

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

**O ACORDO DE COOPERAÇÃO E FACILITAÇÃO DE
INVESTIMENTOS (ACFI): INOVAÇÃO INSTITUCIONAL,
POLÍTICA EXTERNA E DIPLOMACIA COMERCIAL**

DAYENE CRISTINE PEIXOTO

BRASÍLIA
2021

DAYENE CRISTINE PEIXOTO

**O ACORDO DE COOPERAÇÃO E FACILITAÇÃO DE
INVESTIMENTOS (ACFI): INOVAÇÃO INSTITUCIONAL,
POLÍTICA EXTERNA E DIPLOMACIA COMERCIAL**

Dissertação apresentada como requisito
parcial para a obtenção do título de
Mestre em Relações Internacionais.
Área de concentração: Política
Internacional e Comparada.

Orientador: Prof. Dr. Roberto Goulart
Menezes.

BRASÍLIA
2021

DAYENE CRISTINE PEIXOTO

**O ACORDO DE COOPERAÇÃO E FACILITAÇÃO DE
INVESTIMENTOS (ACFI): INOVAÇÃO INSTITUCIONAL,
POLÍTICA EXTERNA E DIPLOMACIA COMERCIAL**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais, na área de concentração Política Internacional e Comparada.

Aprovada em: ____/____/____

Banca examinadora:

Prof. Dr. Roberto Goulart Menezes.

Instituto de Relações Internacionais - UnB (Orientador)

Prof. Dr. Ana Saggiaro Garcia

Instituto de Relações Internacionais – PUC/RJ

Prof. Dr. Neusa Maria Pereira Bojikian

Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos –
INCT/INEU

“Há uma globalização contra a qual nada de mau pode ser dito: a da fraternidade, do saber compartilhado, da vontade de fazer o mundo melhor porque sujeito a regras de direito e mais justiça. É dessa globalização que precisamos. Muito.”

Luiz Olavo Baptista

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço ao Instituto de Relações Internacionais (IRel) da Universidade de Brasília (UnB) pela oportunidade de realizar esse trabalho em um ambiente de alto nível de discussões, possibilitando que eu pudesse desenvolver senso crítico e capacidade de questionar e argumentar, habilidades tão caras nos dias de hoje.

Agradeço imensamente a minha família: aos meus pais pelos exemplos de resiliência e determinação; e aos meus amados irmãos, que sempre me apoiaram incondicionalmente em todos os meus sonhos e sonharam junto, pesquisando comigo e jamais me deixando desistir no meio do caminho.

Agradeço especialmente ao professor Roberto Goulart Menezes por sua orientação, que tanto contribuiu para meu amadurecimento profissional e pessoal. Agradeço às professoras membros da banca, professora Ana Saggioro Garcia e professora Neusa Maria Pereira Bojikian, por aceitarem o convite de contribuir com este trabalho.

Um agradecimento muito especial e sempre cheio de amor àqueles que foram tão compreensivos e me deram tanta força nesses últimos anos: Denny Peixoto, Iago Peixoto, Victor Leite, Danielle Faraco, Maria Leticia Aguiar e Jordana Isaac.

A Deus, que sempre me provou do que a minha fé é capaz.

RESUMO

Com a chegada de Luiz Inácio Lula da Silva ao governo, em 2003, a política externa brasileira passou por uma correção de rumos. O discurso à época era de novas prioridades em âmbito bilateral e novas formas de atuação multilateral, e foi colocado em prática em uma série de iniciativas e ações que resultaram em mais visibilidade para o Brasil nos anos que se seguiram. Um dos resultados dessas diretrizes para a política externa e a diplomacia comercial foi a elaboração e a negociação de um novo modelo de acordo de investimentos, o Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI), conhecido pela sua inovação institucional. O objetivo geral dessa dissertação é entender a coerência das diretrizes gerais de política externa dos Governos Lula e Dilma Rousseff e a estratégia de elaboração e proposta do novo modelo de acordo. A fim de realizar tal objetivo, identificamos as diretrizes gerais da política externa do Governo Lula (2003-2010) e do Governo Dilma (2011-2014) - que seguiu as mesmas prioridades e estratégias de atuação de seu antecessor para as negociações do acordo -, registradas nas mensagens presidenciais publicadas anualmente. Argumenta-se, portanto, que as prioridades assinaladas ao longo desses três governos conferiram mandato para que o ACFI pudesse ser negociado com parceiros não tradicionais e com o foco na cooperação e facilitação de investimentos.

Palavras-chave: Política externa brasileira. Investimento Estrangeiro Direto (IED). Cooperação Sul-Sul. Governo Luiz Inácio Lula da Silva. Governo Dilma Rousseff. Acordos de Investimentos.

ABSTRACT

With the arrival of Luiz Inácio Lula da Silva as a president in 2003, Brazil's foreign policy underwent a change of course. The discourse at the time was of new priorities in the bilateral arena and new forms of multilateral action, and it was put into practice in a series of initiatives and actions that resulted in more visibility for Brazil in the years that followed. One of the results of these guidelines for foreign policy and financial diplomacy was the elaboration and negotiation of a new model of investment agreement, the Agreement on Cooperation and Facilitation of Investments (ACFI), known for its institutional innovation. The general objective of this dissertation is to understand the coherence of the general foreign policy guidelines of Lula and Dilma Rousseff's governments and the strategy of elaboration and proposal of the new agreement model. To accomplish such objective, we identified the general foreign policy guidelines of the Lula's Government (2003-2010) and Dilma's Government (2011-2014) - which followed the same priorities and strategies of action of her predecessor for the agreement negotiations - recorded in the presidential messages and published annually. It is argued, therefore, that the priorities signaled throughout these three governments gave a mandate for the ACFI to be negotiated with non-traditional partners and with a focus on cooperation and investment facilitation.

Key-words: Brazilian foreign policy. Foreign Direct Investment (FDI). South-South Cooperation. Luiz Inácio Lula da Silva's Government. Dilma Rousseff's Government. Investment Agreements.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Fluxos internacionais de investimento direto no exterior - 1970-2019	15
Gráfico 2: Fluxos internacionais de investimento direto no Brasil - 1970-2019	15

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Posição brasileira na atração de investimento desde 2010	17
Tabela 2: ACFIs assinados pelo Brasil	94

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC: Agência Brasileira de Cooperação
ACFI: Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos
AGNU: Assembleia Geral das Nações Unidas
AMI: Acordo Multilateral de Investimentos
APE: Análise de política externa
API: Agenda de Projetos Prioritários de Integração
ASA: Cúpula América do Sul-África
ASEAN: Associação das Nações do Sudeste Asiático
ASPA: Cúpula América do Sul-Países Árabes
BAD: Banco Africano de Desenvolvimento
BB: Banco do Brasil
BC: Banco Central
BM: Banco Mundial
BNDES: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BP: Balanço de pagamentos
BRIC: Grupo formado por Brasil, Rússia, Índia e China
BRICS: Grupo formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CAMEX: Câmara de Comércio Exterior
CEO: *Corporate Europe Observatory*
CEPAL: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CF: Constituição Federal do Brasil
CNI: Confederação Nacional da Indústria
CPLP: Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
Eletrobras: Centrais Elétricas Brasileiras S.A
Embrapa: Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EUA: Estados Unidos da América
FHC: Fernando Henrique Cardoso
FIFD: *Friends of Investment Facilitation for Development*
Fiocruz: Fundação Oswaldo Cruz
FMI: Fundo Monetário Internacional
GATS: Acordo Geral sobre Comércio de Serviços

GATT: Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio
GTEX: Grupo Técnico de Estudos Estratégicos de Comércio Exterior
IBAS: Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul
ICSID: Centro Internacional de Resolução de Litígios de Investimentos
IED: Investimento estrangeiro direto
IPEA: Instituto de Política Econômica Aplicada
ISDS: *Investor-State Dispute Settlement*
MC11: Conferência Ministerial de Buenos Aires
MC12: Conferência Ministerial de Genebra
MDIC: Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços
ME: Ministério da Economia
MERCOSUL: Mercado Comum do Sul
MRE: Ministério das Relações Exteriores
OCDE: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC: Organização Mundial do Comércio
ONU: Organização das Nações Unidas
PAC: Programa de Aceleração do Crescimento
PBM: Plano Brasil Maior
PCFI: Protocolo de Cooperação e Facilitação de Investimentos
PEB: Política externa brasileira
PEC: Proposta de Emenda à Constituição Federal
PED: Países em desenvolvimento
Petrobras: Petróleo Brasileiro S.A.
PF: Pessoa física
PIB: Produto Interno Bruto
PJ: Pessoa jurídica
PPP: Parceria Público-Privadas
PSCI: Programa de Substituição Competitiva de Importações
SADC: Comunidade para o desenvolvimento da África Austral
SECEX: Secretaria de Comércio Exterior
SECINT: Secretaria Especial de Comércio Exterior e Assuntos Internacionais
TBI: Tratados Bilaterais de Investimentos
TEC: Tarifa Externa Comum
TNI: *The Transnational Institute*

TRIMS: Agreement on Trade Related Investment Measures

UE: União Europeia

UNASUL: União das Nações Sul-Americanas

UNCTAD: Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
CAPÍTULO I: ECONOMIA POLÍTICA INTERNACIONAL E CENÁRIO BRASILEIRO	25
1. Globalização financeira e fluxos de investimento estrangeiro direto	25
2. Investimento estrangeiro direto e internacionalização de empresas	32
3. Quadro regulatório no Brasil	40
4. Política externa e desenvolvimento	45
CAPÍTULO II: DIPLOMACIA COMERCIAL	51
1. A transição da política externa brasileira do Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) para o Governo Lula (2003-2010)	52
2. Análise das mensagens presidenciais de 2003 a 2010 - Governo Luiz Inácio Lula da Silva	54
2.1. Mensagem presidencial de 2003	55
2.2. Mensagem presidencial de 2004	63
2.3. Mensagem presidencial de 2005	64
2.4. Mensagem presidencial de 2006	66
2.5. Mensagem presidencial de 2007	68
2.6. Mensagem presidencial de 2008	69
2.7. Mensagem presidencial de 2009	70
2.8. Mensagem presidencial de 2010	71
3. Análise das mensagens presidenciais de 2011 a 2014 - Governo Dilma Rousseff.	72
3.1. Mensagem presidencial de 2011	72
3.2. Mensagem presidencial de 2012	73
3.3. Mensagem presidencial de 2013	75
3.4. Mensagem presidencial de 2014	77

CAPÍTULO III: O ACORDO DE COOPERAÇÃO E FACILITAÇÃO DE INVESTIMENTOS (ACFI)	80
1. A internacionalização brasileira	80
2. Os Tratados Bilaterais de Investimentos (TBIs)	84
3. Revisão do modelo tradicional e a proposta do ACFI	91
4. Análise do texto do ACFI	95
4.1. Disposições Gerais	96
4.2. Da Governança Institucional	97
4.3. Das Agendas Temáticas de Cooperação e Facilitação dos Investimentos	99
4.4. Da Mitigação de Riscos e Prevenção de Disputas	100
4.5. Anexo I – Agendas Temáticas para Cooperação e Facilitação	104
4.6. Anexo II – Responsabilidade Social Corporativa	105
4.7. Disposições finais e transitórias	108
CONCLUSÕES	109
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	113

INTRODUÇÃO

O Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI) é um tratado internacional bilateral ou plurilateral que tem por objetivo criar condições favoráveis para a promoção e proteção de investimentos entre os investidores dos Estados signatários.

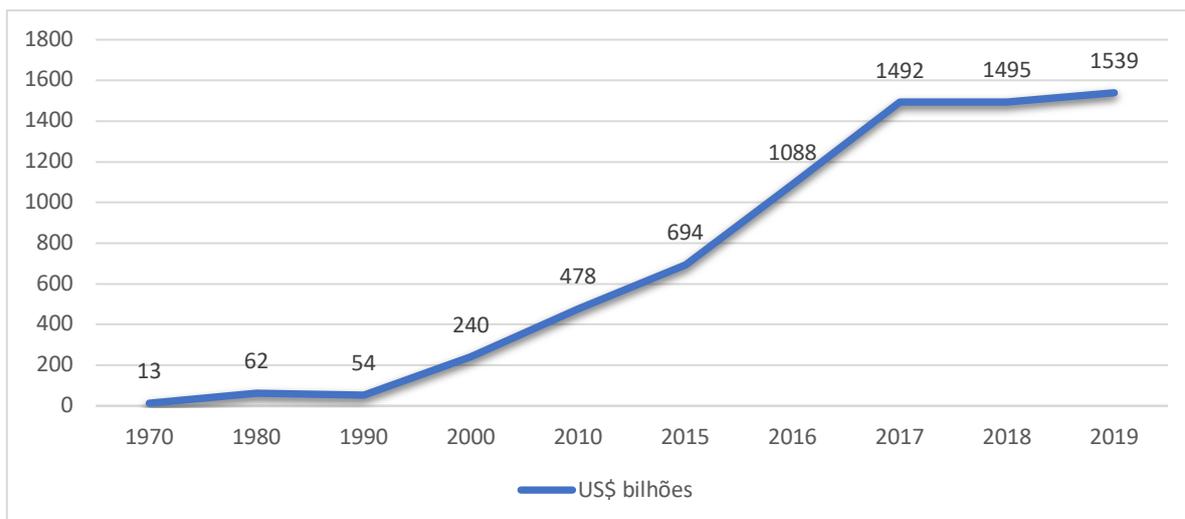
Esse modelo de regulação jurídica internacional de investimentos foi desenvolvido pelo Brasil para promover a internacionalização das empresas nacionais e atrair investimentos estrangeiros diretos (IED) para o país, em resposta a um cenário mundial de aumento cada vez maior dos fluxos de investimentos.

As duas últimas décadas foram marcadas por um acelerado movimento de globalização, com atenção especial para seus impactos na economia. Como consequência, houve aumento exponencial dos fluxos internacionais de Investimento Estrangeiro Direto (IED). Sobre essa tendência Cesário (2010) registra o seguinte:

Em 1970, os fluxos anuais de IED foram da ordem de US\$ 13,4 bilhões de dólares. Já no ano de 1980 os fluxos haviam quadruplicado, alcançando US\$ 55 bilhões. Até o ano de 1990 os fluxos mais uma vez quadruplicaram, registrando US\$ 200 bilhões. No ano 2000, os fluxos alcançaram um pico de aproximadamente US\$ 1,4 trilhão (CESÁRIO, 2010, p.18).

Lacerda (2004) aponta que o salto vertiginoso das últimas décadas, como pode ser verificado no Gráfico 1 a seguir, é decorrência direta da liquidez do mercado internacional, da desregulamentação das economias nacionais e das estratégias das empresas transnacionais.

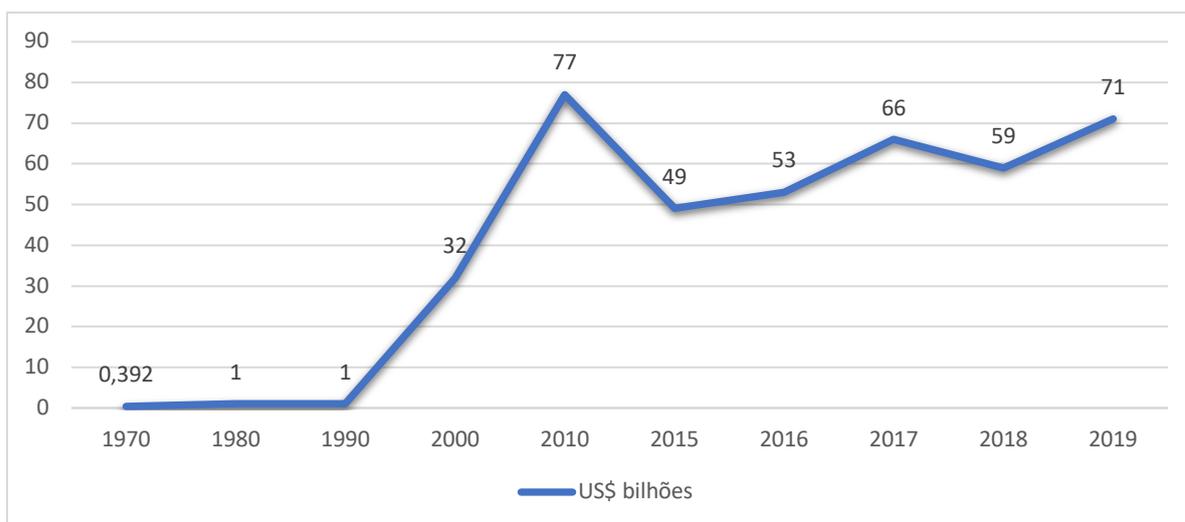
Gráfico 1 - Fluxos internacionais de investimento direto no exterior - 1970-2019



Fonte: Elaboração própria com dados da UNCTAD¹

Conforme leitura do gráfico acima, a transição da década de 1990 para os anos 2000 assistiu a um fenômeno de multiplicação robusta do volume dos investimentos transacionados. Tal movimento não foi diferente para o Brasil, como apontado no Gráfico 2 abaixo.

Gráfico 2 - Fluxos internacionais de investimento direto no Brasil - 1970-2019



Fonte: Elaboração própria com dados da UNCTAD²

¹ Os dados podem ser encontrados na página

<https://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=96740>

² Os dados podem ser encontrados na página <https://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx>

Para que tal movimento fosse possível, foi necessária uma série de fatores de regulamentação doméstica que apontassem para o capital externo segurança política e econômica no país de destino do investimento.

A este respeito, Cruz (2007) classifica o Brasil como um reformador conformado quanto a sua abertura comercial, liberalização financeira e seu regime de investimentos estrangeiros. Na condição de país periférico, e como ocorreu com as experiências de reformas econômicas na América Latina, houve no Brasil a implementação de distintos marcos institucionais que promoveram o rompimento do padrão inflacionário vigente e o aumento dos fluxos de comércio com o exterior.

Sobre o movimento de entrada de capital, Bojikian (2009) também atribui importância à renegociação da dívida pública, que permitiu que o estoque de reservas internacionais no Brasil se elevasse e gerou disponibilidade de financiamento internacional e, conseqüentemente, possibilitou um novo movimento de inserção econômica internacional do país.

A respeito da classificação acima citada, Cruz (2007) divide sua amostra de países do mundo inteiro em três grupos: reformadores precoces, retardatários e conformados, e também inclui na análise sistema de preços e salários, privatizações e reformas tributária, previdenciária e do mercado de trabalho. Tal identificação pode ser atribuída, entre outros fatores, ao fato de que, entre 1986 e 1993, o país contou com um total de seis planos econômicos, constando à margem do sistema financeiro internacional. Somente em 1994, com a estabilização da moeda, foi possível ter início o movimento de negociação de documentos para regulamentar o tema por meio de acordos de investimentos, seguindo o modelo prevaiente à época, dos Tratados Bilaterais de Investimentos (TBIs).

No cenário global, tais acordos constituíam-se como a principal fonte de regulamentação dos investimentos estrangeiros ao estabelecer um conjunto de direitos dos investidores e assegurar-lhes um mecanismo adjudicatório internacional para exigir o cumprimento desses direitos ou garantir indenização em caso de violações (FERNANDES e FIORATI, 2015). Assim, de 1994 aos anos seguintes da década de 1990, o Brasil assinou um total de catorze TBIs.

No entanto, não houve aprovação ou internalização do documento, tendo em vista a não adequação do modelo às previsões constitucionais brasileiras e à manutenção da autonomia governamental quanto ao seu *policy space*³. As principais razões para a

³ O conceito de *policy space* compreendido neste trabalho faz referência ao espaço do Estado para elaboração, desenvolvimento, implementação e condução de suas políticas públicas.

resistência brasileira decorreram da cláusula de solução de controvérsias Investidor-Estado, uma inovação representada pelo modelo dos TBIs, e a regra de que as sentenças arbitrais estrangeiras deveriam ser obrigatórias para os Estados signatários.

A referida cláusula concedia ao investidor o direito assegurado de acionar o Estado em situações de litígio, o que poderia ser interpretado como uma usurpação do princípio da soberania estatal. Sob o argumento de que a regulação do documento confrontava dispositivos da Constituição Federal Brasileira de 1988, o país foi um rebelde na resistência ao modelo (MOROSINI e XAVIER JÚNIOR, 2015). O país então, apesar das negociações e assinaturas, não logrou êxito na função de operacionalizar qualquer acordo do tipo.

Essa lacuna não representava uma ameaça para o país, tendo em vista que a ausência de tratados internacionais para regular o tema não impactava negativamente na recepção de capital estrangeiro e, para o Brasil, assim como para os demais países em desenvolvimento (PED), o IED detém importância de destaque desde a década de 1980, tendo em vista se configurar como fonte de financiamento externo e um dos principais meios de incorporação de novas tecnologias.

Apesar da concentração dos IED em um número pequenos de países de destino, em especial os desenvolvidos, chama atenção o fato de que, nos países em desenvolvimento, o Brasil tem se configurado como um importante receptor (CESÁRIO, 2010). Historicamente falando, desde sua redemocratização o país tem se configurado como o maior receptor de IED na América Latina, estando, desde 2010 está entre os 10 primeiros destinos de IED do mundo, conforme abaixo:

Tabela 1: Posição brasileira na atração de investimento desde 2010

ANO	POSIÇÃO
2010	5 ^a
2011	5 ^a
2012	4 ^a
2013	7 ^a
2014	4 ^a
2015	8 ^a
2016	7 ^a

2017	6 ^a
2018	7 ^a
2019	4 ^a

Fonte: Elaboração própria com dados da UNCTAD⁴

No entanto, com a virada do século, o Brasil começou a figurar também como exportador de investimentos por meio de suas empresas, tornando imprescindível a reforma do arcabouço legal para instruir o tema e garantir segurança aos investidores brasileiros em terras estrangeiras. Ademais, além da atração de IED, o cenário brasileiro foi marcado durante as últimas décadas por crescimento econômico, abertura de capital e fortalecimento institucional. Tais fatos possibilitaram a ampliação do *policy space* e o protagonismo do país na proposição de um novo marco jurídico e institucional na pauta de investimentos.

Em pesquisa da Confederação Nacional da Indústria (CNI) de 2013, em que as multinacionais brasileiras foram questionadas sobre suas necessidades para investir em outros países, a recomendação de uma política de Estado para a celebração de acordos de proteção de investimentos foi listada com um grau de importância 3,35 (em uma escala em que 4 é “mais importante” e 1 “menos importante”). As consultas ao setor produtivo indicaram um aumento da percepção do risco político e os acordos poderiam representar um importante aliado para aumentar a garantia dos investidores (NEGRI e PANZINI, 2016).

Foi nesse cenário que começou um trabalho de análise das possibilidades de textos, estruturas e governança, *benchmarking* internacional, consultas públicas, discussões acadêmicas e em fóruns internacionais a fim de propor um novo modelo que tratasse a matéria de maneira mais adequada ao cenário e necessidades brasileiras.

Teve início no então Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC) uma revisão do modelo, motivada principalmente pelo fato de que o país não contava com nenhum acordo de investimento em vigor. Adicionalmente, naquele momento o país contava com a necessária estabilização econômica e o fôlego das

⁴ Os Relatórios de Investimento Mundial (*World Investment Reports*) publicados anualmente pela UNCTAD com o ranking dos principais destinos de IED estão disponíveis em https://unctad.org/en/Pages/DIAE/World%20Investment%20Report/World_Investment_Report.aspx

multinacionais verde-amarelo para empreender em terras estrangeiras, em especial as empresas de construção civil com atuação nos territórios africano e sul-americano. Neste momento, fica patente a necessidade de não mais apenas assegurar segurança ao capital que vem de fora, mas sobretudo garantir que o capital brasileiro no exterior seja aplicado de forma previsível, transparente e segura, garantindo não apenas melhorias no balanço de pagamentos (BP) do país, mas também fortalecendo sua imagem externa.

A proposta para o novo texto teve como base a configuração de um documento que tivesse a premissa de facilitar e conferir segurança aos investimentos das empresas brasileiras no exterior, de forma a inserir o Brasil na cadeia global de valor de uma nova forma. Assim, tal modelo de regulação jurídica internacional dos investimentos foi desenvolvido pelo país para promover a internacionalização das empresas nacionais e sua construção resultou de um esforço conjunto entre setor público, academia e iniciativa privada.

Nasce então o Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI), que, como o nome diz, foca na cooperação e na facilitação dos fluxos de investimentos, trabalhando, assim, de forma distinta dos tradicionais TBIs, focados na proteção do investidor, tradicionalmente de países desenvolvidos. Trata-se de um tratado internacional bilateral ou plurilateral - a exemplo do assinado no âmbito do Mercosul, o Protocolo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (PCFI) -, que tem por objetivo criar condições favoráveis para a promoção e proteção de investimentos entre os investidores dos Estados signatários.

Segundo Daniel Godinho, Secretário de Comércio Exterior de 2013 a 2016 do então Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC), o objetivo principal do modelo foi o de assegurar proteção aos investidores brasileiros no exterior, o foco principal não era, então, a atração de investimentos para o país. Assim, o acordo foi pensado do Brasil para fora, isto é, visando a proteção das empresas brasileiras em países de instabilidade política. Em decorrência desse fato, os primeiros ACFIs foram assinados com países da África e da América Latina, onde havia grande concentração de investimentos de empresas brasileiras de infraestrutura e passíveis de fragilidade política.

Quanto à possibilidade e aumento da atração de investimentos por meio de tratados, destaca-se que não há estudos conclusivos sobre a capacidade de acordos em garantir tal movimento, uma vez que esse processo depende também de outras variáveis, como ambiente de negócios, estabilidade política e estrutura tributária doméstica.

Para reforçar essa interpretação, a história do Brasil quanto à recepção de IED reforça a tese de que não há relação direta entre a existência de acordos de investimentos e a atração de capital estrangeiro, tendo em vista que, até 2017, - quando foi promulgado o primeiro ACFI – o país não contava com a vigência de nenhum acordo do tipo. O Brasil confiava, até aquele momento, na dimensão de seu mercado consumidor e na estabilidade de seu Judiciário para a atração de IED (MOROSINI e BADIN, 2016).

A respeito da referida inovação institucional, destaca-se que o Acordo tem como pilares para sua boa execução a governança institucional, os mecanismos de prevenção e solução de controvérsias, os mecanismos para mitigação de riscos e a promoção e facilitação de investimentos.

Apesar de manter algumas características dos tradicionais acordos de investimentos, ele inova ao consagrar os conceitos de cooperação e facilitação, que se traduzem em estruturas institucionais, como o Comitê Conjunto e o *Ombudsman*, além de apresentar em seu texto cláusulas de transparência, responsabilidade social corporativa e combate à corrupção. Em seu escopo, o acordo atua na promoção de ações voltadas para promoção de sustentabilidade, com a previsão de cláusulas específicas para a promoção da proteção ambiental e do desenvolvimento sustentável.

Os ACFIs podem ser considerados uma resposta pragmática com base na posição geoeconômica brasileira e suas necessidades domésticas, resultando, assim, em alternativa com forte inovação institucional a um modelo de documento amplamente adotado no mundo. O modelo foi desenhado com base em suas especificidades econômicas: receptor histórico de investimentos e exportador tardio de capital (MOROSINI e BADIN, 2016). Além de refletir características próprias da realidade brasileira, a participação do Brasil é um caso peculiar na arquitetura dos tratados de investimentos (PERRONE e ROJAS, 2017).

Isso porque o documento atua segundo o entendimento de investimentos como um processo dinâmico. A previsão de cooperação entre agências governamentais e a consideração à legislação doméstica oferecem uma alternativa real ao regime internacional de investimento vigente (MOROSINI e BADIN, 2016).

Para além dessas inovações, destaca-se também que a internacionalização das empresas brasileiras historicamente tem se apoiado nas relações de comércio, por meio da importação e exportação de bens e serviços; enquanto a figura da empresa que recebe ou aporta investimentos de/em outros países é recente (FURLANETO, 2016).

Isso posto, entende-se que o tema de pesquisa proposto é de profunda relevância para os atores nacionais que atuam na política externa e, em geral, para os atores internacionais. As esferas analisadas – diplomacia e comércio exterior – e suas interações são partes do Estado nacional e de sua organização institucional e refletem o posicionamento e a atuação do país nas relações internacionais, bem como seu modelo de inserção global. Elas garantem, assim, a permanência e possibilidades de protagonismo no sistema internacional vigente no momento.

Em termos acadêmicos, a cooperação brasileira com parceiros não tradicionais, como os africanos e sul-americanos, é um tema caro abordado nas pesquisas brasileiras. Soma-se a isso o protagonismo do Brasil na construção desse modelo e o reconhecimento internacional do paradigma adotado, bem como a relevância da compreensão de tal processo para a promoção do desenvolvimento do país por meio da transparência na promoção das empresas brasileiras e na atração e manutenção dos investimentos externos.

Assim, o objetivo geral do presente trabalho se concentrou em compreender quais foram as linhas da diplomacia comercial e da política externa durante o Governo Lula, de 2003 a 2010, e o Governo Dilma, de 2011 a 2014, que possibilitassem e conferissem mandato para que o Brasil iniciasse as negociações dos acordos de investimentos que concluíram no Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (AFCI).

Quanto às negociações internacionais, pode-se dizer que o Brasil é ativo nos fóruns internacionais quando o assunto é investimentos. Por priorizar o multilateralismo, a Organização Mundial do Comércio (OMC) se tornou o principal fórum de negociação na área de comércio internacional para o país (BADIN, MOROSINI e TRUBEK, 2019). Com base nessa postura, o país faz parte do grupo informal *Friends of Investment Facilitation for Development* (FIFD), dedicado à discussão do tema no bojo da OMC, atuando com desenvoltura e relativo protagonismo nos diálogos sobre o tema.

Esses pontos fazem parte da estratégia de política externa brasileira. Destaca-se, no entanto, que o objeto de análise não é a política externa como um todo, mas restringe-se ao que foi registrado pelos Presidentes da República - por meio das mensagens presidenciais durante os três mandatos acima listados - e possibilitou a atuação brasileira nas negociações de acordos de investimentos com caráter de inovação institucional. Sabe-se que o tema é complexo e envolve uma série de variáveis e interesses de distintos atores e níveis de atuação, que foram considerados ao longo dos estudos e análises.

Entre os objetivos específicos do presente trabalho podemos listar: discutir a dinâmica da globalização financeira e seus efeitos sobre a economia brasileira; mapear e

analisar o histórico do quadro regulatório do Brasil sobre o tema; analisar e interpretar a diplomacia comercial do período; estudar e analisar a posição de inovação representada pelo ACFI; e apontar a estratégia dos acordos firmados com os primeiros parceiros.

