

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

**RELAÇÕES INTERNACIONAIS E REGULAÇÃO PELOS  
ESTADOS UNIDOS DE INVESTIMENTOS ESTRANGEIROS  
DE 1789 A 2011: DAS ORIGENS DO NACIONALISMO  
ECONÔMICO DO “SISTEMA AMERICANO” AO  
ENFRAQUECIMENTO DO LIBERALISMO ECONÔMICO DO  
“SÉCULO AMERICANO”**

**PEDRO DA SILVEIRA MONTENEGRO**

**BRASÍLIA  
2011**

**PEDRO DA SILVEIRA MONTENEGRO**

**RELAÇÕES INTERNACIONAIS E REGULAÇÃO PELOS  
ESTADOS UNIDOS DE INVESTIMENTOS ESTRANGEIROS  
DE 1789 A 2011: DAS ORIGENS DO NACIONALISMO  
ECONÔMICO DO “SISTEMA AMERICANO” AO  
ENFRAQUECIMENTO DO LIBERALISMO ECONÔMICO DO  
“SÉCULO AMERICANO”**

Tese apresentada à Universidade de  
Brasília como requisito para obtenção do  
título de Doutor em Relações  
Internacionais - área de concentração  
História das Relações Internacionais

Orientador: Prof. Dr. José Flávio Sombra  
Saraiva

**BRASÍLIA**

**2011**

Aos meus pais.

## AGRADECIMENTO

A produção desta tese não teria sido possível sem o apoio que recebi do meu orientador, bem como de professores e funcionários do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília e de outras instituições. Ademais, este trabalho não teria passado de mera hipótese sem a ajuda de minha família.

Sou muito grato ao Professor José Flávio Sombra Saraiva não somente por sua orientação, mas também por sua paciência e confiança em meu trabalho, bem como à secretária do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UnB, Odalva Araújo, e a outros funcionários da instituição pela boa vontade e competência que demonstraram na resolução de questões administrativas de minha vida acadêmica. Agradeço pelos ensinamentos que recebi dos professores do Instituto de Relações Internacionais e pelo auxílio da Professora Ana Flávia Barros Platiau para que eu usufruísse de temporada de pesquisa no *Institut d'Etudes Politiques de Paris (Sciences Po)*, onde recebi relevante apoio do Professor Bertrand Badie e de Marie Françoise Durand. Sou igualmente grato a chefes e a colegas de trabalho do Itamaraty, que foram compreensivos com relação à minha dupla condição de diplomata e de doutorando.

Por fim, mas não menos importante, agradeço muitíssimo à minha família, *lato sensu* – na qual incluo a família da minha mulher – pelo incentivo e apoio indispensáveis à produção desta tese. Sou especialmente grato à minha mulher, Sandra, e à minha filha, Joana, pelas inesgotáveis parceria, paciência e compreensão com relação à minha dedicação a este trabalho acadêmico. Além de ser grato pelo apoio sempre presente de minha tia Dóris e dos meus irmãos, Fernando e Thomaz, bem como das suas famílias, agradeço também ao meu padrasto, Francisco, por sua generosidade intelectual demonstrada ao longo de minha formação; ao meu pai, Fernando, pela discussão do texto da tese e por ajudar-me a manter o foco no que era e é importante; à Elca, pelo incentivo e pelas advertências com relação aos perigos do perfeccionismo; e à minha mãe, Themis, por ser amiga de todas as horas e modelo tanto de competência profissional, quanto de dedicação à família e à pesquisa acadêmica.

