a intenção que permeava os negócios da época reduzia-se, principalmente, à mera importação de mercadorias.

Apesar de algumas iniciativas de companhais inglesas, o fluxo de investimento estrangeiro permaneceu muito baixo.

O regime de investimentos característico deste período não envolvia o IDE, já que o capital estrangeiro chegava ao Brasil sob a forma de empréstimos, usados principalmente em investimentos de infra-estrutura como estradas de ferro e portos, e no financiamento do déficit público.[40]

Este regime inicial de investimentos também se caracterizou pela exclusão do capital estrangeiro em certos setores "chave" da economia: exploração de diamantes, seguro de vida, pesca, petróleo e gás, mídia e mineração. Assim, a regulação do regime de investimentos observava limitações baseadas no tipo de atividade comercial.

Logo após a declaração de Independência, foi também com a Inglaterra e, posteriormente com os Estados Unidos, a assinatura, pelo Brasil, de Tratados de Amizade Comércio e Navegação. Não obstante a assinatura dos Tratados, a intervenção mais direta no investimento externo ocorria através das regras cambiais.[41]

Concluindo, Tavares apresenta o que se pode chamar de primeira fase da economia nacional, caracterizada por um modelo de desenvolvimento agro-exportador, presença de empréstimos britânicos e baixo fluxo de investimentos externos. (Tavares, 1974, p. 59)

Durante este período, a regulação existente sobre IDE baseava-se em limitações setoriais, ou seja, vedações de entrada do capital estrangeiro em certas áreas relacionadas,

[40] Também, a partir de 1860, com a nova Lei das Sociedades Anônimas, os bancos estrangeiros passaram a se estabelecer no Brasil, favorecendo a entrada de capital estrangeiro direcionado para o setor de serviços públicos. Ver Parecer 236/1862 da Comissão Mista do Congresso.

[41] A partir de 1905, começou a intervenção oficial no regime de câmbio, com a vedação de remessas de divisas ao exterior (Decreto. n.° 1.455/05). A autorização limitada de remessa de divisas retornou em 1921 (Decreto. n.° 14.728/21) e após a Revolução de 1930, retornou-se a um sistema mais liberal (Decreto. n.° 20.451/31).

pelo Estado, de relevância para a sua segurança e sua soberania. [42]

1.2 - Análise a partir de 1930

Foi a partir da segunda metade do século passado, na verdade, que os investidores internacionais passaram a desempenhar papel significativo na economia internacional, agora também sob a forma de IDE.

Algumas das empresas ocidentais iniciaram, lentamente, seus investimentos na forma direta, ou seja, através de estabelecimentos permanentes, fazendo operações empresariais em outros países, em sua maioria desenvolvidos.

A Primeira Grande Guerra e os anos subseqüentes assistiram a grandes mudanças na forma, nível, distribuição e estrutura dos fluxos de IDE. As despesas do conflito, o pagamento de indenizações de guerra, a destruição dos impérios coloniais Alemão, Austro-húngaro e Otomano e a Revolução Russa (implicando na perda das inversões financeiras realizadas e no afastamento das ETNs) resultaram em um aumento da instabilidade na Europa e na redução dos investimentos.

Após a Primeira Guerra Mundial, os EUA ultrapassaram a Europa como principal investidor na América Latina.

Nesse período, apesar da manutenção da limitação setorial quanto à entrada de capital estrangeiro, o sistema cambial passou a ganhar cada vez mais importância no contexto do tratamento nacional ao IDE. As diversas intervenções do Estado no regime cambial e a regulação da remessas de lucros variaram bastante, entre controle e liberalização, especialmente durante a década de 1930.[43]

Durante o período entre guerras, houve um aumento na industrialização do Brasil

---

42 Exemplificando, em 1828, o investimento estrangeiro na mineração do ouro foi restrito a 2/3 do capital da empresa; o mesmo se aplicou às ferrovias - Decreto-Lei n.° 1983 de 3/10/1857; a participação do capital estrangeiro nos bancos foi limitada a 25%. A vedação absoluta ao capital estrangeiro incidia também em outros setores: a exploração do diamante - Alvará de 8/2/1811, os seguros de vida - Decreto-Lei de 5/11/1828. Ver também: pesca - Decreto-Lei n°. 3.637 de 22/6/1866 e no. 2.036 de 4/3/1940; jornais, rádio e TV - Decreto-Lei n.° 794 de 18/10/1938; navegação de cabotagem - Constituição de 1946; exploração de petróleo, gás e outros hidrocarbonetos fluidos; prospecção de minerais e a aquisição de terrenos situados nos 150 kilometros das faixas de fronteiras.

43 Ver Decreto-Lei n.° 1455 de 30 de dezembro de 1905, n.° 13110, de 19/7/1918, n.° Dec. 14.728 de 16/3/1921, n.° 20.451 de 28/09/1931, n.° 97 de 23/12/1937 e n.° 1.201 de 8/04/39.

e no fluxo de investimentos, englobando, inclusive, a indústria de transformação. Tal fato se explica com o advento do modelo de substituição de importações e das necessidades decorrentes da Grande Depressão. Conforme ensinamento de Tavares (1974), o modelo substitutivo de importações exigia a necessidade de investimentos externos para se manter (Tavares, 1974, p. 47).

Este segundo período da economia nacional, caracterizado por um modelo de desenvolvimento de substituição de importações, foi caracterizado pela "diversificação industrial e a taxas de crescimento bastante mais acentuada" (Tavares, 1974, p. 59). A dinâmica do novo modelo intensificou a presença do capital estrangeiro no país através do IED, especialmente através da concessão de tratamento preferencial, como empréstimos internos com taxas preferenciais e isenções fiscais. (Magalhães,1999, p. 237- 239).

Já no contexto internacional, a partir de 1930, o período entre guerras foi qualificado pelos autores Held e Mcgrew como "global monetary disorder". Prioridades domésticas ao invés de obrigações internacionais passaram a dominar a política dos Estados exportadores de capital.[44]

Diante da crise, os EUA e a Inglaterra precisaram, com urgência, reformar o sistema financeiro. Os autores denominaram a era de Bretton Woods de "reinvenção da finança global"[45]. Buscava-se, com a criação do FMI e do Banco Mundial, o restabelecimento das economias domésticas sobre as finanças globais, e não o contrário. Desta forma, o sistema de Bretton Woods restringia demasiadamente o fluxo das finanças. Assim, o nível do fluxo de IDE era extremamente baixo, especialmente após 1945, se comparado à década anterior. Tal sistema misturava o controle nacional do capital com o controle feito pelas instituições criadas.

Também, de forma semelhante à instabilidade global gerada pelo período posterior a Primeira Grande Guerra, a redução dos investimentos referida acima se

[44] Ver Held, Mcgrew, 1999, p. 199.
[45] Em 1944, os delegados de 45 países não-comunistas participaram de uma conferência em Bretton Woods, estado de New Hampshire, nos Estados Unidos, com o propósito de reformar o sistema monetário internacional. O conjunto de medidas acordadas naquela oportunidade passou a ser conhecido como o Sistema de Bretton Woods.
Ver Plano Keynes e Plano White.

acentuou com o advento da Segunda Guerra Mundial. Assistiu-se a uma interrupção na acumulação dos estoques de IDE e ao seu desinvestimento, especialmente por parte das potências Européias.

No Brasil, o processo de industrialização após a consolidação do sistema de Bretton Woods contou com uma política governamental dirigida para a substituição de importações de produtos industriais nos setores de bens de consumo duráveis, bens intermediários e bens de capital.

A política econômica do "liberalismo econômico" de Dutra foi, em parte, condizente com a referida intenção de atração de investimentos. Como o sistema de Bretton Woods restringia demasiadamente o fluxo das finanças, o governo brasileiro utilizou-se de todas as medidas possíveis para aumentar o fluxo de IDE no país e garantir a manutenção do modelo substitutivo de importações.

O governo depositava "vasta confiança em uma solução duradoura para o potencial desequilíbrio do balanço de pagamentos nacional […] através de uma política liberal de câmbio que, em estimulando as saídas de capital, pudesse estimular também ingressos brutos em proporção ainda mais significativa no futuro" (Malan, 1984, p. 65).[46]

Não obstante, a intenção de atração dos IDE, foi prejudicada através da promulgação da Lei n.° 9.025/46 ao fixar restrições à remessa de lucros, estipular prazo mínimo para repatriação do capital e deixar de prever qualquer estímulo ao reinvestimento de lucros no país. Por outro lado, a "Lei dos Similares" permitiu o aumento da produção das empresas nacionais incipientes, além de ter estimulado o ingresso das ETNs e do IDE.

Através da promulgação da Lei n.° 9.025/46, houve restrições à remessa de lucros, limitadas a 8% do capital registrado, "considerando-se transferência de capital o que exceder esta percentagem" (art.8°). Foi assegurado o retorno do investimento, desde que a parcela anual não excedesse 20% do capital registrado junto ao câmbio do Banco do Brasil. O prazo mínimo para repatriação era de 5 anos, exceto para investimentos em títulos da dívida pública e renda fixa, que podiam ser repatriados em 2 anos. Ademais, as repatriações e remessas de lucros foram classificadas como categoria não-preferencial do sistema de licenciamento de câmbio. Sua regulamentação, feita pelo Decreto n.° 30.363/52,

[46] Ver Instrução 20 da SUMOC de agosto de 1946.

vigorou apenas por 12 meses.

Já a "Lei dos Similares", existente desde 1911, ressurgiu em 1949 como instrumento de restrição às importações de produtos com substitutos produzidos no País. Os produtores brasileiros (empresa privada nacional ou subsidiárias de ETNs) podiam requerer a proteção para os produtos que produziam, ou que pretendiam produzir. A proibição das importações pela "Lei de Similares" permitiu o aumento da produção das empresas nacionais incipientes, além de estimular o ingresso das ETNs e do IDE. Em outras palavras, o aumento da produção doméstica (e do IDE) era estimulado pela possibilidade de gozar da ausência da concorrência com produtos importados. Referida lei provocou nas empresas estrangeiras o medo da exclusão completa do mercado de produtos que exportavam para o Brasil e impeliu as companhias americanas a preservarem sua posição no mercado através da construção de fábricas locais.

No período do final da guerra até 1951, havia um ambiente liberal para o capital estrangeiro no Brasil. Entretanto, a manutenção de um regime de câmbio fixo durante a segunda guerra e até 1953 acarretou uma queda nas reservas internacionais em razão da importação de bens de consumo duráveis.

Verifica-se que, até esta data, o regime de investimentos no Brasil permaneceu inalterado com relação à exclusão do capital estrangeiro para alguns setores da economia referidos anteriormente. Entretanto, os efeitos decorrentes da mudança do modelo de desenvolvimento agro-exportador para o modelo substitutivo de importações implicaram na busca de investimentos externos. Gradualmente, o governo brasileiro passou de uma posição segundo a qual os investimentos estrangeiros não eram bem-vindos em muitas áreas da economia para uma posição segundo a qual os investimentos estrangeiros eram bem-vindos na maioria das áreas, mas seu repatriamento tinha de ser severamente controlado. Apesar de alguns dispositivos legais contradizerem essa política de investimentos, o regime permaneceu qualificado pelo aumento da abertura ao capital estrangeiro. Verificou-se uma cristalização de princípios como o tratamento nacional, seja pela jurisprudência, seja pela doutrina.[47]

[47] Ver Zerbini, 2003.

1.3 - Análise a partir de 1953

Em janeiro de 1953, através da Lei n.° 1.807, conhecida como a "Lei do Mercado Livre", bem como das Instruções n.° 48[48] e 70[49] da SUMOC (Superintendência da Moeda e do Crédito), o regime cambial foi totalmente alterado. Estas mudanças implicaram em uma maior liberalização do sistema, que passou a impor restrições e controle cambial apenas para certos tipos de capital externo. [50]

O governo brasileiro lançou esforços deliberados, coordenados e decididos para atrair IDE em muitos setores da indústria. Para alcançar esse objetivo, os setores foram efetivamente fechados à concorrência da importação por meio de tarifas elevadas, prêmios sobre o câmbio e restrições quantitativas nos casos de algumas mercadorias, bem como financiamento subsidiado durante certos períodos.

Como resultado, o regime de investimentos passou a ser mais caracterizado pelo controle de repatriamento de capital e não apenas às limitações de certas atividades comerciais.

Apesar das diversas mudanças no regime cambial do Brasil e na liberalização do mercado nacional, implicando no aumento dos IDE no país, os fluxos de IDE até 1954 ainda eram considerados modestos.

Desde o novo mandato de Getúlio Vargas (1951-1954), o governo procurou incentivar o desenvolvimento econômico através de investimentos públicos em infra-estrutura de transportes e energia, da abertura de crédito externo, do estímulo ao financiamento de bancos privados nacionais e da criação, em 1952, do Banco Nacional de

[48] A Instrução 48 da SUMOC instituiu um regime de taxas múltiplas. Resultou, portanto, em um regime misto de taxas de câmbio: taxa flutuante, taxas múltiplas e taxa fixa. A taxa de câmbio flutuante (livre) para os movimentos de capital e turismo; as taxas múltiplas, para as exportações; as importações continuaram submetidas ao controle quantitativo da CEXIM.

[49] A Instrução n.° 70 estabeleceu o sistema de "leilões de câmbio", via leilões em cinco categorias de importações. Também restabeleceu o monopólio cambial do Banco do Brasil e extinguiu o controle quantitativo das importações.

[50] Entre 1939 e 1953, o Brasil manteve a taxa oficial de paridade.
Posteriormente, instituiu-se que somente as remessas dos frutos do capital financeiro e de risco seriam convertidas a câmbio oficial. As demais, consideradas de interesse nacional, se fariam pelo câmbio livre. Entretanto, o limite para a conversão favorecida era de 8% para os juros de empréstimos considerados de interesse nacional e de 10% para os lucros e dividendos de capitais empregados em atividades de interesse nacional.

Desenvolvimento Econômico (BNDE).

O segundo governo Vargas caracterizou-se por uma política ambivalente no que se refere ao capital estrangeiro: forte desvalorização da moeda nacional e mudança no regime de câmbio.

Todas as medidas acima referidas possibilitaram que a liberalização feita implicasse na atração de investimento de portfólio, em detrimento do IDE. Ou seja, houve um aumento na atração de capital estrangeiro em geral, porém muito mais de caráter especulativo.

Do ponto de vista político, o segundo governo de Vargas foi caracterizado pela polarização de tendências nacionalistas. A necessidade, exposta pelo governo brasileiro ao norte-americano, de atração de capitais externos foi objeto de muita discussão política interna.

A relação Brasil – Estados Unidos contribuiu para o reduzido fluxo de entrada de IDE, prejudicando especialmente a liberalização do crédito pedido ao Eximbank e ao Banco Internacional para a implantação de indústrias básicas e obras públicas. O governo norte-americano tornava-se cada vez menos simpático às medidas econômicas de cunho nacionalista que vinham sendo adotadas por Vargas.

Para Tavares, apesar das condições externas desfavoráveis, o modelo substitutivo de importação já estava solidificado no país. Sua análise indica que a política econômica do governo apresentou "duas linhas mestras de ação", quais sejam: uma política seletiva de comércio exterior, sobretudo através de mecanismos cambiais e uma política de investimento que, dando continuidade às iniciativas de Volta Redonda e Petrobrás, avançou para a "eliminação sistemática dos principais pontos de estrangulamento nos setores de infra-estrutura e o financiamento e orientação de outros investimentos de base", através do BNDE (Tavares, 1974, p. 61-62).

Mais especificamente, Tavares complementa que, de 1956 a 1961, o Brasil entrou na terceira fase de desenvolvimento do pós-guerra, caracterizada pelo aumento da participação do governo nos investimentos e na entrada de capital estrangeiro, especialmente para os setores da indústria mecânica sob a forma de IDE estimulado pelo tratamento preferencial concedido pela Instrução n.° 113, da Sumoc.

Referida Instrução n.° 113 da Sumoc (Superintendência da Moeda e do Crédito), permitiu às empresas importar bens de capital sem cobertura cambial, caso o investidor aceitasse o valor do equipamento em moeda nacional como participação de capital na empresa para a qual o bem fosse destinado. Este mecanismo implicou em um aumento significativo do IDE no país. (Baumann, 2004, p. 417)

Verificou-se a expansão de várias indústrias básicas como a siderúrgica, e petrolífera, inclusive através da lei 3.244, de 1957.

O IDE cresceu muito também em razão da implementação do Plano de Metas (1957/60) e dos chamados Grupos Executivos que, mediante incentivos e subsídios, financiaram a indústria automobilística, naval, química e de bens de capital. O governo formulou um amplo e articulado programa de industrialização que tinha como objetivo corrigir os desequilíbrios decorrentes do processo de industrialização desordenado dos períodos anteriores, visando assegurar o desenvolvimento de longo prazo da economia brasileira. De fato, este programa foi o principal motivo do expressivo aumento do ingresso de IDE no país. Portanto, mais uma vez, um dos pilares da estratégia de crescimento do país era a entrada de IDE.

Neste período foram também criados programas especiais de incentivo a determinadas indústrias: construção naval, mecânica pesada, automobilística. O referente a este último setor foi o mais bem sucedido, conduzido pelo GEIA (Grupo Executivo da Indústria Automobilística). Foram oferecidos estímulos ao IDE, como a permissão de importação de componentes e bens de capital, para as ETNs que se comprometessem a substituir progressivamente as importações de produtos automotivos. Também, as empresas automotivas foram classificadas como "indústrias de base", o que possibilitava o recebimento de recursos financeiros do BNDE. Verificava-se, portanto, uma efetiva “reserva de mercado”, estabelecida através de mecanismos institucionais.

Durante o governo de Juscelino Kubitschek (1956-60), seguiu-se o programa econômico nacional-desenvolvimentista: o Estado tinha o papel de controlar e desenvolver os setores de indústria de base e de infra-estrutura (transportes, comunicação e energia), enquanto os demais setores ficariam a cargo da empresa privada. Referido plano dependia diretamente da parceria entre o Estado, a empresa privada nacional e, em larga escala, o

capital estrangeiro.[51] A combinação destes fatores garantiu um expressivo aumento do ingresso de IDE no país.

O chamado "desenvolvimento-associado" do governo da época – Juscelino Kubischek - começou a desacelerar-se em 1958, com a queda da taxa de crescimento do PNB. A rápida expansão econômica entre os anos 1956 e 1957 ensejou consequências negativas: inflação, aumento do custo de vida, greves, acentuado endividamento externo e recessão.

O endividamento externo agravava-se devido à queda das receitas das exportações brasileiras. O contexto internacional também contribuiu: a recessão norte-americana repercutiu negativamente em toda a América Latina.

Assim, ao final da década de 50, a capacidade de captação de novos investimentos para a economia nacional ficou bastante prejudicada. Além do excessivo controle dos Estados Unidos sobre fluxos financeiros internacionais, buscava-se, também, eliminar as barreiras ao comércio. Este quadro criou um problema de liquidez mundial, resolvido apenas na reconstrução do pós-guerra.

A política cambial fixada em 1953, conforme acima verificado, voltou a sofrer alterações em 1957[52] e em 1959[53]. Em 1961, a taxa de câmbio foi desvalorizada em 100% e teve início a convergência a um sistema de taxa única, com a redução gradual dos subsídios às importações essenciais.

A análise deste período da história nacional não visa qualificar um novo regime de investimentos, mas sim destacar as principais iniciativas que repercutiram na década de 60.

[51] Segundo Bielschowsky, o desenvolvimentismo é uma espécie de ideologia cuja proposição política básica é a industrialização capitalista planejada e coordenada pelo Estado. Assim, mesmo que o Estado detenha uma função apenas indicativa, cabendo à iniciativa privada as decisões finais de investimento, é inquestionável o papel-chave assumido por este nesse sistema ideológico.
[52] Redução das categorias de importação para duas.
[53] Transferência de diversos produtos de exportação ao mercado livre.

Segunda Parte – O Segundo Regime de Investimentos Internacionais no Brasil

2.1 - A década de 60 e o "Estatuto do Capital Estrangeiro"

A década de 60 foi palco de inúmeras tensões. A conjuntura política-econômica internacional esclarece parte da mudança do regime de investimentos no Brasil. Entretanto, o jogo de interesses entre os militares, a burguesia nacional e os teóricos da economia nacional, detentores de ideologias próprias, também deve ser igualmente considerado a fim de compreender este período.

Do ponto de vista econômico internacional, a década de 1960 foi caracterizada especialmente pela desconfiança em relação ao dólar e a derrocada do sistema de Bretton Woods, mas também: (a) a recuperação das economias européias, associada à expansão do mercado de Eurodólares e aos investimentos norte-americanos no exterior causaram frequentes déficits de Balanço de Pagamentos por parte dos Estados Unidos; (b) o financiamento via emissão da Guerra do Vietnã, do programa espacial e os esforços relacionados à Guerra Fria provocaram pressão inflacionária que reforçou a tendência ao desequilíbrio externo; e (c) a oferta de ouro não aumentou de forma proporcional à demanda, gerando pressão no mercado desse metal.

Com relação ao Brasil, Tavares apresenta o "esgotamento" do modelo de desenvolvimento baseado na substituição de importações. As razões que explicaram a mudança para um novo modelo de desenvolvimento decorreram do próprio grau de desenvolvimento industrial, um dos objetivos do processo referido:

"O problema brasileiro é, porém, bastante diferente, uma vez que o seu processo de substituições avançou consideravelmente mais do que nos outros países da região, e o seu grau de desenvolvimento industrial já é suficiente para "poder" substituir "fisicamente" uma série de itens da sua pauta de importações. Assim, não se trata tanto de saber se é "possível" substituir tal ou qual produto, mas de esclarecer quais seriam os resultados econômicos dessas substituições e sob que "impulso" elas se realizariam.

Do ponto de vista dos resultados da continuação do processo, pode-se dizer em linhas gerais que ele conduziria a uma desaceleração do crescimento da

economia." (Tavares, 1974, p. 116)

Para a autora, o esgotamento do regime de substituição de importações não representa um estado de estagnação estrutural, mas sim a possibilidade real de transição para um novo modelo de desenvolvimento capitalista.

Sendo assim, especialmente em razão da própria redução do volume de recursos para investimento, a partir do início da década de 60, manteve-se baixo fluxo de entrada dos IED. (Tavares, 1974, p. 169)

Uma das medidas adotadas foi a Instrução 204 da SUMOC, que visava o equilíbrio das contas externas através da desvalorização da taxa de câmbio e a unificação do mercado cambial. Tal medida, adicionada às dificuldades políticas e econômicas brasileiras, fez o investimento estrangeiro direto reduzir no período de 1961 a 1964.

Diante do desafio de manter o capital investido no Brasil pelo período mais longo possível e responder às inquietações decorrentes da crise política, o governo brasileiro alterou a regulação do regime de investimentos através da publicação da lei 4.131/62. A política liberal à entrada de capital externo até então vigente foi contrariada. Este novo "Estatuto do capital estrangeiro" prejudicou a perspectiva de investimentos no país, afastando as ETNs.[54]

Entretanto, a sua regulamentação (Decreto 53.451/62) acabou por inovar em vários aspectos do texto legal, resultando em uma ilegalidade.

As razões para a regulação do tema podem ser compreendidas a partir do Parecer n.° 236/62 do Congresso, decorrente do Projeto de Lei da Câmara de n. 189, de 1961.

O Parecer inicia-se com a seguinte "Questão Preliminar": "Nesta palpitante questão do tratamento a ser dispensado aos capitais estrangeiros, o ponto de partida, ou a indagação fundamental, como base para o exame de todos os aspectos, está em estabelecer se o Brasil deles precisa ou se, ao contrário, pode dispensar sua colaboração".

[54] Aproveitando a oportunidade, na literatura específica sobre IDE, há divergência quanto ao impacto da legislação na atração de investimentos. Em concordância com o raciocínio de Fritsch, ainda que se admita não ter a legislação nacional peso tão elevado quanto os fatores econômicos na atração do investimento, é necessário reconhecer que as leis de um país espelham determinadas tendências de políticas econômicas. Mesmo assim, a legislação, por si só, não é capaz de atrair ou afastar os IDE, devendo ser avaliado o contexto macro-econômico do país.

Elencava-se uma série de benefícios e desvantagens com a entrada do capital estrangeiro, para posteriormente formular a proposta legislativa sobre o tema. Os benefícios do investimento direto seriam identificados com a entrada de recursos e bens físicos na economia, de um lado, e da experiência e tecnologia de outro. A desvantagem seria a "sangria de divisas", através da remessa ilimitada de lucros.

O Parecer insurge-se contra as limitações de retorno de capital existentes nas legislações anteriores. A liberação do câmbio e das remessas de lucros estimulariam somente remessas ilícitas e evitariam a entrada de novos investimentos. Desta forma, não haveria razões para super ou subfaturamentos num regime de câmbio livre: "qualquer lei que cuide de disciplinar investimentos estrangeiros ou remessas de lucros estipulando limitações quantitativas, longe de resolver o problema, agrava-o".

Além disso, o Parecer sugere que, a despeito dos vultosos lucros de multinacionais e dos benefícios advindos com a industrialização, nem todos os investimentos possuem a mesma potencialidade e influência para o efetivo desenvolvimento do país. Assim, seguindo uma lógica de equíbrio, conclui: "Em consequência, a legislação a eles referente deve garantir-hes situação de segurança e não ser discriminatória, de forma a atraí-los e estimulá-los, embora, como é óbvio, reprimindo abusos e defendendo sempre os altos interesses nacionais ".

A fim de compreender a mudança do regime de investimentos no país, este trabalho apresentará os principais aspectos desta lei, que interessam a este trabalho.

Sobre o conceito de "capital estrangeiro"[55], o artigo 1°[56] da lei 4.131/62 não fez distinção entre IDE e investimento de portfólio. Além disso, a lei estabelece um requisito formal ao capital estrangeiro: o registro do IDE deve ser feito junto a um departamento do Banco Central denominado Firce (Fiscalização e Registro de Capitais Estrangeiros).[57] Com

[55] Ver classificação do capital estrangeiro em Barbosa, 1996, p. 78

56 "Art. 1° - (..) como os bens, máquinas e equipamentos, entrados no Brasil sem dispêndio inicial de divisas, destinados à produção de bens ou serviços, bem como os recursos financeiros ou monetários introduzidos no país, para aplicação em atividades económicas desde que, em ambas as hipóteses pertençam a pessoas físicas ou jurídicas residentes, domiciliadas ou com sede no exterior."

57 Apesar da obriigatoriedade do registro, apenas em 1998 o Banco Central publicou o primeiro Censo de Capitais Estrangeiros, tendo como base a análise de mais de 6.500 empresas estrangeiras funcionando no Brasil no ano de 1995.

Mais recentemente, o Banco Central editou a Circular n. 2.997, que alterou o procedimento para realização

base no certificado de Registro, o receptor do investimento poderia celebrar um acordo de câmbio para pagar dividendos, royalties, juros, o retorno do capital investido propriamente dito, ou o seu reinvestimento no Brasil.[58]

Além disso, efetuou também a importante distinção das remessas em razão da sua natureza, classificando-as em retorno dos capitais ou rendimento derivado dos mesmos, e dividindo-as em lucros, dividendos, juros, amortizações, royalties e assistência técnica, considerando-os ainda como amortização do capital na parte que excedesse da taxa de juros constante do contrato respectivo e de seu respectivo registro, cuja remessa era negada.

A Lei n. 4.131/62 previu ainda a possibilidade de imposição de restrições às remessas de rendimentos do investimento estrangeiro quando ocorrente "grave desequilíbrio no balanço de pagamentos ", bem como a hipótese de exigência temporária de encargo financeiro, a recair sobre importações e transferências financeiras em até 50% do valor destas, em casos de necessidade de economia de divisas.

Faz-se válido lembrar que o Parecer apresentava argumentação contrária à estipulação de limites quantitativos e proibições ao reinvestimento, na medida em que essa medida coibiria o ingresso de técnicas mais produtivas, propiciaria a fraude cambial e introduziria um desincentivo à alocação de capitais novos ao País. Este trabalho endossa esse posicionamento quanto ao reinvestimento do capital.

Referida lei estabelecia limites quantitativos ao repatriamento de capital e à remessa de lucros e dividendos. Uma vez registrado, o capital não poderia ser retornado senão à proporção de 20% ao ano, sendo que a remessa dos rendimentos do capital não poderiam exceder a 10% do total registrado.

Também, o artigo 2° da lei estabeleceu a ausência de tratamento diferenciado entre investimento estrangeiro e investimento nacional.

Como um dispositivo de salvaguarda, o artigo 42 da Lei 4131/62 reiterava o princípio de que os pagadores (subsidiárias brasileiras ou filiais de empresas estrangeiras)

---

do registro do investimento estrangeiro, criando o RDE - Registro Declaratório Eletrônico. Hoje, o registro é feito eletronicamente mediante a inserção das informações pertinentes pela própria empresa no sistema computadorizado do Banco Central (SISBACEN).

58 O registro do capital junto ao Banco Central é a condição geral de remissibilidade do capital no regime de monopólio cambial, e deve ser feito no prazo de até 30 dias da entrada deste.

sujeitavam-se tanto às regras quanto aos índices aplicáveis ao imposto de retenção na fonte. Na mesma forma, o antigo artigo 43 reiterava que os lucros e os dividendos pagos a indivíduos estrangeiros ou entidades estrangeiras poderiam estar sujeitos ao imposto de retenção na fonte aplicável aos dividendos pagos às ações ao portador. Esse sistema mudaria devido à introdução do imposto suplementar sobre a renda através da Lei n.° 4390/64.

O excesso de direitos e obrigações prevista na lei 4.131/62, caracterizando o novo Estatuto como uma "colcha de retalhos", ensejou sua modificação pela Lei n.° 4.390/64, regulamentada pelo Decreto n.° 55.762/65.

A promulgação da lei 4.390/64, que fez parte de um conjunto de políticas econômicas implementadas durante o governo de Castelo Branco, representou parte da inauguração de um novo regime de investimentos no país

2.2 - O Programa de Ação Econômica do Governo - PAEG

Tavares indica que o ano de 1959 foi um indício ao golpe, por apresentar algumas rupturas importantes. Foi o momento em que o café entrou em profunda crise, deixando de assumir seu papel de financiador interno da economia brasileira, das transferências do capital cafeeiro para o capital industrial; foi o ano de ruptura com o Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial, demonstrando o profundo endividamento que o governo havia adquirido no período, e agravando desta maneira o problema de financiamento externo do setor público – mas sem afetar o financiamento privado estrangeiro. "Por tudo isso, 1959 é o primeiro ano em que os sintomas de ruptura da base econômica do Estado de Compromisso se manifestam como prelúdio de sua ruptura definitiva em 1964".(Tavares, 1998, p. 146-7).

O Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), redigido por Roberto Campos e Octávio Gouveia de Bulhões quando eram, respectivamente, ministro do Planejamento e ministro da Fazenda do governo Castelo Branco, objetivava,

essencialmente[59] a estabilização monetária, já que se considerava que a inflação era o principal obstáculo ao desenvolvimento econômico. Com relação aos investimentos estrangeiros, o governo, dentre outros problemas[60], apontou a incapacidade do país em atrair investimentos a longo prazo, destacando o caráter especulativo da entrada de capital.

Com relação à estabilização monetária, Campos e Bulhões prezavam por medidas econômicas (ditas) gradualistas, o que acabou por resultar em conflito com o FMI, que defendia um "tratamento de choque" para a economia brasileira. O FMI entendia que o enfoque gradual poderia levar à formação de resistências políticas à implementação do plano.[61]

Com relação aos pontos principais do PAEG e que interessam a este trabalho, as seguintes medidas se destacam:

1 - Estabelecimento da correção monetária[62]

Tratava-se de um mecanismo de indexação que buscava estimular a poupança interna, atualizar os ativos empresariais pelo seu valor real, reduzir a protelação de débitos fiscais e criar um mercado voluntário de títulos públicos.[63].

2 – Reforma Financeira e Bancária

O governo buscou ainda a promoção de novos mecanismos de financiamento não-inflacionários, o que exigiu não apenas uma reorganização do sistema financeiro,

[59] Ver também Lei n.º 4.320 - criação do SFH (Sistema Financeiro da Habitação) e do BNH (Banco Nacional da Habitação), política salarial (Circular n.° 10/65) e Lei da Greve. As medidas tomadas pelo governo implicaram em redução da atuação política e social dos trabalhadores, bem como diminuição do valor real dos salários.

60 Exemplos: déficit do setor público e oscilações nas taxas de salários reais.

61 Não houve rompimento com o FMI. No início de 65, acordos diplomáticos proporcionaram a concessão de crédito pelo FMI, empréstimos pelo Banco Mundial para a construção de usinas elétricas e empréstimos do governo norte-americano. A partir de então, o Brasil recuperou parte de sua credibilidade junto aos investidores estrangeiros, mas sob a condição de aceitar as metas quantitativas estritas para a taxa de inflação e para o déficit público fixadas pelo FMI.

62 O primeiro uso da correção monetária foi determinado pela Lei no 4.357/64, que estabelecia a correção dos impostos atrasados e dos ativos fixos e autorizava a criação das Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTNs), novo título do governo, reajustada mensalmente de acordo com a média do índice de preços por atacado. A partir da Lei no 4.728/65, a correção monetária foi estendida para todo o mercado de capitais.

63 Ao permitir a prática de taxas de juros reais, buscava-se estimular a poupança e ampliar a capacidade de financiamento da economia. Entretanto, tais objetivos não foram atingidos. A partir do estabelecimento da correção monetária, os participantes do processo econômico passaram a pensar em como tirar vantagens da diferença entre os créditos ajustados pela inflação e os débitos não corrigidos monetariamente. Além disso, com o tempo, a correção monetária passou a ser percebida como um empecilho à queda da inflação. A inflação atingiu 41% em 1966, contra 46% de 1965. O PAEG previa taxas muito menores (de até 10%), além do possível.

visando a estimular a poupança interna, mas também a adoção de medidas que atraíssem o investimento externo. Para isso foi promovida uma reforma de profundidade no sistema bancário - através da chamada Lei da Reforma Bancária - e regulamentado o mercado de capitais. Essas mudanças deram origem a novos agentes no sistema financeiro e redefiniram o papel a ser desempenhado pelas entidades atuantes no setor.

Além do desenho institucional do Sistema Financeiro (Lei 4.728/65), objetivando tornar mais eficiente a execução da política monetária do governo, a Lei 4.595/64 da Reforma Bancária criou o Conselho Monetário Nacional (CMN), encarregado de fixar diretrizes em matéria monetária, cambial e creditícia, e o Banco Central, executor dessas diretrizes. Os dois órgãos vieram substituir a Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc).

Entretanto, o BACEN passou a exercer funções apenas após abril de 1965.[64]

A partir da Lei 4.595/65, o sistema financeiro brasileiro se internacionalizou de forma rápida. A reforma financeira estabeleceu a especialização financeira em bancos comerciais, bancos de investimento, financeiras e empresas de leasing. Além disso, a Resolução n.° 63 do BACEN autorizou a captação externa de empréstimos em moeda estrangeira por intermédio de um banco brasileiro. Estas mudanças implicaram em uma maior vinculação da política de liberalização dos IDE à conjuntura internacional.

A Lei 4.595/64 procurava criar condições para que a política monetária fosse conduzida de forma independente.[65]

Verifica-se que, em razão do entrelaçamento e subordinação política entre as instituições, o arcabouço institucional criado misturou política fiscal e monetária, o que resultou na impossibilidade concreta de controle social sobre as operações do governo.

3 - Lei n.º 4.728 - Reforma do Mercado de Capitais.[66]

---

[64] Ver Dulles, 1983.

[65] Essa "autonomia" não se confunde com a discussão da autonomia do BACEN. Este permaneceu subordinado à política do CMN. Também, a existência de uma linha direta de financiamento entre Banco do Brasil (BB) e BACEN acaba por transformá-lo em banco de fomento, criando-se um entrelaçamento entre contas monetárias e fiscais, de modo que o Orçamento Fiscal apareceria equilibrado, enquanto todo o rombo se deslocava para o Orçamento Monetário.

66 O quadro institucional existente até então baseava-se no modelo financeiro norte-americano, caracterizado pela especialização das instituições e segmentação do mercado. A partir desta reforma, os bancos comerciais passaram a operar no crédito de curto prazo, com base na captação de depósitos a vista, as financeiras eram os

A reforma do Sistema Financeiro ensejou a criação dos bancos de investimento[67], que deveriam operar no segmento de empréstimos de médio e longo prazos. (Vasconcelos e Garcia, 2000, p. 157) Porém, na prática, essas instituições não alcançaram esse objetivo.

As demais instituições do mercado de capitais - Bolsa de Valores, Corretoras e Distribuidoras - também foram regulamentadas e subordinadas ao BACEM. Para dinamizar o mercado de capitais, foram criados vários tipos de incentivos fiscais.[68]

A reforma incorporava uma política de incentivo à formação de poupança pessoal, estabelecendo vantagens fiscais à compra de ações.[69]

As mudanças implementadas a partir da Lei n.° 4.728 não apenas traduziram uma nova concepção do que significa e a que serve o mercado de capitais, mas também traduziram em uma institucionalização da importância do capital estrangeiro no país.

4 – Reformas na política de comércio exterior

O plano estabelecia o estímulo e a diversificação das exportações através de isenções fiscais[70], modernização do aparato institucional[71], eliminação dos limites quantitativos nas importações (utilizando como forma de controle apenas a política tarifária) e mudança do sistema cambial através do sistema de minidesvalorizações (a partir de 1968) [72].

As quatro reformas acima buscavam criar as condições institucionais necessárias para mobilizar um fluxo expressivo de poupança destinado à capitalização

---

agentes do crédito ao consumidor, através da venda de letras de câmbio e os novos bancos de investimento atendiam ao crédito de médio e longo prazos, através da captação de depósitos a prazo e do repasse de recursos externos.

Ver processo de abertura do capital e condições para a concessão do certificado de capital aberto (CCA) nas Resoluções 16 e 26/66 do BACEN

67 Artigo 29 da Lei n.° 4278/65

68 Ver SNCR (Sistema Nacional de Crédito Rural). Ver Decreto-lei 157/67.

69 Dedução da renda bruta, para cálculo do imposto de renda devido, de montantes variados da aplicação feita e dos dividendos e bonificações em dinheiro recebidos; isenção do imposto de renda na fonte sobre os rendimentos de ações nominativas; alíquota diferenciada do imposto de renda na fonte sobre rendimentos de ações ao portador (25% no caso de sociedade de capital aberto e 40% no caso de sociedade de capital fechado)

70 Ver crédito prêmio de IPI.

71 CACEX e CPA

72 A valorização cambial deveria refletir o diferencial entre a inflação doméstica e a internacional. Esse regime propiciou a redução dos riscos das oscilações imprevistas da taxa de câmbio na captação externa.

empresarial. Questiona-se a real dimensão da poupança familiar no processo de formação de poupança no capitalismo.[73]

Ao mesmo tempo em que se buscava resolver os problemas conjunturais, existia a necessidade de um ajuste profundo no padrão de financiamento. No entender de Goldenstein, o PAEG foi apenas um aprimoramento do padrão de financiamento anterior, pois manteve o Estado como personagem central do crescimento da economia, fosse por recursos próprios, fosse por captação de recursos externos. O Estado não resolveu os problemas de arrecadação, mas favoreceu os grandes grupos e bancos privados (Goldenstein, 1994, p.37-52).

A política de estabilização teve como conseqüência um agravamento da crise econômica, promovendo uma série de liquidações de empresas pequenas e médias, acompanhada pelo alargamento das margens de capacidade ociosa das grandes empresas.

Os setores nacionalistas acusavam a política financeira do PAEG de redundar na compra por empresas estrangeiras, a preços aviltantes, das empresas brasileiras asfixiadas pelas restrições de crédito. Segundo Fiechter (1974), a chamada desnacionalização da economia tornou-se, a partir de 1966, uma alternativa corriqueira para setores industriais que julgavam extremamente insuficientes os mecanismos compensatórios introduzidos pelas autoridades governamentais.

Assim, sob a aparência de neutralidade, as políticas econômicas do governo ensejaram maiores custos sobre as pequenas e médias empresas, incapazes de ter acesso ao crédito racionado, enquanto que as grandes, além de utilizar-se de seu poder de monopólio para sustentar preços, ainda podiam recorrer a empréstimos externos.

Em razão do aumento das taxas de juros reais, verificou-se o aumento do passivo das empresas. Este fato levou a uma grande onda de falências, concordatas, fusões e incorporações.

Portanto, novamente, pode-se afirmar que havia uma relação direta entre as políticas fiscal, monetária e creditícia restritivas, principalmente esta última, e a desaceleração da atividade industrial.

73 Ver o debate entre M. C. Tavares, R. T. Costa e Bulhões Pedreira, reproduzido em Almeida, 1984, p. 33-38).

5 – Reforma Tributária

A Reforma Tributária implementada pelo PAEG baseava-se, principalmente, na introdução da correção monetária, na modificação e criação de novos impostos no sistema tributário[74], na redistribuição das competências tributárias [75], na criação do FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço)[76] e do PIS (Programa de Integração Social).

Além do aumento da arrecadação do Estado, a reforma tributária implicou em uma grande centralização das decisões políticas, subordinando os estados ao governo federal.[77]

O resultado imediato desta política foi um aumento significativo da carga tributária no país e uma diminuição do déficit público.

6 – Reformas na política de investimentos e remessa de lucros

A partir das considerações de uma comissão interministerial formada, entre outros, por Roberto Campos, Gouveia de Bulhões e Mauro Thibau, o governo de Castelo Branco baixou em 23 de dezembro de 1964 um decreto autorizando a participação de capitais privados na exploração do subsolo e dando ao capital estrangeiro o direito de integrar sociedades mineradoras brasileiras. [78]

Permaneceram excluídas nos dispositivos legais as reservas hidráulicas, petrolíferas, carboníferas e de minerais radiativos.

Essa mudança foi objeto de intensa crítica dos parlamentares oposicionistas, dentre os quais Carlos Lacerda. A oposição criticava a participação privada, tanto nacional quanto estrangeira, no setor mineral.

Combatendo o nacionalismo, Roberto Campos entendia que a entrada de

74 Transformaram-se os impostos tipo cascata em impostos tipo valor adicionado. Criou-se o IPI (imposto sobre produtos industrializados), o ICM (imposto sobre circulação de mercadorias) e o ISS (imposto sobre serviços). Isso permitiu uma política de diferenciação de alíquotas e de concessão de isenções e incentivos fiscais à atividades específicas.

75 A união ficou com o IPI, o Imposto de Renda, os Impostos Únicos, os Impostos de Comércio Exterior, o Imposto Territorial Rural (ITR). Os estados ficaram com o ICM e os municípios, com o ISS e o IPTU (imposto sobre propriedade territorial urbana). Além disso, foram criados os fundos de transferência intergovernamentais: o fundo de participação dos estados e dos municípios, que se baseavam em parcelas de arrecadação do IPI, do IR e do ICMS. Hoje, verifica-se que não houve alteração em relação à guerra fiscal.

76 Ver lei n.° 5.107/66

77 Ver críticas à reforma tributária em Skidmore, 1988, p. 75-76.

78 Reavivou-se a polêmica ocorrida durante o governo de Goulart em torno do caso da Hanna Mining Company, proprietária da Mineração Novalimense, em Minas Gerais.

capital estrangeiro no Brasil era um elemento essencial para o desenvolvimento econômico. (Campos, 1969, p.102).

Para garantir a entrada de capital estrangeiro, o governo revogou a Lei nº 4.131/62, vista pelo economista como o principal motivo da diminuição do ingresso de IED no país. Assim, a chamada emenda Celso Brant buscava a exclusão dos seguintes artigos dessa lei:

"Art. 31 - As remessas anuais de lucros para o exterior não poderão exceder de 10% sobre o valor dos investimentos registrados.

Art. 32 - As remessas que ultrapassam o limite estabelecido no artigo anterior serão consideradas retorno do capital e deduzidas do registro correspondente para efeito das futuras remessas de lucros para o exterior.

Parágrafo único - A parcela anual de retorno do capital estrangeiro não poderá exceder de 20% do capital registrado.

Art. 33 - Os lucros excedentes do limite estabelecido no artigo nº 31 desta lei serão registrados à parte, como capital suplementar, e não darão direito a remessas de lucros futuros."

Esses artigos estabeleciam a limitação quantitativa das remessas de lucros e das repatriações e estabeleciam diferenças entre o capital inicial e o capital reinvestido. Para "corrigir" esta situação, foi promulgada a Lei nº 4.390/65, que suprimiu o artigo 33 e eliminou o teto de 10% do capital registrado para remessas de lucros.

Dulles analisa este momento de mudança:

"Em Brasília, Roberto Campos discutia com congressistas a necessidade de liberalizar a lei de remessa de lucros promulgada por Goulart. Apoiado em dados numéricos, ele demonstrou que a legislação vigente custava aos trabalhadores brasileiros 100 mil empregos e que a legislação liberal que vigorara entre 1954 e 1961 não apenas estimulara o ingresso de capitais, mas também dera margem a que a média da remessa anual de lucros fosse inferior à registrada no período precedente, de legislação restritiva. O ministro concluiu dizendo que 'errar é humano, mas persistir no erro é diabólico'." (Dulles,1983. p.52)

A Lei 4.390/65 modificou substancialmente o conteúdo da Lei n. 4.131/62.

Inicialmente, porque revogou as restrições relativas ao retorno do capital e à remessa dos rendimentos oriundos dele, assegurando o direito ilimitado de repatriamento e de remessa dos frutos do capital aqui investido, sistema que vigora até hoje. A remessa de lucros e dividendos era autorizada, porém taxada à alíquota de 25%.

A restrição quantitativa de remessa foi substituída pelo imposto suplementar[79], que passou a ser o principal instrumento de política de controle do capital externo. Este tributo tinha caráter extrafiscal, importando na criação de um ônus crescente às remessas de rendimentos superiores a 12% do capital registrado no triênio anterior. Tal dispositivo, assim, não proibia a remessa, induzindo a manutenção do rendimento no país através do reinvestimento, com incidência apenas do imposto na fonte, ou até mesmo com a dispensa de tal tributo[80]. Proporcionalmente, aumentando o índice imposto sobre a renda, segundo o montante repatriado, o governo procurou limitar o fluxo de capital investido em empresas brasileiras para o exterior.

Novamente, o imposto de renda suplementar era o principal instrumento do Brasil para motivar os investidores estrangeiros a manter os resultados de seus investimentos no Brasil. Em outras palavras, esse imposto era o principal instrumento por meio através do qual o governo procurava desacelerar a distribuição de dividendos a investidores estrangeiros. A razão disto era reter os lucros dos montantes investidos pelo maior período de tempo possível no Brasil. Encorajando o reinvestimento dos lucros, o governo tinha dois objetivos principais: (i) promover o desenvolvimento econômico do Brasil e (ii) garantir um montante constante de reservas de moeda estrangeira.

Também, a Lei n. 4.390/64 aperfeiçoou o conceito de reinvestimento, definindo-o como o decorrente de "rendimentos auferidos por empresas estabelecidas no

[79] Imposto de renda suplementar de até 60% sobre os pagamentos e dividendos acima da média de 12% do capital investido sobre o período anterior de 3 anos. Se tal pagamento não fosse maior do que 15% de tal montante em média, o índice aplicável seria de 40%. Se tal distribuição fosse maior de 15% e menor que 25%, o índice aplicável seria de 50%. No caso de uma distribuição acima de 25% da média (12% do capital investido e reinvestido), o índice aplicável seria de 60%.
O imposto de renda suplementar foi abolido pela lei n.° 8.383/91.

80 Quando ocorria aumento de capital com lucros acumulados e a titular do investimento registrado alienava parte do capital a uma subsidiária no país. Como a apuração do ganho tributável se fazia em moeda estrangeira, era permitido o reinvestimento sem pagamento do IR de fonte. Essa possibilidade ; mas o PN no 2/92, de outubro de 1992, eliminou tal possibilidade.

País e atribuídos a residentes e domiciliados no exterior". [81]

Foi definido o conceito de empresa subsidiária, assim considerada aquela cuja base de participação do capital pertencesse em pelo menos 50% a empresa estrangeira.

Ademais, seu art. 50 facultou a conversão em investimento de empréstimos registrados ou quaisquer outras quantias remissíveis ao exterior, não previsto pela Lei n. 4.131/62.

O Decreto-Lei n.° 37/66, por sua vez, acabou revogando o art. 15 da Lei n. 4.131/62, que dispunha sobre a fraude aduaneira ou cambial que resultasse em sub ou superfaturamento. Esta mudança permitiu às multinacionais instaladas no Brasil a se utilizar do mecanismo dos preços de transferência para distribuir, disfarçadamente, lucros.

Diante dessas alterações, o governo enfrentou forte oposição do empresariado nacional, que buscava a proteção das suas indústrias contra o capital estrangeiro (O Estado de S. Paulo, 25/04/1965).

Diante do exposto, o conjunto de mudanças implementadas no decorrer do governo Castelo Branco implicaram em uma completa remodelação do regime de investimentos vigente até então. Agora, através das reformas específicas da lei 4.390/65 e do arcabouço institucional criado por Campos e bulhões, os investimentos se tornaram um alvo para o desenvolvimento do país, que deveria ser alcançado através da normatização e institucionalização do governo. Ou seja: a liberalização do mercado era qualificada pela intervenção direta do Estado.

Também, o novo regime de investimentos estava ainda mais conectado com a internacionalização do sistema financeiro e com as iniciativas de cooperação técnica e financeira com agências internacionais (FMI, Banco Mundial, BID).

2.3 - Análise das décadas de 70 e 80

A política de incentivos ao capital estrangeiro, conforme o disposto sobre os contornos bem definidos a partir de 1967, permaneceu. O I° PND (Plano Nacional de Desenvolvimento) foi implementado pelo governo militar, através da Lei 5.727/71.

[81] Ver Decreto n.° 55.762/65 – moeda do domicílio do credor

Buscava promover o desenvolvimento econômico nacional através do processo de substituição de importações, aumentando as exportações de produtos industrializados e diminuindo a dependência em relação aos bens de consumo estrangeiros. Para o sucesso desse modelo econômico, imaginou-se necessária a concentração da produção em grandes unidades, principalmente nos setores industriais de dinamismo tecnológico e que necessitavam de economias de escala, através de parcerias entre o capital privado nacional, as empresas estatais e as multinacionais. O plano manteve a orientação do PAEG, considerando o IDE fundamental para o desenvolvimento da economia nacional.

O chamado "milagre brasileiro" é caracterizado neste período – 1967 a 1973 – encerrando-se com a crise internacional do petróleo. Esta época foi caracterizada pelo forte crescimento do financiamento, pelo crescimento da dívida externa e pela entrada de capital estrangeiro atraído pelas condições favoráveis em nível mundial e local, mas, principalmente, pela participação ativa do Estado no processo incentivador do crescimento econômico.

Apesar da ausência de mudança política, Rocha aponta uma mudança na forma de penetração do capital estrangeiro na economia brasileira:

> "Desde o início da década de 70 verifica-se um declínio da importância relativa dos investimentos diretos nos fluxos de capital destinados à economia brasileira. Embora tais investimentos tenham continuado a crescer em termos absolutos, os empréstimos e financiamentos passaram a ser dominantes nos fluxos privados de capital, aparecendo como principal fonte externa de recursos." (Rocha, 1989, p. 28)

Não obstante o I PND observar o mesmo quadro normativo e institucional criado a partir do PAEG com relação ao IDE, em consonância com os dizeres de Tavares, o Brasil experimentou uma série de modificações profundas em seu sistema financeiro, objetivando se adaptar às novas características do "capitalismo financeiro". Deve-se destacar que Tavares, desde o final da década de 60, já compreendia uma nova mudança no modelo de desenvolvimento nacional em face do esgotamento do modelo substitutivo de importações. Para ela, este novo modelo baseia-se, essencialmente, na abertura externa do país, na busca de novos mercados e na integração regional. Diferentemente, outros autores continuam a tratar da "vigência" modelo substitutivo de importações nas décadas

de 60, 70 e 80.

A década de 70, do ponto de vista da conjuntura internacional, acabou por determinar o fim do período brasileiro do "milagre econômico": verificou-se a queda do sistema de Bretton Woods em 1971, caracterizando a década de 70 como um período de "crise dos capitalismos centrais" (Cruz, 2004, p. 05) e altas taxas de inflação nos países industrializados. Além disso, o colapso do sistema culminou com a quadruplicação do preço do barril do petróleo pela OPEP. Os países em desenvolvimento, endividados, perderam o poder de pressão.

A dependência financeira do Brasil, naquele momento, ao capital externo, principalmente via empréstimos, era significativa. Verificou-se uma redução acentuada no fluxo de IDE. Pela primeira vez na história do país, o fluxo de IDE deixou de ser crescente.

A queda no fluxo dos IDE não se explica apenas por conta da redução nos fluxos de entrada, mas também pelo crescimento na repatriação de capital e remessa de lucros.

A manutenção do crescimento econômico alcançado e a proteção diante da eminência da crise dependiam da política do governo, afinal era o Estado o personagem que impulsionava a economia durante toda essa fase. Por isso, para a manutenção do projeto, era preciso que o Estado tivesse formas de financiamento: "Na verdade os problemas financeiros internos e externos eram a barreira principal para a expansão compensatória da demanda pública de investimentos." (Tavares, 1998, p.164).

Não obstante a primeira crise do petróleo de 1973, o governo Geisel (1974-1979), com os ministros Mario Henrique Simonsen no Ministério da Fazenda e João Paulo dos Reis Velloso no Planejamento, lançou o II PND (Plano Nacional Desenvolvimento) em fins de 1974. Este plano adotou explicitamente uma política seletiva de atração do capital estrangeiro, buscando o fortalecimento da empresa privada nacional, bem como um equilíbrio entre empresas privadas nacionais e estrangeiras e estatais. O II PND fez o Brasil retomar o crescimento, porém às custas de maior endividamento e inflação. Este

plano era uma saída política de manutenção do regime militar que já estava em crise.[82]

No entender de Cruz, "a emergência da crise internacional – num momento em que o ciclo expansivo doméstico dava os primeiros sinais de esgotamento – em nada abala a retórica desenvolvimentista do governo brasileiro. Pelo contrário, tratava-se, agora, de responder criativamente à crise aproveitando as oportunidades abertas pela nova conjuntura internacional. Na visão das autoridades governamentais, a economia brasileira – uma ilha de tranqüilidade em meio a um mar revolto – deveria responder a crise através do crescimento acelerado resguardando um relativo controle sobre a inflação e sobre o Balanço de pagamentos".(Cruz, 1984, p. 37).

A partir de 1979, verificou-se uma acentuação do processo especulativo, especialmente em razão da medida tomada de maxidesvalorização cambial, que rompeu com o sistema das minidesvalorizações. O Brasil presenciou uma profunda retração do seu sistema financeiro, direcionando os recursos existentes para a especulação com estoques (principalmente antecipação de importações).

Diante do agravamento da crise, o Brasil buscou se ajustar e garantir superávits através de um processo de ajustamento externo, sob a tutela do FMI. Os resultados não satisfatórios deste processo de ajustamento externo se deram em um contexto de abertura política marcado por questionamentos sobre a condução da política econômica pelo governo.[83]

A década de 1980 surge em um contexto de profunda crise do Estado e atrelada a ela, uma profunda crise da economia. A chamada "década perdida" decorreu de vários fatores internos e externos. (Lacerda, 1999, p. 87-89)

Por um lado, verifica-se a elevação dos juros no mercado internacional. Assim, os empréstimos tomados pelo Brasil, nos anos de taxas baixas de juros, passaram a ser

[82] Em termos políticos, observava-se um questionamento do MDB (Movimento Democrático Brasileiro) à política do regime militar. As diversas insatisfações com o regime se fizeram sentir na derrota eleitoral da ARENA (Aliança Renovadora Nacional - partido governista) nas eleições para o Congresso Nacional. Este foi o momento em que o governo abandonou de vez as tentativas de conter a demanda, e fez a opção pela continuidade do processo de desenvolvimento. Lançou-se o II PND, em fins de 1974, como uma alternativa à dicotomia de ajustamento ou financiamento, colocando-o como uma estratégia de ajuste de longo prazo e simultaneamente de desenvolvimento econômico.

[83] Ver derrota do partido do governo nos principais estados, na eleição para governadores em 1982. Todo este questionamento ganhou força no contexto de mudança de governo em 1984 e no movimento das "Diretas Já".

amortizados com taxas de juros elevadíssimas. O saldo devedor daqueles empréstimos, contraídos com cláusulas de taxas de juros flutuantes, aumentaram consideravelmente e agravaram o endividamento externo nacional.

Do ponto de vista nacional, a presença de um quadro de instabilidade macroeconômica, - a crise da dívida externa e a erosão fiscal-financeira do Estado - e de um ambiente regulatório adverso à entrada de capitais privados na oferta de serviços de infraestrutura levaram os investimentos à estagnação. Praticamente não se falava em interesse em investimento de longo prazo. (Pio, 2002, p. 76)

Podendo ser chamada de "reação forçada" para alterar este quadro de crise, a partir da segunda metade dos anos 80, ocorreu uma generalizada abertura comercial nos países latino-americanos. Entretanto, a abertura comercial do Brasil, se comparada com outros países em desenvolvimento, indica que a economia brasileira era uma das economias ocidentais mais fechadas ao comércio internacional. Até 1988, a política de proteção era realizada através de elevadas alíquotas da "Lei de Tarifas de Alfândega" de 1957, de "licença prévia", "contingenciamento" e da valorização cambial. Assim, a mesma proteção que levou as ETNs a "saltar barreiras tarifárias" no processo de substituição de importações dos anos 1950, levou as ETNs a se "acomodarem" nos anos 1980.