A premissa desse trabalho baseou-se no fato de que, com a posse do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva houve uma correção de rumos para a política externa. A orientação política manifestada, publicada e comunicada pelo então presidente permitiram uma atuação diferenciada daquela que vinha sendo realizada anteriormente, mudança que pôde ser verificada nos discursos, registros e posições nos fóruns multilaterais. As características desse tipo de acordo mostram-se alinhadas à atuação governamental do período não apenas para a política externa, mas também interna, como é o caso da responsabilidade social e da sustentabilidade acima destacadas, que estabelecem aos investidores estrangeiros o dever de envidar esforços a fim de alcançar o mais alto nível de desenvolvimento sustentável, incluindo o respeito ao meio ambiente, às relações de trabalho, ao direito e à saúde.

Acredita-se que essa mudança só poderia ser possível se estivesse alinhada com as estratégias governamentais determinadas para a diplomacia brasileira e sua política externa. Desse modo, parece natural presumir que houve, durante os dois governos, diretrizes próprias para a negociação e o desenho de um modelo próprio brasileiro, o Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI), bem como as mudanças quanto à escolha de parceiros e alternativas para a solução de controvérsias.

Dessa forma, propôs-se como problema de pesquisa a análise da relação entre as linhas adotadas para a política externa durante o período e as consequências práticas no âmbito das negociações de acordos de investimentos.

Isso posto, a fim de que se pudesse de fato chegar às causas e consequências e suas variáveis e associações, tornou-se imprescindível estudar, analisar e compreender a relação entre as linhas de orientação daqueles governos e as conquistas em âmbito internacional.

A correção de rumos da ação externa empreendida por Lula, de 2003 a 2010, compreende três linhas de atuação: a) orientar a política externa para a conquista da reciprocidade real nas relações internacionais, uma transição da utópico para a reciprocidade entre países centrais e emergentes; b) o enfrentamento das dependências estruturais com o objetivo de atenuá-las; e c) a ideia de reforçar a América do Sul como polo de poder e plataforma política e econômica de realização de interesses brasileiros (CERVO, 2008).

Pode-se inferir, assim, que por meio da estratégia adotada, que contempla a expansão dos empreendimentos brasileiros no exterior, o governo almejou aproximar-se da interdependência real da era da globalização (CERVO, 2008).

A mudança de postura frente à comunidade internacional foi verificada em especial no que diz respeito à diversificação dos tradicionais parceiros comerciais. O Brasil passou a negociar não apenas com suas tradicionais contrapartes, Estados Unidos e Europa, mas também com países menores da África e Oriente Médio. No que concerne ao continente africano, por exemplo, o Brasil passa a realizar uma série de investimentos públicos e privados, assim como crescente comércio e concertação política e diplomática. Verifica-se também que durante o período houve a busca pela ampliação das relações com países em desenvolvimento. Destarte, uma série de países que historicamente não recebiam visita de chefe de Estado brasileiro foram visitados, como países da África, do Oriente Médio, da América Central e Caribe, da Ásia Central e do Sudeste Asiático.

Por fim, a hipótese de trabalho foi a de que não apenas as características intrínsecas e históricas à atuação brasileira na diplomacia e no comércio exterior, mas também as diretrizes próprias definidas durante a administração de Lula, 2003 a 2010, e mantidas ao longo do Governo Dilma, contribuíram grandemente enquanto estratégia de política externa para a elaboração, construção e condução de novos modelos de inserção internacional via promoção de investimentos estrangeiros diretos (IED) assegurados por acordos de investimentos.

Por meio da análise das mensagens presidenciais do período e do material bibliográfico existente, pretendeu-se compreender a evolução do relacionamento brasileiro nos acordos, resultando no atual modelo de Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI).

A presente dissertação está estruturada em três capítulos, além dessa introdução. O objetivo é conduzir o leitor de forma a iniciar a apresentação do tema e seu contexto brevemente na introdução.

No capítulo 1 o foco foi a exposição de conceitos iniciais relativos ao tema atração de investimentos, incluindo a apresentação da dinâmica da globalização financeira e seus efeitos sobre a economia brasileira; a apreciação e valoração do cenário global para o estudo da política internacional comparada e as variáveis que colaboraram para determinar o modelo de acordo de investimentos adotado pelo Brasil; bem como a apresentação do quadro regulatório do Brasil sobre o tema.

O capítulo 2 se concentrou na avaliação da diplomacia comercial do período por meio da análise do discurso oficial dos Presidentes registrado nas mensagens presidenciais e do levantamento de bibliografia a respeito do assunto.

No capítulo 3 foi feita uma exposição e análise do modelo do Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos, incluindo análise da posição de inovação representada pelo ACFI.

Por fim, as conclusões destacaram os principais achados da pesquisa, bem como a avaliação da coerência entre o discurso e a efetividade das ações tomadas ao longo dos anos aqui analisados.

CAPÍTULO I: ECONOMIA POLÍTICA INTERNACIONAL E CENÁRIO BRASILEIRO

1. Globalização financeira e fluxos de investimento estrangeiro direto

Na nova fase da dinâmica capitalista, propiciada pela globalização e pela revolução tecnológica, tem destaque o fenômeno da globalização financeira. Lacerda (2004) conceitua globalização como a significativa expansão do comércio internacional e dos fluxos de capitais concomitante ao avanço tecnológico, ocorrido em maior intensidade a partir de meados da década de 1990.

Sobre esse fenômeno e seus efeitos, o autor coloca o que segue:

Um dos fatos marcantes da década de 1990 é a percepção de que os ativos financeiros adquiriram uma expressão sem precedentes na história do capitalismo mundial. Observou-se o crescimento significativo da participação dos haveres financeiros na composição da riqueza privada (LACERDA, 2004, p.4).

Adicionalmente, o autor destaca que esse processo de aumento de haveres financeiros na riqueza privada não se limitou aos espaços domésticos, ou nacionais, pois houve aumento significativo também do que ele chamou de “transnacionalização das aplicações financeiras”, uma vez facilitadas pela liberalização dos mercados cambiais e desregulamentação dos controles sobre os fluxos de capitais. A consequência desse fenômeno foi um aumento do fluxo de capitais em ritmo mais acelerado que o tradicional crescimento do produto e do comércio mundiais.

Bojikian (2009) lembra que as transformações econômico-financeiras que sugeriram maior integração dos processos produtivos e intensificação do comércio mundial também levaram a maior flexibilidade para o investimento estrangeiro direto (IED) e ao surgimento do conceito de cadeia global de suprimentos, os sistemas integrados de gestão.

As mudanças iniciadas pelo processo da globalização e da revolução tecnológica permitiram que a lógica do comércio transfronteiriço se alterasse de forma sistêmica, gerando uma interdependência ainda maior entre os Estados soberanos e o mercado nesse processo de internacionalização do capital.

A este respeito, Caparroz (2012) afirma que o capital revolucionou não apenas o comércio internacional, mas também as relações globais, tendo em vista a dificuldade em

dissociar o vínculo entre o capital e o poder político. Como consequência do novo momento e da facilidade possibilitada pela tecnologia, permitindo que transações internacionais pudessem ser realizadas de forma breve, a circulação livre do capital veio para consolidar o modelo neoliberal e desregulamentado – que defende liberdade de mercado e restrição à intervenção estatal sobre a economia – de uma primeira fase de integração em escala global. Em um retrospecto histórico, o autor lembra que no primeiro momento a globalização foi recebida com otimismo pelos mercados, em especial os países em desenvolvimento, que passaram a abrir suas economias ao investimento estrangeiro e a receber fluxos de capitais cada vez maiores.

No entanto, no atual ambiente global em que há disputa de espaço e poder cada vez maior, dada a multiplicidade de autores - quando empresas multinacionais passaram a figurar ao lado de Estados soberanos nas relações internacionais -, o caráter constante das transformações e o potencial que o processo tecnológico apresenta, é necessário que a arena de autonomia dos países para a elaboração de suas políticas seja preservada.

Caparroz (2012) lembra que a globalização altamente centrada na liberdade do capital, e conseqüentemente geradora de grande interdependência entre os países, enfraqueceu o conceito de Estado-nação, que durante muitas décadas foi o centro de decisão e poder político.

A preocupação quanto à garantia da autonomia se justifica em nome da manutenção da soberania dos Estados na condução de suas políticas de acordo com suas prioridades e obrigações junto a sua população. Ademais, conforme aponta Gilpin (2002), a política econômica interna dos governos nacionais e a sua interação são variáveis importantes do volume e da direção do comércio internacional. Por conseguinte, tem papel importante no resultado do nível de desenvolvimento nacional e o conseqüente nível de bem-estar interno.

Assim, com as novas oportunidades, nascem novos desafios a serem superados pelos países, de forma a mitigar os riscos de ameaça à soberania em prol do capital. Lacerda (2004) aponta que os processos de globalização, a exemplo das estratégias das empresas multinacionais, e de regionalização, por meio da formação de blocos econômicos, se traduzem em desafio duplo para os países em desenvolvimento, tendo em vista que os dois fenômenos, quando conjugados, podem significar para alguns países a “exclusão involuntária” dos processos de internacionalização.

Nesse sentido, Krugman e Obstfeld (2009) apontam para o risco de ocorrência de efeitos negativos do fenômeno na distribuição de renda, que não podem ser

negligenciados quando da elaboração das políticas econômica e externa e do desenho das estratégias de um país no nível e caracterização de sua abertura no comércio global. Como exemplos desses riscos, os autores argumentam que o comércio internacional pode afetar negativamente os proprietários de recursos ‘específicos’ para as indústrias que concorrem com importações; e pode alterar a distribuição de renda entre grupos amplos, como o de trabalhadores e o de proprietários de capital.

Com o aparecimento de novos atores, a exemplo das empresas multinacionais, surgem também novas estratégias dos países para que haja cooperação no alinhamento de interesses, buscando o fortalecimento no cenário internacional concomitante à elaboração de políticas internas que garantam que o capital externo entre no mercado doméstico sem gerar efeitos negativos.

A expansão das empresas multinacionais gerou bastante controvérsia no cenário da economia política internacional. Conforme expôs Robert Gilpin (2002):

Alguns consideram essas poderosas organizações um dom para a humanidade, as quais superam o Estado nacional, difundem a tecnologia e o desenvolvimento econômico entre os países em desenvolvimento e articulam as economias nacionais em uma rede de interdependência expansiva e benéfica. Outros as vêem como predadores imperialistas a explorar a todos em benefício dos seus dirigentes, ao mesmo tempo em que criam uma trama de dependência política e subdesenvolvimento econômico. Em momentos de maior exuberância, alguns especialistas chegaram mesmo a prever que no fim do século XX algumas dúzias de empresas imensas controlariam virtualmente toda a economia mundial (GILPIN, 2002, p. 257).

Como lembra Morgenthau (2003), a circunstância da interdependência exige uma ordem política que leve em consideração esse fato, tendo em vista que as estruturas vigentes anteriormente presumiam a existência de uma multiplicidade de Estados-nações autossuficientes, estanques e soberanos.

Destaca-se, no entanto, que uma maior participação de uma economia no mercado globalizado de fato reduz sua autonomia política, gerando, por consequência, a diminuição de poder dos Estados nacionais, mas a perda da soberania não pode ser atribuída totalmente ao impacto da globalização (LACERDA, 2004). O autor argumenta que a autonomia das políticas econômicas dos países fica limitada quando fazem uso da política de estabilização, excessivamente baseada na liberalização do mercado e da fixação de metas monetárias, que causam impactos importantes tanto na política monetária como nos juros.

Para lidar com os impactos advindos dessa perda de espaço, Krugman e Obstfeld (2009) falam de uma coordenação das políticas econômicas internacionais. Os autores defendem que em uma economia mundial integrada as políticas de um país afetam os demais. As estratégias para lidar com essa coordenação passam por distintas possibilidades, a exemplo do alinhamento e assunção de compromissos em fóruns internacionais e do processo de formação de blocos regionais com objetivos comuns.

Lacerda (2004) diferencia que a globalização é impulsionada por iniciativas microeconômicas, ao passo que os processos de regionalização fazem parte de uma decisão política entre diferentes países. No entanto, este último pode colaborar no sentido de fomentar as forças competitivas, no sentido de que os dois processos interagem e carregam o potencial de fortalecer as estratégias locais.

Dessa forma, resta clara a importância de se entender os processos econômicos internos e globais e atuar politicamente em prol de um fortalecimento do Estado frente às alterações e potenciais de mudança constante, que trazem consigo oportunidades e riscos, pois, conforme visto, a transformação da economia internacional é resultado não apenas da alteração exponencial no volume de transações ao longo das últimas décadas, mas também da alteração da forma como essas forças se organizam em um ambiente de constante risco e instabilidade.

Lacerda (2004) defende que, a despeito da maior importância das empresas multinacionais no cenário internacional, os Estados nacionais seguem representando papel de extrema importância no posicionamento dos países. De acordo com o autor, fatores de ordem política, como o grau de intervenção do Estado; bem como de ordem técnica, como a adaptação à reestruturação industrial e tecnológica, que demonstram a capacidade de articulação entre as condições microeconômicas de organização industrial e as políticas do Estado, são determinantes no sucesso ou insucesso da inserção internacional de um país. Como lembra Morgenthau (2003) “O que é válido com respeito à natureza geral das relações internacionais também é verdadeiro para o Estado-nação, na qualidade de ponto de referência final da política externa”.

Segundo Bojikian (2009), nas finanças, ao passo que as transformações se traduziram em uma maior integração entre os mercados, houve também um extenso processo de desregulamentação, ocorrido tanto em países desenvolvidos como nos países em desenvolvimento. A autora afirma ainda que os países deveriam prover reformas que garantissem suas respectivas inserções, possibilitadas por maior abertura da economia e da desregulamentação de diversos setores.

Na esteira dessas transformações ao longo das últimas décadas foi criada, em 1995, a Organização Mundial do Comércio (OMC), após um intenso movimento de multilateralização para que se fizessem cumprir as normas que disciplinariam o comércio internacional.

Déniz (1995) aponta que os objetivos da Organização consistem em: a) criar uma organização supranacional, capaz de administrar e regulamentar o comércio internacional; b) propiciar um maior e melhor acesso aos mercados, de modo a evitar as restrições protecionistas às importações; c) combater o comércio desleal nas exportações, evitando o crescimento artificial e desmedido de produtos não competitivos ou de mercadorias falsificadas; d) permitir aos países intervenientes o prévio conhecimento das normas regulamentares que afetam suas atividades; e) abarcar e disciplinar todas as transações internacionais, alcançando uma vasta gama de produtos, inclusive com regras específicas em relação à prestação de serviços; f) estabelecer um procedimento na solução de conflitos capaz de garantir aos seus membros o reconhecimento dos direitos negociados e o cumprimento das obrigações assumidas; e g) ser, em suma, um organismo de vocação internacional.

Para além dos fóruns multinacionais para nivelar e ordenar as regras do comércio internacional entre as partes, há também distintos e inúmeros processos de regionalização, por meio da formação de blocos de países alinhados, em busca de fortalecer seus interesses frente ao globo, permitindo maior flexibilidade e possibilidade na inserção internacional.

O objeto de análise da economia internacional está concentrado nos problemas decorrentes da interação econômica entre Estados soberanos. Krugman e Obstfeld (2009) definem sete temas recorrentes no estudo dessa disciplina, são eles: ganhos do comércio, padrão do comércio, quanto comércio permitir, balanço de pagamentos, determinação da taxa de câmbio, coordenação das políticas econômicas internacionais e mercado internacional de capitais.

Para além do conceito de economia internacional, há também o conceito de economia política das relações internacionais. Assim, a economia política resulta da interação recíproca entre o Estado e o mercado. Dessa forma, a economia política internacional leva em consideração todas as variáveis acima listadas por Krugman e Obstfeld, resultante de ações dos Estados soberanos na formulação de suas políticas, os mercados atuantes em âmbitos doméstico e multinacional e suas interações em âmbito

global, que ocorrem de forma a causar e sofrer interferências mútuas. Conforme estabelece Heilbroner (1985):

Enquanto poderosas forças de mercado – o comércio, os fluxos financeiros e os investimentos externos – tendem a ultrapassar as fronteiras nacionais, a escapar ao controle político e a integrar as sociedades, a tendência dos governos é restringir, canalizar e fazer com que a atividade econômica sirva os interesses percebidos dos Estados e dos grupos poderosos que atuam no seu interior. A lógica do mercado consiste em localizar as atividades econômicas onde elas são mais produtivas e lucrativas; a lógica do Estado consiste em capturar e controlar o processo de crescimento econômico e de acumulação de capital (HEILBRONER, 1985, p.94-95)

Gilpin (2002) advoga pela importância do estudo do mercado e suas relações com o Estado por entender que essa associação seja crítica para as relações internacionais. O autor defende que mesmo em sistemas socialistas o centro do debate está no papel atribuído às forças internas e externas no mercado. De acordo com esse argumento, as forças de mercado, a serem realizadas por meio de empresas transnacionais, passam a ter papel fundamental na dinâmica das relações de poder, podendo ser atribuído o papel de ator às multinacionais frente aos tradicionais atores das Relações Internacionais, os Estados soberanos.

Nesse contexto, um dos temas de destaque da economia política internacional é o comércio internacional. A importância de se compreender a lógica do comércio internacional nasce de sua relevância para o desenvolvimento dos países, uma vez que ele é imprescindível para a realização de uma melhor alocação dos recursos disponíveis em diferentes Estados. O comércio que ultrapassa as fronteiras nacionais é feito por meio do intercâmbio de bens e serviços, além das trocas culturais possibilitadas por esse movimento, e resultando no saldo final do balanço de pagamentos, que registra o total de capital que sai de um país por meio das importações e o total de capital que entra por meio das exportações realizadas por empresas instaladas em solo nacional.

A teoria do comércio internacional faz parte da história do pensamento político e econômico, tendo em vista que a lógica de trocas de produtos entre países acontece há séculos e fazem parte dessa teoria diferentes modelos que pretendem explicar o impacto das políticas relacionadas ao comércio internacional. Tais modelos são traduzidos em elementos a serem utilizados por Estados para a elaboração de estratégias e ações para sua inserção internacional, visando, em última instância, o desenvolvimento interno do país e a melhora nos índices de bem-estar de sua população. A posição adotada pelo Estado soberano nesse processo de inserção no tabuleiro do jogo internacional, se

configurada por diferentes graus de abertura comercial ou protecionismo, por meio de discursos, políticas e assinaturas de acordos, por exemplo, terá impacto na quantidade, qualidade e permanência do capital estrangeiro que entra em território nacional.

Gilpin (2002) advoga que o comércio seja o mais antigo e mais importante nexos entre as nações. O autor defende que, juntamente com a guerra, o comércio tem sido fundamental para a evolução das relações internacionais. Essa importância decorre do seu potencial de permitir não apenas trocas de bens e serviços, mas também cultural. Uma vez que a necessidade faz com que nações distintas entrem ou permaneçam em contato, o intercâmbio de ideias, tecnologias e cultura também se manifesta, ainda que não seja esse o objetivo principal do movimento de trocas.

A respeito da finalidade precípua do comércio internacional, Krugman e Obstfeld (2009) defendem que os países decidem participar do comércio internacional em prol dos ganhos advindos desse processo. Em primeiro lugar, tendo em vista serem diferentes um dos outros, há possibilidade de ganhos com essas distinções, alocando os bens e serviços de forma eficiente com base naquilo que cada um faz melhor. Em segundo lugar, o processo de especialização em menor quantidade de bens ou serviços permite ganhos de escala de produção.

Caparroz (2012) lembra que, embora a teoria econômica fale em economia de escala, ganhos com o comércio e eficiência na alocação de recursos, é pertinente destacar também que a simples vontade de empreender esforços não basta para a tarefa de produzir bens. Segundo ele, em alguns cenários, mesmo que o esforço seja descomunal, o resultado será nulo ou próximo disso. Como exemplo, argumenta que, em decorrência de questões geográficas e climáticas, não são todos os países que estão aptos a produzir bananas.

O comércio internacional abre espaço, então, para que essas trocas possam ser realizadas de forma a otimizar cada vez mais a alocação dos recursos disponíveis em diferentes locais, processo que teve crescimento exponencial com o advento da globalização e as vantagens permitidas pela tecnologia e pela digitalização de processos, ao diminuir as etapas envolvidas no processo e os tempos de transação.

Krugman e Obstfeld (2009) adicionam ao argumento das vantagens do comércio internacional o fato de que os benefícios desse movimento não se limitam ao comércio de bens tangíveis. Para os autores, há formas invisíveis de comércio, capazes de produzir ganhos tão reais quanto às trocas tradicionais. Como exemplo disso, a migração e os empréstimos internacionais também se configuram como formas de comércio mutuamente benéficas, sendo a primeira uma troca de trabalho por bens e serviços e a

segunda a troca de bens atuais pela promessa de bens futuros. Os autores igualmente falam das trocas internacionais de ativos de riscos, a exemplo de ações e títulos, podendo beneficiar todos os países na medida em que permitem a cada um deles a diversificação de suas riquezas e a redução da variabilidade de suas rendas.

Conforme mencionado anteriormente, Gilpin (2002) argumenta que mesmo em sistemas socialistas deve ser atribuído papel importante às forças internas e externas no mercado. No entanto, a realidade do livre mercado e do comércio de bens entre países flui em sua forma mais reconhecida no sistema capitalista.

Para Caparroz (2012), o capitalismo pode ser definido como um sistema econômico no qual os meios de produção são majoritariamente privados, visando à obtenção de lucro numa economia de mercado. Nessa lógica, o sistema financeiro se desenvolve de modo profundo, no qual se desdobram relações de mercado complexas caracterizadas por investimentos, entre outras variáveis. Assim, na ótica do capitalismo e na esteira da globalização, o capital revolucionou o comércio internacional e a dinâmica das relações globais.

Portanto, merece destaque o papel do investimento estrangeiro direto (IED) nas políticas nacionais de desenvolvimento.

2. Investimento estrangeiro direto e internacionalização de empresas

Segundo definição da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2002) - responsável, entre outras atribuições, pela pesquisa com vistas a melhorar políticas públicas na área política econômica -, investimento estrangeiro direto (IED) é um tipo de investimento internacional feito por uma entidade residente em um determinado país (investidor direto) com o objetivo de estabelecer um interesse duradouro de uma empresa residente em um país diferente daquele onde se encontra registrado o investidor (empresa de investimento direto).

A Organização explica que “interesse duradouro” implica a existência de um relacionamento de longa duração entre o investidor direto e a empresa, bem como um grau importante de influência exercida pelo investidor direto sobre a gestão dessa empresa. O investimento direto inclui a transação inicial entre as duas entidades e todas as posteriores transações de capital entre ambas e as respectivas empresas subsidiárias, registradas ou não.

Dessa forma, estão excluídos do conceito de IED os investimentos em portfólio, caracterizados por sua volatilidade de acordo com o valor das ações. Destaca-se que há, inclusive, questionamento a respeito dos benefícios desse tipo de investimento para um país tendo em vista que, ao menor sinal negativo, há saída em massa, que provoca movimentos rápidos no câmbio.

O Fundo Monetário Internacional (FMI, 2009) - responsável pela cooperação monetária global, estabilidade financeira e facilitação do comércio internacional -, estabelece ainda que uma relação de IED ocorre quando um investidor residente em uma economia realiza um investimento que lhe dá controle ou significativo grau de influência sobre a gestão e o processo de tomada de decisão de uma empresa residente em outra economia, sendo o controle representado quando o investidor possui mais de 50% do capital social com direito a voto e o poder de influência quando o investidor possui mais de 10% desse capital (SOUSA, 2020).

O IED fica caracterizado quando uma empresa, com base em diferentes variáveis, decide estabelecer filiais em outro país, em vez de atender as necessidades por meio de exportações.

Entre as modalidades de investimento estrangeiro, o investimento estrangeiro direto (IED) se mostra o mais importante para um país por ser considerado investimento produtivo, que contribui com a produtividade e o desenvolvimento da nação (SANTOS, SILVA e SOUZA, 2016).

Relatório da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) publicado anualmente, o *World Investment Report*, em seu estudo de 2019⁵ apontou que cerca de 90% das políticas industriais modernas estipulam ferramentas de políticas de atração de IED. Isso se dá em razão do potencial do IED em aportar recursos externos na estrutura produtiva doméstica de um país e, conseqüentemente, possibilitar desenvolvimento interno, além de promover também transferência de tecnologia entre países. Nota-se, assim, a importância fundamental do capital externo em um cenário de globalização e de otimização dos recursos, em especial para países em desenvolvimento (PEDs).

Sobre a região da América Latina e Caribe, onde as contribuições do investimento estrangeiro direto adquirem caráter ainda mais relevante nesse contexto de complemento

⁵ Relatório disponível em https://unctad.org/system/files/official-document/wir2019_en.pdf

do investimento nacional e fonte de novos capitais, relatório da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) de 2020 aponta o seguinte:

Nesse sentido, é importante recuperar o papel das políticas industriais como instrumento de transformação da estrutura produtiva. Hoje isso se torna indispensável, porque a ausência ou a fraqueza dessas políticas num contexto de aceleração da quarta revolução industrial e de grandes transformações na organização internacional da produção levará inevitavelmente a um aumento das brechas produtivas e tecnológicas que caracterizam a América Latina e o Caribe (CEPAL, 2020, p. 7).

O relatório da Comissão destaca ainda a importância do IED na região para a expansão de atividades exportadoras e o desenvolvimento da indústria automotiva, de telecomunicações e de segmentos da economia digital e setores com importância estratégica, a exemplo das indústrias farmacêutica e de dispositivos médicos, que, durante a pandemia de Covid-19 apontaram a vulnerabilidades da atual estrutura das cadeias globais de valor.

Corrêa e Mèrcher (2018) defendem que em uma economia em desenvolvimento como o Brasil, o IED pode desempenhar uma função bastante significativa na modernização. Para os autores, essa possibilidade vale, em especial, para os países com a economia em transição, e reforçam o seu potencial de influência no crescimento econômico por meio do aumento do nível de emprego e da qualificação da mão de obra, havendo ainda a possibilidade de contribuir para melhorar a capacidade produtiva, por meio da racionalização das estruturas produtivas, e tecnológica do país receptor. Por fim, listam o potencial de melhoria do fluxo do comércio e da infraestrutura, inserindo o país nas cadeias globais de valor.

Guedes (2007) reforça que os países emergentes se tornam alvo e parceiros deste novo modelo de negócio, tendo em vista o barateamento da produção, neste cenário de internacionalização dos mercados realizado ao longo das últimas décadas.

Segundo Dunning (1998), nas últimas décadas os países emergentes apresentaram desenvolvimento da infraestrutura e social, o que se traduziu em oportunidades para melhoria dos índices de produção a partir da logística, das tecnologias digitais e de informação, de interesse das empresas transnacionais por se traduzirem em vantagem competitiva.

Gregory e Oliveira (2005) argumentam que mesmo os países desenvolvidos mostram preferência pelo modelo de IED para sua composição de financiamentos de sua produção interna. Quanto ao Brasil, os referidos autores colocam o país em posição de

destaque entre os países emergentes pela composição de fatores de atração de IED, principalmente a partir da década de 2000, conforme será detalhado adiante.

A favor do IED, Santos, Silva e Souza (2016) argumentam o seguinte:

Esse tipo de investimento traz grandes benefícios a uma economia quando comparado a outras fontes de investimentos, como, por exemplo, ser um capital de longo prazo e de baixa volatilidade que contribui com a expansão da produção interna e, muitas vezes, com a redução de alguns custos, uma vez que o que antes era importado pelas indústrias brasileiras passa a ser consumido internamente nas multinacionais (SANTOS; SILVA; SOUZA, 2016, p. 2).

Além da compreensão da internacionalização do capital, faz-se necessário o entendimento da teorização da internacionalização de empresas, cujas primeiras explicações remontam à década de 1960.

Stephen Hymer foi um dos pioneiros quando, em 1960, elaborou a Teoria do Poder de Mercado após concentrar sua análise na compreensão das circunstâncias que fazem com que uma empresa nacional possua controle sobre outra empresa no exterior. Sua conclusão foi a de que o controle de empresas em mais de um país mostra-se lucrativo quanto reduz a competição entre elas, com destaque para empresas que apresentam vantagens em atividade específica, uma vez que a manutenção de operações no exterior contribui para a exploração das vantagens em diferentes países. Adicionalmente, Hymer (1983) argumenta que uma empresa multinacional apresenta três aspectos relacionados: os movimentos internacionais de capital, a produção capitalista internacional e o governo internacional.

O autor define “movimentos internacionais de capital” como sendo, entre outras características, o investimento das grandes empresas em suas filiais e subsidiárias no exterior; enquanto a “produção capitalista internacional” é a incorporação de mão de obra de muitos países em uma estrutura empresarial integrada mundialmente; e, por fim, o “governo internacional” faz referência à utilização de instrumentos de política internacional conformados à tendência de internacionalização do capital e do trabalho.

A Teoria do Poder de Mercado argumenta que as empresas buscam na internacionalização a expansão das vantagens que já conquistaram no mercado local. O movimento permite para a redução da competição entre as empresas e os países de destino podem ser definidos a partir de relações comerciais já estabelecidas ou com alto potencial de crescimento.

No entanto, tendo em vista a insuficiência para a analisar as variações das relações de comércio internacional e de investimentos no exterior, em 1966 Vernon propõe a Teoria do Ciclo do Produto. Essa abordagem confere destaque aos conceitos de inovação, economias de escala e incerteza, não apenas considerando os custos comparativos.

Na década seguinte, Buckley e Casson (1976) elaboram a Teoria da Internalização das Atividades. Os autores defendem que, além de bens e serviços, as atividades de uma empresa também passam por trabalhos de marketing, pesquisa e desenvolvimento, treinamento de funcionários e gerenciamento dos ativos financeiros.

Já no Paradigma Eclético da Produção Internacional, Dunning (1980) faz uma análise do processo de internacionalização a partir do estabelecimento de unidades de produção no exterior por meio de possibilidades de crescimento via diversificação, o desenvolvimento de novas linhas de produtos e novas atividades; aquisição de outras firmas existentes; e mercados internacionais, por meio da exploração de vantagens em mercados localizados em países estrangeiros, como a existência de recursos naturais, preço de mão de obra, e incentivos internos para atração de IED.

A teoria clássica baseada no Modelo de Uppsala, desenvolvido por Johanson e Vahlne em 1977, por seu turno, analisa os processos de internacionalização das empresas a partir de aspectos organizacionais. Para a construção do referido modelo, os autores partem da premissa de que os estudos desenvolvidos até aquele momento sobre o processo de internacionalização consideram uma ótica de mera evolução relacionada ao maior envolvimento internacional conquistado pela firma. Johanson e Vahlne, entretanto, focam no desenvolvimento individual da firma e no uso de seu conhecimento sobre mercados e operações a partir da expansão das operações da empresa em mercados individuais.

Os autores consideravam a internacionalização como um processo de ajustes incrementais a serem implementados tendo em consideração o ambiente em que a firma atuava, responsável pela criação de novos problemas, a exemplo de diferenças culturais e de desenvolvimento industrial, e de oportunidades. Assim, para Johanson e Vahlne tal processo não se tratava do resultado de uma estratégia para alocação ótima de recursos.