## SUMÁRIO DA TESE

|   |     |
|---|-----|
| INTRODUÇÃO.....   | 8   |
| 1. APROXIMAÇÕES CONCEITUAIS E ASPECTOS METODOLÓGICOS.....   | 30  |
| 1.1. “Kicking Away the Ladder” e as relações econômicas internacionais.....   | 30  |
| 1.2. “O Século Americano” e as relações econômicas internacionais.....  | 38  |
| 1.3. Aspectos metodológicos.....  | 52  |
| 2. A REGULAÇÃO DOS INVESTIMENTOS ESTRANGEIROS NOS ESTADOS UNIDOS SOB O NACIONALISMO DO “SISTEMA AMERICANO” DE ECONOMIA POLÍTICA E DOS SEUS ANTECEDENTES: DE 1789 A 1913.....      | 58  |
| 2.1. Das origens do nacionalismo econômico à sua consolidação após a “Segunda Guerra de Independência”: de 1789 a 1816.....   | 70  |
| 2.2. Do consenso nacionalista ao conflito sobre sistemas de economia política: de 1816 a 1861.....  | 116 |
| 2.3. Da hegemonia política do nacionalismo econômico à superação de sua necessidade: de 1861 a 1913.....  | 148 |
| 3. RECIPROCIDADE E REGULAÇÃO DOS INVESTIMENTOS ESTRANGEIROS NOS ESTADOS UNIDOS NA TRANSIÇÃO DO NACIONALISMO AO LIBERALISMO ECONÔMICO: DE 1913 A 1945.....                         | 174 |
| 3.1. Da tentativa frustrada de liberalização comercial ao início do fim do protecionismo econômico: de 1913 a 1934.....   | 176 |
| 3.2. Da consolidação da reciprocidade comercial à hegemonia econômica internacional: de 1934 a 1945.....  | 210 |
| 4. OS ESTADOS UNIDOS E A REGULAÇÃO DOS INVESTIMENTOS ESTRANGEIROS DO APOGEU AO ENFRAQUECIMENTO DO LIBERALISMO ECONÔMICO DO “SÉCULO AMERICANO”: DE 1945 A 2011.....                | 224 |
| 4.1. Da busca do tratamento nacional à constatação dos limites do poder norte-americano: de 1945 a 1971.....  | 228 |
| 4.2. Do unilateralismo na política externa econômica ao retorno do <i>status</i> de devedor internacional: de 1971 a 1988.....  | 251 |
| 4.3. Do controle do investimento estrangeiro nos Estados Unidos ao fracasso da ALCA e ao enfraquecimento do liberalismo econômico no fim do Século Americano: de 1988 a 2011..... | 272 |

|  |            |
|--|------------|
| <b>CONCLUSÃO.....</b>                  | <b>326</b> |
| <b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b> | <b>333</b> |
| <b>ANEXO.....</b>                      | <b>364</b> |

## RESUMO

Esta tese busca explicar a evolução da regulação do investimento estrangeiro pelos Estados Unidos de 1789 a 2011 por meio de análise de “longa duração”, na qual aquele extenso período foi dividido em três grandes fases – de 1789 a 1913, de 1913 a 1945 e de 1945 a 2011 – diferenciadas pela tendência predominante das normas federais então criadas sobre o tema e pelo papel do país no sistema econômico internacional dessas épocas. Na primeira fase, os EUA ocuparam posição periférica e de devedor no sistema mundial, e, influenciados por Alexander Hamilton e pelo “Sistema Americano” de economia política, adotaram leis sobre investimentos estrangeiros marcadas, em geral, pelo princípio do nacionalismo econômico. Na segunda, quando já havia ultrapassado a Inglaterra como maior potência industrial, mas ainda hesitava em arcar com os custos da liderança mundial, o país se transformou em credor internacional e promoveu, gradualmente e de forma não linear, tanto a liberalização do seu comércio exterior, quanto a reciprocidade no tratamento de investimentos estrangeiros. Na terceira, após terem consolidado sua posição credora internacional, admitido a missão de criar o “Século Americano” e assumido papel hegemônico ao final da Segunda Guerra Mundial, os EUA passaram a defender a adoção – em outros países e por meio de tratados bilaterais, regionais e multilaterais – de normas sobre investimento estrangeiro baseadas no conceito do tratamento nacional e no liberalismo econômico. Recentemente, no entanto, com seu retorno à condição de devedor internacional e com seu declínio relativo no sistema mundial, os EUA têm adotado práticas que denotam enfraquecimento do liberalismo econômico no país, como a imposição de controles à aquisição de empresas norte-americanas por investidores estrangeiros e a aplicação de medidas protecionistas na área comercial.

Apóia-se tal análise com o uso de conceitos teóricos relativos às estratégias econômicas de “*catch up*” e “*pulling ahead*”, aplicados, respectivamente, à primeira e à terceira fases acima mencionadas. A segunda fase constitui transição tanto entre aqueles períodos, quanto entre as duas eras da política externa norte-americana, identificadas em obra aqui adaptada às relações econômicas internacionais dos Estados Unidos, nas quais o país se comportou, respectivamente, como uma “*Promised Land*” e como um “*Crusader State*”.

Palavras-chave: EUA; nacionalismo e liberalismo econômicos; investimentos estrangeiros.