Com relação aos demais países da América Latina, a "reestruturação industrial" do Brasil ocorreu posteriormente, de forma "retardatária". Destaca-se a importância desta passagem: por um lado, a recuperação dos diversos países, desenvolvidos ou não, ensejou no retorno do aumento do fluxo internacional de IDE. Entretanto, este quadro não se aplica ao Brasil: a crise nacional dos anos 80 afastava os investimentos do país. [84]

Para completar a situação, o governo brasileiro, visando estimular as empresas estrangeiras a transformar parte da dívida em capital de risco, permitiu, até 1984, a apropriação integral do deságio, ou seja, a empresa comprava títulos da dívida com desconto no exterior de até 50% e recebia do Banco Central 100% do seu valor de face. Este sistema permitiu ao governo tirar vantagem da conversão via apropriação de parte do desconto (Rocha, 1989, p. 111). Estes esquemas de "conversão de dívida" externa (debt

[84] Ver análise do comportamento das ETNs em Lacerda, 1999 e análise do quadro de "crise do Estado" em Fiori, 1990, p.144.

buybacks) em ações, durante os anos 1980, participaram de forma expressiva dos fluxos de IDE.

A partir de meados da década de 80, o Brasil conheceu inúmeros planos de estabilização[85], com uma duração média de 18 meses cada e uma nítida aceleração inflacionária.

Apesar de nenhum deles ter obtido sucesso no contorno da crise, especialmente a inflacionária, no final da década de 80, o fluxo de IDE voltou, gradualmente, a crescer.

2.3.1 – O Processo Constituinte e a Constituição Federal de 1988

O período da Constituinte caracterizou um momento de transição entre o segundo e o terceiro regime de investimentos internacionais no Brasil. A tensão e os debates ao longo da Contituinte evidenciaram aspectos intervencionistas e liberais que qualificariam o texto Constitucional.

Os anos 80 ficaram marcados pela crise e pelo esgotamento do modelo de desenvolvimento baseado na forte presença do Estado. (Cano, 1989) Com base, inclusive, nessa afirmação, o período que se estendeu entre a formação da Assembléia Nacional Constituinte, eleita em 15 de novembro de 198686, até o advento do governo de Fernando Collor de Mello, caracteriza-se pela transição entre o segundo e o terceiro regimes de investimentos internacionais no Brasil.

Os desafios colocados à Nova República e ao governo Sarney desenhavam um quadro de expectativas situado sob um palco de tensões políticas e econômicas.

Foram vários os elementos que caracterizam este "palco de tensões", dentre eles: a emergência de um novo processo de transição política; as várias iniciativas de se consolidar uma ordem democrática; as críticas às medidas de combate à inflação e à adoção de compromissos internacionais em razão da dívida externa.

[85] Plano Cruzado (fevereiro de 1986) - congelamento de preços, tarifas e câmbio e pela troca de moeda; Plano Cruzado II - reindexação da economia, reajuste de preços públicos e criação de um gatilho salarial; Plano Bresser (junho de 1987) - Combinação da redução do déficit fiscal e restrição creditícia com altas taxas de juros, com elementos de desindexação de preços e congelamentos temporários; Plano Verão (janeiro de 1989) - congelamento de salários e tarifas e reforma monetária.

[86] Início dos trabalhos em 1° de fevereiro de 1987.

Com relação ao primeiro elemento, antes mesmo do governo de Sarney, verificou-se uma reorientação e redemocratização da vida política nacional. A politização da sociedade se fazia presente após o período da história nacional marcado pelo autoritarismo: mobilização social da Campanha das Diretas, em 1984; eleição indireta de Tancredo Neves; da instauração da Nova República, em 1985; os debates ao longo do processo da Constituinte; a campanha presidencial, em 1989;

Neste "palco" político, apresentavam-se o Congresso Nacional, os partidos políticos, a imprensa, as organizações de classe, o empresariado e as mais diversas instituições da sociedade civil.

A ampliação da arena política impôs às forças sociais a necessidade de se organizarem na defesa de seus interesses.[87] (Santos in Jaguaribe, 1985, pp. 224-330)

Igualmente relevante para a compreensão deste palco de tensões, verifica-se a atuação das diferentes frações do empresariado brasileiro em face da crise econômica, da organização dos trabalhadores e do debate da constituinte. A mobilização política dos empresários foi intensa e assumiu diferentes formas: via congressistas, via entidades corporativas e via criação de novas organizações[88] para a defesa de seus interesses (Diniz, Boschi,1979).[89]

Interessante se faz destacar que, para Cruz, "(...) é o aprofundamento da liberalização que induz à mudança no comportamento político do empresariado, não o contrário" (1997. p. 283). Assim, a mobilização do empresariado se consubstanciou quando o processo de liberalização política já havia iniciado.

A Assembléia Nacional Constituinte foi objeto de diversos debates de ordem política, jurídica e institucional. Dentre as diferentes propostas formuladas, destaca-se aquelas baseadas em princípios ideológicos neoliberais. Em síntese, para esse grupo de pressão, a Ordem Econômica e Social deveria assegurar, tão somente, a liberdade de mercado (Leme, 1988 e Maksoud, 1988).

---

[87] Importância crescente do movimento sindical e organizações de cúpula. Ver Cruz, 1997a, p. 350.
[88] Exemplos: Associação Brasileira da Indústria de Base (ABDIB), Associação Nacional de Fabricantes de Veículos Automotores (Anfavea), Associação Brasileira de Bancos Comerciais e Múltiplos (ABBC), Confederação Nacional das Instituições Financeiras (CNF) e Sociedade Rural Brasileira (SRB). Dentre as organizações políticas, destacam-se a União Democrática Ruralista e a União Brasileira de Empresários.
[89] Ver também Dreifuss, 1989.

Diante do exposto, o resultado da Constituinte revelou esta correlação de forças da época e resultou em um texto contraditório, parte liberal, parte intervencionista.

Roberto Campos expõe sua crítica à Constituição de 1988: intervencionista no econômico, utópica no social e híbrida no político (Campos,1999). Além dele, outros vários autores criticaram a nova Constituição.[90]

Ainda que a chamada "burguesia" tenha conseguido triunfos no campo da definição de direitos e regras essenciais para a economia de mercado, o nacionalismo e os princípios estatistas também tiveram vitórias, em especial no que a constitucionalização do tratamento diferenciado do capital estrangeiro.

Entretanto, o projeto neoliberal, assentado nos governos da década de 90, não foi, necessariamente, prejudicado pelo texto constitucional. São vários os motivos que remetem a este pensamento: além do caráter pragmático da Constituição Federal de 1988 e da estipulação de princípios (e não regras), sujeitos à interpretação própria do Direito, muitas das vitórias de cunho intervencionista foram objeto de regulamentação (e modificação) posterior pela legislação ordinária (Grau, 2001).

Deve-se destacar a importância em se compreender os efeitos do tratamento da Ordem Econômica pela nova Carta em face da regulação do investimento direto. Ou seja, a análise da regulação do capital estrangeiro exige a verificação dos princípios e fundamentos que qualificam a Ordem Econômica nacional.

Há divergência entre os juristas sobre a real redução do espaço de atuação do Estado na atividade econômica, haja vista ser o texto constitucional vago, sem definições específicas, sujeito, assim, a diferentes interpretações.

Este trabalho entende que, conforme o artigo 173 da Constituição Federal de 1988, ficou estabelecido que o Estado não exercerá diretamente atividade econômica, exceto quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou em caso de relevante interesse coletivo. Este dispositivo estabelece o afastamento da intervenção do Estado na economia e a conseqüente importância da iniciativa privada.

Diferentemente, no caso da Constituição Federal de 1967, não se objetivava garantir o princípio geral de que o Estado não exerceria diretamente atividade econômica,

[90] Talvez, sob o manto da ideologia liberal, o principal (e mais radical) exemplo seja a de Prado (1994).

mas sim estabeleceria as condições de intervenção no domínio econômico. Ou seja, durante o regime de investimentos da década de 60, a intervenção era a regra e não a exceção.[91]

Não obstante, nos termos do artigo 172, o regime de investimentos está sim sujeito ao domínio do Estado, haja vista tratar-se de interesse nacional[92]. Ocorre que, em continuidade com a interpretação do artigo 173, a expressão "interesse nacional" não deve ser compreendida como manifestação máxima do Princípio da Soberania. Ao mesmo tempo, não pode ser compreendida como forma de "intervenção de incentivo" para o capital estrangeiro, sob uma ótica exclusivamente liberal. Como analisar, portanto, esse dispositivo? Este trabalho entende que o tratamento do capital estrangeiro é reflexo do tratamento da propriedade privada, que, por sua vez, envolve a relação entre Estado e iniciativa privada. Dessa forma, através de uma interpretação sistemática, o artigo 172 deve ser avaliado ao lado do artigo 170 da Constituição Federal.

A princípio, conforme o dispositivo inicial do Título VII (Art. 170) da Carta de 1988, em que se estabelece os fundamentos, as finalidades e os princípios da Ordem Econômica, a soberania nacional encontra-se "acima" dos demais dispositivos, ou seja, trata-se de um parâmetro para o Princípio da Propriedade privada.[93] Paralelamente, enquanto fundamento, verifica-se a livre iniciativa. Dessa forma, a tutela constitucional do investimento estrangeiro está submetida à garantia da soberania nacional.

No entanto, a partir do governo de Collor, a legislação infraconstitucional e as práticas do BACEN remetem a entendimento diverso. A soma entre o texto vago da Constituição Federal e a desorganização normativa causada pelo excesso de Circulares e Portarias resultam em priorização do Princípio da Propriedade Privada.

O Estado Brasileiro se faz presente enquanto ator responsável por esta desorganização normativa, causando uma abertura exacerbada do mercado e uma ausência

91 Vide art. 157, inciso VI, parágrafo 8° da CF/67: "São facultados a intervenção no domínio econômico e o monopólio de determinada indústria ou atividade, mediante lei da União, quando indispensável por motivos de segurança nacional, ou para organizar setor que não possa ser desenvolvido com eficiência no regime de competição e de liberdade de iniciativa, assegurados os direitos e garantias individuais."
92 Art. 172. A lei disciplinará, com base no interesse nacional, os investimentos de capital estrangeiro, incentivará os reinvestimentos e regulará a remessa de lucros.
93 Ver entendimento de Eros Grau.

de controle sobre os riscos e sobre o grau de produtividade de um investimento estrangeiro.[94]

Também, conforme o artigo 174 da Constituição Federal, o Estado permanece detentor das funções de fiscalização, incentivo e planejamento da atividade econômica. Este artigo manifesta resquícios da década de 60, segundo o qual o Estado era o detentor da regulação e do direcionamento de referida atividade.

Verifica-se que os dois regimes de investimento, consolidados na década de 60 e na década de 90, compartilham da mesma visão quanto à necessidade de garantir a participação da iniciativa privada[95] como motor da economia, inclusive através do princípio comum da liberdade de iniciativa[96]. Diferentemente, no que concerne ao papel do Estado na economia, o regime de investimentos da década de 60 estabelecia a intervenção direta deste ator, através de uma arquitetura institucional específica e através de normas precisas. Já na década de 90, o Estado distanciou-se desta arquitetura, alterando e desregulamentando o tratamento dos investimentos.

Conforme exposto anteriormente, apesar da interpretação de cunho "liberal" feita dos dispositivos acima, não se pode deixar de destacar que "venceu" no processo constituinte a constitucionalização do tratamento diferenciado entre empresa de capital nacional e estrangeiro e do tratamento privilegiado da empresa brasileira de capital nacional (artigo 171 da CF/88). Este dispositivo demonstra uma clara limitação de tratamento do investimento estrangeiro que, somado às próprias limitações setoriais já existentes, refletem características intrínsecas do intervencionismo do segundo regime de investimentos.

O terceiro capítulo deste trabalho avaliará a extensão do Princípio do tratamento diferenciado do investimento estrangeiro e os efeitos da revogação do artigo 171 da Constituição Federal pela EC n.° 6/95.

---

[94] Vide confusão de conceitos entre IDE e de portfólio.

[95] Vide art. 163, da CF/67: " Às empresas privadas compete preferencialmente, com o estímulo e apoio do Estado, organizar e explorar as atividades econômicas. § 1º - Somente para suplementar a iniciativa privada, o Estado organizará e explorará diretamente atividade econômica."

[96] Art. 167, inciso I, da CF/67 e art. 170, caput e parágrafo único, da CF/88.

Terceira Parte – O Terceiro Regime de Investimentos Internacionais no Brasil

3.1 – Os governos de Fernando Collor e Itamar Franco

A agenda reformista que se desenvolve no Brasil, após a Constituinte, não tem mais o mesmo significado da anterior. Trata-se da agenda da inserção do país na economia internacional e da defesa das "reformas liberalizantes". Isso passou a demandar a revisão da própria Constituição Federal, bem como novas ordens normativas e institucionais, no seio da legislação infraconstitucional.

Não obstante às limitações contidas no texto constitucional, as iniciativas do governo eleito de Fernando Collor de Mello (1990-1992) inaugura o terceiro regime de investimentos internacionais no Brasil. Através da execução de uma política de expressa abertura comercial e financeira, iniciada com a redução das tarifas de importação e com a eliminação das barreiras não-tarifárias, o volume total de IDE voltou a aumentar. Ficou caracterizado, portanto, um processo exacerbado de liberalização comercial, rompendo com as barreiras alfandegárias de importação e extinguindo os principais incentivos fiscais às exportações. As conseqüências desta abertura comercial e financeira, acompanhadas pela sobrevalorização cambial e alta taxa de juros implicaram, por um lado, em impedimentos para o crescimento econômico nacional e, por outro, aumento do fluxo de IDE.

O documento "Diretrizes Gerais para a Política Industrial e de Comércio Exterior" (PICE), divulgado em junho de 1990, visava aumentar competitividade das empresas brasileiras e contribuir para uma mudança na inserção internacional da economia brasileira. Esta política se baseava na redução progressiva das tarifas de importação, na eliminação de subsídios e incentivos e no fortalecimento dos mecanismos de concorrência.

A PICE alterou, substancialmente, a política industrial vigente até então. Dentre suas principais diretrizes, entendia-se que o protecionismo era um fator relevante de inibição ao incremento de competitividade da indústria brasileira, devendo-se adotar uma política de liberalização da economia brasileira como forma de induzir a

modernização da indústria e a retomada dos investimentos por parte do setor privado.

Assim, a política industrial e comercial sustentou-se nos seguintes pilares: abertura comercial, desregulamentação dos mercados, eliminação das restrições previamente existentes ao capital estrangeiro (inclusive no que diz respeito a contratos de transferência de tecnologia), privatizações, eficiência e competitividade industrial.[97]

Para Bonelli, os pragramas integrantes do PICE nunca passaram, de fato, de uma listagem de objetivos e instrumentos. Nunca ficou claro como o conjunto de propostas seria implementado. (Bonelli, 1997, p. 4)

O autor resume as principais medidas tomadas:

"No que diz respeito às barreiras não-tarifárias[98], as medidas mantinham a sintonia com o espírito da liberalização comercial em curso[99]: a) em março de 1990 foram eliminadas todas as barreiras não-tarifárias sem amparo legal (os bens de informática só sofreram alteração em 1991, com a aprovação pelo Congresso da nova Lei de Informática; as alíquotas deste setor sofreram pequenas modificações no anúncio do cronograma em fevereiro de 1991, mas modificações maiores aconteceram em 1992): b) em agosto de 1990, suspensão (abolição, em fevereiro de 1991) de requisitos mínimos para o financiamento de importações; c) redução de índices de nacionalização nos créditos da Finame/BNDES para bens de capital sob encomenda (de 85% para 70%; em fevereiro de 1991 o índice passaria a 60% pura todos os créditos de instituições oficiais e compras governamentais); d) remoção, em 1990, de boa parcela da legislação e procedimentos administrativos que afetavam a formação de custos (incentivos e subsídios) ou as condições de entrada (mecanismos de proteção) dos bens de informática até então em vigor, e estabelecimento de uma nova política para o setor através da Lei n° 8.248 (23/10/91)." (Bonelli, 1997, p. 3)

---

97 Complementando esta política exposta pelo PICE, novos Planos foram elaborados a fim de conter a inflação. O Plano Collor estabeleceu uma nova reforma monetária ao custo do confisco de todas as aplicações financeiras e um limite aos saques das contas à vista. Apesar da queda da inflação a 3% ao mês, ela volta a subir para 20% em seis meses. Conseqüentemente, o governo adota um novo plano de tabelamento e congelamento (Plano Collor II, de fevereiro de 1991).

98 Ver Kume, 2000.

99 Extinção da lista de produtos com emissão de guias de importação suspensa e de alguns regimes especiais de importação.

O PICE estabelecia a vinculação da política econômica com a política industrial. Assim, grande parte das mudanças legislativas implementadas durante o governo Collor não apenas caracterizaram o novo regime de investimentos da década de 90, mas também implicaram na reorganização industrial do país.

Dentre as reformas, destacam-se a concessão de benefícios fiscais100, o financiamento por entidades oficiais de crédito e a sua possibilidade de compra por órgãos da administração federal direta e indireta101 e a reformulação do processo de averbação de contratos de transferência de tecnologia pelo INPI102.

Além disso, a implementação de um programa de reforma tarifária (1990-1993) reduziu drasticamente as alíquotas aplicadas na importação dos mais diversos produtos, obrigando as empresas nacionais a concorrerem de forma desprotegida em face dos produtos estrangeiros.

Portanto, durante o Governo Collor[103], foram várias as medidas que ensejaram uma redução dos mecanismos de proteção ao mercado interno[104], em especial no setor de informática.

Apesar deste trabalho não se aprofundar no tema, é válido mencionar alguns aspectos do tratamento diferenciado concedido ao setor referido acima.

Anteriormente, este setor estava subordinado aos ditames da Política Nacional de Informática (PNI), implementada a partir do início da década de setenta e consubstanciada em na lei n.° 7.232/84.[105] Nesse momento, buscava-se a constituição de um parque produtor de bens de informática e o desenvolvimento da capacitação nacional

100 A fim de estimular o investimento industrial, foi concedida isenção do IPI, manutenção e utilização de crédito do IPI relativo aos insumos empregados na sua industrialização e depreciação acelerada aos bens de capital novos e seus acessórios, importados ou de fabricação nacional, adquiridos até 31/1/93 - Ver Lei n.° 8.191/91

101 Ver portarias MEFP n.° 363/90 e n.° 126/91

102 Ver Resolução INPI n.° 20/91

[103] Ver Portaria Interministerial no. 346 de julho de 1990. Destaca-se que a maior parte das propostas significativas de alteração das normas em vigor partiram de iniciativas do Poder Executivo, demonstrando assim uma nova orientação da política econômica.

[104] Ver propostas de reforma do Código da Propriedade Industrial, da Lei de Software, da Lei de Informática, da Lei do 2o. Plano Nacional de Informática e Automação (PLANIN), reforma dos atos normativos do INPI que regulavam a transferência de tecnologia e a extinção de praticamente todos incentivos fiscais ao desenvolvimento tecnológico

[105] Ver Secretaria Especial de Informática no Conselho de Segurança Nacional - SEI

nesta área.[106]

Paralelamente, a Lei do Software de 1987 [107] criou um sistema de cadastramento, com o propósito de garantir proteção especial aos programas gerados no País por empresas nacionais, com restrições específicas ao capital estrangeiro.[108]

O artigo 22[109] da lei n.° 7.232/84[110] estabelecia, excepcionalmente, as condições em que se autorizava a abertura ao capital estrangeiro.

Entretanto, a partir da nova Lei de Informática n.° 8.248/91 (regulamentada apenas em 1993), esta reserva de mercado foi "desconstruída". Passou-se a estabelecer concessão de incentivos fiscais (isenção de IPI) para as empresas nacionais ou estrangeiras que se comprometiam a respeitar o PPB (Processo Produtivo Básico)[111]. Tais mudanças alteraram por completo o quadro do mercado de informática no país. Verificou-se a imposição da inserção da indústria nacional no contexto da competitividade internacional. A nova legislação, a Lei 10.176/01, aprovada em 27 de dezembro de 2000 e sancionada em janeiro de 2001, manteve o mesmo espírito da lei anterior.

A alteração de algumas das práticas e restrições vigentes nessa área, limitando a uma lista reduzida de produtos a exigência de anuência prévia para a importação e produção no país de bens de informática[112], significou, sobretudo, o compromisso firme

---

[106] Também, através da divisão do mercado em duas áreas distintas (1- equipamentos de grande porte, no qual as empresas estrangeiras poderiam atuar, e 2- equipamentos de médio e pequeno porte, reservado às empresas nacionais), prezava-se fortalecimento de empresas locais e implicava no estabelecimento de uma verdadeira reserva de mercado.

[107] Lei no.7.646, de 18/12/1987

[108] Mecanismo da reserva do mercado de distribuição em favor de empresas de capital nacional e mecanismo de similaridade, que negava acesso ao mercado a programas de origem estrangeira similares a obras nacionais. Alguns juristas questionavam, na época, a eficácia destes mecanismos.

109 "Art. 22 - no caso de bens e serviços de informática, julgados de relevante interesse para as atividades científicas e produtivas internas e para as quais não haja empresas nacionais capazes de atender às necessidades efetivas do mercado interno,com tecnologia própria ou adquirida no exterior, a produção poderá ser admitida em favor de empresas que não preencham os requisitos do Art. 12, (...)

§ 1º - O Conselho Nacional de Informática e Automação - CONIN - só autorizará aquisição de tecnologia no exterior quando houver reconhecido interesse de mercado, e não existir empresa nacional tecnicamente habilitada para atender à demanda.

[110] Este trabalho não analisará a recepção da lei pela Constituição Federal. O conflito existente em face do artigo 171 da CF não será avaliado neste trabalho.

111 Realizar a montagem dos produtos fabricados pelo menos em kits desmontados e a investir 5% de seu faturamento em atividades de P&D.

[112] Ver Decreto n.° 99.541/90, Lei n.° 8.248/91 e Decreto n.° 574/92

quanto à extinção efetiva do mecanismo de reserva de mercado.[113]

Continuando, com relação ao tratamento do capital estrangeiro, a Lei n.° 8.383/91 revogou a impossibilidade de pagamentos de royalties de patentes e marcas e assistência técnica entre empresas do mesmo grupo econômico, bem como previu a respectiva dedutibilidade dessas remessas. Também, foi extinto o imposto suplementar, inclusive para os investimentos já realizados. Assim, além da atração de novos IDE, esta lei estabeleceu a liberação de remessas sem qualquer tipo de contra-prestação.

A mesma lei, em seu artigo 77, reduziu o imposto de renda retido na fonte sobre remessas de lucros lucros e dividendos de 25% para 15%, modificando o histórico do valor cobrado à título de imposto de renda.

Posteriormente, como se não bastasse, a Lei n.° 9.249/95 revogou a incidência do imposto de renda sobre o envio de lucros e dividendos ao exterior, estabelecendo uma isenção fiscal.[114] Apesar do impacto direto na atração do IDE, desestimulou-se, por outro lado, o reinvestimento do lucro no país, implicando em um prejuízo no crescimento das empresas aqui instaladas e na possibilidade de crescimento econômico efetivo. A isenção fiscal representa, portanto, um retrocesso na regulação do IDE, demonstrando, por parte do governo, um completo desentendimento do assunto e a busca, sem limites, da abertura do mercado[115] .

O Banco Central, através de novas modificações legislativas, acompanhou este pocesso de abertura do mercado[116]. Essas mudanças excessivas na legislação vigente, através de Resoluções e Circulares, indicam dois aspectos essenciais deste período: em primeiro lugar, uma desorganização no aparato regulatório dos investimentos; em segundo lugar, um extrapolamento das competências do BACEN[117], não mais apenas se

[113] Persistiu, porém, o regime relativo à Lei de Software, inclusive o cadastro e as restrições de remessas de royalties entre subsidiária e controladora no exterior.

[114] Não será discutida a razão desta isenção fiscal ou sua vinculação com os dividendos. Ver Instrução Normativa n.° 38/96 e Ato Declaratório n.° 6/97, ambos da Secretaria da Receita Federal.

[115] Os lucros e dividendos dos investimentos diretos estão isentos do pagamento do imposto; em relação ao investimento de portfólio a repatriação é isenta do pagamento do imposto de renda e os ganhos de capital são isentos de toda e qualquer tributação. No caso de renda variável, os lucros e dividendos são taxados à alíquoia de 10% e no caso das aplicações de renda fixa, 15%.

[116] Nos períodos anteriores, o BACEN costumava denegar a remissibilidade da parcela do lucro das empresas de capital estrangeiro, consistente de ganho de caráter não operacional financeiro – Ver Comunicado FIRCE 85/81. Esta regra foi alterada a partir de janeiro de 1992. Também, o regime cambial foi consolidado em 1992 pelo Banco Central - ver Carta Circular no. 2.198/91, 2.161/91, 2.165/91, 2.313/92 e 2.282/92

117 Ver Medida Provisória n.° 1182/95 e Lei n.° 9447 de 15/03/97

concentrando no controle do capital estrangeiro, mas sim também no controle societário e na "burocracia" empresarial.[118]

Em março de 1990, foi criado o segmento de câmbio livre, caracterizando o processo da liberalização cambial brasileira. O segmento de câmbio comercial foi utilizado para a balança comercial, conversão de moeda nacional para remessa e conversão de investimentos e de empréstimos no exterior. Com isso, as condições de acesso ao mercado cambial foram expandidas.

Em maio de 1991, foi autorizada a entrada direta de investidores institucionais estrangeiros no mercado acionário doméstico, livre de restrições, através do mercado de câmbio comercial. Outro mecanismo que manifestou uma maior liberdade cambial se encontra na permissão de operações com moeda nacional por parte dos não-residentes. A Carta Circular nº 5 do Banco Central do Brasil (Bacen), de 27/02/1969, já permitia a existência das contas de não-residentes (chamadas contas CC-5). Entretanto, a Resolução nº 1946, de 29/07/1992, e a Carta Circular nº 2242, de 07/10/1992, ampliaram sua abrangência, ao incluir as instituições financeiras em seu escopo, desobrigando-as de autorização para movimentar suas contas. Já no início de 1992, o Banco Central havia permitido a livre conversibilidade dos depósitos denominados em moeda nacional em contas de instituições financeiras não-residentes, potencializando ainda mais os mecanismos próprios do segmento de câmbio flutuante. Esta reforma ampliou a liberdade na movimentação de capital e elevou o grau de conversibilidade cambial no país.

As contas CC-5 deram acesso ao mercado financeiro brasileiro mediante as contas de não-residentes do mercado de câmbio flutuante, e não estavam sujeitas a restrições de tipo de aplicação, constituindo-se assim no principal canal de entrada de *hot money*. Para Freitas, se, por um lado, possuíam maior risco cambial, apresentaram, por outro, grande rentabilidade no diferencial das taxas de juros domésticas, em relação às internacionais (Freitas, 1999).

O processo de liberalização financeira[119] também contou com a expansão do leque de instrumentos financeiros, facilitando a entrada de capital estrangeiro no país.

---

[119] Sobre investimentos de portfólio, ver Prates, 1997.

Dentre eles, pode-se citar a Resolução n.° 1743/90, que permitiu a emissão de *commercial papers* por empresas brasileiras e as Resoluções n.° 1809 (substituída pela 2770/2000), 1834 e 1848, todas de 1991, que autorizaram a emissão de outros instrumentos de dívida no mercado financeiro internacional (Certificados de Depósito, Export Securities, e títulos – ADRs – e debêntures conversíveis em ações).

A Resolução n.° 1847/91 isentou do imposto de renda os juros e os demais custos associados à colocação de papéis no exterior para transações com um prazo superior a 2 anos. Em 1992, a Resolução n.° 1972 regulamentou os investimentos estrangeiros no país através dos certificados representativos de ações e outros valores mobiliários de empresas emitidos e negociados nos EUA (ADR's) e outros mercados (GDR's)[120].

Concluídas todas estas alterações na estrutura do tratamento do capital estrangeiro, o governo tratou de amenizar a situação através da edição de normas em defesa da concorrência121. Apesar da importância da defesa da concorrência, referida iniciativa não logrou sucesso prático. No mesmo sentido, posteriormente, a Lei n. 9.019/95 e o Decreto n. 1.602/95 foram editadas a fim de regulamentar a questão da investigação do dumping. Complementando, conforme já indicado, uma mudança essencial da nova política econômica do governo foi a implementação de um Programa de Privatização, administrado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social [122]. Com relação a este processo, Caldas (1996) afirma que o governo trabalhou com as seguintes premissas: o Estado controlava e regulamentava em demasia a economia brasileira, e seria necessário dar mais espaço para os agentes econômicos privados: o estado brasileiro não tinha mais espaço para os agentes econômicos privados; o estado brasileiro não tinha recursos para fazer investimentos pesados nos anos 90. A privatização seria o instrumento mais eficaz para alcançar vários objetivos: atrair maiores investimentos estrangeiros para o Brasil, enxugar o Estado e aumentar a concorrência.

Diante de denúncias de corrupção, Collor teve seu impedimento decretado em outubro de 1992. O espaço político dominante foi ocupado por uma composição de cunho

[120] Esta modalidade de investimento de portfolio também é conhecida como Regulamento Anexo V à Resolução 1289 de 20/03/1987.
[121] Ver Lei n.° 8 158/91 e Decreto n.° 36/91
[122] Vide Lei n.° 8.031 de 12/04/90 e do Dec. 1.204 DE 29/07/1994.

neoliberal, articulada em torno do governo de Itamar Franco. Apesar da crise política e econômica que assolava o Brasil neste momento da sua história, as reformas liberais permaneceram - e se intensificaram - na pauta da política econômica dos demais governantes.

Esta concepção "neoliberal", bandeira levantada pelo governo brasileiro e demostrada através de suas ações no plano econômico, garantiu continuidade à relação Estado e mercado e permitiu um aperfeiçoamento deste novo regime de investimentos durante o governo Itamar Franco (outubro de 1992 a dezembro de 1994).

Este novo governo não foi responsável por inovar na política de investimentos, mas sim por aperfeiçoar certos pilares da política industrial, bem como estabelecer as bases para a implementação do Plano Real.

Em 1994, a política comercial sofreu algumas modificações, no sentido de aprofundar o processo de abertura comercial[123]. Foram reduzidas novamente as alíquotas de importação, em alguns casos para zero ou 2%, sobretudo para bens de consumo com peso significativo nos índices de preço. Adicionalmente, foi antecipada para setembro de 1994 a entrada em vigor da TEC[124].

Também, com o propósito de atrair empresas - e capital - estrangeiras, o governo abandonou a obrigatoriedade de contratar exclusivamente empresas nacionais de engenharia em seus processos licitatórios. Interessa lembrar que a Lei de Licitações n.° 8.666/93 tem como um dos seus objetivos garantir abertura do mercado e acesso facilitado ao IDE.[125]

Além disso, em 1993, foi parcialmente implementado o Plano Diretor para o Mercado de Capitais, criado em 1993. Esse plano modificou a lei das Sociedades Anônimas (S.A.) e criou novos mecanismos e fundos (para investimento em títulos com

[123] Kume (1996) chegou a afirmar que o ápice da liberalização das importações poderia ser identificado em setembro de 1994, por conta de (i) forte sobrevalorização cambial, (ii) antecipação em três meses da TEC (Tarifa Externa Comum) do Mercosul, e (iii) reduções tarifárias efetuadas para pressionar preços internos.

[124] Em março de 1991 foi assinado o Tratado de Assunção, que deu origem ao Mercosul. Estava programada para janeiro de 1995 a vigência de uma Tarifa Externa Comum de 20% e uma tarifa modal de 14%. Estabeleceu-se também uma *lista de exceções* por país, a ser extinguida em 2006.

[125] A nova legislação sobre parcerias público-privadas (PPPs), que até então têm sido limitadas predominantemente às operações de leasing e concessões, complementará o atual marco legal para as licitações públicas, contribuindo, assim, para encorajar os IDE, particularmente em infra-estrutura.

correção cambial, por exemplo) com o intuito de flexibilizar a captação de poupança interna e externa.[126]

A partir de 1993, o governo alterou alguns parâmetros da abertura financeira. As variáveis de controle utilizadas foram tanto a taxação (IOF e imposto de renda) e a regulação da diversificação das aplicações. O governo implementou algumas medidas ora restringindo o fluxo líquido de capital externo, ora incentivando a entrada e saída dos recursos. O próprio discurso oficial apontava o crescimento da dívida pública e as limitações sobre a política macroeconômica, bem como as razões para a necessidade dos ajustes no grau de abertura.

Também, a promulgação da Lei n.° 8.661/93 permitiu o restabelecimento[127] de incentivos para estimular a capacitação tecnológica da indústria e da agropecuária.

Em defesa da competição, foi promulgada a Lei n.° 8.884/94[128] e as Medidas Provisórias n.° 616 e 655, alterando a legislação antidumping[129].

No plano econômico, foi implantado o Plano Real. Dividido em três fases, este consistiu em medidas de ajuste fiscal (entre dezembro de 1993 e fevereiro de 1994), de controle de preços (entre março a junho de 1994) e de política monetária (em julho de 1994).130

3.2 – O governo de Fernando Henrique Cardoso

Nas eleições de 1994, foi eleito para Presidente da República o candidato governista da aliança PSDB-PFL, Fernando Henrique Cardoso. Desde 1993, a economia brasileira demonstrava sinais de recuperação, após a profunda recessão do período Collor: de certo modo, o Plano Real sustentou-se em uma arquitetura macroeconômica que

[126] Ver críticas a nova lei das S.A..
[127] Incentivos já previstos na Nova Política Industrial do Governo Sarney, divulgada em 1988.
[128] Apesar do CADE (Conselho Administrativo para a Defesa da Economia) existir desde 1962 (Lei 4137/62), foi somente através da Lei 8884/94 que se transformou em órgão independente, podendo assim fazer cumprir os dispositivos da Lei Antitruste.
[129] Segue orientação da Rodada do Uruguai. Ver regulamentação feita pela Lei nº 9.019/95.
130 Dentre as medidas destacam-se o corte das despesas públicas e o aumento dos impostos; a adoção da Unidade Real de Valor (URV), que, vinculada à taxa de câmbio, passou a lastrear todos os preços privados e públicos da economia (salários, aluguéis, contratos de longo prazo e aplicações financeiras); e a transformação da URV em uma nova moeda, o Real

aproveitava as facilidades da conjuntura financeira internacional (Filgueiras, 2000, p. 64).

A liberalização do mercado se soma à valorização cambial e ao aquecimento da economia propiciado pela estabilização. Trata-se de um período relativamente longo, desde o Plano Real até a ruptura da política cambial em 1999. Este período é marcado por uma série de rupturas, como a crise mexicana de 1995, a asiática em 1997 e a crise russa em 1998.131

Alguns elementos permitem qualificar este período como uma fase única: em primeiro lugar, a valorização cambial que potencializou a abertura comercial; em segundo lugar, o comportamento "decrescente" da balança comercial - o rápido crescimento das importações e a evolução lenta das exportações.

Com o Plano Real, mais que o combate à inflação e estabilização da economia, "o objetivo parecia muito mais amplo: estávamos diante de um projeto de desenvolvimento liberal que supõe a convergência relativamente rápida das estruturas produtivas e da produtividade da economia brasileira na direção dos padrões competitivos e modernos das economias avançadas" (Belluzzo, 2002, p.373).

Entretanto, neste momento, a conjuntura interna e as alterações na política econômica estiveram absolutamente vinculadas com as tendências da economia internacional. Esta excessiva vinculação da política econômica nacional às metas do Consenso de Washington e às diretrizes dos organismos internacionais implicaram em um aumento significativo da vulnerabilidade do país às crises externas e internas.

Após, 1994, o controle inflacionário durante o governo de FHC viabilizou-se, inclusive, graças à retomada da liquidez no mercado financeiro internacional e à possibilidade de financiamento do balanço de pagamentos sem a obrigatoriedade de manter o valor da taxa de câmbio real e gerar expressivos saldos comerciais.

As reformas liberalizantes aprofundadas durante os dois mandatos de FHC garantiram a atração do capital estrangeiro de uma forma geral, porém nem sempre sob a forma de investimento direto de caráter produtivo.

As privatizações, a abertura do mercado bancário, o favorecimento às fusões e incorporações de empresas com ações depreciadas, os títulos de empresas financeiras e

[131] As crises serão analisadas no capítulo sobre política externa.

não financeiras com acesso ao mercado internacional, bem como os ganhos em bolsa de valores, constituíram-se em instrumentos de atração do capital externo.

Os dois mandatos de FHC caracterizaram-se pela implementação das então chamadas "reformas liberalizantes", ou seja, abertura comercial e cambial, liberalização financeira, liberalização do regime de investimentos e privatizações.

Referidas reformas, alinhadas com as propostas das instituições multilaterais sediadas em

Washington (FMI e Banco Mundial) e pelo Departamento do Tesouro dos Estados Unidos, visavam, em linhas gerais, reduzir e delimitar o papel do Estado e aumentar o grau de concorrência (comercial e financeira), com menor proteção política e maior abertura externa. [132]

O processo (aprofundado) de abertura comercial deste período confundia-se com política de comércio exterior, haja vista basear-se, principalmente, na eliminação de cotas e vedações (produtos com importação – ou exportação – proibidas), na utilização da tarifa aduaneira como mecanismo de proteção do mercado, na redução das alíquotas nominais e da dispersão tarifária e na redução continuada da tarifa média.133 Além disso, buscava-se a redução das barreiras não tarifárias.

Como dito, dentre os principais efeitos decorrentes do Plano Real, verificou-se o aumento expressivo das importações, ensejando desde um desequilíbrio na balança de pagamentos do país e aumento do déficit comercial, até a falência de empresas nacionais diante da incapacidade do Estado garantir a concorrência com os produtos estrangeiros.[134]

A política econômica adotada no Plano Real provocou o direcionamento da demanda ao mercado externo e foi determinante na ampliação do déficit comercial. Na retórica oficial, o acesso ao mercado externo permitiria conter a pressão de demanda e o aumento de preços, ao passo que o déficit em transações correntes garantiria a poupança necessária para a alavancagem dos investimentos internos.

---

[132] No capítulo Política Externa, o trabalho avaliará a extensão das diretrizes do Consenso de Whashington, "implementadas" ao longo da década de 90.

133 Em 1995, as tarifas sobre material de transporte foram elevadas como parte do programa de fomento à inversão na indústria automobilística.

[134] Este trabalho entende que não foi possível garantir, neste período, a efetividade da concorrência, inclusive sob o aspecto institucional.

O crescimento acelerado do déficit externo não alterou a busca de investimentos estrangeiros. A disponibilidade internacional de recursos à época e a rentabilidade assegurada ao capital externo garantiram o financiamento – artificial - da balanço de pagamentos.[135]

A abertura comercial forçou as empresas a realizar penosas "reestruturações" administrativas e a incorporar ganhos de produtividade materializados, sobretudo, em bens de capital e insumos importados. Paralelamente, este mesmo processo de reestruturação também se realizava através da entrada de novos IDE, fusões e aquisições (Sarti e Laplane, 2002).

Enquanto que as poucas empresas sobreviventes tornavam-se cada vez mais competitivas, a economia ficava mais vulnerável a choques externos e dependente do alto nível de importações. (Bielchowsky, 1993; Miranda, 2001).

A política de abertura comercial e o câmbio sobrevalorizado[136] contribuíram para um ciclo de falências, fusões e aquisições nas empresas brasileiras[137]. Gonçalves (1999) aponta a ocorrência da desnacionalização da economia brasileira.

Entretanto, mais uma vez, o boom de aquisições e fusões não significou necessariamente acréscimo na capacidade produtiva do país, ou seja, não implicou em investimento de caráter produtivo. Este movimento de fusões e aquisições reporta à tendência de oligopolização do mercado e não ao incremento da potencialidade benéfica do IDE.

Nesse momento da história nacional, muitos autores afirmam ter havido a chamada "desregulamentação" da economia. [138] Em trecho anterior, foi transcrito parte do pensamento de Delmas-Marty, argumentando que "desregulamentação não é o inverso da regulamentação, mas um reemprego das normas segundo outros dispositivos, mais opacos e mais complexos" (2003, p. 73).

Caminhando nesse sentido, a desregulamentação não significa "menos" direito,

[135] Este quadro alterou-se a partir da crise de 1999.
136 Ver política do BACEN de apreciação nominal da taxa de câmbio em Franco, 1995 e Bacha, 1997 e sua utilização enquanto recurso de controle dos preços domésticos.
137 Ver incentivos para os processos de fusão, incorporação e transferência de controle acionário de instituições financeiras (Resolução 2.212 de 16/11/95).
[138] Baumann, 2004, Gonçalves, 1999, Chesnais, 1996, Laplane, 2002, Santos, 1995

mas apenas outro tipo de regulação. No caso brasileiro, o excesso de mudanças legislativas que objetivavam assegurar a abertura financeira do mercado, bem como a flexibilização da regulação dos investimentos estrangeiros, remete à compreensão de "desregulamentação" não como ausência de regulamentação, mas sim como um excesso proposital e responsável pela desorganização completa do tratamento normativo do tema.

Esclarecido este aspecto, o trabalho avalia agora a questão da taxa de juros elevada e, em seguida, analisa algumas mudanças legislativas.

O sucesso do programa de estabilização do Plano Real foi relacionado à adoção de uma política de juros reais elevados. [139]A grande liquidez internacional possibilitou que o país acumulasse reservas de aproximadamente U$ 40 bilhões, permitindo a valorização do real e ainda facilitando o processo de importações que, além de suprir a demanda interna de produtos, evitava o aumento dos preços internos.[140]

Também, o aumento do déficit externo após 1994 criou a obrigação do Estado de manter as contas públicas em condições de transferir renda aos capitais responsáveis pelo seu financiamento, através da colocação de títulos da dívida pública com juros reais elevados e proteção diante da incerteza do câmbio.

A política de juros elevados buscava resolver dois problemas: garantir a oferta de um diferencial de rentabilidade tendo em vista o risco país e reduzir o nível de atividade econômica para compatibilizar a absorção interna e a crescente demanda no mercado externo – impulsionada pelo câmbio valorizado e pelos fatores de ordem institucional – com a disponibilidade de financiamento externo.[141]

As crises externas agravavam a situação, forçando o governo a elevar a taxa de juros para garantir o financiamento externo e a estabilização da sua própria economia.

Por um lado, sabe-se que a entrada de IDE no país não representou, em sua maioria, aumento de investimento de caráter produtivo. Por outro, verifica-se que as elevadas taxas de juros representavam generosas taxas de rentabilidade para o especulador estrangeiro, atraindo, de forma demasiada, investimento de portfólio. A soma desta

[139] O aumento do depósito compulsório junto ao BACEN não era medida suficiente para garantir o controle sobre o capital especulativo ou mesmo para tentar diminuir a liquidez da economia.
[140] Ver Carneiro, 2002.
[141] Ver também recurso ao hedge.

situação com a desordem normativa, atribuída especialmente às iniciativas do BACEN, implicaram em um completo descontrole sobre a entrada de investimento de portfólio, prejudicando qualquer crescimento sustentável do investimento direto produtivo no país. (Filgueiras, 2000, p. 98). Assim, verifica-se um problema de natureza cíclica.

Continuando, são várias as medidas de liberalização financeira impostas pelo governo de FHC. Abaixo, destacam-se algumas delas, caracterizando maiores oportunidades para o capital estrangeiro e flexibilização do controle do Estado sobre tais fluxos.

O acesso dos investidores estrangeiros ao mercado de capital brasileiro costumava ser regulado pelo Conselho Monetário Nacional através de Resolução n.° 1287/87. Tal resolução basicamente estabelecia quatro tipos de investimento, cada um dos quais correspondente a um anexo da resolução. O anexo I estabelecia o investimento estrangeiro por meio de sociedades de investimento; o Anexo II regia o investimento estrangeiro por meio de fundos mútuos; o Anexo III abordava o investimento estrangeiro por meio de "carteira gerenciada",[142]; e o Anexo IV lidava com os investimentos estrangeiros por meio de "investidores institucionais estrangeiros"[143].

A amplitude do conceito de investidores deste último anexo tornava-o o mais utilizado, principalmente sob o regime de investimento de portfólio.

A extinção dos investimentos previstos no anexo I e II através da Resolução n.° 2689/00 do Conselho Monetário Nacional e da Circular n.° 2963/00 do BACEN implicaram na efetiva desregulamentação do regime de investimentos, permanecendo em vigor apenas os investimentos diferenciados do Anexo III e os investimentos do Anexo IV, caracterizado pela sua amplitude e correspondente descontrole estatal.

Na prática, com a nova regulamentação, o capital externo de portfólio não precisa mais declarar o tipo de aplicação que pretende fazer. Com isso, os investidores podem transferir seus recursos no país de uma aplicação para outra, sem restrição.

Essas medidas regulatórias constituem um ótimo exemplo de facilitação da

142 Montante inicial é de US$100 milhões

143 Ver Instrução 169/92 do Conselho Monetário Nacional: são os bancos comerciais, empresa de investimento, associações de poupança e crédito, tutores mundiais e instituições semelhantes; fundos de pensão; organizações sem fins lucrativos; ou qualquer outra entidade cujo objetivo é investir nos mercados financeiro e de capital.

entrada de investimentos estrangeiros, sem qualquer vinculação específica à produtividade do IDE, garantindo a liberalização do sistema financeiro nacional.

Também, conforme já criticado em momento anterior, o estabelecimento da isenção de Imposto de Renda incidente na fonte sobre remessas de lucros e dividendos ao exterior através da Lei n.° 9.249/95 tratou de confirmar a abertura financeira construída ao longo dos anos 90.

Além disso, o capital estrangeiro registrado no Banco Central do Brasil poderá ser a qualquer tempo repatriado a seu país de origem, dispensando-se para tanto qualquer espécie de autorização prévia. Apenas os retornos de capital em montante superior àquele registrado serão considerados ganhos de capital em benefício do investidor estrangeiro, estando assim sujeitos à retenção de imposto na fonte à alíquota de 15%.[144]

Com relação aos valores mobiliários, o governo inaugurou um período de questionamentos sobre sua definição, situação esta que possibilita uma ampliação da margem de interpretação e prejudica o controle do capital estrangeiro. Anteriormente, em conformidade com a Lei n.° 6835/76, o conceito de valor mobiliário era restrito, ou seja, poderia ser resumido como valores mobiliários emitidos pelas sociedades.

Este conceito tornou-se muito mais abrangente com o advento da Medida Provisória n.° 1637/98 e com Lei n.° 10198/01. Agora, trata-se de um valor mobiliário[145] "quando oferecido ao público, os certificados ou acordos de investimento coletivo que criam um direito de compartilhamento de lucros, parceria ou compensação, incluindo aqueles que resultam da provisão de serviços, cujo rendimento provém de esforços de empresários ou de terceiro."

Hoje, qualquer instrumento ou contrato de investimento oferecido ao público pode também ser visto como valor mobiliário.

Com relação à desnacionalização do Sistema Financeiro Nacional (SFN), o governo, aproveitando-se de uma "brecha legal" decorrente do artigo 192 da Constituição Federal, considerou ser de "interesse do governo brasileiro" o aumento da participação

144 No caso específico de repatriamento de capital, deve-se observar que o BACEN costuma examinar o patrimônio líquido da empresa envolvida, tomando por base seu balanço patrimonial. Se o patrimônio líquido for negativo, o Banco Central do Brasil pode considerar ter havido uma diluição do investimento, negando assim autorização para repatriamentos em montante proporcional ao do resultado negativo apurado.

145 Artigo 1° da Lei n.° 10198/01

estrangeira no SFN. Assim, a partir de agosto de 1995, foram lançados inúmeros decretos presidenciais reconhecendo "tal interesse". Com a Resolução n.° 2815 do Conselho Monetário Nacional, que revogou o artigo 17 do Anexo III à Resolução 2099/94, o Bacen flexibilizou, a partir de janeiro de 2001, a interpretação do referido dispositivo constitucional, possibilitando a instituições nacionais com participação ou controle estrangeiros a instalação de novas agências, sem necessidade de autorização por decreto presidencial.

Em 16/03/1995, a Resolução n.° 2148 possibilitou a captação de recursos externos pelos bancos para repasses a pessoas físicas e jurídicas para financiamento de custeio, investimento e comercialização da produção agropecuária. Também, a Resolução n.° 2170 de 30/06/1996 facilitou a captação dos bancos para repasse a pessoa física ou jurídica para financiamento imobiliário. Finalmente, a Resolução n.° 2312 de 05/09/1996 fez o mesmo para repasses a empresas exportadoras.

Em 1995, como componente do processo de liberalização financeira, foram criados os Fundos de Investimento Financeiro (FIF's)[146], regulamentados pelo BACEN, e introduzidas normas que garantiam a flexibilização na composição das suas carteiras.

Já os fundos regulamentados pela CVM, atualmente denominados Fundos de Investimentos em Títulos e Valores Mobiliários, foram simplificados nas regras de diversificação de risco e de composição de carteira. Não existe limite para investimentos representados por ações, valores imobiliários e derivativos, mas as operações de renda fixa, em geral, estão limitadas a 49% do patrimônio total[147].

A liberalização específica do regime de investimentos foi feita, essencialmente, através das reformas constitucionais, adiante verificadas. Adicionalmente, possibilitava-se o acesso às linhas de crédito do BNDES às empresas de capital estrangeiro. Especialmente através dos processos de privatização[148], exacerbadamente incentivados e concretizados durante o governo de FHC, o país esteve diante da maior entrada de IDE.

Este movimento, acompanhado pela legislação infraconstitucional, em que se

[146] Principalmente Fundos de Renda Fixa

[147] Uma análise completa do novo perfil do Sistema Financeiro Nacional nos anos 90 e o maior crescimento da indústria de fundos, em relação ao crédito bancário, pode ser encontrada em Andima (2001).

[148] A regra geral vigente no processo de privatização das empresas estatais é de livre acesso do investimento estrangeiro, salvo restrição legal ou constitucional. Ver artigo 39 do Decreto 1.204 de 29/07/1994.

destaca a regulamentação do artigo 39 da Lei n. 4.131/62 pelo Decreto n.° 2.233/97, que estabeleceu quais seriam as atividades econômicas consideradas de "alto interesse nacional", passíveis de receber financiamentos estrangeiros, garantiu a abertura de "novos e velhos" setores da economia nacional ao capital estrangeiro.

Nos anos 90, o BNDES passou por profundas mudanças, associadas à emergência de uma "nova estratégia de desenvolvimento". A redefinição do seu papel começou ao se tornar a instituição gestora do Plano Nacional de Desestatização (PND)[149]; esta instituição, além de coordenar parte das diretrizes da política econômica nacional, também atuava como um verdadeiro banco, seja como agente financeiro dos programas de desestatização, seja como instituição que financiava projetos e investimentos bastante distintos.

O PND buscava "promover a reordenação da posição do Estado na Economia, transferindo para a iniciativa privada as atividades econômicas que não necessitam ser explorada pelo setor público e permitindo a concentração de esforços da administração pública nas áreas onde sua presença é insubstituível. Busca ainda contribuir para a redução da dívida pública federal e para o saneamento do setor público, através da utilização dos recursos das empresas na amortização dessas dívidas, ou mediante sua utilização como moedas no processo de privatização" (BNDES, 1992, p. 42).

Este trabalho não objetiva discutir o mérito do processo de privatizações, mas tão apenas destacá-lo enquanto causa decisiva para o aumento dos IDE. Para Barros e Goldenstein, "as privatizações, além de contribuírem para o processo de aumento geral da eficiência da economia, sinalizam novas possibilidades de investimento e atraem capitais, tanto estrangeiros como diferentes capitais nacionais, que até há pouco limitavam-se a girar na órbita especulativa. Tem início a partir daí um enorme conjunto de novos arranjos financeiros idealizados para permitir a participação conjunta de diferentes grupos de

149 O Programa Nacional de Desestatização foi criado pela Medida Provisória nº 155/90, convertida na Lei nº 8031/90, regulamentada pelo Decreto nº 99.464/90. No PND, o BNDES era designado como gestor do Fundo Nacional de Desestatização (FND), com a função de dar suporte técnico, administrativo, financeiro e material ao programa.

capitais na miríade de novas oportunidades de investimento que começam a surgir". (1997, p.29)

Apesar da linha de pensamento exposta na obra de Barros e Goldenstein não ser adotada por este trabalho, deve-se destacar um fato: a potencialidade produtiva da entrada destes IDE em razão da privatização de setores da economia nacional. Mais uma vez, verifica-se que as medidas de tomada de decisão do Estado que estabeleciam os motivos e os interesses na concretização das operações de privatização almejavam, dentre outros resultados, o incremento da produtividade e do desenvolvimento nacional. O IDE decorrente destes processos detinha, na época, alto grau de potencialidade produtiva, devendo-se observar os seguintes resultados: efetiva transferência de tecnologia e know-how, investimentos em P&D, aumento da competitividade e reinvestimentos. Entretanto, não foram estes os resultados verificados. O caráter produtivo destes IDE converteram-se em estratégias empresariais de oligopolização e controle da concorrência do setor produtivo, bem como novos processos de fusões e aquisições e elaboração de novas formas de contratos de outsourcing.[150]

O boom da entrada no país de IDE se deu no ano de 1998, período recorde de privatizações. O saldo médio anual do IED no Brasil foi de US$ 600 milhões entre 1990 e 1993, e aumentou para US$ 1,9 bilhão em 1994, US$ 3 bilhões em 1995, US$ 7,7 bilhões em 1996, US$ 15,3 bilhões em 1997 e praticamente US$ 20 bilhões em 1998. (Magalhães, 1999).

Paralelamente, verificou-se, de forma crescente, uma flexibilização dos critérios e normas operacionais do BNDES, permitindo assim o financiamento de novos setores comerciais, para novos agentes públicos e privados. Também, a partir do advento da EC n.° 6/95, não mais se questionava a legitimidade do financiamento em face da discussão sobre a "nacionalidade" da empresa requerente.[151] Portanto, ao lado do ingresso de IDE, a ampliação das linhas de crédito do BNDES consolidavam a entrada de capital estrangeiros no Brasil.

Dentro de um enfoque mais crítico, englobando também o aspecto institucional,

150 Ver problemática da importação de mão de obra estrangeira, dificuldades na área de assistência técnica e transferência de know-how.
151 Ver linhas de crédito para empresas automobilísticas

destaca-se o pensamento de Baumann:

"A desnacionalização da economia é um fenômeno ainda mais relevante quando se levam em conta dois novos efeitos surgidos no âmbito de processos específicos, que não têm sido mencionados ou destacados no debate atual. O primeiro pode ser chamado de "efeito multiplicador da vulnerabilidade externa", e o segundo de "efeito fragilidade institucional".(Baumann, 2004, p. 253)

O processo de liberalização financeira foi caracterizado por outras medidas, igualmente importantes para a caracterização do marco regulatório deste novo regime de investimentos.

Ainda em meados de 1993, foi aumentado o limite das posições compradas dos bancos – sem necessidade de depósito no Bacen – de US$ 2 milhões para US$ 10 milhões. Essa medida implicou o aumento da conversibilidade da moeda e, portanto, do grau de abertura financeira.

3.2.1 – A consolidação do Terceiro regime de investimentos a partir da Reforma Constitucional

Conforme afirmado anteriormente, um aspecto essencial para compreender a formação deste novo regime de investimentos é a iniciativa do governo de alterar parte da Constituição Federal, objetivando garantir uma maior ampliação do mercado nacional para a iniciativa privada de origem estrangeira.

Para tanto, dentre outras finalidades, o Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRE) foi elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado e aprovado pela Câmara da Reforma do Estado e pelo Presidente em setembro de 1995. Seu índice apresentava um dos seus principais objetivos:

"Para a operacionalização das mudanças pretendidas será necessário o aperfeiçoamento do sistema jurídico-legal, notadamente de ordem constitucional, de maneira a remover os constrangimentos existentes que impedem a adoção de uma administração ágil e com maior grau de autonomia, capaz de enfrentar os desafios do Estado moderno. Neste sentido, a reforma contempla a proposição de emendas

constitucionais.” (Ministério do Planejamento)

Segundo o ex-ministro da fazenda Bresser-Pereira, a adoção de tais medidas corresponde à reação do Estado brasileiro frente à crise institucional e à globalização da economia[152].

"A crise do Estado impôs a necessidade de reconstruí-lo; a globalização, o imperativo de redefinir suas funções” (Bresser Pereira, p. 1998, p. 34).

O governo, alinhado com a dinâmica do comércio multilateral, extinguiu antigas reservas de mercado mantidas pela Carta de 1988 e eliminou o tratamento diferenciado e preferencial estabelecidos no artigo 171 da Carta Magna. Estas mudanças podem ser compreendidas como o momento da consolidação do terceiro regime de investimentos internacionais no Brasil.

Destaca-se, desde logo, que os efeitos decorrentes da revogação do artigo 171 da CF/88, através da EC n.° 06/95 serão analisados no Terceiro Capítulo deste trabalho.