Nas abordagens mais recentes para explicar o fenômeno de internacionalização de empresas encontra-se a explicação de Cantwell e Piscitello (1999). Os autores apontam que a diversificação e a internacionalização podem ser reconhecidas como partes do mesmo processo. Segundo eles, a análise das operações de uma empresa pode ser feita a

partir de suas atividades produtivas, que envolve a diversificação das tecnologias ou dos produtos; e dos espaços geográficos em que a firma está presente fisicamente.

Em abordagem distinta, Chesnais (1996) analisa o processo de internacionalização de empresas a partir da consideração das seguintes dimensões da internacionalização: o intercâmbio comercial, o investimento produtivo no exterior e os fluxos de capital monetário ou capital financeiro.

Por fim, o conceito “Born Global” define uma empresa que considera a atuação global em suas estratégias de desenvolvimento desde o início de sua existência. Diferentemente das teorias anteriores, essa não prevê um projeto de internacionalização em etapas, de forma incremental conforme o conhecimento sobre os mercados internacionais é adquirido, mitigando assim a incerteza (MADSEN e SERVAIS, 1997).

A lista de teorias ao longo das últimas décadas para explicar o fenômeno reforçam a sensibilidade e importância do assunto, por se tratar de processo cada vez mais comum e por seu potencial de alteração das forças de mercado *vis-à-vis* a soberania dos Estados.

No entanto, muito se fala, também, a respeito dos riscos inerentes a essa entrada de uma empresa estrangeira em território nacional. São considerados aqui riscos políticos para a empresa, em caso, por exemplo, de crise política no país de destino, ou para o país receptor, tendo em vista as mudanças realizadas por uma multinacional em seu território, a exemplo do cumprimento da legislação ambiental, trabalhista e de conformidade com o interesse público.

A partir do desaparecimento das fronteiras estatais, é necessária a formação de um sistema mundial capaz de resumir os diferentes interesses, leis, sistemas tributários e legislativos dos diversos países em um código unificado de leis sobre possibilidades e limites de propriedade privada internacional.

Conforme visto anteriormente, os investimentos estrangeiros constituem um elemento importante das relações entre países, oferecendo grande potencial de promover desenvolvimento nos países receptores de capital, desde que presentes o contexto político e a infraestrutura necessária - a exemplo de políticas industriais bem definidas e colocadas em prática - para bem aproveitar tais investimentos.

Destaca-se que, em função da ausência de um acordo multilateral de investimentos, diferentemente do que se verifica no comércio internacional, os esforços de regulamentação do fluxo internacional de investimentos se desenvolveram majoritariamente por vias regional e bilateral (LOURES, 2019). Assim, na tentativa de mitigar os diversos riscos que podem surgir quando da internacionalização de empresas,

para diferentes atores envolvidos, foram elaborados documentos específicos para tratar a matéria, como os acordos de investimentos.

Faz-se necessário, portanto, compreender de que forma os investimentos internacionais são endereçados. Na obra “Acordos Internacionais de Investimentos no Brasil” a autora Júlia Marssola Loures (2019) relata que em entrevista concedida à TVDMA, o professor Dominique Carreau explica que o direito internacional de investimentos é uma disciplina tão nova quanto antiga.

Antiga porque o direito internacional se interessava tradicionalmente pela proteção dos bens dos estrangeiros, móveis ou imóveis, bem como pela proteção desses estrangeiros. A partir dos anos 1960, com a liberalização econômica, observada a partir da dissipação dos efeitos negativos da Segunda Guerra, apareceram investimentos internacionais mais restritos do que outrora, que envolviam um compartilhamento de perdas e danos, isto é, um gerenciamento mútuo dos riscos (LOURES, 2019, p. 8).

Tendo em vista não haver, até o presente momento, um acordo multilateral de investimentos, seja no âmbito da OMC, da OCDE, ou outro fórum internacional, o direito internacional de investimentos é hoje bastante fracionado, majoritariamente definido no seio dos tratados bilaterais de investimentos, cerca de três mil atualmente, e foram celebrados entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, segundo informações da UNCTAD.

No âmbito da OCDE houve a tentativa, durante a década de 1990, de se estabelecer o Acordo Multilateral de Investimentos (AMI). No entanto, a proposta não se concretizou, tendo em vista a sensibilidade do tema, em decorrência da divergência de interesses entre os países investidores (exportadores de capital) e os países receptores dos investimentos (importadores de capital) e da falta de confiança entre os países exportadores de capital em relação ao ambiente de negócios dos receptores, envolvendo riscos políticos e econômicos advindos da credibilidade, transparência e consequente previsibilidade das instituições, arcabouço legal, e regulamentação dos setores, entre outros fatores.

No âmbito da OMC, da qual o Brasil faz parte, existem os seguintes acordos relacionados a investimentos: o Acordo sobre Medidas de Investimento Relacionadas ao

Comércio (TRIMs, na sigla em inglês), que são restritas ao comércio de bens, e o Acordo Geral de Comércio de Serviços⁶ (GATS, na sigla em inglês).

O TRIMs entrou em vigor quando da criação da Organização, em 1995, e objetiva evitar que medidas governamentais relacionadas a investimentos possam ter efeitos de restrição ou distorção do comércio de bens, ou seja, medidas que sejam incompatíveis como os artigos III, § 4º (Tratamento Nacional com relação à regulamentação e tributação interna) e XI, § 1º (Proibição das restrições quantitativas) do Acordo Constitutivo da OMC. O documento prevê a proibição de medidas de investimentos que exijam determinados requisitos de desempenho relacionados à exigência de conteúdo local e ao desempenho exportador. O requisito de desempenho é uma obrigação a ser cumprida pelo investidor para o recebimento de benefício ou vantagem, a exemplo de isenção fiscal. O TRIMs apresenta anexo com lista ilustrativa das medidas proibidas, como a exigência da compra de produtos nacionais (conteúdo nacional) e a limitação quantitativa das importações de uma empresa estrangeira ou que preveja objetivos quantitativos de exportação, desempenho exportador.

Por outro lado, o GATS trata dos dispositivos gerais para o acesso a mercados de serviços, e prevê a distinção de quatro modos de prestação. Na previsão do Acordo, a Presença Comercial (Modo 3) pode ser considerada um tipo de investimento, tendo em vista que o prestador de serviço de um país se estabelece em outro país, o receptor, para realizar a prestação de serviço em um determinado setor. Na lista de compromissos específicos previstos no anexo do Acordo, são indicados os setores que os países pretendem liberalizar e as restrições referentes ao acesso a mercados e ao tratamento nacional.

Como desenvolvido acima, os acordos em fóruns multilaterais não preveem o regramento exato de como se dará a operacionalização do processo e proteção das partes envolvidas. Dessa forma, há uma atenção quanto à forma como a matéria é conduzida, em especial quanto à adequação das regras de tratamento para a realidade e a necessidade dos países em desenvolvimento.

Historicamente, o direito internacional de investimentos se desenvolveu com base na proteção aos investidores, tradicionalmente provenientes de países desenvolvidos, portanto, dotados de maior força no jogo internacional, e aos seus investimentos feitos em países com algum tipo de risco, em geral em desenvolvimento. Esse objetivo resultou

⁶ O acordo GATS trata da matéria de serviços. No entanto, conforme será detalhado adiante, na previsão do Acordo, a Presença Comercial (Modo 3 de prestação de serviço) pode ser considerada um tipo de investimento.

na assinatura dos tradicionais Acordos Bilaterais de Investimentos (TBIs), que depois de décadas de vigência e situações de assimetria de poder, passaram a ser questionados, conforme será visto no capítulo 3 da presente dissertação.

A condução no Brasil quanto ao modelo tradicional assumiu um caminho diferente em relação aos demais países, em decorrência das diferentes instâncias de análises previstas na CF/1988 para a internalização de tratados internacionais. Por avaliar inviável, do ponto de vista técnico, a assinatura dos tradicionais acordos de investimentos, o país evitou problemas que seriam enfrentados anos depois pelos países vizinhos. Ao longo dos anos foram sendo elaboradas as bases que propiciaram a elaboração de um acordo próprio, o Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimento (ACFI), com características mais atentas ao cenário de países em desenvolvimento e o foco na cooperação da matéria.

3. Quadro regulatório no Brasil

A previsão sobre entrada de IED no Brasil data de décadas anteriores à Constituição Federal de 1988. A Lei nº 4.131/62, que regula o investimento estrangeiro, revela em seu art. 1º o conceito legal do instituto, explicitando o que será considerado investimento internacional, a saber:

Art. 1º Consideram-se capitais estrangeiros, para os efeitos desta lei, 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 econômicas desde que, em ambas as hipóteses pertençam a pessoas físicas ou jurídicas residentes, domiciliadas ou com sede no exterior.

No entanto, foi com a redemocratização brasileira, na década de 1980, que permitiu ser iniciado um processo que possibilitou que o país, mesmo sem a internalização de acordos de investimentos por décadas, atraísse capital estrangeiro com base em uma percepção externa de um ambiente de negócios seguro.

Na Carta Magna, o tema aparece no Art. 5º com a garantia, aos brasileiros e estrangeiros residentes no país, à propriedade. Adicionalmente, o inciso XXIV prevê que a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos na Constituição. Assim, o processo garante direitos ao proprietário, diferente de um confisco.

A leitura do inciso permite a interpretação de que o direito à propriedade no Brasil é garantido, mas não absoluto, pois não deve estar acima do bem-estar social. Assim, o mecanismo pode ser entendido como uma garantia administrativa, conferindo ao poder público o direito de tomar propriedade privada sob a justificativa de necessidade ou utilidade pública, sendo o primeiro caso referente a ocasiões em que a propriedade é indispensável para alguma atividade essencial ao Estado, enquanto o segundo ocorre quando é desejável a uma atividade estatal. Por último, a motivação do interesse social é aplicável para casos em que um bem é necessário para o desenvolvimento social do país. Além de tais condições, durante o procedimento de desapropriação é imprescindível o pagamento de indenização prévia e justa ao proprietário do bem.

O dispositivo faz parte do rol de direitos e garantias fundamentais assegurados pelo Estado e constante das chamadas cláusulas pétreas, isto é, que não podem ser alteradas nem mesmo por Proposta de Emenda à Constituição (PEC).

As características acima listadas, a saber: um dispositivo constitucional pétreo que prevê os casos específicos de possibilidade de desapropriação, bem como garante o devido pagamento indenizatório prévio e justo; podem ser entendidas como a garantia de que o país pretende se manifestar sobre o assunto de forma previsível e justa perante os detentores de direitos.

A intenção registrada na Constituição de 1988 foi ratificada pela prática de relativa segurança política e jurídica ao longo das décadas que se seguiram, confirmando uma praxe de estabilidade prevista nos normativos legais. Diferente de outros países da América do Sul, que ao longo das últimas décadas realizaram a desapropriação de bens de empresas estrangeiras, fato dessa natureza não aconteceu no Brasil desde sua redemocratização.

Adicionalmente, além de tais garantias, muito foi feito em prol de um desenvolvimento cada vez maior de um ambiente de negócios previsível e favorável à atração de investimento estrangeiro direto (IED), por meio, principalmente, de premissas de estabilidade política e sólidos fundamentos econômicos.

A previsão e regulamentação de recepção e manutenção do capital estrangeiro no país está pulverizada em diversos regulamentos com regramentos próprios, tendo em vista que o IED é feito por meio de diferentes setores relacionados a distintos segmentos. A este respeito, destaca-se, do ponto de vista prático, o marco representado pela figura das agências reguladoras.

As agências reguladoras são instituições criadas no bojo do processo de privatização das empresas estatais e da concessão dos serviços públicos no Brasil. A edificação destas instituições está intimamente ligada aos planos de reforma do Estado, iniciados no Governo Fernando Collor de Mello (1990-1992) e aprofundados no Governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). A criação dessas instituições está vinculada, sobretudo, a um amplo processo de reconfiguração estatal (ROSA, 2008).

O trabalho das agências reguladoras é dotado de autonomia e elevado grau de competência técnica que serve ao Estado. Portanto, pressupõe-se estabilidade e baixo grau de interferência política. Desse modo, setores como de energia elétrica, telecomunicações e aviação civil, por exemplo, que tradicionalmente são caracterizados pela presença de grandes empresas multinacionais e altas somas de investimento, podem contar com garantias de que o setor irá se comportar de forma segura e previsível. Esse é um tipo de variável de peso a ser levada em consideração pelas empresas no processo decisório para a escolha do destino de seus investimentos em solos estrangeiros.

Além da estabilidade política brasileira, iniciada com o processo de redemocratização em 1985 e reafirmada com a promulgação da Constituição Federal, em 1988, merece destaque, também, a trajetória para a conquista da estabilidade econômica ocorrida nas décadas de 1980 e 1990.

O texto da Carta Magna destina um título específico para tratar da ordem econômica e financeira do país. A lógica está organizada sob o sistema capitalista, pautado na livre iniciativa, mas também destaca a função social da propriedade, a soberania nacional, a defesa do meio ambiente, a redução das desigualdades regionais e sociais e a valorização do trabalho humano, assegurando, assim, a dignidade da pessoa humana. Assim, a Constituição Federal de 1988 traz diretrizes de um Estado Social capitalista, com intervenção estatal na ordem econômica.

Desde sua redemocratização o país passou da hiperinflação, com o fracasso do Plano Cruzado, em 1986, à estabilidade econômica, com a implementação do Plano Real, em 1994. A inflação brasileira está ligada historicamente a desequilíbrios internos – como gastos do governo -; a choques externos - mudanças na economia internacional com impacto negativo para o país -; e a incertezas quanto a políticas internas. Isso aponta a relação intrínseca entre estabilidade política e econômica, ainda que haja variáveis externas com potencial de impacto interno, como as mudanças na economia global.

Com o sucesso do Plano Real, em 1994, e a conseqüente estabilidade da moeda brasileira, foi restabelecida a confiança na economia do país, gerando efeitos positivos

internamente e na percepção do capital externo quanto ao ambiente de negócios brasileiro.

Adicionalmente, com a Reforma do Estado, também durante a década de 1990, e o objetivo de torná-lo mais eficiente em sua gestão, houve o argumento em prol do abandono da atuação direta do Estado na atividade econômica. O marco da reforma foi o Plano Nacional de Desestatização (PND), com a transição do Estado Social para o Estado Regulador.

Nesta seara, foram editadas Emendas Constitucionais alterando os monopólios criados pela Constituição Federal de 1988. Merece destaque a Emenda nº 6/2005, que retirou o art. 171 da CF/1988, que trazia a proteção e benefícios especiais à empresa brasileira de capital nacional, desfazendo assim o conceito de empresa nacional.

As reformas econômicas brasileiras envolveram as seguintes transformações estruturais complementares: a) a flexibilização dos monopólios estatais; b) a extinção de determinadas restrições ao capital estrangeiro; e c) a privatização e desestatização.

A Reforma do Estado iniciada em 1990 ocorreu em alinhamento aos princípios dos movimentos internacionais neoliberais. A nova dinâmica nas finanças mundiais, no entanto, gerou endividamento interno e externo.

Após as reformas baseadas no Consenso de Washington, o capital financeiro passou a ser cada vez mais presente no cenário nacional. O Consenso de Washington foi estruturado a partir da crise do consenso keynesiano ao longo da década de 1980 e representou ideias de diferentes escolas econômicas da nova direita neoliberal.

Realizou-se no Brasil uma abertura comercial e financeira que causou um choque nas contas externas brasileiras. As mudanças geraram incentivos para uma ampliação das importações, e as exportações não acompanharam o ritmo, pesando negativamente nas transações correntes. O rombo causado pela abertura comercial foi compensado pelas entradas da conta capital e financeira, mas, para isso, o governo optou por manter a taxa de juros doméstica acima da taxa de juros internacional. O patamar dos juros demonstrou o grau de dependência do Brasil na relação com o capital financeiro internacional. (BASTOS, TESSARI e SANTOS, 2018).

Adicionalmente à taxa de juros elevada, com o objetivo de conferir garantias ao capital estrangeiro, o país aderiu, em 1994, ao Plano Brady, para reestruturar e renegociar suas dívidas externas junto aos Estados Unidos.

Houve, assim, uma sinalização positiva para o mercado. A estratégia do Plano Real previa câmbio valorizado e taxa de juros alta para atrair o IED. A partir da

estabilidade monetária do Plano Real, chegou-se a uma dominância financeira baseada em elevadas taxas de juros em um contexto de liberalização financeira e impulsionada pelo Estado (NADER e SILVA, 2017).

Gonçalves e Pomar (2000) apontam que como consequência da taxa de juros elevada houve também elevação dos custos de rolagem da dívida pública e o aumento da necessidade de financiamento público e estoque da dívida.

Carcanholo (2003) adiciona que, tendo em vista o compromisso do governo com a estabilidade monetária, houve grande expansão monetária dos capitais externos por meio da emissão de títulos, e a consequência foi a elevação da dívida pública interna.

No entanto, o movimento de reformas administrativas exposto acima fez parte de uma estratégia para superação da dívida pública brasileira, em especial a interna.

No ano de 2001 foi realizado um plebiscito que questionava se o Brasil deveria proceder ao pagamento da dívida externa e, em 2005, o quadro se reverte, o país passa de devedor para credor, tendo em vista que naquele ano o governo inicia um processo robusto de pagamento que deixou o total da dívida externa pública abaixo do valor mantido pelo Brasil em suas reservas cambiais.

A dívida externa continuou a existir, ainda que menor que as reservas internacionais brasileiras. Importante esclarecer que o pagamento total não foi feito pelas duas principais razões: 1) a importância das reservas em casos de imprevistos e 2) a imposição do Fundo Monetário Internacional (FMI), responsável pela gestão das dívidas externas dos países, de não aceitação do pagamento de uma vez.

A despeito da existência da dívida externa, tendo em vista as reformas institucionais realizadas no ambiente externo, a mensagem que o país reforçou em âmbito internacional foi de confiança em seu ambiente de negócios, um país que honra suas dívidas e que realiza as reestruturações necessárias para colocar ordem em suas finanças. Esse cenário foi decisivo para definir o Brasil como principal destino na América do Sul de investimento externo.

Assim, destaca-se a importância de se compreender essa praxe emanada pelo Estado brasileiro em conjunto com a realidade na região das últimas décadas. Enquanto outros países da América do Sul passavam por dificuldades semelhantes, as estratégias utilizadas divergiram da brasileira, alguns optando por desapropriações e calotes da dívida pública. A consequência desse fato foi a de um país em posição privilegiada quanto à recepção de investimento estrangeiro.

4. Política externa e desenvolvimento

A política externa de um país pode ser definida como a estratégia elaborada e adotada para a defesa de seus interesses e objetivos no cenário global, estando nesse escopo a promoção dos investimentos nacionais no exterior e a atração de investimento estrangeiro direto para o país. Como uma política pública, ela é composta de ações, medidas e programas em busca do desenvolvimento do país e a melhora do bem-estar de sua população, que deveria ser o objetivo precípua de um governo. Sua peculiaridade reside no fato de que, para isso, são projetadas as decisões políticas internas para o exterior, em prol de uma inserção internacional que possibilite que o *status* do país seja reconhecido de forma positiva, sendo traduzida em diferentes oportunidades.

Pasquarelli (2010) aponta que a função da política externa enquanto política pública no Brasil tem sido cada vez mais analisada por meio da relação entre as relações internacionais e a ciência política. Para o referido autor:

Nos últimos anos, no campo da política externa, surgiram novas análises que procuraram institucionalizar o debate das relações internacionais a partir de pressupostos da ciência política, observando o funcionamento do processo decisório em atos internacionais e questionando a escola realista, tentando rever o peso dos condicionantes domésticos no processo decisório em política externa (PASQUARELLI, 2010, p. 188).

Destaca-se, entretanto, que a política externa é historicamente considerada externa aos Estados, sendo distinta da política doméstica de um país. Na visão realista de Aron (2002) a política externa é específica em relação às demais políticas internas, não podendo, portanto, ser considerada uma política pública, condição das políticas domésticas. Contudo, Pasquarelli (2010) argumenta que ao se observar o processo decisório de um país, constata-se que as políticas interna e externa são parte integrante e interdependente desse processo, pois, segundo ele, “há a intensificação dos fluxos de interação entre os ambientes interno e internacional”.

Em entrevista realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em 2010, o ex-chanceler Celso Amorim defendeu que a política externa é uma política pública como as demais. Segundo ele, também está sujeita à expressão das urnas e da opinião pública. Amorim afirma ainda que os princípios da política externa são os mesmos, mas com prioridades e agendas distintas das políticas domésticas.

Ainda que seja possível argumentar que na expressão das urnas e avaliação da opinião pública este tema não é, historicamente, o principal a ser avaliado pelo brasileiro - refletindo em um interesse menor do eleitorado em acompanhar as agendas e pautas, quando comparada à agenda doméstica -, fato é que a política externa carrega em si o potencial de desenvolvimento interno por meio da projeção externa, da assinatura de acordos que tornam possível a entrada de empresas estrangeiras em solo nacional, a abertura de postos de trabalhos, e a troca de mercadorias e serviços com preços melhores, por exemplo.

Quanto à sua caracterização enquanto política pública, Pasquarelli (2010) registra que a política externa brasileira (PEB) tem sido um meio de garantir mais autonomia e presença do Brasil em questões internacionais, argumentando que a partir dos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002) e de Luiz Inácio Lula da Silva (2003 a 2010) foram elaboradas novas reações para a mudança do Brasil no sistema internacional e conseqüente maior inserção da política externa do debate da política pública.

Como conclusão, e tendo em vista a divisão de competências previstas no ordenamento jurídico brasileiro, o funcionamento do processo de política externa como política pública no Brasil se dá a partir de uma abordagem que leva em conta a atuação de diversos atores de diferentes poderes, Executivo e Legislativo, que apresentam mecanismos para garantir o exercício da referida competência prevista na legislação nacional, garantindo assim a devida autonomia e participação do processo decisório.

Para Celso Lafer (2018), ao reconhecer que na atualidade a importância crescente dos fluxos e das redes diminui a relevância que os territórios e as fronteiras tinham anteriormente, uma das conseqüências é que “a política interna e a externa se tornam, se não indivisíveis, porosas, pois o mundo se internaliza na vida dos países”. O ex-chanceler argumenta ainda que:

A política externa como política pública tem como objetivo traduzir necessidades internas em possibilidades externas. E o desafio no processo de elaboração dessa política é duplo: definir o que são necessidades internas e, ao mesmo tempo, avaliar as possibilidades externas. No trato destas últimas, é evidente que cabe um exame da dinâmica de funcionamento do sistema internacional, nos seus três grandes campos: o estratégico-militar, que é sempre a situação limite (da paz e da guerra); o econômico, que é o tema dos mercados, dos investimentos e dos financiamentos; e o dos valores, que envolve afinidades e discrepâncias políticas, diferenças e convergências culturais, entendimentos e desentendimentos. Na análise desses três campos, a perspectiva organizadora é a de como funciona o mundo na óptica de um país, pois o mundo é plural e diverso e são distintas as visões dos Estados e das sociedades sobre o contexto em que estão inseridos (LAFER, 2018, p. 1200).

Seu caráter mais abrangente prevê diferentes níveis de atuação, podendo atuar por meio de objetivos abstratos, traduzidos em aproximação cultural e política, ou concretos, ao prever resultados tangíveis dessa ação, a exemplo da assinatura e implementação de acordos entre diferentes países com objetivos e cronogramas para seu alcance. Ademais, as ações podem ser tomadas de forma bilateral, quando diz respeito a uma relação com um país específico, ou multilateral, quando o país atua em fóruns internacionais que contam com a presença de diversos outros países, discutindo e atuando em grupos.

Lafer (2018) afirma que a política externa tem pelo menos três dimensões: a dimensão da representação, a dimensão da gestão e a dimensão do controle. No presidencialismo em geral e na tradição brasileira, a representação e a gestão cabem ao Executivo. Por outro lado, a função de controle é eminentemente legislativa e traduzida em um controle tipicamente jurídico de participação no processo normativo e que diz respeito ao papel do Congresso Nacional na aprovação das normas internacionais negociadas e assinadas pelo Poder Executivo.

Para melhor sistematização e interpretação da política externa, possibilitando a análise para melhor atingir seus objetivos, o campo de estudos da política externa, também chamado de análise de política externa (APE) permite que sejam analisados os diversos atores, sejam eles públicos ou privados, interações e níveis da política externa de um país e, então, a compreensão de seus objetivos, bem como a forma como são perseguidos ao longo dos anos, seja por meio de discursos, programas, parcerias internacionais ou ações e omissões frente a fatos relevantes do cenário global. Assim, é possível explicar e teorizar o processo decisório dessa política pública em prol de um objetivo de Estado ou de governo.

A este respeito, Milani e Pinheiro (2013) destacam que nem sempre o processo decisório - característico de uma política pública -, a diversidade temática e a dinâmica política estiveram presentes nos estudos sobre política externa. Em um retrospecto sobre o lugar de estudo da política externa e sua caracterização, os autores fizeram o seguinte apontamento:

(...) desde que se constituiu como relevante área da disciplina de Relações Internacionais (RI), após a publicação do trabalho seminal de Snyder et al. (1962), a análise de política externa (APE) adotou o plano doméstico, em particular o processo decisório, como variável explicativa para o comportamento dos Estados no plano internacional (MILANI; PINHEIRO, 2013, p. 13).

Conforme visto na seção anterior, os acontecimentos das duas últimas décadas do século XX, que, com a globalização foram traduzidos em revolução tecnológica, internacionalização do capital e liberalização econômica, e diversificação de atores e coalizões, produziram uma alteração na atual concepção sobre o papel do Estado e em suas práticas no campo da política externa. Como consequência, foi constatada maior interdependência entre temas internacionais e domésticos. Sobre essa conexão, Milani e Pinheiro (2013) defendem que:

Separar o interno do externo facilitou aos realistas defenderem, filosófica e epistemologicamente, a construção de uma concepção do Estado como uma casa de portas e janelas sempre fechadas, cujas relações econômicas, sociais, culturais e políticas no plano doméstico não deveriam merecer a atenção dos analistas de política externa. Embora essa casa tenha, em muitas ocasiões, mantido suas janelas e portas bem abertas (...), a concepção realista logrou, por muitas décadas, motivar a construção de marcos interpretativos de estadistas, diplomatas, militares e, de certa forma, da própria sociedade no sentido de que a política externa seria um campo distante do cotidiano dos cidadãos. Hoje, isso mudou tanto do ponto de vista teórico quanto do ponto de vista empírico, graças a diversas análises das transformações históricas de muitos países, inclusive do Brasil (MILANI; PINHEIRO, 2013, p. 15-16).

As mudanças, assim, impuseram a necessidade de analisar a política externa de forma distinta da tradicional, com a inclusão de categorias teóricas e marcos interpretativos a fim de permitir sua melhor compreensão.

A respeito dessa categorização, Hudson (2007) dividiu a análise nos seguintes níveis: 1) nível do indivíduo, no qual predomina o aspecto da psicologia política dos líderes e dos tomadores de decisão em mais alto nível; 2) nível do grupo, subdividido em dinâmica de pequenos grupos, processo organizacional e política burocrática; 3) nível de cultura e identidade nacional; 4) nível de política interna e oposição; e 5) nível dos atributos nacionais e do sistema internacional.

A autora defende que as relações internacionais e a política externa devem ser explicadas a partir de decisões tomadas por seres humanos, seja indivíduos ou grupos. Assim, o processo decisório, como aspecto central da política externa e como atividade realizada por seres humanos, torna-se um campo analítico, o campo de estudo da APE.

Por se tratar de um processo com muitas variáveis e interações, não é tarefa fácil mapear todas as causas do processo decisório em política externa, mas a atividade de aceitar sua complexidade de interdisciplinaridade, como as relações internacionais, ciência política e administração pública, permite que se analise recortes específicos propostos de maneira mais tangível.

Tendo em vista os níveis de APE propostos por Hudson, entende-se que a conclusão do modelo do Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI) inclui todos os níveis indicados pela autora, em menor ou maior grau. O modelo do documento, como será detalhado nos próximos capítulos, é resultado de um esforço conjunto entre gestores públicos, academia e iniciativa privada e foi possível graças à postura adotada pelo então Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva no que tange à PEB, incluindo discursos e estratégias de aproximação bilaterais e abordagens multilaterais em busca de desenvolvimento econômico nacional.

A respeito dessa relação da política externa e desenvolvimento nacional, Cunha (2016) argumenta que a estratégia de inserção internacional do Brasil apresenta enorme influência da estrutura institucional do capitalismo brasileiro e do modelo de desenvolvimento derivado de tal estrutura. Por se tratar de um país historicamente marcado pela atuação estatal enquanto propulsor do desenvolvimento, o sistema brasileiro condiciona a tomada de decisões e a implementação de sua política externa na busca de oportunidades.

Essa concepção coloca a PEB a serviço do desenvolvimento nacional, enquanto tal política serve de apoio à política interna. Assim, as mudanças na política externa brasileira estão alinhadas com a realidade interna, de ordem econômica e política, e projetam no sistema internacional o objetivo final de busca de oportunidades e seu consequente desenvolvimento econômico.

Moraes (2019) entende que a natureza interna molda a elaboração e aplicação da referida política. A este respeito, o autor defende que:

Tendo em mente que a política externa não é somente dirigida por questões internacionais, mas, também, por particularidades nacionais orientadas pelo Estado, é evidente que as diversidades de políticas externas obedecem à mesma lógica das pluralidades sociais e políticas dos próprios Estados-nação. Se a segurança internacional é um dos temas considerados *high politics* pelas nações centrais, o desenvolvimento econômico é com certeza o tema medular nos Estados que compõem a periferia do sistema econômico internacional (MORAES, 2019, p. 119).

Para além do caráter desenvolvimentista de cada governo e do histórico do capitalismo brasileiro, a questão relacionada à desenvolvimento pode ser analisada de forma mais ampla, por meio do apontamento das vantagens obtidas por meio da projeção internacional, que irá ditar a imagem do país em âmbito global, apontando suas oportunidades e consequentemente permitindo a atração de investimentos para o país.

Adicionalmente, em tempos de globalização financeira, o investimento estrangeiro tem recebido destaque enquanto fator de desenvolvimento econômico dos Estados, sobretudo daqueles em desenvolvimento.

Carminati e Fernandes (2013) apontam que tais investimentos carregam em si o potencial de inovação tecnológica, expansão da capacidade produtiva, novas técnicas empresariais e administrativas. Para os autores, as inúmeras externalidades positivas que advém desse processo permitem impulsionar o crescimento econômico do país receptor.

Gregory e Oliveira (2005) listam também as seguintes vantagens: transferência de tecnologia e conhecimento; qualificação da mão de obra doméstica (tendo em vista a necessidade de performance conforme os métodos de produção de empresas multinacionais); criação de novos postos de trabalho; aperfeiçoamento de práticas de governança; aumento de produtividade da economia local; e possibilidade de financiamento do crescimento via poupança externa.