## ABSTRACT

This thesis attempts to explain the evolution of foreign investment regulation in the United States from 1789 to 2011 through a “long duration” analysis in which that extensive period is divided into three stages – from 1789 to 1913, from 1913 to 1945 and from 1945 to 2011 – differentiated by the predominant tendency of the federal rules then created about the subject and by the role of that country in the international economic system of those phases. In the first stage, the U.S. occupied a peripheral and debtor position in the world system, and, influenced by Alexander Hamilton and by the “American System” of political economy, adopted laws on foreign investment marked, in general, by the principle of economic nationalism. In the second stage, when it had already surpassed England as the major industrial power, but when it still hesitated on bearing the costs of world leadership, the country became an international creditor and promoted, gradually and in a non-linear manner, the liberalization of its international trade and reciprocity in regard to foreign investments. In the third stage, after consolidating its international creditor position, admitting the mission of creating the “American Century”, and assuming the role of hegemon at the end of World War II, the U.S. started to defend the adoption – in other countries and through bilateral, regional and multilateral treaties – of rules on foreign investment based on economic liberalism and on the concept of national treatment. Recently, however, with its return to the condition of international debtor and with its relative decline in the world system, the U.S. has been implementing actions that indicate a weakening of economic liberalism in that country, such as levying controls on the acquisition of American companies by foreign investors and applying protectionist trade measures.

This analysis is supported through the use of theoretical concepts related to the economic strategies of “catch up” and “pulling ahead” applied, respectively, to the first and third abovementioned stages. The second stage constituted a transition between those phases and between the two eras of American foreign policy – identified in a study here adapted to the economic relations of the United States – in which that country conducted itself, respectively, as a “*Promised Land*” and as a “*Crusader State*”.

Key words: United States; economic nationalism; economic liberalism; foreign investments.

## INTRODUÇÃO

Nesta tese, buscar-se-á, por meio de uma análise de longa duração, explicar a evolução da regulação do investimento estrangeiro pelos Estados Unidos da América desde 1789, ano da posse de seu primeiro presidente, até 2011. Nesse sentido, o estudo aqui realizado tentará demonstrar que esse extenso período pode ser dividido em três grandes fases – de 1789 a 1913, de 1913 a 1945 e de 1945 até 2011 – diferenciadas pela tendência geral das normas então criadas sobre o tema. Propõe-se que as normas federais sobre investimento estrangeiro criadas na primeira fase foram, em geral, marcadas pelo nacionalismo econômico; que as da segunda fase foram, em grande medida, influenciadas pelo interesse norte-americano de obter “reciprocidade” nas relações econômicas internacionais de então; e que as da terceira fase foram, na sua maior parte, marcadas pelo princípio do liberalismo econômico, muito embora normas recentes indiquem um enfraquecimento desse princípio nos EUA.

Defende-se aqui que, para compreender essa evolução, é de grande valia relacionar as normas sobre investimento estrangeiro criadas pelos EUA em cada uma daquelas fases com o papel que o país desempenhava na economia internacional dessas épocas. Nas primeiras décadas da primeira e mais longa dessas fases, os Estados Unidos eram um país endividado e periférico no sistema internacional; nos últimos anos dessa fase, já no começo do século XX, o país, que já possuía uma enorme capacidade industrial, caminhava a passos largos para se tornar um exportador líquido de capitais e credor internacional. Tal fortalecimento dos EUA se consolidou na segunda etapa aqui mencionada, o conturbado período de transição entre 1913 e 1945: durante essa fase, os EUA fortaleceram o apoio à expansão de suas empresas, oferecendo reciprocidade para os países que as aceitavam em seus mercados, ao mesmo tempo em que renegavam o papel de líder econômico mundial e adotavam, em alguns momentos, políticas ainda marcadas pelo nacionalismo econômico. Tal liderança econômica foi somente assumida, de forma decidida, nos anos 1940 e, principalmente, após a Segunda Guerra Mundial, quando os Estados Unidos alcançaram a indiscutível condição de *hegemon* do sistema internacional e, com sua posição credora consolidada, passaram, por fim, a defender a adoção de normas liberais sobre investimento estrangeiro em todo o mundo.

A importância dessa relação entre os diferentes papéis históricos dos Estados Unidos na economia internacional e o conteúdo das normas sobre investimento estrangeiro ficará mais evidente com a análise que se fará da atuação do país, principalmente nas duas últimas fases acima indicadas, na criação de regimes internacionais sobre o tema. Considerando-se, porém, que se busca aqui construir uma tese de história das relações internacionais, campo de estudo marcado necessariamente pela interdisciplinaridade, serão examinados neste trabalho não somente normas nacionais e internacionais sobre investimento estrangeiro, mas também dados quantitativos relativos a tais fluxos, bem como elementos dos contextos políticos norte-americano e internacional de cada uma daquelas fases.