O protecionismo passou a ser uma expressão proibida para o comércio internacional. Assim, as emendas constitucionais abaixo traduzem a abertura de certos setores da economia nacional, anteriormente restritos à entrada de capital estrangeiro:

1 - Emenda n.° 5/95: “altera o Art. 25, parágrafo 2°, da Constituição Federal”, extinguindo o monopólio da exploração direta, pelos estados, da distribuição de gás canalizado. A partir dessa mudança, os estados da Federação podem outorgar concessões a investidores privados, nacionais e estrangeiros, ou, evidentemente, explorar diretamente os mesmos serviços.[153]

2 - Emenda n.° 7/95: “altera o artigo 178 da Constituição Federal”. A inovação extingue o monopólio dos armadores nacionais no tocante ao transporte de carga em cabotagem e à navegação interior, permitindo o ingresso de embarcações estrangeiras, segundo o que dispuser a lei ordinária. Conforme o texto da lei, não é vedado que a lei ordinária perfaça discriminação entre embarcação brasileira e estrangeira.[154]

---

[152] A reestruturação estatal pode ser sintetizada a partir da Recomendação de 31 de maio de 1996, do Conselho de Reforma do Estado (CRE), criado pelo Dec. n. 1.738/96, órgão vinculado ao até então existente Ministério da Administração e Reforma do Estado.

[153] Ver Lei n.° 8.666/96, que proíbe o tratamento diferenciado entre licitantes nacionais e estrangeiros

[154] Desde o Decreto n.° 55.476/65, já se costumava dar permissão para emprego em cabotagem de embarcações estrangeiras.

Com relação à navegação aérea doméstica, não havia qualquer restrição ao ingresso de capital estrangeiro na Carta Magna. Ocorre que, segundo a Lei n.° 7.565/86, seu exercício era exclusivo de empresas controladas por 80% de votos de brasileiros. Considerando que não há menção ao conceito "empresa de capital nacional", a revogação do artigo 171 da Constituição não alcançou essa reserva de mercado.

Também segundo legislação infraconstitucional, o investimento estrangeiro nas empresas de transporte rodoviário de cargas estava limitado a 20% do capital votante.[155] No caso de transporte intermodal, o investimento estrangeiro é limitado a 33% do capital votante [156].

3 - Emenda no. 8/95: "altera o inciso XI e a alínea 'a',do inciso XII, do Art. 21 da Constituição Federal". A citação refere-se aos dispositivos que reservavam a operadoras sob controle estatal os serviços telefônicos, telegráficos, de transmissão de dados e demais serviços públicos de telecomunicações; as concessões na área passam a poder ser outorgada a empresas privadas, na forma da lei ordinária.

4 - Emenda no. 9/95: "dá nova redação ao Art. 177 da Constituição Federal, alterando e inserindo parágrafos". A matéria em questão é a do monopólio estatal do petróleo; reservando ainda a exclusividade à União, a emenda permite que seja contratada com empresas privadas a realização das atividades monopolizadas. A regulação de tais contratações e a forma de administração do monopólio são elementos confiados à legislação ordinária.

5 – Emenda n.° 49/06: Modifica o inciso V, do artigo 177, da Constituição. A emenda exclui do monopólio da União, estabelecendo a autorização, através do regime de permissão, da produção, comercialização e utilização de radioisótopos de meia-vida curta para usos médicos, agrícolas e industriais. No restante, a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados continuam sendo monopólio da União. Continua também exclusiva da União ou de empresa sob controle do Estado a operação de instalações

[155] Lei n.° 6.813/80
[156] Lei n.° 6.288/75

nucleares.[157]

6 – Emenda n.° 36/02: Modifica o artigo 222 da Constituição, para permitir a participação de pessoas jurídicas no capital social de empresas jornalísticas e de radiodifusão sonora e de sons e imagens. Anteriormente, a propriedade de empresas jornalísticas e as de rádio e TV era reservada a brasileiros, partidos políticos ou sociedades sob controle nacional. Através desta emenda, passou-se a permitir a participação de empresa estrangeira, desde que, conforme o parágrafo 1º deste artigo, "em qualquer caso, pelo menos setenta por cento do capital total e do capital votante das empresas jornalísticas e de radiodifusão sonora e de sons e imagens deverá pertencer, direta ou indiretamente, a brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, que exercerão obrigatoriamente a gestão das atividades e estabelecerão o conteúdo da programação.

7 – Emenda n.° 40/03: Modifica o artigo 192 da Constituição para estipular que a participação do capital estrangeiro nas instituições que integram o sistema financeiro nacional será regulada por lei complementar. Entretanto, este artigo ainda não foi objeto de regulamentação.

No Brasil, com exceção do período entre 1946 e 1964, quando vigorou uma completa liberdade de acesso de instituições estrangeiras ao sistema financeiro nacional, sempre houve regras restritivas, seja à entrada de bancos estrangeiros, seja às suas condições operacionais no mercado local.

Até 1988, em norma do Banco Central, a participação estrangeira nos Bancos comerciais era vedada. Nas demais instituições financeiras aplicava-se os limites cumulativos de 33% do capital votante e 49% da totalidade do capital social. Em 1988, com a criação dos bancos múltiplos e através da extinção da carta-patente[158], os IDE no sistema bancário, bem como o leque de atividades permitidas aos bancos estrangeiros, passaram a depender da aplicação do princípio de reciprocidade.[159] Por esse critério, o governo brasileiro autorizava exclusivamente a entrada de bancos originários dos países que permitiam o acesso de bancos brasileiros aos seus sistemas financeiros.

[157] Art. 21, inciso XXIII da Constituição

158 Resolução 1524/88 do BACEN. A Carta-patente era o instrumento que autorizava o funcionamento de novas instituições financeiras

[159] Vide artigos 50 e 51 da Lei n.° 4131/62

Apesar da Constituição não regular a matéria, o artigo 52 das Disposições Constitucionais Transitórias deixou em aberto a possibilidade de entrada de instituições estrangeiras no mercado brasileiro, prevendo autorizações resultantes de acordos internacionais, da aplicação do princípio de reciprocidade, em contrapartida ao estabelecimento de filiais de bancos brasileiros no exterior, e de circunstâncias consideradas de "interesse nacional" pelo governo. Em agosto de 1995, aproveitando dessa prerrogativa, o governo estabeleceu, através da Exposição de Motivos n. 311, que é do interesse do país permitir a entrada e/ou a ampliação da participação estrangeira no sistema financeiro nacional.

Pode-se dizer que a abertura do mercado de capitais, a estabilização econômica e o processo de privatização foram os principais atrativos para o IDE no sistema financeiro brasileiro.

Nesse sentido, a decisão presidencial de utilizar as prerrogativas previstas no artigo 52 das Disposições Constitucionais Transitórias é elemento explicativo essencial do processo de internacionalização recente do sistema financeiro nacional.

Esse movimento tomou tamanha dimensão que o Banco Central precisou "relembrar" aos interessados que a entrada de capital externo no setor necessita de autorização prévia da Presidência da República, através do Comunicado n. 5.796 de 10 de setembro de 1997.[160]

O mesmo sistema do critério da reciprocidade, bem como o disposto no referido artigo 52, aplica-se ao regime de seguros.

Mudanças na legislação ordinária[161] também derrogaram algumas restrições à participação do capital estrangeiro:

1 – As leis 8.987/95[162] e 9.074/95, ao regular as concessões de obra pública,

---

[160] O BACEN passou a "cobrar" certos requisitos. Inicialmente, até 1999, tratava-se de uma espécie de "pedágio" para ingresso no país. Posteriormente, foram criadas novas espécies de exigências: nível mínimo de rating no mercado internacional, manutenção de determinado nível de linhas de crédito externo e determinado aporte de capital e transferência de tecnologia. Ver Mônica Izaguirre. "Conversibilidade do real poderá eliminar a CC-5". Gazeta Mercantil, São Paulo, 8 nov. 1999. p. B1. e "BC impõe novas regras para a entrada de estrangeiros". Gazeta Mercantil, 16, 17-18 jul. 1999..

161 A Lei de Defesa da Concorrência n.° 8.884/94 não fez distinção entre empresa nacional e estrangeira.

162 Art. 15, § 4o "Em igualdade de condições, será dada preferência à proposta apresentada por empresa brasileira." - Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998

revogaram a restrição ao capital estrangeiro, prevista no Decreto n.° 94.002/87, referente à construção e exploração das rodovias federais.

2 – Conforme a Lei n.° 8.666/93[163], que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, não cabe qualquer restrição à entrada do investimento estrangeiro, devendo-se observar o Princípio do tratamento não diferenciado entre empresas nacionais e estrangeiras. Destaca-se que esta mudança, anterior à revogação do artigo 171 da Constituição através da emenda constitucional n.° 06/95, já surtiu efeitos com relação ao tratamento do investimento. estrangeiro.

Permanecem ainda como setores da economia nacional restritos à entrada de capital estrangeiro:

1 - Conforme o artigo 176 da Constituição Federal, os recursos minerais e os potenciais hídricos continuam só podendo ser pesquisados ou explorados mediante autorização ou concessão da União, por brasileiros ou empresa brasileira, agora sem o qualificativo de capital nacional.

2 - A pesca no mar territorial continua restrita aos navios de bandeira nacional, salvo autorização específica da União [164]. Pelo regulamento pertinente, são fixadas duas zonas de pesca: na primeira, com cem milhas marítimas, as atividades pesqueiras serão exercidas por embarcações nacionais de pesca; a partir disso, e até o limite das duzentas milhas, as atividades pesqueiras poderão ser exercidas por embarcações de pesca nacionais e estrangeiras.

3 - Conforme artigo 21, inciso X da Constituição, a União continua com o encargo de manter os serviços postais.[165]

4 – Conforme parágrafo 3° do artigo 199 da Constituição, salvo previsão legal, é vedada a participação direta ou indireta de capital estrangeiro na assistência à saúde no país. [166]

---

163 Artigo 3°

164 Decreto-Lei 221/67 (Código de Pesca), art. 9o, modificado pela Lei 6.276/75; Decreto 68.459/71 e Decreto 78.40 2/76.

165 Discute-se se é cabível a concessão pela União deste serviço, por conta de interesse nacional.

166 A Lei n.° 8.080/90 veda a participação do capital estrangeiro, salvo através de doações de organismos internacionais vinculados à Organização das Nações Unidas, de entidades de cooperação técnica e de

5 - As empresas de segurança privada, que prestam serviços de vigilância e de transporte de valores, são regidas pela Lei 7.102 de 20/06/1983 que, em seu Art. 11, veda aos estrangeiros a propriedade e a administração de tais empresas. O mesmo ocorre com as empresas de serviço temporário [167].

6 - Em faixa de fronteira, a propriedade de estrangeiros e o funcionamento de certas empresas sob controle estrangeiro continua restrita [168]. O tratamento da questão na atual Constituição é decorrente do dispositivo previsto nos Art. 20 § 2o.[169] e 176 § 1o.[170]

7 - Conforme o artigo 190 da Constituição[171], o arrendamento e a aquisição de propriedade rural por estrangeiros dependem de regulamentação específica, no caso, a Lei n.° 5709 de 07/10/1971.

3.2.2 – Considerações Complementares

Além da reforma no aparato jurídico do Estado, o Plano Diretor da Reforma do Estado também estabelecia a necessidade da criação de agências reguladoras[172] a fim de instituir novos instrumentos de controle para certas atividades econômicas, voltadas para a fiscalização, regulação, arrecadação e polícia. Apesar deste trabalho optar por não discorre

---

financiamento e empréstimos ou no caso de serviços de saúde de empresas para atendimento de seus empregados e dependentes, sem ônus para a seguridade social e sem fins lucrativos.
Ver possibilidade de entrada de capital estrangeiro pela Lei n.°9.263/96, para "ações e pesquisas de planejamento familiar" no âmbito da fiscalização do SUS.

167 Lei 6.019/74

168 Leis 6634, de 02/05/1979, e 6.813/80. Decreto 85064 de 26/08/1980.

169 Art. 20, § 2º - A faixa de até cento e cinqüenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei.

170 Não houve mudança em razão do advento da EC n.° 6/95.

171 Art. 190. A lei regulará e limitará a aquisição ou o arrendamento de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira e estabelecerá os casos que dependerão de autorização do Congresso Nacional.

172 Ver Lei Geral de Telecomunicações, que criou a ANATEL - Agência Nacional de Telecomunicações (Lei n. 9.472/97); a Lei Geral de Energia Elétrica, que criou a ANEEL - Agência Nacional de Energia Elétrica (Lei n. 9.427/96); e a Lei Geral do Petróleo e Gás Natural, que criou a ANP - Agência Nacional do Petróleo (Lei n. 9.478/97); a Lei n. 9.782/99, que criou a ANVISA - Agência Nacional de Vigilância Sanitária; a Lei n. 9.961/00, que criou a ANSS - Agência Nacional de Saúde Suplementar; e a Lei n. 9.984/00, que criou a ANA - Agência Nacional de Águas.

sobre este tema, deve-se destacar que a busca da eficiência do Estado[173] em face de setores da economia também objeto do PND correspondeu a um fator de atratividade de IDE.[174]

Como síntese dessa primeira fase de Real, Belluzzo afirma: "Do ponto de vista do investimento e da estrutura de produção, a combinação juros-câmbio do Plano Real desestimulou os projetos voltados para as exportações, promoveu um 'encolhimento' das cadeias produtivas – afetadas ademais pelas importações predatórias – e aumentou a participação da propriedade estrangeira no estoque de capital doméstico".(Belluzzo, 2002, p.380).

Para o governo:

"Nessa concepção, o investimento estrangeiro direto também deveria desempenhar um papel importante. Diante da globalização, esses investimentos não poderiam ser constrangidos por elevados níveis de integração vertical, ou seja, por baixos níveis de importação. A imposição desse tipo de restrição apenas afastaria novos participantes do processo crescente de internacionalização da produção. Ademais, "boa parte desses novos investimentos será feita através de 'novas formas' de associação financeira e tecnológica em detrimento da forma habitual e canônica de investimento direto (*greenfield*) (...) será inevitável também que uma outra parte dos novos investimentos seja feita através de aquisição de ativos existentes" (Franco, 1998, p. 126).

Esta política econômica engendrada ao longo dos anos 90, que estabeleceu um novo regime de investimentos e garantiu o aumento da entrada de IDE, deixou de resultar na verificação do potencial produtivo desse investimento, representando, na realidade, incremento da vulnerabilidade exterior do Brasil.

Em 1999, depois de grandes pressões cambiais, o segundo governo de Fernando Henrique Cardoso acabou por optar pela desvalorização do real e pela adoção do regime de câmbio flutuante. Buscava-se, dentre outros resultados, a recuperação das industriais nacionais e o aquecimento do setor exportador.175 Porém, com a dependência

[173] Ver EC n.° 19/95

[174] Ver correspondência com política européia e, especialmente, norte-americana.

[175] Ver linhas de crédito destinadas ao financiamento das exportações: Programa de Crédito ao Comércio Exterior (BNDES-exim), o Fundo de Garantia para a Promoção da Competitividade, o Fundo de Garantia de Exportações (seguro de crédito), o Fundo de Aval para Exportação de Micro e Pequenas Empresas

de bons resultados na economia para manutenção de apoio do FMI, o governo brasileiro continuava a defender uma política econômica restritiva, com altas taxas de juros (que além de atrair capitais externos, agora tem a função primordial de inibir o crescimento interno para evitar o crescimento da inflação), política de superávit primário e de crescimento das exportações para dar condições ao governo de pagamento das dívidas públicas.

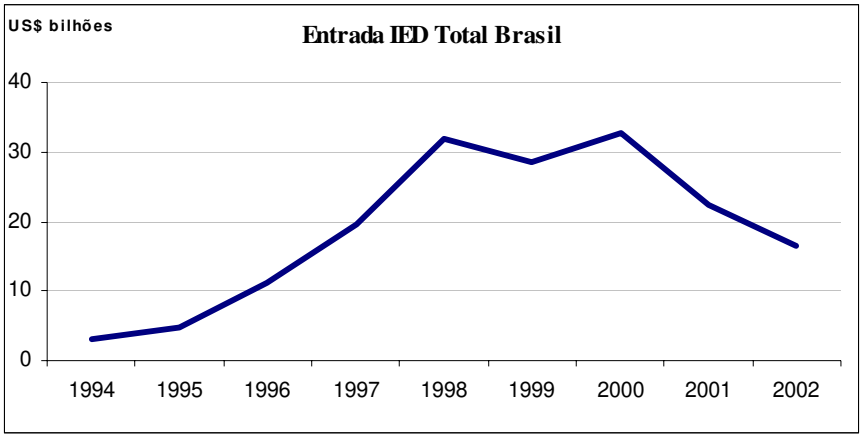
O BACEN esforçava-se para manter controle sobre um ritmo de depreciação que não reduzisse a pressão competitiva das importações, recorrendo a elevações bruscas da taxa Selic, aumento de depósitos compulsórios e incentivos à entrada de capitais sempre que ataques especulativos ameaçassem o limite superior do regime de bandas (Filgueiras, 2000; Prates in Carneiro, 2000).

Conforme destaca Cruz:

"O Brasil recebeu US$ 171 bilhões em IED entre os anos 1994 e 2002, conforme dados do FMI. Apesar da ótima performance apresentada no cômputo geral de ingresso de capital, a trajetória brasileira de recebimento de IED foi extremamente volátil, com períodos de crescimento acelerado, entre 1994 e 1998, de constância, entre 1998 e 2000, e de rápido declínio, entre 2000 e 2002, conforme mostra o Gráfico 3 abaixo. " (Sebastião Velasco e Cruz, "O Brasil em um Sistema Internacional – Uma Análise Retrospectiva" in "Análise Retrospectiva – Retrocesso Global", IEA – USP, p. 39. Texto disponível em www.iea.usp.br/observatorios/futuro)

Gráfico 3

(SEBRAE), dentre outros; instalação de Fóruns de Competitividade e, mais tarde, do Comitê de Gestão da Câmara de Comércio Exterior no MDIC



Fonte: FMI

A abertura financeira da economia brasileira na década de 1990 liberalizou de forma significativa os movimentos de capitais entre o país e o exterior, ao reduzir as barreiras até então existentes aos investimentos estrangeiros de portfólio no mercado financeiro doméstico, viabilizar o acesso dos residentes às novas modalidades de financiamento externo e facilitar a entrada de IDE, seja através de mudanças no tratamento regulatório, inovações de caráter institucional e adoção de uma política econômica alinhada às mais diversas diretrizes de abertura do mercado.

Na gestão Armínio Fraga Neto (2000), pode-se afirmar que o processo de liberalização dos movimentos de capitais, iniciado no governo Collor, foi finalizado. Os investimentos realizados através do mercado de câmbio comercial não estão mais sujeitos a restrições quanto ao tipo de instrumento utilizado, à composição da carteira e à natureza do investidor (pessoas física ou jurídica). Assim, o mercado financeiro brasileiro tornou-se totalmente aberto à entrada dos investidores estrangeiros.

Verificava-se, então, o perfil "desregulamentado" do novo regime de investimentos. Ao longo dos anos 90, todos esses exemplos de modificações no aparato jurídico e institucional, proporcionaram uma nova forma de relação entre Estado e Mercado. No contexto da imposição de reformas liberais, o Estado assumia um papel cada vez mais distante, deixando que a política econômica do governo passasse a ser engendrada através da iniciativa privada.

Conclusão

Conforme objetivo destacado já na introdução do trabalho, a análise do tema envolve a verificação do tratamento da regulação dos IDE, a fim de caracterizar os diferentes tipos de regimes de investimentos ao longo da história nacional.

Ocorre que todas as modificações de caráter legal estão diretamente vinculadas à política econômica vigente em um momento específico dessa história. Em razão disso, neste capítulo, a diferenciação entre os diversos regimes de investimento exige a análise da conjuntura interna do país.

De forma simplificada, a verificação das mudanças dos regimes de investimento envolve a avaliação de alguns fatores: a realidade político-econômica, a relação entre o comércio e o investimento e a interação entre o Estado e o mercado.

Conforme já afirmado, algumas características sempre se fizeram presentes na realidade político-econômica do Estado brasileiro: sempre se prezou pela atratividade do capital estrangeiro; as mudanças nos regimes de investimento foram feitas ao longo dos anos, sem que se possa estabelecer rupturas absolutas no contexto da política econômica nacional; as características dos respectivos regimes de investimentos mantém estreita relação ao "Modelo de Desenvolvimento" existente à época.

Ao longo da história nacional, este trabalho qualificou e distinguiu três regimes de investimentos internacionais: O primeiro deles se estendeu até a década de 60; o segundo, até o final da década de 80; e o terceiro e atual regime, a partir dos anos 90.

Com relação ao primeiro regime de investimentos internacionais, destaca-se as suas principais características: O comércio prevalecia sobre o investimento; não havia uma regulação específica sobre o tema; a excassa regulação existente sobre IDE baseava-se em limitações setoriais, ou seja, vedações de entrada do capital estrangeiro em certas áreas da economia nacional relacionadas, pelo Estado, de relevância para a sua segurança e sua soberania; a relação existente entre Estado e mercado, a saber, a iniciativa privada, observava o respeito ao princípio da Soberania Nacional, cabendo ao Estado regular e direcionar a economia; o fluxo de investimentos era muito baixo.

Conforme exposto ao longo do capítulo, a partir do século XVI, o comércio

prevaleceu sobre o investimento. Com o passar dos anos e através das iniciativas do Reino Unido, a figura do investimento de portfólio passou a fazer parte da estrutura do comércio entre os Estados. Nesta época, a entrada de capital estrangeiro permanecia vinculada às diretrizes do comércio.

Durante esta primeira fase da economia nacional, caracterizada por um modelo de desenvolvimento agro-exportador, o capital estrangeiro ingressante assumia a forma de empréstimos, garantindo a manutenção do abastecimento de matérias primas para os mercados dos Estados Desenvolvidos.

Por enquanto, a exclusão do capital estrangeiro em certos setores da economia não contrariava ou prejudicava a função do Brasil enquanto país agro-exportador. Referidas limitações setoriais, impostas pelo Estado em razão de interesses com a segurança da nação e a preservação da sua soberania, convivia com os interesses e expectativas dos demais Estados, bem como com a dinâmica de atuação da iniciativa privada.

Apenas a partir da década de 30, especialmente em razão do processo de industrialização do Brasil e do crescente aumento do seu mercado produtivo e consumidor, verificou-se uma mudança significativa no modelo de desenvolvimento nacional e o advento do modelo de substituição de importações. Conforme ensinamento de Tavares (1974), referido modelo exigia a necessidade de investimentos externos para se manter.

A era da "reinvenção da finança global" e a consolidação do sistema de Bretton Woods, ao buscar o restabelecimento das economias domésticas, acabou por prejudicar a expansão dos investimentos internacionais, não obstante o aumento da atratividade do Brasil aos olhos dos investidores internacionais. Dessa forma, apesar da mudança do modelo de desenvolvimento nacional e do incremento dos fluxos internacionais de capitais, a entrada de IDE no país ainda observava níveis baixos.

Também, de forma semelhante à instabilidade global gerada pelo período posterior à Primeira Grande Guerra, a redução dos investimentos acentuou-se com o advento da Segunda Guerra Mundial. Assistiu-se a uma interrupção na acumulação dos estoques de IDE e ao seu desinvestimento, especialmente por parte das potências Européias.

Neste período, apesar da intenção do governo de atrair capital estrangeiro para sustentar a política de substituição de importações, além dos efeitos decorrentes da conjuntura internacional, as medidas de regulação do capital estrangeiro apresentaram incompatibilidades. De um lado, verificava-se a fixação de restrições à remessa de lucros, estipulação de prazo mínimo para repatriação do capital e ausência de estímulo ao reinvestimento de lucros no país (Lei n.° 9.025/46). De outro, permitiu-se o aumento da produção das empresas nacionais incipientes e o estímulo ao ingresso das ETNs e do IDE no país (Lei dos Similares). Além disso, a manutenção de um regime de câmbio fixo durante a segunda guerra e até 1953 acarretou uma queda nas reservas internacionais em razão da importação de bens de consumo duráveis.

Este regime de investimentos no Brasil permaneceu inalterado com relação à exclusão do capital estrangeiro para alguns setores da economia. Entretanto, gradualmente, o governo brasileiro passou de uma posição segundo a qual os investimentos estrangeiros não eram bem-vindos em muitas áreas da economia para uma posição segundo a qual os investimentos estrangeiros eram bem-vindos na maioria das áreas, mas seu repatriamento tinha de ser severamente controlado.

Apesar das mudanças ocorridas em razão do advento do modelo substitutivo de importações, bem como em razão dos efeitos decorrentes das duas grandes guerras mundiais e dos seus impactos sobre as finanças globais, as principais características do primeiro regime de investimentos internacionais não chegaram a ser alteradas.

Diferentemente, as várias mudanças no aparato normativo nacional consolidadas após 1953, prepararam o espaço que seria ocupado por um novo regime de investimentos. Destaca-se o papel desempenhado pela SUMOC na liberalização do sistema.

Este segundo regime de investimentos caracteriza-se da seguinte forma: Os investimentos internacionais não estavam mais a serviço do comércio, mas sim assumiam uma certa autonomia e tornava-se indispensável para a dinâmica de atuação das ETNs; o capital estrangeiro passou a receber regulação específica; a regulação existente sobre IDE não se baseava tão somente em limitações setoriais, passando a ser objeto de controle pelo Estado especialmente através de mecanismos de natureza cambial, tributário e institucional; a relação existente entre Estado e mercado, a saber, a iniciativa privada,

observava o respeito ao princípio da Livre Iniciativa, cabendo ao Estado não apenas a função de regular e direcionar, mas sim interferir diretamente na economia; o fluxo de investimentos era crescente.

Desde o novo mandato de Getúlio Vargas, o governo procurou incentivar o desenvolvimento econômico através de investimentos públicos em infra-estrutura de transportes e energia, da abertura de crédito externo, do estímulo ao financiamento de bancos privados nacionais e da criação, em 1952, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE).

Verificava-se o aumento da participação direta do Estado no processo produtivo e a entrada de capital estrangeiro (tanto oficial como privado) para financiar o investimento.

Através de medidas como a Instrução n.° 113, da SUMOC, de mudanças no regime cambial ou da implementação do Plano de Metas (1957/60), o fluxo de IDE aumentou sensivelmente. A partir da adoção de um programa econômico nacional-desenvolvimentista, estabeleceu-se o tripé que sustentou a economia da época: o Estado, a empresa privada nacional e o capital estrangeiro.

Não obstante a importância deste poeríodo, o segundo regime foi consolidado ao longo do regime militar, especialmente durante o PAEG.

A década de 60 foi palco de inúmeras tensões: o jogo de interesse entre os militares, a burguesia nacional e os teóricos da economia nacional, a desconfiança em relação ao dólar e a derrocada do sistema de Bretton Woods e o "esgotamento" do modelo de desenvolvimento baseado na substituição de importações.

Para Tavares, verifica-se a transição para um novo modelo de desenvolvimento capitalista.

Em resposta aos prejuízos causados pelo advento do Estatuto do Capital Estrangeiro - lei n.° 4.131/62 – que contrariou a política liberal à entrada de capital externo até então vigente, o governo de Castelo Branco, através de várias reformas previstas no PAEG, revogou parte deste Estatuto e estabeleceu novas mudanças no aparato jurídico e institucional do Brasil.

Assim, o estabelecimento da correção monetária, da busca da ampliação a capacidade de financiamento da economia nacional, da reforma Financeira e Bancária (Lei

n.° 4.595/64, Lei n.° 4.728/65 e lei n.° 4728/65), das reformas na política de comércio exterior e da reforma tributária, o governo estabeleceu um novo perfil a este regime de investimentos.

Objetivando garantir a entrada de capital estrangeiro, através da Lei n.° 4.390/65, o governo revogou as restrições relativas ao retorno do capital e à remessa dos rendimentos oriundos dele, assegurando o direito ilimitado de repatriamento e de remessa dos frutos do capital aqui investido. A restrição quantitativa de remessa foi substituída pelo imposto suplementar, que passou a ser o principal instrumento de política de controle do capital externo. Além destas mudanças, o governou não poupou esforços no incremento da normatização do tema.

Neste novo regime de investimentos, além das características já apresentadas acima, deve-se destacar que as iniciativas de Campos e Bulhões prezavam pela liberalização do mercado através da intervenção direta do Estado. Portanto, o regime de investimentos estava no centro de uma política paradoxal, construída com rigor pelo governo: o Estado garantia o controle da economia, intervindo através de suas novas instituições.

Verifica-se que, em razão do entrelaçamento e subordinação política entre as instituições, houve uma mistura da política fiscal e monetária, o que resultou na impossibilidade concreta de controle social sobre as operações do governo.

Ao longo da década de 70, este regime de investimentos foi mantido pelo I e II PND. Entretanto, a "crise dos capitalismos centrais" e o acúmulo de problemas econômicos (inflação, dívida externa, dependência financeira, erosão fiscal-financeira do Estado, dentre outros), resultaram no cenário dramático da "década perdida" nos anos 80 e na queda do fluxo dos IDE.

A partir de meados da década de 80, o Brasil conheceu inúmeros planos de estabilização, insuficientes para conter a aceleração inflacionária. Desde então, a abertura do mercado nacional ao comércio internacional tornou-se imperativo para a sustentação dos países latino-americanos no contexto do sistema internacional, globalizado.

Entretanto, o contexto particular brasileiro de crise econômica e política, evidenciada ao longo das tratativas do processo constituinte resultou na adoção de um

texto Constitucional híbrido, parte liberal, parte intervencionista. Este período da história deve ser considerada como uma transição conflituosa entre o segundo e o terceiro regime de investimentos interncionais.

Já a partir da eleição de Fernando Collor de Mello, o Brasil, em um modelo de desenvolvimento integrado ao "capitalismo financeiro", passou a adotar inúmeras medidas de abertura comercial e financeira, resultando em um novo regime de investimentos.

Este terceiro regime, atualmente em vigor, retoma, em alguns aspectos, características próprias do regime da década de 60. Em outros, inova.: A partir dos anos 90, apesar dos investimentos internacionais conservarem autonomia em relação ao setor de comércio de bens, cada vez mais os países desenvolvidos tentam garantir o mesmo tratamento para as duas áreas. Isso porque o grau de abertura no setor de comércio de bens é ainda maior. Agora, não se trata de garantir tratamento legal específico ao capital estrangeiro, mas sim desconstruir a antiga regulamentação através de mudanças de ordem constitucional, excluindo antigas limitações setoriais, e, ao mesmo tempo, exceder competências institucionais e estabelecer uma desordem infraconstitucional. A relação existente entre Estado e mercado, a saber, a iniciativa privada, observa o respeito ao princípio da Livre Iniciativa, não cabendo mais ao Estado a função de intevir diretamente na economia, mas sim buscar o seu prório afastamento, desnacionalizando a economia. O fluxo de investimentos passa a variar mais ao longo do tempo, tornando-se mais instável.

Apesar do dispositivo constitucional que assegurou a constitucionalização do tratamento diferenciado entre empresa brasileira e estrangeira, bem como o tratamento preferencial da empresa brasileira de capital nacional, outros princípios constitucionais estabeleceram que o Estado não exercerá diretamente atividade econômica, exceto quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou em caso de relevante interesse coletivo. Diferentemente, no caso da Constituição Federal de 1967, não se objetivava garantir o princípio geral de que o Estado não exerceria diretamente atividade econômica, mas sim estabelecer as condições de intervenção no domínio econômico. Ou seja, durante o regime de investimentos da década de 60, a intervenção era a regra e não a exceção.

Apesar dos dois últimos regimes de investimento compartilharem da mesma visão quanto à necessidade de garantir a participação da iniciativa privada como motor da

economia, divergiam quanto ao papel do Estado na economia. O regime de investimentos da década de 60 estabelecia a intervenção direta deste ator, através de uma arquitetura institucional específica e através de normas precisas. Já na década de 90, o Estado distanciou-se desta arquitetura, alterando e desregulamentando o tratamento dos investimentos.

O Estado Brasileiro se faz presente enquanto ator responsável por uma desorganização normativa, causando uma abertura exacerbada do mercado e uma ausência de controle sobre os riscos e o grau de produtividade de um investimento estrangeiro.

A eleição de Fernando Collor de Mello (1990-1992) inaugura esta política de expressa abertura comercial e financeira, iniciada com a redução das tarifas de importação e com a eliminação das barreiras não-tarifárias. A adoção desta política liberalizante, acompanhada pela sobrevalorização cambial e alta taxa de juros implicou, por um lado, em impedimentos para o crescimento econômico nacional e, por outro, aumento do fluxo de IDE.

Dentre as principais reformas, destcam-se: o PICE, a Lei n.° 8.383/91, a redução do imposto de renda retido na fonte sobre remessas de lucros lucros e dividendos e a extinção do imposto suplementar. Muito embora se verificasse a atração de novos IDE, o país passava a não exigir qualquer tipo de contra-prestação.

Posteriormente, como se não bastasse, a Lei n.° 9.249/95 revogou a incidência do imposto de renda sobre o envio de lucros e dividendos ao exterior, estabelecendo uma isenção fiscal. Apesar do impacto direto na atração do IDE, desestimulou-se, por outro lado, o reinvestimento do lucro no país, implicando em um prejuízo no crescimento das empresas aqui instaladas e na possibilidade de crescimento econômico efetivo. A isenção fiscal representa, portanto, um retrocesso na regulação do IDE, demonstrando, por parte do governo, um completo desentendimento do assunto e a busca, sem limites, da abertura do mercado.

O Banco Central, através de novas modificações legislativas, acompanhou este pocesso de abertura do mercado. Essas mudanças excessivas na legislação vigente, através de Resoluções e Circulares, indicam dois aspectos essenciais deste período: em primeiro lugar uma desorganização no aparato regulatório dos investimentos; em segundo lugar, um extrapolamento das competências do BACEN, não mais apenas se concentrando no

controle do capital estrangeiro, mas sim também no controle societário e na "burocracia" empresarial.

Também, verificou-se a liberalização cambial no país, desde a permissão de operações com moeda nacional por parte dos não-residentes, emissão de novos títulos no mercado e elevação do grau de conversibilidade cambial no país, implicando no descontrole sobre o crescimento excessivo dos investimentos de portfólio.

Outro fator que caracterizou toda a década de 90 e resultou em um crescimento extraordinário do volume de IDE no país foi a implementação de um Programa de Privatização, administrado pelo BNDES, aprofundado posteriormente durante o PND.

Dando continuidade às reformas liberalizantes, o governo de Itamar Franco preparou o cenário nacional buscando consolidar os resultados almejados pelo Plano Real. Buscava-se um aumento do financiamento externo, aproveitando-se das facilidades de liquidez da conjuntura financeira internacional.

A liberalização do mercado se soma à valorização cambial e ao aquecimento da economia propiciado pela estabilização. A excessiva vinculação da política econômica nacional às metas do Consenso de Washington e às diretrizes dos organismos internacionais implicou em um aumento significativo da vulnerabilidade do país às crises externas e internas.

As reformas liberalizantes aprofundadas durante os dois mandatos de FHC garantiram a atração do capital estrangeiro de uma forma geral, porém nem sempre sob a forma de investimento direto de caráter produtivo.

O novo quadro normativo das licitações e concessões públicas, as privatizações, a abertura do mercado bancário, o favorecimento às fusões e incorporações de empresas com ações depreciadas, os títulos de empresas financeiras e não financeiras com acesso ao mercado internacional, bem como os ganhos em bolsa de valores, constituíram-se em instrumentos de atração do capital externo.

A política de abertura comercial e o câmbio sobrevalorizado contribuíram para um ciclo de falências, fusões e aquisições nas empresas brasileiras, situação esta apontada como parte de um processo de desnacionalização da economia brasileira.

Da mesma forma como ocorrido no regime de investimentos da década de 60, o

processo de abertura financeira agora empreendido pelo governo consolidou-se através de inúmeras modificações do quadro normativo vigente que tratava do mercado de capitais e da atividade bancária.

Assim, a chamada e implementada "desregulamentação" da economia, para este trabalho, não significa "menos" direito, mas apenas outro tipo de regulação. No caso brasileiro, o excesso de mudanças legislativas que objetivavam assegurar essa abertura, bem como a flexibilização da regulação dos investimentos estrangeiros, remete à compreensão de "desregulamentação" não como ausência de regulamentação, mas sim como um excesso proposital e responsável pela desorganização completa do tratamento normativo do tema.

Complementando os resultados deste novo regime de investimentos, por um lado, sabe-se que a entrada de IDE no país não representou, em sua maioria, aumento de investimento de caráter produtivo. Por outro, verifica-se que as elevadas taxas de juros representavam generosas taxas de rentabilidade para o especulador estrangeiro, atraindo, de forma demasiada, investimento de portfólio. A soma desta situação com a desordem normativa implicou em um completo descontrole sobre a entrada de investimento de portfólio, prejudicando qualquer crescimento sustentável do investimento direto produtivo no país. Assim, verifica-se um problema de natureza cíclica.

Paralelamente, verificou-se, de forma crescente, uma flexibilização dos critérios e normas operacionais do BNDES, permitindo assim o financiamento de novos setores comerciais, para novos agentes públicos e privados. Também, a partir do advento da EC n.° 6/95, não mais se questionava a legitimidade do financiamento em face da discussão sobre a "nacionalidade" da empresa requerente. Portanto, ao lado do ingresso de IDE, a ampliação das linhas de crédito do BNDES consolidavam a entrada de capital estrangeiro no Brasil.

Essencial para compreender a consolidação das características deste novo regime de investimentos formam as reformas constitucionais implementadas ao longo dos anos 90. O governo, alinhado com a dinâmica do comércio multilateral, extinguiu antigas reservas de mercado mantidas pela Carta de 1988 e eliminou o tratamento diferenciado e preferencial estatuído no artigo 171 da Constituição. Assim, as emendas constitucionais n.° 5, 7, 8 e 9 de 1995, bem como as Emendas n.° 49/06, 36/02 e 40/03 traduzem este novo

perfil do regime. A EC n.° 6/95 será tratada no próximo capítulo.

Já com relação ao aspecto institucional, a liberalização do mercado foi associada ao Princípio da Eficiência. Para tanto, o Plano Diretor da Reforma do Estado estabelecia a necessidade da criação de agências reguladoras a fim de instituir novos instrumentos de controle para certas atividades econômicas.

Esta política econômica engendrada ao longo dos anos 90, que estabeleceu um novo regime de investimentos e garantiu o aumento da entrada de IDE, deixou de resultar na verificação do potencial produtivo desse investimento, representando, na realidade, incremento da vulnerabilidade externa do Brasil. Essa questão será retomada ao final do trabalho.

Terceiro Capítulo – O questionamento do princípio do tratamento não discriminatório do capital estrangeiro

Introdução

Este terceiro capítulo objetiva complementar a discussão sobre as diferenças entre os três regimes de investimentos internacionais no Brasil, avaliando o alcance do tratamento privilegiado concedido ao capital estrangeiro.

Inicialmente, o capítulo estabelecerá a uma distinção sucinta entre o Princípio do tratamento não discriminatório (Princípio do tratamento nacional e Cláusula da nação mais favorecida) e Direito de acesso do capital estrangeiro. Para tanto, este trabalho recorrerá às práticas consolidadas no âmbito do sistema multilateral do comércio, especialmente através do GATT, bem como aos efeitos decorrentes da revogação do artigo 171 da Constituição Federal de 1988 pela EC n.° 06/95.

Sendo assim, verifica-se a necessidade de avaliar a interação entre a conjuntura internacional e a nacional para possibilitar o questionamento do tratamento dado ao capital estrangeiro.

Em uma sociedade internacional em que os interesses dos Estados e o grau de desenvolvimento não são idênticos, é natural que alguns princípios sejam colocados em dúvida.

O questionamento que aqui será desenvolvido decorre da verificação da colisão entre o Princípio do tratamento não-discriminatório e o Direito de acesso do capital estrangeiro.

Também, um dos objetivos deste capítulo é verificar mais um desdobramento das reformas em sede constitucional implementadas ao longo dos anos 90, que cristalizou o grau das reformas liberalizantes adotadas pelo governo de FHC.

A análise em separado desta questão justifica-se em razão da necessidade de se verificar uma "ponte" existente entre a história do tratamento do IDE no Brasil e a verificação empírica do reflexo da política econômica no âmbito da política externa nacional.

A primeira parte do capítulo estabelecerá os conceitos (e diferenças) de Tratamento nacional e da Nação mais favorecida (integrantes do Princípio da não discriminação) e do Direito de acesso do capital estrangeiro.

A segunda parte analisará o Direito de acesso do capital estrangeiro e as conseqüências da revogação do artigo 171 da Constituição Federal para com a regulação do IDE no Brasil.

Em seguida, a terceira parte trará considerações sobre o princípio da não discriminação e sua extensão no contexto do sistema internacional.

Na quarta parte, a antinomia entre as regras avaliadas será objeto de discussão, objetivando a relativização do princípio da não discriminação em face das necessidades da política econômica nacional.

Concluindo o capítulo, averiguar-se-á as características do tratamento dado ao capital estrangeiro ao longo dos diferentes regimes de investimentos internacionais do Brasil.

Primeira Parte – Conceitos e distinções

Conforme expõe Barbosa (1996), "três coisas diversas são o direito ao tratamento isonômico em face do capital nacional, o direito de tratamento isonômico em face de outros investidores estrangeiros, e o direito de acesso do capital estrangeiro."

Enquanto que os dois primeiros casos estão relacionados às práticas e diretrizes adotadas pelo GATT, correspondendo não apenas a um princípio, a saber "Princípio do Tratamento Nacional" e "Cláusula da Nação Mais Favorecida", o terceiro caso envolve o tratamento concedido ao capital estrangeiro pelo Direito nacional e a possibilidade de se regular o assunto livremente, enquanto extensão da soberania do Estado.

Sendo assim, o princípio geral da não-discriminação176, previsto nos mais diversos instrumentos que compõem o comércio internacional, engloba o tratamento nacional e a nação mais favorecida.

De forma bastante resumida, pode-se afirmar que o "Princípio do tratamento nacional" entende que o Estado hospedeiro tem de conceder tratamento tão favorável ao estrangeiro quanto ao concedido a seus nacionais, em investimentos nas mesmas condições. Já, o "Princípio da nação mais favorecida" exige que o Estado hospedeiro conceda tratamento semelhante aos demais investidores de nacionalidades diferentes, nos benefícios concedidos a investidor de determinado país, desde que nas mesmas circunstâncias de investimento.

Diferentemente, o direito de acesso do capital estrangeiro aproxima-se mais da questão de acesso a mercados[177] e remete ao poder discricionário do Estado de julgar qual setor da economia nacional estará ou não sujeito a restrições à entrada de investimento estrangeiro.

Este direito-poder ganhou consagração internacional com a Resolução da Assembléia Geral das Nações Unidas no. 3.281, de 12 de dezembro de 1974:

Article 2 (2) - Each State has the right: (a) To regulate and exercise authority over foreign investment within its national jurisdiction in accordance with its laws and

[176] Legal Problems of International Economic Relations, West Publishing, 1986, p. 483.
[177] Este trabalho não avaliará a questão de acesso a mercados.

regulations and in conformity with its national objectives and priorities. No State shall be compeled to grant preferential treatment to foreign investment.

Entretanto, este direito-poder dos Estados colide com os dois outros princípios do sistema multilateral do comércio. Os questionamentos surgem a partir desta colisão de interesses e possibilidades do Estado Nacional em face da dinâmica do Sistema multilateral do comércio.

Segunda Parte – Do Direito de acesso do capital estrangeiro[178]

Conforme já descrito no capítulo anterior, a previsão do direito-poder do Estado brasileiro de impor restrições à entrada de capital estrangeiro na economia obedece ao dispositivo do artigo 172 da Constituição Federal[179], bem como às demais previsões de tratamento não diferenciado entre empresa nacional e estrangeira, previstas em sede infraconstitucional.[180]

Esclarecendo melhor esta questão, quando se trata de direito de acesso, entende-se como este sendo o direito do Estado em denegar a entrada de capital estrangeiro em algum setor de sua economia. Refere-se, portanto, à situação anterior ao ingresso do capital estrangeiro.

Dentre outras questões, para que não houvesse tratamento discriminatório posterior à entrada do investimento, garantindo-se assim a aplicabilidade do artigo 5° da Constituição[181], a EC n.° 6/95 tratou de revogar a distinção feita entre empresa nacional e estrangeira.

O caput do antigo artigo 171 da CF estabelecia a distinção entre empresa brasileira[182] - aquela constituída sob as leis brasileiras, com sede e administração no país – e empresa brasileira de capital nacional - aquela cujo controle efetivo[183] estivesse em caráter permanente[184] sob titularidade direta ou indireta de pessoas físicas domiciliadas e residentes no País ou de entidades de direito público interno.

Também, o parágrafo segundo do mesmo artigo dispunha que, "na aquisição de bens e serviços, o Poder Público dará tratamento preferencial, nos termos da lei, à empresa brasileira de capital nacional".

Este trabalho entende que o artigo 171 consubstanciava-se em um verdadeiro mecanismo de acesso do capital estrangeiro, na medida em que diferenciava a empresa

[178] Não se confunde direito de acesso do capital estrangeiro com tratamento isonômico entre investidores estrangeiros e nacionais, correspondente ao artigo 5° da CF.
[179] "em caso de interesse nacional"
[180] Inclui os tratados internacionais.
[181] Ver Celso Antônio Bandeira de Mello**,** O Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade, RT 1978, p. 24
[182] Ver Dec. Lei n.° 2.627/40 e Lei n.° 6.404/76
[183] Significa a titularidade da maioria de voto
[184] Controle - maioria absoluta de votos, apurada nas três últimas Assembléias Gerais.

brasileira da empresa brasileira de capital nacional. Esta antiga distinção servia de obstáculo às empresas estrangeiras na medida em que o legislador brasileiro poderia fazer uso deste dispositivo, tal como o fez na Lei de Informática.

Além disso, a desconstitucionalização da previsão de tratamento privilegiado para empresas brasileiras de capital nacional informa ao restante dos Estados Nacionais sobre uma nova atitude do governo brasileiro em face das empresas estrangeiras. Ou seja: a EC 6/95 garantiu a adesão do país à eliminação do tratamento diferenciado, permitindo uma maior abertura do mercado.

A Exposição de Motivos n.° 37/95 foi explícita ao justificar a revogação do artigo 171: garantia da isonomia, produtividade, renda e concorrência. Tais elementos representam, em poucas palavras, a nova ordem das reformas liberalizantes da década de 90.

Deve-se ter em vista que a revogação do tratamento privilegiado às empresas brasileira de capital nacional não impede a fixação de benefícios ou incentivos especiais para empresas brasileiras através da legislação infraconstitucional. [185] Se este sentido for considerado, estaria-se ampliando o significado, originalmente exposto, do direito de acesso ao capital estrangeiro. Assim, este trabalho entende haver direta relação entre a revogação do artigo 171 e o direito de acesso do capital estrangeiro.[186] Nesse sentido:

"Seria praticamente impossível para o nosso País levar a cabo qualquer política de globalização da economia com a odiosa discriminação que a redação anterior do art. 171 comportava. A Emenda n. 6/95 elimina o art. 171, que, portanto, deixou de existir no nosso Direito Constitucional. As demais transformações que ela introduziu decorreram desse princípio fundamental, qual seja, da não-distinção entre capital nacional e estrangeiro. Este passou a gozar de igual estatuto ao do nacional" (Bastos, 2000, p. 102).

Ocorre que, como se verifica ainda pela prática dos Estados, inclusive o Estado brasileiro, os governos costumam disfarçar incentivos às suas empresas nacionais, chegando a criar verdadeiras reservas de mercado, bem como assumir diferentes posturas protecionistas. Tais práticas são condenadas pelo sistema multilateral do comércio através

[185] Ver polêmica sobre a recepção da Lei de Informática

[186] Para Barbosa (1996) não há repercussão sobre o direito de acesso do capital estrangeiro em face da preservação da legislação ordinária.

da proibição do estabelecimento das RBPs pelo TRIMs.[187]

A partir da promulgação da emenda constitucional referida, verificou-se um aumento da entrada de empresas estrangeiras no mercado nacional, e, conseqüentemente, um incremento nos fluxos de IDE.[188]

Além disso, a equiparação entre empresa nacional e estrangeira implica na sujeição destas ao Princípio da Não-Discriminação da OMC[189].

[187] Restrictive business practices – esclarecimentos posteriores.
[188] Ver Fábio Nusdeo, A Empresa Brasileira de Capital Nacional: Extensão e Implicacções do art.171 da Constituição Federal, RDM v. 77, p. 15.
[189] Ver artigo 28 do GATS

Terceira Parte – Do Princípio da não discriminação

Apesar do incremento dos fluxos internacionais de capital e da crescente influência das diretrizes e dos pressupostos do sistema multilateral de comércio sobre as práticas dos Estados nacionais, a uniformização dos direitos dos Estados ainda está longe de ser efetivamente alcançada. Sendo assim, a tentativa de garantir tratamento não discriminatório entre investimento estrangeiro e nacional se faz presente em praticamente todos os acordos internacionais.

A idéia da Nova Ordem Econômica Internacional – de que um desenvolvimento cooperativo da economia mundial presumia um tratamento diferenciado para os países não industrializados, o chamado "terceiro mundo" - inspirava iniciativas[190] de revisão da aplicabilidade do Princípio da Não-Discriminação.

O estabelecimento do GATT, em 1947, em Genebra, como um acordo que proveria um fórum internacional de negociações multilaterais, encorajando o livre comércio entre os países signatários, estabelecia, dentre outros, o Princípio da Não-Discriminação[191], que vedava a discriminação de países no âmbito do comércio internacional, subdividindo-se em:1- tratamento geral da nação mais favorecida (NMF) – artigo I – cada país signatário tem o direito de receber o mesmo tratamento (mais favorecido) dispensado a outros países; 2 – tratamento nacional – artigo III – produtos importados devem receber o mesmo tratamento dispensado a produtos nacionais.[192]

O Princípio da Nação Mais Favorecida pode ser indicado com o princípio que estabelece a característica central do arranjo do comércio internacional: a multilateralidade. Os países membros devem conceder, imediata e incondicionalmente, tratamento não-menos-favorável do que o concedido a qualquer outro parceiro comercial. Em outras palavras, este princípio representa a não-discriminação entre países, em contraste com o tratamento nacional que se refere à não-discriminação entre produtos. Sendo assim, para o

[190] Ver Resolução da Assembléia Geral 3362 (S-VIII), ponto III,3, de 18 de setembro de 1975 sobre a Revisão da Convenção se Paris no campo da propriedade intelectual. Revisão frustrada.
[191] Deve ser esclarecido que o tratamento não-discriminatório entre empresas nacionais e estrangeiras não se confunde com a igualdade de tratamento entre (pessoas físicas) investidores estrangeiros residente e não residentes no país, igualdade esta não prevista na legislação nacional.
[192] A OMC manteve estes princípios.

tratamento nacional, fica estatuído que tributos e normas que afetem a venda interna, compra, transporte e distribuição, não devem ser aplicados a produtos importados de modo a permitir a proteção dos produtos domésticos.

A extensão conferida ao tratamento nacional enseja as mais complicadas discussões. Sob a rubrica deste princípio, o poder do Estado de estabelecer suas regras relacionadas ao ingresso do capital estrangeiro passa a ser objeto de interpretação adversa aos interesses dos países menos desenvolvidos. Exemplificando, pode-se citar a questão da liberdade para pagamento de lucros e dividendos, competência exclusiva do Estado receptor do investimento. [193]

Enquanto que o primeiro princípio - NMF - é extremamente vago e impreciso, o segundo – tratamento nacional - é passível de interpretações extensivas na prática, prejudicando o controle dos países menos desenvolvidos sobre o capital estrangeiro e permitindo abusos e pressões por parte dos países desenvolvidos.

Conforme diretriz da OMC, os acordos bilaterais de comércio devem estabelecer os chamados "princípios de liberalização", quais sejam o "acesso a mercados", a "nação mais favorecida" e o "tratamento nacional". Sendo assim, outros Acordos Internacionais abaixo indicados prevêem, com algumas peculiaridades, o princípio da não discriminação.

Tão relevante quanto compreender o significado destas regras, é verificar a extensão de sua aplicabilidade, ou seja, se estão ou não previstas exceções. Com relação ao GATT, foram previstos os seguintes casos[194], dentre outros: proteção da moral pública (artigo XX), salvaguardas ao balanço de pagamentos (artigo XII), regras especiais para países em desenvolvimento (artigo XVIII), salvaguardas ou ações de emergência sobre importações (artigo XIX), uniões aduaneiras e zonas de livre comércio (artigo XXIV), tratamento especial e diferenciado (Parte IV do GATT).

Também, o GATT estabelece, em seu artigo XXI, outra exceção: o referido princípio não pode ser interpretado a ponto de impedir "uma parte contratante de tomar

[193] O Princípio do tratamento nacional tem um alcance bastante significativo na prática do comércio internacional: ele representa também a busca de um tratamento tributário igualitário e a tentativa de se evitar dupla tributação.
[194] Todas as exceções referidas são objeto de intensa discussão entre os países membros.

todas as medidas que achar necessárias à proteção dos interesses essenciais de sua segurança". A questão da segurança descrita neste artigo envolve preservação de outros princípios: a soberania nacional e a autodeterminação dos povos. Sendo assim, vinculada às questões de guerra e paz, esta exceção não envolve a política econômica dos Estados, podendo ser considerada extremamente limitada.

Passível de crítica é o dispositivo previsto no artigo XX do Acordo: o princípio da não discriminação está subordinado ao respeito das normas gerais de ordem pública, salvo se constituir discriminação arbitrária, ou injustificada, entre os países onde existem as mesmas condições, ou ainda uma restrição disfarçada ao comércio internacional". Referido artigo está maculado em razão da adoção de um texto extremamente vago, sem conceitos bem definidos. Além disso, este artigo importa na valoração entre o interesse nacional e o interesse estrangeiro.

Apresentados os aspectos acima, passa-se a pontuar o tratamento destas regras no contexto multilateral – TRIMs, GATS, MIGA e MAI , no contexto regional - Mercosul e Nafta e, por fim, a previsão de tratamento isonômico no ordenamento jurídico nacional.[195]

A inclusão do tema investimentos na pauta de negociações do comércio internacional, a partir de 1996, em Cingapura, já pretendeu submeter o tratamento do tema aos princípios básicos garantidos pela OMC. Para tanto, o Acordo sobre Medidas de Investimento relacionadas ao Comércio – TRIMs, apesar de não ter a abrangência pretendida pelos países desenvolvidos, vedou a aplicação por parte dos membros da OMC de medidas de investimentos inconsistentes com os dispositivos do Artigo III (tratamento nacional) e do Artigo XI (restrições quantitativas) do GATT.

Os referidos artigos se complementam. A regra da "Eliminação das Restrições Quantitativas" estabelece que nenhuma outra proibição ou restrição, tais como o estabelecimento de quotas e licenças, deve ser estabelecida sobre as operações de importação e exportação de produtos. A mesma regra é explícita quanto à vedação de barreiras não tarifárias. Além disso, apenas as tarifas poderiam ser utilizadas como instrumento de proteção. Esta regra é uma extensão do princípio do tratamento nacional.

195 Outra limitação à aplicabilidade deste princípio encontra guarida no campo da regulação da propriedade intelectual, em razão de disposição expressa do TRIPS - Artigos 2° e 3° e 4°.

O TRIMs proíbe, por meio de sua Lista (ilustrativa) constante em seu Anexo, exigências de desempenho que violem os artigos III:4 (tratamento nacional) e XI:1 (eliminação das restrições quantitativas) [196]do GATT 1994. Com relação ao artigo III:4, o TRIMs também proíbe cláusulas que exijam: a) agregação de conteúdo nacional no produto fabricado (local content); e, b) performance requirements e export performances. A lista de medidas restritivas ao comércio prevista no TRIMs tem natureza meramente ilustrativa, afetando assim, o poder do Estado de estabelecer os parâmetros do direito de acesso do capital estrangeiro.

De forma excepcional, o artigo 4° do Acordo prevê a possibilidade da adoção de medidas prejudiciais ao comércio quando se enfrenta problemas na balança de pagamentos, desde que por um período curto e determinado.

Já no caso do GATS,[197], em seu artigo II, é previsto que os Estados-Membros concedam tratamento não menos favorável aos serviços e prestadores de serviços do que aquele concedido a serviços e prestadores similares[198] de qualquer outro país. As exceções temporárias a esta regra da NMF estão previstas no Anexo II do GATS. [199]Entretanto, a exceção não se aplica caso o país membro assuma com outro Estado uma lista de compromissos (Parte III – artigos XVI ao XVIII)[200], inclusive via Acordo de Integração.

O princípio da nação mais favorecida obriga países membros a estender benefícios negociados bilateralmente com outros países membros também para países não membros. Com relação à uma exceção de sua aplicabilidade, o GATS prevê o caso de modificação das condições de concorrência em favor de serviços ou prestadores de serviços nacionais.

Com relação ao princípio do Tratamento Nacional, o artigo XVII do GATS

---

196 As exigências inconsistentes com o artigo XI:1 são aquelas que restrinjam: a) a importação de produtos a uma quantia correspondente à quantidade de produtos exportados (equilíbrio da balança comercial); b) a importação de produtos por meio da limitação do acesso da empresa a divisas até o montante de divisas ingressas (restrição quantitativa); e, c) a exportação de produtos nacionais especificados em termos de volume ou valor (exigências de vendas domésticas).