Os argumentos acima expostos permitem advogar que a política externa é um campo de estudos complexo, com implicações internas e externas, devendo ser levado em conta na análise da projeção internacional de um país, mas também com consideração e sistematização de suas variáveis para que o objetivo da política pública seja consoante com o interno e alcance o fim desejado, qual seja, o de desenvolvimento nacional.

Conforme defendem Carminati e Fernandes (2013), a compreensão de tais questões “é fundamental para a adoção de políticas públicas que visem à atração do investimento direto. Se este não apresentar contribuição positiva para o crescimento, sua relação custo-benefício se torna desfavorável, inibindo o seu efeito positivo sobre o PIB”.

Entende-se, assim, o papel fundamental da política externa enquanto política pública capaz de defender os interesses internos em âmbito internacional, por meio da busca de oportunidades externas para crescimento interno. Uma dessas possibilidades se dá, conforme mencionado, por meio da atração de IED, proveniente de empresas multinacionais em busca de expansão de suas plantas e de seu mercado consumidor e de barateamento do custo de produção.

CAPÍTULO II: DIPLOMACIA COMERCIAL

O presente capítulo tem o objetivo de identificar e analisar, no discurso original para a diplomacia comercial, as linhas que orientaram a política externa brasileira e permitiram o resultado objeto dessa dissertação: os Acordos de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFIs).

Bull (2002) distingue três sentidos diferentes e importantes para o conceito de diplomacia. Segundo ele, ela pode ser interpretada como a gestão das relações entre Estados e outras entidades da política mundial, por meios pacíficos e com o uso de agentes oficiais; a gestão conduzida por diplomatas oficiais; e a condução das relações entre os Estados na forma “diplomática”, no sentido usual do termo, isto é, sensível e sutil.

Parte-se do pressuposto de que a última acepção abarca a postura adotada por meio do discurso oficial de um país para seus assuntos internacionais. Dessa forma, a análise das mensagens presidenciais aponta no sentido de uma compreensão das prioridades e objetivos durante os anos dos governos em análise.

Tendo em vista que os primeiros acordos foram assinados no ano de 2015 - com Moçambique, Angola, México, Maláui, Colômbia e Chile⁷ -, a análise é feita levando em consideração um recorte temporal dos doze anos anteriores, que representam um total de três governos, a saber: os dois mandatos do Governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva - de 2003 a 2010 - e o primeiro mandato da Presidente Dilma Rousseff - de 2011 a 2014.

Cabe destacar que o início deste lapso temporal coincide com uma correção de rumos da política externa brasileira (CERVO, 2008), conforme será detalhado adiante. Assim, entende-se que a inovação institucional traduzida nos Acordos de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFIs) são consequência de uma política externa com características próprias e diretrizes governamentais inovadoras para a referida política pública.

Elucida-se que a escolha pela inclusão do primeiro Governo Dilma Rousseff na análise se dá em razão da argumentação de que esta Presidente confere continuidade às políticas externas de Lula, conforme será verificado na análise das mensagens presidenciais.

⁷ O texto do ACFI assinado com o Chile em 2015 tornou-se um capítulo do Acordo de Livre Comércio Brasil-Chile assinado em novembro de 2018. Consequentemente, teve os procedimentos para sua ratificação suspensos, e a validade dessas disposições aguarda tramitação do acordo amplo no Congresso Nacional.

Para o objetivo supracitado, além da revisão de literatura sobre o tema foram analisadas as mensagens presidenciais publicadas de 2003 a 2014. Atribuiu-se importância na análise dessas mensagens tendo em vista o objetivo desse documento de comunicar ao Congresso Nacional e aos cidadãos quais são as intenções do Governo para o ano que se inicia, bem como realizar uma prestação de contas sobre os resultados alcançados no ano anterior, pela própria gestão ou pela precedente, no caso de um governo recém-eleito.

A Constituição Federal de 1988 preconiza em seu art. 84, inciso XI, a competência do Presidente da República de ‘remeter mensagem e plano de governo ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do País e solicitando as providências que julgar necessárias’. Por fim, com o propósito de analisar tão somente o conteúdo com aderência ao objeto de pesquisa, a análise se concentrou na seção dedicada às relações exteriores brasileiras.

1. A transição da política externa brasileira do Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) para o Governo Lula (2003-2010)

Cervo (2008) afirma que a transição do Governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), de neoliberalismo híbrido, para o Governo Lula, de esquerda híbrida, correspondeu a uma transição da década das ilusões para o realismo duro das relações internacionais.

A correção de rumos da ação externa empreendida por Lula comporta três linhas de frente: a) tirar a política exterior das ilusões da harmonia kantiana e de divisas e orientá-la para a conquista da reciprocidade real nas relações internacionais, ou seja, a transição do multilateralismo utópico para o multilateralismo de reciprocidade entre países centrais e emergentes; b) o enfrentamento das dependências estruturais – financeira, empresarial e tecnológica – com o fim de atenuá-las; c) a ideia de reforçar a América do Sul como polo de poder e plataforma política e econômica de realização de interesses brasileiros. Por meio dessa estratégia, que contempla, enfim, a expansão dos empreendimentos brasileiros no exterior, cogita o governo do PT aproximar-se da interdependência real da era da globalização (CERVO, 2008, p. 56).

Os pontos elencados por Cervo (2008) na citação acima deixam claro que o Governo Lula ambicionou ir além nas relações brasileiras em âmbito internacional até então realizadas, inaugurando uma nova fase em que os empreendimentos brasileiros passam a ser expandidos para outros países e continentes.

Segundo Lima (2005), durante o Governo FHC as ações de política externa foram subsidiárias à prioridade conferida à manutenção da estabilidade e da credibilidade. Quanto ao último fator, ele se refere à vinculação da política externa à política econômica interna, de forma que os compromissos internacionais assumidos estejam ajustados às suas capacidades reais. Significa, em última instância, colocar ordem na economia interna para que o país pudesse ser visto como um ambiente seguro e confiável em âmbito internacional.

A autora ainda aponta que, por outro lado, no Governo Lula, a política externa parece ter se desvinculado da ortodoxia macroeconômica em curso no Governo FHC. Dessa forma, o viés desenvolvimentista que havia sido mantido conservado por algumas burocracias do Estado brasileiro voltou à cena no âmbito da política externa daquele Presidente.

Conforme exposto anteriormente, trata-se de uma correção de rumos que pode ser caracterizada como um aprofundamento de algumas linhas, e não de uma mudança drástica ou abandono das orientações até então firmadas.

Saraiva (2007) defende que um dos determinantes para tal correção residiu na nova conjuntura internacional após o 11 de setembro, que, no final do Governo FHC, impôs a necessidade de a diplomacia brasileira repensar sua inserção internacional reforçando a vertente multilateral e a aproximação com outros países do Sul. O ajuste da estratégia brasileira realizado em decorrência de tal evento, em 2001, se confirmou ao longo dos anos que se seguiram. Com a posse do Presidente Lula, em 2003, o discurso de cooperação Sul-Sul e de fortalecimento do engajamento brasileiro em fóruns multilaterais se aprofunda cada vez mais, recebendo continuidade de sua sucessora, a Presidente Dilma Rousseff, cujo governo tem início em 2011.

Hirst, Lima e Pinheiro (2010) apontam também para o fato de que o Presidente Lula manteve uma ativa diplomacia presidencial e, durante seu Governo, houve também novas coalizações multilaterais, o que as autoras chamam de “redescoberta” da África, integração regional na América do Sul e vínculos com Estados Unidos. É previsto, então, o fortalecimento de novos vínculos sem o abandono dos parceiros historicamente tradicionais.

Por fim, cabe ressaltar também a ambição a que foi alçada essa política enquanto instrumento do Governo Lula. Conforme advogam Veiga e Rios (2009), ao ampliar o grau de ambição da política externa brasileira, o Governo Lula instituiu também uma

alteração importante na relação de funcionalidade existente entre a política externa e a política comercial em comparação com o que havia sido feito até aquele momento.

Tendo em vista não ser tarefa fácil identificar as principais diretrizes para a política externa durante o período, por se originarem em diferentes e complexas fontes, optou-se por utilizar para análise as mensagens presidenciais publicadas de 2003 a 2014, que relatam em algumas páginas o que foi feito no ano anterior e quais as prioridades de ação e diretrizes gerais para o ano corrente no que diz respeito às Relações Exteriores do Brasil, com o fito de identificar nesse discurso oficial o mandato para as áreas técnicas responsáveis pelas negociações, em especial de acordos de investimentos.

Sobre as mensagens presidenciais, os documentos são preparados pelo centro de governo para a abertura da sessão legislativa do Congresso Nacional. Destaca-se, no entanto, que os textos são elaborados com base em subsídios enviados pelos ministérios setoriais afetos aos temas, principalmente Ministério das Relações Exteriores (MRE) e Ministério da Economia (ME), onde está atualmente a Secretaria Especial de Comércio Exterior e Assuntos Internacionais (SECINT), da qual faz parte a Secretaria de Comércio Exterior (SECEX). Para efeitos de compreensão do histórico a ser delineado no próximo capítulo, faz-se necessário esclarecer que antes da edição do Decreto n° 9.745/2019, que aprovou a estrutura do ME, a SECEX fazia parte do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC).

O principal objetivo não é investigar o processo de formulação dessas diretrizes para a política externa, mas, identificar e analisar as linhas que permitiram o resultado objeto dessa dissertação: os Acordos de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFIs). Além das mensagens presidenciais, enquanto fontes primárias para caracterizar o argumento do governo brasileiro, foi feito cotejamento com fontes secundárias, em especial artigos acadêmicos que tratam da política externa empreendida pelos Governos Lula e Dilma Rousseff.

A princípio, destacam-se quatro novas diretrizes de política externa brasileira a partir de 2003: 1) a solidariedade; 2) uma ênfase acentuada na reforma da governança global, em especial do sistema multilateral; 3) a defesa de uma nova geografia econômica internacional; e 4) a cooperação e a coordenação Sul-Sul sem tutelas (INOCALLA, 2013).

2. Análise das mensagens presidenciais de 2003 a 2010 – Governo Luiz Inácio Lula da Silva

2.1. Mensagem presidencial de 2003

A mensagem presidencial do ano de 2003 inaugura o novo governo. Naquele ano, quando tomou posse o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, a mensagem presidencial apresentou algumas ressalvas quanto às ações do governo anterior, indicando que haveria, em alguns pontos específicos da política externa, uma correção de rumos.

Para a agenda política, o documento registra que a política externa brasileira terá como guia permanente a implementação dos princípios consagrados na Constituição Federal de 1988. No que diz respeito ao objeto de estudo dessa dissertação, destacam-se de tais dispositivos constitucionais o seguinte: 1) a independência nacional, 2) a igualdade entre os Estados, 3) a solução pacífica dos conflitos, 4) a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade e 5) a integração regional, analisados a seguir.

Do ponto de vista da independência nacional, destaca-se o novo posicionamento do Governo em prol de um Estado cada vez mais atuante em âmbito regional e multilateral. Lula teve uma ativa diplomacia presidencial e, durante seu governo, houve também novas coalizações multilaterais. Tantas mudanças são reflexo de uma ampliação de interesses e ambições no plano internacional, e contou com momentos de sorte também (HIRST, LIMA e PINHEIRO, 2010).

Ainda nessa linha chama atenção o princípio da igualdade entre os Estados e a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade. O foco deixa de ser apenas o fortalecimento de relações com parceiros tradicionais, reforçando a cooperação Sul-Sul e inaugurando relações com novos Estados, que até então não faziam parte das prioridades brasileiras. Essa mensagem diz muito sobre o tom do novo governo, tanto em âmbito nacional como internacional, e seu posicionamento enquanto um *player* capaz de articular com diferentes Estados e reforçar seu discurso social interno. Sobre isso, Hirst, Lima e Pinheiro (2010) concluíram o seguinte:

Ao mesmo tempo em que se transformou a conquista social num atributo da política externa, buscou-se combinar um espaço próprio da presidência com os recursos institucionais e profissionais do Estado brasileiro. Enquanto foi reforçada a marca estatista da política externa conduzida pelo Itamaraty, ampliou-se a dimensão inter-burocrática da diplomacia por via de novas redes de interconexão inter-ministeriais, bem como a base societal da inserção internacional brasileira (HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010, p. 37).

No que diz respeito à solução pacífica dos conflitos, ainda que somente na mensagem presidencial referente ao ano de 2010 haja menção à retomada da negociação brasileira dos acordos de investimentos, há aqui uma construção de base do que irá determinar uma das sustentações do ACFI, que tem como premissa a cooperação e diferentes canais e instâncias de governança com o objetivo de promover o diálogo constante e mitigar riscos de conflitos entre as partes, conforme será detalhado em seção específica sobre as características do acordo, tema do próximo capítulo.

Como mencionado anteriormente, o novo governo coloca como prioridade a relação com seus pares na América do Sul. Assim, sobre a integração regional, Saraiva (2007) analisa que:

No governo de Lula, com o fortalecimento da corrente autonomista, a construção de uma liderança na região é defendida com mais vigor e busca aprofundar o comportamento que já seguido na gestão de Cardoso, mas de forma mais ativa.

A diplomacia brasileira incluiu em sua agenda um projeto mais claro de construção de uma liderança regional articulado à segurança regional, à defesa da democracia, aos processos de integração regional e às perspectivas de desenvolvimento nacional (SARAIVA, 2007, p. 48).

Da citação acima depreende-se que, para além do processo de integração na região, o objetivo constitui-se também de ser vetor deste processo, ocupando a posição de liderança e, portanto, buscando sua inserção internacional de forma cada vez mais efetiva.

Mais uma vez é colocado que a mudança empreendida pelo novo governo se caracteriza pela sua forma mais ativa de atuação na região por meio da articulação em diferentes frentes. Resta claro, assim, a prioridade regional conferida pela política externa do Governo Lula, como reforçam Hirst, Lima e Pinheiro (2010):

Durante todo o governo Lula, a América do Sul constituiu uma prioridade da política internacional brasileira. Além do interesse por avançar na construção de um projeto comunitário sul-americano, o governo Lula buscou desde seu início projetar a presença brasileira como um fator de estabilidade democrática em toda a região (HIRST, LIMA, PINHEIRO, 2010, p. 30-31).

Em sequência, a mensagem presidencial do primeiro ano do governo indica a defesa soberana dos interesses quanto à inserção dos produtos brasileiros nos mercados internacionais. A este respeito Saraiva (2007) aponta que, “em termos comerciais, o governo reforçou questões político-estratégicas adotando um comportamento pró-ativo na área e empreendeu uma política incisiva de busca de mercados.”

A inserção brasileira na cadeia global de valor se intensifica. Se antes o país merecia destaque por figurar entre os principais destinos de IED, o Brasil passa agora a figurar como exportador de capital por meio de suas empresas. Segundo Hirst, Lima e Pinheiro (2010) “o Brasil não apenas se tornou um ativo ofertante no sistema de cooperação internacional, como reforçou sua presença econômica por via do comércio e dos investimentos diretos”.

Sobre a correção de rumos anteriormente citada, na inauguração de seu primeiro mandato, em 2003, o presidente eleito não poupa críticas ao que foi feito no ano anterior para a política externa brasileira.

A mensagem presidencial destaca que “a política externa do Governo anterior ressentiu-se da falta de plena participação do Congresso Nacional e da sociedade civil em suas formulação.” Nesse ponto, destacam-se as dificuldades relacionadas à aprovação dos Tratados Bilaterais de Investimentos (TBIs) no Congresso Nacional, por uma lacuna de alinhamento anterior quando da negociação desses acordos, resultando na não aprovação dos tratados. Percebe-se, assim, uma mudança nesse sentido quando aos ACFIs, que, além de contar com a participação da sociedade civil, não encontraram barreiras para sua aprovação no Congresso Nacional, conforme será detalhado em capítulo adiante.

Adicionalmente, o novo governo faz uma crítica ao que julga como uma “diplomacia de forte componente retórico baseada na enunciação de parcerias-estratégicas pouco conclusivas”. Tal trecho apresenta as primeiras pistas do que será tratado para o governo como prioridade para as negociações. Como dito anteriormente, ainda que a menção à retomada das negociações dos acordos de investimentos se dê apenas anos depois, essa mensagem é um indicativo da prioridade que será adotada na escolha dos primeiros parceiros com quem o Brasil irá assinar seus ACFIs, representando inovação institucional e de parceiros.

A crítica quanto ao trabalho do governo anterior se estende também à promoção comercial, conforme se consubstancia no seguinte trecho:

A atuação, em 2002, do Itamaraty na área de promoção comercial, voltada para o aumento do ingresso de divisas no País, mediante a ampliação da presença do Brasil nos mercados externos, foi insuficiente, como resultado da carência de recursos financeiros. Embora o Brasil se classifique como um ‘comerciante global’ ainda são muitas as evidências de que nossas exportações estão excessivamente concentradas, seja em termos de mercados, de produtos, de número e perfil de empresas ou de escassez de valor agregado (BRASIL, 2003, p. 250).

Conforme serão apontados os levantamentos dos trabalhos nesse sentido em mensagens dos anos posteriores, uma das prioridades do governo foi a de corrigir a forma de atuação até então empreendida e atuar em prol de uma promoção comercial brasileira mais efetiva. A este respeito Hirst, Lima e Pinheiro (2010) afirmam que:

De fato, mais que responder a bandeiras partidárias, a política internacional do Brasil alargou como nunca sua ancoragem institucional com base na mobilização de múltiplas agências do Estado com agendas externa próprias ou complementares às linhas de ação do Itamaraty. Esta renovada «estatalidade» da ação internacional vem sendo acompanhada por um dinamismo empresarial marcado pela globalização de seu mapa de investimentos externos com ênfase nos países em desenvolvimento, sejam estes na América Latina – especialmente América do Sul –, na África ou na Ásia (HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010, p. 23).

A mensagem aponta ainda claras instruções para o referido esforço ao listar que as principais atividades do Itamaraty na área de promoção comercial no exterior estarão centradas:

- Na busca de novas oportunidades para a oferta exportável brasileira;
- No desenvolvimento de ações específicas voltadas para a atração de investimentos estrangeiros;
- No aumento dos estudos de inteligência comercial;
- No desenvolvimento de programa para o envolvimento direto dos grandes empresários nacionais no esforço público de aumento das exportações; e
- Na criação de instrumentos que vinculem as multinacionais e suas matrizes no esforço de exportação.

A mensagem também prevê mais apoio, por parte da chancelaria, aos exportadores brasileiros no exterior, com a meta de aumento das exportações estabelecida para o ano. Adicionalmente, aponta diretrizes operacionais para que o objetivo seja alcançado:

O Itamaraty participará de um esforço de coordenação nacional nessa área do qual deverá resultar a criação de um Comitê Gestor, responsável pelo estabelecimento de estratégias, metas e ações integradas. A otimização dos recursos, a coordenação das ações e a maximização dos objetivos estarão na base de um novo plano de trabalho mais adequado aos fins pretendidos (BRASIL, 2010, p. 254).

Dando continuidade aos apontamentos de como a política externa será empreendida dali em diante, a mensagem presidencial fala em afirmar presença soberana e criativa do Brasil no mundo, além de colocar a América do Sul como prioridade, conforme apontado anteriormente. Chama atenção aqui o conceito de criativo, novamente

uma direção que deverá guiar a forma do país se posicionar e se articular, em especial nas negociações, criatividade essa traduzida na inovação institucional do modelo do ACFI, com instâncias de governança experimentais para tratar do assunto.

Fala-se também de um passado de atuação discreta e pouco incisiva, que deverá ser alterado dali em diante, ao passo que destaca a abertura para novos parceiros. A respeito dessa nova diversificação de parcerias, destacam-se as relações com os países do continente africano e a Índia, país que assinou o ACFI com o Brasil em 2020. A este respeito convém destacar que dos 15 ACFIs assinados pelo Brasil até o momento, cinco são com países africanos: Moçambique, Angola (sendo este dois os primeiros acordos assinados), Maláui, Etiópia e Marrocos.

No tópico Agenda para 2003, que prevê diretrizes de ações para o então ano corrente, o documento coloca a diplomacia a serviço do desenvolvimento nacional e sob uma perspectiva humanista. Ainda, destaca que o comércio exterior e a busca por investimentos produtivos deverão contribuir para a melhoria das condições de vida do cidadão brasileiro, elevando os níveis de renda e gerando empregos dignos. Ademais, coloca como prioridade da política externa a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida.

Importante registrar neste ponto que dos 15 ACFIs assinados pelo Brasil até o momento, sete foram com países da região sul-americana, sendo que o PCFI abrange Argentina, Paraguai e Uruguai. E ainda que esses acordos tenham sido assinados anos depois, sabe-se que as bases e o mandato para negociação seguem diretrizes estabelecidas anos antes, uma vez que os diálogos exploratórios e as negociações geralmente levam anos para a conclusão e assinatura dos documentos.

Ainda sobre as parcerias para 2003, a mensagem do primeiro ano de governo inaugura o que será reforçado em todos os anos seguintes, a relação com a África:

O Brasil deverá voltar-se de forma decidida para a África, que não deve ser excluída das tratativas internacionais. O Itamaraty ampliará a presença do Brasil em maior número de países africanos. Inspiram a nova política africana, além da simples justiça, os interesses de amplo segmento da sociedade brasileira, em especial a comunidade de afro-descendentes, bem como a convicção de que as parcerias políticas de cooperação econômica, técnica, cultural e em Ciência e Tecnologia entre o Brasil e a África reforçam a aceleração do desenvolvimento econômico e social (BRASIL, 2003, p. 244).

Como mencionado anteriormente, esse posicionamento empreendido pelo presidente foi de uma “redescoberta” da África, conforme definiram Hirst, Lima e

Pinheiro (2010). As autoras afirmam que na história contemporânea da política externa brasileira, o período atual pode ser identificado como o da terceira onda de interesse do Brasil pela África. Segundo elas, o relacionamento com o continente africano se converteu num referente simbólico da estratégia Sul-Sul, reforçado pelo discurso da convergência de identidade que envolve aspectos históricos, étnicos e socioculturais do país em sua condição de país em desenvolvimento.

Merece destaque adicional a afirmação de que a promoção e a defesa dos interesses brasileiros ocorrem também no âmbito de organismos de composição universal. Inocalla (2013) defende a importância de se participar do sistema multilateral tendo em vista ser o ambiente em que regras internacionais formais são forjadas, mitigando, assim, o risco do Estado ficar de fora da elaboração das regras. Segundo ele:

Ficar longe desse sistema seria, em alguma medida, permitir que regras internacionais fossem forjadas, independentemente dos interesses brasileiros. Uma importante participação no sistema multilateral aumentaria as chances de que os interesses específicos do Brasil sejam colocados na agenda de discussão da formulação das normas internacionais e, eventualmente, regras do seu interesse sejam criadas (INOCALLA, 2013, p. 36).

Ainda sobre a importância desse viés em tal política pública, destacam Hirst, Lima e Pinheiro (2010) o que segue:

A defesa do multilateralismo universal tem sido um dos temas mais perenes da agenda da política externa, refletindo a clássica identidade internacional brasileira de mediador entre o Norte e o Sul. Mas não apenas a assim chamada crise do multilateralismo aponta para sua gradual transformação como mudou a postura negociadora do país nos últimos anos. A mudança brasileira é resultado do uso de um revisionismo *soft* nos fóruns em que a capacidade de influência está predicada em posturas demandantes nas diversas questões globais (HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010, p. 29).

Cervo (2008), também destaca a prioridade ao sistema multilateral na política exterior do Brasil durante o Governo Lula e a denomina como “multilateralismo normativo” e dá como exemplos a atuação brasileira na Organização das Nações Unidas (ONU) e na Organização Mundial do Comércio (OMC) ao longo de seus mandatos. O autor coloca ênfase no multilateralismo realizado de forma matizada por Lula, ao ir além da valorização das normais multilaterais, destacando bases recíprocas nos mais diversos temas da política internacional, em especial no comércio internacional (CERVO e BUENO, 2011).

Sobre essa mudança de comportamento, como um dos focos da prioridade, destaca-se como consequência dos trabalhos relacionados ao ACFI o esforço de construção de um acordo multilateral de investimentos, com inspiração em elementos do modelo brasileiro, no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC). Desde a preparação para Conferência Ministerial (MC11) de Buenos Aires, na Argentina, realizada em dezembro de 2017, há esforço capitaneado pelo Brasil de elaboração de uma proposta de acordo para o tema. Como o assunto ainda não tem mandato na OMC, as discussões são realizadas no âmbito do *Friends of Investment*, grupo informal plurilateral no âmbito da Organização. Nos últimos quatro anos houve clara evolução das discussões e avanço das propostas, havendo atualmente expectativa de aprovação do documento na próxima Conferência Ministerial (MC12), a ser realizada no final de novembro e início de dezembro de 2021 em Genebra, na Suíça.

Ainda na mensagem presidencial deste ano, no âmbito da OMC, o texto define também os seguintes direcionamentos de atuação a ser perseguida, apontando a importância que o novo Governo confere ao organismo comercial:

Na OMC, a chamada Rodada de Desenvolvimento de Doha, lançada em novembro de 2001, propõe-se a avançar tanto na liberalização do acesso a mercados para bens e serviços quanto em normas e disciplinas de comércio internacional. Pela primeira vez, o mandato negociador da Rodada destaca a dimensão “desenvolvimento”, bem como o objetivo de se assegurar a integração efetiva dos países em desenvolvimento aos grandes fluxos mundiais de comércio.

O Brasil empenhar-se-á pelo êxito das negociações na OMC. Na sua condição de País em desenvolvimento, com comércio diversificado e com o objetivo de realizar seu potencial exportador, o Brasil vê no aperfeiçoamento da OMC condição necessária para que se corrijam práticas comerciais distorcidas e medidas protecionistas que cerceiam as exportações. O esforço negociador brasileiro estará direcionado para a área onde é evidente a competitividade do Brasil e sua capacidade de crescer no comércio mundial. Será prioritária a agricultura, pela necessidade de eliminar os subsídios e as elevadas tarifas com que os países desenvolvidos sustentam a ineficiência de seu setor agrícola. O posicionamento brasileiro nessa matéria ressaltará que, sem avanços substanciais na redução e futura eliminação dos subsídios e em acesso a mercados, o Brasil não se associará a liberalização em outras áreas (BRASIL, 2003, p. 251).

Segue também apontando que o governo brasileiro encontrará “meios e modos de valorizar produtos específicos de nossa pauta exportadora, superando barreiras artificiais e predatórias ao seu acesso a outros mercados”, o que indica como pretende atuar de forma ativa e efetiva em prol do comércio brasileiro e de suas empresas.

A seção destinada ao tema prevê uma programação de agenda econômica do Itamaraty para o ano de 2003 inspirada pela busca de colaborar com a “reconstrução da

ordem econômica mundial, a fim de atender aos anseios de milhares de pessoas que vivem à margem dos extraordinários progressos que a humanidade produziu”. Tal passagem reforça o argumento de Hirst, Lima e Pinheiro (2010) de que a política externa do Governo Lula está baseada também nos pilares: manutenção da estabilidade econômica; retomada do papel do Estado na coordenação de uma agenda neo-desenvolvimentista; e inclusão social e formação de um expressivo mercado de massas. Portanto, a política externa é vista como uma política pública, capaz de reforçar os objetivos internos para alcançar e manter o desenvolvimento nacional, refletindo em qualidade de vida para seus cidadãos.

O documento define também que ação diplomática brasileira no campo econômico, em 2003, estará voltada para a estratégia nacional de crescimento e para a redução da vulnerabilidade externa. Entende-se, desta forma, a estratégia do governo de diversificação de frentes a serem alcançadas, seja por meio da inovação de parceiros em âmbito bilateral, seja por meio do multilateralismo, com uma atuação mais proativa, bem como uma mudança de posicionamento em fóruns internacionais, destacado na passagem da mensagem presidencial: “O Brasil manterá uma postura ativa e firme na defesa dos interesses nacionais nos vários foros comerciais internacionais, evitando restrições à nossa capacidade de fomentar políticas sócias, ambientais, industriais e tecnológicas”.

O documento fala ainda do imperativo de se preservar espaços de flexibilidade para as políticas nacionais de desenvolvimento com o objetivo de obter benefícios diretos – empregos e renda para o povo brasileiro. Nesse sentido, destaca-se o que Hoschiedt (2015) argumenta como uma das condicionantes político-econômicos para a negociação dos ACFIs: a política industrial assumida pelo então MDIC pós-redemocratização.

A este respeito, Loures (2019) esclarece que:

A política industrial brasileira que deu origem ao ACFI, isto é, a do governo Lula (2003-2010) e a dos primeiros anos do governo Dilma (2010-2016), assumiram ações que visavam a inserção das empresas brasileiras no exterior. Tal internacionalização não implicava apenas em um aumento das exportações, mas também no fortalecimento da concorrência, no impulso à inovação e na melhoria da imagem das empresas brasileiras no exterior, como estratégias para seu fortalecimento.

No Plano Brasil Maior (PBM), lançado em 2011, enfatizou-se a internacionalização das empresas brasileiras, com destaque para o propósito de “diversificar as exportações e promover a internacionalização das empresas brasileiras” (LOURES, 2019, p. 39-40).

A necessidade de preservação do espaço de flexibilidade de atuação das políticas públicas nacionais foi uma das justificativas para a não ratificação dos tradicionais pelo

Congresso Nacional, tendo em vista que havia uma discordância dos interesses que estavam refletidos nos TBIs, o que era contrário a essência do Estado brasileiro e sua soberania (FURLANETO, 2016). Segundo afirmam Badin, Morosini e Junior (2016), houve a análise no Congresso Nacional brasileiro de que os tratados tradicionais concediam um “conjunto demasiado abrangente de direitos e prerrogativas” aos investidores estrangeiros.

2.2. Mensagem presidencial de 2004

Também de extrema importância é a mensagem do ano de 2004, por se tratar de um balanço e uma reflexão acerca do que foi feito no primeiro ano do Governo Lula, se de fato os objetivos registrados no ano anterior foram alcançados e se haverá uma correção de rumos nos objetivos apontados.

No ano de 2004, ressalta-se uma mudança quanto ao nome do capítulo reservado ao tema, que passou de “Relações Exteriores” para “Inserção Soberana”, indicando pistas de como será a atuação brasileira na nova conjuntura de governança internacional. A alteração aponta um tom mais ativo sobre como o Brasil se colocará no mundo, baseado nos princípios consagrados na Constituição Federal de 1988. Além do novo título, o capítulo trata também de liderança internacional por um mundo mais justo. Tal retórica reforça o tom a ser encampado pelo governo em suas relações internacionais, transferindo o discurso interno, de superação de desigualdades sociais, para o âmbito externo.

Após um primeiro ano de mandato, inaugural para o Presidente eleito, é possível apontar de forma mais incisiva quais serão as ações a serem conduzidas ao longo do ano corrente, o que é feito no documento.