Com essa análise de longa duração, espera-se apresentar sobre esse tema um panorama distinto da visão que identifica o liberalismo econômico como a única força motriz das relações econômicas internacionais dos Estados Unidos ao longo da história e como a grande responsável pelo desenvolvimento desse país. Essa visão, difundida pelo mundo principalmente durante a Guerra Fria, recebeu forte influência da idéia de que o século XX foi o “Século Americano”, período durante o qual os EUA moldaram o mundo de acordo com seus princípios de liberdade política e econômica. De fato, segundo Alan Brinkley, professor de história política norte-americana na Universidade de Nova Iorque,

*“The phrase ‘American Century’ has usually been used to describe a particular period in our history: the emergence of the United States as the world’s greatest power during and after World War II and its crusading internationalism during the Cold War. But such is the power of the idea that it has survived, in popular discourse, as a description of America’s continuing image of itself as a nation that somehow sets the course of the world’s history – a nation whose values and virtues continue to make it a model to other peoples”<sup>1</sup>.*

Em razão da importância desse conhecido conceito, que cristalizou uma imagem dos Estados Unidos divulgada até recentemente<sup>2</sup>, pretende-se analisá-lo antes de se

---

<sup>1</sup> BRINKLEY, Alan. **The idea of an American Century**. Palestra proferida no Cold War Studies Centre da London School of Economics, Londres, 07 fev. 2006. Disponível em: <http://www.lse.ac.uk/collections/LSEPublicLecturesAndEvents/pdf/20060207-Brinkley.pdf>. Acesso em: 24 set. 2007. O trecho acima encontra-se na página 1 do referido documento.

<sup>2</sup> Exemplo concreto da contínua importância desse conceito é o fato de que inúmeros políticos, intelectuais e homens públicos norte-americanos – alguns em altos cargos no governo de George W. Bush – participaram do influente “*think tank*” chamado “*Project for the New American Century*”, fundado por William Kristol e Robert Kagan. É o que se depreende da lista de assinaturas da declaração de princípios deste grupo firmada em 3 de junho de 1997; entre tais assinaturas (na forma lá mencionada) estão as de Dick Cheney, Donald Rumsfeld, Paul Wolfowitz, Francis Fukuyama, I. Lewis Libby, Jeb Bush, Eliot A. Cohen, entre vários outros. O documento e a lista de quem o subscreveu encontram-se na página na Internet desse “*think tank*”. Vide PROJECT FOR THE

destacar a relevância dos fluxos de investimento estrangeiros para as relações econômicas internacionais. Após assinalar como foi criada a idéia de um século XX moldado pelos EUA e de apontar como e com qual marco teórico pretende-se aqui diferenciar dela, indicar-se-á como esta tese será desenvolvida.

Nesse sentido, deve-se ressaltar que a idéia do *American Century* relaciona-se fortemente à *Century Association*, o tradicional clube de elite nova-iorquino no qual influentes políticos, escritores, acadêmicos, banqueiros, capitães da indústria e homens da imprensa reuniam-se nas primeiras décadas do século XX para, entre outras razões, discutir acontecimentos nacionais e internacionais. Apesar de ter sido originariamente fundada em 1847 como uma sociedade de fins culturais, um dos assuntos mais relevantes debatidos nos anos 1920, 1930 e 1940 nessa associação de Nova Iorque, desde então a cidade mais importante para a economia mundial, dizia respeito ao maior papel que os Estados Unidos deveriam desempenhar nas relações internacionais da época<sup>3</sup>. Para se ter uma idéia da importância da *Century Association*, basta ressaltar que, nas primeiras décadas do século XX, figuravam entre seus membros homens de negócio, políticos e intelectuais como John Pierpoint Morgan, John e Nelson Rockefeller, Henry Cabot Lodge, Herbert Hoover, Theodore Roosevelt, Franklin Delano Roosevelt, Charles Evan Hughes, William Howard Taft, Elihu Root, Dean Acheson, Walter Lippmann, Nicholas Spykman, Henry Stimson, Adolf Berle Jr., Benjamin Nathan Cardozo, entre muitos outros<sup>4</sup>.