197 Importância para fins de análise do IDE em face do crescente o volume deste no setor de serviços, especialmente na modalidade 3 - presença comercial (serviços prestados por empresa de um Estado-Membro que se encontra comercialmente em território de outro Estado-Membro)

[198] Conceito de similar – Ver painéis EC – Bananas (WT/DS27/R) e Canadá – Autos (WT/DS142/R)

[199] Exemplos – Serviços Financeiros, transporte marítimo e telecomunicações.

[200] Ver painel México – Measures affecting telecommunications services (WT/DS204/R)

estende o mesmo conceito original da regra do GATT aos serviços em si e aos prestadores de serviços.

Deve-se esclarecer que, no GATS, só existe compromisso de pós-estabelecimento, ou seja, as regras se aplicam depois de realizados os investimentos.

Continuando o tratamento desta questão, a Diretriz III do MIGA que estabelecia o tratamento nacional, recomendava que todo Estado receptor de IED deveria conceder tratamento justo e eqüitativo aos investimentos estrangeiros estabelecidos em seu território. Com maior especificidade, conforme parágrafo 6 da Diretriz III, o Estado receptor deveria, igualmente, permitir livres remessas periódicas provenientes de IDE, especificamente no que diz respeito a remunerações, liquidação de investimentos, rendimentos, dentre outros.

Já com relação ao MAI, aponta-se como um dos motivos do seu fracasso a sua natureza excessivamente liberal, prescrevendo a observação, incondicional, ao tratamento nacional e a nação mais favorecida. Também, o texto do MAI exterioriza formalmente o direito do "pré-estabelecimento", tolhendo a ação dos Estados receptores de aplicar medidas regulatórias ou condicionantes[201] à entrada de investimento de uma maneira menos favorável que as aplicadas aos investidores nacionais.

No âmbito dos Acordos Regionais, pode-se avaliar o tema dentro do Mercosul e do Nafta.

O Protocolo de Montevidéu do Mercosul dispôs diferentemente sobre a aplicação do princípio da não discriminação: não se trata exatamente do texto relacionado a NMF ou ao tratamento nacional, mas sim de disposições negativas – não prejudicará a outra parte contratante e outorgará tratamento não menos favorável. Apenas alguns setores de serviços encontram restrições de sua aplicabilidade através de acordos bilaterais pré-estabelecidos. Sendo assim, este trabalho entende que não há conflito entre o direito do acesso do capital estrangeiro com as diretrizes do Mercosul.

Por outro lado, em conformidade com as vedações da OMC, no Protocolo de Colônia está estabelecido o seguinte: "Nenhuma das Partes estabelecerá requisitos de

[201] Algumas dessas medidas incluem: a) restrições com relação ao tipo de investimento a ser realizado (como, por exemplo, bens imóveis); b) exigência de participação mínima de investidores locais na composição societária da empresa estrangeira que queira entrar no país receptor; c) exigência específica com relação às operações futuras da empresa estrangeira, como, por exemplo, exigência de emprego de pessoal local, utilização de matéria prima local, proteção ambiental, etc.

desempenho como condição para o estabelecimento, a expansão ou a manutenção dos investimentos, que requeiram ou exijam compromissos de exportar mercadorias, ou especifiquem que certas mercadorias ou serviços se adquiram localmente, ou imponham quaisquer outros requisitos similares". Entretanto, esse dispositivo não consta do Protocolo de Buenos Aires.

Conforme análise de José Ângelo:

"Enquanto o Tratado de Assunção, seguindo o exemplo do Acordo de Cartagena e do Tratado de Roma, concebeu o princípio da isonomia apenas para a matéria tributária e para os gravames equivalentes, o GATT contempla o regime de tratamento nacional também para outros casos, como quaisquer outras medidas que restrinjam indiretamente a comercialização dos produtos (...)" (1993, p.93).

No caso do NAFTA, o tema investimentos e serviços é tratado no seu capítulo XI. A seção A do Acordo, composta de treze artigos, estabelece os princípios referentes ao tratamento nacional, ao tratamento da nação mais favorecida, ao padrão de tratamento e ao padrão mínimo de tratamento. A regra da NMF está prevista no artigo 1.102 e 1.104 do Acordo: Cada parte deve conceder, aos investidores e aos investimentos das outras partes, tratamento não menos favorável ao concedido aos investidores ou investimentos nacionais, em relação a: estabelecimento, aquisição, expansão, administração, operação, venda ou outro tipo de investimento. Também, cada parte deve conceder aos investimentos de outra parte tratamento conforme a legislação internacional, incluindo tratamento justo e eqüitativo, proteção e segurança completas.

Outra importante inovação que a normativa do NAFTA trouxe diz respeito à regra do Padrão Mínimo de Tratamento (artigo 1105), estabelecendo que "cada Estado contratante deverá outorgar aos investimentos dos investidores de outra Parte contratante tratamento de acordo com o direito internacional, incluindo tratamento justo e igualitário, bem como a proteção e segurança integrais".

Com relação ao estabelecimento do tratamento nacional, o Acordo prevê em seu artigo 1.106: As partes não podem impor ao investimento de outras partes às seguintes exigências: exportação de parcela de produtos ou serviços; compra de parcela de conteúdo local; compra ou a concessão de preferência a bens ou serviços produzidos no território;

relacionamento do volume ou valor da importação ao volume ou valor das exportações ou ao fluxo de investimento; restrição à venda no território do investimento, necessidade de exportação, exigência de transferência de tecnologia a alguma pessoa do território; e, exigência de agir como fornecedor exclusivo de bens produzidos para alguma região ou mercado mundial. Nenhuma parte pode condicionar o recebimento de uma vantagem relativa do investimento ao cumprimento de: conteúdo local; compra preferencial de bens domésticos relacionada ao volume ou valor de importações contra o das exportações; restrição à venda de bens e serviços no território em relação ao valor exportado ou investido, ou a atividades de pesquisa ou desenvolvimento no território; ou a obrigação de nomeação de nacionais para os órgãos de direção do novo investimento.

Além disso, retomando a questão da nacionalidade da empresa e permitindo reafirmar a relação entre a revogação do artigo 171 da Constituição Federal nacional sobre o Direito de acesso do capital estrangeiro, o Acordo estabelece que: nenhuma parte pode impor sobre um investidor de outra parte a exigência de que parcela do capital de uma empresa seja controlado por nacionais, ou requerer que um investidor de outra parte, por razão de nacionalidade, venda ou se retire do investimento no território de uma parte.

Com relação à extensão da aplicabilidade dessas regras, o Acordo prevê, em seu artigo 1.101 que cada parte tem o direito de realizar, exclusivamente, um certo número de atividades econômicas, sendo assim garantido o poder do Estado estabelecer o seu Direito do acesso do capital estrangeiro. Referidas atividades constam de uma lista de exceções de um dos anexos do Acordo. Por outro lado, o NAFTA não estabelece qualquer espécie de exceção em caso de equalização ou busca do desenvolvimento por países menos favorecidos.

Percebe-se que a disciplina da não-discriminação foi mais além do que as contidas no TRIMs e nas Diretrizes da MIGA. Vale recordar que a Diretriz III da MIGA, que regula o tratamento nacional, legisla sobre o tema no que toca o "estabelecimento, operação, administração, controle e exercício de direitos" em investimento. O capítulo XI do NAFTA inclui, também, as disciplinas de "expansão, aquisição e venda", alargando o escopo do tema.

Estabeleceu-se, portanto, o princípio do "*minimum international Standard*", que

exorta os Estados a adequarem suas legislações domésticas aos padrões internacionais mínimos aplicáveis aos investimentos internacionais.

Um ponto polêmico em relação ao NAFTA é a leitura que pode ser feita dos compromissos do tratamento nacional e da nação mais favorecida através da definição do investidor (Definições, na seção C). Poderia-se afirmar que investidor é também "uma Parte ou empresa da mesma (...) que pretenda realizar, realiza ou realizou um investimento". Com base nessa interpretação, o trecho "que pretenda realizar" significaria a previsão do direito ao "pré-estabelecimento", ou seja, a obrigação do Estado receptor de outorgar o tratamento nacional e a regra da nação mais favorecida antes da realização do investimento pelo investidor estrangeiro. Isso difere do tratamento dado ao tema pela OMC e pelo MIGA.

Já do ponto de vista da legislação ordinária, o tratamento isonômico do capital estrangeiro está também previsto no artigo 2° da Lei n.° 4131/62: "Ao capital estrangeiro que se investir no país, será dispensado tratamento jurídico idêntico ao concedido ao capital nacional em igualdade de condições, sendo vedadas quaisquer discriminações não previstas na presente lei."

Uma vez seja facultada a entrada do capital estrangeiro, aplica-se o princípio da isonomia.

Para Bastos:

"De fato, nenhum sentido faria disciplinar-se o investimento do capital estrangeiro se não for para assegurar a ele condições assemelhadas às do capital privado, sem o que não seria possível a livre concorrência que se erige num dos esteios da nossa ordenação jurídica da economia" 202.

[202] Celso Ribeiro Bastos, Comentários à Constituição, Vol. 7o., Ed. Saraiva, 1990, p. 389.

Quarta Parte – A relativização do Princípio da não discriminação

Questiona-se: como compatibilizar o Direito de acesso do capital estrangeiro com o Princípio da não discriminação? Para que se possa tentar chegar a uma resposta, deve-se ter em vista que as diferenças acima esclarecidas não representam tão somente um caso de antinomia na ordem jurídica, mas sim, e em primeiro lugar, uma questão de natureza política.

O quadro já foi montado: a Carta de Direitos e Deveres Econômicos dos Estados[203] estabelece que as relações econômicas entre os países não podem ser compreendidas nem disciplinadas de forma justa, equitativa e eficiente sem a devida atenção às relações estruturais de poder e influência geradas pelas empresas transnacionais sobre o comércio internacional.

Na verdade, no caso dos investimentos internacionais, pode-se verificar uma falsa antinomia: "resultam d'une incompatibilité entre un texte legal et lês conséquences inadmissibles parce que s'opposant à 1'équité, de son application dans des cãs d'une certaine espèce" (Chaim Perelman, "Lê Problème dês Lacunes en Droit, Essai de Synthèse." Lê Problème dês Lacunes en Droit, Bruxelles, Bruylant, 1968, p. 546).

Este trabalho depara-se com a discussão do princípio da não discriminação com o direito do acesso do capital estrangeiro, considerando-se a questão da soberania do Estado Nacional, do direito ao desenvolvimento e da própria Igualdade.[204]

Perrone-Moisés opina a respeito: "Existem determinados princípios, aplicáveis às atividades das empresas transnacionais, que derivam do princípio básico da soberania estatal: observância das leis e regulamentos nacionais; soberania permanente dos Estados sobre as riquezas naturais; o direito que cada Estado tem de prescrever as condições sob as quais as empresas transnacionais entram e operam em seus territórios; adesão aos objetivos econômicos e sociais dos países hospedeiros; abstenção de práticas corruptas nas transações inineieinis internacionais e não interferência nos assuntos políticos internos dos países hospedeiros". (1998, p. 82.)

[203] Ver White e Corrêa, El control de Ias empresas transnacionales y Ia Carta de Derechos y Deberes Económicos de Los Estados, Derecho Económico Internacional, México: Fondo de Cultura Económica, 1976.
[204] Ver Perrone-Moisés, 1998.

A Carta de Direitos e Deveres Econômicos dos Estados reconhece a possibilidade de regulação do investimento estrangeiro pelo país receptor, como prerrogativa inderrogável de sua soberania. Este, pois, o fundamento de Direito Internacional que autoriza a realização da disciplina que o Estado entender conveniente. Neste sentido Carreau, Flory e Juillard tiveram oportunidade de asseverar:

"La réglementation nationale de Ia constitution dês inves-timents étrangers en territoire national, à Ia différence de Ia réglementation nationale dês investissements nationaux en territoire étranger, n'est pás limitée dans son objet ou dans sés effets par Ia règle de droit international. Tout Etat peut donc librement, dans lê cadre de sãasouveraineté territoriale, règlementer Ia constituion dês investissements étrangers.Cette compétence entière, s'exerce sous réserve des engagements internationaux que souscrit 1'Etat. Ele lui permet, dans la gamme des diverses possibilites Qui s'offre à lui, et qui s'étendent de 1'autorisation systématique à l'interdiction systématique, de choisir celles Qui serviront aux mieux lês intérêts nationaus. Ainsi s'esquissent dês politiques d'ouverture ou de janteiure à l'investissement international, caractéristiques de climeits favorables ou de climats défavorables". (1998, p. 618-619)

Pelo princípio da soberania, em suma, fica reconhecido o direito do Estado receptor a regulamentar e controlar o investimento estrangeiro, ímpondo-lhe para tanto os limites que entender necessários, bem como definindo as políticas a ele relativas de forma a atingir seus objetivos.

No caso do Brasil, mesmo com toda a reforma da ordem econômica constitucional realizada em 1995, restou intacto o artigo 172 da Carta, que permite a disciplina da entrada do capital estrangeiro com base no interesse nacional, bem como algumas restrições à entrada de capital estrangeiro (Bastos, 2000, p. 124).

Sendo assim, com base no princípio da soberania, o poder do Estado de estabelecer o Direito de acesso do capital estrangeiro deve ser garantido. Portanto, desde que baseada na lei, a eventual negativa de acesso do capital estrangeiro, por atingir o investidor antes do ingresso dos capitais no país, não viola qualquer direito subjetivo desse.

Entretanto, o disposto no parágrafo anterior é muito diferente de se considerar que a regulação estatal que discipline a atuação do investimento estrangeiro nunca poderá ser

considerada lesiva. Tal aspecto já foge do âmbito específico do Direito de acesso do capital estrangeiro. Neste momento, por se tratar de questão em que os limites são tênues, os conflitos surgem.

Assim, por um lado, o poder de regulamentar o investimento internacional não é absoluto. Com efeito, Baptista ressalta que: "Há limites de ordem material: não se pode compelir alguém a investir, não se pode legislar extrafronteiras, etc. Há também os decorrentes de normas de direito internacional. Aquelas relativas às garantias dadas ao investidor, nos casos de expropriação, repatriação de lucros, e outras" (1998, p. 43).

Por outro lado, a não discriminação absoluta entre capital nacional e estrangeiro opera uma reação impositiva, falsa, prejudicial para a garantia das diferenças próprias do sistema internacional.

Na prática, o que se verifica é de que o investimento estrangeiro sobressai em relação ao nacional. Exemplificando: enquanto que as ETNs têm fácil acesso a crédito no exterior, a juros baixos, as empresas nacionais se obrigam a trabalhar com elevadas taxas do mercado financeiro brasileiro. Também, as ETNs possuem alta capacidade de investimento, marcas reconhecidas, tecnologia de ponta, etc. O mesmo não ocorre com as empresas nacionais.

Em passagem interessante, Baptista descreve:

"A situação, criada na ordem internacional, de equilíbrio formal entre os Países - tratados como iguais - e a liberdade, reconhecida pelo Direito Internacional, dos Estados de regular, cada qual segundo seus interesses, a movimentação de recursos e capitais, é um fenómeno fundamental, como elemento normativo e estrutural da disciplina internacional das relações internacionais, especialmente as económicas. (…) A falta de regras, decorrente da assim chamada livre circulação do capital, mostrou que na realidade as leis que efetiva-mente imperam na matéria são as da economia, e não as do direito. O contraste entre a proposta de igualdade formal deste e a realidade de desigualdade da outra tornou-se claro. Chegamos a um quadro em que a mera igualdade formal entre os Estados serve, tão só, para esconder e garantir a desigualdade substancial". (1998, p. 46-47)

Além disso, a atitude do governo brasileiro, ao longo dos anos, que caracterizou a chamada "desnacionalização da economia", tratada no capítulo anterior, é pressionada pela busca dos investidores de não apenas regular o investimento sob o tratamento nacional, mas sim através de critérios mínimos nacionais. Ou seja, o tratamento nacional não seria suficiente, exigindo-se, como parâmetro "aceitável" de Direito, o atendimento dos critérios mínimos nacionais. Para o setor de investimentos, ao contrário do que ocorreu no setor de propriedade intelectual, não existe nenhum parâmetro multilateral de critérios mínimos. Tal fato justifica novos conflitos.

Sendo assim, a defesa de uma igualdade a todo preço entre capital nacional e estrangeiro já implica em tomar uma posição em favor desse último.

No mesmo sentido, a opinião de Comparato: "O princípio do tratamento nacional corresponde à aplicação da ideia de igualdade dos agentes econômicos, nos mercados nacionais. Mas se, de fato, a proclamação de que todos são iguais perante a lei tinha sentido revolucionário, no século XVIII, como forma de abolição de monopólios e regalias pessoais, a sua manutenção em países de economia totalmente desequilibrada, em que a acumulação de poder tecnológico é sempre feita nas empresas de controle estrangeiro, corresponde à consolidação jurídica dessa desigualdade de fato."[205]

Conforme se verifica da distinção entre a nação mais favorecida (não-discriminação entre Nações) e o tratamento nacional (não-discriminação entre produtos), ambos prejudicam a poder do Estado em criar seu próprio ambiente regulador para o acesso do capital estrangeiro. O primeiro deles é prejudicial em razão se ser vago; o segundo em razão da amplitude do seu âmbito de incidência.

A aplicação do princípio da não discriminação sem qualquer espécie de limitação estaria confrontando, inclusive, o próprio princípio do tratamento preferencial aos países em desenvolvimento da ONU.

Schwarzenberger, ao analisar o standard do tratamento nacional, observa que "in the case of countries of similar structure and complementary interests, the Standard of National Treatment is appropriate"(1962, p. 220)

[205] in A transferência empresarial de tecnologia para países subdesenvolvidos: um caso típico de inadequação dos meios ao fim, Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 77:288, 1982, pp. 283-284

Quanto à cláusula da nação mais favorecida, como afirma Celso Lafer, "o princípio igualitário da cláusula de nação mais favorecida só convém realmente a economias suficientemente desenvolvidas para enfrentarem e sustentarem a competição internacional"[206].

No caso brasileiro, as possibilidades de se estipular um tratamento diferenciado entre o capital nacional e o capital estrangeiro foram praticamente abolidas após o advento da EC n.° 06/95. A diferenciação entre capital nacional e estrangeiro através da nacionalidade da pessoa jurídica não é mais possível de se estabelecer. A hierarquia própria do ordenamento jurídico não permite que a lei ordinária possa estabelecer tal distinção novamente, mesmo que para fim determinado, a saber, a política econômica nacional. Realmente, uma emenda constitucional não poderia suprimir a soberania do Estado de regular o investimento internacional. Entretanto, não se trata de tamanha extensão. O que ocorre, em razão da própria estrutura do Estado de Direito, é a impossibilidade do país regular o tratamento do investimento considerando apenas a nacionalidade jurídica do investidor. As demais formas não foram afetadas pela revogação do artigo 171 da CF. Assim, por exemplo, a concessão de créditos, a tributação, as reformas institucionais, o controle ou a submissão dos investimentos a certos fatores para garantir o desenvolvimento nacional ou a concorrência no mercado ainda são constitucionalmente permitidos.

Cumpre ressaltar que a defesa do Direito de acesso do capital estrangeiro, relativizando o tratamento internacional conferido ao investimento através do princípio da não discriminação, não importa (e não se confunde) em protecionismo propriamente dito. O interesse nacional e a garantia do poder do Estado de regular sua própria economia, seja do ponto de vista tributário, institucional ou social, devem ser respeitados pelos demais Estados Nacionais. A igualdade é garantida ao investimento estrangeiro após sua entrada no país. Desrespeito há quando se presume “similar” ou “em igualdade de condições” situações distintas. Desrespeito há quando se estabelece o tratamento nacional e a NMF em caso de pré-estabelecimento, tal como feito pelo NAFTA.

A busca pela padronização das regras de tratamento parece ser uma constante:

[206] Celso Lafer. "O Gatt, A Cláusula da Nação Mais Favorecida e a América Latina", Revista de Direito Mercantil, São Paulo, n.. 3, ano X, 1971, p. 55.

"As discussões nos foros internacionais, na década de 70, sobre a questão dos riscos associados ao fenômeno das multinacionais, parecem ter sido substituídas por negociações a respeito de quais os setores econômicos do país devem (ainda) constituir exceções à aplicação de regras de tratamento nacional. Tanto os países desenvolvidos quanto os em desenvolvimento tendem atualmente a conceder tratamento nacional a investimentos diretos, seja em decorrência de acordos internacionais ou das próprias leis nacionais".[207]

Não obstante esta tendência, o governo brasileiro tem o dever de estar consciente dos vários prejuízos que podem ser causados pela aplicação, irrestrita, do princípio da não discriminação. A relativização desta regra não compromete a capacidade do país de se inserir no comércio internacional. Trata-se de garantir seu poder, direito e dever com a sua própria sociedade.

[207] Fernando Barreto, Regras Multilaterais para Investimentos: Tratamento Nacional, Revista de Política Externa, vol. 5, n. l, junho-agosto 1996.

Quinta Parte - Reflexões sobre o tratamento do capital estrangeiro ao longo dos diferentes regimes de investimentos internacionais do Brasil

Ao longo do primeiro regime de investimentos, o Direito de acesso do capital estrangeiro baseava-se nas limitações setoriais, que restringiam o ingresso do investimento. Com o passar do tempo, essas limitações assumiram a natureza de dispositivos constitucionais. Entretanto, o referido Direito apenas e tão somente baseava-se nestes dispositivos. No restante, não havia qualquer aspecto da política econômica nacional que importasse em diferenciação entre capital estrangeiro e nacional. Especialmente após a Instrução 113 da SUMOC,[208] nem mesmo o mecanismo cambial foi utilizado como ferramenta para descaracterizar esse tratamento favorável ao capital estrangeiro. Do ponto de vista institucional, a SUMOC manifestava interesse contrário à restrição do mercado nacional ao capital estrangeiro. Portanto, durante esse regime, não havia qualquer preocupação da política econômica nacional em conferir tratamento diferenciado ao investimento estrangeiro.

Já a partir do segundo regime de investimentos, elaborado inicialmente pelo PICE, apesar de sua ideologia a favor da atração e do ingresso de capital estrangeiro como necessidade para garantir o desenvolvimento nacional, especialmente em razão da presença de Bulhões, este tratamento ao investimento deveria ser objeto de lei. Esta mudança de atitude, através da presença constante do Estado na economia, ensejou em uma nova espécie de tratamento ao capital estrangeiro: um tratamento privilegiado, porém sob a ordem normativa do Estado e sob o controle de suas novas instituições. Exemplificando, pode-se citar o advento do imposto suplementar, principal instrumento de controle efetivo sobre o investimento. Ao garantir o reinvestimento, o Estado exercia, por meios diversos da simples limitação setorial, o tratamento do capital estrangeiro. Além disso, as reservas de mercado estabelecidas pela legislação ordinária, complementavam este ambiente nacional. Em resumo, não se tratava da busca por uma tratamento diferenciado, mas sim pelo controle do capital pelo Estado. Isso é exercício poder do Direito de acesso do capital

[208] Empresas estrangeiras poderiam importar bens de capital sem cobertura cambial, se o investidor estrangeiro aceitasse o valor (em moeda nacional) do equipamento como participação de capital na empresa em que fosse utilizá-lo.

estrangeiro.

Diferentemente de todos os aspectos acima, o terceiro regime de investimento da década de 90 carateriza-se pela busca da inserção do país no contexto do sistema multilateral do comércio, através da confirmação do Princípio da não discriminação, após a reforma da Constituição em 1995 e das reformas liberalizantes que ensejaram o afastamento do Estado, a desnacionalização da economia e o descontrole sobre o fluxo de investimentos estrangeiros. Sendo assim, verificou-se uma acentuada diminuição nas antigas limitações setoriais até então existente, em razão do advento de sucessivas emendas constitucionais, além da ampliação das linhas de crédito para as empresas estrangeiras e da revogação da distinção entre empresa estrangeira e nacional. O Estado brasileiro deixou de lado seu "poder-dever" de estabelecer um tratamento próprio para o ingresso de capital estrangeiro, primando pela exacerbação da questão da Igualdade. Sendo assim, hoje, a garantia do Direito de acesso do capital estrangeiro e da relativização do princípio da não discriminação importa em uma completa reestruturação do próprio Estado, através de novas medidas de tomada de decisão em prol do interesse verdadeiramente nacional.[209]

[209] As sugestões de reforma da política econômica, remodelando o interesse nacional, não são objeto deste trabalho. Apesar disso, pode-se pensar na reforma e regulamentação dos artigos 172 e 192, respectivamente, da Constituição Federal e em uma nova delimitação de competências no âmbito do sistema financeiro.

Quarto Capítulo – Os reflexos da política externa nacional

Introdução

A Economia Política Internacional, segundo a definição de Gilpin, se interessa pelas causas e efeitos da economia mundial de mercado, como, por exemplo, a existência de estruturas globais de produção, distribuição e consumo, e pelas relações entre mudanças econômicas e mudanças políticas. Com isso, ela possibilita a quebra da tradicional distinção entre o internacional e o doméstico, entre a política e a economia.

A partir desta linha de raciocínio, este capítulo demonstra que não é possível desvincular a política interna dos ditames da política externa.

Entretanto, o que esta "vinculação" representa no caso da política externa brasileira? Pode-se ou não afirmar a verificação de uma certa compatibilidade entre a política doméstica e as diretrizes das medidas de política externa?

Com relação ao tema deste trabalho, a utilização da política externa nacional como demonstração empírica dos conflitos que circundam os IDE é pertinente em razão da oscilação, ao longo da história, entre a busca de interesses nacionais, a compatibilização – alinhamento - com a conjuntura internacional e a ausência de medidas claras – processo de tomada de decisão. Sendo assim, a oscilação destas três posturas do governo brasileiro, em períodos distintos da trajetória política e econômica, almejam um determinado resultado. Será este resultado o objeto de análise deste capítulo.

Pode-se afirmar que a política é a linguagem própria do Estado. Conquanto sempre esteja esse se manifestando a respeito dos seus interesses econômicos, sociais e culturais, o Estado o faz mediante o uso de políticas orientadas para cada um desses interesses. Em razão disso, reafirmando, a análise das medidas de política externa nacionais serão avaliadas enquanto objeto empírico deste trabalho, ou seja, de que forma demonstraram (e demonstram) as características intrínsecas dos regimes de investimentos internacionais no Brasil.

Não seria sensato afirmar que apenas os fatores internos nacionais (programa de estabilização e reformas neoliberais) seriam os principais determinantes dos fluxos de

capital externo no país. Este trabalho entende que os fatores externos (nova ordem do sistema financeiro internacional e as crises dos países centrais) foram igualmente importantes para caracterizar a situação. Dessa forma, a conjuntura interna deve ser avaliada ao lado da conjuntura externa. Para tanto, as medidas de política externa adotadas ao longo dos anos pelo governo brasileiro evidenciam esta relação e demonstram o conflito inerente aos diversos interesses dos atores que compõe o sistema internacional.

Embora o contexto internacional seja o mesmo para todos os países, a capacidade de resposta e/ou influência não é, dado que a natureza e a profundidade da inserção internacional ainda guardam em muito um caráter de opção nacional.

A primeira parte deste capítulo pretende direcionar o leitor para a compreensão do que seria política externa e de que maneira esta política está associada ao tema regulação dos investimentos estrangeiros.

A segunda parte deste trabalho avalia as medidas de política externa adotadas pelo governo brasileiro ao longo do primeiro regime de investimentos internacionais. Este recorte da história nacional compreende as medidas de política externa adotadas ao longo do período que envolveu o Modelo de desenvolvimento agro-exportador, até a inserção internacional do Brasil, já sob o início da decadência do Modelo de desenvolvimento do regime de substituição de importações, através da Política Externa Independente.

A terceira parte do trabalho marca o advento do regime militar no Brasil e as repercussões da vinculação entre a política econômica interna com as medidas de política externa. Ao longo desse período, até o fim do governo de Sarney, o trabalho demonstrará de que forma a "relação" entre política interna e política externa confunde-se com "vinculação". Desde a ruptura com as diretrizes da PEI até a elaboração do significado de "interesse nacional", foram várias as medidas de política externa que buscavam almejar a garantia da entrada de IDE no país. Ao longo deste segundo regime de investimentos internacionais, a política externa passa a ser, muito mais, uma política de Estado.

A quarta parte deste capítulo avalia a política externa dos anos 90, especialmente aquela conduzida pelo governo de FHC, com relação à inserção internacional do Brasil no contexto do comércio multilateral. Seja no âmbito regional, bilateral ou multilateral, verificou-se um "exagero" do governo brasileiro com relação à

política de cunho liberal, ausentando-se em certos momentos e fazendo-se presente em outros assuntos. A mudança ocorrida na política externa nacional se deve a dois aspectos: 1 - uma política de reciprocidade, em que o tema investimentos foi "cedido" em função da busca de conquistas em outras áreas (ex. patentes e agricultura); 2 - o "esvaziamento" da noção de interesse nacional, em prol da inserção – difusa – do país no contexto do multilateralismo. Este corte feito na história nacional será inicialmente avaliado de uma forma geral, ou seja, apresentando os principais elementos que ensejaram uma reorganização do sistema internacional. Em seguida, serão avaliadas as iniciativas regionais do Pacto Andino, do Mercosul, do Nafta e da Alca. Já a análise do contexto bilateral, ou seja, dos acordos sobre tratamento e promoção de investimentos – BITs – objetivará a compreensão dos motivos que levaram o Brasil à sua não ratificação. Com relação ao contexto multilateral, comentar-se-á o TRIMs, o Código de Conduta das Transnacionais, o Código de conduta para transferência de tecnologia, o MIGA e o MAI. [210] Neste momento, cumpre-se ressaltar a importância dos foros OCDE e UNCTAD para a promoção dos interesses dos países em desenvolvimento, evidenciando o conflito Norte/Sul.

Para fins de esclarecimento, cumpre destacar que as críticas à política externa adotada aos longo dos anos 90 referem-se ao tema IDE, não devendo haver confusão com relação à totalidade da atuação do governo brasileiro no contexto internacional.

Ao longo dos três regimes de investimentos, verifica-se uma característica comum à política externa nacional: as diretrizes e as medidas adotadas pelo governo brasileiro objetivavam a sustentação do modelo de desenvolvimento então vigente. Entretanto, as oscilações na política de investimentos refletiam as crises e os conflitos que caracterizavam a conjuntura internacional de cada época.

[210] Este trabalho optou por não avaliar o GATS e o TRIPS

Primeira Parte – Considerações iniciais sobre Política Externa e Investimento

Quando se trata de política externa brasileira e investimentos, deve-se observar dois objetivos complementares: autonomia e desenvolvimento.

Já foi dito que, apesar do aumento de investimento não implicar, necessariamente, em desenvolvimento, sua potencialidade produtiva deve ser almejada pelo Estado.

A fim de esclarecer melhor esta relação, este trabalho já se utilizou, no primeiro capítulo, de alguns aspectos da teoria econômica sobre o desenvolvimento de Paul Romer, desenvolvida na segunda metade da década de oitenta. Nos seus estudos sobre a teoria do crescimento econômico, o autor incorporou a inovação tecnológica, ou seja, a produção de idéias, como o principal impulsionador do crescimento. A partir da postulação do conhecimento enquanto variável endógena do crescimento, pode-se afirmar que o investimento apresenta-se como um "ponto de partida" para a consecução deste fim. Em síntese, é a utilização de novas idéias que geram o progresso tecnológico, aumentam a produtividade de uma economia e fomentam seu crescimento. (Romer, 1986)

Para melhor compreender o potencial produtivo do IDE no Brasil, pode-se utilizar algumas idéias de Schumpeter. Para esse autor, as etapas dos países desenvolvidos são: criação, adaptação, absorção e comércio. O empresário inova através da criação tecnológica. Protegida a criação, o empresário a adapta aos diversos fatores produtivos daquela sociedade, garantindo uma maior produtividade. O trabalho e o emprego, utilizando-se desta nova tecnologia, através do dia a dia, resultam na absorção da tecnologia. Já o comércio visa a abertura de novos mercados. (Shumpeter, 1952, p. 148-149.)

Por outro lado, nos países em desenvolvimento, como o Brasil, as etapas comuns ocorrem de forma diferente e uma delas não é aproveitada na maioria dos casos. A seqüência neste caso seria: comércio, adaptação e criação. Verifica-se que o empresário limita-se a importar a tecnologia e reproduzi-la em seu habitat. A adaptação ocorre em

qualquer caso e, em geral, o lucro da empresa depende do sucesso desta etapa. O aspecto que mais interessa e acaba por comprometer o desenvolvimento nestes países é a inexistência da fase de absorção. Tal característica prejudica a essência da potencialidade produtiva do investimento estrangeiro e representa, sob o aspecto da busca da autonomia, a vulnerabilidade externa.

Dito isso, o trabalho avaliará qual seria o conceito de política externa mais adequado a este tema aqui proposto.

São várias as definições que podem ser dadas para política externa. Dependendo da teoria adotada as bases que explicam as linhas e diretrizes da política externa variam bastante.

Dentro da concepção realista, pode-se citar Aron.

Aron divide os Estados em duas categorias: as grandes potências e os pequenos Estados. As primeiras, em virtude de seus recursos superiores, têm a capacidade de moldar a conjuntura internacional; os segundos, devido à carência de recursos, limitam-se a tentar adequar-se à conjuntura. Tal fato conduz a diferentes estilos de política externa. Seguindo esta concepção, dada a posição periférica do Brasil no sistema internacional, sua política externa tenderia sempre a orientar-se no sentido da adequação à conjuntura, com vistas a promover o desenvolvimento nacional. Para este autor, a política externa é a arte da tradução do interesse nacional nas linguagens da estratégia e da tática. A política externa é intrinsecamente "power politics", uma política de poder. No cenário mundial, os aspectos diplomáticos e militares da política de poder (Realpolitik) são específicos das relações entre estados. O diplomata e o soldado simbolizam as relações internacionais, que, enquanto estatais, levam à diplomacia e à guerra. Ainda segundo Aron, a estratégia e a diplomacia estão subordinadas à política, que utiliza meios militares e diplomáticos para garantir, tanto na guerra como na paz, o "interesse nacional". Estratégia e diplomacia denotam, assim, aspectos complementares da arte única da política (Aron, 2002).

Diferentemente, Carr, avaliando as diversas teorias de relações internacionais, reconhece que a crítica realista revelou a fragilidade e vacuidade do idealismo. Para ele, os supostos princípios e valores universais dos idealistas não passariam de reflexos inconscientes de políticas baseadas em traduções específica do interesse nacional.

Contudo, o realismo está sujeito ao exagero: na política, a crença de que determinados fatos são inalteráveis ou determinadas tendências, irresistíveis, normalmente reflete uma falta de vontade ou interesse de mudá-los ou resistir a eles. Nessa linha, Carr enfatizou a impossibilidade, no pensamento político, de abraçar de modo totalmente consistente o realismo. Para ele, o realismo exclui quatro elementos que seriam essenciais para todo pensamento político: um objetivo singular, um apelo emotivo, o direito de julgamento moral e uma base para a ação. (Carr, 2001)

O realismo subordina toda a política externa do Estado à meta permanente de acumular poder ou minimizar a insegurança, excluindo, assim, a viabilidade de definição de objetivos singulares que não apareçam como simples meios para esses fins. O apelo emotivo e o julgamento moral são traços distintivos do pensamento idealista rejeitados pelo realismo. A ausência desses dois elementos anteriores impossibilita o engajamento ativo da opinião pública na sustentação das políticas do Estado. A proposta de Carr é elaborar uma síntese entre a análise realista e os valores idealistas.

Além disso, não se poderia afirmar que, como poderia se compreender a partir da análise de Aron, a política externa brasileira sempre orientar-se-ia no sentido da adequação à conjuntura internacional. Já afirmamos que a conjuntura interna a internacional "caminham" juntas e devem ser analisadas de forma a compreender os "fatores exógenos e endógenos".

Para Saba e Lafer, influenciados pelas idéias de Bobbio, a política externa de um país, enquanto exercício do poder político no plano internacional, deve representar um esforço em compatibilizar as necessidades internas com as possibilidades externas, traduzindo sua capacidade de inserção no mundo, já que as necessidades internas não podem ser alcançadas em isolamento autárquico. Assim, a vida de um país se move pela conjugação entre o universal - pensar a humanidade – e o específico – pensar sobre o nacional e o regional. (Saba, 2002)

Em face de todas estas formas de definir política externa, entende-se que o relacionamento com o outro Estado e o esforço na inserção internacional, fazendo assim representar seus interesses, pode ser visto como uma constante.

O tratamento do tema investimento direto estrangeiro exige a compreensão da postura dos diferentes Estados enquanto lutam pela consolidação de seus interesses. Conforme entendimento que pode ser abstraído da teoria de Gilpin, a distribuição de riqueza implica também na distribuição de poder.

No que tange ao IDE, para Williamson, a articulação do "bem-estar" econômico depende da realocação dos recursos internacionais através do fluxo de IED. (Williamson, 1937)

Introduzindo o contexto dos investimentos estrangeiros, Hirst e Thompson argumentam que:

"No período de 1945-73, o fator dominante que dirigiu a economia mundial foi o crescimento do comércio internacional; do início da década de 80 em diante, sustentamos, foi o crescimento do investimento externo direto.

Estamos interessados nos mecanismos internacionais que têm impacto sobre a estrutura e o crescimento na economia real: comércio e investimento externo direto. Os fluxos financeiros internacionais de curto prazo expandiram-se, rapidamente, desde a interrupção das taxas de câmbio fixas e dos controles do capital na década de 70. Os fluxos de capital de curto prazo têm um certo impacto indireto sobre o crescimento econômico, uma vez que afetam a taxa de câmbio e a taxa de juros. Mas sustentamos que esses fluxos de curto prazo fundamentalmente redistribuem o êxito e o fracasso em torno do sistema, e acrescentam pouco à capacidade estrutural das economias de gerarem crescimento agregado." (Hirst, Thompson, 2002, p. 87-88)

Segunda Parte – As medidas de política externa e Primeiro regime de investimentos internacionais do Brasil

O início do primeiro regime de investimentos internacionais no Brasil foi caracterizado pela presença do investimento de portfólio, especialmente sob a forma de empréstimos, não podendo ainda se falar em IDE.

Durante o século XIX, a Grã-Bretanha exerceu papel hegemônico sobre a economia brasileira, especialmente através de empréstimos tomados para garantir o pagamento do serviço da dívida externa, para obras de infra-estrutura e financiamento das safras do café, principal produto da exportação nacional. [211]

A inserção da economia brasileira no capitalismo mundial dava-se, pois, pela manutenção destas bases do modelo de desenvolvimento agro-exportador.

As mudanças ocorridas desde o início do século coincidiram com a redução da importância do capital britânico na economia brasileira e do crescimento dos investimentos norte-americanos (Malan, 1977, p. 15-17).

Após a Primeira Guerra Mundial, os EUA ultrapassaram a Europa como principal investidor na América Latina e no Brasil.

Sendo assim, verificou-se o declínio da influência inglesa sobre a economia brasileira, seja em razão da sua competição com o mercado americano, maior consumidor do café nacional, seja em razão da perda da sua posição de potência hegemônica no sistema internacional.

A importância do período da primeira grande guerra se faz em razão de uma política exterior cada vez mais de cooperação e solidariedade com os EUA, desde a modesta participação do efetivo nacional nas batalhas, até o incremento da pauta brasileira de exportações.

Os Relatórios de época demonstravam o interesse na expansão do mercado externo através das exportações e da revisão da política afandegária, firmando novos acordos comerciais em que se estabelecia a cláusula da nação mais favorecida, diferentemente da prática mercantil de fixação de concessões específicas. Assim, inclusive a

[211] No período de 1924 a 1929, o café representou mais de 70% das exportações nacionais.

partir de uma reforma dos serviços do Ministério das Relações Exteriores,[212] a política exterior brasileira intensificou o processo de abertura comercial.

Verificou-se também o prestígio internacional do Brasil através de sua participação na organização da Liga das Nações e na Conferência de Paz de Varsalhes.

A partir da década de 30, a história da preocupação da política externa nacional com o interesse econômico avançou para novos setores de atividades, especialmente a indústria, os bens de capital e o setor energético.

Conforme a análise de Bueno e Cervo, o período da história da política externa compreendido entre 1930 e 1945 foi caracterizado por uma nova percepção do interesse nacional.

"A política comercial brasileira, a partir de 1934, foi ambígua em relação aos Estados Unidos e à Alemanha, conforme já se viu. Com efeito, nessas duas frentes, o Brasil recorreu a duas modalidades de comércio que, em tese, se excluíam. Com a Alemanha, praticou o "comércio compensado", sistema em que importações e exportações eram feitas à base de troca de mercadorias, cujos valores eram contabilizados nas "caixas de compensação" de cada país. Com os Estados Unidos, praticou o livre comércio." (Cervo e Bueno, 2002, p. 254)

No que se refere à política externa brasileira em face da Segunda Guerra Mundial, entre 1935 e 1941, Moura sintetiza como "eqüidistância-pragmática"[213], já que o Brasil aproveitou a disputa para tirar proveito de ambos os lados, só oficializando um alinhamento aos EUA após 1941.

Através do acordo de Oswald Aranha, em 1940, que objetivava a concessão de ajuda financeira – por intermédio do Eximbank – e tecnológica para tornar realidade o projeto da siderúrgica de Volta Redonda, o governo Vargas imprimiu à política externa brasileira uma direção de colaboração realista e pragmática com os Estados Unidos. (Cervo e Bueno, 2002, p. 262). O Brasil, embora resistisse até 1941 a uma aproximação completa à política norte-americana, teve como resultado geral das decisões do governo um movimento de crescente alinhamento com Washington.

[212] Decreto do governo provisório de 15/01/1931

213 Política de aproximações alternadas e simultâneas dos Estados Unidos e da Alemanha, objetivando tirar proveito de ambos.

Paralelamente,[214] além dos conflitos próprios da Segunda grande guerra, a década de 30 foi qualificado pelos autores Held e Mcgrew como "global monetary disorder". Rapidamente, os autores apontam características deste momento:

"Domestic priorities rather than international obligations dominated policy. This had catastrophic consequences: the Federal Reserve's decision to put up interest rates in 1928 in an attempt to quell the speculative bull market on Wall Street triggered the Great Crash of 1929. US capital flows were procyclical - having risen in the 1920s, they fell in the 1930s with diminished expectations of foreign profitability. Whereas during the classical Gold Standard capital flows operated countercyclically, in that downturns in the world economy were partially compensated for by higher capital flows, in the 1930s debtor countries confronted domestic deflation and capital flight. Accordingly, both the intensity and extensity of capital flows declined dramatically." (Held, Mcgrew, 1999, p. 199)

Conforme já dito anteriormente, EUA e a Inglaterra precisaram, com urgência, reformar o sistema financeiro. O sistema de Bretton Woods restringia demasiadamente o fluxo das finanças, não apenas do ponto de vista doméstico, mas também para quaisquer investimentos externos de longo prazo. Assim o nível do fluxo de FDI era extremamente baixo, especialmente após 1945, se comparado à década anterior.

Um dos resultados desta reorganização das finanças globais sobre o aparato institucional brasileiro foi a criação da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC)[215], durante o Estado Novo, em 1945[216].

Albuquerque destaca, para esse período, a importância da criação da SUMOC e

214 Nesse mesmo período, a fim de complementar a análise do tema, verifica-se a implementação da fórmula Hull através do acordo Roosevelt - Litivinoff (EUA-URSS), datado em 1933, decorrente das nacionalizações de empresas privadas estrangeiras pela URSS. Por meio desse acordo, parte dos fundos soviéticos aplicados em bancos na Europa e nos EUA foi utilizada para o pagamento das indenizações devidas a pessoas físicas e jurídicas, possibilitando à URSS manter boas relações comerciais com os países ocidentais.

215 Organismo oficial encarregado de exercer o controle de divisas e estabelecer a política do setor bancário, podendo igualmente tomar medidas para limitar o repatriamento dos lucros e dividendos das empresas estrangeiras estabelecidas no Brasil.

216 Decreto-Lei 7.293, de 2 de fevereiro de 1945. A criação da SUMOC lançava as bases para a construção de instituições capazes de formular e executar políticas monetárias. Ver críticas de Malan quanto a sua fragilidade institucional (Pedro Malan, Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro 1930-1983, CPDOC/FGV, 1984)

menciona a publicação de uma lei anti-trust, baseada no modelo norte-americano.[217] Para o autor:

"(...) a orientação relativamente "progressista" - e incidentalmente "anti-imperialista" - assumida por Vargas na fase final de seu governo, talvez tenha tido alguma influência ideológica na conjunção das forças políticas e sociais que levaram à derrocada de seu regime em 29 de outubro de 1945. Esta é, pelo menos, a posição de um certo número de historiadores de esquerda, como Sodré [1968], Bandeira [1973] ou Silva [1976]." (Albuquerque, 1996, p.184)

A partir do fim da Segunda Grande Guerra, ao longo do período caracterizado pela Guerra Fria, verificou-se uma dupla polarização: ideológica – Leste/Oeste e econômica – Norte/Sul. Além dos conflitos resultantes da descolonização, verificava-se a oposição entre países desenvolvidos e subdensevolvidos. No caso do Brasil, sob o aspecto político, econômico e social, prevalecia a hegemonia norte-americana.

Apesar desta "hegemonia", em Washington, ficou evidente que Brasil e Estados Unidos tinham óticas distintas na forma de encaminhar programas de desenvolvimento econômico. Assim, em 1948, Brasil e Estados Unidos construíram uma comissão técnica destinada a "estudar a situação econômica do país, bem como fazer sugestões objetivando o seu desenvolvimento". Conhecida como missão Abbink, a Comissão deveria (supostamente) encorajar o fluxo de investimento externo para o Brasil. (Bueno e Cervo, 2002, p. 270-271)

Ao longo da gestão de Dutra[218] (1946-1950), o Brasil e os EUA reconheceram, expressamente, a importância dos investimentos privados para garantir o desenvolvimento nacional.[219]

Entretanto, na realidade, conforme destaca Bulhões[220], a Missão Abbink caracterizou mais um fator do crescente descontentamento do empresariado nacional, frustrados com a relativa indiferença do governo dos EUA com a economia brasileira. As conclusões do Relatório, pregando políticas econômicas de estabilização e incentivos à

[217] Revogada após a queda de José Linhares.
218 Sobre a política econômica no governo Dutra, ver Malan, Pedro, Política econômica externa e industrialização no Brasil: 1939-1952. Rio de Janeiro, IPEA-INPE, 1977.
219 Relatório MRE, 1949.
220 Bulhões, Octavio Gouvêa. À margem de um Relatório. Rio de Janeiro, Edições Financeiras, 1950.

vinda de capitais privados estrangeiros, em nada resolveram a aguda escassez de dólares vivenciada pela economia brasileira naquele período da história.

O discurso de posse de Truman, em janeiro de 1949, fazendo referência à necessidade de ajudar os países pobres, manteve vivas as expectativas brasileiras pelo financiamento norte-americano. Na realidade, o governo dos EUA, em razão de sua preocupação com a expansão da ameaça soviética[221], canalizou sua assistência para a Europa e Ásia, deixando a América Latina com uma parcela irrisória de recursos advindos de empréstimos e investimentos privados.

Durante o governo Dutra[222], a atuação brasileira na ONU guiou-se pela regra de seguir o voto dos Estados Unidos em todas as questões importantes.[223]

Moura reforça a ênfase no "liberalismo" do governo Dutra, ao afirmar que "as teses de livre-comércio oriundas de Bretton Woods encontravam acérrimos defensores no governo brasileiro. (Albuquerque, 1996, p. 185 - 188)

Frustadas as expectativas sobre a assistência dos Estados Unidos e considerando os níveis extremamente baixos da oferta de capitais privados internacionais neste período[224], o estoque de reservas conversíveis do Brasil declinou rapidamente. Nos seus últimos dois anos, o governo Dutra escapou de ter que enfrentar um grave desequilíbrio nas suas contas externas, graças à recuperação do preço internacional do café.

A política externa revelou-se, portanto, com um baixo grau de autonomia, aproximando-se dos interesses norte-americanos, sem a contrapartida do efetivo ingresso de capital estrangeiro.

Dentro deste contexto, Vargas (1951-1954) retorna ao poder nas eleições em 1950. Entretanto, as mudanças nas medidas de política externa adotadas desde o final de seu primeiro governo, bem como a nova organização do sistema internacional do pós-

221 Com relação ao Brasil, esta preocupação com a ameaça soviética foi neutralizada pelos EUA através da assinatura, em 1947, do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca – TIAR. A criação da Organização dos Estados Americanos (OEA), em 1948, na IX Conferência Interamericana em Bogotá, também constituiu elemento fundamental da questão de segurança hemisférica.

222 No governo Dutra, Fontoura foi o porta-voz da percepção de que o Brasil havia ascendido a um novo patamar no plano internacional. Nesse sentido, assegurar a continuidade do relacionamento com os EUA tornava-se o objetivo essencial da política externa.

223 Para Moura, essa adesão se deu em razão dos EUA apoiarem a indicação do Brasil para uma cadeira não-permanente no Conselho de Segurança.

224 Os investimentos passavam sob o crivo e controle do BIRD.

guerra alteraram, substancialmente, a margem de manobra e barganha para esse seu novo governo.

Ao mesmo tempo em que o Brasil enfrentava uma polarização entre tendência na opinião de nacionalistas e nas Forças Armadas, a questão da participação do capital estrangeiro na economia nacional passava a ser objeto de discussão entre as elites.

Assim:

"A política internacional do Brasil durante o segundo governo Vargas apoiava-se em duas idéias básicas: a primeira de que as relações econômicas externas deveriam contribuir de forma decisiva para o desenvolvimento econômico brasileiro; e a segunda de que fosse mantido o alinhamento político e militar aos "princípios de solidariedade do mundo ocidental". De acordo com as duas premissas assinaladas, o discurso e a prática da política externa brasileira tiveram seu conteúdo definido pelas ênfases específicas que seus principais atores procuraram destacar.." (Albuquerque, 1996, p. 211)

O governo entendia que a política externa era um verdadeiro instrumento do desenvolvimento industrial nacional e as negociações com os Estados Unidos representavam um alicerce para a consecução desse objetivo.

"Vargas tinha diante si um jogo de pressões difícil de ministrar: o governo norte-americano, os militares brasileiros, sua base de apoio político-partidária, e a opinião pública no país." (Albuquerque, 1996, p. 214)

A busca do fortalecimento da Comissão Mista Brasil-EUA, garantindo assim novos investimentos externos, ao lado do viés nacionalista do governo, ensejava crises no contexto nacional e no relacionamento com a potência norte-americana. Dentro deste "espírito", foi criado o BNDE.

Nas Nações Unidas, o Brasil corroborava as decisões da ONU, desfavoráveis à agressão da Coréia do Norte, atendendo às recomendações do Conselho de Segurança[225] . Em 1951, sem restrições ou reservas, o Brasil subscrevia posição norte-americana na

[225] Embora assumisse esse posicionamento, entretanto, o governo brasileiro se recusava a mandar tropas para a Guerra da Coréia, contrariando o pedido do Presidente Truman.

revisão do Tratado de Paz com a Itália, na assinatura do Tratado de Paz com o Japão e no estabelecimento de relações diplomáticas com a República Federal da Alemanha.

Por outro lado, o nacionalismo presente em Vargas nutria-se de uma percepção diferente dos interesses nacionais (e dos interesses norte-americanos): sem ruptura com o exterior, porém sem concessões gratuitas, mesmo aos Estados Unidos.

Enquanto que a lei n.° 9.025/46 em vigor estabelecia que as remessas anuais de lucros, juros e dividendos ficariam limitadas a 8% do capital estrangeiro registrado e as repatriações de capital deveriam obedecer ao limite de 20% por ano, Vargas emite decreto de cunho nacionalista sobre a nova remessa de juros: em 3 de janeiro de 1952, através do Decreto n.° 30.363226, o governo impôs um limite de 10% sobre o capital efetivamente entrado e registrado, sem computar os lucros reinvestidos.227 Ocorre que, apesar dos motivos que justificariam este novo limite para remessa de lucros, Vargas se descuidou quanto ao esclarecimento deste ato para com os EUA, provocando, assim, uma reação bastante agressiva do governo norte-americano, que ameaçou suspender os financiamentos ao Brasil.228

Para complicar ainda mais este relacionamento, o Brasil acumulava créditos atrasados com fornecedores americanos, sem que houvesse previsão de medidas de compensação no contexto do sistema financeiro internacional.

A tentativa de barganha nacionalista do segundo governo de Vargas frustou-se a partir, especialmente, da eleição do republicano Eisenhower, em 1953. Além da exigência de um alinhamento automático de seus aliados nos planos estratégico e militar, o governo norte-americano voltou-se completamente para o combate ao comunismo, deixando de lado a política de incentivos e de investimentos aos países da América Latina. Verificava-se, mais uma vez, a completa frustração com a extinção da missão Abbink.[229]

---

226 Ver inconstitucionalidades possíveis no poder regulamentar.

227 Essa medida buscava coibir abusos verificados na economia. Entre 1947 e 1951, o ingresso de capitais foi em média de US$ 15 milhões por ano, contra remessas de lucros da ordem de US$ 47 milhões. A estratégia fraudulenta de muitas empresas estrangeiras consistia em entrar no Brasil com determinado capital e levantar empréstimos em bancos nacionais e estrangeiros, para garantir um aumento artificial da base para remessa de lucros.

228 Iniciativa do subsecretário de Estado Edward Miller.

[229] No campo da política interna, verificava-se o advento de uma das principais crises cambiais da história nacional.

Albuquerque resume bem o período:

"O governo norte-americano tornava-se cada vez menos simpático às medidas econômicas de cunho nacionalista que vinham sendo adotadas por Vargas, destacando-se, então, a regulamentação da remessa de lucros dos investimentos estrangeiros e a criação de uma empresa com participação majoritária do Estado para a exploração e refinação do petróleo. De fato, os desdobramentos concretos dos entendimentos econômicos Brasil-Estados Unidos a partir de 1953, revelaram o aprofundamento de uma relação assimétrica, na qual o espaço de negociação para o Estado Brasileiro se mostrava cada vez mais limitado. A conversão do financiamento do Eximbank num crédito para o pagamento de atrasados comerciais, a dificuldade de obtenção de quaisquer outros financiamentos, e a inflexibilidade do governo norte-americano em alterar suas normas para a fixação de preços do café, confirmavam esta tendência. Paralelamente, a expansão da ação do Estado e o fortalecimento da iniciativa privada nacional, evidenciava uma vitalidade dos próprios fatores econômicos internos.

Apesar do peso dominante das relações com os Estados Unidos, a política externa do segundo governo Vargas ensaia os primeiros passos em direção a uma agenda internacional mais diversificada." (Albuquerque, 1996, p. 218-219)

Com relação à criação da Petrobrás através da Lei n.° 2.004/53, Albuquerque entende que a iniciativa brasileira feriu os interesses dos Estados Unidos, porém sem resultar em benefícios para Vargas. Esse "episódio" representou um importante precedente de resistência às pressões norte-americanas. (Albuquerque, 1996, p. 226-227)

Continuando a análise, do ponto de vista das relações Brasil – EUA e demais países latino americanos, as relações se perfaziam, principalmente, no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA) e da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL). "Na OEA se entrecruzavam os entendimentos dos Estados Unidos com as demais relações do Brasil no continente". Já a CEPAL "converteu-se num canal respiradouro, através do qual se ensaiava uma política coordenada de defesa do desenvolvimento econômico da América Latina." (Albuquerque, 1996, p. 219)

De fato, os fluxos de IED até 1954 foram insignificantes, seja por fatores internos

(clima pouco favorável a investimentos, baixo grau de industrialização, baixo nível de renda, tamanho pequeno do mercado interno), seja externos (Bretton Woods e período de reconstrução européia). (Abreu, 1992, p. 118).

Diferentemente, o Governo de Café Filho não apresentava o excesso de questionamentos sobre a participação do capital estrangeiro na economia nacional, o que permitiu uma reaproximação da economia norte-americana.

Retornando ao aspecto econômico, com Café Filho, em janeiro de 1955, o governo ofereceu incentivos especiais aos investidores estrangeiros através da Instrução n° 113 da Sumoc. (Pinho Neto in Abreu, 1992, p. 154). Foi despertado o interesse pela associação do capital nacional com o capital estrangeiro. Na segunda metade da década de 1950, mais de 80% do ingresso total de IED beneficiaram-se desse esquema especial.

No que tange ao apoio aos EUA no âmbito dos conflitos internacionais, o Brasil apoiava as decisões de não reconhecimento da República Democrática da Alemanha, observando-se comportamento análogo no que concerne à República Popular da China, instruindo suas Delegações a votarem contra a admissão desses dois países nos órgãos multilaterais.

Para Cervo de Bueno (2002), o hiato Café Filho retoma as diretrizes do governo Dutra, com relação ao alinhamento e dependência dos EUA.

Durante o governo de Juscelino Kubitschek (1956-60), seguiu-se o programa econômico nacional-desenvolvimentista: o Estado tinha o papel de controlar e desenvolver os setores de indústria de base e de infra-estrutura (transportes, comunicação e energia), enquanto os demais setores ficariam a cargo da empresa privada. Referido plano dependia diretamente da parceria entre o Estado, a empresa privada nacional e, em larga escala, o capital estrangeiro.