No que diz respeito a investimentos e desenvolvimento econômico, ainda não há registros de atividades concretas que apontem para a elaboração do que seriam os ACFIs, mas há pistas, a seguir discriminadas.

O documento destaca a novidade de um mundo multipolar e o endereçamento de que nem Brasil nem a América do Sul podem ser absorvidos por qualquer desses polos. Registra também que a defesa dos interesses brasileiros exige a construção da unidade sul-americana. Essa é uma estratégia de se blindar frente ao risco de uma nova configuração geopolítica, focando em fortalecimento regional por meio do alinhamento de interesses.

Como visto anteriormente, o posicionamento ativo de priorizar as relações regionais marcou o tom do Governo Lula. No entanto, apenas após o balanço de um primeiro ano de mandato começa a ser possível orientar de forma mais efetiva esse objetivo. Portanto, no documento do ano de 2004 há tópico destinado à prioridade para a América do Sul, registrando que cada vez mais o destino do país está relacionado à região e ao conjunto da dinâmica internacional.

Há também uma seção intitulada “Relações com a África”, tópico destinado a esse continente e que demonstra a sua importância para o Brasil. No esforço de reconstrução da política exterior brasileira foi atribuída importância essencial às relações do país com a África, com o objetivo de resgatar a dívida histórica da sociedade brasileira com os povos africanos e estreitar as relações políticas, econômicas, sociais e culturais, de forma a contribuir para o próprio reencontro do Brasil consigo mesmo, a chamada convergência de identidade (HIRST, LIMA e PINHEIRO, 2010).

Sobre a construção de um novo ambiente de participação do Brasil na economia internacional, em especial em âmbito multilateral, ao se falar sobre as negociações da Rodada do Desenvolvimento de Doha, a mensagem aponta que o Brasil buscou fazer com que os países em desenvolvimento tenham uma participação articulada e ativa e não fiquem dependentes das decisões tomadas em conjunto pela União Europeia (UE) e pelos Estados Unidos da América (EUA). O Brasil assumiu, portanto, papel de liderança destacada na defesa de um equilíbrio de entendimento, que seja direcionado para tratar dos temas de real interesse comercial para o país.

Em passagem adiante, fala-se novamente sobre a África, ao indicar que com os países daquele continente “pretendemos aprofundar a aproximação iniciada no ano passado na visita do Presidente Lula a Angola, São Tomé e Príncipe, Moçambique, Namíbia e África do Sul”. Essa investida conferiu substância ao propósito governamental de compor novos laços de cooperação com os vizinhos africanos, inclusive em função da condição de país com a maior população de afrodescendentes.

Os países árabes também são objeto de um renovado interesse, como ficou patente com os registros das visitas presidenciais a Síria, Líbano, Emirados Árabes Unidos, Egito e Líbia, reforçando o argumento de inovação na diversificação de parcerias e a busca por parceiros não tradicionais de forma a mitigar o também a possibilidade de risco de vulnerabilidade externa.

2.3. Mensagem presidencial de 2005

Seguindo a tendência e o propósito da mensagem presidencial, para o ano de 2005 o documento aponta as ações realizadas ao longo do ano anterior e as diretrizes para o ano corrente.

Teve destaque a realização, em 2004, da XI Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) no Brasil, conferindo distinção à política externa do país em matéria de comércio e desenvolvimento. A Conferência teve como tema principal a “maior coerência entre as estratégias nacionais de desenvolvimento e os processos econômicos globais, com vistas à promoção do crescimento econômico e do desenvolvimento sustentável, com foco nos países em desenvolvimento”. A realização do evento no Brasil retrata o protagonismo ora almejado em organismos multilaterais.

Também sobre a representação em fóruns internacionais, o documento aponta que atuação do Brasil na OMC refletiu a prioridade dada pelo Presidente ao êxito da Rodada Doha, destacando o lançamento da candidatura de um representante do Brasil ao cargo de Diretor-Geral da OMC.

A mensagem reforça ainda que, para 2005, o Brasil deverá continuar agindo pelo fortalecimento do sistema multilateral de comércio, por meio da utilização prevista na Organização de “recurso ao órgão de solução de controvérsias de forma a defender os interesses econômicos brasileiros dentro de um marco legal previsível, transparente e não discriminatório, consagrado nos acordos da OMC”. O discurso está alinhado ao esforço histórico brasileiro de construção e fortalecimento de um ambiente de negócios com segurança jurídica e previsibilidade, conforme visto no capítulo anterior.

Sobre as ações em prol da promoção comercial, o documento traz o primeiro registro sobre o que foi realizado no ano anterior para o alcance do objetivo. Segundo a mensagem, as visitas do Presidente da República ao exterior foram, geralmente, acompanhadas de programação empresarial, a exemplo de seminários de investimentos realizados em Genebra em janeiro e Nova Iorque em junho de 2004. “Também foram organizadas, em 2004, missões e seminários com empresários no exterior e eventos similares no Brasil”. A respeito desses esforços, Hirst, Lima e Pinheiro (2010) lembram o seguinte:

Outra face da presença de destaque dos «ministérios domésticos» no tabuleiro internacional ocorre com o setor empresarial, que vem adquirindo alcance global e aumentando mais seu envolvimento internacional. Embora atuem de forma paralela, é expressivo o diálogo entre as ações empresariais e governamentais brasileiras no cenário externo. A política do Ministério do

Desenvolvimento (MDIC) de estímulo a missões e empreendimentos do setor público e privado em todo o mundo em desenvolvimento gera uma convergência de interesses que se reflete no discurso e na prática dos «fenícios brasileiros». O entusiasmo pela frente Sul-Sul por parte do empresariado brasileiro vem relevando também um processo de aprendizagem e um sentido de oportunidade que revela um novo perfil de investimentos e transações comerciais. Entre os grupos privados e estatais a compartilhar mercados, destacam-se Petrobras, Odebrecht, Banco do Brasil, Vale do Rio Doce, Votorantim, Companhia Siderúrgica Nacional, Camargo Corrêa, Gerdau, JBS (HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010, p. 25-26).

Adicionalmente, as estatísticas demonstram o aumento do comércio com os países visitados pelo Presidente: mais 36% nas exportações brasileiras para os países da África Austral, com os países árabes houve aumento de 63% e, com a América do Sul, as exportações cresceram mais de 60% em 2004 sobre 2003.

A mensagem aponta também que a integração com a América do Sul deve prever mecanismos que estimulem as exportações dos países vizinhos para o Brasil, e informa que o Presidente da República determinou ao Itamaraty que o Ministério iniciasse um programa de substituição competitiva de importações, com a inclusão de informações sobre oportunidades objetivas de negócios e a promoção de contatos entre os setores empresariais sul-americanos: Programa de Substituição Competitiva de Importações (PSCI). Com vistas à divulgação do referido programa, em 2004 foram feitas apresentações no Equador, Colômbia e Guiana, e realizada em junho, em São Paulo, a 1ª Macro Rodada de Negócios, com a participação de cerca de 400 importadores e exportadores sul-americano, público-alvo da medida.

Fica claro, portanto, que o documento adquiriu um caráter mais executivo quando comparado com os anos anteriores. A seção da mensagem presidencial destinada ao assunto traz dados do que foi entregue, em 2004, em relação ao que havia sido previsto de forma mais geral no discurso do ano inaugural do governo. Os dados permitem inferir que as manifestações apresentadas em 2003 por meio de diretrizes gerais passam a ser operacionalizadas pelos órgãos envolvidos, de forma a garantir efetividade do discurso.

2.4. Mensagem presidencial de 2006

No documento do ano de 2006, intitulado “Política externa e soberania”, mantém-se a clara tendência de se apontar no texto as ações realizadas ao longo do ano anterior e as apostas para o ano corrente.

Ainda não aparecem de forma concreta as ações a serem empreendidas com vistas à celebração de um acordo de investimentos nos moldes do ACFI, mas a mensagem segue o mesmo discurso que reforça o foco nos países da América do Sul e da África que, conforme visto, são os continentes onde estão os países que negociaram e assinaram com o Brasil os primeiros ACFIs.

O documento inicia com o registro que no ano de 2005 o governo brasileiro continuou mantendo como prioridade em sua ação externa a promoção da democracia nas relações internacionais, bem como “aprofundando seu compromisso com o multilateralismo e o estreitamento das relações do Brasil com todas as regiões do globo, conferindo impulso renovado à universalidade da diplomacia”.

Reforça também que o Brasil participou de forma decisiva na luta pela liberalização do comércio internacional. O governo não pretende, em nenhum momento, identificar o protecionismo como forma de estratégia. Pelo contrário, compartilha das premissas de uma liberalização comercial para seu desenvolvimento, em busca da internacionalização das suas empresas e atração de capital estrangeiro para o Brasil, com a confiança de que essa entrada de investimento externo irá promover a transferência de tecnologia, criar postos de trabalho em território nacional e promover o crescimento econômico.

O discurso social praticado pelo Presidente Lula especialmente em âmbito interno não descarta o liberalismo do ponto de vista da economia, tal manifestação é reforçada pelo incentivo à participação da população, pois, conforme registra o documento naquele ano, a definição das posições brasileiras ao longo de 2005 resultou de debate que contou com ampla participação da sociedade civil.

Para o ano de 2006, previu-se o aprofundamento da parceria com a Índia e a África do Sul e a aproximação com outras regiões do mundo em desenvolvimento como a África, os países árabes e a América Central e Caribe. Permanece também a América do Sul como eixo central da política externa brasileira, e a África com atenção prioritária.

No balanço das atividades que foram realizadas, o documento informa que as missões empresariais organizadas pelo MRE, muitas realizadas com visitas presidenciais, “contribuíram para o crescimento expressivo das exportações brasileiras nos últimos doze meses”. Adicionalmente, o documento informa que, “o crescimento acelerado das exportações para países em desenvolvimento que hoje respondem por mais de 50% de nossas vendas ao exterior” é consequência do empenho governamental de ampliação das

relações comerciais do Brasil com os países sul-americanos, africanos, asiáticos e do Oriente Médio.

2.5. Mensagem presidencial de 2007

Para o primeiro ano do segundo mandato do Governo de Luiz Inácio Lula da Silva o tom é de continuidade, na convicção de que a correção de rumos para a política externa realizada quatro anos antes tem garantido resultados concretos para a inserção brasileira em âmbito internacional e o desenvolvimento do país.

O documento tem início com o registro de que objetivo da nação brasileira é o de diversificar parcerias e aproximar-se do mundo em desenvolvimento, ao passo que destaca que a prioridade da política externa brasileira em 2006 continuou sendo a integração da América do Sul e que a Cúpula América do Sul-África (ASA) realizada no ano anterior foi um marco nas relações Sul-Sul.

Foram organizadas missões empresariais e seminários com vistas a estimular os negócios brasileiros no exterior, bem como atividades do Programa de Substituição Competitiva de Importações (PSCI), que incentivaram o comércio com os países da América do Sul. No total, cerca de 755 empresas nacionais participaram de ações de promoção externas, bem como manteve-se a previsão de identificação de novas oportunidades de negócios e ampliação das exportações de bens e serviços brasileiros para os países em desenvolvimento.

A mensagem presidencial continua a reforçar o discurso de que o governo brasileiro continuará a dar impulso à cooperação Sul-Sul e a diversificar suas parcerias. Foi prevista a promessa de fortalecimento do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS) como foro de articulação de objetivos compartilhados entre tais países, bem como o reforço de diálogo político e cooperação econômica, científica e tecnológica do então BRIC - grupo de países de mercado emergente em relação ao seu desenvolvimento econômico, que naquele ano era formado por Brasil, Rússia, Índia e China.

O Governo coloca como objetivo para o ano de 2007 a continuidade de dinamização dos vínculos com o continente africano, a promoção de maior aproximação entre a América do Sul e a África, o fortalecimento da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e o desenvolvimento das relações com a Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) e com os países árabes.

Tais declarações, de aproximação e diversificação de parceiros para o Brasil se colocam como pré-requisitos ao objetivo de expansão dos negócios brasileiros no exterior. Um instrumento para a consecução do objetivo de ampliação da base das exportações brasileiras.

2.6. Mensagem presidencial de 2008

Com vistas a deixar clara a prioridade dos últimos anos, o documento tem início com a seguinte afirmação: “O fortalecimento da integração sul-americana permanece como objetivo prioritário da atuação externa brasileira”. A prestação de contas ao brasileiro aponta também que o intercâmbio de visitas bilaterais entre os mandatários sul-americanos resultou na conclusão de diferentes acordos e outras medidas concretas de aproximação.

As visitas do Presidente da República no ano anterior estiverem concentradas nos países vizinhos: Chile, Guiana, Paraguai, Uruguai, Argentina, Bolívia, Equador e Venezuela, tendo o país recebido também os Presidentes destes últimos quatro.

Passa a fazer parte da agenda a previsão de integração da infraestrutura física do continente, enquanto requisito fundamental para que a América do Sul possa estar inserida na economia mundial com a logística necessária e a fim de gerar, aumentar e manter as oportunidades de comércio intrarregional. Com esse objetivo, no ano anterior os embaixadores brasileiros na América do Sul, Ministros de Estado e os presidentes da Petrobras, Eletrobras, Itaipu e BNDES assinaram agenda de acordos e criaram Comitê Gestor de Acompanhamento de Compromissos relativos à integração da região.

Para além dos esforços de integração do continente sul-americano, houve também destaque o incremento nas transações comerciais com os países da América Central, do Caribe e do México, consequência também de visitas políticas e de projetos de cooperação técnica que visavam ao aumento dos investimentos brasileiros, que se mantém como prioridades para 2008. Foi inclusive instalada a Comissão Binacional entre o Brasil e México em 2007.

Como um marco da intensificação das relações com os países da África, em 2007 o Presidente Lula realizou sua sétima viagem ao continente.

Mais uma vez é previsto o fortalecimento do IBAS como foro de articulação de interesses compartilhados entre Índia, Brasil e África do Sul, como também é destacada a aproximação com a Comunidade para o desenvolvimento da África Austral (SADC).

Sobre o multilateralismo, o documento informa que o país manteve ativa atuação no âmbito das negociações da Rodada Doha da OMC, por meio de estreita coordenação com os demais em desenvolvimento em nome de um resultado equilibrado, e que em 2008 manterá o alto nível de prioridade atribuído à referida rodada, priorizando que a conclusão fosse feita no curto prazo e que os seus resultados pudessem ser implementados a partir de 2009.

2.7. Mensagem presidencial de 2009

Com um tom de inflexibilidade pela defesa dos interesses genuínos do Brasil para sua inserção global, alçando ambição ainda maior quanto a seu status e seu potencial de atuação frente aos Estados tradicionalmente mais fortes no cenário internacional, o documento do ano de 2009 registra o que segue:

Ao longo de 2008, a diplomacia brasileira deu seguimento ao esforço de promover a inserção internacional do Brasil fundada na defesa intransigente dos interesses do País no mundo e no redimensionamento de seu perfil, em função do papel que vem desempenhando no cenário internacional e de seu potencial futuro (BRASIL, 2009, p. 233).

Coerente com o discurso aplicado pelo governo internamente, de elaboração de políticas públicas que visem a igualdade social, as ações de política externa trabalhadas ao longo do ano de 2008 e as previstas para 2009 traduzem o princípio de contribuir para uma realidade de conformação da ordem internacional mais justa e solidária, partindo de uma perspectiva multilateral, universalista e humanista. Desse modo, a integração sul-americana, incluindo aqui o desenvolvimento da infraestrutura, foi estabelecida com foco na estabilidade e por meio de medidas de promoção do compromisso e da confiança recíprocos, tendo seguimento inúmeras visitas do Presidente da República aos países vizinhos, ao passo que presidentes de diferentes países sul-americanos visitaram o Brasil.

Além das visitas aos países vizinhos, merecem destaque também as missões a países africanos, em especial a viagem do Presidente a Gana, em 2008, no âmbito da XII Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), ocasião também da abertura da sede da Embrapa África, e a Moçambique, quando foi inaugurado o escritório da Fiocruz no continente.

Em busca da revitalização da infraestrutura brasileira, em 2008 foi realizada missão para atração de investimentos dos Estados Unidos para a modernização de portos

nacionais, bem como *roadshow* para a divulgação de projetos prioritários do PAC. A mesma iniciativa foi realizada em cidades da Alemanha, Portugal, Inglaterra e Espanha, confirmando que não há, por parte desse governo, abandono de parceiros historicamente tradicionais. Além disso, para o ano 2009 o documento previu o mesmo trabalho de atração de investimentos e tecnologia para o setor portuário em países do continente asiático.

As ações de política externa listadas refletem a visão de mundo que orientou a diplomacia brasileira ao longo dos últimos anos, em busca de uma inserção internacional soberana, ativa, universalista, em defesa dos interesses nacionais e apta a contribuir, seguindo suas características próprias, à realidade internacional. Prova dessa disposição é a inovação institucional do ACFI, elaborado com base em atributos específicos do contexto brasileiro.

2.8. Mensagem presidencial de 2010

A mensagem do ano de 2010, o último do segundo mandato, é visivelmente mais robusta que a de todos os anos anteriores do Governo Lula, mas não se traduz em um balanço de dois mandatos, se restringindo a apontar o que foi feito ao longo do ano de 2009 e indicar algumas ações a serem empreendidas e previstas para o ano corrente.

Em nome da defesa dos interesses da Nação e da construção de uma ordem internacional mais equânime, o documento registra que no ano anterior houve continuidade do fortalecimento regional, principalmente por meio da realização de visitas presidenciais. No plano bilateral e com foco na logística da infraestrutura, Brasil e Argentina decidiram promover encontros presidenciais a cada 90 dias e reuniões dos Ministros das Relações Exteriores, da Indústria e da Fazenda a cada 45 dias; com o Paraguai, Declaração Presidencial Conjunta marcou nova etapa na relação com entendimentos sobre aspectos relacionados à gestão da usina hidrelétrica binacional de Itaipu; com o Uruguai, houve abertura de escritórios do Banco do Brasil (BB) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no país vizinho, bem como avanço nas discussões sobre interconexão elétrica; com a Bolívia foram inaugurados trechos de corredor rodoviário, como também foi assinado protocolo sobre financiamento brasileiro de rodovia do país vizinho; com o Peru houve avanço em assuntos de integração fronteiriça e energética; e, por fim, foi inaugurada ponte sobre o rio entre Brasil e Guiana.

As entregas acima descritas confirmam o caráter executivo do discurso presente em todos os anos, o de integração e fortalecimento regional e para o ano de 2010 a consolidação da infraestrutura é colocada como uma das prioridades desse processo.

O documento registra também aumento da presença de empresas brasileiras, em especial da área de infraestrutura, nos países da América Central, do Caribe e do México, ao passo que destaca que o comércio bilateral com a região foi pouco afetado pela crise financeira internacional do ano de 2008. Tal fato comprova a efetividade da estratégia de diversificação de parcerias em prol de mitigar os riscos advindos da vulnerabilidade de se manter restrito aos parceiros tradicionais.

Sobre a África, como resultado da intensificação das ações para o fortalecimento dos laços, a mensagem apontou avanços na promoção do comércio, turismo e investimento entre o Brasil e aquele continente, bem como, para o futuro, pretendeu aventar possibilidades de financiamento para atividades de cooperação e investimentos brasileiros na região por meio da relação com o Banco Africano de Desenvolvimento (BAD).

3. Análise das mensagens presidenciais de 2011 a 2014 – Governo Dilma Rousseff

3.1. Mensagem presidencial de 2011

Apesar de ser o primeiro ano de mandato da Presidente Dilma Rousseff, de forma muito distinta do documento que inaugurava, em 2003, o Governo Lula, a mensagem presidencial não apontou críticas ao que foi feito nos anos anteriores. Assim, tampouco mencionou correção de rumos. Ao contrário, o parágrafo introdutório do texto reafirmou objetivos e prioridades do ano precedente, em claro discurso de continuidade e validação dos trabalhos realizados até aquele momento.

O relato reforça que no ano de 2010 o país seguiu engajado em sua política externa, em especial no aprofundamento da integração regional, no trabalho de pluralização de parcerias e na democratização dos processos decisórios internacionais. O destaque ficou para o fato de que, pela primeira vez, o volume de comércio do Brasil com a América do Sul ultrapassou o volume do comércio com os Estados Unidos, demonstrando a importância da diversificação para blindagem de crises, como a ocorrida anos antes. Como resultado, o país registrou superávit comercial com todos os países da

região, com exceção da Bolívia, tendo em vista o fornecimento de gás daquele país ao Brasil.

Pela primeira vez há menção ao Mercado Comum do Sul (Mercosul), que, conforme registra a mensagem, tem seu processo de integração intensificado. Nesta seara, foram encerradas em 2010, após sete anos, as negociações com a aprovação de programa para eliminação da dupla cobrança da Tarifa Externa Comum (TEC), o que pavimentou o caminho para consolidar a união aduaneira e possibilitar a discussão e coordenação de políticas comerciais. No ano de 2010 também foi aprovado o Código Aduaneiro, uniformizando normas e procedimentos na região, fator imprescindível para a garantia de segurança jurídica aos operadores de comércio. Ou seja, o discurso iniciado em 2003 permitiu entregas concretas para o fortalecimento não apenas do Brasil frente a atração de IED, mas também da região, mesmo os pequenos sócios do bloco, demonstrando seu caráter inclusivo.

Para as prioridades do ano de 2011, são registradas a promoção do engajamento brasileiro, em ações bilaterais ou multilaterais, bem como a evolução na integração de infraestrutura, física e energética com os vizinhos.

Pela primeira vez há informações específicas sobre um acordo de investimentos, quando o documento registra que o Brasil e o Chile retomaram as negociações de um acordo de investimentos em 2010, com continuidade em 2011, refletindo a nova posição do Brasil como investidor no exterior e parâmetro para outras atuações nessa linha.

Quanto ao continente africano, no ano de 2010 teve continuidade a intensificação das missões a diferentes países da África e para o ano de 2011 foi prevista promoção pela criação de novas rotas aéreas diretas com o Brasil, ação inserida no escopo da facilitação do comércio e investimentos.

Por fim, o documento destacou a posição de destaque do Brasil como coordenador regional sul-americano das Cúpulas América do Sul-Países Árabes (ASPA) e América do Sul-África (ASA).

3.2. Mensagem presidencial de 2012

A fim de prestar contas do que foi feito ao longo do primeiro ano do mandato da Presidente Dilma Rousseff, a mensagem presidencial publicada no início do ano de 2012, reforçando que política externa brasileira esteve caracterizada pela defesa dos interesses e valores nacionais, apontou que no ano de 2011 teve continuidade a atuação ativa do país

em organismos multilaterais, tanto regionais quanto globais, a fim de fortalecer ainda mais as parcerias universais. Houve destaque também a prioridade conferida às ações pela comunidade brasileira no exterior.

Do ponto de vista do comércio exterior, o primeiro ano de Governo Dilma foi marcado por aumento em 26% da corrente de comércio comparada com o ano de 2010. Mais uma vez o comércio do Brasil com a América do Sul superou o realizado pelo país com os EUA. Adicionalmente, destacou-se que 85% das exportações brasileiras para a América do Sul concentraram-se em produtos industrializados, mudando a pauta de exportação historicamente caracterizada pelo Brasil e abrindo margem para novas possibilidades e fortalecimento da balança comercial.

Seguindo revestido da pretensão de ser um forte *player* global, o governo brasileiro manteve no ano anterior a prioridade conferida ao fortalecimento de seu programa de cooperação técnica com países menos desenvolvidos, bem como as ações de assistência humanitária a países em situação de emergência. Neste quesito, o documento destacou o alinhamento das atividades segundo princípios da sustentabilidade socioambiental, em consonância com uma agenda recente e necessária no cenário das relações internacionais, que irá ser refletida no texto do ACFI, como será visto no próximo capítulo.

As ações empreendidas em âmbito internacional resultaram no ano de 2011 na celebração de 166 atos internacionais bilaterais com mais de 50 países e organismos internacionais, tendo sido 49% celebrados com países latino-americanos, 17% com países africanos e 11% com países asiáticos, comprovando a efetividade do discurso de diversificação de parcerias.

Em nome da integração regional, prioritária também para a Presidente Dilma, em 2011 o Mercosul deu início à implementação de programa de trabalho de longo prazo, definido pelo Brasil, para o aprofundamento dos três pilares da integração: o econômico-comercial, o social e o da cidadania.

Também teve continuidade o apoio a projetos de infraestrutura energética e logística na região por meio de financiamentos do BNDES.

Com o Chile teve continuidade o processo de negociação do Acordo de Investimentos, retomado no último ano do governo Lula.

No que tange à África, a mensagem destacou que no ano de 2011 houve não apenas o aprofundamento das relações, mas também um processo de diversificação, traduzido em diversas viagens realizadas pela Presidente e pelo Ministro de Estado das

Relações Exteriores e na concretização de um total de 37 embaixadas no continente africano, sendo o Brasil o oitavo país em número de representações diplomáticas na África.

Tendo em vista os processos políticos de transição ocorridos à época no norte da África, a chamada Primavera Árabe, o Brasil preparou consultas políticas à República Árabe do Egito, à Tunísia, à Argélia e à Líbia, além da presença brasileira na missão de Observação Eleitoral para o Referendo sobre a Independência do sul do Sudão.

Todas as ações empreendidas no âmbito internacional, em especial no que diz respeito à integração regional resultaram em reconhecimento da importância crescente do país no cenário energético mundial, bem como nas expectativas para a produção de petróleo e gás natural, em decorrência das descobertas do pré-sal. Nesta seara, o Brasil também trabalhou com o objetivo de alçar os biocombustíveis ao nível de *commodity* internacional, reforçando a pauta das energias renováveis.

Naquele ano também mereceu destaque a realização, por meio de visitas oficiais ao exterior da Presidente da República, do Ministro de Estado das Relações Exteriores e do Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, de eventos empresariais com a participação de empresários brasileiros, além do apoio a missões empresariais brasileiras ao exterior e a missões empresariais estrangeiras ao país. Além disso, também foi lançada ferramenta digital para facilitar o cruzamento de dados sobre demandas de investimentos, incluindo informações sobre empresas do exterior interessadas em investir no país.

Para o ano de 2012 estava previsto o aprofundamento da logística de captação de investimentos e transferência de tecnologia para empresas, bem como a realização de treinamentos para funcionários que trabalham na área de promoção comercial, tanto na área pública como privada.

3.3. Mensagem presidencial de 2013

A mensagem presidencial de 2013 coloca o Brasil como uma representação de crescimento econômico, progresso social, consciência ambiental e democracia, resultado das ações empreendidas ao longo dos últimos anos em nome das boas relações com os países da América do Sul e das relações de cooperação com os membros da Organização das Nações Unidas (ONU). Tais ações estiveram baseadas em princípios democráticos,

pacíficos, de defesa dos direitos humanos, e de desenvolvimento inclusivo com justiça social e sustentabilidade.

No ano anterior, a corrente de comércio exterior do Brasil atingiu o segundo maior valor da série histórica, de US\$ 465,7 bilhões.

Houve também ampliação do Mercosul, por meio da efetivação da Venezuela como Estado Parte, o que aumentou a dimensão geopolítica do bloco e sua projeção no Caribe e na América Central. Com a alteração, o Mercosul passou a ter uma população de cerca de 270 milhões de habitantes e um PIB em torno de US\$ 3,3 trilhões, representando 70% da população do continente e 83,2% do PIB da região.

No que tange à integração regional, o país realizou diálogo entre instituições financeiras atuantes de países vizinhos em busca do desenvolvimento de alternativas para a execução da Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API). O Brasil também atuou em prol da definição de políticas operacionais e da estrutura do Banco do Sul, bem como apoiou projetos de infraestrutura por meio de financiamento do BNDES.

Em âmbito bilateral, destacou-se a relação com a Colômbia. O vizinho contava com expressivos investimentos diretos de empresas brasileiras de vários setores, o que fez com que o Brasil ocupasse a posição de décimo principal investidor em estoque na Colômbia. Destaca-se também que o país vizinho foi o quinto país a assinar um ACFI com o Brasil, em 2015.

Em 2012 foi assinado acordo entre o Banco Central do Brasil (BC) e o Banco Central do Equador, facilitando o financiamento pelo BNDES a ações do país vizinho, bem como foram iniciadas negociações para adesão do Equador ao Mercosul, aprofundando a integração regional.

Na mesma linha deslumbrada no governo anterior para o continente africano, a Presidente Dilma manteve a aproximação com o continente africano com base em princípios democráticos. No ano de 2012, no âmbito da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), o país participou de missões para acompanhar as eleições presidenciais na Guiné-Bissau e em Angola.

Quanto ao continente asiático, com vistas ao fortalecimento da expansão de parcerias, em 2012 o Brasil estabeleceu meta de US\$ 15 bilhões para o intercâmbio bilateral com a Índia até 2015, bem como foi realizada identificação de cooperação em energia, agricultura, defesa, educação, ciência e tecnologia. Sobre este país, destaca-se que em 2020 foi assinado ACFI entre Brasil e Índia.

Por fim, quanto ao multilateralismo de comércio, o país lançou em 2012 a candidatura nacional ao cargo de Diretor-Geral da OMC.

3.4. Mensagem presidencial de 2014

O documento do último ano do primeiro mandato da Presidente Dilma Rousseff inicia com o reconhecimento da política externa como um componente fundamental para o projeto nacional de desenvolvimento, o que reforça o argumento apontado no primeiro capítulo da presente dissertação de que a política externa é uma política pública, que atua com base em instrumentos e ações próprios, mas em alinhamento com os objetivos internos e em prol do crescimento do país e do bem-estar de sua população. Segundo a mensagem, a PEB refletiu as prioridades e os valores do plano doméstico.

Adicionalmente, a mensagem reforçou o discurso interno, de redução das desigualdades sociais com o crescimento econômico, ao afirmar que o Brasil é uma democracia sólida que promove de modo eficiente e consistente não apenas o crescimento interno, mas também da região, compartilhando prosperidade e buscando o desenvolvimento sustentável da América do Sul.

Em âmbito multilateral, mais uma vez são reforçadas as linhas gerais de solução pacífica dos conflitos e de boas relações diplomáticas com todos os membros da Organização das Nações Unidas (ONU).

O texto coloca também a diplomacia a serviço do processo de desenvolvimento do país, na função de detectar e compreender os fatores externos, com impactos internos, ou seja, reconhecer oportunidades e ameaças internacionais ao Estado brasileiro.

No que diz respeito às atividades empreendidas no ano anterior, mais uma vez é registrado que o país trabalhou de forma ativa e dinâmica a fim de desenvolver plenamente suas relações bilaterais com parceiros em todos os continentes do globo, com vistas a reforçar a diversificação de parceiros e mitigar eventuais riscos externos quanto à vulnerabilidade do país.