Dentre os “internacionalistas” da *Century Association*, o maior responsável pela popularização da idéia de que os Estados Unidos precisavam atuar de forma mais ativa na configuração do sistema internacional foi, indubitavelmente, Henry Robinson Luce<sup>5</sup>. De fato, foi com o intuito de divulgar essa idéia que esse poderoso magnata da imprensa, editor e

---

NEW AMERICAN CENTURY. **Statement of Principles**. 3 jun. 1997. Disponível em <http://www.newamericancentury.org/statementofprinciples.htm>. Acesso em: 28 mar. 2008.

<sup>3</sup> BRINKLEY, 2006, p. 4.

<sup>4</sup> Vários importantes artistas, arquitetos e intelectuais também eram ou já haviam sido sócios dela, como Rudyard Kipling, Henry James, Winslow Homer, Frederick Law Olmsted, Roscoe Pound e Henry Adams. Para uma demonstração da influência política dos membros dessa associação (autodenominados de “centuriões”), vide o livro comemorativo dos seus 100 anos, por ela publicado: THE CENTURY ASSOCIATION. **The Century, 1847-1946**. New York: The Century Association, 1947.

<sup>5</sup> BRINKLEY, 2006, p. 5.

proprietário de revistas de enormes sucesso e influência como *Time*, *Life* e *Fortune*, publicou, em 17 de fevereiro de 1941, o seu mais famoso ensaio: “O Século Americano”<sup>6</sup>.

Considerado uma das mais importantes manifestações do século passado sobre a aplicação da ideologia política dos Estados Unidos (no caso, às relações internacionais<sup>7</sup>), tal ensaio auxiliou a difundir uma imagem positiva desse país que, aliás, foi mantida, em geral, até o final do século XX<sup>8</sup>. Ao exaltar a história dos Estados Unidos<sup>9</sup>, Henry Luce buscou convencer a sociedade mais poderosa do planeta de que ela deveria aceitar os direitos e deveres inerentes a essa liderança, repudiar o discurso “isolacionista” que teria se instaurado no país após a Primeira Guerra Mundial e moldar as relações internacionais de acordo com os objetivos norte-americanos:

*“In the field of national policy, the fundamental trouble with America has been, and is, that whereas their nation became in the 20<sup>th</sup> Century the most powerful and the most vital nation in the world, nevertheless Americans were unable to accommodate themselves spiritually and practically to that fact. Hence they have failed to play their part as a world power – a failure which has had disastrous consequences for themselves and for all mankind. And the cure is this: to accept wholeheartedly our duty and our opportunity as the most powerful and vital nation of the world and in consequence to*

---

<sup>6</sup> LUCE, Henry. The American Century. In: DIPLOMATIC HISTORY, vol. 23, n. 2, spring 1999, p. 159-171. O artigo foi originalmente publicado na revista *Life*, em 17 de fevereiro de 1941, nas páginas 61 a 65.

<sup>7</sup> Essa é a opinião que Irving Louis Horowitz, professor emérito de Sociologia e Ciência Política da Universidade Rutgers, manifestou ainda em 1994: “*Henry R. Luce's essay 'The American Century', written in 1941, is one of the most important statements on American political ideology made in this century*”. No que tange à influência do artigo para a definição da agenda da política externa dos Estados Unidos, esse professor equipara “*The American Century*”, divulgado pela revista “*Life*” (talvez a mais popular da época), ao famoso artigo “*The Sources of Soviet Conduct*”, publicado por George Kennan (sob o pseudônimo “X”) na Revista *Foreign Affairs* de julho de 1947. Segundo Horowitz, muito embora a carreira política de Luce não tenha sido marcante, o seu impacto sobre a percepção norte-americana do mundo foi “incalculável”. Vide de HOROWITZ, Irving Louis. Histories, futures, and manifest destiny. In: SOCIETY, vol. 31, n. 5, jul.-ago, 1994, p. 5-17. O artigo está contido numa edição especial da revista *Society*, na qual alguns estudiosos buscam analisar a importância do conceito do “Século Americano” no final do século XX.

<sup>8</sup> Os principais dados disponíveis sobre a visão que a opinião pública mundial possuía dos Estados Unidos ao final do século XX e início do século XXI são os coletados pelo Departamento de Estado norte-americano e pelo centro de pesquisas Pew. Segundo palestra proferida em 14 de março de 2007 pelo presidente desse centro de pesquisas no Comitê de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados dos Estados Unidos, a imagem favorável dos Estados Unidos em 1999-2000 era amplamente majoritária não só em países da Europa (Inglaterra, 83%; Alemanha 78%; França, 62%; Espanha 50%), mas também em outros continentes: na Indonésia, o país muçulmano mais populoso no mundo, a imagem favorável dos EUA era de 75%; na Turquia, 52%; no Japão, 52%. Vide KOHUT, Andrew. **America's Image in the World: Findings from the Pew Global Attitudes Project**. Testimony on the Subcommittee on International Organizations, Human Rights, and Oversight - Committee on Foreign Affairs – United States House of Representatives, Washington, D.C. March 14, 2007. Disponível em: <http://pewglobal.org/commentary/display.php?AnalysisID=1019>. Acesso em: 24 set. 2007.