O trecho de mensagem presidencial deixa essa intenção bastante clara:

[...] Dentro dos preceitos legais que regem a nossa política de capitais estrangeiros, continua o Brasil a dar ampla liberdade à transferência de lucros e dividendos de inversões diretas pelo mercado livre de câmbio, ou de juros e amortizações de empréstimos de particulares a particulares [...].[40](in Cervo e Bueno, 2002, p. 289-290)

O Plano de Metas - 1957/60, ao retrar esses interesses do governo, pode ser

apontado como o principal motivo do expressivo aumento do ingresso de IED no país.

Neste sentido foram adotadas uma série de medidas, definindo uma política bastante liberal do governo no que se refere à absorção de investimentos do exterior: aproveitamento da instrução 113 da SUMOC, mudança do sistema cambial em agosto de 1957[230], criação de programas especiais de incentivo a determinadas setores [231] e expressivo aumento no volume de recursos do BNDE, que passou a passou a integrar o centro das decisões de política e estratégia econômica do país.[232]

Para Albuquerque (1996), o governo JK baseou-se numa associação estreita ao capital estrangeiro e num alinhamento automático com os EUA no âmbito estratégico. A industrialização impulsionada por JK, neste sentido, fazia de seu "nacional-desenvolvimentismo" muito mais um "desenvolvimentismo-associado."

Continuando:

"No plano estritamente político-diplomático, o Brasil de JK alinhou-se plenamente aos parâmetros do bloco ocidental até 1958. A barganha diplomática de Vargas foi abandonada e a ausência de uma política externa minimamente autônoma e ativa como instrumento do desenvolvimento econômico caracterizou a atuação do Itamaraty. A nível mundial, o Brasil distanciou-se dos movimentos de libertação nacional do Terceiro Mundo e acentuou seu afastamento em relação ao campo socialista. A posição da diplomacia brasileira expressava-se de forma inequívoca sobre este aspecto: "apoiamos decididamente o mundo ocidental nas questões básicas de defesa contra o expansionismo soviético e procuramos, nas diferenças coloniais, buscar os elementos de mediação e conciliação capazes de aproximar os blocos divergentes na Assembleia da ONU" (RELATÓRIO MRE-1957, P.6)." (Albuquerque, 1996, p. 231-233)

---

230 Redução das categorias de importação existentes anteriormente a somente duas: a geral, relativa a matérias-primas, bens de capital e bens essenciais de consumo e a especial, relativa aos bens de consumo não essenciais. Foi definida ainda, uma "taxa de câmbio de custo" para o trigo, petróleo, fertilizante, entre outros. De acordo com esse critério, os produtos que a indústria interna já tinha condições de oferecer adequadamente só podiam ser importados na categoria especial, onde o custo de câmbio era mais elevado.
Essa proteção ao mercado interno estimou os investidores estrangeiros a passarem da simples exportação para a produção local, por meio da ameaça de perda do mercado.

231 Construção naval, mecânica pesada, automobilística

232 O BNDE participava dos Grupos Executivos da Industrial Automobilística (Geia) e das Indústrias da Construção Naval (Geicon) e era membro do Conselho da SUMOC e do Conselho de Política Aduaneira – CPA.

Terceira Parte – As medidas de política externa e segundo regime de investimentos internacionais do Brasil

Foram vários as mudanças e acontecimentos que caracterizaram o final da década de 50. Essas mudanças e esses acontecimentos, abaixo avaliados, estabeleceram a percepção de novas necessidades que deveriam ser asseguradas através da política externa nacional.

De forma bastante resumida, o segundo regime de investimentos internacionais do Brasil inicia-se a partir da verificação de três principais movimentos: a diversificação das relações econômicas, através da busca de novos mercados, a concepção universalista da política externa nacional e a busca da autonomia através do delineamento do "interesse nacional".

A estratégia brasileira para o alcance do desenvolvimento e da autonomia não mais se limitaria exclusivamente às relações Brasil-Estados Unidos. Pode-se dizer que, desde 1958, com o lançamento da Operação Pan-americana, estes movimentos foram impulsionados.

Para fins de esclarecimento, destaca-se que a mudança nas diretrizes da política externa nacional e a caracterização do segundo regime de investimentos internacionais foram graduais.

Ainda durante o mandato de JK, verificou-se que:

> "O término da reconstrução do pós-guerra marca uma mudança forte na composição de forças a nível externo. De um lado, as economias européia e japonesa ganham dinamismo e competitividade. De outro, os Estados Unidos, ainda que continuassem mantendo sua hegemonia como centro industrial, tecnológico e financeiro têm sua participação reduzida no comércio internacional."(Rocha, 1989, p. 15)

Sendo asssim, o sucesso logrado com a obtenção de capital estrangeiro não se deve apenas às características do modelo de desenvolvimento adotado por JK, mas também à concorrência que se iniciava entre os EUA e os países europeus.

A partir do final da década de 50, conforme dito, foram vários os motivos que ensejaram uma guinada nas diretrizes da política externa brasileira, afastando-a do alinhamento automático com os EUA. Destaca-se, entre outros: o fim do milagre

desenvolvimentista dos primeiros anos do governo, as pressões do capital estrangeiro, a radicalização do debate interno sobre as relações exteriores, os antagonismos sócio-políticos latino-americanos, a Revolução Cubana[233], a emergência do socialismo no sistema internacional, a recessão norte-americana em 57/58, o incremento da descolonização, a reorganização dos Estados desenvolvidos no contexto hegemônico internacional, a criação da Comunidade Econômica Européia e percepção do conflito de interesses existente entre os países desenvolvidos do Norte e os subdesenvolvidos do Sul.

Diante da crescente queda dos preços dos produtos primários no comércio internacional, o Brasil procurava alargar sua política de exportações e buscar capitais estrangeiros, inclusive através de novos mercados emergentes.

Este cenário, além de ter proporcionado o lançamento, pelo governo brasileiro, da Operação Pan-americana – OPA, repercutiu no início de uma mudança nas diretrizes da política externa nacional, que passou a ser conhecida, já no governo de Jânio Quadros, como Política externa Independente – PEI, mais adiante avaliada.

Assim:

"A política exterior do governo Juscelino Kubitschek de Oliveira ocupa um lugar peculiar no conjunto da História das Relações Internacionais do Brasil. Situado em pleno período populista, o governo JK dele destoa, inclusive em política externa. Conseguindo inicialmente conciliar acelerado crescimento industrial com alinhamento automático em relação a Washington, na esteira da contínua crise político-institucional que se seguiu ao suicídio de Getúlio Vargas em 1954, o presidente adotará um discurso diplomático de contornos nacionalistas após 1958. Neste ano, com o lançamento da Operação Pan-Americana (OPA), não apenas se restabelece uma barganha diplomática em relação aos EUA, como a própria política externa brasileira começa a ultrapassar seus limites estruturais, vigentes desde a gestão Rio Branco. Sob o condicionamento de múltiplos fatores, a política externa de JK constituirá a última de uma fase essencialmente voltada a uma inserção predominantemente

233 "Na V Reunião de Consulta dos Chanceleres Americanos, realizada cm Santiago, em agosto de 1959, os EUA buscavam isolar Fidel Castro no contexto regional. O Brasil, obviamente, não ousava contrariar frontalmente a posição americana, a qual acabou referendando na VI e VII Reuniões. Mas o Itamaraty fazia nuances e introduzia novos elementos com relação ao problema, ao definir a subversão como principalmente resultante do subdesenvolvimento, e ao defender o princípio de não-intervenção."(Albuquerque, 1996, p. 244)

hemisférica, e esboçará o início de outra, na qual se afirmarão as dimensões mundial e multilateral." (Albuquerque, 1996, p. 231)

Apesar de Caldas não apresentar distinção no tempo sobre a política desenvolvida por JK, sua análise complementa a situação:

"Essa proposta desenvolvimentista contrariava os interesses norte-americanos, o que gerou uma séria desconfiança dos Estados Unidos ern relação à CEPAL. O governo norte-americano esperava da América Latina um fornecimento estável de materias-primas e a importação, pelos países latino-americanos, de manufatura dos Estados Unidos. Como consequência da adoção dessa proposta da CEPAL de política desenvolvimentista no plano interno, no cenário internacional, o governo Kubitschek começa a se afastar da posição de aliado especial ("key-country") que mantinha em relação aos Estados Unidos. Assim, o governo brasileiro passa a procurar uma maior aproximação, em termos políticos, com os países da América Latina para, em conjunto, denunciarem o subdesenvolvimento e tentarem assegurar recursos para se industrializarem, única forma, segundo a CEPAL, de superarem o estágio econômico em que se encontravam. Pode-se citar nesse aspecto, três formas de aproximação com a América Latina: o lançamento da OPA (ver seção), o estabelecimento de uma organização de produtos, a Organização Internacional do Café, e a criação da ALALC." (Caldas, 1996, p. 46-47)

Nesse sentido, para o autor, há uma uma profunda transformação na política externa brasileira, a mais importante desde o pós-guerra, quando, sem abandonar uma posição pró-ocidente, a questão do desenvolvimento econômico passa a ser o tema central da orientação externa: "uma política subordinada a contingências externas substituiu-se outra, mais atuante e norteada, por objetivos próprios."(Caldas, 1996, p. 48)

Diferentemente do alinhamento automático com os EUA, o Brasil passa a perseguir interesses nacionais próprios, em busca, também, do desenvolvimento econômico.

A política externa da Opreção Pan Americana caracterizava-se por uma proposta de cooperação internacional Sul/Sul, contra o subdesenvolvimento regional, alargando a fronteira com os países vizinhos.

Através dessa política, buscava-se compelir os Estados Unidos a modificar os termos de suas relações com a América Latina, seja através da estabilização dos preços dos

produtos primários, de modo a evitar a evasão dos seus recursos, seja possibilitando que os excedentes exportados a eles retornassem, sob forma de maiores IDE.

A OPA preocupava-se também com o quesito segurança, objetivando sensibilizar os Estados Unidos para os problemas decorrentes do subdesenvolvimento, instabilidade política, ameaça aos regimes democráticos, que favoreceriam a expansão do comunismo.[234]

Este trabalho enetende que, durante a vigência da OPA, as questões do alinhamento diplomático e o desenvolvimento econômico passaram a ser enfocadas sob a perspectiva multilateral, ou seja: além das relações com os Estados Unidos, ativam-se os vínculos com os países latino-americanos. Tal política diferia significativamente da diplomacia de barganha de Vargas, onde o alinhamento era negociado em troca da apoio econômico bilateral.

O novo discurso do governo brasileiro articulava os temas da autonomia, do desenvolvimento e do multilateralismo, traduzindo os primeiros passos efetivos da ampliação dos "horizontes" da diplomacia brasileira.

A característica da cooperação hemisférica da OPA ensejou uma nova diretriz para a política externa nacional: conquistar seus próprios interesses desenvolvimentistas através de uma inserção multilateral, diversificando as relações econômicas e conquistando novos mercados. A estratégia brasileira para o alcance do desenvolvimento não mais se limitaria exclusivamente às relações Brasil-Estados Unidos. Isso sim foi um desagrado à política norte-americana.

Essa diversificação referida no parágrafo anterior consubstanciou-se, através da diplomacia brasileira, com da assinatura de vários acordos comerciais com países socialistas[235], com o leste europeu, a África e a Ásia[236].

---

[234] Ver análise da OPA em Cervo e Bueno, 1992, p.261; Albuquerque, 1996, p. 235-236, Caldas, 1996, p. 49.

[235] Ver acordo comercial de compensação e recebimento da Comissão Executiva Soviética de Intercâmbio com o Brasil.

236 "Em meados de 1959, o atual Presidente, tendo em vista as dificuldades de nosso comércio exterior, procurou lançar a "Operação Brasil-Ásia" que era, se bem que somente ainda no campo econômico, a ideia de uma união entre os povos subdesenvolvidos. E que vimos? Críticas de toda ordem, sueltos mofinos em conceituados jornais onde se pretendia lançar o ridículo da utopia e a pecha de diversionismo sobre este notável projeto" (MENEZES, 1960, p. 12-4). Como o próprio autor esclarece a seguir, eram muito fortes os grupos brasileiros ligados aos interesses norte-americanos, os quais sabotavam uma diplomacia de mais largo alcance." (Albuquerque, 1996, p. 241-242)

Paralelamente, o programa de desenvolvimento de JK começou a desacelerar-se em 1958, com a queda da taxa de crescimento do PNB. A rápida expansão econômica dos anos 1956-1957 resultava agora em consequências negativas: inflação, aumento do custo de vida, greves, acentuado endividamento externo e recessão.

O Fundo Monetário Internacional exigia o saneamento da economia do Brasil para liberar novos empréstimos. Pressionado pelas crescentes clivagens internas a propósito da política externa, respaldadas pelos problemas econômicos, Kubitschek rompeu com o FMI em junho de 1959.

As mudanças ocorridas no contexto internacional a partir da segunda metade dos anos 50, bem como as mudanças de diretrizes da política externa implementadas no final do governo de JK ensejaram a formação da Política Externa Independente – PEI do governo de Jânio Quadros. Pode-se dizer que esta política externa seria uma sofisticação da política externa do governo de JK, através de um avanço no delineamento dos interesses nacionais.

A característica principal desse novo paradigma era justamente o fato de que o eixo da política externa se deslocava do tradicional alinhamento com os Estados Unidos para uma concepção universalista da inserção internacional do país.

Assim, até o início do regime militar, a PEI era caracterizada da seguinte forma:

"A título de síntese, alinham-se como fundamentos da PEI: mundialização das relações internacionais do Brasil, isto é, não circunscrevê-las às Américas e à Europa Ocidental; atuação isenta de compromissos ideológicos, não obstante a afirmação de que o Brasil faz parte do Ocidente; ênfase na bissegmentação do mundo entre Norte e Sul, e não Leste-Oeste; busca da ampliação das relações internacionais do Brasil com objetivos comerciais, o que explica a procura da Europa Oriental e do Oriente; desejo de participação nas decisões internacionais; luta pelo desenvolvimento, pela paz e pelo desarmamento; adoção de posição claramente contrária à realização cie experiências nucleares; adoção dos princípios da autodeterminação dos povos e da não-intervenção;[6] e, complementarmente, a aproximação com a Argentina em nível mais elevado do que então já se encontrava. A retórica da solidariedade, da cooperação para o desenvolvimento, a ampliação do mercado pelas associações aduaneiras e o desejo de unir esforços para que ambos os países

adquirissem maior participação nos assuntos internacionais aparecem nos discursos e comunicados conjuntos." (Cervo e Bueno, 2002, p. 311-312)

No que concerne à política de Jânio Quadros, para os autores acima, houve uma certa continuidade, reafirmando as questões Norte-Sul e Sul/Sul, e ampliando o nacionalismo de JK. Com relação à diminuição do ingresso IED ocorrida no final do governo de Juscelino e a fim de enfrentar os problemas da balança de pagamentos, o governo buscou a renegociação da dívida externa com seus vários credores (EUA, alguns países europeus e FMI) e a obtenção novos créditos junto ao FMI..

"A recuperação do dinamismo da economia vai depender do aumento da taxa de investimento e a correção de diversos desequilíbrios, entre os quais o desequilíbrio estrutural, o regional, o monetário e o desequilíbrio da balança de pagamentos.

(...)

Jânio Quadros vai atribuir uma importância inédita às relações econômicas entre o Brasil e os outros países, consideradas decisivas para maior ritmo do crescimento. Estaria assim sendo reservada para o Itamaraty uma função bem mais profunda do que nos governos anteriores." (Albuquerque, 1996, p. 260)

Enquanto um possível resultado da consolidação desta política, verifica-se o lançamento da Aliança para o Progresso pelos EUA. Tal iniciativa, objeto de ampla discussão, pode ser entendida como uma resposta à aceitação da OPA, ou mais uma forma de subjugar qualquer iniciativa da América Latina ou mesmo de esvaziar o conteúdo da Revolução Cubana.

John Kennedy prometeu, em março de 1961, destinar US$ 20 bilhões para serem empregados em programas de desenvolvimento da América Latina no decorrer dos dez anos seguintes a sua instituição. A aliança para o Progresso seria, então, um plano[237] de apoio, com assistência técnica e financeira dos Estados Unidos aos governos civis democraticamente eleitos, dispostos a fomentar o desenvolvimento nacional e a empreender reformas, de modo a reduzir conflitos e instabilidade que pudessem levar à adesão à

237 A Aliança defendia, ainda, a reforma tributária, a reforma agrária e a estabilização dos preços dos principais produtos de exportação.

ideologia comunista. [238]

Neste período, destaca-se também a I Conferência dos Países Não-Alinhados[239], em que se buscava um novo caminho nas relações internacionais, o neutralismo e o afro-asiatismo oriundo da Conferência de Bandung de 1955. Os Não-Alinhados manifestavam-se contra o domínio das grandes potências, destacavam a necessidade de uma nova ordem política e econômica mundial, defendiam o desenvolvimento da periferia e a descolonização do Terceiro Mundo. Portanto, a emergência de dezenas de novos Estados no cenário internacional alterava não apenas as relações internacionais, mas também a elaboração da política externa brasileira, com diversos novos fatores em movimento.

Verifica-se também a aprovação da Resolução da Assembléia Geral das Nações Unidas, n° 1803 de 1962 sobre a soberania permanente sobre os recursos naturais. Seu conteúdo demonstrava, mais uma vez, o conflito Norte/Sul.

Apesar da redefinição de interesses nacionais e da aproximação das medidas de política externa da autonomia e do desenvolvimento, a partir do governo de João Goulart (1961 a 1964), outros motivos levaram ao baixo fluxo de entrada dos IED.

A década de 60 foi caracterizada por outros vários acontecimentos. Dentre eles, destaca-se o início da institucionalização da Nova Ordem Econômica Internacional, através de: instrumentos jurisprudenciais[240]; criação do CIRDI241; criação da UNCTAD, do Sistema Geral de Preferências - SGP242, e formação do G-77[243], em 1964; criação do PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e ONUDI - Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial, em 1967.

Também, do ponto de vista econômico, destaca-se: desconfiança em relação ao

238 Entretanto, setores nacionalistas brasileiros repudiaram a idéia da Aliança para o Progresso.
239 Belgrado, 1961
240 Ver papel desempenhado pela Corte Permanente de Justiça Internacional
241 Criação do Centro Internacional para Resolução de Disputas relativas a Investimentos na Convenção de Washington, 1965, pelo Banco Mundial. Seu objetivo central é proporcionar alternativa eficaz e confiável para dirimir conflitos legais surgidos do relacionamento entre empresas privadas e Estado. Importante instrumento para a formulação de um sistema internacional de investimentos. O Brasil não ratificou a Convenção.
242 Regimes tarifários preferenciais, com base na discriminação em benefício dos países em desenvolvimento.
243 Pode-se considerar a base política para a criação da UNCTAD. Apesar de sua importância no contexto dos conflitos de interesse Norte/Sul, critica-se a frouxidão desta ampla coalisão de países. Ver NARLIKAR, Amrita. International Trade and Developing Countries: bargaining coalitions in the GATT & WTO. London: Routledge, 2003.

dólar[244]; derrocada do sistema de Bretton Woods (Held, Mcgrew, 1999, p. 201); adoção de políticas protecionistas em face dos desequilíbrios na balança de pagamentos.

Diante deste cenário, uma das medidas econômicas adotadas pelo governo brasileiro foi a Instrução n.° 204 da SUMOC, que visava o equilíbrio das contas externas através da desvalorização da taxa de câmbio e a unificação do mercado cambial. Tal medida, adicionada às dificuldades políticas e econômicas brasileiras, fez o investimento estrangeiro direto reduzir no período de 1961 a 1964. A necessidade de reformas para a retomada do poder público, no comando do investimento nacional, foi obstruída por problemas políticos que resultaram na renúncia de Jânio Quadros e na conturbada tomada de posse por Goulart.

"Do ponto de vista das economias exportadoras, a principal mudança está ligada à economia americana. Em 1963, na tentativa de reduzir os problemas na conta de capital do balanço de pagamentos, foram aprovadas duas leis pele governo dos Estados Unidos para evitar uma saída excessiva de capitais. A primeira, a equalização das taxas de juros, dificultava o acesso de tomadores externos ao mercado financeiro americano e impedia os bancos americanos de emprestar. A segunda, o programa de restrição voluntário, estabeleceu controles sobre as empresas multinacionais, colocando limites às exportações de capital. Esse programa foi voluntário até 1968, tornand-se obrigatório a partir de então até 1973, quando é abandonado." (Rocha, 1989, p. 19 - 20)

Em 1964, com o advento do golpe militar no Brasil e através das alterações na política econômica através da implementação do PAEG (Programa de Ação Econômica do Governo – 1964 a 1966), verificou-se uma nova mudança nas diretrizes da política externa nacional.

A satisfação dos objetivos do PAEG dependia da posição adotada pelo Brasil no contexto do sistema internacional, especialmente com relação ao EUA.

A intervenção direta do Estado na economia se fazia por vários meios: mudanças no aparato regulatório do Estado, no aparato institucional e no relacionamento com os demais Estados, em busca da sustentação inequívoca do financiamento externo do desenvolvimento nacional.

244 Dilema de Triffin - desconfiança em relação a um sistema baseado no lastro em ouro devido sua instabilidade. Os déficits na Balanço de Pagamentos norte-americana implicam em uma erosão da confiança em sua moeda.

Portanto, para garantir o aumento do fluxo de IDE e, consequentemente, o desenvolvimento, as diretrizes então vigentes da política externa deveriam ser modificadas (Magalhães, 1999, p. 237- 239).

Oliveiros Ferreira (2001) atribui às diretrizes da política externa adotada durante o regime militar três características centrais: 1 - o papel predominante das Forças Armadas no processo de formulação das diretrizes de atuação externa no período; 2 - a predominância dos interesses nacionais como foco da política externa e 3 – a autonomia de decisão do Estado no contexto internacional como meio de garantir a satisfação desses interesses.

No que tange ao tratamento do tema IDE, interessa a este trabalho a reformulação das duas últimas características: 2 – as medidas de política externa adotadas ao longo do período tinham um ponto em comum: resultar na satisfação dos interesses nacionais e 3 – a efetiva presença do Estado na economia e nas decisões de ordem política.

No contexto do regime militar, os interesses nacionais coincidiam com autonomia, crescimento econômico e segurança. Verifica-se que, apesar de constantes, esses três elementos são colocados em ordem de prioridade diferente conforme o governo militar.

Em um primeiro momento, na gestão de Castelo Branco, os interesses nacionais traduziam-se no "robustecimento do Poder Nacional, em particular, dos instrumentos que permitam alcançar o pleno desenvolvimento econômico e social" (Oliveiros, 2001, p. 107). Justo se faz destacar que, em razão da natureza autoritária própria do regime militar, este momento da história nacional exige uma reavaliação crítica do que realmente significava e a quem representava o "interesse nacional".[245]

A satisfatação do referido interesse "nacional" contava com a implementação da

[245] Uma das características das democracias é o fato de que o conceito de "interesse nacional" não é definido pelos governos em exercício, mas pela sociedade e suas instituições. Conforme ensinamentos de Eiiti Sato, "os governos procuram exercitar suas funções a partir da legitimidade obtida nos processos eleitorais, mas suas decisões são sempre condicionadas pelo jogo político do qual participam os vários atores", organizados em torno de instituições, entidades, grupos de interesse e partidos políticos. Referida legitimidade, própria de um Estado Democrático de Direito, não se faz presente no contexto do regime militar. (Eiiti Sato, O Brasil e as Negociações da Alca: Expectativas e Realidades em Relação ao Papel dos Estados Unidos. Disponível em http://www.faap.br/revista_faap/rel_internacionais/rel_04/sato.htm. Acesso em 14 de agosto de 2007.

nova política interna do PAEG e dependia de alterações na política externa, a fim de garantir o crescimento econômico através da atração de capital estrangeiro e a segurança do Estado Brasileiro.

Assim, para Cervo e Bueno (2002), a partir de Castelo Branco, houve uma alteração das linhas da política externa brasileira, "desmantelando-se os princípios que regiam a PEI" (Cervo e Bueno, 2002, p. 368).

A chamada "correção de rumos" desta política observou algumas tendências: 1 – bipolaridade com EUA e ocidentalismo ao anticomunismo; 2 – desenvolvimento associado ao capital externo, pelo livre "jogo de mercado".3 – aparente contradição em face do "realismo universalista" – atuação em órgãos multilaterais (criação da UNCTAD em 64, GATT, OEA, TIAR, ALALC) e acesso a mercados (África e países socialistas).

Para esses autores, o governo Castelo Branco representou um verdadeiro recuo, abandonando o multilateralismo e a dimensão mundial da Política Externa Independente, regredindo para uma aliança com os EUA e para uma diplomacia de âmbito hemisférico e bilateral.

Do ponto de vista do capital estrangeiro, o PAEG deixava expressava a importância da entrada de capitais externos como forma de acelerar o processo de desenvolvimento econômico do país. Assim, a atração de IDE exigia da política externa nacional um alinhamento com a potência norte-americana e um discurso eminentemente anticomunista.[246]

Essas diretrizes foram assim exprimidas pelo presidente Castelo Branco:

"No presente contexto de uma confrontação de poder bipolar, com radical divórcio político-ideológico entre os dois respectivos centros, a preservação da independência pressupõe a aceitação de um certo grau de interdependência, quer no campo militar, quer no econômico, quer no político." (Discurso proferido pelo presidente Castelo Branco em 31 de julho de 1964 no Instituto Rio Branco, em solenidade de formatura de diplomatas).

Em 6 de fevereiro de 1965 foi estabelecido o "Acordo sobre Garantia de

[246] Entretanto, o aumento da entrda de capital estrangeiro não foi imediato. Dentre outros fatores, Rocha argumenta que os investidores aguardarm a definição da política do governo militar (Rocha, 1989, p. 24).

Investimentos entre Brasil e Estados Unidos da América", segundo o qual qualquer empresa americana que fosse nacionalizada teria direito de receber um seguro do governo americano, passando a questão a ser resolvida entre os governos brasileiro e americano. Isso representou um aumento da confiança das empresas americanas na economia brasileira.

Ao longo do governo de Castelo Branco, a segurança[247] estava atrelada ao desenvolvimento:

"A política externa é um fator subsidiário do Desenvolvimento, para o qual contribui em setores especiais, como comércio exterior, manutenção de preços de produtos primários, condições de assistência e investimentos estrangeiros, etc. A Segurança, pelo contrário, tem a sua preservação garantida, em primeiro lugar, pela política externa, quer através do instrumento da diplomacia, quer pelo uso da força arriada. Essa predominância da preocupação com a Segurança sobre a preocupação com o Desenvolvimento, no terreno da política externa, me parece fundamental e tendente a evitar muitos dos mal-entendidos que resultam da aplicação irrestrita do Desenvolvimentismo ao que, afinal de contas, é essencial à política externa: o fator político". (Meira Penna, "Oriente-Ocidente: .a polarização do mundo e a posição do Brasil", Revista. Brasileira, de Estudos Políticos, UFMG, nº 19, julho de 1965).

As principais medidas de política externa adotadas pelo Brasil vinham de encontro com os interesses norte-americanos. Após o rompimento das relações diplomáticas com Cuba, em 13 de maio de 1964, foi anunciado a disposição da administração norte-americana de Lyndon Johnson de reiniciar o fluxo de transferência de capitais para o Brasil, que havia sido interrompido em 1963.

Não obstante a percepção da importância da prestígio da "aliança" com os EUA, o governo brasileiro não deixou de lado a manutenção da inserção do Brasil nas esferas de discussão internacionais. A esta "aparente contradição" [248]foi dado o nome de "universalismo inevitável" (Cervo e Bueno, 2002, p. 377). Assim:

"O realismo universalista orientou-se em três direções: a atuação

247 Para alguns autores, a segurança era vista como preocupação primordial. Ver recomendações dos teóricos da Escola Superior de Guerra desde a década de 1950 e papel desempenhado pelo Conselho de Segurança Nacional.

[248] Ou seja: não houve uma "completa ruptura" com as diretrizes da PEI, mas sim uma reorganização das estratégias a fim de satisfazer os interesses nacionais.

do Brasil nos órgãos multilaterais não-regionais (UNCTAD, GATT, Conferência do Desarmamento e ONU), a investida para os países socialistas e os contatos com a África subsaárica.

Em 1964, as delegações brasileiras junto à UNCTAD e ao GATT defenderam a doutrina da "segurança econômica coletiva", que atribuía à comunidade internacional a responsabilidade pelo desenvolvimento dos povos atrasados, a ser impulsionado pela reforma do comércio internacional. O Brasil integrou o "Grupo dos 75", criado nessa ocasião para coordenar as posições do Terceiro Mundo, apoiou a convocação periódica da UNCTAD e a integração dos órgãos regionais (OEA, Cepal) a seus esforços. Combateu, por outro lado, a doutrina do market disruption, com que os países do Norte justificavam o contingenciamento das importações, com base na "desorganização dos mercados", e, sendo coerente com sua posição, negou-se a firmar em 1965 o Acordo para o Comércio de Têxteis, negociado no seio do GATT, porque consagrava tal doutrina e prejudicava as exportações para a Europa e os Estados Unidos." (Cervo e Bueno, 2002, p. 378)

Apesar da caracterização desse universalismo, as medidas de ordem econômica do PAEG que permeava o alinhamento com os EUA, acabaram por caracterizar o "malogro do modelo de desenvolvimento associado liberal" (Cervo e Bueno, 2002). A excessiva vinculação das diretrizes da política econômica interna com as medidas de política externa repercutiu em um equívico sobre a função do Estado no processo produtivo e na satisfação do desenvolvimento social.

Além da reformulação da razão da participação do Estado enquanto articulador entre autonomia e desenvolvimento, a partir de 1967, o governo de Costa e Silva apresentou no cenário do sistema internacional novas diretrizes para a política externa nacional, caracterizando-a pela estabilidade nos processos de tomada de decisão.

Conforme Cervo e Bueno, em 1967, com Costa e Silva, a política externa do governo anterior foi objeto de ataque e a nova doutrina diplomática foi rotulada de "Diplomacia da prosperidade", buscando ser mais sensível ao desenvolvimento econômico do país. (Cervo e Bueno, 2002, p. 381-382). Agora, a autonomia do Estado brasileiro deveria considerar a relação econômica entre os Estados, sem olvidar da questão da

responsabilidade nacional decorrente da inserção do Brasil no contexto das principais discussões multilaterais.[249]

Para Costa e Silva:

"Daremos, assim, prioridade aos problemas do desenvolvimento. A ação diplomática de meu Governo visará, em todos os planos bilaterais, ou multilaterais, à ampliação dos mercados externos, à obtenção de preços justos e estáveis para nossos produtos, à atração de capitais e de ajuda técnica, e – de particular importância à cooperação necessária à rápida nuclearização pacífica do país.

(...) Ante o esmaecimento da controvérsia Leste-Oeste, não faz sentido falar em neutralismo nem em coincidências e oposições automáticas. Só nos poderá guiar o interesse nacional, fundamento permanente de uma política externa soberana." (Discurso pronunciado pelo Marechal Artur da Costa e Silva no Palácio do Itamaraty, em Brasília, em 5 de abril de 1967.)

Os conceitos de bipolarismo[250] e ocidentalismo foram, cada vez mais, se convertendo no espírito da ccoperação internacional e do universalismo. Também, agora, a segurança era considerada um "subproduto" do desenvolvimento.

O discurso da diplomacia nacional cada vez mais assimilava as teses consagradas no âmbito da UNCTAD e no "Grupo dos 77": ao lado da crescente descaracterização do conflito Leste-Oeste, o Brasil engajava-se na discussão entre os países do Norte desenvolvido e do Sul subdesenvolvido.[251]

A partir de 1967, os demais presidentes expressavam os mesmos discuros de cunho pragmatista, desenvolvimentista e nacionalista.

Com relação aos EUA, o Brasil, além de compreender o sistema internacional sob a vertente da solução pacífica de conflitos entre as Nações, recusou assinar o Tratado de Não-Proliferação (Nuclear) (TNP), proposto pelo comitê de desarmamento da ONU em 1968.[252]

---

249 Neste momento da história, destaca-se o papel decisivo da diplomacia nacional.

250 Já se verificava um esmorecimento do conflito Leste-Oeste.

251 Ver atuação de Araújo Castro, chefe da missão brasileira junto às Nações Unidas de 1968 a 1971.

252 Ao mesmo tempo que rejeitou esse tratado, o Brasil tornou-se signatário do Tratado de Tlatelolco no âmbito latino-americano. Também, o acordo nuclear assinado entre Brasil e Alemanha durante o governo Geisel é resultado da não assinatura do TNP.

Não se pode dizer que houve uma ruptura com o governo norte-americano, mas sim a existência de alguns pontos de atrito e da busca de novos mercados, a fim de garantir a satisfação dos interesses nacionais. Recuperava-se, assim, o caráter multilateral pretendido pela PEI.

A idéia de "Brasil, Grande Potência" exultada pelo regime militar encontrava guarida no pensamento de Araújo Castro, que pregava um nacionalismo de fins e um pragmatismo de meio, articulando política interna e política externa através da coerência na busca de um resultado: o desenvolvimento nacional. (Cervo, 1994)

A crise político-ideológica que assolou os militares contribuiu para a queda de Costa e Silva e a escolha de Médice como seu sucessor. A partir de então (1969), a união dos militares e as taxas de crescimento econômico que caracterizaram o período do "milagre" reforçaram a idéia de "Brasil-potência".

À convicção das elites brasileiras e da diplomacia de que o desenvolvimento era resultado da interação dos fatores internos, acrescentou-se a idéia de que o caminho do desenvolvimento deveria ser percorrido individualmente. Se, antes, a "diplomacia da prosperidade" primava pela luta dos interesses dos países do Sul em face dos interesses dos países do Norte, nesse momento, a chamada "diplomacia do interesse nacional" passou a priorizar as relações bilaterais como as mais adequadas para se alcançar o mesmo fim.

Dessa forma, repressivo e alinhado aos EUA, mas desenvolvimentista, o governo Médici (1969-1974) e seu Ministro da Fazenda, Delfim Neto, garantiram o crescimento da economia em torno de 10% entre 1970 e 1973. Consolidava-se o tripé econômico: as empresas estatais encarregavam-se da infra-estrutura, energia e das indústrias de bens de capital, as ETNs produziam os bens de consumo duráveis e o capital privado nacional voltava-se para a produção de insumos e bens de consumo popular.

Não obstante a importância deste retorno da convivência com os EUA, o Brasil procurava, acima de tudo, todos os mercados desenvolvidos, bem como aqueles países fornecedores de tecnologia e de matérias primas indispensáveis para o funcionamento do parque industrial nacional. Também, buscava-se ampliar os canais de comércio já existentes com os países africanos e asiáticos.

A maximização do desenvolvimento nacional envolvia a manutenção da política

de incentivos ao capital estrangeiro. Verificava-se: implementação do I° PND (Plano Nacional de Desenvolvimento), mantendo a orientação do PAEG. O aumento da demanda pelas *commodities*, combinada com incentivos fiscais oferecidos pelo governo resultaram em expansão das exportações brasileiras. Além disso, o aumento da liquidez internacional proporcionou uma maior entrada de IDE.

O chamado "milagre brasileiro", caracterizado no período de 1967 a 1973 foi uma época caracterizada pelo forte crescimento do financiamento, pelo crescimento da dívida externa e pela entrada de capital estrangeiro atraído pelas condições favoráveis em nível mundial e local, mas, principalmente, pela participação ativa do Estado no processo incentivador do crescimento econômico.

Conforme o "segundo ciclo de investimentos diretos no Brasil (1967-1973)" Moraes afirma que houve um aumento do estoque de capital estrangeiro na indústria de mais de quatro vezes e meia; a participação do estoque de IDE no capital industrial passou de 18,9% para 28,6%. (Moraes, 2003)

O "milagre econômico" foi rompido com a crise internacional do petróleo a partir de 1973. A dependência financeira naquele momento ao capital externo, principalmente via empréstimos, era significativa para a continuidade do crescimento. A taxa de inflação, que era aproximadamente 15,5%, em 1973, havia saltado para 34,5% em 1974.

A partir de Geisel, em 1974, "a economia determinava a política externa, mas tinha no Estado o articulador do processo produtivo". O chamado "pragmatismo responsável" de Geisel observava as constantes mudanças no cenário internacional e as medidas de política externa adotadas deveriam obedecer a uma certa flexibilidade em face do contexto particular da crise dos anos 70. Buscava-se consolidar a autonomia da política externa brasileira e desvincular o Brasil da órbita de alinhamento automático com os Estados Unidos.[253]

Apesar dos EUA ainda permanecerem os principais investidores na economia nacional, o Brasil buscou, especialmente com o Japão e com a Alemanha, novas fontes de

253 Ver restabelecimento das relações diplomáticas com a República Popular da China, reconhecimento de Angola como Estado independente, em janeiro de 1975 e assinatura do acordo de cooperação nuclear com a República Federal da Alemanha, em novembro de 1975.

financiamento. O incremento do comércio e da cooperação financeira entre Brasil e Japão foi inaugurado a partir de 1967, através da criação da Comissão Mista Bilateral. Também, em 1970, foi firmado o Acordo Básico de cooperação Técnica, cujas metas incluíam a captação de IDE.254

Não obstante a primeira crise do petróleo de 1973, o governo lança o II PND (Plano Nacional Desenvolvimento) em fins de 1974, que se propunha a ajustar e desenvolver simultaneamente a economia no longo prazo. A principal e radical alteração foi a priorização do setor de investimento: do bem de consumo durável passou-se a priorizar os bens de capital e insumos básicos. A estratégia de "crescimento-com-endividamento" foi a escolhida, contando com o financiamento externo abundante e barato existente no mercado financeiro internacional.

Este plano adotou explicitamente uma política seletiva de atração do capital estrangeiro, buscando o fortalecimento da empresa privada nacional, buscando um equilíbrio entre empresas privadas nacionais e estrangeiras e estatais. O BNDE também teve papel importante, tanto no fomento ao investimento, como na sua alocação para os setores considerados prioritários.

Entretanto, mais uma vez, verifica-se a ausência de mecanismos que garantissem a produtividade dos investimentos estrangeiros.

O II PND fez o Brasil retomar o crescimento, porém às custas de maior endividamento e inflação (Magalhães, 1999, p. 252).

A crise do anos 70 nos "capitalismo centrais" assim pode ser resumida:

"Com a primeira grande crise do petróleo, em 1973, em função da Guerra de Yom Kippur, entre árabes e israelenses, os grandes prejudicados foram os países europeus e o Japão, visto que estes países eram extremamente dependentes do petróleo importado e pouco produtores de matéria-prima e alimento. Dessa forma, os EUA colocam-se em vantagem comparativa, ao passo que dependiam menos da importação de petróleo e grandes multinacionais petrolíferas eram americanas. Os dólares acumulados com os produtores de petróleo foram, em grande parte, investidos no mercado financeiro europeu,

254 As iniciativas brasileiras com relação aos países da América do Sul não serão avaliadas neste trabalho, exceto quando da análise do Mercosul.

consequentemente formando o mercado de eurodólares, que não estava sujeito à regulamentação existente até então nos EUA. Este foi um dos primeiros impulsos à desregulamentação financeira, uma vez que ocorreu uma erosão dos controles de capitais. Estes fatores, portanto, levaram à desregulamentação e internacionalização do capital.

No final da década de 1970, houve uma estratégia norte-americana de elevação das taxas de juros para atrair o fluxo de investimento em dólar. Desta forma, generalizou-se uma situação de recessão mundial, muito mais perceptível na década de 1980, visto que estas crises disseminaram-se pela periferia do sistema internacional. Dentro desse contexto, os países terceiro-mundistas começaram a enviar divisas para os países desenvolvidos, em forma de pagamento de dívida externa que fora contraída com juros baixos nos anos anteriores e, assim, no momento de crise os países menos favorecidos padeceram com a elevação dos juros no mercado financeiro mundial. Em 1979 ocorre a segunda crise do petróleo."(Cardozo, 2002, p. 71-72)

Após 1979, Figueiredo assume o país, afundado na "crise da dívida externa" dos anos 80. Conforme destaca Cervo e Bueno, "nos dois governos da década de 80 (João Batista figuieredo e José Sarney), o paradigma de política exterior acoplado ao desenvolvimento nacional evoluiu para uma fase de crises e de contradições" (2002, p. 427). As características desenvolvimentista, universalista e de independência da política externa permaneceram. Entretanto, a política econômica interna adotada pelo governo não contribuiu para reduzir o grau de instabilidade e vulnerabilidade da economia.

Portanto, as diretrizes da política externa, legado de Café Filho, não foram alteradas.

A década de 80 não pode ser vista apenas como a década da crise da dívida externa, mas sim como a reorganização do sistema internacional. A questão do direito ao desenvolvimento e à superação das dependências históricas[255] permearam as grandes discussões nos foros multilaterais.[256] Os processos de integração e as relações Sul-Sul registram parte dos anseios dos países subdesenvolvidos contra as práticas comerciais dos países do Norte. A crise dos anos 80 e os motivos para denominá-la "decada perdida"

[255] Ver política de informática no Brasil a partir de 1984.
256 Ver criação do Programa de Ação para a Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI), pela Resolução 3202, de 1974, da ONU.

decorreu de vários fatores internos e externos.

Apesar dos "petrodólares" resultantes dos superávits da OPEP migrarem para o mercado financeiro internacional, sobretudo para os Estados Unidos, isso não foi capaz de reduzir as taxas de juros norte-americanas. Ao contrário, os créditos dos bancos internacionais se dirigiram para os ativos de maior rentabilidade e menor risco. Os empréstimos tomados pelos países em desenvolvimento estavam, portanto, sujeitos a taxas de juros reais elevadas, além do aval da comunidade financeira internacional representada pelo FMI ou Banco Mundial, que também aumentaram suas próprias taxas.

Em razão da integração financeira existente entre os países industrializados, os bancos centrais dos países europeus foram obrigados a acompanhar a política monetária restritiva norte-americana. [257]

Os empréstimos tomados pelos países em desenvolvimento e pelo Brasil nos anos de taxas de juros baixas passaram a ser amortizados com taxas de juros elevadíssimas. O saldo devedor daqueles empréstimos, contraídos com cláusulas de taxas de juros flutuantes, também aumentaram consideravelmente.

A elevação da taxa internacional de juros implicou no agravamento da dívida externa brasileira. Desta forma, a conjuntura externa repercutiu na necessidade de restrições fiscais e monetárias e arrocho dos salários nacionais.

"No final destes anos ocorreram a derrocada do socialismo, a perda de espaço de reivindicação do Terceiro Mundo, a crise da dívida que assolou os países subdesenvolvidos, e a investida da reestruturacão das economias centralizadas. Em suma, pertence aos anos oitenta a desconcentracão da política mundial em torno da competição militar, a perda de legitimidade política do socialismo e o perceptível afloramento do que se convencionou chamar de globalização econômica."(Cardozo, 2002, p. 74)

No que concerne a caracterização da perda de espaço de reivindicação do Terceiro Mundo, a autora afirma ter havido uma grande diversificação entre tais países, ocorrendo uma desvinculação da luta por interesses comuns.

"Estabelece-se, portanto, nos últimos anos da década de 1980, os rumos para uma nova balança de poder, num cenário de constantes mudanças e com a emergência de múltiplas

[257] Ver política econômica de Ronald Reagan.

polaridades. Os primeiros questionamentos, em relação a este período, referiam-se à possibilidade de uma era de paz. Entretanto, percebe-se, contrariamente, que o aspecto conflitivo da política internacional permanece. Economicamente, esta década é marcada, na América Latina e no Brasil, pela estagnação econômica, refletindo-se nas questões sociais - extremas desigualdades sociais -, enquanto que no contexto internacional há uma perda, por parte do continente latino-americano, de importância no cenário."(Cardozo, 2002, p. 79)

Além disso, a insolvência mexicana, em 1982, afastou, definitivamente, novos investimentos para todos os países ainda em desenvolvimento e paralisou o mercado internacional de créditos. A situação foi agravada pelo problema político entre a Inglaterra (credor) e Argentina (devedor) que ocupou com tropas em 1982 as Ilhas Malvinas ou Falklands, controladas pela Inglaterra desde 1830.

O novo cenário contemplava não apenas a estagnação econômica como também altas taxas de inflação e o consequente agravamento das desigualdades sociais. Os IDE estagnaram.

Também, a política de negociação da dívida externa junto ao FMI, inclusive por estar desvinculada da atuação da diplomacia brasileira, comprometeu, ainda mais, a crise econômica e social do país.

Apesar do disposto, a política externa brasileira buscava, apesar dos obstáculos[258], alcançar uma maior penetração no contexto do sistema internacional.

Em 1982 nascia o G-10, grupo de dez países liderados pela Argentina, Brasil, Egito, Iugoslávia e Índia que buscava questionar a agenda proposta pelos EUA para o lançamento de uma nova rodada de negociações no âmbito do comércio internacional. Quando a proposta estadunidense de uma Rodada mais ampla foi colocada nesse ano, ficou claro que o G-77 envolvia excesso de países com interesses distintos.

Conforme análise de Gonçalves e Miyamoto (1993), com relação aos governos militares, o objetivo perseguido pela política externa foi o mesmo: fazer do Brasil uma grande potência mundial. O que diferenciava um governo do outro eram as estratégias de adaptação desta política externa à conjuntura interna e internacional.

Para esses autores, há duas grandes fases da política externa do regime militar:

[258] Ver relação Brasil – Argentina e medidas protecionistas norte-americanas e européias.

uma primeira que começou com Castelo Branco e estendeu-se até o governo Médici; e a segunda, que se iniciou com Geisel e só foi encerrado no fim do governo José Sarney.

A primeira delas observava uma estratégia baseada pela "ideologia das fronteiras Ideológicas", ou seja, a divisão do sistema internacional em Leste-Oeste repercutia no alinhamento[259] das medidas de política externa adotadas pelo Brasil com os interesses da potência norte-americana.

Já a segunda fase caracterizou-se "pelo rompimento com a ideologia das fronteiras ideológicas", em razão de duas mudanças no cenário internacional: "a transformação do Brasil em potência média e o deslocamento do eixo do sistema internacional de Leste-Oeste para Norte-Sul. Assim, seja através do questionamento do direito ao desenvolvimento, seja através da busca de novos parceiros comerciais, o Brasil se fez presente nos principais foros internacionais." (Gonçalves e Miyamoto, 1993)

Adicionalmente a esta conclusão dos autores, este trabalho entende esse segundo regime de investimentos caracterizou-se pela presença marcante do Estado Nacional no direcionamento da política externa, atrelada à satisfação da política econômica interna. A reorganização do significado de interesse nacional, através da autonomia e do desenvolvimento econômico, acompanhou o caminho para a reorientação do novo modelo de desenvolvimento nacional, a saber, o capitalismo financeiro. Este "interesse nacional" estabelecia a vinculação entre a necessidade de atração do investimento estrangeiro como forma de garantir a autonomia e o desenvolvimento econômico.

[259] Não se trata de alinhamento automático, mas sim de um alinhamento estratégico. A ênfase deste alinhamento variou durante estes governos.

Quarta Parte – As medidas de política externa e o terceiro regime de investimentos internacionais do Brasil

No final dos anos 80, verifica-se duas situações distintas: enquanto a economia mundial estava em pleno crescimento, caracterizada pelos efeitos da globalização, os países da América Latina ainda encontravam-se estagnados. Em razão disso, o fluxo de IDE verificava-se cada vez mais entre os países desenvolvidos, representando para o Brasil, enquanto Estado emergente, perda de mercado.

Também, a partir do encerramento do conflito ideológico Leste/Oeste, com a queda do muro de Berlim em 1989, houve uma completa alteração do funcionamento do sistema internacional.

Conforme ensinamentos de Lafer, após a guerra-fria, o paradigma das polaridades definidas alterou-se e passou a polaridades indefinidas, sujeita a uma dialética contraditória e complementar: a referida "lógica da globalização e a lógica da fragmentação".

A política externa nacional encontrava-se fragilizada inclusive em razão da vulnerabilidade financeira.

Ademais, a estratégia de desenvolvimento gerava grande deterioração nas relações bilaterais, especialmente aquelas com os estados Unidos, sem as vantagens correspondentes. Com o governo Collor, aliás, tornou-se prioridade diplomática brasileira a eliminação dos atritos com a única superpotência restante. (Abreu in Fonseca e Castro, 1994, p. 346-348)

Buscando reverter a situação brasileira, a partir de março de 1990, o governo Collor realizou uma série de reformas liberais. Todas as medidas buscaram, também, eliminar as contendas com os EUA; buscava-se a recuperação da credibilidade, o que incluía a desregulamentação, a privatização e a estabilidade.

"Internacionalmente, o contexto nos era desfavorável. Nos anos 1980, as economias capitalistas se auto-afirmam devido ao crescimento econômico pouco inflacionário. Ao mesmo tempo, a elevada crise de identidade das economias socialistas e o colapso do socialismo real turvava a atmosfera dos subdesenvolvidos: o fim do espaço para

manobra dos subdesenvolvidos que o mundo bipolar criava trouxe ao País dificuldades a mais nas negociações da Rodada Uruguai. Por fim, a estagnação endividada e instável dos terceiro-mundistas, somada à fragmentação de sua atuação internacional, contribuíram para elevar ainda mais a vulnerabilidade brasileira nas negociações".(Abreu in Fonseca e Castro, 1994, p. 349)

A consolidação do novo modelo de desenvolvimento nacional, o capitalismo financeiro, bem como as reformas liberalizantes adotadas a partir do governo Collor guinaram, por completo, o regime de investimentos internacionais no Brasil.

A expansão dos fluxos dos IDE tem sido considerada um dos marcos da globalização e da transnacionalização da economia mundial.

A palavra globalização é atualmente usada com freqüência em meios de comunicação de forma fatalista e superficial. Com isso, o conceito nunca é definido com objetividade, terminando muitas vezes em sentenças normativas ou em afirmações genéricas. Causas e conseqüências, intenções e resultados, expectativas e interesses são apresentados de forma indistinta nesse contexto.

Apesar de se saber que a globalização oferece impactos políticos, econômicos, sociais e culturais, para efeitos deste trabalho, baseando-nos em definicão do Banco Mundial, a globalização econômica é considerada como sendo o rápido incremento das operações econômicas envolvendo pessoas residentes cm diferentes países. As principais formas pelas quais esse aumento se dá são: o comércio internacional (international trade), investimentos estrangeiros diretos (foreign direct investiments) e fluxo de recursos financeiros para aquisição de títulos de dívida ou de participação (capital market flows}.

Esse processo é guiado por uma visão ideológica de como as relações econômicas internacionais devem ser conduzidas: o liberalismo econômico. De forma bastante simplificada, entende-se que, para se atingir um grau máximo de eficiência econômica é preciso diminuir a interferência do Estado na economia, permitindo a livre alocação de recursos pela iniciativa privada.

Os anos 90 foram qualificados pela convergência da ideologia da livre iniciativa, sob os auspícios da Convenção de Washington. O prolongamento da crise ao longo década de 1980 ampliou espaço para a tese que identificava na grande participação do Estado na economia e no

fechamento do mercado interno ao comércio internacional as fontes das restrições ao crescimento. Às vésperas da década dos 90, seguindo a orientação das principais instituições internacionais, as propostas de políticas passaram a apresentar um denominador comum. Essa nova visão ficou conhecida na literatura como "Consenso de Washington" (Williamson, 1990), ou "novo modelo econômico" (Reinhardt e Peres, 2000).

O novo "modelo de crescimento", proposto como solução para a crise dos países periféricos, parte do pressuposto de que os desequilíbrios econômicos tiveram origem no próprio modelo de industrialização adotado, qual seja, o modelo de industrialização por substituição de importações. Dentre as áreas de política econômica relacionadas a esta nova ordem (Williamson), pode-se citar (i) políticas anti-inflacionárias; (ii) reforma tributária; (iii) abertura comercial e adesão às regras da OMC; (iv) liberalização financeira; (iv) privatizações.

A proposta de abertura comercial representa uma alocação mais eficiente dos fatores de produção260, bem como uma ênfase no mercado externo. O IDE corresponderia a uma ferramenta essencial da iniciativa privada para na revitalização e dinamização das economias dos Estados.

Essa visão tornou-se praticamente hegemônica ao longo das décadas de 1980 e 1990, principalmente em função da pressão das ETNs, pelo exemplo dos Estados Unidos da América (EUA) e da Grã-Bretanha, nos governos Ronald Reagan e Margareth Thatcher, e pela sua promoção pelos organismos multilaterais de auxílio ao desenvolvimento, como FMI, o BIRD e o GATT.

A adesão ao "neoliberalismo", ou a aceitação dos princípios do "Consenso de Washington", passou a ser vista como requisito para tomar-se competitivo na atração de recursos externos necessários ao financiamento do desenvolvimento com países com baixa poupança interna.

O efeito principal disso é que os governos dos países em desenvolvimento passaram a ter sua liberdade de ação reduzida, uma vez que as demandas e expectativas dos investidores estrangeiros e dos organismos multilaterais passaram a ter uma influência decisiva na escolha das políticas a serem adotadas internamente.

Thompson destaca os fluxos de comércio e de capital internacional, estes últimos

[260] Ver influência de Dunning.

na forma de investimento direto estrangeiro (IDE), como importantes evidências da crescente interdependência da economia mundial. (Thompson, Hirst, 2002)[261]

Complementando a totalidade da visão de Thompson, pode-se citar Gilpin. Em seu livro "Global Political Economy", o autor faz uma autocrítica em relação a sua obra anterior "The Political Economy of International Relations", voltando-se para uma perspectiva estadocêntrica da política internacional. Gilpin constata que o cenário pós-Guerra Fria não trouxe uma diminuição da importância da política doméstica, revertendo-se com isso a uma leitura mais realista a respeito da manutenção do poder do Estado diante da "terceira onda" da globalização. Essa terceira e última fase é marcada, segundo o Banco Mundial, entre outros fatores, pela expansão das conseqüências da globalização para amplos setores da vida social e dos temas políticos.

Assim, os anos que se seguiram à Guerra Fria dão subsídios para conferir que a economia mundial não diminuiu a importância determinante da economia e da política doméstica. Para Gilpin, é preciso reconhecer a importância concomitante da economia doméstica e da economia política internacional para que se faça uma clara distinção entre os interesses políticos nacionais (determinados por elites domésticas) e os propósitos de cooperação entre os Estados. Segundo Gilpin, o funcionamento da economia mundial é determinado pelo mercado e pelos Estados nacionais; entretanto, ele destaca que a economia é mais dependente dos desenvolvimentos sociais e políticos do que os próprios economistas admitem. Esta inter-relação entre a economia e a política leva a concluir, segundo os argumentos de Gilpin, que os Estados e o mercado estão integrados: os Estados ainda mantêm o monopólio do poder normativo jurídico ao mesmo tempo em que princípios do mercado impõem agendas internacionais. (Gilpin, 2001, p. 402).

A redução da capacidade de persuasão dos países emergentes, como o Brasil, em razão da crise que culminou em uma extrema vulnerabilidade externa, acabou por transformar o papel da política externa, não com relação às suas diretrizes universalistas e de busca por novos mercados, mas sim com relação ao papel do Brasil no cenário do comércio internacional.

Diante do exposto, expostos os principais aspectos que permearam o contexto da

[261] Rever análise de Thompson na conclusão do primeiro capítulo deste trabalho.

conjuntura externa e algumas das alternativas de resposta do governo brasileiro, antes de se verificar a política externa desempenhada ao longo dos governos Collor e FHC, este trabalho se propõe a estabelecer um vínculo entre política comercial e política financeira, especialmente após a Reunião Ministerial de Genebra, em 1982. Isso possibilitará uma análise mais apurada dos fatores que determinaram o rumo da mudança que qualificou o terceiro regime de investimentos internacionais do Brasil.

Ao longo da década de 80, a participação do Brasil nas rodadas de negociações comerciais do GATT foi influenciada por fatores exógenos e endógenos. 262Pode-se resumi-los da seguinte forma:

1 – Endógenos: o país sofreu uma crise de identidade do projeto nacional-desenvolvimentista que imperava na política comercial brasileira desde os anos 50. Isso comprometeu a concepção sobre "interesse nacional". Também, o modelo de desenvolvimento de substituição de importações já se encontrava fracassado, devendo o Estado Brasileiro adotar reformas econômicas, políticas e institucionais em face da ascensão do capitalismo financeiro.

2 - Exógenos: A crise dos anos 70 dos "capitalismos centrais" e a crise dos anos 80 dos países do Terceiro Mundo limitaram a atuação brasileira no seio do GATT. Além disso, os conflitos comerciais com os EUA repercutiram sobre a esfera financeira do Estado brasileiro.

De acordo com Cruz, essa "crise de identidade" tinha como pano de fundo a gestão do governo Sarney e não de Collor, evidenciada desde as práticas da Comissão de Política Aduaneira263 de 1985, com José Tavares de Araújo.

A fim de corroborar suas afirmativas, Cruz (2001, p. 141-143) utiliza-se das declarações do Secretário Geral do Ministério das Relações Exteriores, Paulo de Tarso Flecha de Lima, demonstrando uma mudança de rumo da política exterior comercial: ao invés de conservar um posicionamento defensivo, obstruindo a pauta de negociação, o

[262] Cada autor da bibliografia analisado confere uma importância maior a um ou outro fator. O trabalho fará uma análise conjunta do pensamento dos diversos autores brasileiros, sem assumir uma ou outra vertente.
Ver Tullo Vigevani. O Contencioso Brasil x EUA da Informática. São Paulo: Editora da USP, 1995.
263 A comissão definia quais produtos podiam ou não ser importados pelo Brasil.