Também teve continuidade a mesma posição na atuação em organismos regionais e multilaterais, em busca de uma posição de destaque no cenário multilateral, em especial no que diz respeito à retomada do crescimento econômico mundial depois da crise internacional de 2008. A este respeito, o Governo Dilma destacou o problema dos níveis de desemprego do mundo, ao passo que reforçou a posição brasileira em favor de ação coordenada global para redução das taxas de desemprego e a restabelecimento do

dinamismo do comércio internacional. Nesse cenário, houve alteração na governança econômica mundial, uma vez que as discussões em fóruns internacionais passaram a conferir mais espaço para economias que anteriormente tinham voz limitada, o que se configura em uma oportunidade de atuação para o Brasil ser ativo e representar interesses de economias menos desenvolvidas, abrindo novo espaço e adquirindo posição de destaque.

Quanto às relações bilaterais, o texto reforça que teve continuidade a posição privilegiada na estratégia de inserção do Brasil e o fortalecimento dos vínculos com os demais países da América do Sul, da América Central e do Caribe, efetivado por meio de diversas viagens aos países vizinhos.

Quanto aos investimentos brasileiros na região, teve destaque os crescentes aportes no México, incluindo financiamentos aprovados pelo BNDES em montante superior a US\$ 1 bilhão nos últimos anos, e cooperações técnicas nas áreas de agricultura, pecuária e silvicultura tropical.

Quanto ao continente africano, no ano de 2013 houve esforço pela intensificação do comércio com a África, multiplicado por cinco nos últimos dez anos. Nesta seara, tem destaque diversas empresas, instituições científicas e entidades da sociedade civil com atuação naquele continente em projetos para o desenvolvimento da região. O Brasil também anunciou a renegociação da dívida de doze países africanos com os quais mantinha cooperação econômica. A assinatura, em 2013, de três contratos de reestruturação da dívida envolveu a recuperação de aproximadamente US\$ 32,04 milhões. A decisão brasileira esteve alinhada aos padrões do Clube de Paris e do Banco Mundial (BM) e em coordenação com a comunidade internacional, que recomenda ações desse tipo.

Como resultado dos esforços para a internacionalização das empresas brasileiras, em 2013 foram realizadas 24 missões de promoção comercial no exterior em 22 países diferentes. O Itamaraty também apoiou 16 missões organizadas por instituições empresariais, a exemplo da Apex-Brasil e da Confederação Nacional da Indústria (CNI). Também foram apoiados 128 eventos no exterior, a exemplo de feiras, nos mais diferentes setores econômicos: alimentos, energia e meio ambiente, médico e saúde, turismo, calçados, entre outros.

Por fim, o documento registra que a corrente de comércio exterior brasileira em 2013 atingiu o valor de US\$ 481,8 bilhões, crescimento de 2,6% em relação a 2012. O continente sul-americano representou 15% do comércio exterior do Brasil e 83% das

exportações brasileiras para a região foram compostas por produtos industrializados. No geral, o comércio exterior do Brasil contou com o equilíbrio na distribuição entre seus parceiros: União Europeia com participação de 20,4% do total do comércio; China com 17,3%; e os EUA, com 12,7%.

CAPÍTULO III: O Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI)

1. A internacionalização brasileira

Como apontado anteriormente, eventos externos podem representar oportunidades para um país se bem aproveitados por meio de suas políticas públicas. Dessa forma, a combinação de fatores internacionais com uma política interna de reformas estruturais trouxe ao Brasil na década de 1990 a estabilidade de preços e condições propícias ao crescimento econômico.

Pozzobon (2011) registra que na primeira metade dos anos 1990 ocorreu uma fase de abertura comercial e internacionalização exportadora das empresas manufatureiras brasileiras, uma vez que as importações e a concorrência internacional daquele momento fizeram com que as empresas se ajustassem e passassem a investir e a concorrer no mercado internacional.

O processo de abertura comercial trouxe consigo o efeito de transbordamento - também conhecido como efeito *spillover* - em vários setores da economia, pois, em decorrência de tal abertura, ocorreu dinamização e aumento na competitividade das empresas. Pozzobon (2011) argumenta que a sequência natural desse processo foi a abertura financeira do país, culminando em facilidade operacional e tributária para os IEDs e maior acesso às empresas nacionais para obtenção de crédito com taxas internacionais mais baixas.

No entanto, na segunda metade da década de 1990 houve uma enorme ampliação do mercado doméstico brasileiro, ocasionado, entre outros fatores, pela estabilização macroeconômica juntamente com uma apreciação da taxa de câmbio real – conforme visto no capítulo 1 deste trabalho. O resultado dessa expansão foi o enfraquecimento da expansão internacional das firmas domésticas, resultando em um menor nível de investimento das firmas nacionais no exterior (IGLESIAS e VEIGA, 2002).

Mas no final da década, em 1999, ocorreu a mudança de política cambial na economia brasileira - reflexo das mudanças no cenário internacional, a exemplo das crises russas e asiáticas de 1997 e 1998 -, que permitiu aumentar a competitividade dos produtos brasileiros no exterior e motivou mais uma vez o movimento de apoio às exportações, como também a realização de instalações comerciais, de distribuição e de armazenagem (POZZOBON, 2011).

As alterações ao longo da década, resultando em movimentos de expansão e retração da internacionalização das empresas brasileiras reforçam mais uma vez o

argumento de que o cenário internacional tem impacto direto no cenário interno. As oportunidades e ameaças devem ser identificadas a fim de que o governo tenha insumos e tempo para atuação com vistas a aproveitar as vantagens ou mitigar os riscos.

Furlaneto (2016) identifica que a projeção da empresa brasileira no exterior por meio da realização de investimentos é um processo relativamente novo e que tem ocorrido de forma concentrada em poucas empresas e setores. Segundo a autora:

O movimento de internacionalização das empresas brasileiras, via promoção de investimentos, ganhou certo vigor apenas nos anos de 1990, expandindo-se ao longo da segunda metade dessa década, quando se buscou compensar no mercado externo a retração e o baixo dinamismo do mercado doméstico, na década de 1980. As iniciativas de internacionalização nessa fase valeram-se da abertura comercial então promovida e foram impulsionadas pelos movimentos de integração sul-americana, assim como pela política de integração sul-sul que se seguiu na década seguinte (FURLANETO, 2016, p. 137).

A título de conhecimento, no segmento de serviços a autora destaca empresas de engenharia, construção civil e serviços financeiros; e na área industrial as companhias do segmento de mineração, agronegócio e fabricantes de bens de capital.

Furlaneto (2016) também aponta que a melhora dos indicadores financeiros e das condições de financiamento foi decisiva para conferir suporte ao novo ciclo de internacionalização das empresas brasileiras a partir de 2004, momento em que as iniciativas de investimento brasileiro no exterior foram fortalecidas e as atividades de internacionalização passaram a abarcar um número maior de setores industriais e de serviços e a incluir mais empresas.

Como visto no capítulo 1, a expansão de empresas nacionais para outros países ocorre por diversos motivos e no Brasil não foi diferente. As firmas brasileiras estavam em busca de diversificar o fornecimento de matérias-primas; bem como o acesso a novas tecnologias e formas de capacitação de suas equipes; busca de eficiência para a mitigação de riscos; diversificação geográfica e assim diferentes plataformas de exportação para o acesso a mercados, reduzindo o caminho até o consumidor final; e, por fim, a consolidação de cadeias globais de valor (FURLANETO, 2016).

A este respeito, Sauvant (2007) apresenta declarações do Presidente da República que em 2003 pedia aos empresários que “abandonem o temor de se tornarem empresários multinacionais” e também do então Ministro do MDIC de que “o governo brasileiro espera que o país tenha dez empresas realmente transnacionais até o final do mandato do presidente Lula”. Tais declarações demonstram o tom do Governo Lula quanto ao

assunto, de incentivo à internacionalização das empresas nacionais, seja por meio de programas que conferissem vantagens para tal processo, ou por meio de uma mudança cultural de mentalidade após a concretização da necessária estabilidade interna e em consonância com os movimentos internacionais propiciados pela globalização.

O capítulo 1 deste trabalho apresentou tal processo e a consequente maior rapidez no processo de integração produtiva e financeira em escala global nas últimas três décadas, ou seja, desde a década de 1990. O processo de globalização financeira atua de forma que haja uma necessária adequação dos sistemas nacionais a padrões de competitividade e inserção, resultando daí a importância de sua análise.

Acompanhar tais processos é imprescindível para que os países, sejam eles desenvolvidos ou em desenvolvimento, não fiquem à margem do sistema internacional, mantendo sua participação no comércio e conquistando alguma relevância na governança global.

Pozzobon (2011) defende que um dos principais desdobramentos dessas mudanças ocasionadas pela globalização financeira consistiu nas formas de internacionalização da produção das empresas, principalmente sobre os fluxos de investimento externo direto, facilitados pelas inovações tecnológicas, como o processo de digitalização.

Lacerda (2004) advoga que o movimento de internacionalização ampliou a intangibilidade da riqueza por meio da crescente participação dos investimentos estrangeiros diretos e provocou transformações nas economias desenvolvidas e em desenvolvimento. Segundo o autor:

O movimento de internacionalização, impulsionado pela crescente desregulamentação das economias, pela sofisticação dos mercados financeiros e pelos novos recursos das telecomunicações e da informática, ampliou a intangibilidade da riqueza. A reestruturação produtiva decorrente implica profundas transformações, tanto nos países em desenvolvimento como nos desenvolvidos.

Há uma reestruturação na indústria com a crescente participação dos investimentos estrangeiros diretos, motivados em grande parte pelas fusões e aquisições, pela privatização, assim como o aumento do coeficiente do comércio externo no produto. Por sua vez, o setor de serviços ganha nova dimensão, tanto pelo peso crescente no produto dos países como pelo seu papel nas novas formas de geração de riqueza (LACERDA, 2004, p. 14).

No que diz respeito ao IED, tem-se que este se configura como uma das principais fontes de financiamento externo dos países em desenvolvimento. Assim, em um cenário marcado pela desigualdade econômica entre os Estados, o investimento externo carrega

o potencial de instrumento de promoção do desenvolvimento de países mais pobres. Todavia, Mitre (2014) condiciona o êxito nesta operação ao preparo e às políticas adotadas pelo governo interessado em atrair o capital estrangeiro. Adiciona-se a este fato o risco de que o capital externo entre em um país sem se adequar completamente às legislações internas e sem visar ao desenvolvimento regional, incluindo aqui a preocupação com a sustentabilidade e os direitos humanos. Assim, fica clara a importância de medidas nacionais que consideram essa possibilidade quando da atração do investimento externo.

Bojikian (2009) afirma que os países deveriam prover reformas que garantissem suas respectivas inserções, por meio do maior grau de abertura da economia e da desregulamentação dos diversos setores.

Neste aspecto é importante registrar a tradição política e econômica do Brasil que favoreceu a sua inserção internacional. Durante o Governo de Fernando Collor de Mello (1990 a 1992) foram empreendidas reformas que permitiam a adesão do Brasil aos princípios do livre mercado, por meio de frentes como a privatização, a liberalização comercial e as reformas administrativas (BOJIKIAN, 2009). A este respeito, ressalta-se que durante a gestão do presidente Collor foi realizada a adesão brasileira ao Consenso de Washington, que previa medidas para promoção do ajuste macroeconômico de países em desenvolvimento que passavam por dificuldades.

As transformações globais tiveram continuidade ao longo das décadas que se seguiram e teve destaque a crise financeira de 2008, que ocasionou mudanças ainda mais profundas no sistema de comércio internacional. Após o desequilíbrio global desencadeado naquele ano, o que até o momento era chamado de centro – os países da OCDE, chamado de “clube dos países ricos” - passou a ser cada vez menos centro do comércio e capital mundial, ao passo que as periferias – ou países emergentes – assumiram papel crescente no fluxo internacional de bens, serviços e capitais (POZZOBON, 2011). Sobre o Brasil nesse processo, o autor reforça que:

De modo geral, o Brasil ampliou em muito a sua participação no total de IED mundial nos últimos anos e os destinos dos investimentos em nível global estão relacionados a uma nova ordem mundial em que há menor disposição para investir em países desenvolvidos como os EUA, epicentro da crise financeira, e uma forte tendência de se aumentar os investimentos do tipo sul-sul (POZZOBON, 2011, p. 8).

Mitre (2014) defende que para além das regulamentações internas, a fim de que seja possível obter bons resultados e maior eficiência da atração de investimentos

estrangeiros é imprescindível a criação de regulamentação dos investimentos estrangeiros, garantindo segurança jurídica aos interessados em internacionalizar seu capital. Destaca-se mais uma vez que o investimento externo pode assumir diferentes formas, como aquisições de empresas, equipamentos, instalações, estoques ou interesses financeiros de um país por empresas, governos ou indivíduos de outros países. Dessa forma, as possibilidades são amplas, caracterizando diversidade de oportunidades, mas também de riscos. O autor então reforça que:

Diante de um cenário que torna evidente a desconfiança do mercado internacional em governos pouco transparentes e políticas demasiadamente intervencionistas, que ofereçam uma segurança jurídica escassa ao capital internacional, há de se incentivar a busca de mecanismos legais e econômicos aptos a propulsionar a recuperação deste capital e reduzir os riscos das operações de investimento, reconhecendo-se ainda, quiçá, uma consequente necessidade de planejamento de novas diretrizes e decisões no seio político-econômico e jurídico estatal (MITRE, 2014, p. 1).

Tendo em vista não haver um acordo multilateral de investimentos, uma vez que, conforme aponta Mitre (2014), o Direito Internacional nessa matéria tende a priorizar o sistema bilateral na formação de tratados - uma vez que, em razão da sensibilidade da matéria e das diversidades políticas e econômicas, se torna complexa a regulamentação por meio de sistemas de abrangência geral – foram desenvolvidos, negociados e assinados por diversos países do mundo ao longo das últimas décadas os Tratados Bilaterais de Investimentos (TBIs).

2. Os Tratados Bilaterais de Investimentos (TBIs)

Levando em consideração a importância da atração de investimentos estrangeiros para o desenvolvimento de um Estado, para além de atrativos fiscais, de infraestrutura ou mão de obra e mercado consumidor está a possibilidade de celebração de acordos que prevejam garantias jurídicas ao investidor em solo nacional.

Muchlinski (1995) define um Tratado Bilateral de Investimentos (TBI) como um acordo internacional juridicamente vinculante entre dois Estados no qual ambas as partes assumem obrigações recíprocas de observar as regras definidas pelo acordo em relação aos investidores do outro Estado contratante.

Os tradicionais acordos de regulamentação, promoção e proteção dos investimentos internacionais, conhecidos como TBIs, asseguram garantias e deveres recíprocos, e normalmente são assinados por um Estado mais desenvolvido -

tradicionalmente conhecido por sua vultosa exportação de capital -, e um país em desenvolvimento. Destaca-se que esse desequilíbrio na composição dos acordos tem o potencial de afetar negativamente o *policy space* dos PEDs, a este respeito, Garcia e Torres (2021) fazem a seguinte consideração:

Esses tratados refletiram as assimetrias econômicas entre os países, e suas regras expressam o poder de empresas multinacionais no capitalismo no século XX, resultando na limitação do escopo de atuação dos Estados nacionais sobre suas políticas públicas em temas de interesse abrangente, como questões de direitos humanos, sociais e ambientais (GARCIA; TORRES, 2021, p. 6).

Adicionalmente, Mitre (2014) defende que, em razão de se considerar que comumente os maiores beneficiários de tais tratados são os investidores estrangeiros, é possível se falar em uma suposta “relação trilateral” entre o Estado exportador de capital, o receptor de capital, e a empresa estrangeira.

A respeito do objetivo dos tratados, Furlaneto (2016) aponta que a função de um TBI é proteger o investimento estrangeiro dos chamados riscos “não comerciais” ou políticos. Importante frisar que essa necessidade reside justamente no fato das partes serem caracterizadas por assimetrias econômicas e políticas. Essa proteção é conferida por meio de dispositivos que busquem assegurar ao investidor tratamento justo e isonômico; liberdade de transferência do capital investido; compensação justa e adequada em casos de expropriação ou nacionalização de seus bens; e o estabelecimento de um mecanismo de solução de controvérsias para dirimir eventuais problemas que o investidor venha a ter no Estado receptor.

Mais uma vez Mitre (2014) aponta os riscos de desequilíbrio nas relações entre Estados quando da assinatura de um TBI:

Deste modo, conforme se pode verificar, estas normas bilaterais são cunhadas com o objetivo precípua de ‘proteger’ os investimentos estrangeiros, o que acaba por desencadear certo desequilíbrio na relação, a partir do momento em que se passa a fornecer – para que as negociações sejam concluídas satisfatoriamente - uma imprescindível proteção de extremo rigor ao investidor, sem que seja possível garantir ao Estado receptor o sucesso das operações, ou seja, sem que este tenha um mínimo de condições de se certificar que, na prática, os investimentos estrangeiros que passará a receber lhe proverão o retorno esperado ao desenvolvimento de sua economia (MITRE, 2014, p. 15-16).

Ainda sobre os riscos advindos das cláusulas previstas em um acordo, Bojikian, (2009) aponta que, mesmo que tais acordos possam oferecer ganhos em termos de acesso

a mercado e aumento dos investimentos estrangeiros direto, também existe a possibilidade de limitação do *national policy space*, que pode desempenhar um papel importante no crescimento da competitividade das indústrias no média e longo prazos.

Dessa forma, os dispositivos de um acordo, ao passo que garantem abertura comercial por meio de vantagens e segurança jurídica às empresas estrangeiras, precisam também manter a soberania do Estado receptor.

A euforia com as possibilidades de crescimento nacional por meio do financiamento externo resultou no fato de que durante as décadas de 1980 e 1990 foram assinados cerca de 260 TBIs pelos países sul-americanos, que se caracterizam no polo “em desenvolvimento” segundo a colocação de Mitre (2014) para a dinâmica das assinaturas de tais acordos.

Adicionalmente, dos doze países membros da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) - organização reconhecida pela Organização das Nações Unidas (ONU) que tem como objetivo facilitar as relações entre seus países membros -, dez se tornaram membros do Centro Internacional de Resolução de Litígios de Investimentos (ICSID), instituição de arbitragem internacional afiliada ao Banco Mundial e estabelecida em 1965 para a resolução jurídica de controvérsias e para a conciliação entre investidores internacionais. Apenas o Brasil e o Suriname não se tornaram membros da instituição. Entretanto, destaca-se que Bolívia, Equador e Venezuela se retiraram do Centro nos anos de 2007, 2009 e 2012, respectivamente, por razões que serão detalhadas adiante.

Os dados acima apontam o otimismo à época dos países, em especial os PEDs, com o modelo e a estrutura vigentes para tratar da matéria. Conforme aponta Silva (2016), o discurso dominante à época consistia na crença da capacidade dos acordos bilaterais para atrair o capital externo, de forma que os países da América Latina se empenhavam no comprometimento com o capital estrangeiro.

No entanto, as consequências da disposição em firmar tais acordos foram sentidas após alguns anos.

Os Tratados Bilaterais de Investimentos abrangem em seu escopo o fundamento jurídico para solução de controvérsias via Investidor-Estado, conhecido pela sigla ISDS (do inglês *Investor-State Dispute Settlement*). Segundo a base de dados *International Investment Agreements Navigator* da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), que oferece uma visão dos acordos internacionais de investimentos existentes, tal cláusula encontra-se em mais de 2.650 acordos internacionais de comércio e investimento em vigor entre Estados do mundo inteiro.

Por meio dessa cláusula os investidores contam com a prerrogativa de acionar processos judiciais contra os Estados perante tribunais arbitrais internacionais. As empresas detêm a prerrogativa de exigir indenizações por medidas adotadas pelos Estados onde operam que alegadamente tenham prejudicado o seu investimento, seja de forma direta, por meio de expropriação de bens, ou indireta, por meio da aplicação de regulamentações domésticas que impactem nos negócios das empresas ou na expectativa de lucro futuro (VERHEECKE, EBERHARDT, OLIVET e COSSAR-GILBERT, 2019).

A respeito da dinâmica existente por trás dessa relação, Stern (2003) afirma:

Disputas entre Estados e gestores privados têm, é claro, ainda uma dimensão de mero conflito de interesses, mas tendem, em muitos casos, a se tornarem um conflito ideológico sobre concepções concorrentes da sociedade, os participantes econômicos privados tendem a pensar e agir em termos de lucro, enquanto os Estados têm uma visão mais geral do que venha a ser uma sociedade desejável, incluindo a solidariedade entre seus membros e o respeito pelo meio ambiente, no seu significado mais geral, onde essa sociedade está inserida (STERN, 2003, p. 7).

Em decorrência dos processos de litígio Investidor-Estado (ISDS), os países em desenvolvimento começaram a enfrentar dezenas de processos perante o ICSID.

Silva (2016) relata que as obrigações assumidas pelos países emergentes com os TBIs passaram a ser vistas como excessivamente caras para os Estados.

As queixas ISDS são geralmente decididas por um tribunal composto por três advogados privados, escolhidos pelo investidor litigante e pelo Estado em causa. Ao contrário dos juízes, estes árbitros não têm um salário fixo pago pelo Estado, são remunerados por cada caso que atuam. No tribunal mais frequentemente utilizado, o Centro Internacional de Resolução de Litígios de Investimentos (ICSID), os árbitros recebem uma remuneração de US\$ 3.000 por dia, segundo informações da própria instituição. Levando em consideração que apenas os investidores podem apresentar queixas, resta clara a problemática envolvida na dinâmica e na transparência do processo.

Segundo levantamento feito pela *Friends of the Earth Europe and International*, *The Transnational Institute* (TNI) e a *Corporate Europe Observatory* (CEO) em 2019, desde o ano de 2015 são registrados uma média anual de 70 novas queixas.

No mundo todo foram 942 litígios contra 117 países ao longo da história do ISDS até o final de 2018. Em 70% dos casos conhecidos para os quais a informação está disponível, os investidores processaram os governos em um montante total de 623 mil milhões de dólares, que equivale a 90% de todos os fluxos de investimento estrangeiro

direto para todos os países em desenvolvimento em 2018. O levantamento aponta que os investidores saíram como vitoriosos das causas em 61% dos casos em que houve decisão sobre o mérito do caso, enquanto os Estados ganharam em 39% das vezes. Destaca-se, no entanto, que os Estados nunca podem ganhar por meio do ISDS, apenas podem não perder, evitando assim pagar os danos. A quantia total que os Estados foram condenados ou concordaram em pagar como resultados das decisões e acordos ISDS conhecidos é de 88 mil milhões de dólares. Por fim, segundo o estudo, as custas judiciais desses litígios somam, em média, 4,9 milhões de dólares para os Estados e 6 milhões de dólares para os investidores (VERHEECKE, EBERHARDT, OLIVET e COSSAR-GILBERT, 2019).

Dessa forma, começou a ganhar terreno os questionamentos a respeito do custo-benefício destes acordos, uma vez que os compromissos também estreitavam o espaço de decisão estatal. Somou-se a isso o argumento de que não havia estudos conclusivos que apontassem a necessidade de acordos específicos na matéria para a atração de investimento externo.

No entanto, com o Brasil não foi diferente quanto à euforia em relação aos TBIs, a diferença foi que no país os tratados nunca foram internalizados, o que o blindou dos problemas que foram enfrentados pelos países vizinhos.

Seguindo a tendência de políticas de liberalização comercial e de busca de atração de investimentos, entre os anos de 1994 e 1999, o Brasil assinou acordos de promoção e proteção de investimentos com os seguintes países: Bélgica, Luxemburgo, Chile, Cuba, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Itália, Coreia do Sul, Holanda, Portugal, Suíça, Reino Unido e Venezuela. Fernandes e Fiorati (2015) registram que dos acordos assinados, apenas seis foram submetidos ao Congresso Nacional: aqueles celebrados com a França, Alemanha, Suíça, Portugal, Chile e Grã-Bretanha.

No entanto, todos foram retirados da pauta do Congresso Nacional a pedido do Poder Executivo no ano de 2002. Esse fato ocorreu em decorrência da constatação do desequilíbrio dos interesses refletido no conteúdo dos tratados e na forma como essa assimetria afrontava a essência do Estado brasileiro e sua soberania (FURLANETO, 2016).

Ademais, Badin, Morosini e Junior (2016) apontam que houve a percepção no Congresso Nacional brasileiro de que os TBIs concediam um “conjunto demasiado abrangente de direitos e prerrogativas” aos investidores estrangeiros, ao passo que os documentos do Poder Executivo apresentavam ao Poder Legislativo o argumento da desnecessidade dos acordos para o Brasil, que mantinha sua posição de destino

privilegiado de capitais estrangeiros a despeito da não ratificação de acordos para tratar a matéria.

A respeito do referido conjunto abrangente de direitos, Furlaneto (2016) aponta principalmente três dispositivos do acordo que têm o potencial de estreitar o espaço de políticas públicas brasileiras: livre transferência de capitais, indenização por expropriação do investimento e possibilidade de contestação do Estado brasileiro em tribunais internacionais.

Quanto à livre transferência de capitais, se não houver regulamentação interna favorável ao país receptor de investimento, há o risco de que o investimento não se traduza em crescimento e desenvolvimento interno.

No que diz respeito à indenização por expropriação do investimento, de acordo com o *Policy Framework for Investment*, publicado em 2015 pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE):

O grau de proteção contra a expropriação indireta segundo as leis nacionais varia significativamente entre os países, incluindo os membros da OCDE. A determinação se um regulamento pode constituir uma expropriação indireta pela qual deve ser paga uma compensação é feita caso a caso. Não basta que um regulamento afete adversamente os lucros para que seja automaticamente considerado um ato de expropriação. Algumas legislações estabelecem que, exceto em raras circunstâncias, ações regulatórias não discriminatórias para proteger objetivos legítimos de bem-estar público, como saúde pública, segurança e meio ambiente, não são consideradas desapropriações (OCDE, 2015, p. 25, tradução livre).

Quanto à possibilidade de contestação do Estado brasileiro em tribunais internacionais, Furlaneto (2016) argumenta que a submissão a um tribunal arbitral ou mecanismo de solução de controvérsias internacional configurava para o Estado brasileiro em cessão parcial de soberania. A autora afirma o que segue:

Segundo a doutrina, a possibilidade de escolha direta da arbitragem internacional por parte do investidor significaria o abandono, por parte do Brasil, de um princípio clássico do direito internacional: a regra do esgotamento dos recursos internos. Esse princípio afirma ter o Estado o direito de sanar de modo interno um suposto ilícito antes que sua responsabilidade seja internacionalmente levantada (FURLANETO, 2016, p. 153-154).

A possibilidade de contestação em tribunais internacionais, ao colocar em xeque a soberania do Estado, coloca em risco também a sua capacidade regulatória e a participação popular no processo de tomada de decisões. Soma-se a isso a perspectiva de que as empresas poderiam se valer da cláusula de solução de controvérsias baseada tão

somente na frustração da expectativa de lucro. Neste ponto Garcia e Torres (2021) esclarecem o seguinte:

Assim, mudanças nas condições de investimento em um país – mesmo que sejam por razões ambientais, necessidades de saúde pública ou mudanças no contexto econômico e político – podem dar às empresas multinacionais o direito de exigir compensações e pagamentos pelos lucros não obtidos no momento das mudanças e por lucros futuros (GARCIA; TORRES, 2021, p. 12).

Exemplos desse tipo de processo são os casos movidos pela empresa Vermilion contra a França e a empresa Copper Mesa contra o Equador. O primeiro teve início no ano de 2017, quando o ambientalista Nicolas Hulot se tornou o Ministro do Ambiente da França e empreendeu esforços no sentido de aprovar normativos contra alterações climáticas. No entanto, tendo em vista a França ser signatária de diferentes tratados de investimentos, os acordos abriram espaço para que a empresa canadense de petróleo e gás pudesse utilizar o mecanismo de resolução de litígios Investidor-Estado (ISDS) para contestar as políticas públicas e promover um “congelamento regulatório” ao ameaçar o Estado por meio de processos judiciais que argumentavam que as novas leis frustravam seus investimentos e expectativas de lucros futuros. Como consequência, houve recuo da revisão normativa e a demissão do Ministro (VERHEECKE, EBERHARDT, OLIVET e COSSAR-GILBERT, 2019).

O exemplo acima registra que o sistema não se configura risco apenas aos países em desenvolvimento, uma vez que a ação foi movida contra a França. Destaca-se também que a simples ameaça de arbitragem, tendo em vista os custos das causas processuais e os volumes requeridos nas ações, foi suficiente para frear políticas públicas, ainda que contassem com o apoio da opinião pública e se caracterizassem pela urgência da reforma.

O segundo exemplo diz respeito a um projeto de mineração em uma região rica em biodiversidade no Equador. Segundo a legislação do país sul-americano, projetos desse tipo carecem do consentimento da comunidade local. Com a negativa da população interessada e conseqüentemente da concessão mineira da Copper Mesa, a empresa canadense deu início a um processo em corte internacional contra o Equador, conforme acordo bilateral de investimento daquele país com o Canadá, seguindo a justificativa de que o país sul-americano deveria ter garantido auxílio à empresa no processo de consentimento junto à população. O resultado foi que os árbitros do caso concluíram que, por não ter apoiado a empresa, o governo equatoriano não tinha fornecido “plena proteção e segurança” ao investidor e não o tinha tratado de forma “justa e equitativa”, violando

assim duas disposições fundamentais do tratado de investimento entre o Canadá e o Equador, e condenaram o país a pagar 24 milhões de dólares à empresa, além dos seis milhões de dólares nas custas da defesa judicial da arbitragem (VERHEECKE, EBERHARDT, OLIVET e COSSAR-GILBERT, 2019).

Os exemplos acima citados reforçam o entendimento de que o Congresso Nacional brasileiro acertou em recusar os TBIs assinados, indo de encontro a uma tendência mundial, mas respeitando as premissas que regem o normativo brasileiro e resguardando o *policy space* do país.

3. Revisão do modelo tradicional e a proposta do ACFI

Fonseca (2007) defende a existência de quatro gerações de acordos de investimentos, divididos sob a perspectiva da evolução histórica do conteúdo e objetivo que apresentam: a primeira se caracterizou pela liberalização dos regimes de investimentos; a segunda pela adoção de políticas de liberalização e de atração de investimentos; a terceira pela incorporação de novos temas; e a quarta pelo foco na atração de investimentos que correspondam aos interesses nacionais de desenvolvimento. Para a autora, a última geração busca corrigir o desequilíbrio dos acordos.

Badin, Morosini e Junior (2016) trazem que outro tipo de divisão foi proposta em 2015 pela Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), que sistematizou a linha de evolução histórica em quatro períodos: (i) 1950-1964, de surgimento dos acordos; (ii) 1965-1989, da dicotomia entre proteção e responsabilização dos investidores; (iii) 1990-2007, da proliferação dos acordos; e (iv) 2008 até hoje, de reorientação de políticas, com denúncias e revisões dos TBIs.