Brasil movimentou-se rumo à aceitação dos novos temas.264

Interessante avaliação foi feita por Belli (1994), segundo o qual foram os fatores exógenos as principais causas do enfraquecimento do poder de barganha do Brasil. Para este autor, somente a partir de 1988, a nova arquitetura da política internacional acarretou mudanças importantes na política comercial brasileira após 1988. O recuo do Brasil nas negociações do GATT, assumindo uma posição mais flexível, prestou aos interesses em retomar sua capacidade de iniciativa e preservar o interesse nacional, ou seja, evitar o aumento da divisão internacional do trabalho com a introdução dos novos temas. 265

Para Senne (2003), estas mudanças "sistêmicas" ocorridas na política do sistema internacional deve-se, principalmente, em razão do rompimento das regras econômicas internacionais vigentes e do fim da Guerra Fria.

Com relação aos conflitos existentes entre EUA e Brasil, Seixas Corrêa aponta três estratégias adotadas pelo governo Sarney: primeiro, o reconhecimento de que era preciso avançar na negociação em certos setores da economia; segundo, a necessidade de resolução dos problemas comerciais em andamento – reserva do setor de informática e farmacêuticos; terceiro, uma estratégia de "encapsulamento" das questões comerciais, ou seja, seria preciso fazer com que os problemas comerciais não afetassem as demais áreas de relacionamento com potência norte-americana, especialmente com relação à negociação da dívida externa. (in Albuquerque, 1996, p. 376.)

Os conflitos com os EUA foram se acumulando ao longo da década de 80. Além das sanções através da Super-301 266, os EUA intensificou suas ações através do GATT e do FMI. A política da reciprocidade se manifestava sob a forma de negociações cruzadas entre as ações americanas no GATT e a atuação do FMI e Banco Mundial, em que os credores internacionais condicionavam seus empréstimos e investimentos ao Brasil em troca de mudanças na política econômica brasileira. Tais mudanças se refletiam nas reformas liberalizantes tratadas ao longo do segundo capítulo deste trabalho.

Com relação à forma de negociação da dívida externa no governo Sarney, há

264 Influência da pressão norte-americana sobre a área de informática nacional - 1988.
265 Entretanto, essa pressão exógena também incidia sobre as facções políticas internas de cunho liberal, receptivas à satisfação dos interesses norte-americanos.
266 Ver retaliação norte-americana, em 1988, por conta de lei de patentes brasileira.

divergência (Cruz, 2001) entre os autores no que se refere à realidade do relacionamento entre o Itamaraty e o Ministério da Fazenda. Para Cervo e Bueno, a renegociação da dívida externa esteve vinculada às iniciativas – de cunho monetarista - do Ministério da Fazenda e do Banco Central, ensejando, nesse momento da história, uma perda de autonomia para a política desempenhada pela diplomacia nacional. Também, isso representou um desvio da finalidade proposta pelo Consenso de Cartagena de 1984, cujo objetivo era discutir uma plataforma única dos países latino-americanos na negociação de suas dívidas externas. (2002, p. 435-436)[267]

De acordo com Cervo e Bueno, a instabilidade de pensamento dentro do Itamaraty (cinco ministros das Relações Exteriores entre 1990 e 1995), a cassação de Collor (1990-1992) e o hiato de Itamar Franco até 1994 implicaram na dificuldade de fixar uma política externa coerente.

Com relação a um fator exógeno correspondente ao processo de negociação da dívida, Cruz (1997, p. 71) retoma a administração de James Baker no Tesouro americano a partir de 1985, em que se passou a admitir a possibilidade de renegociação política da dívida através do lançamento do Plano Baker. Entretanto, conforme o autor, essa possibilidade estava vinculada ao aumento da política protecionista exercida pelo Congresso norte-americano, bem como à aceitação dos novos temas no GATT e a implementação de reformas liberalizantes pelos países devedores.

Para este trabalho, a vinculação do fator endógeno – ascensão do modelo de desenvolvimento do capitalismo financeiro – sobre a política externa nacional é de suma relevância. Sendo assim, um dos principais autores de referência é o economista Marcelo de Paiva Abreu (in Fonseca e Castro, 1994). Para este autor, as negociações da Rodada Uruguai representaram o esgotamento do modelo de substituição de importações. Mais importante que isso: foi ao longo da Rodada de negociações do GATT, que as mudanças na política comercial do país tinham se refletiam na política internacional (e na política externa).

Os estudos de Abreu também facilitam a compreensão da mudança de postura do Brasil entre o regime da década de 60 e o regime da década de 90. A inicial obstrução à

[267] Este trabalho não avaliará este fator endógeno.

inclusão dos novos temas baseava-se na política de alinhamento à coalisão dos países subdesenvolvidos, em busca de um tratamento diferenciado, desde a década de 60, no âmbito da UNCTAD, até a formação do G-10 em 1982. A partir da década de 80, a precaridade da situação financeira nacional e o crescente aumento de sua vulnerabilidade externa explicam, em parte, os conflitos de interesses entre os países subdesenvolvidos e a necessidade de recuo do Brasil em face das retaliações e pressões norte-americanas. Sendo assim, desde o final da década de 80, verificou-se a fragilização do posicionamento do Brasil no contexto do sistema internacional, que passou a adotar uma lógica de reciprocidade e, ao mesmo tempo, passividade com relação a determinados temas da agenda, dentre eles, o investimento.268

Para o autor, "as condicionalidades do acordo na área financeira começaram a alterar as políticas da área comercial". Essas condicionalidades envolviam a continuidade da concessão de empréstimos.

De forma semelhante a Cruz, Abreu também entende que a mudança da diretriz da política externa - que caracterizou este terceiro regime de investimentos internacionais – data do governo Sarney, a partir da Reunião de 1988, com o Secretário Flecha Lima.

Verifica-se o reforço desta concepção de mudança após Sarney inclusive tendo em vista a redução das barreiras tarifárias e não-tarifárias a partir de 1988, conforme exposto no capítulo segundo deste trabalho.

Collor foi responsável por consolidar esta mudança de rumos através da implementação das reformas liberalizantes e da aceitação da agenda norte-americana, a partir de 1990.

As reformas liberalizantes, além de servir aos auspícios dos EUA, significa o efetivo afastamento do Estado da política comercial brasileira.

Fazendo um "parêntese" na seqüência lógica da análise dos fatores exógenos e endógenos, a lógica da reciprocidade característica deste período despertou, em Guimarães, um questionamento importante: "Os países em desenvolvimento rumaram à reciprocidade dentro do regime porque assim entendiam como o melhor caminho para o desenvolvimento frente a um mundo cada vez mais integrado? Ou ficaram sem alternativas em face ao

[268] Ver liberalização de serviços e investimentos em troca de negociações no setor agrícola.

conteúdo e forma das negociações ao longo da Rodada Uruguai, adotando assim a prática de reciprocidade a contragosto?" (2005, p. 119)

A partir da distinção de Steinberg das duas modalidades de Barganha - law-based e power-based - e da regra do consenso adotada pelo GATT, que implicou na redução do poder de barganha dos países em desenvolvimento e do aumento do poder dos desenvolvidos, o autor elabora uma análise sobre o papel e o poder das coalizões que se formaram ao longo das negociações. Na conclusão, afirma que: "Mas ficamos com a vaga noção de que a nova ordem comercial estabelecida pela Rodada transitou entre a pactuação e a imposição."(Guimarães, 2005, p. 179).

Diante do exposto e, especialmente, da indagação do autor acima, para este trabalho, a motivação para a adoção da política de reciprocidade reside tanto na redução da capacidade de negociação do país, em razão dos fatores endógenos e exógenos já destacados, quanto na própria ideologia do capitalismo financeiro, ou seja, a adoção de reformas liberalizantes enquanto representação da inserção internacional e garantia do desenvolvimento.

Verifica-se, portanto, que, neste terceiro regime de investimentos internacionais, a política externa econômica não mais se pauta nos elementos autonomia e desenvolvimento, mas sim desenvolvimento enquanto "função" da inserção internacional.

Continuando, o terceiro regime de investimentos internacionais no Brasil também foi caracterizado pelo "esvaziamento da estratégia terceiro-mundista", o que representa um esvaziamento do interesse nacional consubstanciado ao longo do segundo regime de investimentos. Para Mello, a aumento da vulnerabilidade externa diminui o poder de negociação internacional e transforma a posição de Brasil – país defensor dos interesses do Terceiro mundo implicou em retórica (2000, p. 52-53).

Diferentemente da sustentação da mudança dos rumos da política externa ao longo dos anos 90, Cardozo analisa de forma diferente, sem se reportar ao aspecto "mudança", apesar de se utilizar os mesmo fatores endógenos e exógenos:

"Como destacado anteriormente, a flexibilização da postura externa do país, ocorrida no final do Governo Sarney, não significou, em termos gerais, uma mudança das diretrizes na política externa. No entanto, essas modificações representaram os princípios de

uma linha de política externa assumida veementemente pelo governo de Collor."(Cardozo, 2002, p. 112)

(...)

Desse modo, há o reconhecimento, por parte do governo, de que "essa nova dimensão da interdependência reduziu o espaço de atuação de políticas macroeconômicas individuais e impôs maior coordenação das políticas cambial e juros"(Cardozo, 2002, p. 116)

Tratando especificamente do governo Collor, Cardozo afirma:

"De forma efetiva, a distinção entre as posturas do Governo Collor e de seu antecessor é expressa através dos discursos de seus chanceleres, ou seja, enquanto anteriormente eram pautados pela busca do desenvolvimento nacional através da capacitação tecnológica própria e da denúncia das desigualdades entre Norte e Sul, parte-se, nesse referido momento, para uma outra ótica, sintetizada pelo ministro Rezek: "O Brasil entrou em uma nova fase de sua luta permanente pelo desenvolvimento. O processo de substituição de importações, que nos habilitou a construir amplo parque industrial, teve de ser revisto. O país passou a privilegiar as linhas dinâmicas de comércio e investimento internacionais, no convencimento de que, numa economia crescentemente interligada, a auto-suficiência resulta sinônimo de ineficiência"[147]. (Cardozo, 2002, p. 114-115)

Conforme já dito, além da busca das tratativas amigáveis com os EUA, o ingresso de IDE via processo de privatizações, aprofundado durante o governo de FHC, deve ser qualificado como uma das mais importantes reformas liberalizantes com relação ao tema proposto neste trabalho.

Com relação a esse processo de privatização, Caldas afirma que o governo Collor trabalhou com as seguintes premissas: o Estado controlava e regulamentava em demasia a economia brasileira, e seria necessário dar mais espaço para os agentes económicos privados: o estado brasileiro não tinha mais espaço para os agentes econômicos privados; o estado brasileiro não tinha recursos para fazer investimentos pesados nos anos 90. A privatização seria o instrumento mais eficaz para alcançar vários objetivos: atrair maiores investimentos estrangeiros para o Brasil, enxugar o Estado, e aumentar a concorrência.

Continuando a avaliação específica da política externa econômica dos anos 90,

em 27 de junho de 1990, o Presidente dos Estados Unidos, George Bush, proferiu discurso em que lançou a chamada Iniciativa para as Américas. Uma das suas três vertentes dizia respeito a investimentos e tratava de criar incentivos para a eliminação de barreiras à inversão estrangeira nos países latino-americanos.

No âmbito da Iniciativa para as Américas, foi assinado acordo multipartite com o Brasil: o Acordo do Jardim das Rosas, envolvendo de um lado, os Estados Unidos da América e, de outro, os países que hoje conformam o MERCOSUL.

Já durante o mandato de Itamar Franco, as linhas gerais da política externa foram aprofundadas, da mesma forma como ocorreu na política econômica de ordem liberal.

Foram vários os acordos bilaterais de investimentos assinados pelo Brasil: Em janeiro de 1993, anunciava-se que o Chile seria o primeiro país a assinar um tratado de garantia e promoção de investimentos com o governo brasileiro. Em agosto de 1993, tornava-se público terem as delegações do Brasil e da Coréia do Sul chegado a um entendimento e rubricado, em Seul, a respectiva minuta de acordo sobre investimentos. Até então, haviam sido realizadas negociações com o Chile, a Alemanha e a Itália, esperando-se a resolução de "alguns pontos pendentes" para sua conclusão. Com Portugal também havia sido alcançado um "texto consensual".

Além disso, em dezembro de 1992, o Presidente Itamar Franco promulgou a Convenção que estabeleceu o MIGA, tornando-a obrigatória no país.[269]

A decisão de adesão à MIGA foi qualificada, pelo Embaixador Paulo Nogueira Batista, com "duvidosa senão gratuita" :

> "As posturas "colloridas" na Rodada Uruguai com certeza não ajudam uma inserção inteligente e vantajosa do Brasil na economia mundial, com base em investimentos e tecnologia estrangeiros. No contexto das novas regras internacionais que Collor se mostrou preparado a aceitar nesse terreno, no âmbito do GATT, torna-se, ainda mais duvidosa, senão gratuita, a decisão do presidente de aderir ao MIGA, a Convenção patrocinada pelo Banco Mundial a respeito de garantiam de investimentos." (Barreto, 1999, p. 70)

Da mesma forma, as políticas industrial e de comércio exterior definidas no

[269] Ver análise sobre o MIGA mais adiante neste trabalho.

Governo Fernando Henrique Cardoso representam, até certo ponto, uma continuidade em relação à do governo anterior.

"A grande diferença entre Fernando Henrique e Fernando Collor é marcada pela postura, enquanto presidente, ou seja, na forma como se relaciona com o poder legislativo e na forma como se dispõe para implementar a política externa através de uma diplomacia presidencial. Fernando Henrique Cardoso não inverteu a progressiva abertura internacional conduzida nos anos anteriores. Sua proposta para a diplomacia brasileira, como presidente, se estabeleceu com a proposta de focalizar as iniciativas de política internacional a favor da democratização das relações internacionais com regras estáveis e transparentes, incluindo neste aspecto a defesa do multilateralismo econômico. No governo anterior, como Ministro da Fazenda, lançou o Plano de Estabilização Econômica que tinha como premissa um alto grau de abertura econômica. Neste sentido, como presidente, necessariamente sua política externa tinha que se ajustar a esse plano, definido como Plano Real."(Cardozo, 2002, p. 144)

O governo FHC foi caracterizado por uma ideologia, qualificada pelos seguintes aspectos: a globalização (especialmente a financeira.), democratização das relações internacionais, reformulação da ONU e a palavra de ordem: multilateralismo. FHC associou, ainda, à presença do Brasil no cenário internacional, sua própria liderança, ou seja, uma verdadeira "diplomacia presidencial".

Verificava-se, portanto, que a globalização financeira e a integração em um sistema internacional caracterizado pelo multilateralismo exigia dos países em desenvolvimento uma abertura, cada vez mais ampla, dos seus mercados e sistemas financeiros. Com as reformas feitas pelo Estado, o aumento do fluxo de capitais foi uma conseqüência inevitável. Por outro lado, também em razão do acúmulo de capital especulativo, alguns países sofreram severas crises.

O "efeito Tequila", originado na crise mexicana de 1994-95, foi um marco na mudança – parcial - da política econômica do governo. Como resultado disso, o país experimentou uma crise financeira muito grave em meados de 1995 e entrou em um processo claramente recessivo. O governo foi obrigado a mudar a política econômica, inclusive por pressão do empresariado. O país passou de uma política fortemente

contracionista, baseada no aperto monetário e creditício (que começou a ser revertido no último trimestre de 1995), para uma política mais frouxa no que se refere ao controle da demanda agregada.

Entretanto, essa mudança de orientação da política econômica, não interrompeu o processo de privatização e sequência da abertura finaceira do país ao capital estrangeiro. Os sucessivos choques externos, provocados pela crise do México, pela crise dos países asiáticos e pela crise da Rússia, mantiveram sob pressão a política de juros. [270]Os resultados deste cenário são a presença maciça de investimentos de portfólio e a ausência de comprometimento do Estado com a produtividade do IDE.

Em 1995, foram criadas novas formas de tornar o país mais atraente ao investimento direto. No que se refere ao primeiro aspecto, a mensagem básica do Plano Plurianual de Investimentos (PPA) do governo federal é a "necessidade de atrair o investimento privado para o setor de infra-estrutura".

Para Laplane, os principais fatores de atração de investimentos externos para o Brasil na década de 1990 foram as dimensões e o dinamismo do mercado interno, associados a desregulamentação, abertura comercial, fusões e privatizações. (Laplane, 2002)

Para Gonçalves, além da privatização e da desregulamentação, contribuíram para o aumento desse fluxo a situação macroeconômica favorável, o processo de reestruturação produtiva na indústria e nos serviços, as estratégias empresariais e o tamanho do mercado, aí compreendidos o nível de renda, o histórico de crescimento, o potencial de crescimento e a criação do Mercosul. A situação macroeconômica, sem dúvida, contribuiu para o aumento dos investimentos externos, mas a taxa média de crescimento do período foi relativamente modesta, quando comparada ao formidável aumento dos ingressos de capitais estrangeiros. (Gonçalves, 2000)

O aumento dos investimentos diretos estrangeiros no Brasil foi espetacular a partir do plano Real, mas as diversas crises financeiras dos anos 90 colocaram em evidência a fragilidade externa do país – agravada pela dívida externa – e sua dependência dos fluxos

270 Este trabalho não avaliará o quanto seria possível aumentar a taxa de câmbio e reduzir os juros, em face do desequilíbrio nas contas públicas, dos eventuais choques externos e do risco de um processo inflacionário.

internacionais de capitais para fechar suas contas externas. [271]

Além disso, os fluxos globais de IDE não apenas aumentaram, mas, sobretudo, registraram uma taxa de crescimento superior a dos fluxos mundiais de comércio.[272]

Na década de 90, os fluxos de IED atingiram o montante de US$5.189 bilhões, valor quase cinco vezes maior do que os US$1.092 bilhões alcançado na década de 80 e quase 18 vezes maior do que a cifra de US$296,23 bilhões atingida na década de 1970.[273]

Entretanto, a partir do ano 2000, verificou-se uma tendência declinante dos fluxos absolutos de IDE na América Latina e no mundo. Vários fatores contribuíram para esta diminuição. Por um lado, a redução das atividades das ETNs de origem norte-americana e européia foi conseqüência da redução da taxa de crescimento econômico nos próprios países de origem e do declínio dos investimentos no mercado de capitais entre 2000-2002, provocando um recuo nas transações internacionais de fusões e aquisições e levando a diminuição dos fluxos globais de IDE. Também, as altas taxas de crescimento nos países emergentes asiáticos deslocaram parte significativa dos projetos de investimento das ETNs. Já com relação a América Latina, verifica-se um retorno às situações anteriores ao período de privatizações, ou seja, o fim do período de transição e o retorno à "normalização" (Moguillansky e Bielschowsky, 2001).

Assim, de uma taxa média de crescimento de 41% entre 1996-2000, esses fluxos registraram variações negativas chegando a 17,6% em 2003. Com relação à América Latina, os fluxos de IDE diminuíram em termos absolutos e relativos, passando de uma participação de 48% em 1999, para 28% no ano de 2003 (UNCTAD, World Investment Report, 2004).

Diante do exposto, pode-se verificar algumas características próprias da política externa nacional diante deste novo regime de investimentos internacionais, ainda em vigor: através da intensificação das reformas liberalizantes, o Estado afastou-se, continuadamente, do direcionamento da política econômica. Para tanto, as diretrizes da política externa

271 Laplane e Sarti (1999) discutem os impactos dos investimentos diretos estrangeiros sobre a balança comercial.
272 Os fluxos de IDE aumentaram cinco vezes, enquanto que o comércio mundial cresceu apenas em 82%, e a produção mundial em 23% (UNCTAD, 2003).
273 Ver UNCTAD - FDI Inflow e World Investment Report 2004.

refletiram este novo papel: a busca pela convergência de valores universais e a busca pelo multilateralismo. Esta "convergência" afastou a luta pelo direito ao desenvolvimento e a consciência das diferenças entre os Estados, em prol de inserção internacional a todo e qualquer custo.

Sendo assim, nesse sentido, há uma "ruptura" da política externa econômica: ao invés de um equilíbrio entre a tendência universalista do regime anterior e a busca dos interesses nacionais, a autonomia da política externa passa a se confundir com uma política de reciprocidade: o governo cede em algumas áreas ou setores que interessam aos países desenvolvidos em troca de algumas conquistas ou maior poder de barganha em outros setores de sua economia. [274]O setor dos investimentos, no âmbito do comércio internacional, é objeto de cessão pelo governo.

Esta política conduzida por uma lógica de reciprocidade se perfaz no campo dos investimentos através da ausência do Estado brasileiro no direcionamento de sua economia e da passividade da sua política externa.

Por outro lado, não obstante este trabalho reconhecer o sucesso da política externa nacional em determinados setores, ao longo dos anos 90, verificou-se um esvaziamento do conceito de "interesse nacional", formulada durante o regime dos anos 60. A política de reciprocidade brasileira "pecou" pelo exagero.

A análise deste quadro da política externa nacional será complementada através das principais iniciativas de ordem multilateral, bilateral e regional, a seguir destacadas.

4.1 Contexto Regional

A análise dos contextos regional, bilateral e multilateral objetiva alcançar um objetivo: de que forma as iniciativas brasileiras conseguem ou demonstrar as mudanças nos regimes de investimentos internacionais?

O trabalho avaliará tão somente alguns aspectos dos Acordos elencados já na introdução deste terceiro capítulo, relevantes para a compreensão do tema proposto. Sendo

274 Ver "reciprocidade" enquanto concessões e demandas cruzadas. KEOHANE, Robert. Reciprocity in International Relations. in International Organization, Volume 40, 1986

assim, de que forma estas iniciativas reafirmam as características presentes em cada um dos três regimes de investimentos internacionais no Brasil.

Dito isto, inicialmente, com relação ao contexto bilateral, sabe-se que uma das características contemporâneas do sistema internacional é a integração dos países em blocos regionais, objetivando o aumento do fluxo de bens, capitais, pessoas e competitividade.

O aumento da atividade do IDE deve ser avaliado, inclusive, do ponto de vista de sua distribuição geográfica. Para tanto, a emergência de blocos regionais representa um agrupamento de investimentos. O bloco comercial é, essencialmente, um bloco de investimentos. Uma pesquisa sobre o NAFTA, por exemplo, demonstra que "ele tem a ver tanto, senão mais, com as relações de investimento entre os Estados Unidos e o México quanto com o comércio enquanto tal." (Hirst e Thompson, 2002, p. 98)

Entende-se que a proliferação de acordos regionais não exclui, mas sim complementa, a evolução da ordem multilateral.[275]

Também, entende-se que a partir do momento em que um país se dispõe a "negociar" com outro, mesmo que ainda em uma fase pré-matura ou incipiente, um novo fator de atratividade dos IDE passa a surgir. O estabelecimento, na integração regional, de benefícios de natureza aduaneira mútuos já pode ensejar o aumento do fluxo de IDE. Assim, independente do nível de integração (zona de livre comércio, união alfandegária, mercado comum e união monetária), já se verifica o impacto sobre tal fluxo, haja vista a disposição e o interesse dos Estados-parte. Sendo assim, destaca-se a influência positiva do acordo regional sobre o fluxo de IDE, bem como sobre a potencialidade produtiva deste capital. Isso se deve, essencialmente, em razão dos motivos que levaram aqueles países a se associarem: a busca de objetivos comuns através da cooperação e do desenvolvimento.

Serão objeto de avaliação os principais pontos de discussão do Pacto Andino, do Mercosul, do Nafta e da Alca.

4.1.1- Pacto Andino

[275] Ver Lafer, 1998, p. 48.

Buscando a ampliação do mercado interno, bem como a viabilização de um processo de industrialização, o Brasil foi um dos países fundadores da Associação Latino-americana de Livre Comércio - ALALC - criada pelo Tratado de Montevidéu, de 1960, posteriormente transformada em ALADI - Associação Latino-Americana de Integração e Desenvolvimento, pelo Tratado de Montevidéu de 1980.

Ao longo da primeira iniciativa, influenciada pela criação da Comunidade Européia, a ALALC adotou a Cláusula da Nação Mais Favorecida e a necessidade de consenso para a aprovação de normas, duas características do GATT.[276]

Com relação à política de investimentos, o Acordo de Cartagena, conforme Resolução n.° 24, de 1970, estabeleceu a necessidade de formulação homogênea de conceitos nas respectivas leis internas referentes ao capital estrangeiro. Em sua primeira versão, pouco alterada pela Decisão 37 de junho de 1971, o Código de Investimento Andino estabeleceu um regime restritivo com relação aos investimentos internacionais.

Já em 1987, época em que os países do Sul enfrentavam grandes problemas de crédito e crises da dívida externa, o regime regional dos investimentos foi liberalizado. Após isso, as regras do Código foram substituídas por declarações e referências a diretivas amplas, que passaram a deixar a regulamentação efetiva do assunto aos respectivos ordenamentos nacionais.

A experiência do Pacto Andino demonstra duas situações bastante distintas: uma característica do ímpeto universalista do segundo regime de investimentos, porém, ainda subjugada à intervenção do Estado na Economia e à delimitação (soberana) das limitações ao capital estrangeiro. A segunda, já sob os auspícios do capitalismo financeiro, seguiu a ordem das reformas liberalizantes, afastando a vontade de cooperação mútua dos Estados e deixando de lado a iniciativa de criar leis comuns ao tema.

Sendo assim, a evolução do Pacto Andino evidencia as mudanças e rupturas entre o segundo e o terceiro regime de investimentos internacionais no Brasil.

4.1.2 – Mercosul

[276] Ver limitações ao processo de negociação em Baumann, 2004, p. 163-177.

Diferentemente, o Mercosul é fruto de uma característica própria do terceiro regime de investimentos internacionais no Brasil: a incessante busca pela inserção internacional. Sendo assim, tornou-se, "na década de 1990, o principal projeto da diplomacia brasileira. "(Cardozo, 2002, p. 149)

Criado pelo Tratado de Assunção de 1991 e adquirido personalidade jurídica através do Protocolo de Ouro Preto de 1994, o Mercosul dispõe de uma Comissão Técnica para a promoção e proteção de investimentos.[277]

Objetivando a regulação da circulação de capital, serão avaliadas as seguintes iniciativas: a Decisão n.° 08/93 do Conselho Mercado Comum, que estabeleceu a liberalização, absoluta, dos movimentos de capital, não distinguindo IDE de investimento de portfólio; a Decisão n.° 11/93, de 1994, que elaborou o Protocolo de Colônia para a promoção e proteção recíproca de investimentos no Mercosul; e o Protocolo de Buenos Aires sobre a promoção e proteção dos investimentos provenientes de Estados não partes do Mercosul.

A análise envolve, exclusivamente, algumas questões inerentes à caracterização da política externa adotada ao longo do terceiro regime de investimentos internacionais no Brasil. Inicialmente, já objeto de dificuldade, seu sucesso depende da coordenação de políticas macro-econômicas dos Estados-partes. Nesse sentido, bastante apropriado o art. 1° do Tratado de Assunção:

"(...)

Este mercado comum implica: (…)

A coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados-partes - de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária e de capitais, de serviços, alfandegária, de transportes e comunicações e outras que se acordem - a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados-P artes ".

Diferenças significativas nas políticas econômicas entre os Estados-membros envolvem diferentes "vantagens locacionais", implicando em concentrações desiguais de IDE,

[277] Um dos eixos estratégicos do Mercosul é o acordo de Livre Comércio com a União Européia. Desde a carta de intenções assinada em 1995, as previsões de negociações a partir de 2001 encontram-se bastante distantes.

além de propiciar, a partir da própria integração, a fuga de capital estrangeiro já existente. Neste sentido, deve-se recordar a desvalorização cambial feita pelo governo brasileiro em 1999. Com o dólar valorizado, novos investimentos foram atraídos, aumentando a competitividade para exportar o produto aqui produzido. Nesta época, foram várias as ETNs instaladas na Argentina que migraram para o Brasil. Apesar da compreensão das dificuldades na harmonização das políticas, para que a integração se sustente, fatos como este não devem se repetir.

Feita essa consideração inicial, objetivando delimitar (e liberalizar) a regulação da circulação de capital, a Decisão n. 08/93 do Conselho Mercado Comum estabeleceu que: "Sin perjuicio de Io dispuesto a continuación, los Estados Partes derogaran Ias limitaciones sobre los movimientos de capital que tengan entre personas residentes en Estados Partes". Da mesma forma, houve um comprometimento para que "En el tratamiento de transferencias respecto de movimientos de capital hacia o desde terceros países, los Estados Partes trataran de obtener el mismo grado de liberalización que aquél que se aplique a operaciones con residentes de otros Estados Partes, sujeto a Ias otras disposiciones de Ia presente Decisión"

Adicionalmente, conforme o artigo quarto desta Decisão, a liberalização dos movimentos de capital não deve violar o ordenamento jurídico dos Estados-partes.[278]

O objetivo da decisão referida é a liberalização, absoluta, dos movimentos de capital.[279] Neste sentido, não se faz qualquer ressalva com relação ao capital de portfólio, tratando-o da mesma forma que o IDE:

"Sin perjuicio de Io dispuesto a continuación, los Estados Partes derogaran Ias limitaciones sobre los movimientos de capital que tengan entre personas residentes en Estados Partes" e que "En el tratamiento de transferencias respecto de movimientos de capital hacia o desde terceros países, los Estados Partes trataran de obtener el mismo grado de liberalización que aquél que se aplique a operaciones con residentes de otros Estados Partes, sujeto a Ias otras

[278] "La presente Decisión se aplicará sin perjuicio del derecho de los Estados Parte a tomar medidas necesarias para prevenir infracciones a sus leyes y reglamentaciones, interalia en el área de los impuestos y de Ia supervisión por razones de prudência de Ias instituciones financieras, o a establecer procedimientos para Ia declaración de movimientos de capital a los fines de información administrativa o estadística. La aplicación de dichas medidas y procedimientos no tendrán efecto alguno que impida los movimientos de capital que tendan lugar de conformidad con Ia presente Decisión".

[279] Ver Zerbini, 2003, p. 153.

disposiciones de Ia presente Decisión."

Faz-se sempre opotuno lembrar que os países que compõem o Mercosul já, tradicionalmente, aplicam políticas internas muito atrativas ao capital de natureza especulativa (veja a isenção fiscal brasileira, já diposta acima) e que são desfavoráveis ao crescimento e estabilização de suas economias. O mesmo erro foi repetido na regulação do Mercosul.

Estes dispositivos, decorrentes da adoção de políticas liberalizantes, não se ocupa em diferenciar os tipos de investimentos. Sendo assim, nada se pode garantir com relação ao potencial produtivo do capital.[280]

Posteriormente, a Comissão técnica para a promoção e proteção de investimentos, através da Decisão n.° 11/93, de 1994, elaborou o Protocolo de Colônia para a promoção e proteção recíproca de investimentos no Mercosul e, em seguida, o Protocolo de Buenos Aires sobre a promoção e proteção dos investimentos provenientes de Estados não partes do Mercosul. Destaca-se, desde já, que ambos ainda não oram objeto de ratificação pelo Brasil.

O Protocolo de Colônia não pode ser considerado uma medida inovadora enquanto regulamentação regional de investimentos, haja vista que, já em 1987, os países da ASEAN firmaram documento da mesma natureza.

Cumpre-se ressaltar que este trabalho não tem por objetivo esclarecer o contúdo jurídico completo dos Protocolos, mas tão somente destacar alguns conceitos básicos e pontos que geram conflitos de interpretação ou de aplicação.

Com relação ao conteúdo do Protocolo de Colônia, ficou estabelecido o caráter recíproco dos investimentos (apesar da realidade diferenciada das economias dos Estados-partes), bem como, novamente, uma definição ampla, sem qualquer distinção entre IED ou investimento de portfólio. Tal postura remete às orientações do Nafta, incondizente com os interesses do Cone Sul.

O protocolo estabelece que o investimento deve ser feito de acordo com as normas do Estado receptor e que os empréstimos apenas serão elegíveis quando diretamente vinculados a investimento específico.

---

[280] Apenas se afirma que o critério caracterizador do controle, ou seja, a permanência das inversões estrangeiras – IDE – obedece à Decisão n.° 08/93, correspondente à participação ativa na admministração ou controle da empresa. Entretanto, este dispositivo não traz impactos no tratamento efetivo dos investimentos.

Interessante se faz destacar o critério cumulativo de aplicabilidade do protocolo para pessoas jurídicas: o investidor pessoa jurídica deve ter sido constituído no território da parte contratante e, também, nele ser sediado. Portanto, os critérios são: o da constituição, ou incorporação, e o da sede social.

"Isso evitaria que empresas brasileiras, por exemplo, apenas veículos de grupos multinacionais, passassem a canalizar os investimentos no território dos outros Estados Partes para que esses usufruíssem da proteção do Protocolo. Com relação à questão do controle, o Protocolo dispõe que o mesmo se aplica apenas às pessoas jurídicas cujo controle seja efetivamente exercido por pessoas físicas ou jurídicas definidas como investidor, para fins desse tratado (quer dizer, pessoas físicas domiciliadas ou residentes nas Partes Contratantes ou pessoas jurídicas constituídas e com sede social nas Partes Contratantes)." (Zerbini, p.)

Entretanto, esta formulação de critério cumulativo, supostamente interessante, não apresenta diferença prática, já que as ETNs, normalmente, têm participação uma nas outras, ou seja, esses critérios não representam limitação à mobilidade do capital. Com relação à argumentação de Zerbini, o que efetivamente evita a referida "canalização de investimentos" não é a legislação do Mercosul, mas sim a impossibildade, via BACEN, de se estabelecer entre matriz, filial, subsidiárias e holdings, um sistema de consolidação de operações e pagamentos.

Além disso, da mesma forma que o acordo do NAFTA e as diretrizes do MIGA, o Protocolo assegurou o tratamento nacional ao investidor estrangeiro, permitindo-se, todavia, a manutenção de setores fechados ao investimento estrangeiro. Ou seja: não houve adesão ao princípio da abertura ilimitada dos mercados. Em seu anexo, os Estados-partes listaram os setores que permaneceriam, em caráter transitório, fechados ao capital estrangeiro. Entretanto, em consonância com o ojetivo iniciar de liberalizar os movimentos de capital, este Anexo já foi alterado diversas vezes, abrindo-se o mercado de setores antes protegidos.

Continuando, o artigo terceiro do Protocolo estabelece o tratamento a ser dado pelos Estados contratantes aos investimentos provenientes de seus parceiros de Mercosul. Refere-se expressamente ao conceito de tratamento justo e equitativo, aos princípios da plena proteção legal, do tratamento nacional e do tratamento da nação mais favorecida.

Ficou estabelecido que o tratamento da nação mais favorecida não alcançaria o tratamento fiscal acordado entre as partes nem entre elas e terceiros. Além disso, os efeitos desse Princípio alcançaria não apenas as partes contratantes, mas também terceiros (signatários do Acordo).

Também, fica vedado o condicionamento da entrada de investimentos a obrigações de exportar, bem como a obrigação de adquirir bens ou serviços locais.

Devido à atualidade do tema, destaca-se que, conforme o protocolo, as Partes Contratantes estão autorizadas a desapropriar, ou tomar medidas cujos efeitos se equiparem a uma desapropriação, unicamente i) por razão de utilidade pública, ii) em bases não discriminatórias, iii) de acordo com o devido processo legal e "acompanhadas de disposições para o pagamento de uma compensação prévia, adequada e efetiva", adotando-se, portanto, a fórmula Hull.

Por outro lado, mesmo que o Protocolo fosse ratificado pelo Brasil, a indenização deveria respeitar o disposto no artigo 110 da Constituição Federal, ou seja, o regime dos precatórios. O Supremo Tribunal Federal já fixou entendimento no sentido da natureza dos Tratados e Convenções Internacionais, a saber, lei ordinária, submetidas portanto, ao diploma constitucional.

Com relação ao Protocolo de Buenos Aires, alguns comentários devem ser feitos.

Da mesma forma que o Protocolo de Colônia, embora o objetivo do Protocolo de Buenos Aires também seja a liberalização do mercado e o aumento das operações além “fronteiras”, praticamente tudo está subordinado aos ordenamentos dos Estados-partes. Tudo, inclusive o conceito (amplo) de investimento, deverá observar “as leis e as regulamentações do Estado Parte”. O exagero feito por este Protocolo acaba por desfigurar seu sentido de ser, ou seja, uma norma de Direito Internacional que deveria harmonizar o tratamento do tema pelas partes signatárias do bloco regional.

Já diferentemente no disposto no Protocolo de Colônia, o Protocolo de Buenos Aires, ao tratar das desapropriações, dispõe que "serão acompanhadas de disposições para o pagamento de uma “indenização justa, adequada, imediata ou oportuna". A alternatividade

da expressão “imediata ou oportuna” quebra a fórmula Hull, fato este que causaria receio nos investidores internacionais.

Com relação à solução dos litígios, o Protocolo estabeleceu que as controvérsias exclusivamente entre os Estados, versando sobre a interpretação do Protocolo, serão submetidas à arbitragem segundo as regras do Protocolo de Brasília de 17 de dezembro de 1991. Já os conflitos entre investidor estrangeiro e o Estado receptor é submetido à arbitragem “ad hoc”, segundo as regras da UNCITRAL, ou à arbitragem institucional do CIRDI. A escolha direta do CIRDI só será possível quando tanto o Estado receptor como o investidor for nacional de um Estado participante do centro. Entretanto, após 1978, a escolha indireta dar-se-á por intermédio do Mecanismo Complementar do Mercosul, ou seja, quando apenas o Estado receptor ou o Estado relacionado ao investidor o seja.

Com a abertura dada pela criação do Mecanismo Complementar - que permite a submissão de litígios em que apenas uma das partes é signatário ou aderiu à Convenção, verifica-se um impasse para o Brasil. Como se daria a solução do litígio tendo em vista que o órgão que exarou a decisão não é reconhecido pela lei nacional? A lei de Arbitragem n.° 9.307/96 não reconhece tal situação.

Zerbini sustenta que a dificuldade do Brasil em ratificar tais protocolos decorre dos seguintes motivos: i) a interrupção, pelo governo brasileiro, dos processos de ratificação dos acordos bilaterais sobre investimentos, em dezembro de 2002; ii) o reexame dos Protocolos do Mercosul pelo GMC 12, atrvés da Resolução n.° 13/00; e iii) a proximidade de um regime regional muito mais abrangente, a ser criado no âmbito da ALCA.

Também, com relação ao Brasil, verifica-se que houve apenas a assinatura de alguns acordos bilaterais sobre investimentos, porém nenhum foi ratificado. Além disso, não houve adesão brasileira, diferentemente dos demais países do Mercosul, à Convenção de Washington, não reconhecendo, assim, a jurisdição do CIRDI.

Na verdade, qual seria o real motivo para tal suspensão de ratificação? As justificativas encontradas pelo governo já não convencem. Trata-se, provavelmente, de motivos de ordem política. O Congresso Nacional justificou a suspensão da ratificação de vários acordos bilaterais sobre investimentos em face da presença de inconstitucionalidade

das disposições sobre indenização e da cláusula arbitral. Além disso, o governo afirmou que tais acordos não mais atenderiam aos interesses nacionais, bem como que sua ratificação não implicaria em aumento de IDE. Destaca-se: pela experiência legislativa nacional, quando se busca justificar uma medida "em face do não atendimento aos interesses nacionais", a razão é política e não legal. Tais argumentos aplicariam-se também aos Protocolos de Colônia e de Buenos Aires, já que estes últimos repetem, com poucas variações, em escala regional, os moldes dos acordos bilaterais.[281]

Com relação aos aspectos destacados correspondentes ao tratamento do investimento estrangeiro no âmbito do Mercosul, verifica-se uma tendência: diferentemente das preocupações originais com o desenvolvimento dos países subdesenvolvidos quando da formação do Pacto Andino, durante o segundo regime de investimentos, o Mercosul segue, em seus principais dispositivos, a tendência de se adequar às previsões típicas do comércio internacional, ou seja, desenvolvidas pelos países desenvolvidos. Sendo assim, poder-se-ia afirmar que, com relação a esse tema, a preocupação central do acordo não é o fortalecer os países-membros, mas sim garantir a atratividade do investimento. Mesmo assim, seus dispositivos, confusos, acabam por resultar em inaplicabilidade.

4.1.3 – ALCA e NAFTA

Após a Cúpula de Quebec e da Ministerial de Buenos Aires, foi publicada a primeira versão do projeto do tratado constitutivo da ALCA, em 03 de julho de 2001. De forma extensa, muito semelhante ao acordo do NAFTA, o texto do projeto confirmou que não se tratava da simples criação de uma zona de livre comércio. Seu escopo, muito mais abrangente do que a mera disciplina de tarifas, incluía medidas sobre a abertura dos mercados internos, meio ambiente, aspectos trabalhistas, propriedade intelectual e investimentos.

O texto apresentado, base para as dicussões, assemelha-se, muito, ao NAFTA. A preocupação central do acordo, neste tema, é a garantia de acesso aos mercados nacionais, através de dispositivos que possam estabelecer a segurança do investimento (via seguro e

[281] Ver continuidade do pensamento com relação ao terceiro regime de investimentos internacionais ao final da questão sobre "Contexto Bilateral", neste mesmo capítulo.

indenização), bem como sua promoção.

O primeiro ponto que deve ser destacado é justamente a controvérsia sobre o conceito de investimento. Os Estados Unidos buscam uma definição ampla, da mesma forma como fizeram no Acordo do NAFTA. Os países desenvolvidos sempre invocam definições muito amplas, que implicam na dificuldade de controle sobre os capitais estrangeiros pelo país receptor. Esta preocupação deve-se às oscilações no nível das reservas causadas pelas crises internacionais, que obrigam os paises em desenvolvimento à utilizá-las para manter a estabilidade de sua moeda. Além disso, uma definição ampla exigiria uma exceção no caso de desequilíbrio de balança de pagamentos. Para tanto, os países em desenvolvimento tentam juntificar a necessidade de salvaguardas relativas a dificuldades de balaço de pagamentos (já previstas em acordos passados com o FMI).

Outro ponto se relaciona ao ingresso e estabelecimento dos investimentos. Discute-se sobre a amplitude da aplicação dos princípios tradicionais do tratamento nacional e do Princípio da da nação mais favorecida. Os Estados-Unidos pretende coibir qualquer tipo de tratamento diferenciado entre investidores nacionais e estrangeiros, ainda que seja apenas para compensá-los por problemas estruturais ou de natureza sistémica. Destaca-se que não se trata apenas de estabelecer como válido o Princípio da não mais favorecida, mas sim de ampliar seu escopo.[282] Essa pretensão norte-americana enfrenta dificuldades em face dos dispositivos legais da Lei n.° 4.131/62 sobre equilíbrio da balança de pagamentos.

Pretende-se também que os governos dos países-membros não possam estabelecer metas ou requisitos de desempenho a serem cumpridos pelos investidores de outros países-membros. Assim, estaria proibido, ou ao menos restringido, a definição de níveis de conteúdo local, de preferências aos bens produzidos domesticamente, de restrições à venda de bens e serviços no território do país receptor do investimento e a especificação pelos governos de compromissos de exportação e de transferência de tecnologia. No NAFTA, por exemplo, essas proibições de fixação de requisitos de desempnho atingem, inclusive, países não membros. Tal pretensão garante uma mobilidade gigantesca aos fluxos de investimentos, impedindo qualquer possibilidade de

[282] Ver discussão no terceiro Capítulo deste Trabalho.

garantia da efetividade destes aos países em desenvolvimento. Também, objetiva-se proibir medidas sobre investimentos que afetem o livre fluxo do comércio. Em relação à estas, as do NAFTA são ainda mais abrangentes.

Discute-se, também, a definição mais adequada das expressões "tratamento justo e eqüitativo" e "proteção e segurança plenas". Em primeiro lugar, o tratamento dado a esse ponto de controvérsia não envolve direitos do investidor, mas sim direitos sobre o investimento. De acordo com a jurisprudência (Metalclad contra o México), no tratamento justo e equitativo estaria incluído o respeito do princípio da transparência pelo país receptor. Por seu turno, protecão e seguranças completas (full protection and security), para aqueles Estados-Partes que eventualmente tenham celebrado acordos bilaterais de promoção de investimentos, significam, no entendimento do CIRDI, a assunção, pelo Estado receptor, da obrigação de indenizar as perdas incorridas pelo investidor em caso de danos causados por atos de terceiros.

Com relação à transparência, ou seja, acesso a informações que permita aos interessados tomar decisões com relação a seus investimentos, costuma-se afirmar que o ponto de partida para as discussões deve ser o GATS: os investimentos nos setores primário e secundário devem gozar, pelo menos, do mesmo grau de transparência conferido ao setor terciário (serviços).

Com relação à formas efetivas proteção dos investimentos, são diversos os pontos ainda em discussão: expropriação, nacionalização de bens, liquidação e mecanismo de solução de controvérsias.

O projeto da ALCA optou pelo uso do termo expropriação. Com relação à este tema, há propostas distintas dos países envolvidos na negociação. A primeira delas estabelece que nenhum Estado poderá tomar essa iniciativa, salvo sob certas condições: por motivo de utilidade ou ordem pública, bases não discriminatórias, obediência aos princípios da legalidade ou do devido processo legal e na observância do princípio do tratamento justo e equitativo. Outra proposta submete o direito de nacionalizar às disposições das respectivas constituições nacionais. Em ambos os casos, a indenização deve acompanhar o processo, de forma justa e adequada.

Entretanto, cada proposta apresenta características ainda distintas da tradicional fórmula Hull. Além disso, há controvérsias quanto à moeda a ser utilizada e ao momento de apuração do seu valor: valor de mercado apurado no momento imediatamente anterior à medida de expropriação ou no momento da data em que foi tornada pública.

Além disso, no caso de liquidação ou retorno dos investimentos, que se relaciona à regulamentação monetária do pais hospedeiro, verifica-se, frequentemente, conflito entre ordenamentos jurídicos. O princípio da livre convertibilidade causa impacto na garantia de repatriação dos investimentos. Também, os investidores se preocupam com o tratamento do pais receptor em face do interesse de liberdade para pagamento de lucros e dividendos e da garantia de ressarcimento dos danos causados aos seus investimentos.

Com relação à solução de controvérsias, a proposta de acorda da ALCA segue, em sua maior parte, os padrões do capítulo XI do NAFTA.

Trata-se de um sistema duplo: o primeiro diz respeito aos conflitos entre os Estados Partes; o segundo, àqueles entre investidores provenientes de um Estado Parte e o Estado Parte receptor do investimento. Também como no NAFTA e no Mercosul, o texto aponta várias opções para o regime de arbitragem a ser adotado: institucionalizado, como o CIRDI e seu Mecanismo Adicional, ou ad hoc, observando as regras da UNCITRAL.

Com relação ao CIRDI, aqui se repete a questão do impasse no caso brasileiro, não signatário da Convenção de Washington, conforme já exposto no caso do MERCOSUL.

Outros aspectos caracterizam, de forma única, o sistema de solução de controvérsias proposto para a ALCA. O primeiro deles diz respeito à imposição dos laudos e decisões arbitrais. As chamadas "Condições de Procedimento", que estabelecem regras específicas sobre a forma e o resultado da solução do conflito, cria um mecanismo personalizado, ou seja: a aprovação dessas condições torna compulsório um processo de adaptação dos regulamentos nacionais às condições exclusivas da ALCA.

No caso do Brasil, esta estipulação ensejaria outro problema: como conciliar a aceitação deste mecanismo específico com a ausência de ratificação da citada Convenção de Washington? A formação da ALCA e a ratificação de seus Acordos não implica na aceitação do CIRDI, afinal, são convenções distintas, sem qualquer vinculação.

Objeto de profunda divergência, a proposta de texto da ALCA incorpora a

cláusula que estabelece a prerrogativa aos investidores, na qualidade de pessoas de direito privado, de apresentarem reclamações diretas a tribunais arbitrais internacionais, em caso de lesão, por parte dos Estados, de seus direitos.

Além da verdadeira ususpação do status legal do Estado-Nação, invertendo os ditames básicos do Direito Internacional Público, esta prerrogativa enseja indenizações desproporcionais (conforme já pôde se verificar na prática da solução de conflitos no âmbito do NAFTA). Considerando que a integração regional deve servir aos interesses dos Estados-partes, não há sentido na proposição desta cláusula. Este acesso direto não existe com relação a outras matérias (por exemplo, patentes e serviços), cujas controvérsias só poderão ser discutidas entre Estados.

Apesar das semelhanças, alguns preceitos propostos não estão presentes no NAFTA. Em primeiro lugar, é permitido às partes, já litigantes ou não, se utilizarem de meios diplomáticos para solucionar o conflito existente. Também, estabelece-se o dever da transparência a ser seguido pelos Estados.

"Tudo leva a crer que o motivo para isso pode ter sido a decisão final no caso Metalclad contra o México. Nesta, em nível de recurso, os tribunais canadenses reduziram o valor da mdemzação a ser paga pelo México ao investidor norte-americano, aceitando a alegação de que o dever de transparência não havia sido estabelecido pelo capítulo 11, específico sobre investimentos. Por isso, o investidor não poderia ter tido acesso direto à justiça internacional, como de fato teve. Esse dever de transparência do Estado com relação ao investidor já foi anteriormente reconhecido no capítulo 2 das Diretivas do Banco Mundial." (Zerbini, p.)

Este trabalho entende que, apesar das vantagens potenciais que um acordo como a Alca pode oferecer a um país como o Brasil, as discussões em torno do tema investimentos evidenciam uma distorção dessa potencialidade. O rumo até então verificado, ao longo das negociações entre os países, e a repetição do Capítilo XI do Nafta, prejudica, imensamente, o Brasil. Desde a entrada do investimento e seu estabelecimento no país, nada existe com relação à busca da produtividade. Pelo contrário: o desinvestimento torna-se mais atrativo.

As discussões sobre investimentos no âmbito da Alca e os problemas já

verificáveis no Nafta são exemplos fiéis dos problemas inerentes a consolidação de uma política de reciprocidade, característica do terceiro regime de investimentos internacionais no Brasil.

4.2 - Contexto Bilateral

Conforme a história já descrita, a iniciativa dos países desenvolvidos em assinar Acordos Bilaterais capazes de regular (inclusive) investimentos iniciou-se com os Tratados de Amizade, Comércio e Navegação. Mas foi apenas em 1959, por iniciativa da Alemanha, foi assinado o primeiro acordo bilateral sobre investimento com o Paquistão.

Ao tratar de acordos bilaterais, deve-se questionar se a atual proliferação de Acordos bilaterais de tratamento e promoção de investimentos representa ou não um desafio à própria manutenção do multilateralismo: em que medida tal fato fortalece as bases da Nova Ordem Econômica Internacional ou prejudica definitivamente qualquer tentativa de acordo multilateral? Multilateralismo *versus* Regionalismo – contradição, enquanto desvio do comércio ou dialética, enquanto agregação de potencial econômico? O trabalho entende que a assinatura de Acordos bilaterais é parte necessária para o tratamento do tema IDE e serve aos interesses dos Estados. Dessa forma, verifica-se uma dialógica entre regionalismo e multilateralismo. Por outro lado, o excesso de Acordos prejudica este mesmo sistema e explica parte da ausência de interesse, pelos países em desenvolvimento, na assinatura de um Acordo Multilateral sobre o tema.

O crescimento atual do número de acordos bilaterais, de uma forma geral, encontra explicações na própria dinâmica do pós-segunda grande guerra, em razão da eclosão de novos Estados Nacionais, mas especialmente em face da ascensão do capitalismo financeiro, segundo o qual o investimento está diretamente relacionado ao crescimento. “Nos dois casos, a conclusão de convenções bilaterais de promoção e proteção de investimentos recíprocos tem, segundo as palavras de Patrick Juillard, um "valor demonstrativo" (1992, p.779), pois seria prova da nova determinação desses dois grupos de países no sentido de respeitar o modelo econômico liberal. A terceira das razões seria a substituição de acordos mais antigos de natureza unilateral e não recíproca, como

eram, por exemplo, alguns dos acordos franceses' por outros por instrumentos bilaterais, em conformidade com padrões mais recentes (JUILLARD, 1995, p.606)." (Zerbini, 2003, p. 128)

Também, uma possível explicação para a explosão do número de Acordos Bilaterais é justamente a dificuldade em se firmar acordos sobre regras de investimentos. Basta verificar os casos de conflitos de interesse destacados na Rodada de Doha da OMC, as negociações (infindáveis) durante a Conferência Ministerial de Cingapura, em 1996, o fracasso do MAI e o atual estágio do Mercosul.

Segundo Perrone-Moisés:

"Os tratados bilaterais de investimento (BITS) são instrumentos através dos quais dois países, geralmente um país desenvolvido e um país em desenvolvimento, procuram regular relações em matéria de investimentos, com a finalidade de aumentar seu fluxo. (Perrone Moisés, 1998, p. 31)

Em geral, o acordo bilateral sobre investimentos estipula regras específicas de proteção ao investimento, objetivando afastar o tratamento do tema pelas normas internas do país receptor. (Perrone Moisés, 1998, p. 31)

Zerbine entende que os acordos bilaterais contribuíram pouco para o incremente dos fluxos internacionais de investimento. Para a autora, o principal legado destas iniciativas foi a iniciativa protegê-los e promovê-los. (Zerbini, 2003)

"A verdade é que esses instrumentos foram determinantes para a fixação e homogeneização de princípios (da proteção e segurança completas, por exemplo) e conceitos (a indenização pronta, adequada e efetiva)." (Zerbini, 2003, p.141)

Realmente, na prática, verifica-se que estes acordos seguem as diretrizes do MIGA e utilizam o CIRDI como fórum de solução de controvérsias. Sendo assim, no que concerne a esse último aspecto exposto por Zerbini, trata-se do fenômeno da "padronização convencional", característica do Direito Econômico Internacional, conforme entendimento de Carreau e Juillard (1998).

Entretanto, este trabalho discorda de sua argumentação inicial. Tais acordos aumentam, potencialmente, a atratividade dos IDE, apesar de seu objeto contemplar investimentos de uma forma geral, na medida em que estabelecem parâmetros e restrições

na aplicação de leis nacionais desfavoráveis ao investidor. Trata-se, portanto, de um instrumento de índole política e comercial. Entretanto, os Acordos, por si só, não determinam o aumento do fluxo de IDE, na medida em que estão inseridos em um contexto macroeconômico.

Se, de um lado, os Acordos Bilaterais podem propiciar potencialmente um aumento dos IED ao estabelecerem regras mais transparentes e um ambiente mais seguro para as ETNs, de outro, eles reduzem a capacidade dos países em desenvolvimento de adotar políticas industriais que criem certas contrapartidas aos investidores estrangeiros, tais como o estabelecimento de metas de exportação ou a exigência de que seus produtos tenham algum conteúdo produzido por empresas nacionais.

Também, sustentando a dificuldade de efetiva cooperação para o desenvolvimento, Perrone-Moisés analisa:

"Finalmente, cabe indagar se esse tipo de Tratado vem favo-recendo a cooperação entre os países hospedeiros e países exportadores de capital no que se refere ao auxílio ao desenvolvimento. Quando um Tratado Bilateral é convencionado entre as partes, existe a idéia de que deve haver reciprocidade de interesses e vantagens para ambas as partes. Mas ocorre que frequentemente se objeta que esta reciprocidade seria apenas formal e que os direitos ali estabelecidos apenas beneficiam os países exportadores. Tudo indica que estes Tratados, concebidos como uma etapa na regulamentação desta cooperação, sejam influenciados doravante pelas tendências internacionais no sentido de diminuir ainda mais o poder dos importadores de capital, tornando cada vez mais difícil a cooperacão almejada."(1998, p.36)

Conforme relatório da Unctad, o grande desafio para países em desenvolvimento é "encontrar um equilíbrio entre a contribuição potencial desses acordos para o aumento dos fluxos de investimento e a preservação da capacidade de perseguir políticas orientadas para o desenvolvimento que lhes permitam tirar mais benefícios deles" (WIR, 1993, disponível em www.unctad.org)

Dentre os principais acordos bilaterais para a proposta de análise do tema, destaca-se o Acordo de Garantia de Investimentos, assinado com os Estados Unidos, em 6

de fevereiro de 1965 e ratificado pelo Decreto n.° 57.943/66[283]. Sua importância não diz respeito ao conteúdo propriamente dito, mas sim à caracterização da ruptura dos moldes da Política Externa Independente e da estratégia de alinhamento à potência norte-americana. Pode-se dizer que este Acordo é evidência da especificidade da política externa econômica desempenhada pelo Estado brasileiro ao longo do segundo regime de investimentos internacionais.

Sendo assim, este Acordo:

"Ficou na categoria de manifestação política entre as duas nações, levando-se em conta que não garante, de forma imediata, todos os investimentcs norte-americanos no Brasil e vice-versa, mas apenas e tão somente aqueles cuja implantação tenha sido objeto de acerto particular entre os dois governos, com a emissão de garantias específicas por eles emitidas (não se mencionam suas agências, o que permitiria entender-se o Eximbank ou a OPIC) 205. A necessidade dessa aprovação nos quadros desse acordo também é confirmada por Fernando de Mello Barreto, que afirma que "seu objetivo foi o de criar sistema de garantia de investimento para projetos ou atividade aprovados para esse fim"(1999, p. 47). Não há evidências de que houve, na realidade, a emissão de qualquer uma dessas garantias. Com exceção da submissão de possíveis controvérsias à arbitragem, seu conteúdo é totalmente diferente dos acordos de promoção e proteção dos investimentos atuais (ibidem)." (Zerbini, 2003, p.)

Diferentemente, já sob o manto das reformas liberalizantes da década de 90, em decorrência da chamada Iniciativa para as Américas, foi assinado acordo o Acordo do Jardim das Rosas, envolvendo de um lado, os Estados Unidos da América e, de outro, os países que hoje conformam o Mercosul.

Em seu peâmbulo, as partes "reconheceram" os resultados positivos trazidos pelos investimentos estrangeiros; o papel do GATT na geração de maiores volumes de investimentos; o desejo de reduzir suas barreiras e de liberalizar o regime de investimentos.

[283] Este acordo foi ratificado apesar das suas inconstitucionalidades.

Além de outros acordos celebrados pelo Brasil e apesar do balanço otimista feito pelo governo em 1994, na realidade, o país não apenas começou a negociar tais Acordos recentemente (diferentemente dos países desenvolvidos), como suspendeu a ratificação dos pendentes. Portanto, evidencia-se uma postura incompatível com a tendência do mercado e com a política externa dos demais países em desenvolvimento.

Retomando a problematização entre política externa e regulação do IDE, a relação existente entre política externa e regulação dos IDE em um Estado é patente: considerando que o tema investimentos faz parte da pauta do sistema multilateral do comércio, as medidas de política externa adotadas por um Estado implicam na criação de normas capazes de viabilizar o tratamento do investimento, em conformidade com os interesses nacionais demonstrados. Tratando-se de IDE, a criação de um quadro normativo específico é resultado ou conseqüência da política externa adotada pelo Estado Nacional.

Entretanto, esta relação referida acima não se faz exatamente clara no Brasil e, por isso, o problema surge: no caso específico dos IDE no Brasil durante o terceuiro regime de investimentos internacionais, este fato é proposital, ou seja, o Estado Brasileiro não tem interesse em veicular medidas de política externa à regulação do capital estrangeiro. Não se trata de descuido ou ausência de direcionamento, mas sim do interesse na negativa de se fixar um verdadeiro tratamento nacional ao IDE.

Sendo assim, novamente, qual seria o real motivo para a suspensão da ratificação dos Acordos Bilaterais assinados? Seria esta ação política do Estado compatível com as demais caracteríticas próprias deste terceiro regime de investimento, ou seja, a ausência do Estado com relação à política de investimentos internacionais, seja através da desordem normativa interna, seja através da dualidade da busca da inserção no sistema do comércio internacional – assinatura dos Acordos – com a lógica da reciprocidade – passividade com relação ao setor investimentos, através da não ratificação? Ou então: Seria esta ação política do Estado, assumida no final de 2002, justamente quando já se sabia da mudança presidencial, com a vitória da oposição, reflexo da mudança de diretriz e comportamento da nova política externa do governo Lula?

Não obstante o que já foi dito, a análise desta questão exigiria a compreensão do reflexo da mudança de governo e o impacto sobre a nova política externa.

4.3 - Contexto Multilateral

4.3.1 - TRIMS - Trade Related Investment Measures

Desde a Carta de Havana, de 1948, verificam-se algumas disposições sobre investimento internacional.[284] Conforme Thorstensen (2001), de um lado, orientava-se os países membros a celebrar acordos, bilaterais e multilaterais, para assegurar não só o tratamento justo e equitativo das empresas estrangeiras, do capital e da tecnologia por elas aportados, mas também o tratamento do investimento estrangeiro em geral. Por outro, assegurava-se que o investimento internacional não restringiria as políticas nacionais e negócios internos dos membros, sendo que, a estes últimos, sempre seria garantida a faculdade de determinar a área de atuação daquele.

No âmbito da OMC, o tema entrou em pauta na década de 80, por iniciativa norte-americana.

Em 1985, foi estabelecido um Comitê Preparatório de uma agenda para nova rodada de negociações e, na quarta reunião desse Comitê, realizada em março de 1986, o delegado americano propôs a inclusão de serviços e investimentos na nova rodada, recebendo o apoio do Japão, do Canadá, da Suécia e do representante da CEE. A idéia foi rejeitada pelo Brasil, pela Índia, pela Argentina, por Cuba, pela lugoslávia e pela Colômbia.[285]

Já no início, estava claro que o GATT "era inadequado para regular as novas realidades comerciais. Dentre elas, as mais importantes, as questões dos investimentos e dos serviços" (Perrone-Moisés, 1998 p. 39)

As divergências entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento eram evidentes: enquanto os primeiros queriam estabelecer regras que limitassem a capacidade de atuação dos governos, os países em desenvolvimento buscavam a manutenção de padrões mínimos de regulação e espaço para realizar políticas de incentivo ao seu desenvolvimento

284 Ver Rodada de Tóquio (1973 e 1979) - EUA pressionavam para que algumas medidas de exigência de desempenho fossem proibidas.
Ver Foreign Investment Review Act (FIRA Panel) entre Canadá e EUA.
285 Ver mudança de atitude – flexibilização da política externa brasileira – no início dos anos 90.

industrial.

Segundo Thorstensen:

"(...) a intenção inicial dos países desenvolvidos, especialmente dos EUA, era de propor negociações amplas sobre medidas que afetam o fluxo de investimentos, inclusive introduzindo os princípios de Nação Mais Favorecida e de tratamento nacional para a área de investimentos. A posição dos países em desenvolvimento era de que o tema investimentos estava fora do GATT, mas que, se fosse introduzido nas negociações, deveria também incluir temas como as práticas das multinacionais que afetam o comércio, como transferência de recursos via preços, práticas comerciais restritivas e transferência de tecnologia. Desde o lançamento da Rodada em 1986, os países em desenvolvimento exerceram grande pressão para restringir as negociações do tema investimento apenas aos efeitos considerados restritivos e distorcivos ao comércio" (Thorstensen, 2001, p. 102)

Os resultados das negociações da Rodada Uruguai, concluída em dezembro de 1993, foram formalmente adotados em Marraqueche em abril de 1994. Criou-se a OMC, que entrou em operação em 1995, composta por vários acordos e regras de comércio internacional.

Desde os encontros preparatórios para a Conferência de Cingapura em 1995 e 1996, não havia consenso sobre o tema do investimento.

Os Estados Unidos, nesse momento, defendiam a continuidade das negociações na OCDE, e se opunham à entrada da questão de investimento na OMC antes da conclusão do Acordo Multilateral de Investimento na OCDE.[286]

Após sua inclusão, em Cingapura, no contexto do chamado "novos temas", de um lado, o Acordo[287] sobre Investimentos acabou não tendo a abrangência pretendida pelos países desenvolvidos e, de outro, vedou a aplicação por parte dos membros da OMC de medidas de investimentos inconsistentes com os dispositivos do Artigo III (tratamento nacional) e do Artigo XI (restrições quantitativas) do GATT.

Verificou-se, portanto, uma efetiva mudança de foro do tratamento do tema, mesmo

[286] Verifica-se que não se trata de um completa resistência à inclusão do tema, mas sim da manutenção da prioridade da conclusão do MAI na OCDE.

[287] O TRIMS não é, exatamente, o que se poderia chamar de "Acordo". O tema investimentos, inclusive por encontrar-se ainda em discussão, qualifica a natureza do TRIMS enquanto um conjunto de regras que objetivam coibir as medidas potencialmente prejudiciais ao comércio.

que ainda se considere a participação da OCDE e da UNCTAD ao longo das discussões desenvolvidas pelo Grupo de trabalho sobre as relações entre comércio e investimento (Working Group on Trade and Investment, WGTI).

Em 1998, diante das dificuldades no processo de negociação do MAI da OCDE, o trabalho do grupo dinamizou-se, promovendo a defesa dos argumentos que justificariam a incorporação definitiva do tema na OMC.

A partir de 2002[288], a discussão concentrou-se em torno dos parágrafos 20 a 22 da Conferência de Doha, que definiu o escopo e as tarefas do grupo no sentido de estabelecer um eventual acordo sobre investimentos.[289]

O objetivo primordial do TRIMS é a eliminação das restrições ao comércio e a facilitação da entrada do capital estrangeiro, de acordo com a ótica liberal da OMC.[290]

Como o próprio preâmbulo reconhece, não são todas as medidas que podem causar efeitos potencialmente nocivos ao comércio.

"Tais medidas podem revestir-se da forma de leis, regulamentos ou procedimentos administrativos. Seu objeto pode ser, por exemplo, o condicionamento da admissão do investimento no país ao cumprimento de níveis de produção, de níveis de exportação ou de limites de importação (os critérios de desempenho já mencionados no § 106 e 145). Podem ainda estar por detrás tanto da obrigatoriedade de adquirir insumos e empregar mão de obra local como do dever de transferir tecnologias. Tais medidas, eventualmente, podem agraciar o investidor estrangeiro com a concessão de vantagens de

---

[288] Ver fracasso da Conferência de Seattle em 1999 em Celso Amorim, A OMC após Seattle. *Política Externa*, v. 08, março-maio 2000

289 Verificar acompanhamento das diretrizes para regulação do investimento estrangeiro elaboradas pelo Banco Mundial e pelo FMI em 1992, "World Bank Guidelines on the Treatment of Foreign Direct Investment"

As várias divergências entre os Estados se explicitariam na Conferência de Cancun, em 2003.

290 Preâmbulo do TRIMS: "Considering that Ministers agreed in the Punta del Este Declaration that "Following an examination of the operation of GATT Articles related to the trade restrictive and distorting effects of investment measures, negotiations should elaborate, as appropriate, further provisions that may be necessary to avoid such adverse effects on trade;

Desiring to promote the expansion and progressive liberalization of world trade and to facilitate investment across International frontiers so as to increase the economic growth of all trading partners, particularly developing country Members, while ensuring free competition;

Taking into account the particular trade, development and financial needs of developing country Members, particularly those of the least-developed country Members;

Recognizing that certain investment measures can cause trade-restrictive and distorting effects;

crédito ou fiscais. Na consecução de suas políticas industriais e de desenvolvimento, os países lançaram mão desses expedientes repetidas vezes.

(...)

170. Em primeiro lugar, por que razão haveria o jargão da OMC optado pela amplitude do termo medida, de conotação aparentemente pouco jurídica? Exatamente pelo fato do termo medida abranger não só as medidas destinadas a produzir efeitos de direito, portanto obrigatórias, como também as medidas facultativas, ou seja, aquelas convenientes a adaptar-se em caso de desejar-se obter certa vantagem (Carreau, Juillard, 1998, p. 176). Uma TRIM nem sempre será contra o investidor; pelo contrário, poderá favorecê-lo, sendo unicamente nociva ao livre fluxo do mercado (idem, p. 177)" (Zerbini, 2003, p. 106)

A questão não é nova: realmente, os governos dos países em desenvolvimento costumam se utilizar de medidas como parte da sua estratégia para estimular o desenvolvimento e controlar as práticas anticompetitivas e comerciais restritivas (RBP ou "restrictive business practices").

No caso brasileiro, pode-se citar o programa Befiex, utilizado nas décadas de 70 e 80 para induzir companhias nacionais e estrangeiras a exportar parte de sua produção relativa ao que importavam. Entretanto, em razão dos prejuízos causados às ETNs, os países desenvolvidos alegavam que estas medidas distorciam o comércio internacional e restringiam o fluxo de capital, razão pela qual deveriam ser tratadas como um problema geral do direito internacional.

Não constituindo um Código de Investimentos Estrangeiros, o TRIMS se insere, assim, dentro do escopo tradicional do GATT.

Para Troyano, "A questão das TRIMs não é nova, e data da época em que os governos dos diferentes países começaram a impor, com certa frequência, condições especiais para estimular os investidores estrangeiros a investirem de acordo com certas prioridades nacionais. Essas condições, que podem ter um efeito sobre o comércio, são chamadas de TRIMs. Por exemplo, pode-se utilizá-las para atrair, através da concessão de incentivos fiscais, e depois regulá-los, por exemplo, através da imposição de transferência tecnológica, investimentos diretos estrangeiros" (in Casella, 1998, p. 562)

O TRIMs não define medidas de investimentos relacionadas ao comércio. Fornece apenas no Anexo I uma lista exemplificativa de medidas prejudiciais ao

comércio e incompatíveis com a obrigação de conferir tratamento nacional e com a obrigação de eliminação geral das restrições quantitativas: (i) exigência de aquisição pelo investidor de produtos locais na produção (conteúdo local); (ii) limitação das importações a um porcentual das exportações; (iii) restrições ao acesso de divisas estrangeiras e a importações; e (iv) imposição de metas ou compromissos de exportação (desempenho exportador).[291]

Conforme Barbosa (1996), o aspecto mais negativo do acordo refere-se ao fato de (ele) simplesmente negligenciar as atividades prejudiciais das ETNs, que justificariam a adoção das TRIMS pelos países hospedeiros. Assim, não haveria como tratar o tema investimentos analisando-se tão somente as medidas adotadas pelo receptor do capital e olvidando-se das "RBPs" do investidor estrangeiro.

Assim, conforme expõe Troyano, uma das críticas pertinentes ao TRIMs é a sua incapacidade de regular o tema investimentos, considerando apenas os interesses dos países desenvolvidos, sem o correspondente resguardo das economias dos países em desenvolvimento. (in Casella, 1998).

Também, o TRIMs negligencia as atividades prejudiciais das empresas transnacionais. Assim:

"Muitas das cláusulas do GATT-OMC foram apresentadas como necessárias para assegurar o funcionamento eficiente de mercados competitivos. Mas o GATT-OMC não faz nada para limitar a habilidade das corporações transnacionais em usar seu poderio econômico para empurrar, por meios desleais, os concorrentes para fora do mercado; absorver os competidores por meio de fusões e aquisições; ou formar alianças estratégicas com concorrentes para partilhar tecnologias, instalações de produção e mercados." (Korten, 1996, p. 110)

O Brasil vem defendendo a necessidade de flexibilização dessas regras do Acordo TRIMs, apresentando proposta conjunta com a Índia, em 2002, perante a OMC. Objetiva-se: promover a indústria doméstica com alto valor agregado; estimular transferência de tecnologia; aumentar a capacidade de exportação; e promover pequenas e

291 Ver exceções no âmbito de aplicação: desequilíbrio na balança de pagamentos e necessidade de proteção às indústrias emergentes.

médias empresas e gerar empregos.

A tentativa de vinculação do investimento ao comércio, feita incessantemente pela maioria dos países desenvolvidos (e pela própria OMC), objetivando facilitar uma concordância sobre o tema sob a forma mais fácil – ausência de regulação – remete aos ensinamentos de Hirst e Thompson (2002) sobre as distinções entre os temas e as dificuldades geradas.

"Neste capítulo, argumentamos que o regime de regulação proposto pela recente Rodada Uruguai de negociações do GATT é antiquado porque enfatizou o comércio como a questão dominante. O GATT e a organização que o sucede, a Organização Mundial do Comércio (OMC), estão buscando promover o crescimento por meio de liberalização, um regime talvez apropriado ao comércio, mas totalmente incapaz de governar os fluxos e as consequências do investimento externo direto. Essas questões de regulação do comércio e do investimento externo direto são, de fato, bem distintas, e argumentaremos que a distribuição do investimento externo direto não-governada e desnorteada ameaça limitar o crescimento de toda a economia mundial e ainda fixa limites para o crescimento do nível da produção e do emprego nos países mais ricos, limitando a demanda efetiva nos mais pobres.

(...)

Enquanto o investimento externo direto e o comércio podem frequentemente funcionar como alternativas, os problemas de regulação subjacentes ao investimento externo direto são específicos, e os mecanismos de governabilidade e adequação a eles são novos e complexos." (Hirst, Thompson, 2002, p. 88-89)

Neste sentido, vale citar as palavras de Dani Rodrik: "As regras para a admissão na economia mundial não só refletem despreocupação com as prioridades do desenvolvimento como são alheias aos princípios econômicos mais sólidos. As regras da OMC sobre antidumping, subsídios e medidas compensatórias, agricultura, têxteis e propriedade intelectual não têm qualquer outra razão econômica a não ser os interesses de um conjunto limitado de grupos poderosos nos países industrializados. É difícil vislumbrar as vantagens dessas regras para os países em desenvolvimento". (apud Belluzzo, O ouro dos trouxas, Revista Carta Capital, n. 141, 28 de fevereiro de 2001, p. 30.)

A mudança do foro de discussões do tema investimento é um retrato das divergências entre os estados do Norte e do Sul, especialmente com relação à aplicabilidade das regras do comércio aos investimentos. Após o fracasso do MAI, a maioria dos Estados desenvolvidos (e da própria OMC) passou a "pregar" o multilateralismo enquanto meio de desenvolvimento. Além disso, a predominância, na OMC, da discussão de temas como agricultura e têxteis na pauta dos Estados do Sul garante, para os Estados do Norte a continuidade do tratamento dos investimentos no âmbito dos acordos bilaterais e regionais, satisfazendo parte de suas necessidades.

Com relação à política externa brasileira, apesar do Brasil afirmar a necessidade de flexibilização do TRIMs, suas propostas são pouco efetivas. A atitude do Brasil "peca" pela falta de objetividade, diferentemente do que ocorre com a Índia. As principais diferenças entre as manifestações oficiais entre esses países, coletadas até o ano de 2002, seriam: a) a Ìndia reitera que o foro adequado para tratar da questão investimentos é a UNCTAD; já o Brasil aceitou a inclusão dos "novos temas" no âmbito da OMC; b) a Índia é absolutamente contrária à negociação de um Acordo Multilateral de Investimentos; já o Brasil inclinava-se na direção do "equilíbrio de tratamento", ou seja, sua atuação era pouco objetiva; c) a Índia, ao tratar do tema investimentos, atribui atenção especial à modalidade do IDE, destacando que seus benefícios não são conclusivos e que suas especificidades exigem um tratamento diferenciado; o Brasil, seja através de parte de sua regulação interna, seja por meio dos Acordos bilaterais e regionais assinados, não distingue IDE de investimento de portfólio; d) a Índia mantém posicionamento contrário à celebração de acordos bilaterais de investimento, por entender que estes impossibilitam a capacidade do Estado em priorizar o IDE para certos setores da economia; o Brasil assinou uma série de Acordos Bilaterais; e) as manifestações oficiais da Índia são objetivas, especialmente com relação às regras do TRIMs; já o Brasil não tem proposta específica sobre conceitos como

controle empresarial, repatriamento e definição de investimento. Mais uma vez, o que se verifica é a tendência de se "copiar" as definições expostas pelo FMI e Banco Mundial.[292]

4.3.2 - Os Guidelines

4.3.2.1 – O Código de Conduta das Transnacionais e o Código de conduta para transferência de tecnologia

A partir da década de 60, a transferência de tecnologia, os IDE e as bases de atuação das ETNs começaram a ser mais discutidas sob o ponto de vista do relacionamento e da busca da cooperação internacional entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento. A princípio, eventual aprovação de códigos de conduta colaboraria para o incremento das relações multilaterais entre os Estados.

Verificar-se-á que os motivos que ensejaram a ausência de acordo sobre ambos os temas (conduta das ETNs e transferência de tecnologia) entre os países do Norte e do Sul, são de mesma natureza.

A Declaração da NOEI[293] tratou das ETNs ao dispor que as suas atividades deveriam ser objeto de regulamentação e supervisão, no interesse das economias nacionais.

Nas palavras de Barreto Filho, "(...) a insatisfação dos países desenvolvidos no âmbito da Nova Ordem Econômica Internacional iria marcar o debate sobre o projeto de Código de Conduta de Empresas Transnacionais, uma típica discussão Norte-Sul" (1999, p. 62)

Com relação ao Código de Conduta das Transnacionais, verifica-se que, desde 1977, um Grupo de Trabalho foi constituído sob os auspícios da Comissão de

---

292 Ver WT/WGTI/W/86, junho de 2000.

293 Dentre outros Estados, o representante dos Estados Unidos da América não apoiou a Resolução da ONU porque o texto não contrapôs, ao direito de nacionalizar, o dever de pagar indenização de acordo com o direito internacional.

Empresas Transnacionais da ONU, para formulá-lo. A minuta preliminar foi apresentada apenas em 1983. [294]

Concebido, do ponto de vista dos países em desenvolvimento, como esforço para coibir excessos das transnacionais, no curso das negociações, os países membros da OCDE lograram ampliar o escopo do Código para compreender também o tratamento das transnacionais pelos países receptores.

Dentre os principais pontos de atrito entre Norte e Sul, verificou-se a questão da solução de controvérsias, que estabelecia a sujeição das empresas transnacionais à jurisdição local, adotando portanto a Cláusula Calvo, bem como do desrespeito dos preceitos do direito internacional relativos do direito de nacionalização do Estado da empresa estrangeira sem que houvesse a adequada e justa indenização (não adoção da fórmula Hull).

Dois eram os objetivos principais do Código de Conduta. O primeiro era o estabelecimento de padrões de conduta e de regulação às EMNs em suas operações no exterior levando em consideração os interesses dos países anfitriões e conformando suas atividades aos objetivos nacionais de desenvolvimento local. O segundo objetivo consistia na tentativa, em menor escala, de se criar regras para proteger os interesses dos investidores, sobretudo nos quesitos tratamento nacional e transparência.

As negociações sobre este Código de Conduta foram finalizadas, sem qualquer resultado, em 1992. Associa-se a este fracasso a vinculação excessiva aos interesses dos países em desenvolvimento, especialmente nas disciplinas do tratamento nacional e transferência de tecnologia.

Como se pode verificar, apesar da importância da iniciativa dos países do Sul, contrariando interesses do Norte, este Código de Conduta continha disposições que poderiam vir a restringir significativamente a margem de atuação das empresas transnacionais e, consequentemente, o fluxo do IDE.

294 Não se confunde com Declaração sobre Investimento Internacionais e Empresas Multinacionais, cujo documento mais importante seria o seu Anexo I – as Diretrizes para EMNs.

Além do Código de Conduta das Transnacionais, existem outras várias tentativas semelhantes: a decisão n.° 24 sobre Regime Padrão de Tratamento ao capital estrangeiro e Propriedade Industrial do Pacto Andino (1971), o Código de Liberalização do Movimento de Capitais da OCDE (1961) e o Código de conduta para transferência de tecnologia da UNCTAD (1975).

Conforme visto, a UNCTAD foi bastante utilizada pelos Estados do Sul para reinvidicar seus interesse e tentar vincular regras do comércio internacional ao desenvolvimento. Com relação à área de investimento, dois foram os principais instrumentos que se tornaram bastante importantes: a) os Princípios e Regras para Controle de Práticas Restritivas de Negócio (RBPs) das EMNs; e, b) o Código Internacional de Conduta sobre Transferência de Tecnologia.

Para os países em desenvolvimento, as RBPs são resultados de vantagens comparativas das ETNs.295 A fim de compensar seus efeitos sobre o mercado, os países em desenvolvimento adotam algumas medidas regulatórias, tais como as exigências de desempenho. A preocupação com o impacto destas vantagens comparativas pelos Estados do Sul resultou no estabelecimento de normas voluntárias tanto para as EMNs quanto para os Estados anfitriões no que tange ao controle de RBPs adotadas por aquelas. Entretanto, esse acordo é meramente recomendatório e se choca com o TRIMs.

O Código de conduta para transferência de tecnologia da UNCTAD objetivava coibir as cláusulas contratuais abusivas. Tal código, porém, jamais chegou a ser aprovado, sendo apenas publicado, em 1979, uma minuta. Os objetivos desejados pelos países em desenvolvimento (Grupo dos 77) e os objetivos dos países desenvolvidos (Grupo B) eram inconciliáveis, como ser percebe abaixo:

"Para o Grupo dos 77, tecnologia é parte da herança humana universal e todos os países têm direito ao acesso a fim de melhorar os padrões de vidas de seus povos. Uma transferência adequada de tecnologia poderia tornar-se um instrumento efetivo para eliminação de desigualdades econômicas e para estabelecimentos de uma nova

[295] Isso não é sempre verdade. Os dois conceitos não se confundem, apesar de, na prática, algumas vezes, poder ocorrer a relação.

e mais justa ordem econômica mundial. Os países em desenvolvimento acreditam que um instrumento internacionalmente vinculante sob o ponto de vista legal é a única forma capaz de regular efetivamente a transferência de tecnologia. Para o Grupo B, o código de conduta, consistindo de diretrizes acordadas em caráter voluntário e legalmente não vinculante, seria o único caminho para facilitar ou encorajar o crescimento da capacitação cientifica e tecnológica de todos os países. Tais diretrizes deveriam conter princípios gerais e equânimes aplicáveis à transferência de tecnologia, incluindo governos" (Ver Pedro Roffe, Transfer of technology – UNCTAD's draft international code of conduct, Interntional Lawer, vol. 19, n. 2, 1985)

Um dos diversos objetos de discussão concernentes à efetividade do Código de conduta para a transferência de tecnologia é a aquisição de legitimidade para sua imposição perante as grandes corporações multinacionais a respeito das operações e condutas de transferência de tecnologia e desenvolvimento. Outra grande discussão foi sobre a conceituação de "empresa estrangeira".

O autor Howard V. Perlmutter (Howard Perlmutter, "The Tortuous Evolution of the Multinational Corporation" in Columbia Journal of World Business, 1969) apresenta os diversos estágios de desenvolvimento da efetividade de um condigo de conduta para transferência de tecnologia: O primeiro estágio foi chamado de "laissez-faire" e, como o próprio nome diz, é marcado pela liberdade de mercado e de operações, sem controle sobre as desvantagens para os países em desenvolvimento, receptores de tecnologia. Nesta fase também não há preocupação com a legitimidade dos próprios países desenvolvidos, acarretando a sobreposição de forças destes. Por sua vez, esta situação provocaria um ciclo de dependência dos países em desenvolvimento, sem qualquer chance de absorver conhecimento tecnológico e, efetivamente, desenvolver. Neste caso, priorizarão apenas os investimentos diretos.

O segundo estágio foi denominado "The restrictive Era" e seria marcado pelo aumento no interesse sobre os impactos de atuação das grandes multinacionais, controles específicos de algumas áreas de mercado e início de controle também nos países em desenvolvimento, através da identificação das operações prejudiciais aos seus interesses.

O último estágio foi chamado de "Multilateral/Regulatory" e seria marcado pela

conquista de um comércio efetivamente multilateral, com o aumento dos acordos internacionais e com o equilíbrio de forças e interesses de mercado. Estaria também baseado em legislação harmonizada, marcada pela efetividade das condutas estabelecidas.

Entretanto, a discussão sobre a legitimidade de um código de condutas exige a solução de vários pontos ainda controvertidos entre países em via de desenvolvimento e ETNs. Podemos citar como problemas comuns aos acordos:

1 – Preço da tecnologia:

Multinacionais: Alegam que não podem fornecer tecnologia sem cobrança em razão do alto custo de seu desenvolvimento.

Países em desevolvimento (PDV): Alegam que algumas tecnologias devem ser gratuitas após o período de monopólio legal em razão da amortização dos custos já feita.

2 – Desenvolvimento local de tecnologia:

Multinacionais: Alegam que a infraestrutura local não é capaz de receber os investimentos em pesquisa e desenvolvimento e que também não é capaz de apresentar os resultados financeiros esperados.

PDV: Alegam que as multinacionais, na medida em que não investem localmente em Pesquisa e desenvolvimento, acabam colaborando com a dependência tecnológica do país.

3 – Jurisdição local para solução de conflitos:

Multinacionais: Prezam a necessidade de uma Corte internacional, baseada em direito neutro.

PDV: Alegam a competência das Cortes locais e aplicação da jurisdição do Estado.

4 – Propriedade da tecnologia:

Multinacionais: Alegam a necessidade do controle e da propriedade irrestrita sobre a tecnologia desenvolvida. Preferem que a cooperação se dê apenas com a transferência simples de tecnologia, sem qualquer direito sobre inovações.

PDV: Alegam a necessidade de adaptarem seu próprio mercado para absorver de desenvolver a tecnologia, sendo titulares das inovações. Prezam a necessidade de cooperação através de empresas subsidiárias com autonomia de desenvolvimento.

5 – Grant-back provisions:

Multinacionais: As inovações tecnológicas pertencem ao licenciador da tecnologia e os licenciados devem retornar a inovação ao seu dono

PDV: São contra este tipo de provisão e entendem que as inovações pertencem ao licenciado.

6 – Acordos de assistência Técnica:

Multinacionais: Alegam que para garantir a melhor performance, os contratos de assistência técnica são mais adequados.

PDV: Alegam que a imposição permanente de assistência técnica implica na diluição de valores abusivos, já pagos pela licença e na dependência tecnológica.

Verifica-se, portanto, que todas as controvérsias passam necessariamente pela necessidade de absorção do conhecimento tecnológico pelos países em desenvolvimento, a fim de garantir autonomia de exploração dos frutos, ou seja, das inovações desenvolvidas, *versus* a necessidade de manutenção da dependência financeira e tecnológica perante os países desenvolvidos, sem permitir nova concorrência no mercado. Tal cenário evidencia a concentração do mercado de tecnologia internacional e sobrepõe-se a qualquer iniciativa de cooperação.

Enquanto tais problemas não forem solucionados é desaconselhável a aprovação de qualquer código de conduta.

A análise destes guidelines, da forma como aqui foi proposto, demonstra que não se trata de discutir a questão apenas sob o aspecto limitante da política externa de reciprocidade, mas sim dos vários pontos de atrito e das discussões próprias da regulação do tema. Sendo assim, Hist e Thompson (2002) continuam com a razão: as especificidades do tema devem ser respeitadas.

4.3.2.2 - MIGA - Multilateral Investment Guaranty Agency

A partir de iniciativa francesa, e sob o manto do Banco Mundial, surgiu a idéia de elaboração de uma consolidação dos princípios aplicáveis ao investimento estrangeiro.

A preparação das Diretivas observou diversas práticas e documentos: i)

Relatório sobre o quadro legal para o tratamento do investimento estrangeiro; ii) Tratamento do investimento estrangeiro nos acordos bilaterais; iii) Enfoque multilateral do tratamento do investimento estrangeiro; iv) Princípios que governam o investimento estrangeiro, como refletidos nos códigos de investimento nacionais; v) Princípios gerais regulando o investimento estrangeiro como articulado nas decisões arbitrais recentes e nas obras dos publicistas. O cuidado na preparação do documento foi essencial para resultar em seu sucesso na aprovação pelos países e na efetiva utilização deste documento como um guideline.

Em 1992, através do Decreto n.° 698, o Brasil ratificou a Convenção que estabeleceu a MIGA.

"A MIGA tem várias características flexíveis que refletem as atuais necessidades dos países investidores, hospedeiros, e dos investidores estrangeiros. Entre outras, poderiam resumir-se nessa forma:

Em primeiro lugar, ela é uma instituição cooperativa controlada pelos países desenvolvidos e em desenvolvimento concomitantemente, considerando-se amplamente os interesses dos investidores.

Em segundo lugar, como aconteceu no caso do CIRDI, a MIGA foi patrocinada pelo Banco Mundial, conseqüentemente, tendo a garantia deste banco. Este fato deveria dar maior credibilidade ao investidor estrangeiro, pois os investimentos elegíveis cobertos pela MIGA, vão ter garantia máxima contra, por exemplo, nacionalização pelo órgão internacional.

Em terceiro lugar, o objetivo prioritário da MIGA é mais a prevenção da perda do que a recuperação da perda, ou seja, o melhoramento das condições do investimento estrangeiro através de garantias do órgão internacional poderia restringir, por um lado, as atividades de caráter abusivas por parte do país hospedeiro e, por outro, poderia ampliar o investimento estrangeiro nas regiões menos desenvolvidas. Isso é claro, pois a razão direta de se estabelecer este esquema internacional foi motivada pelo fato de que, desde o início da década de 80, o influxo do investimento estrangeiro no Terceiro Mundo caiu abruptamente. Os países em desenvolvimento, também, precisavam ter algum

sistema internacional para introduzir o investimento estrangeiro que é imprescindível ao desenvolvimento econômico. Portanto, a MIGA é bastante importante tanto como um organismo de promoção do investimento estrangeiro quanto como um organismo de proteção do investimento estrangeiro.

Em quarto lugar, o mérito da MIGA mostra-se na sua flexibilidade. Quando os países investidores e hospedeiros são membros contratantes da MIGA, o investidor estrangeiro pode ter garantia múltipla. Aliás, a MIGA não definiu claramente o conceito de investimento para ampliar a área aplicável com flexibilidade, dependendo da condição local do investimento.

Em quinto lugar, a Convecção reflete o princípio de soberania permanente que é visto no preâmbulo da Convenção. Isso é vislumbrado na cuidadosa disposição que respeita a soberania dos países hospedeiros/ Neste contexto, cabe salientar o caráter complementar da MIGA, ou seja, os artigos 19 a 21 impõem à MIGA o dever de complementar as operações de programas nacionais de garantia de investimento dos países membros, das agências regionais de garantia de investimento e dos seguradores privados de risco político.

Em sexto lugar, a MIGA mantém Independência e autofinaneiamento de sua operação. Para Isso, a MIGA possui personalidade jurídica plena e tem capacidade para contratar, adquirir e dispor de propriedade tanto móvel quanto Imóvel, e para instituir seu próprio procedimento legal." (Hee Moon Jo, p.)

A adoção de diretrizes, recomendações e critérios flexíveis capazes de garantir equidade entre as partes justificam o seu sucesso e aceitabilidade. O MIGA, hoje, é referência para a elaboração de acordos bilaterais de investimentos.

4.3.2.3 - MAI - Multilateral Agreement on Investments

Desde 1995, perseguindo o sucesso das diretrizes do Banco Mundial, passou-se a discutir um acordo multilateral na OCDE relativo à regulação do investimento estrangeiro. Objetiva-se a estruturação de um verdadeiro tratado internacional, aplicável e vinculante

inclusive aos países não-membros da OCDE. Não se trataria, apenas, de um guideline. Entretanto, considerando a teoria monista do ordenamento jurídico, tal como já exposta, esse objetivo não seria verificável no Brasil, mero observador da OCDE.

Buscava-se a liberalização do fluxo de capital estrangeiro, a proteção dos investimentos e a definição de procedimentos de resolução de conflitos entre países e investidores estrangeiros. Para tanto, adota os princípios gerais da transparência, do tratamento nacional e da não-discriminação.

Mais especificamente, o MAI exige ainda o comprometimento com a permissão da livre transferência de recursos (repatriação e remessas de lucros), com a limitação e posterior extinção de critérios de desempenho (índices de nacionalização, metas de exportação, etc.), bem como com a não realização da expropriação - que somente pode ocorrer por razões de interesse público e mediante o pagamento da devida indenização, pronta, adequada e efetiva, nos termos da fórmula Hull.

Várias da discussões que caracterizam a proposta do Acordo da Alca aqui se repetiram.

Diferentemente da flexibilidade própria do MIGA, o excesso na tentativa de liberalizar o fluxo de investimentos e a abertura irrestrita dos mercados acabou por prejudicar eventual acordo e interesse dos países.

As negociações foram interrompidas, por iniciativa da França, em 1998.

A falta de interesse demonstrada pelos países em desenvolvimento na tentativa de negociação de um novo MAI pode ser explicada através da necessidade de garantia destes países na elaboração, livre, de sua política industrial. Um acordo Multilateral pode cercear esta liberdade, entendida como uma política governamental definida pelo Poder Executivo. No caso do Brasil, o artigo 174 da Constituição Federal trata de "o poder-dever de regulamentação econômica".

A Índia manifestou preocupação semelhante em relação aos países em desenvolvimento:

"(they) should not be coerced or compelled to take decisions on a multilateral investment

agreement in the WTO unless they are fully convinced it is in their interests".

(…)

They should not foreclose for development countries such development options that the developed countries themselves had utilized at earlier stages of their development". (Discurso pronunciado na Conferência Internacional sobre Comércio, Investimento e Desenvolvimento, organizado pela Índia e UNCTAD e realizado de 18 a 20 de maio de 2003)

Conclusão

Durante o primeiro regime de investimentos, verificou-se a presença de dois atores fundamentais para o desenvolvimento nacional: em primeiro lugar, o papel exercido pela Grã-Bretanha; posteriormente, a ascensão dos EUA e sua consolidação na posição de principal investidor na economia brasileira.

Em ambas as situações, o Brasil recebia capital estrangeiro sob a forma de empréstimos e finaciamentos, seja para a manutenção das bases do modelo de desenvolvimento agro-exportador – especialmente para garantir o pagamento do serviço da dívida externa, para obras de infra-estrutura e financiamento das safras do café – seja para a manutenção do modelo susbtitutivo de importações – através das linhas de crédito norte-americanas, especialmente para a indústria, os bens de capital e o setor energético.

Desde o posicionamento brasileiro contra a Doutrina Drago, em 1907, até a política externa do "desenvolvimentismo-associado" de JK, adotada até 1958, o Brasil sempre procurou estar ao lado da potência hegemônica.

Continuadamente, a política exterior brasileira intensificou o processo de abertura comercial, assumindo o compromisso de cooperação e solidariedade com os EUA.

Apesar da singularidade do governo de Vargas, durante o Estado Novo, os demais governos buscavam assegurar o desenvolvimento nacional através da defesa do tratamento privilegiado ao capital estrangeiro e das expectativas de apoio econômico do governo norte-americano. O Brasil assim presenciou a "diplomacia do liberalismo econômico" de Dutra e a Missão Abbink, a busca do fortalecimento da Comissão Mista Brasil-EUA por Vargas, o retorno das diretrizes da política externa de Dutra por Café Filho e o "desenvolvimentismo-associado" de JK, até 1958.

Até esse momento, a política externa nacional revelou-se, portanto, com um baixo grau de autonomia, aproximando-se dos interesses norte-americanos, sem a contrapartida do efetivo ingresso (desejadoe prometido) de capital estrangeiro.

Portanto, ao adequar às bases do modelo de desenvolvimento vigente, a política externa nacional almejava um resulatado: garantir a entrada de capital estrangeiro, para aquecer o crescimento econômico do país, através da defesa do seu tratamento preferencial

no âmbito do comércio internacional.

Ao longo deste primeiro regime, pode-se dizer a política externa nacional privilegiou a busca pelo desenvolvimento e não pela autonomia propriamente dita. Não obstante, houve alguns momento da história política brasileira, especialmente ao longo do Estado Novo, em que o nacionalismo delineava o chamado "interesse nacional", buscando a autonomia.

Além disso, a política externa deste primeiro regime de investimentos internacionais associava também a entrada de capital estrangeiro com a segurança nacional e não apenas com o desenvolvimento e crescimento econômico. Tal característica se faz presente em razão da própria estrutura do sistema internacional, seja durante o período das duas grandes guerras mundiais, seja durante a bipolaridade Leste/Oeste da Guerra Fria.

O comércio de bens ainda ocupava o centro das atenções dos Estados; o fluxo de IDE, comparativamente aos demais regimes, era muito baixo. Também, em razão da consolidação do sistema de Bretton Woods e da reorganização das finanças globais, o Brasil precisou adequar sua política de susbtituição de importações, e a concentração do fluxo do IDE era observada, em sua quase totalidade, entre os próprios países desenvolvidos.

Já com relação ao segundo regime de investimentos internacionais no Brasil, este quadro se alterou substancialmente.

Entretanto, diferentemente da escolha do período da história econômica nacional para caracterizar o início do segundo regime de investimentos, feita no capítulo segundo deste trabalho, não mais se pode afirmar que o golpe militar e as mudanças implementadas através do PAEG foram os faotores que consolidaram a "mudança". Neste momento, tratando-se de política externa, a mudança das diretrizes correspondentes a este segundo regime foi bastante gradual, verificada a partir do final da década de 50.

Sendo assim, com relação à política externa econômica, o Brasil já indicava a busca pela autonomia (e não apenas desenvolvimento) e o delineamento dos seu "interesse nacional" desde a compreensão dos conflitos Norte/Sul, entre países desenvolvidos e países subdesenvolvidos.

Além disso, o término da reconstrução do pós-guerra marcou uma reorganização

do sistema internacional, com o crescimento da participação das economias japonesa e européia em detrimento da economia norte-americana.

A partir do final da década de 50, foram vários os motivos e acontecimentos que ensejaram uma guinada nas diretrizes da política externa brasileira[296]: fim do milagre desenvolvimentista de JK; os antagonismos sócio-políticos latino-americanos; a emergência do socialismo no sistema internacional; a Revolução Cubana; a recessão norte-americana em 57/58; derrocada do sistema de Bretton Woods; desconfiança em relação ao dólar; o incremento dos processos de descolonização; a reorganização dos Estados desenvolvidos no contexto hegemônico internacional; a criação da Comunidade Econômica Européia; o lançamento da Operação Pan-americana; a influência das idéias da CEPAL; a criação da ALALC; o Movimento dos Países não-alinhados; aprovação da Resolução n° 1803/62 da ONU, criação do CIRD, UNCTAD, ONUDI e PNUD; formação do G-77; entre outros.

Todos esses motivos e acontecimentos resultaram em três movimentos: a diversificação das relações econômicas, através da busca de novos mercados, a concepção universalista da política externa nacional e a busca da autonomia através do delineamento do "interesse nacional".

A estratégia brasileira para o alcance do desenvolvimento e da autonomia não mais se limitava exclusivamente às relações Brasil-Estados Unidos.

Sendo assim, a consolidação desta nova percepção política e econômica perfazia as bases do surgimento da Política Externa Independente – PEI, de Jânio Quadros.

A política externa adotada durante o regime militar observava a busca da satisfação do "interesse nacional". Para tanto, o Estado se fazia permanentemente presente. Tal interesse coincidia com autonomia, crescimento econômico e segurança.

Com relação à política econômica, a satisfação dos objetivos do PAEG dependia da posição adotada pelo Brasil no contexto do sistema internacional, especialmente com os EUA. Do ponto de vista do capital estrangeiro, o PAEG expressava a importância da entrada de capitais externos como forma de acelerar o processo de desenvolvimento econômico do país. Assim, a atração de IDE exigia da política externa nacional um alinhamento com a potência norte-americana e um discurso eminentemente anticomunista.

[296] Não foi observada nenhuma ordem cronológica ou de importância nesse momento.

Assegurando este espírito da nova política, além da própria alteração do Estatuto do capital estrangeiro pela lei n.° 4.390/64, em 6 de fevereiro de 1965, foi estabelecido o "Acordo sobre Garantia de Investimentos entre Brasil e Estados Unidos da América.

Já com relação à política externa propriamente dita, para Cervo e Bueno (2002), a partir de Castelo Branco, houve uma alteração das linhas da política externa brasileira, "desmantelando-se os princípios que regiam a PEI" (Cervo e Bueno, 2002, p. 368). Entretanto, a "correção de rumos" que retomou a bipolaridade com os EUA, não se deu se forma absoluta: o caráter da política universalista permaneceu.

Neste período, as principais medidas de política externa adotadas pelo Brasil vinham de encontro com os interesses norte-americanos. Não obstante, cada governo militar qualificou a política externa nacional através de estratégias distintas, conferindo mais ou menos prioridade ao alinhamento com os EUA. Estas oscilações ocorreram em razão das mudanças na arquitetura do sitema internacional, sempre objetivando adequar a satisfação do interesse nacional às condições da época.

A partir de 1967, o governo de Costa e Silva, através da chamada "Diplomacia da prosperidade", caracterizou-se pela estabilidade nos processos de tomada de decisão. Agora, a autonomia do Estado brasileiro considerava a relação econômica entre os Estados, mas sem olvidar da questão da responsabilidade nacional decorrente da inserção do Brasil no contexto das principais discussões multilaterais.

Na sequência, a partir do governo Médici, priorizou-se as relações bilaterais com outros Estados, a fim de garantir o desenvolvimento nacional, através da "diplomacia do interesse nacional".

A maximização do desenvolvimento nacional envolvia a manutenção da política de incentivos ao capital estrangeiro.

Aproveitando-se do aumento da liquidez internacional, a participação ativa do Estado na economia garantiu um aumento do crescimento econômico, além do incremento dos fluxos de capital estrangeiro. O chamado "milagre brasileiro", caracterizado neste período – 1967 a 1973 – encerra-se com a crise internacional do petróleo.

A primeira grande crise do petróleo atingiu as economias dos países europeus e do Japão. Em que pese a inicial vantagem comparativa dos EUA, o mercado dos petro-

dólares impulsionou um processo de descontrole sobre os capitais, ocasionando uma desregulamentação financeira internacional. A estratégia norte-americana de elevação das taxas de juros para atrair o fluxo de investimento em dólar estabeleceu uma situação de recessão mundial, repercutindo sobre as dívida externa dos países subdesenvolvidos.

No Brasil, verificava-se o crescimento da dívida externa nacional ao lado da continuidade da política econômica através do II PND.

Diante deste quadro, o governo Geisel, a partir de 1974, através do "pragmatismo responsável", observava as constantes mudanças no cenário internacional para conferir uma maior flexibilidade à política externa, objetivando sustentar a autonomia dessa política, em que pese a diminuição do "alinhamento" com os Estados Unidos. O Brasil aproximou-se ainda mais de Estados africanos e asiáticos e buscou novas fontes de financiamentos no mercado japonês e alemão.

Em 1979 ocorre a segunda crise do petróleo. Figueiredo assume o país mergulhado na "crise da dívida externa" dos anos 80. João Batista Figuieredo não inovou com relação à política externa. As características desenvolvimentista, universalista e de independência permaneceram.

Entretanto, a política econômica interna adotada não contribuiu para reduzir o grau de instabilidade e vulnerabilidade da economia brasileira.

A década de 80 não pode ser vista apenas como a década da crise da dívida externa, mas sim como a reorganização do sistema internacional. A questão do direito ao desenvolvimento e à superação das dependências históricas permearam as grandes discussões nos foros multilaterais. O esmaecimento da controvérsia Leste-Oeste, os processos de integração e as relações Sul-Sul registram parte dos anseios desta época. Dentre outros motivos, o descontrole sobre os capitais internacionais, o défict comercial norte-americano e o advento da insolvência mexicana em 1982, afastou, definitivamente, novos investimentos.

Do ponto de vista nacional, a presença de um quadro de instabilidade macroeconômica, - a crise da dívida externa e a erosão fiscal-financeira do Estado - e de um ambiente regulatório adverso à entrada de capitais privados na oferta de serviços de infraestrutura levaram os investimentos à estagnação.

A estratégia adotada pelos páises do Terceiro Mundo, inclusive o Brasil, foi a abertura comercial e a implementação de reformas liberalizantes.

Diante do exposto, apesar das oscilações ocorridas nas estratégias de cada governo ao longo deste segundo regime de investimentos internacionais, o objetivo perseguido pela política externa foi o mesmo: fazer do Brasil uma grande potência mundial.

Para tanto, este período ficou caracterizado pela formulação de uma política que almejava concretizar o "interesse nacional", especialmente através da busca da autonomia e do desenvolvimento econômico.

Com relação ao capital estrangeiro, a reorganização do significado de interesse nacional, acompanhou a reorientação do novo modelo de desenvolvimento nacional, a saber, o capitalismo financeiro. Este "interesse nacional" estabelecia a vinculação entre a necessidade de atração do investimento estrangeiro como forma de garantir a autonomia e o desenvolvimento econômico.

Diferentemente do primeiro regime, agora os investimentos internacionais não estavam mais a serviço do comércio, mas sim assumiam uma certa autonomia e tornavam-se indispensáveis para a dinâmica de atuação das multinacionais. O capital estrangeiro passou a receber regulação específica; a regulação existente sobre IDE não se baseava tão somente em limitações setoriais, passando a ser objeto de controle pelo Estado, especialmente através de mecanismos de natureza cambial, tributário e institucional e da própria política externa adotada.

A lógica deste período foi praticamente a mesma: adequar a política interna à conjuntura externa. Para isso, o Estado se fazia constantemente presente, interferindo em todos os setores da política e da economia. A economia determinava a política externa, mas tinha no Estado o articulador do processo produtivo.

Entretanto, a excessiva vinculação das diretrizes da política econômica interna com as medidas de política externa repercutiu em um equívico sobre a função do Estado no processo produtivo e na satisfação do desenvolvimento social.

Com relação ao alinhamento do Brasil com os EUA, a estratégia da política externa nacional observava, novamente, a conjuntura internacional: enquanto havia um denso conflito Leste-Oeste, a aliança era valorizada. Com o decorrer do

esvaziamento deste conflito, o Estado brasileiro procurava novos acordos bilaterais e multilaterais.

No final dos anos 80, verifica-se duas situações distintas: enquanto a economia mundial estava em pleno crescimento, caracterizada pelos efeitos da globalização, os países da América Latina ainda encontravam-se estagnados.

Também, a partir do encerramento do conflito ideológico Leste/Oeste, com a queda do muro de Berlim em 1989, houve uma completa alteração do funcionamento do sistema internacional.

O processo de expansão dos fluxos dos IDE observava o comprometimento com a ideologia do Consenso de Washington, segundo a qual a eficiência estava diretamente relacionada com a diminuição da interferência do Estado na economia.

A consolidação do novo modelo de desenvolvimento nacional, o capitalismo financeiro, bem como as reformas liberalizantes adotadas, principalmente, a partir do governo Collor guinaram, por completo, o regime de investimentos internacionais no Brasil.

Os governos dos países em desenvolvimento passaram a ter sua liberdade de ação reduzida, uma vez que as demandas e expectativas dos investidores estrangeiros e dos organismos multilaterais passaram a ter uma influência decisiva na escolha das políticas a serem adotadas internamente.

Este terceiro regime de investimentos internacional no Brasil caracteriza-se, também, pela vinculação entre política comercial e política financeira, especialmente ao longo das rodadas de negociação do GATT.

A mudança verificada na política externa nacional relacionada com o regime de investimentos dos anos 90 foi impulsionada por fatores exógenos e endógenos, citados anteriormente.

Para este trabalho, a vinculação do fator endógeno – ascensão do modelo de desenvolvimento do capitalismo financeiro – sobre a política externa nacional é de suma relevância. Sendo assim, utilizando-se dos estudos de Marcelo de Paiva Abreu, pode-se afirmar que as mudanças na política comercial do país se refletiam na política internacional

(e na política externa).

Os estudos de Abreu também facilitam a compreensão da mudança de postura do Brasil entre o regime da década de 60 e o regime da década de 90. A inicial obstrução à inclusão dos novos temas baseava-se na política de alinhamento à coalisão dos países subdesenvolvidos, em busca de um tratamento diferenciado, desde a década de 60, no âmbito da UNCTAD, até a formação do G-10 em 1982. A partir da década de 80, a precaridade da situação financeira nacional e o crescente aumento de sua vulnerabilidade externa explicam, em parte, os conflitos de interesses entre os países subdesenvolvidos e a necessidade de recuo do Brasil em face das retaliações e pressões norte-americanas. Sendo assim, desde o final da década de 80, verificou-se a fragilização do posicionamento do Brasil no contexto do sistema internacional, que passou a adotar uma lógica de reciprocidade e, ao mesmo tempo, passividade com relação a determinados temas da agenda, dentre eles, o investimento.

A motivação para a adoção da política de reciprocidade reside tanto na redução da capacidade de negociação do país, em razão dos fatores endógenos e exógenos, quanto na própria ideologia do capitalismo financeiro, ou seja, a adoção de reformas liberalizantes enquanto representação da inserção internacional e garantia do desenvolvimento.

Para o autor, "as condicionalidades do acordo na área financeira começaram a alterar as políticas da área comercial". Essas condicionalidades envolviam a continuidade da concessão de empréstimos. Sendo assim, a política da reciprocidade se manifestava sob a forma de negociações cruzadas entre as ações americanas no GATT e a atuação do FMI e Banco Mundial, em que os credores internacionais condicionavam seus empréstimos e investimentos ao Brasil em troca de mudanças na política econômica brasileira. Tais mudanças se refletiam nas reformas liberalizantes tratadas ao longo do segundo capítulo deste trabalho. Essas reformas, além de servirem aos auspícios dos EUA, significam o efetivo afastamento do Estado da política comercial brasileira.

De forma bastante simplificada, pode-se dizer que Collor consolidou esta mudança de rumos e FHC a aprofundou.

Sendo assim, a política externa própria do terceiro regime de investimentos internacionais no Brasil reveste-se de vários elementos novos: Em primeiro lugar, esta

redução da capacidade negociadora do Brasil reflete um esvaziamento do interesse nacional. Além disso, a política externa econômica não mais se pauta nos elementos autonomia e desenvolvimento, mas sim desenvolvimento enquanto função da inserção internacional.

Através da intensificação das reformas liberalizantes, o Estado afastou-se, continuadamente, do direcionamento da política econômica. As diretrizes da política externa refletiram este novo papel: a busca pela convergência de valores universais e a busca pelo multilateralismo. Esta "convergência" afastou a luta pelo direito ao desenvolvimento e a consciência das diferenças entre os Estados, em prol de inserção internacional a todo e qualquer custo.

Diferentemente do que ocorreu no regime de investimentos anterior, ao invés de haver um equilíbrio entre a tendência universalista e a busca dos interesses nacionais, a autonomia da política externa passa a se confundir com um lógica de reciprocidade necessária.

A palavra de ordem passou a ser multilateralismo. Porém, o que isso representa? A que custo? O setor dos investimentos, no âmbito do comércio internacional, foi objeto de verdadeira cessão de direitos pelo governo. A política de reciprocidade "pecou" pelo exagero.

A análise das iniciativas brasileiras nos campos bilateral, multilateral e regional reflete esta mudança.

No âmbito regional, verifica-se uma tendência: diferentemente das preocupações originais com o desenvolvimento dos países subdesenvolvidos quando da formação do Pacto Andino, durante o segundo regime de investimentos, o Mercosul segue, em seus principais dispositivos, a tendência de se adequar às previsões típicas do comércio internacional, desenvolvidas pelos países desenvolvidos. A distorção ocorre: sua finalidade não é o fortalecimento regional, mas sim o aumento da atratividade do capital estrangeiro.

Também, com relação a Alca, apesar das vantagens potenciais que um acordo deste porte pode proprorcionar, as discussões em torno do tema investimentos distorcem essa potencialidade. Nada existe com relação à busca da produtividade do investimento. Pelo contrário: o desinvestimento torna-se mais atrativo.

Já no contexto bilateral, se, de um lado, os Acordos Bilaterais podem propiciar, potencialmente, um aumento dos IED, de outro, eles reduzem a capacidade dos países em desenvolvimento de adotar políticas industriais próprias.

No contexto multilateral, fica evidente a forma e o teor dos conflitos entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento receptores de investimentos estrangeiros. Fica evidente também a passividade do governo brasileiro com relação à regulação internacional do tema.

Portanto, o que se verifica, ao final desta última avaliação, é que o Estado Brasileiro não tem interesse em veicular medidas de política externa à regulação do capital estrangeiro. Não se trata de descuido ou ausência de direcionamento, mas sim do interesse na negativa de se fixar um verdadeiro tratamento nacional ao IDE.

ESCLARECIMENTOS FINAIS

Objetiva-se, a partir destes esclarecimentos finais, concluir o raciocínio proposto na introdução do trabalho, especialmente com relação às diferenças encontradas entre o segundo e o terceiro regimes de investimentos internacionais no Brasil. Para tanto, retomam-se dois aspectos essenciais para a perspectiva do tratamento deste tema: qual seria o papel exercido pela política externa brasileira sobre as mudanças dos regimes jurídicos de tratamento do investimento direto estrangeiro no Brasil? Que espécies de medidas de tomada de decisão são capazes de resultar no potencial produtivo do IDE?

Sabe-se que, apesar da busca de capital estrangeiro ter sido uma constante na história da economia brasileira, o Estado reagiu, diferentemente, aos diferentes fatores endógenos e exógenos qualificados ao longo do tempo. Sendo assim, mais uma vez se afirma: a capacidade de resposta do Estado a uma mesma situação varia no tempo e no espaço e qualifica regimes distintos de tratamento do IDE.

A potencialidade produtiva do IDE refere-se aos mais diversos efeitos positivos gerados a partir da entrada de IDE, inclusive através da absorção da tecnologia transferida, capaz de estimular o crescimento econômico e social do país (Castro, 1997). Entretanto, o grau de geração de externalidades positivas, por parte da admissão de IDE, parece depender de algumas pré-condições encontradas nas economias recptoras. Estabelece-se, assim, uma complementaridade entre o IDE e o investimento doméstico, ou seja: em economias nas quais há nível de escolaridade elevada (Lipsey, 2000), nas quais a distância tecnológica entre exportadores e importadores de capital é pequena (Mello, 1999, Persson e Blomström, 1983, Blomström *et al*, 1992) ou onde o estoque de capital humano é suficiente (Borensztein et al, 1995), o concurso de IDE tende a ter efeitos benéficos. (Agosin e Mayer, 2000, Correa e Kumar, 2003, Castro, 1997).

Outra correlação que pode ser feita com o IDE, capaz de minar sua potencialidade produtiva, é o fenômeno do *crowding out,* prejudicando o investimento doméstico e as Empresas nacionais. Novamente, isso também é fruto da liberalização excessiva adotada pela economia receptora do capital estrangeiro.

Em qualquer um dos casos acima citados, o Estado sempre pode e deve se valer

do seu poder normativo, preparando sua economia para receber o capital estrangeiro, bem como delimitando qual (e de que forma deve se instalar) o investimento estrangeiro apropriado para aquele setor específico.

Também, o tratamento do tema investimento internacional, a fim de resultar em efetiva produtividade, não se esgota na questão da credibilidade[297] externa e na garantia de lucro. Se isso fosse suficiente, as reformas liberalizantes implementadas ao longo dos anos 90 solucionariam todos os problemas.