Ambas as divisões propostas apontam para o atual momento de revisão do modelo tradicional em busca de maior equilíbrio entre as partes, de forma que os documentos se traduzam em facilitação de investimentos, e não o contrário.

Os quatro momentos propostos pela UNCTAD podem ser lidos como processos cíclicos. Badin, Morosini e Junior (2016) esclarecem que, se, no momento do surgimento dos acordos tinha predominância o interesse de países exportadores de capital em criar regras que protegessem seus investimentos nas novas economias de risco político, o segundo momento esteve orientado por movimento contrário no âmbito da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (AGNU), com a demanda de países receptores de respeito à soberania dos seus recursos naturais e atividades econômicas, e o

estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Internacional, adotada em 1974 pela Assembleia Geral.

Tendo em vista o histórico político e econômico brasileiro, de estabilização doméstica em primeiro lugar, o país não participou dos primeiros momentos. Badin, Morosini e Junior (2016) colocam que o Brasil participou dos dois últimos movimentos na regulação internacional dos investimentos estrangeiros por meio da associação de suas políticas de desenvolvimento ao processo de atração do IED e ao apresentar uma postura mais proativa na definição de seus compromissos, com destaque para o papel ativo no processo de revisão do modelo tradicional.

O histórico de destino principal da atração de capital externo na América do Sul, a despeito da não internalização dos TBIs assinados, não ensejou o abandono da pauta no âmbito do Estado brasileiro, ao contrário, o Brasil foi protagonista na revisão e proposição de um novo modelo, que resultou no Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos.

Após a retirada dos documentos do Congresso Nacional, em 2002, a Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) instituiu um grupo de trabalho interministerial para apresentar opções de encaminhamento à política brasileira sobre a matéria. Badin, Morosini e Junior (2016) destacam que em tal momento, o Brasil já havia passado a registrar também um número mais significativo de exportação de capitais e se apresentava na agenda nacional o debate sobre a internacionalização de empresas brasileiras. Assim, fica configurada a necessidade também de promover e proteger os investimentos brasileiros no exterior, mudando o foco anterior da atração de IED.

Uma das conclusões do grupo de trabalho da CAMEX foi a recomendação da renegociação dos acordos com os parceiros estratégicos do Brasil. Assim, em agosto de 2005 a Câmara estabeleceu novo grupo de trabalho interministerial para definir linguagens alternativas para as cláusulas centrais dos tratados tradicionais. Badin, Morosini e Junior (2016) registram também que paralelamente houve outras iniciativas para se buscar um modelo alternativo, mas que as negociações permaneceram sem resultados concretos ao longo de anos.

No ano de 2012 a Câmara de Comércio Exterior concedeu mandato formal para o Grupo Técnico de Estudos Estratégicos de Comércio Exterior (GTEX) analisar e elaborar possibilidades de um novo acordo de investimento que levasse em conta as características, necessidades e limitações brasileiras perante o cenário internacional.

Com o mandato formal, o GTEX deu início ao processo de consultas junto ao setor privado a fim de mapear e entender os principais desafios para a internacionalização das empresas brasileiras. Das consultas públicas foi publicado relatório e então, em 2013, veio a primeira minuta de acordo, levando em consideração as demandas do setor privado e posições da política externa brasileira. A proposta foi aprovada pela CAMEX e o texto seguiu como base para as posteriores negociações bilaterais.

Em continuidade à estratégia iniciada no GTEX, o então MDIC – órgão onde estava a Secretaria de Comércio Exterior (SECEX), onde também eram conduzidas negociações internacionais sobre o tema - iniciou o processo de apresentação do modelo de acordo para países receptores de investimentos brasileiros, como parte da iniciativa do país de estabelecer acordos de investimentos com países dos continentes africano e sul-americano, principais destinos das empresas brasileiras no exterior e também as prioridades da política externa brasileira à época, conforme exposto no capítulo anterior. Moçambique e Angola foram os primeiros países a assinarem este novo formato de acordo com o Brasil, seguidos de México, Malauí, Colômbia e Chile, todos em 2015.

O modelo do ACFI se propõe a retirar a noção de proteção do investimento e do investidor do eixo central e articulador dos acordos internacionais de investimento, e passa a priorizar os esforços contínuos das partes para implementar suas obrigações de facilitação e cooperação na matéria de desenvolvimento e manutenção de investimentos. Para tanto, Badin, Luis e Oliveira (2017) registram três tipos de compromissos introduzidos pelos Acordos: 1) os que reconhecem a flexibilidade para aplicação de regras domésticas às principais definições e formas de tratamento do investimento estrangeiro; 2) os que definem uma agenda temática de cooperação entre as partes; e, finalmente, 3) os canais de cooperação e diálogo entre as partes, seus investidores e outros interessados. A mudança de prioridade, da proteção para a promoção, e os pontos acima listados apontam as primeiras inovações institucionais do modelo.

Os Acordos assinados até o momento apresentam em seus textos as seguintes características fundamentais: o desenho da gestão institucional do acordo; a sistemática a ser seguida para prevenção e resolução de eventuais controvérsias; as regras de proteção dos investidores estrangeiros; a incorporação de temas sensíveis no âmbito do acordo; e a inclusão de agendas temáticas para negociações, conferindo dinamismo aos acordos ao buscar a simetria para além das regras formais.

Em consonância com a prioridade para a política externa brasileira à época de reconhecimento das regras multilaterais, no ACFI foram estendidos aos investimentos

estrangeiros o princípio do tratamento nacional (art. III do GATT), bem como a obrigação de eliminação das restrições quantitativas (art. XI do GATT), limitando a possibilidade para os Estados de estabelecerem requisitos de desempenho e transferência de tecnologia.

Morosini e Badin (2016) apontam que a escolha dos parceiros para a negociação dos primeiros acordos – verificados na tabela a seguir – teve como base dois fatores: a presença das empresas brasileiras na América Latina e na África e a orientação de engajamento da política externa brasileira na direção das relações Sul-Sul, por razões não limitadas a motivos econômicos. Conforme apontado no capítulo 2, a aproximação com a África também teve motivação de fundo cultural, ao passo que a América do Sul teve prioridade durante os Governos Lula e Dilma em decorrência do objetivo precípua de fortalecimento da região, processo liderado pelo Brasil.

A Tabela 2 sintetiza os Acordos de Investimentos assinados pelo Brasil desde a revisão do modelo, bem como indica as respectivas datas de assinatura e a tramitação dos processos.

Tabela 2 – ACFIs assinados pelo Brasil

PAÍS	ASSINATURA	STATUS
Moçambique	30/03/2015	Em ratificação da outra parte
Angola	01/04/2015	Entrou em vigor em 2017
México	26/05/2015	Entrou em vigor em 2018
Maláui	25/06/2015	Em ratificação da outra parte
Colômbia	09/10/2015	Em ratificação da outra parte
Chile ⁸	23/11/2015	Tramitação no Congresso Nacional
Peru ⁹	29/04/2016	Em ratificação da outra parte
Argentina (PCFI) ¹⁰	07/04/2017	Em ratificação da outra parte
Paraguai (PCFI)	07/04/2017	Em ratificação da outra parte
Uruguai (PCFI)	07/04/2017	Entrou em vigor em 2019
Etiópia	11/04/2018	Tramitação no Congresso Nacional
Suriname	02/05/2018	Tramitação no Congresso Nacional
Guiana	13/12/2018	Tramitação no Congresso Nacional

⁸ O texto do ACFI assinado com o Chile em 2015 tornou-se um capítulo do Acordo de Livre Comércio Brasil-Chile assinado em novembro de 2018.

⁹ As obrigações em matéria de Cooperação e Facilitação de Investimentos entre o Brasil e o Peru estão inseridas dentro de um capítulo na estrutura do Acordo de Ampliação Econômico-Comercial.

¹⁰ Protocolo de Cooperação e Facilitação de Investimentos Intra-MERCOSUL (PCFI).

Emirados Árabes Unidos	15/03/2019	Tramitação no Congresso Nacional
Marrocos	13/06/2019	Tramitação no Congresso Nacional
Equador	25/09/2019	Tramitação na Casa Civil
Índia	25/01/2020	Tramitação no Congresso Nacional

Fonte: elaboração própria com dados do Ministério da Economia (ME) e do Ministério das Relações Exteriores (MRE) acessados em 27/07/2021.

As negociações brasileiras optaram por iniciar as discussões com países da América Latina e África, pois representam as duas regiões com maior participação de multinacionais brasileiras. De acordo com a Tabela 2 é possível verificar, também, que as negociações brasileiras já foram feitas com todos os parceiros do Mercosul (Argentina, Paraguai e Uruguai) e da Aliança do Pacífico (Chile, Colômbia, México e Peru), cobrindo a maior parte do volume de comércio da América Latina.

A análise das características dos parceiros permite inferir algumas variáveis da estratégia de atuação da política externa brasileira, como a cooperação Sul-Sul já mencionada, e uma gradação quanto à complexidade econômica das contrapartes, conforme o perfil comercial de cada um dos países, bem como a relação comercial que mantêm com o Brasil. Tendo em vista que a primeira entrada em vigor do novo modelo, com a Angola, ocorreu no final de 2017, ainda não é possível mensurar o impacto do acordo quanto às suas cláusulas inovadoras.

4. Análise do texto do ACFI

Para fins didáticos será utilizado para análise o texto do primeiro ACFI assinado pelo Brasil¹¹, com o Governo da República de Moçambique. O texto, que em suas primeiras assinaturas manteve-se praticamente inalterado, pode ser considerado o piloto para o empreendimento brasileiro de liderança na matéria de revisão e inovação.

Além do Preâmbulo, o Acordo está dividido em quatro seções, dois anexos – que tratam das Agendas Temáticas para Cooperação e Facilitação, e Responsabilidade Social e Corporativa, caros ao tema de investimentos - e Disposições finais e transitórias.

Destaca-se no Preâmbulo palavras e conceitos-chave como cooperação, desenvolvimento sustentável, transparência, espaço para políticas públicas e diálogo técnico, que, conforme será visto adiante, serão diretrizes de suma importância para o

¹¹ Os ACFIs assinados pelo Brasil, bem como seus textos, estão listados e disponibilizados em <http://siscomex.gov.br/acordos-comerciais/>

Acordo, de forma a mitigar os problemas apresentados pelo modelo de acordo de investimentos popularizado ao longo das últimas décadas e estreitar um documento que se coloque como um canal que de fato busca a cooperação entre Estados em nome da facilitação dos investimentos e do crescimento econômico com desenvolvimento sustentável.

4.1. Disposições Gerais

A seção das Disposições Gerais apresenta conceitos que se colocam como condições para a compreensão do Acordo, como o objeto da norma, “a cooperação entre as partes para facilitar e fomentar os investimentos recíprocos”, e seus mecanismos de execução, que estabelece como será sua operacionalização: por meio das instituições nacionais de ambas as partes, do Comitê Conjunto, das agendas temáticas de cooperação e facilitação dos investimentos, de mecanismos de riscos e prevenção de conflitos, entre outros instrumentos acordados entre os signatários.

Nesta seção também é destinado artigo para a definição dos conceitos de investimento, investidor, rendimentos, território, governança institucional e *ombudsman*. A seguir, alguns comentários a respeito das definições apresentadas.

Para o conceito de investimento o documento registra se tratar de qualquer tipo de bem ou direito “pertencente ou controlado direta ou indiretamente por um investidor de uma das partes no território da outra parte, com o propósito de estabelecer relações econômicas duradouras e destinado à produção de bens e serviços”. Dessa forma, fica clara a exclusão do investimento em portfólio do objeto do Acordo.

A definição de investidor para os fins da norma é abrangente, incluindo pessoa física (PF) e pessoa jurídica (PJ), ainda que não estruturada em conformidade com a legislação no território da parte em que o investimento for estabelecido, desde que controlada por um investidor, PF ou PJ, que esteja em conformidade com a referida legislação e que possua sede em território dessa parte, onde tenha o centro de suas atividades econômicas. Abrange também qualquer PF ou PJ que realize um investimento na outra parte devidamente autorizado quando a legislação de cada uma das partes assim o determinar.

Para o referido Acordo, “rendimentos significam os valores obtidos por um investimento e que em particular, embora não exclusivamente, incluem o lucro, juros, ganhos de capital/mais valias, dividendos, *royalties* ou honorários”.

Além do território de cada parte, o conceito também abarca sua zona econômica exclusiva, mar territorial e o subsolo, sobre o qual a parte exerce seus direitos de soberania ou jurisdição, conforme os ditames do Direito Internacional.

Sobre Governança Institucional, o documento fala em quadro institucional estabelecido para os fins do referido Acordo.

Por fim, *ombudsman* é conceituado como o ponto focal com as atribuições de facilitar e outras competências específicas, a serem elencadas em artigo específico de seção posterior.

4.2. Da Governança Institucional

A seção destinada a tratar da Governança Institucional trata de quatro pontos, a saber: Comitê Conjunto, Pontos Focais - *Ombudsmen*, Troca de Informações entre as Partes e Relação com o Setor Privado.

O Comitê Conjunto, composto por representantes governamentais de ambos os Estados e designados pelos respectivos governos, é responsável por regulamento próprio que trate de procedimentos para seu funcionamento e deverá se reunir pelo menos uma vez ao ano para tratar, entre outros assuntos, de suas competências: monitorar a implementação e execução do Acordo; debater e compartilhar oportunidades para expansão dos investimentos recíprocos; coordenar a implementação das agendas de cooperação e facilitação; solicitar, bem como recepcionar, a participação do setor privado e da sociedade civil em questões pontuais, quando necessário; e buscar consensos e resolver de forma colaborativa questões de conflitos sobre os investimentos das partes.

Além da figura representativa acima descrita, o Acordo também prevê a possibilidade de estabelecimento de grupos de trabalho *ad hoc*, que poderão se reunir em conjunto com o referido Comitê e contar com a participação do setor privado, quando permitido pelo Comitê Conjunto.

Os Pontos Focais, também conhecidos como *Ombudsmen*, serão estabelecidos pelas partes e terão como função primordial a de conferir apoio governamental aos investimentos da outra parte realizados em seu país. Além dessa atribuição, figuram na lista de competências: atender às orientações do Comitê Conjunto e interagir com o *Ombudsman* da outra parte; interagir com as autoridades governamentais competentes para avaliar e recomendar encaminhamentos para as sugestões e reclamações recebidas dos governos e investidores da outra parte, devendo informar ao governo ou ao investidor

interessado o resultado das ações realizadas; atuar diretamente para prevenir disputas e facilitar sua resolução por meio da articulação com as autoridades governamentais competentes e em colaboração com entidades privadas afetas ao tema; prestar informações tempestivas e úteis às partes sobre questões normativas relacionadas a investimentos em geral ou a projetos específicos acordados; e, por fim, relatar ao Comitê Conjunto suas atividades e ações.

Fica a cargo de cada Estado elaborar os termos que servirão para orientar o funcionamento de seu Ponto Focal. O próprio teor do Acordo prevê qual o ponto focal em cada parte. No caso do Brasil, fica a cargo da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX).

Destaca-se que o item 6 do Artigo 5 do texto também confere ao Ponto Focal a competência para monitorar a implementação do Acordo, atribuição também prevista ao Comitê Conjunto. No entanto, pela redação do item, que diz que o órgão terá seus contatos oficiais disponíveis e deverá responder com celeridade e atenção às comunicações e solicitações da outra parte, infere-se que este papel de monitoramento e implementação é mais operacional, relativo ao andamento das questões cotidianas que possam aparecer ao longo de sua vigência.

Sobre a Troca de Informações entre as partes, que trata do intercâmbio de informações pertinentes entre os interessados, não há o registro de como esse processo será efetuado, se por meio do Ponto Focal ou outro instrumento de diálogo entre ambos. Assim, ainda que esteja prevista essa necessidade, entende-se que esse artigo sobre a transferência de esclarecimentos esteja em um âmbito mais das ideias e menos operacional, a não ser que seja abrangido pelos termos de referência elaborados pelos Estados para orientação do funcionamento dos Pontos Focais, em regulamentos próprios dos Comitês Conjuntos ou por meio de grupos de trabalho *ad hoc*, conforme descritos anteriormente.

A troca acima citada prevê que sejam fornecidos, quando solicitadas, com celeridade e respeito ao nível de proteção concedido à informação, dados que tenham relação com legislação inerente a investimentos; legislação cambial; incentivos específicos; políticas públicas que possam afetar os investimentos, bem como sobre o estabelecimento de empresas e *joint ventures*; tratados internacionais relacionados; regimes aduaneiros e tributários; informações estatísticas sobre mercados de bens e serviços; infraestrutura e serviços públicos disponíveis; legislação laboral; legislação

migratória; informações sobre legislação de setores econômicos específicos ou áreas previamente identificadas pelas partes; e projetos regionais de investimentos.

Além dos temas elencados acima, a norma também prevê que as partes irão discutir, de forma transparente, iniciativas para fortalecer a atuação de seus investidores em Parcerias Público-Privadas (PPP).

Importante destacar que o documento faz referência à necessidade de se respeitar o nível de proteção concedidos às informações compartilhadas.

O artigo 7 da referida Seção trata da Relação com o Setor Privado, aqui compreendido como “interveniente fundamental e diretamente interessado nos melhores resultados advindos deste Acordo”. Adicionalmente, demanda que as partes disseminem as informações sobre investimentos, bem como a legislação vigente e as oportunidades de negócio junto aos setores empresariais.

Assim como o artigo anterior, entende-se que este último também não operacionaliza como este trabalho será efetuado, parecendo ficar mais no campo das intenções do Acordo. Dessa forma, infere-se que seja necessária a previsão de uma agenda de trabalho mais concreta junto ao Comitê Conjunto, aos Pontos Focais ou aos grupos de trabalho *ad hoc*, que, conforme visto anteriormente, podem contar com a participação do setor privado e da sociedade civil.

4.3. Das Agendas Temáticas de Cooperação e Facilitação dos Investimentos

Esta seção se dedica a explicar como deverá ser operacionalizado o trabalho relacionado às agendas temáticas, ficando a lista de temas registradas em anexo específico do Acordo para tal.

As Agendas Temáticas de Cooperação e Facilitação de temas relevantes ao fomento e incremento dos investimentos bilaterais serão desenvolvidas pelo Comitê Conjunto e poderão evoluir para discussões entre as autoridades governamentais competentes com vistas ao alcance de entendimento comum na matéria. Neste caso, os resultados das discussões serão objeto de protocolos adicionais ao Acordo, ou poderão originar instrumentos jurídicos próprios.

Para que o Comitê Conjunto coordene a implementação dos cronogramas para as discussões das agendas e de compromissos específicos, as partes se responsabilizam por apresentar ao referido Comitê os nomes dos órgãos e representantes oficiais que deverão ser envolvidos.

4.4. Da Mitigação de Riscos e Prevenção de Disputas

Este tópico trata da parte mais sensível do Acordo, envolvendo matérias como expropriação, nacionalização e indenização; responsabilidade social corporativa; tratamento aos investidores e investimentos; compensação; transparência; transferências; prevenção e resolução de disputas; e, por fim, a aplicação do Acordo.

A expropriação ou nacionalização não deverá, via de regra, ser feita a investimento coberto pelo Acordo, a não ser no caso de cumprimento dos seguintes requisitos: por causa de utilidade ou interesse público; de uma maneira não discriminatória; mediante a adequada e efetiva indenização; e em conformidade com o devido processo legal.

A indenização, quando ocorrer, deverá ser paga sem demora em conformidade com a legislação da parte receptora; ser equivalente ao valor justo de mercado que tenha o investimento expropriado imediatamente antes de efetuada a expropriação; não refletir uma alteração negativa no valor de mercado em função de conhecimento da intenção de expropriar com antecedência à data da expropriação; e ser completamente liquidável e livremente transferível.

O documento prevê ainda que, se o valor justo de mercado estiver denominado em uma moeda conversível internacionalmente, a indenização paga não será inferior ao valor justo de mercado na data da expropriação, mais os juros, acumulados desde a data da expropriação até a data do pagamento, em conformidade com a legislação da parte receptora.

Adicionalmente, esclarece também que se o valor justo de mercado estiver denominado em uma moeda não conversível internacionalmente, a indenização paga não será inferior ao valor justo de mercado na data da expropriação, mais os juros e, se houver, atualização monetária, acumulados desde a data da expropriação até a data do pagamento, em conformidade com a legislação da parte receptora.

A respeito da Responsabilidade Social Corporativa, o Acordo dedica um anexo para detalhar as referências e princípios voluntários e padrões relacionados. Nesta seção, fica registrada a intenção de que os investidores e seus investimentos deverão se empenhar em realizar o maior nível possível de contribuições ao desenvolvimento sustentável do Estado receptor e da comunidade local, por meio da adoção de um elevado grau de práticas socialmente responsáveis. Mais uma vez, infere-se que não há

instrumentos que garantam que esses princípios serão atendidos, cabendo à Governança Institucional do Acordo a previsão e monitoramento das ações relacionadas.

Sobre o Tratamento aos Investidores e Investimentos, o artigo fala de uma forma geral sobre o encorajamento de investimentos da outra parte em seu território, bem como a criação de condições favoráveis para tal.

Registra-se dois pontos a este respeito, a observação de que cada parte permitirá aos investidores da outra parte estabelecer investimentos e conduzir negócios em condições não menos favoráveis que as disponíveis para outros investidores estrangeiros e que o dispositivo não deve ser interpretado como uma obrigação a uma parte para conceder a investidores da outra parte benefício de qualquer tratamento, preferência ou privilégio resultante de zonas de livre comércio, uniões aduaneiras ou mercados comuns existentes ou futuros que cada parte seja membro ou a que venha a aderir. Tampouco deverá ser interpretado como uma obrigação a uma parte para conceder a investidores da outra parte benefício resultante de acordos para evitar a dupla tributação, existentes ou futuros.

Por fim, prevê que nenhuma das disposições do Acordo poderá ser interpretada de modo que impeça a adoção ou execução de qualquer medida destinada a assegurar a imposição ou arrecadação equitativa ou efetiva de tributações conforme previsto na legislação da parte.

Sobre a compensação, é previsto que os investidores de ambas as partes que sofram perdas dos seus investimentos no território da outra parte devido a guerra ou outro conflito armado, estado de emergência, revolta, levantamento ou distúrbios, deverão ser atribuídos, no que se refere à restituição, indenização, compensação ou outra solução, um tratamento que não seja menos favorável do que aquele atribuído aos seus próprios investidores ou a investidores de qualquer terceiro Estado, seja qual for o mais favorável. Ademais, os pagamentos deverão ser transferíveis sem demora e em moeda livremente conversível. Dispositivos em consonância com as regras da OMC.

Adicionalmente, os investidores de uma parte que sofram prejuízos no território da outra parte como resultando da aquisição ou destruição do seu investimento ou parcela dele pelas forças ou autoridades da última parte deverão receber sem demora restituição, compensação ou indenização adequadas e efetivas.

O artigo 13 trata da Transparência, que se traduz em um esforço de que todas as medidas que afetem os investimentos sejam administradas de maneira razoável, objetiva e imparcial, em conformidade com seu ordenamento jurídico. O dispositivo assinala

também a necessidade de que leis e regulamentos relativos a qualquer assunto compreendido no Acordo, em especial em matéria de qualificação, licença e certificação, sejam publicados sem demora e, se possível, em formato eletrônico.

Por fim, o artigo ressalta que as partes deverão dar a devida publicidade ao Acordo junto de seus agentes financeiros, públicos e privados, responsáveis pela avaliação técnica de riscos e aprovação de financiamentos, créditos, garantias e seguros afins para investimentos destinados ao território da outra parte.

No que diz respeito às Transferências, fica instituído que cada parte permitirá a transferência de recursos relacionados ao investimento, atendidos os procedimentos de registros e autorizações estabelecidos pelas legislações das partes, a saber: o capital inicial ou qualquer capital adicional destinado à manutenção ou à ampliação do investimento; rendimentos diretamente relacionados ao investimento; o produto da venda ou liquidação total ou parcial do investimento; as amortizações de empréstimos diretamente relacionados ao investimento e os respectivos juros; e o valor da indenização, em caso de desapropriação ou de utilização temporária do investimento de um investidor da outra parte por iniciativa do Estado da parte receptora daquele investimento; quando a indenização for paga em títulos, investidor da outra parte poderá transferir ao exterior o valor que vier a auferir com a alienação dos mesmos títulos.

Destaca-se ainda que nenhum dispositivo do Acordo afetará o direito de uma parte de adotar medidas regulatórias relacionadas ao BP durante crises de balanço de pagamentos, nem afetará os direitos e as obrigações dos membros do Fundo Monetário Internacional contidos no Convênio Constitutivo do Fundo, sobretudo a utilização de medidas cambiais que estejam em conformidade com as disposições do Convênio. Por fim, registra que a adoção de medidas restritivas às transferências, no caso da existência de graves dificuldades do balanço de pagamentos, deve ser não discriminatória e consistente com os artigos do Convênio Constitutivo do FMI.

O artigo 15 da seção trata da Prevenção e Resolução de disputas, outro tema sensível do documento, tendo em vista a necessidade de superar os problemas dos acordos tradicionais de investimentos, conforme anteriormente detalhado.

O primeiro ponto do referido artigo estabelece que os Pontos Focais deverão atuar de forma articulada com o Comitê Conjunto com vistas a prevenir, gerir e resolver eventuais disputas entre as partes. Ademais, o dispositivo também prevê que antes de ter início eventual procedimento arbitral, qualquer disputa entre as partes deverá ser avaliada,

por meio de consultas e negociações, e examinada de forma preliminar pelo Comitê Conjunto.

Está previsto que uma parte poderá submeter uma questão específica de interesse de um investidor ao Comitê Conjunto seguindo o rito processual: para iniciar o procedimento, a parte do investidor interessado apresentará, por escrito, sua solicitação ao Comitê Conjunto, especificando o nome do investidor interessado e os desafios ou dificuldades enfrentadas; o Comitê Conjunto terá 60 dias, passíveis de prorrogação pelo mesmo tempo, desde que de comum acordo e mediante justificativa, para apresentar informações pertinentes do caso apresentado; com o objetivo de facilitar a busca de solução entre as partes envolvidas, sempre que possível, deverão participar total ou parcialmente da reunião bilateral os representantes do investidor interessado e das entidades governamentais ou não governamentais envolvidos na medida ou situação objeto de consulta; o procedimento de diálogo e consulta bilateral encerra por iniciativa de qualquer das partes envolvidas mediante a apresentação de informe resumido da reunião do Comitê Conjunto subsequente com a identificação da parte, dos investidores interessados, a descrição da medida objeto da consulta e a posição das partes a respeito da medida.

Está previsto também que o Comitê Conjunto deverá, sempre que possível, convocar reuniões extraordinárias para avaliar as questões submetidas, e que toda a documentação e as providências relativas ao processo acima descrito, bem como suas reuniões, terão caráter reservado, com exceção dos informes apresentados.

Por fim, o artigo define que, caso não seja possível solucionar a disputa, as partes poderão recorrer a mecanismos de arbitragem entre Estados a serem desenvolvidos pelo Comitê Conjunto.

O artigo que trata da Aplicação do Acordo esclarece que as normas previstas no documento se aplicam a todos os investimentos, efetuados antes ou depois de sua entrada em vigor. Comunica também que o documento não poderá ser utilizado para questionar disputa previamente resolvida por esgotamento dos recursos judiciais internos, em que haja proteção do caso julgado, ou qualquer reclamação referente ao um investimento que tiver sido resolvido antes da entrada em vigor do Acordo.

Para finalizar, o dispositivo esclarece que o documento não poderá ser utilizado para restringir direitos e benefícios que um investidor de uma parte goza ao abrigo de leis nacionais ou internacionais no território da outra parte.

4.5. Anexo I – Agendas Temáticas para Cooperação e Facilitação

O referido anexo trata em detalhes de pagamentos e transferências; vistos; legislação ambiental e regulamentos técnicos; e cooperação em matéria de legislação setorial e intercâmbios institucionais.

No que diz respeito a pagamentos e transferências, o texto fala de cooperação entre as autoridades financeiras dos dois Estados e seu objetivo de facilitar a remessa de divisas e capitais entre as partes, dentro do quadro legal aplicável. Fala-se que a referida cooperação entre as autoridades monetárias tratará dos temas previamente identificados pelo Banco Central do Brasil (BC), pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e pela contraparte equivalente do outro país signatário do Acordo nas áreas de gestão de riscos; sistema de pagamentos; inclusão financeira; auditoria interna; gestão documental, de contratos e patrimônio; planejamento estratégico e recursos humanos.

Sobre vistos, está prevista que a facilitação da concessão de vistos de negócio entre os dois governos será objeto de um protocolo específico a ser assinado entre os dois Estados.

Acerca da legislação ambiental e regulamentos técnicos, o documento define que, respeitadas as legislações domésticas, as partes tornarão mais expeditos, transparentes e ágeis os procedimentos para emissão de documentos, licenças e certificados afins necessários ao ponto estabelecimento e manutenção dos investimentos das partes. Adicionalmente, quaisquer consultas das partes, e de seus agentes econômicos e investidores em matéria de registro comercial, exigências técnicas e normas ambientais receberão tratamento diligente e tempestivo da outra parte.

Por fim, sobre cooperação em matéria de legislação setorial e intercâmbios institucionais, infere-se da leitura do texto se tratar de esforços, tendo em vista que a lista é no sentido de indicar a promoção da cooperação institucional para a troca de experiências na elaboração e implementação de legislação setorial, bem como a busca pela promoção da cooperação tecnológica, científica e cultural mediante a implementação de ações, programas e projetos para o intercâmbio de conhecimentos e experiências, de acordo com seus interesses mútuos e estratégias de desenvolvimento.

As partes acordam que o acesso a eventual transferência de tecnologia será realizado, na medida das possibilidades, sem ônus e de modo a contribuir com o efetivo comércio de bens, serviços e os investimentos relacionados. Para tal, as partes buscarão fomentar, coordenar e implementar ações de cooperação para capacitação de mão de obra

por meio de maior interação entre as instituições nacionais competentes; serão criados foros de cooperação e troca de experiências de economia solidária, avaliando mecanismos de fomento a cooperativas, programas de agricultura familiar e outros empreendimentos econômicos solidários ligados aos investimentos realizados; as partes promoverão a cooperação institucional para maior integração logística e de transportes, de modo a abrir novas rotas aéreas e incrementar suas conexões marítimas e frotas mercantes, quando possível; também deverá ser almejada a promoção da cooperação institucional para o desenvolvimento e planejamento energético, inclusive na gestão de entidades transfronteiriças, além de modelos de preservação ambiental, e gestão de carbono e água; e, por fim, o Comitê Conjunto poderá identificar outros setores de interesse mútuo para cooperação em matéria de legislação setorial e intercâmbio institucional.

4.6. Anexo II – Responsabilidade Social Corporativa

O anexo lista as seguintes diretrizes a serem observadas pelos investidores e seus investimentos no desenvolvimento de seus melhores esforços para uma conduta empresarial responsável e consistente com as leis adotadas pelo Estado receptor do investimento:

- i. Incentivar o progresso econômico, social e ambiental com o propósito de chegar ao desenvolvimento sustentável;
- ii. Respeitar os direitos humanos daqueles envolvidos nas atividades destas empresas, consistentes com as obrigações e os compromissos internacionais da parte receptora;
- iii. Estimular o fortalecimento das capacidades locais, através de uma estreita cooperação com a comunidade local;
- iv. Incentivar a formação do capital humano, criando em particular oportunidades de empregos e facilitando o acesso dos trabalhadores à formação profissional;
- v. Abster-se de procurar ou aceitar isenções que não estabelecidas na legislação da parte receptora em relação ao meio ambiente, à saúde, à segurança, ao trabalho, aos incentivos financeiros ou a outras questões;
- vi. Apoiar e manter princípios de boa governança corporativa, e desenvolver e aplicar boas práticas de governança corporativa;

- vii. Desenvolver e aplicar práticas autorreguladas eficazes e sistemas de gestão que fomentem uma relação de confiança mútua entre as empresas e as sociedades nas quais realizam suas operações;
- viii. Promover o conhecimento dos trabalhadores quanto à política empresarial mediante a apropriada difusão desta política, recorrendo inclusive a programas de formação profissional;
- ix. Abster-se de ação discriminatória ou disciplinar contra os trabalhadores que fizerem relatórios graves à direção ou, quando apropriado, às autoridades públicas competentes, sobre práticas transgredindo a lei ou violando os padrões de boa governança corporativa aos quais a empresa estiver submetida;
- x. Encorajar, quando possível, os sócios empresariais, incluindo provedores e serviços terceirizados, a aplicarem princípios de conduta empresarial consistentes com os princípios previstos neste artigo; e
- xi. Respeitar os processos e atividades políticas locais.

Essa lista se torna ainda mais importante quando se tem em mente o histórico de casos sensíveis envolvendo disputas jurídicas entre investidor e Estado no que tange a direitos humanos, meio ambiente e direitos de povos tradicionais - litígios permitidos em decorrência de cláusula prevista nos acordos tradicionais de investimentos (TBIs), conforme explicado anteriormente.

Na lista de exemplos sobre investimentos que infringiram os direitos humanos está o litígio da Copper Mesa contra o Equador; no que diz respeito ao meio ambiente os processos movidos pela Gabriel Resources contra a Romênia e pela Kingsgate contra a Tailândia; e sobre o direito de povos tradicionais o litígio movido pela Border Timbers e Von Pezold contra o Zimbábue.

Conforme já explicitado em seção anterior deste capítulo, o caso movido pela Copper Mesa contra o Equador se trata de um projeto de mineração da empresa canadense em uma região rica em biodiversidade no país sul-americano. Conforme requer a legislação do Equador, o projeto de investimento precisaria contar com a aprovação da população interessada. Com a negativa da população interessada, a mineira deu início a uma série de ameaças e intimidação das comunidades locais, além de processos judiciais civis e criminais contra os opositores à exploração mineira, incluindo um processo judicial de um milhão de dólares contra o jornal comunitário local. Conforme visto, os árbitros do caso concluíram que, por não ter apoiado a empresa, o Governo equatoriano

não tinha fornecido “plena proteção e segurança” ao investidor e não o tinha tratado de forma “justa e equitativa”, violando assim duas disposições fundamentais do tratado de investimento entre o Canadá e o Equador, e condenaram o país a pagar 24 milhões de dólares à empresa, apesar de concluírem também que a Copper Mesa tinha se envolvido “numa imprudente escalada de violência (...), em particular por recorrer a homens armados uniformizados e organizados, usando latas de gás lacrimogênio e disparando armas contra a população e os funcionários locais” (VERHEECKE, EBERHARDT, OLIVET e COSSAR-GILBERT, 2019).

O processo movido pela Gabriel Resources contra a Romênia diz respeito a um investimento relacionado a uma mina de ouro no país. Desde o início, o projeto da mina enfrentou forte resistência da comunidade por considerar os riscos advindos do uso do material cianeto nos processos de extração. Assim, a população local impugnou em juízo os procedimentos e as autorizações emitidas pelas autoridades do país. Os tribunais concluíram que em todos os casos as licenças outorgadas haviam sido obtidas ilegalmente, em desrespeito às leis ambientais. Tendo em vista a frustração do investimento, a empresa de origem canadense e britânica, impetrou processo contra o país europeu sob a cláusula ISDS (VERHEECKE, EBERHARDT, OLIVET e COSSAR-GILBERT, 2019).

Na Tailândia, a população local acusou uma mina de ouro de derramar resíduos tóxicos nos campos de arroz, causando problemas de saúde e destruindo as colheitas. Como consequência, a empresa australiana Kingsgate entrou em conflito com ambientalistas e comunidade local e afirma ter sido afetada negativamente pela mina, uma vez que o tribunal local decidiu que a atividade da empresa havia obtido sua licença de forma ilegal e que havia infringido as leis de proteção ambiental, suspendendo as atividades da mina. Em decorrência dos fatos listados, a empresa exigiu uma indenização do Governo, apresentando um caso de resolução de litígio Investidor-Estado (ISDS) ao abrigo de um acordo de livre comércio entre a Tailândia e a Austrália (VERHEECKE, EBERHARDT, OLIVET e COSSAR-GILBERT, 2019).

O litígio movido pela Border Timbers e Von Pezold contra o Zimbábue faz referência ao risco de que milhares de família indígenas do país fossem expulsas de suas terras ancestrais, em desrespeito pelos direitos destes povos à luz do Direito Internacional. Sob os auspícios de dois tratados bilaterais de investimentos (TBIs) que o Zimbábue assinou com a Suíça e a Alemanha, as madeireiras reclamaram em juízo o direito sob a região e os árbitros especialistas em investimentos ordenaram que o país africano

concedesse as terras aos investidores (VERHEECKE, EBERHARDT, OLIVET e COSSAR-GILBERT, 2019).

4.7. Disposições finais e transitórias

O documento reconhece a amplitude temática que as questões relativas a investimentos demanda e destaca que as partes concluem que o propósito maior da criação do Comitê Conjunto e dos Pontos Focais é o fomento da governança institucional na matéria, por meio do estabelecimento de foro específico e de canais técnicos que atuem como facilitadores entre os governos e o setor privado. Registra também que a referida governança institucional não deverá substituir ou prejudicar a atuação diplomática entre os países ou quaisquer outros acordos firmados pelas partes.

O último parágrafo do Acordo trata de sua entrada em vigor e vigência, a ocorrer 30 dias após a data do recebimento da última notificação, por escrito e por via diplomática, de que foram cumpridos os requisitos de direito interno das partes necessários para o efeito, e permanecerá em vigor pelo prazo de 20 anos, renovável automaticamente por períodos iguais e sucessivos, salvo se uma das partes notificar a denúncia à outra com antecedência mínima de doze meses.

CONCLUSÕES

A chegada de Luiz Inácio Lula da Silva à Presidência da República, em 2003, ensejou uma séria de alterações nos discursos internos e externos. Em âmbito internacional, Lula deixou claro que a política externa brasileira passaria por uma correção de rumos, na qual as prioridades seriam revistas.

Conforme registrou na mensagem presidencial de seu primeiro ano de governo, a política externa brasileira teria como guia permanente a implementação dos princípios consagrados na Constituição Federal de 1988, em especial o da independência nacional, da igualdade entre os Estados, da solução pacífica dos conflitos, da cooperação entre os povos para o progresso da humanidade e da integração regional. Como se pode avaliar ao longo dos anos que se seguiram, houve não apenas coerência entre o discurso e a prática, mas também um constante fortalecimento dessas premissas para a orientação da diplomacia do país e sua inserção internacional.

Nos primeiros anos de seu primeiro mandato, o discurso reforçou a prioridade conferida à cooperação Sul-Sul, seja por meio do fortalecimento regional, ao promover uma coordenação dos alinhamentos de objetivos na América do Sul, ou por meio da aproximação com a África, em uma forma de resgatar os laços em comum e a identidade de formação do Brasil.

Adicionalmente, o país reforçou o discurso de sua vocação universalista. Para conferir efetividade a tal posicionamento, uma das estratégias dessa nova prioridade residiu no fato de que o novo governo passou a diversificar seus parceiros internacionais bilateralmente, manobra que também teve o objetivo de conferir ao Brasil uma forma de mitigar os possíveis riscos advindos de eventuais crises internacionais, diminuindo a vulnerabilidade econômica externa do país, como foi verificado após a crise financeira de 2008. E mais, a pluralidade conferida pelo Governo Lula em suas relações globais estava alinhada também com a figura do Presidente, de inclusão política, econômica e social, bem como da política da boa vizinhança, prova disso foi a abertura de novas representações diplomáticas brasileiras ao longo de seus mandatos. Assim, o Brasil passou a se posicionar de forma mais ativa internacionalmente, dando voz não apenas ao país, mas também a outras nações em desenvolvimento.

O posicionamento ativo também foi registrado inúmeras vezes a respeito da postura brasileira em fóruns multinacionais. A presença brasileira, inicialmente prevista no âmbito do discurso, passou para a ação, por meio de iniciativas, programas, viagens e

missões ao exterior, conferindo ao Brasil um papel de destaque no cenário internacional que até então não havia sido verificado.

Destaca-se, no entanto, que a referida correção de rumos só foi possível graças a medidas empreendidas por governos anteriores. Foi necessário, em primeiro lugar, que o Brasil colocasse ordem nas contas internas e garantisse estabilidade política e econômica - sinalizando positivamente ao mercado externo - para que se pudesse almejar novos rumos e novas prioridades para o país. Assim, tiveram destaque as reformas estruturais internas ocorridas ao longo da década de 1990, uma vez que indicavam para o mercado interno e externo a confiabilidade do ambiente de negócios brasileiro e colocavam o país em posição privilegiada na região quando o assunto era atração de investimentos, a despeito da vigência ou não de documentos internacionais internalizados pelo Brasil para tratar a matéria.

A estabilidade em ambiente interno possibilitou, portanto, novo fôlego para a atuação brasileira em âmbito internacional. O objetivo principal da presente dissertação foi avaliar a coerência entre as diretrizes principais da política externa e da diplomacia comercial do Governo Lula e do Governo Dilma - que deixou clara a manutenção do discurso e das linhas de atuação do governo anterior - e a elaboração e negociação de um novo modelo de acordo de investimento, o Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI).

Ao cumprir esse objetivo, o presente trabalho contribui para o entendimento do que foi a política externa de Lula e Dilma para a matéria de promoção e proteção dos investimentos brasileiros no exterior. Por considerar que a política externa, como toda política pública, é formada por distintas variáveis e condicionantes, que implicam em complexidade, o objetivo não foi fornecer uma interpretação que possa ser estendida a toda a política externa brasileira do período, mas sim a uma área específica dela, que é conclusão e assinatura do ACFI com seus primeiros parceiros.

Entende-se que este trabalho pretendeu oferecer uma primeira aproximação a este fenômeno de inovação institucional, que hoje tem se mostrado tão caro em âmbito internacional, tendo em vista a necessária revisão dos tratados tradicionais de investimentos e o movimento na Organização Mundial do Comércio (OMC) de elaboração e aprovação de um acordo multilateral de investimentos com características inspiradas no ACFI.

O capítulo 1 apresentou os conceitos acerca da globalização financeira e da atração de investimentos, o quadro regulatório brasileiro, um esforço necessário que

permitiu que o país se configurasse como destino principal de IED na América do Sul, a respeito de seu comportamento destoante da região de não internalizar acordos do tipo ao longo das décadas de 1990 e 2000.

O capítulo 2 trouxe análises das mensagens presidenciais dos doze anos do referido período, de cobertura dos dois mandatos do Governo Lula e do primeiro mandato da Presidente Dilma, com encerramento no ano de 2014. O recorte foi feito com base no fato de que, tendo em vista que o primeiro ano que um ACFI foi assinado, em 2015 com Moçambique, os anos anteriores lançaram as bases que tornaram possível o tema receber mandato e seguir parâmetros de elaboração específicos com base nas prioridades para a política externa à época, soma-se a isso o fato de que uma negociação de acordo entre países leva alguns anos para sua conclusão.

Assim, foi apresentado como o governo se autodescreveu oficialmente, apontando seus principais argumentos para a inserção internacional do Brasil com base em novas prioridades e nova postura de ação. Nesses discursos oficiais teve como destaque os seguintes pontos: a prioridade regional e a sua integração; a aproximação com o continente africano; a defesa do multilateralismo; a ação universalista do Brasil; o foco no social e na inclusão; e a diversificação de parcerias internacionais. Entende-se que essas diretrizes não foram criadas pelo Governo Lula, mas receberam reforço no discurso e na atuação internacional ao longo dos anos que se seguiram à 2003.

Além de apresentar as mensagens presidenciais que indicavam as prioridades governamentais registradas pelos próprios governantes, também foram realizadas interpretações da literatura a respeito das diretrizes, que de modo geral corroboravam o discurso à prática.

Portanto, no capítulo 3 foi tratado o ACFI, com base no registro de seu histórico de elaboração, bem como suas características intrínsecas e a escolha dos primeiros parceiros, que conferiram a ele o caráter inovador. Neste capítulo foi feita a análise do objeto principal dessa dissertação, com base na compreensão do histórico narrado nos capítulos anteriores.

Em relação às novas diretrizes de política externa e da diplomacia comercial - colocadas após a correção de rumos empreendida depois do Governo Fernando Henrique Cardoso -, a saber: o foco na coordenação Sul-Sul e a busca de uma nova geografia do comércio internacional, configurando em mudanças da governança global, entende-se que encontram coerência com a conclusão do modelo do ACFI e a assinatura com os primeiros parceiros.

Destaca-se também o multilateralismo como diretriz nos Governos Lula e Dilma. Assim, a OMC foi uma das instituições mais priorizadas pela política externa à época. A conclusão de anos de trabalho nesse sentido é traduzida em protagonismo brasileiro na Organização em relação aos atuais esforços de elaboração e negociação de um documento que possa viabilizar futuro acordo multilateral de investimentos.

A análise realizada leva à conclusão de que a política externa e a diplomacia comercial do período atuou na matéria de investimentos de maneira inovadora, permitindo a aprovação de um necessário texto revisional do modelo tradicional, e que colocava o Brasil como foco, por meio da priorização da promoção e proteção dos investimentos nacionais no exterior. Por essa razão, nosso argumento é o de que o país atuou dentro de uma coerência possível, com o pragmatismo econômico como fonte maior da posição da política externa e sem renunciar às prioridades emanadas ao longo dos anos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMORIM, Celso. Política externa é uma política pública como as demais. Está sujeita à expressão das urnas. Entrevista do Ministro de Estado ao IPEA. **Instituto de Política Econômica Aplicada (IPEA)**, 2010. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=%206458> Acesso em: 24 ago. 2020.

ARON, Raymond. **Paz e Guerra entre as Nações**. 2ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília (UnB), 2002.

BADIN, Michelle Ratton Sanchez; LUIS, Daniel Tavela; OLIVEIRA, Mario Alfredo de. Uma proposta de reflexão sobre os ACFIs: até que ponto o tratamento de Nação Mais Favorecida pode minar a estratégia política que os embasa? **Revista de Direito Internacional**, UniCEUB, Brasília, v. 14, nº 2, 2017.

BADIN, Michelle Ratton Sanchez; MOROSINI, Fabio; JUNIOR, Ely Caetano Xavier. A regulação de investimento entre Brasil e Angola: condicionantes internos, contexto internacional e a construção do Acordo De Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI). **Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, Porto Alegre, v. 5, nº 9, 2016.

BADIN, Michelle Sanchez; MOROSINI, Fabio Costa; TRUBEK, David M. O Brasil face aos novos padrões de comércio e investimento dos acordos internacionais. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 9, nº 1, 2019.

BASTOS, Vinícius Azevedo; TESSARI, Cláudia Alessandra; SANTOS, Fábio Alexandre dos. Globalização financeira e a dívida pública brasileira: o endividamento nas décadas de 1970 e 1990. **Revista Iniciativa Econômica**, Araraquara, v. 4, nº 2, 2018.

BOJIKIAN, Neusa. **Acordos comerciais internacionais: o Brasil nas negociações do setor de serviços financeiros**. São Paulo: Editora Unesp, 2009.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 jan. 2021.

BRASIL. Decreto nº. 9.745, de 8 de abril de 2019. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Economia. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9745.htm#art13>. Acesso em: 20 jul. 2021.

BRASIL. Lei nº. 4.131, de 3 de setembro de 1962. Disciplina a aplicação do capital estrangeiro e as remessas de valores para o exterior e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4131.htm>. Acesso em: 2 jan. 2021.

BRASIL. Presidente (Luiz Inácio Lula da Silva). **Mensagem ao Congresso Nacional**. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica, 2003.

BRASIL. Presidente (Luiz Inácio Lula da Silva). **Mensagem ao Congresso Nacional**. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica, 2004.

BRASIL. Presidente (Luiz Inácio Lula da Silva). **Mensagem ao Congresso Nacional**. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica, 2005.

BRASIL. Presidente (Luiz Inácio Lula da Silva). **Mensagem ao Congresso Nacional**. Brasília: Presidência da República, Secretaria-Geral da Presidência da República, 2006.

BRASIL. Presidente (Luiz Inácio Lula da Silva). **Mensagem ao Congresso Nacional**. Brasília: Presidência da República, Secretaria-Geral da Presidência da República, 2007.

BRASIL. Presidente (Luiz Inácio Lula da Silva). **Mensagem ao Congresso Nacional**. Brasília: Presidência da República, Secretaria-Geral da Presidência da República, 2008.

BRASIL. Presidente (Luiz Inácio Lula da Silva). **Mensagem ao Congresso Nacional**. Brasília: Presidência da República, Secretaria-Geral da Presidência da República, 2009.

BRASIL. Presidente (Luiz Inácio Lula da Silva). **Mensagem ao Congresso Nacional**. Brasília: Presidência da República, Secretaria-Geral da Presidência da República, 2010.

BRASIL. Presidente (Dilma Rousseff). **Mensagem ao Congresso Nacional**. Brasília: Presidência da República, 2011.

BRASIL. Presidente (Dilma Rousseff). **Mensagem ao Congresso Nacional**. Brasília: Presidência da República, 2012.

BRASIL. Presidente (Dilma Rousseff). **Mensagem ao Congresso Nacional**. Brasília: Presidência da República, 2013.

BRASIL. Presidente (Dilma Rousseff). **Mensagem ao Congresso Nacional**. Brasília: Presidência da República, 2014.

BUCKLEY, Peter; CASSON, Mark. **The Future of the Multinational Enterprise**. London: Macmillan, 1976.

BULL, Hedley. **A sociedade anárquica**. Um estudo da ordem na política mundial. Brasília: Editora Universidade de Brasília (UnB), 2002.

CANTWELL, John; PISCITELLO, Lucia. Corporate Diversification, Internationalization and location of Technological Activities by MNCs: Differences between EU and non-EU Firms in the European Regions. **DYNACOM Working Paper**, 1999.

CAPARROZ, Roberto. **Comércio Internacional Esquematizado**. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.

CARCANHOLO, M. D. A década mais que perdida: vulnerabilidade e restrição externas no Brasil nos anos 90. **Revista Economia Ensaios**, Uberlândia, 2003.

CARMINATI, João Guilherme de Oliveira; FERNANDES, Elaine Aparecida. O impacto do Investimento Direto Estrangeiro no crescimento da economia brasileira. **Revista Planejamento e Políticas Públicas (IPEA)**, 2013.

CARREAU, Dominique. **Le droit international des investissements**. Paris: Université Pantheon-Assas, 2017. Entrevista concedida à TVDMA. Disponível em: <<https://goo.gl/My39Yd>>. Acesso em: 8 ago. 2021.

CHESNAIS, François. **A Mundialização do Capital**. São Paulo: Editora Xamã, 1996.

CEPAL. O Investimento Estrangeiro Direto na América Latina e no Caribe. **Santiago: United Nations**, 2020. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46544/1/S2000596_pt.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2021.

CERVO, Amado Luiz. **Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. 4ª ed. Brasília: Editora UnB, 2011.

CESÁRIO, Pablo Silva. **Os determinantes políticos do Investimento Estrangeiro Direto: um estudo quantitativo**. Brasília, 2010. Tese (doutorado em Relações Internacionais). Universidade de Brasília (UnB).

CINTRA, Marcos Antônio Macedo. A participação brasileira em negociações multilaterais e regionais sobre serviços financeiros. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 42 (1), 1999.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Relatório dos investimentos brasileiros no exterior 2013: recomendações de políticas públicas para o Brasil**. Brasília: CNI, 2013.

CORRÊA, Esther Marques da Silva; MÈRCHER, Leonardo. Investimento Direto Estrangeiro: teoria e consequência da atratividade de Investimentos Estrangeiros no Brasil. **UNINTER**, 2018. Disponível em: <<https://repositorio.uninter.com/handle/1/254>> Acesso em: 10 ago. 2020.

CRUZ, Sebastião Carlos Velasco e. Reformas econômicas nos países estudados. **Trajetórias: capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia**. São Paulo: Editora Unesp, 2007.

CUNHA, Débora Coutinho. O Modelo de Desenvolvimento Brasileiro e a Política Externa. **Revista NEIBA**, Rio de Janeiro, UERJ, v. 5, 2016.

DÉNIZ, Pedro Talavera. **La regulación del comercio internacional: del GATT a la OMC**. Barcelona: Universitat de Barcelona, 1995.

DUNNING, J. H. Location and the multinational enterprise: A neglected factor? **Journal of International Business Studies**, 1998.

DUNNING, J. H. Toward an Eclectic Theory of International Production: Some Empirical Tests. **Journal of International Business Studies**. v. 11, n° 1, 1980.

FERNANDES, Érika C.; FIORATI, Jete J. Os ACFIs e os BITs assinados pelo Brasil. Uma análise comparada. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 52, n° 208, out./dez. 2015.

FONSECA, Karla. **Os acordos de promoção e proteção recíproca de investimentos e o equilíbrio entre o investidor e o Estado receptor de investimentos**. Florianópolis, 2007. Dissertação (mestrado em Direito). Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

FURLANETO, Karla. **O disciplinamento jurídico dos investimentos internacionais: compromissos, riscos e benefícios que justificam a participação do Brasil em acordos internacionais de investimento**. São Paulo, 2016. Tese (doutorado em Direito). Universidade de São Paulo (USP).

GARCIA, Ana Saggioro; Torres, Gabriel. As relações Brasil-África e o regime internacional de investimentos: uma análise do ACFI do Brasil com Angola e Moçambique. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)**, Brasília, julho de 2021.

GILPIN, Robert. **A Economia Política das Relações Internacionais**. Brasília: Editora UnB, 2002.

GODINHO, Daniel. Entrevista do Secretário de Comércio Exterior do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC) durante os anos de 2013 a 2016 ao presente trabalho, 2019.

GONÇALVES, Reinaldo; POMAR, Valter. **O Brasil endividado: como nossa dívida externa aumentou mais de 100 bilhões de dólares nos anos 90**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

GREGORY, D.; OLIVEIRA, M. F. B. A. O desenvolvimento de Ambiente Favorável no Brasil para a Atração de Investimento Estrangeiro Direto. **CEBRI**, Working Paper. Rio de Janeiro, 2005.

GUEDES, A. L. **Negócios Internacionais**. São Paulo: Thomson Learning, 2007.

HEILBRONER, Robert L. **The Nature and Logic of Capitalism**. Nova York: W. W. Norton, 1985.

HIRST, Monica. LIMA, Maria Regina Soares de Lima. PINHEIRO, Leticia. A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. **Revista Nueva Sociedad**, 2010.

HOSCHIEDT, Matheus M. **Análise da assinatura de Acordos de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI) pelo Brasil**. Porto Alegre, 2015. Monografia (bacharelado em Ciências Econômicas). Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

HUDSON, Valerie M. **Foreign policy analysis: classic and contemporary theory**. Lanham: Rowman & Littlefield, 2007.

HYMER, S. **Empresas Multinacionais: A Internacionalização do Capital**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Graal, 1983.

IGLESIAS, Roberto M.; MOTTA VEIGA, Pedro da. Promoção de exportações via internacionalização das firmas de capital brasileiro. In: PINHEIRO, A. C., MARKWALD, R. & PEREIRA, L. V. (orgs.) **O Desafio das Exportações**. Rio de Janeiro: BNDES, 2002. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivo/s/conhecimento/livro_desafio/Relatorio-09.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2020.

INOCALLA, Ganesh. **A participação do Brasil nas negociações agrícolas da Rodada Doha da OMC na era Lula (2003-2010): Uma análise da coerência entre os princípios gerais da política externa e a atuação do país**. Brasília, 2013. Dissertação (mestrado em Relações Internacionais). Universidade de Brasília (UnB).

JOHANSON, Jan; VAHLNE, Jan-Erik. The Internationalization Process of the Firm – A Model of Knowledge Development and Increasing Foreign Market Commitments. **Journal of International Business Studies**, v. 8, nº 1, 1977.

KRUGMAN, Paul R.; OBSTFELD, Maurice. **Economia Internacional: Teoria e Política**. 6ª ed. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2009.

LACERDA, Antônio Corrêa de Lacerda. **Globalização e Investimento Estrangeiro no Brasil**. São Paulo: Editora Saraiva, 2004.

LAFER, Celso. **Relações internacionais, política externa e diplomacia brasileira**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), 2018.

LIMA, Maria Regina Soares de. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 48 (1), 2005.

LOURES, Júlia Marssola. **Acordos Internacionais de Investimentos no Brasil - Análise do Tratamento da Nação Mais Favorecida**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2019.

MADSEN, Tage; SERVAIS, Per. The Internationalization of Born Globals: An Evolutionary Process? **International Business Review**. v. 6, nº 6, 1997.

MILANI, Carlos R. S.; PINHEIRO, Leticia. Política Externa Brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, 2013.

MITRE, Adriano Koslides. Aspectos jurídicos e econômicos concernentes à promoção, proteção e garantia dos investimentos internacionais. **Revista Eletrônica do Centro de Direito Internacional**, 14^a ed., 2014.

MORAES, Isaías Albertin de. Política Externa e Desenvolvimento Econômico no Brasil: história e paradigmas (1930 – 2016). **Revista Conjuntura Global**, v. 8, n^o 2, 2019.

MORGENTHAU, Hans J. **A política entre as nações**. A luta pelo poder e pela paz. Brasília: Editora Universidade de Brasília (UnB), 2003.

MOROSINI, Fabio; BADIN, Michelle Ratton Sanchez. ACFI: o que está por trás desta inovação regulatória? **Pontes - Informações e análises sobre comércio e desenvolvimento sustentável**, v.12, n^o 1, 2016.

MOROSINI, Fabio; XAVIER JÚNIOR, Ely Caetano. Regulação do investimento estrangeiro direto no Brasil: da resistência aos tratados bilaterais de investimento à emergência de um novo modelo regulatório. **Revista de Direito Internacional**, UniCEUB, Brasília, v. 12, n^o 2, 2015.

MUHLINSKI, Peter. **Multinational enterprises and law**. Oxford: Blackwell, 1995.

NADER, G.; SILVA, E. M. da. Acumulação financeira e desenvolvimento na periferia: notas sobre o processo de financeirização no Brasil pós-estabilização monetária. **Revista Oikos**, Rio de Janeiro, 2017.

NEGRI, Constanza; PANZINI, Fabrizio. O retorno dos acordos de investimento na agenda comercial brasileira. **Pontes - Informações e análises sobre comércio e desenvolvimento sustentável**, v.12, n^o 1, março de 2016.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). Policy Framework for Investment - 2015 Edition, **OECD Publishing**, Paris, 2015.

PASQUARELLI, Bruno Vicente Lippe. Política Externa como Política Pública: uma análise da atuação diplomática brasileira durante o Governo Lula. **Revista Política Hoje**, v. 19, n^o 1, 2010.

PERRONE, Nicolás; ROJAS, Gustavo. Tratados de investimentos brasileiros: um novo modelo de tratados de investimentos? In: **Mundo em Transição: novos vértices de poder, instituições e cooperação**. Dourados: Editora UFGD, 2017.

PICARD, Alberto Arroyo; GHIOTTO, Luciana. Brasil y la nueva generación de Acuerdos de Cooperación y Facilitación de Inversiones: un análisis del Tratado com México. **Relaciones Internacionales**, La Plata, v. 26, n^o 52, 2017.

POZZOBON, Fernando. **Investimento brasileiro direto no exterior: uma análise da evolução e dos determinantes locais na última década**. Recife, 2011. Dissertação (mestrado em Economia). Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

ROSA, Ádima Domingues da. **Agências reguladoras e Estado no Brasil: reformas e reestruturação neoliberal nos anos 90**. Marília, 2008. Dissertação (mestrado em Ciências Sociais). Universidade Estadual Paulista (Unesp).

SANTOS, Helis Cristina Zanuto Andrade; SILVA, Claudeci; SOUZA, Thais Andréia Araujo. Análise empírica da determinação do Investimento Estrangeiro Direto no Brasil para o período posterior a 1990. **In: Encontro Nacional da ANPEC - região sul**, Porto Alegre, 2016.

SARAIVA, Miriam Gomes. As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 2007.

SAUVANT, Karl P. O investimento direto estrangeiro dos BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China) no exterior. In:ALMEIDA, André (org). **Internacionalização de Empresas Brasileiras: Perspectivas e Riscos**. São Paulo: Editora Elsevier, 2007.

SILVA, Ana Rachel Freitas da. Um novo Centro de Solução de Controvérsias em investimentos para a América do Sul: balanceando interesses públicos e privados. **Revista da AGU**, 2016.

SOUSA, Isabel Terra Siebra. **Facilitação de Investimentos e Policy Advocacy no Brasil: análise da atuação da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos no período de 2008 a 2018**. Brasília, 2020. Dissertação (mestrado profissional em Governança e Desenvolvimento). Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

STERN, Brigitte. **O Contencioso dos Investimentos Internacionais**. Barueri: Editora Manole, 2003.

UNCTAD. World Investment Report 2019 - Special Economic Zones. **New York and Geneva: United Nations**, 2019. Disponível em: <https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2019_en.pdf>. Acesso em: 20 maio. 2021.

VEIGA, Pedro; RIOS, Sandra. O Brasil na OMC e a governança do sistema multilateral. **Breves Cindes**, 2009.

VERHEECKE, Lora; EBERHARDT, Pia; OLIVET, Cecilia; COSSAR-GILBERT, Sam. Os Tribunais VIP: dez histórias sobre a captura da justiça pelos ricos e poderosos. **Friends of the Earth Europe and International, The Transnational Institute (TNI) e Corporate Europe Observatory (CEO)**. Bruxelas/Amsterdã, junho de 2019.

VERNON, Raymond. International Investment and International Trade in the Product Cycle. **The Quartely Journal of Economics**, v. 80, nº 2, 1966.