Dito isso, deve-se retomar o relacionamento entre política externa e regulação. A partir da análise feita ao longo do segundo e do quarto capítulos deste trabalho, pode-se afirmar que enquanto a política econômica externa adotada pelo estado se perfaz especialmente no que se refere às estratégias de alinhamento com os EUA[298], à busca de novos mercados e à razão da necessidade de atrair as ETNs, a regulação opera não com a atratividade em si mesma, mas sim com a possibilidade de garantir a potencial produtividade do investimento. Nesses termos, a regulação seria um instrumento da política, capaz de satisfazer os interesses internos do Brasil.

Ao longo do segundo regime de investimentos, foi destacada a elevada participação e intervenção do Estado na economia. Este não apenas controlava os principais preços - câmbio, salário, juros, tarifas - e praticava uma política de preços administrativos objetivando eliminar os problemas decorrentes da inflação, mas também respondia pela maior parte das decisões de investimento, quer através dos investimentos da administração pública e das empresas estatais, quer através da captação de capacitação e capital estrangeiro, quer através da criação de incentivos fiscais e subsídios.

Sendo assim, a política externa adotada pelo Brasil ao longo deste regime se

[297] Esta credibilidade - análise do "risco Brasil" - envolve índices estatísticos de equilíbrio econômico-financeiro, segurança, educação e capacitação, bem como qualidade de vida. Enquanto que a lógica neoliberal dita aos governos a necessidade de atrair as ETNs através da garantia de estabilidade macroeconômica e política, bem como estratégias de liberalização, privatização e adoção de acordos internacionais relacionados ao investimento estrangeiro, verifica-se uma contrapartida: como assegurar a produtividade destes investimentos?

[298] Desde o primeiro regime de investimentos, o que se verifica é que, oscilando entre o alinhamento automático, de aproximação meramente prestigiosa e ideológica, e o alinhamento pragmático, em que se busca extrair insumos necessários aos desígnios do país, a relação com os Estados Unidos constitui um dos vetores mais importantes da política exterior do Brasil. Ao longo do trabalho, estas oscilações foram tratadas como "estratégias", decorrentes de conjunturas internas ou externas variadas.

fazia em função dos ditames da política econômica interna. Nesse caso, a regulação não era "mais um" instrumento da política. A institucionalização[299] e a regulação qualificavam-se como os principais mecanismos de tratamento do capital estrangeiro.

Portanto, pode-se dizer que, durante o segundo regime de investimentos internacionais, a política externa brasileira exercia um papel complementar à ordem de tratamento decidida pelo Estado sobre o IDE. As várias estratégias de alinhamento, bem como as medidas de política externa adotadas estavam à serviço do interesse nacional.

Diferentemente, ao longo do terceiro regime de investimentos internacionais do Brasil, em face do afastamento do Estado da economia e da implementação das reformas liberalizantes, a regulação deixou de ser um mecanismo de tratamento do IDE, passando a representar um instrumento de natureza política que assegurava os interesses dos exportadores de capital.

Durante este regime, a política externa brasileira exerceu uma influência decisiva sobre o tratamento do IDE. A regulação passou a ser vista em função da política externa. Entretanto, o papel exercido pela política externa é de caráter negativo, ou seja, pode-se qualificá-lo como uma "influência negativa", resultando em uma ausência de regulação adequada e coerente ao IDE.

Também, o "esvaziamento" da idéia de "interesse nacional" ajuda a compreender esta inversão do papel da política externa ao longo do terceiro regime. Tal fato resulta, inclusive, em uma ausência de gradualismo nas reformas econômicas nacionais. Sendo assim, a política externa baseada na reciprocidade pareceu ser, realmente, a saída "mais fácil" para justificar, em parte, a adoção das reformas liberalizantes.

A abertura financeira na década de 1990 observou duas tendências centrais: a flexibilização da entrada de investidores estrangeiros, seja através das emendas constitucionais, seja a partir das reformas liberalizantes, e a adequação do marco regulatório doméstico ao modelo contemporâneo de financiamento internacional, ancorado na emissão de uma gama variada de *securities* (títulos de renda fixa e ações).

A incorporação desta extensa variedade de títulos e operações financeiras, já

[299] Ver "dimensão mesoeconômica" de Moguillansky e Bielschowsky (2001) e análise do papel das instituições em Mudambi e Navarra, 2002 e North, 1990.

consolidadas nos países desenvolvidos, resultou em um excesso de emissão de Cartas Circulares e Resoluções pelo BACEN, implicando em uma desordem normativa e um descontrole sobre aspectos centrais dos investimentos diretos: controle, permanência e produtividade.

Sendo assim, essa desordem normativa, associada às considerações específicas do "risco Brasil", permitem aos investidores internacionais a oportunidade de investir em um país em desenvolvimento, de natureza continental, com um amplo mercado interno, sem comprometimento, reduzindo, conseqüentemente, os riscos inerentes a uma crise financeira.

A partir da análise dos vários períodos da política externa nacional, relacionados aos três regimes internacionais de investimentos, é válido questionar: que causas ou razões seriam estas que explicariam este fenômeno dos anos 90?

Este trabalho opta por averiguar não as causas especificamente, já que estas envolvem desde políticas cambiais, tributárias, legislativas e a própria política externa, mas sim o que elas têm em comum: a natureza de processo decisório, ou seja, processos de tomada de decisão.

Despertados por fatores de ordem endógena ou ordem exógena, os centros tomadores de decisão no país refletem as aspirações dos vários grupos de interesses pertencentes à sociedade.

Em primeiro lugar, no caso dos investimentos, destaca-se a relevância da influência das ETNs, enquanto ator transnacional. Estas têm seus próprios interesses, inerentes a si e suas funções e atuam dentro dos limites disponíveis pelo Estado. Se o Estado não estabelece esses limites, este quadro se altera, comprometendo o controle sobre suas operações e a mensuração do poder do ator transnacional no contexto da sociedade.

Com relação a este sentido de ausência de limites, é válido destacar a opinião de Villa sobre o conceito de ator transnacional: "agente societal que estabelece um tipo inovador de vinculações extra-estatais, baseando-se em contatos, coligações e interações através das fronteiras nacionais ante os quais os órgãos centrais da política externa estatal

ou supranacional têm relativa, ou nenhuma, capacidade regulatória."[300]

Não interessa a este trabalho discutir a natureza jurídica das ETNs[301], mas sim destacar a existência de centros de interesse e poder diferenciados entre si (filiais), porém ligados a uma estratégia comum: a maximização dos lucros. Sendo assim, apesar da atuação local, essa estratégia ultrapassa o campo reservado ao sistema jurídico nacional.

A relevância da exposição feita no primeiro capítulo deste trabalho aqui se torna evidente: as teorias sobre investimentos diretos estrangeiros qualificam as teorias das firmas, destacando, dentre outros aspectos, quais razões levam as empresas a aplicarem seus recursos e dirigirem as suas atividades para mercados no exterior e, especialmente, como se processam suas decisões.

A compreensão dos elementos destas teorias ajudam a entender como a estratégia comum das ETNs se perfaz no âmbito do Estado receptor dos investimentos. Através da caracterização do mercado doméstico através das vantagens comparativas, dos "unique assets" ou das vantagens de Dunning, o Estado sofre um "empurrão" das ETNs para estabelecer suas prioridades e direcionar seus processos decisórios.[302] Novamente, verifica-se que o investimento supera a simples movimentação de capitais.[303]

No caso brasileiro, mesmo quando se incentivava a sua função enquanto país agro-exportador, o governo prezava a entrada de capital estrangeiro a fim de garantir o financiamento das bases deste modelo.

Já no segundo regime de investimentos, as iniciativas do Estado brasileiro de incentivos ao capital estrangeiro através do tratamento nacional, bem como a formação de uma infraestrutura energética, de transportes e de diponibilização de mão de obra, representaram "sinal verde" para os investidores internacionais.

Ao longo da história nacional, a existência de limitações setoriais para a entrada de investimentos estrangeiros não prejudicava a busca pelo capital estrangeiro. Este

[300] Villa, 1999, p. 22
[301] Baptista, 1987, p.17.
[302] Não se trata de lobby empresarial, já que este ocorre principalmente após a entrada do investidor no país. Nesse momento do trabalho, busca-se averiguar o momento imediatamente anterior à tomada de decisão de investir.
[303] Baptista (1998) analisa o investimento como parte de um processo de expansão da empresa, ou um movimento para assegurar a sua sobrevivência. Apesar de válido, não é este o caminho escolhido para a discussão do tema.

trabalho não qualifica o Brasil como adverso ao capital estrangeiro em razão da presença de restrições constitucionais. Sim, os setores protegidos fizeram parte da história brasileira, porém não prejudicaram as inúmeras medidas de política econômica favoráveis (e dependentes) ao financiamento externo.

Também relacionado a este ator transnacional, é válido destacar algumas conseqüências da teoria da barganha das ETNs, estudada por Grosse. O autor alega que as políticas dos governos locais, através de mudanças significativas, influenciam demais o comportamento dos negócios. Para ele, o sucesso de uma empresa está associado à sua capacidade de negociar com o governo local[304].

Retomando a questão dos limites estabelecidos pelo Estado, apesar do espaço a ele reservado de estabelecer normas que controlam o acesso a seu mercado doméstico, Costa avalia que, normalmente, os países hospedeiros enfrentam dificuldades para tanto, tais como a instabilidade política que não permite o desenho de uma diretriz legislativa firme e a desqualificação da burocracia, não só decorrente de falta de conhecimento especializado, mas também pelo medo de decisões em ambientes instáveis.[305]

Continuando, em segundo lugar, verifica-se a influência das organizações internacionais. Diferentemente dos atores transnacionais, que atuam dentro dos limites estabelecidos pelos Estados, as organizações internacionais são formadas a partir de interesses comuns dos Estados. Assim, pode-se dizer que uma das características mais relevantes da organização internacional é a possibilidade de "representar" tais interesses.

Este trabalho não busca discutir a formação destes organismos, mas sim compreender que nem sempre o Estado se faz "representado", mas sim "inserido" nos interesses dos demais. Assume-se como próprio o interesse de terceiros. Nesse caso, verifica-se um direcionamento dos processos de tomada de decisão por interesses alheios. Quantas vezes isso já não ocorreu no Brasil, especialmente com relação à adoção de uma agenda internacional, ou com relação à imposição de políticas econômicas voltadas à satisfação dos interesses do FMI e Banco Mundial, representantes dos principais investidores internacionais?

[304] Grosse, 1992, p. 43.
[305] Costa, 1984, p.86.

Esta influência explica, em parte, o rumo dos processos decisórios no Brasil. A arquitetura do regime de investimentos dos anos 90 foi objeto de construção ao longo de vários anos. Poder-se-ia dizer que não há "rupturas" propriamente ditas, mas sim momentos de consolidação de mudanças.

Além disso, as razões associadas aos organismos internacionais remetem ao grau de comprometimento do Estado brasileiro com a inserção internacional e com a presença, marcante, dos Estados Unidos da América na política doméstica. Conforme se verifica a partir da caracterização da política externa adotada ao longo dos três regimes de investimentos, as preocupações do Brasil com relação ao sistema internacional se diferenciam em razão dos fatores endógenos e exógenos vivenciados à época. Em alguns momentos, preza-se o fortalecimento da política interna; em outros, preza-se o fortalecimento da política externa. Ambas se complementam e sempre vêm acompanhadas pela estratégia de relacionamento com os EUA.

O grau de inserção internacional alcançado pelo Brasil durante o terceiro regime de investimentos criou desafios, alguns deles muito salutares, de eficiência, competitividade, mas também, na frente externa, de luta contra o protecionismo e contra as assimetrias de poder na definição e aplicação das regras internacionais de comércio.

A autonomia, entretanto, continua a ser um objetivo essencial a ser perseguido e reformulado. Reformulação, não no sentido de "escolher" os setores mais importantes para a nossa economia em prejuízo de outros, mas sim a busca pelas condições capazes de ampliar a capacidade do Brasil de atuar no meio internacional, segundo opções e condições próprias. Essa autonomia depende de vários elementos, entre os quais de uma dimensão crítica em nosso relacionamento internacional. Para o Brasil, onde o desenvolvimento e a mudança, sobretudo da própria realidade social, são os objetivos maiores. Faz-se compreensível desejar ter no mundo não um papel conservador, mas sim uma participação transformadora.

Com base em um aspecto da inserção internacional, a saber, os acordos internacionais, pode-se estabelecer outras diferenças entre o segundo e o terceiro regimes de investimentos internacionais.

A participação de um país em um tratado internacional de investimento,

bilateral, regional ou multilateral, é valiosa medida de construção de um ambiente favorável ao investimento estrangeiro, embora insuficiente na ausência de políticas efetivas que criem oportunidades de ganhos para investidores.

Também, a assinatura de um Acordo Geral sobre Investimentos não é a resposta para as dificuldades enfrentadas pelos países receptores de capital. Não seria este acordo, isoladamente, capaz de garantir o potencial produtivo de um IDE. Provavelmente, sua função seria apenas o estabelecimento de parâmetros, tal como já acontece com o MIGA. Deve-se primar por uma reorientação da política doméstica, desde o estabelecimento de um quadro normativo adequado a este fim, passando por medidas de controle de transparência das operações. [306] A desordem normativa deve ser desfeita.

Enquanto que o segundo regime de investimentos internacionais no Brasil foi caracterizado por várias tentativas de acordo, cooperação e aproximação comercial entre os estados do Sul, em prol de benefícios mútuos e desenvolvimento comum, o terceiro regime de investimentos foi caracterizado pela persecução de interesses absolutamente próprios, associados ao ritmo da ideologia "neoliberal" dos países desenvolvidos. Sendo assim, o segundo regime caracterizou-se por uma palavra de ordem: o ativismo ou "iniciativa"; já o terceiro regime, em razão da escolha por uma política externa de reciprocidade, apresentou passividade diante do tema investimentos e acabou por transformar aquela antiga "iniciativa" em coalisões fragilizadas.

Feitas estas considerações, relacionadas à proposta de tratamento do tema especialmente com relação aos dois últimos regimes de investimentos, apresentam-se algumas outras ponderações sobre parte do resultado das reformas liberalizantes implementadas.

A época dos "mercados domesticados" pelo acordo de Bretton Woods, característico do segundo regime de investimentos, foi substituída pelo mundo das "finanças desreguladas" do terceiro regime, marcada por ciclos de entrada e saída de capitais de curto prazo, pouco favoráveis ao investimento produtivo e sujeitos a movimentos especulativos e de contágio em escala global (Helleiner, 1994; Belluzzo,

[306] Ver Correa e Kumar, 2003 e UNCTAD. Foreign Direct Investment and the LDC: Is a Multilateral Framework in Investment the Answer? Internal draft. Genebra: UNCTAD, 1998

1995).

Alguns dos vários problemas que envolvem o IDE são de natureza cíclica. Os problemas das contas externas oriundos de uma longa trajetória de câmbio real sobrevalorizado são potencializados pelo processo de abertura comercial, resultando em saldos negativos na balança comercial. Também, as reformas financeiras liberalizantes tendem a agravar o déficit em transações correntes, ao mesmo tempo em que pode promover a entrada maciça de investimentos de portfólio, contribuindo para a sobrevalorização cambial.

Sendo assim, o caráter verdadeiramente especulativo do IDE enseja o comprometimento do dispositivo constitucional - artigo 219 - que estabelece que o mercado interno deverá ser incentivado de forma a viabilizar o desenvolvimento cultural e sócio-econômico, o bem estar da população e a autonomia tecnológica do País. A captação de IDE de caráter não produtivo resulta na dependência do mercado interno para com a tecnologia estrangeira e na vulnerabilidade externa do país. (Belluzzo, 2002, p. 378 e Carneiro, 2002, p.299-303).

No mesmo sentido, Baumann já dizia:

> "A desnacionalização da economia é um fenômeno ainda mais relevante quando se levam em conta dois novos efeitos surgidos no âmbito de processos específicos, que não têm sido mencionados ou destacados no debate atual. O primeiro pode ser chamado de "efeito multiplicador da vulnerabilidade externa", e o segundo de "efeito fragilidade institucional".(Baumann, 2004, p. 253)

Sim, é verdade que se verifica o crescimento do fluxo de entrada de IDE no Brasil, seja a partir dos países desenvolvidos, seja a partir dos países então considerados emergentes. No passado, isto representou um meio de se satisfazer a política econômica pretendida e estabelecida pelo Estado. Hoje, pode-se afirmar que isso não ocorre, ou seja, o Estado brasileiro parece ter esquecido o que significa o poder-dever de regulamentação econômica, prevista no artigo 174 da Constituição Federal.

Este poder-dever, para Eros Grau assim se explica: "a forma de ação estatal, caracterizada pela previsão de comportamentos econômicos e sociais futuros, pela formulação explícita de objetivos e pela definição de meios de ação coordenadamente

dispostos, mediante a qual se procura ordenar, sob o ângulo macroeconômico, o processo econômico, para melhor funcionamento da ordem social, em condições de mercado". (E. R. GRAU. Planejamento Econômico e Regra Jurídica. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, 1977, p. 65).

As expressões "formulação explícita", "objetivos" e "definições" não mais se fazem presente neste terceiro regime de investimentos. Nesse momento, o potencial produtivo é destruído pela ação do Estado.

As reformas implementadas ao longo do terceiro regime de investimentos não podem ser analisadas como definitivas, deslocando o questionamento para a minimização de eventuais riscos oriundos dos fluxos de investimento. A análise deve averiguar possibilidades de mudanças a partir das críticas do que já foi feito, seja no âmbito da política externa, seja no âmbito da regulação. O que se deve buscar é o equilíbrio entre a inserção internacional e a preservação do espaço e da capacidade de perseguir políticas industriais orientadas para o desenvolvimento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, M. P. (org.). A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

AGOSIN, M. R. e MAYER, R. "Foreign Direct Investment in Developing Countries: Does it Crowd In Domestic Investments?". In UNCTAD Discussion Paper n. 146. Genebra: UNCTAD, 2000.

ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (org.). Sessenta anos de política externa brasileira (1930 – 1990) – Crescimento, modernização e política externa. São Paulo: Cultura Editores Associados, Núcleo de pesquisas em relações internacionais da USP, vol. I, 1996.

ARBIX, Glauco, ZILBOVICIUS, Mauro, ABRAMOVAY, Ricardo (org). Razões e Ficções do Desenvolvimento. São Paulo: Unesp e Edusp, 2001.

_____ (org.). Brasil, México, África do Sul, Índia e China – diálogo entre os que chegaram depois. São Paulo: Unesp, 2002.

ARCHIBUGI, Daniele, HOWELLS, Jeremy, MICHIE, Jonathan. Innovation Policy in a Global Economy. Cambridge: Cambridge University Press,1999.

ARON, Raymond. Paz e Guerra entre as Nações. Brasília: EDUNB, IPRI, 2002.

ARRIGHI, Giovanni. O Longo Século XX: Dinheiro, Poder e as Origens de nosso Tempo. São Paulo: Contraponto, 1994.

BAER, W., RANGEL, G. B. Foreign investment in the age of globalization: the case of Brazil. In BAER, W., MILES, W. R. (eds.) Foreign Direct Investment in Latin America: Its Changing Nature at the Turn of the Century. New York: International Business Press, 2001, p. 83-99

BAPTISTA, Luiz Olavo. Os Investimentos Internacionais no Direito Comparado e Brasileiro. Porto Alegre: Coleção Direito e Comércio Internacional, Livraria do Advogado, 1998.

BATISTA JR. O Brasil e a economia internacional: recuperação e defesa da autonomia nacional. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

BARBOSA, Denis Borges. Direito de acesso do capital estrangeiro. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 1996.

BARRETO, Fernando Paulo de Mello Filho. O Tratamento nacional de investimentos estrangeiros. Brasília: Coleção Curso e Altos Estudos do Instituto Rio Branco,1999.

BARROS, J. M., GOLDENSTEIN, L. Avaliação do processo de reestruturação industrial brasileiro. Revista de Economia Política, v. 17, n. 2, jan./mar. 1997.

BASTOS, Celso Ribeiro. Direito Econômico Brasileiro. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2000.

BAUMANN, Renato (org.). Economia Internacional – Teoria e experiência brasileira. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BELLUZZO, L.G. (org.). A luta pela sobrevivência da moeda nacional. São Paulo: Paz e terra, 1992.

_____. O declínio de Bretton Woods e a emergência dos mercados globalizado. Campinas: Economia e Sociedade, n. 4, jun. 1995.

BELLUZZO, L.G. e ALMEIDA, J.S. Depois da queda. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

BENONI, Belli. Interdependência Assimétrica e Negociações Multilaterais: o Brasil e o regime internacional de comércio (1985-1989). Dissertação de mestrado. Unicamp, 1994.

BERGSTEN, HORST, MORAN. American Multinationals and American Interests. The Brookings Institution, 1978.

BEVAN, A.; ESTRIN, S; MEYER, K.. Foreign investment location and institutional development in transition economies. International Business Review, 13, 2004.

BHAGWATI, J.; IRWIN. D. A. Political Economy and International Economics. Cambridge: MIT Press, p. 309-339, 1996.

BIELSCHOWSKY, R. Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1988.

_____. Adjusting for survival: domestic and foreign manufacturing firms in Brazil in the early 1990s. In: Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira.

Campinas: Unicamp, IE, 1993.

BLOMSTRÖM, Magnus.; LIPSEY, Robert E., ZEJAN, Mario. What Explains Developing Country Growth? Cambridge: NBER Working Paper no. 4132., 1992.

BOBBIO, Norberto. Teoria do Ordenamento Jurídico. 10. ed. Trad. Maria Celeste C.J. Santos. Brasília: Editora UNB, 1997.

_____. Liberalismo e Democracia. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 2005.

BONELLI, Regis. A note on foreign direct investment (FDI) and industrial competitiveness in Brazil. Rio de Janeiro: Ipea, texto para Discussão n.° 584, 1998.

_____ (org.). As políticas industrial e de comércio exterior no Brasil: rumos e indefinições. Rio de Janeiro: Ipea, Texto para discussão n.° 527, 1997.

BOYER, Robert, DRACHE. Daniel, States Against Markets – the limits of globalization. New York: Routledge, 1996.

BRAUDEL, Fernand. A dinâmica do capitalismo. Rio de Janeiro: Rocco, 1987.

BRENTON, P. Trade and investment in Europe: The impact of the next enlargement. Brussels: Centre for European Policy Studies, 1999.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma do Estado para a Cidadania. Brasília: ENAP Editora 34, 1998.

BUCKLEY, Peter J., CASSON, Mark. The Future of the Multinational Enterprise London: Macmillan, 1976.

_____. The optimal timing of foreign direct investment. Economic Journal, 91, 1981, p. 75-87

BUCKLEY, P. J.; CASTRO, F. B. The investment development path: the case of Portugal. Transnational Corporations, v. 7, n. 1, 1998, p. 1-15.

BUCKLEY, P. J.; GHAURI, P. N. (eds.). The Internationalization of the Firm,International. London: Thomson Business Press, 1999.

CALDAS, Ricardo Wahrendorff. A política externa do governo Kubitschek. Brasília: Thesaurus, 1996.

CAMPOS, Roberto. de O. Ensaios de história econômica e sociologia. Rio de Janeiro: Apec, 1964.

_____. Temas e sistemas. Rio de Janeiro: Apec, 1969.

_____. Discurso de despedida da vida parlamentar do deputado Roberto Campos. São Paulo: Idéias liberais, Instituto Liberal de São Paulo, ano 6, n. 93, p. 20, 1999.

CANO, Wilson. Reestruturação internacional e repercussões inter-regionais nos países subdesenvolvidos: reflexões sobre o caso brasileiro. Campinas: UNICAMP; Instituto de Economia, 1989.

CANUTO, Otaviano. Investimento direto externo e reestruturação industrial. Campinas: IE/UNICAMP, texto para discussão n.° 27,1993.

CARDIM, Fernando J, SICSÚ. João, Teorias e Experiências de Controles do Fluxo de Capitais: Focando o caso da Malásia. Rio de Janeiro: Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2004.

CARDOZO, Sandra Aparecida. Política externa brasileira nos anos noventa [dissertação]. Campinas: IFCH/UNICAMP, 2002.

CARNEIRO, Ricardo. Desenvolvimento em crise – A economia brasileira no último quarto do século XX. São Paulo: UNESP/UNICAMP, 2002.

_____ et al.Gestão estatal no Brasil: armadilhas da estabilização 1995-1998. São Paulo: Edições Fundap, 2000.

CARR, E. H. Vinte Anos de Crise: 1919-1939. Brasília: EDUNB, IPRI, 2001.

CARREAU, D, FLORY, T., JUILLARD, F. Droit International Économique. Paris: L.G.D.J, 4. ed, 1998.

CARVALHO, T. F. As empresas portuguesas na "redescoberta" do Brasil. Lisboa: Edição do autor, 2003.

CASELLA, Paulo Borba e MERCADANTE, Araminta de Azevedo (coord.). Guerra Comercial ou Integração Mundial pelo Comércio?. São Paulo: LTr, 1998.

CASSON, M. The Theory of Foreign Direct Investment. In Buckley P. (ed.). International Investment. Aldershot: Edward Elgar Publishing, 1990.

CASTELLS, Manuel. O Poder da Identidade. São Paulo: Paz e Terra, vol. II, 3ª ed.,1999.

CASTRO, E. A. Os efeitos do investimento direto estrangeiro no crescimento brasileiro no período 1963- 1993. Brasília: Instituto de Ciências Humanas/UnB, 1997.

CAVES, R.E. International Corporations: the Industrial Economics of Foreign Investment. Economica 38, 1971, pp. 1-27.

_____. Multinational Enterprise and Economic Analysis. Cambridge: MIT Press, 2ª ed., 1996.

CERVO, Amado Luiz e BUENO, Clodoaldo. História da Política Exterior do Brasil. Brasília: Ed. UNB, 2ª ed, 2002.

CERVO, Amado Luiz. Os grandes eixos conceituais da política exterior do Brasil. Revista Brasileira de Política Internacional, ano 41, nº especial "40 anos", 1998.

CHESNAIS, François. A Mundialização do Capital. Trad. Suzana Finzi Foá. São Paulo: Xamã, 1996.

_____. Uma nova fase do capitalismo?. Seminário Marxista – questões contemporâneas. São Paulo: Xamã, 2003.

_____(org.). A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, conseqüências. Trad. Rosa Marques e Paulo Nakatani. São Paulo: Boitempo, 2005.

COMPARATO, Fábio; BENEVIDES, Maria Victoria et al. Constituinte, economia e política da Nova República. São Paulo: Cortez: EDUC, 1986.

CORREA, Carlos; KUMAR, Nagesh. Protecting Foreign Investment: Implications of a WTO Regime and Policy Options. Londres: Zed Books, 2003.

CRUZ, Sebastião Velasco e. Estado e Economia em Tempo de Crise: política industrial e transição política. Rio de Janeiro: Relume Dumará / Editora da Unicamp, 1997.

_____. Empresariado e Estado na transição brasileira: Um estudo sobre a economia política do autoritarismo (1974-1977). Campinas: Unicamp, 1995.

_____. O presente como história: economia e política no Brasil pós-64. Campinas: Unicamp, Coleção Trajetória 3,1997a.

_____. Opções Estratégicas: o papel do Brasil no sistema internacional. In Revista Lua Nova, nº 53, 2001.

_____. Globalização, democracia e ordem internacional: ensaios de teoria e história. Campinas: Editora da Unicamp, 2004.

_____ (org.). Projeto Brasil três tempos – 2007, 2015, 2022 -Dimensão Global - Análise Retrospectiva. Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, 05 de outubro de 2004.

COX, Robert W. The New Realism – perspectives on multilateralism and world order. New York: UN University Press, 1997.

CUTINI, João Carlos. Impacto do investimento direto estrangeiro total no Brasil (Dissertação). Brasília: ESAF, 1981.

DELMAS-MARTY, M. Études juridiques comparatives et internationalisation du droit. Paris: Collège de France/ Fayard, Leçons Inaugurales du Collège de France, 2003a.

_____. Três desafios para um direito mundial. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003b.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato. Autonomia e dependência na representação de interesses industriais. Rio de Janeiro: Revista de ciências sociais, IUPERJ, n. 22, 1979.

DREIFUSS, René. O jogo da direita na Nova República. Petrópolis, RJ: Vozes, 1989.

DULLES, J. W. F. Castelo Branco: o presidente reformador. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1983.

DUNNING, J. H.; NARULA, R. (eds.) Foreign Direct Investment and Governments: Catalysts for Economic Restructuring. London/New York: Routledge,1996, p. 1-41.

DUNNING, John H. RUGMAN, Alan M.The influence of Hymer's dissertation on the theory of foreign direct investment. American Economic Review, vol. 75, n.° 2, Maio de 1985, p. 228-232.

Dunning, John H. Studies in International Investments. London: George Allen & Unwin Ltda., 1970.

_____. The determinants of international production. Oxford Economic Papers, v. 25, n. 3, 1973, p. 289-336.

_____. Trade, location of economic activity and the multinational enterprise: a search for an eclectic approach. In: OHLIN, P.; HESSELBORN B. P.; WIJKMAN P. (eds.). The International Allocation of Economic Activity. London: Macmillan Press,1977, p. 395-418.

_____. Explaining Changing Patterns of International Production: In Defence of the Eclectic Theory, Oxford Bulletin of Economics and Statistics, 41, p. 269-295, 1979.

_____. Toward an Eclectic Theory of International Production: Some Empirical Tests. Journal of International Business Studies 11(2), 1980.

_____. Explaining Outward Direct Investment of Developing Countries: In Support of the Eclectic Theory of International Production. In Krishna Kumar & Maxwell G. McLeod (eds.). Multinationals from Developing Countries, Lexington Books,1981, p. 1-22.

_____.The Ecletic Paradigm in international production: a restatement and some possible extensions. Journal of International Business Studies, vol. 19, n.º 1, 1988, p. 1-31.

_____. Multinational enterprises and the global economy, Addison-Wesley, Wokingham, 1993a.

_____. The Globalization of Business. London/New York: Routledge, 1993b.

_____. Reappraising the Eclectic Paradigm in An Age of Alliance Capitalism. Journal of International Business Studies 26(3), 1995.

_____. An overview of relations with national governments. New Political Economy, 3 (2): 280-284, 1998

_____. The Eclectic Paradigm as an Envelope for Economic and Business Theories of MNE Activity. Discussion Papers in International Investment and Management nº 263, Department of Economics, University of Reading, January 1999a

_____. Globalization and the Theory of MNE Activity. Discussion Papers in

International Investment and Management nº 264, Department of Economics, University of Reading, January 1999b

_____. A rose by another name…? FDI theory in retrospect and prospect. Whiteknights. NJ: University of Reading / Rutgers University, 2000.

_____. The eclectic (OLI) paradigm of international production: past, present and future. International Journal of the Economics of Business, v.8, n.2, 2001, p.173-190.

DUPAS, Gilberto. Os atores e poderes na nova ordem global. São Paulo: Unesp, 2005.

EICHENGREEN, B.; IRWIN, D. A. The role of history in bilateral trade flows. In FRANKEL J. A. (ed.). The Regionalization of the World Economy. Chicago: University of Chicago Press,1998, p. 33-57.

EICHEGREEN, Barry. Toward a new international financial architecture – a practical post-Asia agenda. Washington: Institute for International Economics, 1999.

_____. Globalizing Capital – A History of the International Monetary System. Princeton: Princeton University Press, 1996

EVANS, P. B. Direct investment and industrial concentration. Journal of Development Studies, n. 13, 1977.

FARIA, José Eduardo. O direito na economia globalizada. São Paulo: Malheiros, 2000.

FARIA, José Ângelo Estrella. O Mercosul: princípios, finalidade e alcance do Tratado de Assunção. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 1993.

FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. Introdução ao Estudo do Direito. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

FERRAZ, João Carlos (org.) Liberalização econômica e desenvolvimento – modelos, políticas e restrições. São Paulo: Futura, 2003.

FERREIRA, Oliveiros S.. A crise da política externa:autonomia ou subordinação? Rio de Janeiro: Revan, 2001.

FIECHTER, Georges André. O regime modernizador do Brasil, 1964-1972. Rio de Janeiro: FGV, 1974.

FILGUEIRAS, L. A. M. História do Plano Real: fundamentos, impactos e contradições. São Paulo: Boitempo, 2000.

FIORI, J. Transição terminada: crise superada?. In Novos Estudos CEBRAP, n.º28, outubro de 1990.

_____(org..). Estados e moedas no desenvolvimento das nações. Petrópolis: Vozes, 1999.

FIORI, J.; TAVARES, M. C. (org.). O poder e o dinheiro: uma economia política da Globalização. Petrópolis: Vozes, 5. ed, 1998.

FONSECA Jr. e CASTRO (org.). Temas de Política Externa Brasileira II. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1994.

FONSECA JR., Gelson (org,). Temas de Política Externa Brasileira II. São Paulo: Editora Paz e Terra , vol. I e II, 2ª ed., 1997.

FOUCHARD, l'. arbitrage commercial international. Paris: Dalloz, 1965.

FRANCO, Gustavo H. B. A inserção externa e o desenvolvimento. Revista de Economia Política, vol. 18, n.º 3. julho-setembro, 1998.

_____. O Desafio Brasileiro – Ensaios sobre desenvolvimento, globalização e moeda. São Paulo: Editora 34, 1ª ed, 1999.

FREITAS, Maria Cristina P. (org.). Abertura do sistema financeiro no Brasil. Brasília: Ipea, 1999.

FRIEDEN, Jeffry A., LAKE, David A. International Political Economy – perspectives on global power and wealth. London: Routledge, 4ª ed., 2000.

FRIEDEN, Jeffry A. Issues and agents in international political economy. Editado por Cohen e Lipson, MIT Press, London, 1999.

FUKUYAMA, F. O fim da história e o último homem. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.

GIDDENS, Anthony. A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da terceira via. Rio de Janeiro: Record, 1999.

_____. As Conseqüências da Modernidade. São Paulo: Unesp, 5ª ed, 1990.

GILL, Stephen, LAW, David. The Global Political Economy: Perspective, Problems and Policies. Harvester, Wheatsheaf, 1988.

GILPIN, Robert,. Global Political Economy: Understanding the International Economic Order. Princeton: Princeton University Press, 2001.

_____. U.S. Power and the Multinational Corporation: The Political Economy of Foreign Direct Investment. New York: Basic Books, 1975

_____. O desafio do capitalismo global. Rio de Janeiro: Record, 2004.

GOLDMAN, Berthold. Frontières du Droit et Lex mercatoria. In Archives de Philosophie du Droit, n. 9, 1964, p. 177.

GOLDENSTEIN, L. Repensando a dependência [dissertação]. Campinas: Unicamp, 1994.

GONÇALVES, Reinaldo. Globalização e desnacionalização. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

_____. Maxidesvalorização, Vulnerabilidade Externa e a Crise Brasileira. Indicadores Econômicos FEE, vol.27, n.1, junho, 1999.

_____. O Brasil e o Comércio Internacional. Rio de Janeiro: Contexto, 2000.

_____. Economia Política Internacional – Fundamentos teóricos e as relações internacionais do Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

GOUREVITCH, Peter. Politcs in Hard Times – Comparative responses to international economic crises. London: Cornell University Press, 1986.

GROSSE, BEHRMAN. Theory in international business. Transnational Corporations, 1992, p. 93-126.

GRAHAM, Edward M., KRUGMAN, Paul R. Foreign Direct Investment in the United States. Washington: Institute for International Economics, 1995.

GRAU, Eros Roberto; FIOCCA, Demian (org.). Debate sobre a Constituição de 1988. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

GRAU, Eros Roberto. A constituinte e a constituição que teremos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985.

_____. A Ordem Econômica na Constituição de 1988 – Interpretação e crítica. São Paulo: Ed. Malheiros, 6ª ed., 2001.

GUERREIRO, José Alexandre Tavares. Fundamentos da arbitragem comercial Internacional. São Paulo: Saraiva, 1993.

GUIMARÃES, Feliciano de Sá. A Rodada Uruguai do GATT (1986-1994) e a Política Externa Brasileira: acordos assimétricos, coerção e coalizões [dissertação]. Campinas: Curso de Mestrado em Relações Internacionais do Programa San Tiago Dantas, 2005.

HAYEK, F. A.. O Caminho da servidão, trad. Anna Maria Capovilla. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, Coleção General Benício, 1994.

HELD, David, MCGREW, Antony. Global Transformations – Politics, Economics and Culture. Cambridge: Polity Press, 1999.

_____. Prós e contras da globalização. Rio de Janeiro: Zahar, 2001

HELLEINER, Gerald K. Intra-firm trade and the developing countries. New York: St. Martin Press, 1981.

HELLEINER, Eric, States and the Reemergence of Global Finance, Cornell University Press, Ithaca, 1994.

HETTNE, Bjorn (org.). International Political Economy: Understanding Global Disorder. Fernwood Publishing, Halifax, 1995.

HIRATUKA, Célio. Empresas Trannacionais e Comércio exterior: uma análise das estratégias das filiais brasileiras no contexto da abertura econômica [tese]. Campinas: IE/Unicamp, 2002.

HIRST, P.; THOMPSON, G. Globalização em questão. Petrópolis: Vozes, 1998.

HIRST, Paul, THOMPSON, Grahame. Globalização em questão: A economia internacional e as possibilidades de governabilidade. Trad. Wanda Caldeira Brant. Petrópolis: Vozes, 4ª ed., 2002.

HUCK, Hermes Marcelo. Sentença estrangeira e lex mercatoria: horizontes e fronteiras do comércio internacional. São Paulo: Saraiva, 1994.

HYMER, S. H. The International Operations of National Firms: A Study of Direct Foreign Investment. MIT Monographs, The MIT Press, Cambridge, 1976 (data de publicação da tese de doutoramento, defendida em 1960).

_____. Empresas Multinacionais: A Internacionalização do Capital. Trad. Aluísio Teixeira. Rio de Janeiro: Graal, 1978.

_____. The Efficiency (Contradictions) of Multinational Corporations. In

PAQUET, F. (ed.), The Multinational Firm and the Nation State. Collier-Macmillan Canada Ltd., 1972.

JACKSON, J. H. The World Trading System: law and policy of International Economic Relations. Londres: MIT Press, 2. ed., 1997.

JAGUARIBE, Hélio. O nacionalismo na atualidade brasileira. Rio de Janeiro: ISEB, 1958.

_____ et al. Brasil, sociedade democrática. Rio de Janeiro: José Olympio, 1985.

JO, Hee Moon. O investimento estrangeiro e o novo papel do direito internacional [tese]. São Paulo: FD/USP, 1991.

JONES, R. J. Barry. Globalisation and interdependence in the international political economy: rhetoric and reality. London: Pinter Publishers, 1995.

KAHN, Philippe. Droit International Économique, Droit du Développement, Lex mercatoria: concept unique ou pluralisme des ordres juridiques?. In Le droit des relations économiques internationales – études offertes a Berthold Goldman, Paris: Librairies Techniques, 1982.

KAHN, Phillipe. Lex mercatoria et pratique des contrats internationaux: l' expérience française. In Le contrat économique international. Bruxelles: 1975.

KELSEN, Hans. Teoria Pura do Direito.. Trad. João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 6. ed, 2000.

KEOHANE Robert O., NYE, Joseph S. Power and Interdependence., New York: Longman, 3a edição, 2001.

KEYNES, J. M. A teoria geral do emprego, do juro e da moeda. Trad. Mário R. Da Cruz, São Paulo: Atlas, 12ª ed., 1992.

KEYNES , J. M.. As conseqüências econômicas da paz. Trad. Sérgio Bath. São Paulo: Clássicos IPRI, 2002.

KINDLEBERGER, Charles. P. American Business Abroad: Six Lectures on Direct Investment. London: Yale University Press,1969.

_____. Economia Internacional. Trad. Luiz Aparecido Caruso. São Paulo: Ed. Mestre Jou, 1974.

KNICKERBOCKER, F. T. Oligopolistic Reaction and the Multinational Enterprise. Cambridge: Harvard University Press, 1973.

Korten, David. When Corporations Rule the World. Connecticut: Kumarian Press, 1996.

KRASNER, Stephen (org.). International Regimes. Ithaca: Cornell Press University, 1983.

KRUGMAN, OBSTFELD. Economia Internacional. Teoria e Política, 2001.

KUME, H., PIANI, G. e SOUZA, C.F. A política brasileira de importação no período 1987-98: descrição e avaliação. Rio de Janeiro: IPEA mimeo, 2000.

KUME, H. A política de importação no Plano Real e a estrutura de proteção efetiva. Rio de Janeiro: IPEA, Texto para discussão nº423, maio de 1996.

KURZ, Robert. O colapso da modernização. São Paulo: Paz e Terra, 1993.

LACERDA, Antônio Corrêa de. O impacto da globalização na economia brasileira. São Paulo: Ed. Contexto, 4ª ed., 1999.

_____. Globalização e investimento estrangeiro no Brasil. Saraiva, 2ª ed., São Paulo, 2004.

_____. O fluxo recente de investimentos diretos estrangeiros e os seus impactos na economia brasileira. Estudos e Pesquisas n. 3, Instituto Nacional de Altos Estudos, Rio de Janeiro, 2001.

LAFER, Celso.Entrevista no Estado de São Paulo de 01/01/2000.

_____. Brasil: dilemas e desafios da política externa. Estudos Avançados 14 (38), 2000.

_____. A OMC e a regulamentação do comércio internacional: uma visão brasileira. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

LAGARDE, Paul. Approche Critique de la Lex mercatoria. In Le droit des relations économiques internationales – études offertes a Berthold Goldman. Paris: Librairies Techniques, 1982.

LAPLANE, M.; COUTINHO, L.; HIRATUKA, C. (orgs.). Internacionalização e desenvolvimento da indústria no Brasil. São Paulo: Unesp, 2003.

LAPLANE, MARIANO, SARTI, FERNANDO. O Investimento Direto Estrangeiro e a Internacionalização da Economia Brasileira nos anos 1990. Campinas: Economia e Sociedade, vol 18, jan/jun, 2002.

LATOUCHE, Serge. A Ocidentalização do Mundo – Ensaio sobre a significação, o alcance e os limites da uniformização planetária. Petrópolis: Vozes, 1996.

LEME, Francisco. A ordem econômica. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 2. ed, 1988.

LIPSEY, R. E. Inward FDI and economic growth in developing countries. Transnational Corporations, v. 9, n. 1, abril, 2000.

LIPSON, Charles. Standing Guard – protecting foreign capital in the nineteenth and twentieth centuries. London: University of California Press, 1985.

LOPES, Carlos. Cooperação e desenvolvimento humano – A agenda emergente para o novo milênio. São Paulo: Unesp, 2005.

LOUREIRO, Maria Rita (org.). 50 anos de ciência econômica no Brasil, Pensamento Instituições Depoimentos. Petrópolis: Vozes, 1997.

MAGALHÃES, João Paulo de Almeida (org.). Vinte anos de política econômica. Rio de Janeiro: Contraponto, 1999.

MAKSOUD, Henry. Proposta de Constituição para o Brasil de Henry Maksud. São Paulo: Visão, 1988.

MALAN, Pedro (org.). Política econômica externa e industrialização no Brasil (1939/52). Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1977.

_____. Foreign exchange constrained growth in a semi-industrialized economy: aspects of the Brazilian experience, 1946-1976. Berkeley: PhD Thesis, University of California, 1980.

_____. Relações econômicas internacionais no Brasil (1945-1964). In: FAUSTO, B. (Org.). HGCB. tomo III, v. IV, São Paulo: Difel, 1984.

MARTINEZ-ORTIZ, Astrid. O Investimento Estrangeiro Direto e Outras Formas de Financiamento Externo – Notas para o exame do período recente na América Latina [tese]. Campinas: Instituto de Economia da Unicamp, 1994.

MELLO, Flávia de Campos. Regionalismo e Inserção Internacional: continuidade e transformação da política externa brasileira nos anos 90. Tese de Doutoramento USP, 2000.

MELLO, Luiz R. Jr. Foreign direct investment-led growth: evidence from time series and

panel data. Oxford Economic Papers, v. 51,1999, pp. 199-151.

MILNER, H. International political economy: Beyond hegemonic stability. Washington: Foreign Policy, 1998.

MIRANDA, J. C. Abertura comercial, reestruturação industrial e exportações brasileiras na década de 1990. Brasília: IPEA, Texto para discussão, n. 829, out. 2001.

MOGUILLANSKY, G.; BIELSCHOWSKY, R. Investment and Economic Reform in Latin America. Santiago: CEPAL, 2001.

MORAES, Orozimbo José de. Investimento direto estrangeiro no Brasil. São Paulo: Aduaneiras, 2003.

_____. O Investimento direto estrangeiro no Brasil [dissertação]. São Paulo: Economia - PUC/SP, 1999a.

MORAES, Reginaldo. Neoliberalismo: de onde vem, para onde vai?, São Paulo: col. Ponto Futuro n. 6, Senac, 2001.

MOREIRA, M. M. Estrangeiros em uma economia aberta: impactos recentes sobre a produtividade, a concentração e o comércio exterior. In: GIAMBIAGI, E; MOREIRA, M. M. A economia brasileira nos anos 90. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.

MORTIMORE, M. Corporate Strategies for FDI in the Context of Latin America´s New Economic Mode. World Development, Vol.28, n° 9, 2000.

MOURA, Gerson. Autonomia na Dependência: a política externa brasileira de 1935 a 1942. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

_____. Sucessos e ilusões: relações internacionais do Brasil durante e após a Segunda Guerra Mundial. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1991.

MUDAMBI, R., NAVARRA, P. Institutions and internation business: A theoretical overview. International Business Review, 11, 2002, p. 35–55.

NASSER, Rabih Ali. A institucionalização e liberalização do comércio internacional nas normas do GATT-OMC. São Paulo: LTr, 1999.

PRADO, Ney. Razões das virtudes e vícios da Constituição de 1988: subsídios à revisão constitucional. São Paulo: Inconfidentes, 1994.

NORTH, D.C., Institutions, institutional change and economic development. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OLIVEIRA, Henrique Altemani de. Política Externa Brasileira. São Paulo: Saraiva, 2005.

OLSON, Mancur. A lógica da ação coletiva. São Paulo: Edusp, 1999.

OHMAE, Kenichi. O fim do Estado nação: a ascensão das economias regionais. Rio de Janeiro: Campus, 1996.

OMAN, C. Mondialization et regionalization: le déi pour les pays en development. Paris: OCDE, 1994.

ORTIZ, Renato. Mundialização, cultura e política. In DOWBOR, L. et al., Desafios da globalização. Petrópolis: Vozes, 1998.

OSMAN, Filali. Les principes généraux de la lex mercatoria — Contribution à l'étude d'un ordre juridique anational. Paris: Bibliothèque de droit privé (tome 224), 1992.

PEIXOTO, João Paulo M. (org.). Globalização Política e Economia – aspectos comparados, Coleção Pensamento Social-Democrata. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1999.

PERSSON, H., BLÖMSTROM, M. Foreign Investment and Spillover Efficiency in an Underdeveloped Economy: evidence from the Mexican manufacturing industry. World Development, vol. 11,1983, pp. 493-501.

PERRONE-MOISÉS, Claudia. Direito ao desenvolvimento e Investimentos Estrangeiros. São Paulo: Ed. Oliveira Mendes, 1998.

PREBISCH, Raúl. Keynes, uma Introdução. Trad. Otacílio Fernando Nunes Jr., São Paulo: Brasiliense, 1998.

PIO, Carlos. Relações Internacionais – economia política e globalização. Brasília: IBRI, 2002.

REYNOLDS, P. A. Introduccion al estudio de las relaciones internacionales. Madri: Tecnos, 1977.

RIBEIRO, Fernando José da Silva Paiva. Investimento direto estrangeiro e política comercial no Brasil: 1975-1993 [tese]. , Rio de Janeiro: Economia - PUC/RJ, 1995.

ROCHA, Fabiana Fontes. A reorientação dos fluxos internacionais de capital e o

investimento direto no Brasil. São Paulo: USP/ FEA/Departamento de Economia, 1989.

ROCHMAN, Alexandre Ratner. As últimas décadas do século: realismo e liberalismo na política externa brasileira dos anos 1970 e 1990 [tese]. São Paulo: Departamento de Ciência Política da USP, Março, 2002.

ROMANO, Santi. L'ordre juridique. Paris: Dalloz, 1975.

ROMER, Paul M.. Increasing Returns and Long-Run Growth, Journal of Political Economy, v.94, n.5, 1986.

ROSECRANCE, Richard. The Rise of the Trading State: Commerce and Conquest in the Modern World. New York: Basic Books, 1986.

SABA, Sérgio. Comércio Internacional e Política Externa Brasileira. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

SALLY, R.. States and Firms. Multinational Enterprises in Institutional Competition. London: Routledge, 1995.

SANTOS, Boaventura. Toward a New Common Sense: law, science and politics in the paradigmatic transition. London:Routledge, 1995.

SCHWARZENBERGER, G. The Frontiers of International Law. London: Stenvens, 1962.

SCHLESINGER JR., Arthur M. Os Ciclos da História Americana. Rio de Janeiro: Civlização Brasileira, 1992.

SCHUMPETER, J.A. An Economic Interpretation of Our Time: The Lowell Lectures, reproduced in The Economics and Sociology of Capitalism. Princeton: Princeton University Press, 1981.

_____. Teoria do Desenvolvimento Econômico – uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico. Trad. Maria Sílvia Possas. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

_____. Capitalismo, Socialismo y Democracia. Aguilar S.A. de Ediciones, Madrid, 1952.

SCHMITT, Carl. Teoría de la Constitución. Madrid: Alianza Editorial, 1ª ed., 1982.

SCHIMITTHOFF, Clive M. Commercial Law in a changing economic climate, London: Sweet & Maxwell, 1981.

SEITENFUS, Ricardo. Relações Internacionais. São Paulo: Manole, 2003.

SENNES, Ricardo. As Mudanças da Política Externa Brasileira nos anos 80: uma potência média recém industrializada. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2003.

SHAW, Martin. Theory of the Global State. Cambridge: Cambridge University Press.

SILVA, Chistian Luiz da. Investimento direto estrangeiro: da dependência à globalização. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 2005.

SILVA, J. R.; FERNANDES, F. C. Os novos fluxos de IDE para o Brasil desde 1995. Lisboa: Prospectiva e Planejamento, v. 9, n. especial, Ministério das Finanças, 2003, p. 57-68.

SINGER, Paul. Ciclos de conjuntura em economias subdesenvolvidas. Revista Civilização Brasileira, n.° 2, 1965, republicado em Desenvolvimento e Crise, 1977.

SLAUGHTER, Anne-Marie. International Law and International Relations Theory: A Dual Agenda. The American Journal of International Law, 1993, vol. 87.

_____.The Real New World Order. Foreign Affairs, 1997.

_____. International Law in a World of Liberal States. European Journal of International Law, 6, 1995.

_____.International law and international relations theory: millenial lectures. Hague Academy of International Law. 2000.

_____. Agencies on the loose? Holding government networks accountable. In Snyder, F.: Governing economic globalisation: Global legal pluralism and European law, European Law Journal, 5 (1999), 334-374; slightly shorter version published in Transnational Legal Processes: Globalisation and Power Disparities, ed. M. Likosky (London: Butterworths LexisNexis, 2002), pp. 65-97.

SOBREIRA, Rogério, RUEDIGER, Marco Aurélio (org.). Desenvolvimento e construção nacional – política econômica. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

SOLOW, R. M., A. Contribution to the Theory of Economic Growth. Quarterly Journal of

Economics, 1956.

SORNARAJAH, M. International Law on Foreign Investments. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1994.

STOECKER, Chistoph W. O. The lex mercatoria: To what extent does it exists? Jounal of International Arbitration, v. 7, n. 1, 1990.

STOPFORD, J. M., STRANGE, S. & HENLEY, J. Rival States and Rival Firms: Competition for World Shares Markets. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

STRANGE, Susan. The retreat of the state – the diffusion of power in the world economy. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

_____. States and Markets. London: Pinter Publishers, 2a. ed, 1994.

STERN, Brigitte. O contencioso dos investimentos internacionais. Trad. Maria Eugênia. São Paulo: Chiampi Cortez, Série Entender o Mundo – vol. 3, Manole, 2003.

STRENGER, Irineu. Direito do comércio internacional e lex mercatoria. São Paulo: Ltr, 1996.

STUBBS, R. & UNDERHILL, G. (eds.). Political Economy and the Changing Global Order. London: MacMillan, 1994.

TAVARES, Maria da Conceição. Da substituição de importações ao capitalismo financeiro – ensaios sobre economia brasileira. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 3ª ed, 1974.

TAVARES, Maria da Conceição, FIORI, José Luís. Desajuste global e modernização conservadora. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

TELLES JR., Goffredo Silva. A Criação do Direito. São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 1953.

TEUBNER, G. Substantive and reflexive elements in modern law, Law & Society Review, 17, 1983, p. 239-285

_____. O direito como sistema autopoiético. Tradução por José Engrácia Antunes. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1989.

_____. Global Bukowina: Legal Pluralism in the World Society, in Global Law

Without a State. Ed. G. Teubner (Aldershot: Dartmouth, 1997), 1997.

_____. Breaking frames: The global interplay of legal and social system. American Journal of Comparative Law, XLV, 1997, pp. 149-169.

_____, Global Law Without a State. Dartmouth: Aldershot, 1997.

_____. Droit et Réflexivité: l'auto-réference en droit et dans l'organisation. Paris:Librairie Génerale du Droit et Jurisprudence, 1996.

_____. Societal Constitutionalism: Alternatives to State-centred Constitutional Theory, Storrs Lectures, Yale Law School, 2003.

THORSTENSEN, Vera. OMC – Organização Mundial do Comércio: as regras do comércio internacional e a Nova Rodada de Negociações Multilaterais. São Paulo: Aduaneiras, 2. ed., 2001.

TMOWEY, Michael, J. A Century of Foreign Investment in the Third World. London: Routledge Studies in International Business and the World Economy, 2001.

VASCONCELOS, Marco Antonio S., GARCIA, Manuel E. Fundamentos de economia. São Paulo: Saraiva, 2000.

VELLOSO, João Paulo dos Reis (org.). O Brasil e a nova economia mundial. Rio de Janeiro: Ed. José Olympio,1991.

_____. Fórum Nacional: a nova ordem internacional e a terceira revolução industrial. Rio de Janeiro: José Olympio, 1992.

Vernon, R., International Investment and international Trade in the Product Cycle. Quarterly Journal of Economics, 80, p. 190-207, 1966.

_____. The economic and political consequences of multinational enterprise: an anthology. Boston: Harvard University, 1972.

_____. The Product Cycle Hypothesis in a New International Environment. Oxford Bulletin of Economics and Statistics, 41, 1979, p. 255-267.

SUNDFELD, Carlos Ari e VIEIRA, Oscar Vilhena (coord.)., Direito Global. São Paulo: Max Limonad, 1999.

YOFFIE, David B., GOMES-CASERES, Benjamim. The international political economy of direct foreign investment, vol. II, Elgar Reference Collection, Edgard Elgar Publishing, Hants, 1993.

WALTZ, Kenneth. Theory of International Politics. New York: McGraw Hill, 1979

WILLIAMSON, John. A economia aberta e a economia mundial – um texto de economia internacional. Trad. José Ricardo Brandão Azevedo. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1937.

XAVIER, Alberto. Direito tributário internacional do Brasil – tributação das operações internacionais. Rio de Janeiro: Forense, 5ª ed., 1998.

ZERBINI, Eugênia C. G. de Jesus. O regime internacional dos investimentos – sistema regional, multilateral, setorial e bilateral [tese], São Paulo:FD/USP, 2003.

ZOCKUN, Maria Helena. A importância das empresas brasileiras de capital estrangeiro para o desenvolvimento nacional. São Paulo: FIESP/CIESP,1987.

Material eletrônico:

AMALI, Mohamed, Determinantes do investimento direto externo na indústria de transformação no Brasil: um estudo de dados em painel. Disponível em: http://campeche.inf.furb.br/siic/rn/docs/download.php?arquivo=233.pdf. Acesso em 16/03/2006.

BELDERBOS, René, SLEUWAEGEN, Leo. Foreign Investment and International Plant Configuration: whither the product cycle?. NIBOR Research Memorandum RM/00/03. Disponível em: http://arno.unimaas.nl/show.cgi?fid=696. Acesso em 16/03/2006.

GONÇALVES, Williams da Silva; MIYAMOTO, Shiguenoli. Os Militares na Política Externa Brasileira: 1964-1984. Rio de Janeiro: Estudos Históricos, vol. 6, n. 12, 1993, p. 211-246. Disponível em: http://www.cpdoc.fgv.br/revista/arq/124.pdf

RUBBI, Cristiane. O fluxo de capitais no Brasil: aspectos legais e suas conseqüências em termos de investimento estrangeiro, UFSC, 2005. Disponível em: http://www.cse.ufsc.br/~gecon/coord_mono/2005.1/Cristiane%20Rubbi.pdf.

Acesso em 21/03/06.

SLEUWAEGEN, Leo. Maastricht University. Disponível em: http://arno.unimaas.nl/show.cgi?fid=696. Acesso em 16/03/2006.

Páginas da Internet mais acessadas:

www.ipea.gov.br

www.bacen.gov.br

www.imf.org

www.mre.gov.br

www.unctad.org

www.wto.org

www.oecd.org