<sup>9</sup> Referindo-se ao seu país como um “continente”, Luce afirmou que “*Throughout the 17<sup>th</sup> Century and the 18<sup>th</sup> Century and the 19<sup>th</sup> Century, this continent teemed with manifold projects and magnificent purposes. Above them all and weaving them all together into the most exciting flag of all the world and of all history was the triumphal purpose of freedom*”. Vide LUCE, 1941/1999, p. 171.

*assert upon the world the full impact of our influence, for such purposes as we fit and by such means as we see fit*<sup>10</sup> (grifou-se).

Diante de um novo conflito mundial, Henry Luce e outros “internacionalistas” que formavam o “*Century Group*”, assim conhecido em razão do local onde realizava suas reuniões<sup>11</sup>, defendiam uma nova postura de política exterior pela qual os EUA deveriam deixar para trás sua neutralidade e confortável condição de meros vendedores de alimentos e armamentos aos Aliados<sup>12</sup> e passar a enviar tropas para lutar em mais um sangrento e penoso conflito de desfecho incerto em terras estrangeiras. Não era pouco, portanto, o que eles queriam de seus compatriotas: se os EUA tivessem entrado, naquele início de 1941, na Segunda Guerra Mundial, estariam lutando praticamente sozinhos contra os fortalecidos países do Eixo<sup>13</sup>.

Apesar da dificuldade do desafio que os Estados Unidos deveriam enfrentar, Henry Luce profetizava, com otimismo, que, vencida a guerra, o país criaria o “primeiro grande século Americano”. Utilizando linguajar evangelizador semelhante ao de seu pai, um pastor presbiteriano que havia passado grande parte da sua vida como missionário na China, Luce pregava que os EUA fossem o “Bom Samaritano” do “novo internacionalismo” que seria por eles criado e no âmbito do qual o país compartilharia com o mundo a sua abençoada experiência nacional, caracterizada pela liberdade e pela riqueza material:

---

<sup>10</sup> LUCE, 1941/1999, p. 165.

<sup>11</sup> BRINKLEY, 2006, p. 4.

<sup>12</sup> Apenas um mês após a publicação do ensaio de Luce, os Estados Unidos editaram o “*Lend-Lease Act*”, pelo qual o país poderia também financiar a venda de insumos e armamentos aos Aliados, o que foi visto como um passo claro em direção a um maior envolvimento na Segunda Guerra Mundial. Até então, os EUA faziam questão de se manterem distantes do conflito; com esse fim, haviam até mesmo editado “*Neutrality Acts*”. O segundo deles, aprovado pelo Congresso norte-americano em 4 de novembro de 1939, havia permitido a venda a ingleses e franceses de armas nos Estados Unidos somente pelo sistema “*cash and carry*”, pelo qual os futuros aliados deveriam pagar à vista pelas mercadorias adquiridas e responsabilizarem-se pelo transporte delas. Sobre o tema vide SOMBRA SARAIVA, José Flávio. A agonia européia e a gestação da nova ordem internacional. In: SOMBRA SARAIVA, José Flávio (org.). **Relações internacionais - dois séculos de história: entre a preponderância européia e a emergência americano-soviética (1815-1947)**. Brasília: IBRI, 2001, p. 221-253. Doravante SOMBRA SARAIVA, 2001a. A menção a esses dois programas encontra-se nas páginas 234 e 235.

<sup>13</sup> Cabe recordar que, até a publicação de “O Século Americano”, os Nazistas, além de terem instaurado seu odioso regime doméstico, haviam anexado a Áustria e partes da Tchecoslováquia, invadido a Polônia (não sem antes firmar um Pacto de Não-Agressão com a União Soviética), conquistado a Noruega, a Dinamarca, os Países Baixos, a Bélgica e a França, recebido o apoio da Hungria, da Romênia e da República Eslovaca (de Josef Tito), e iniciado contra a solitária Inglaterra, em setembro de 1940, uma intensa campanha de bombardeio aéreo que ainda não havia sido interrompida. Vide CERVO, Amado Luiz. A instabilidade internacional. In: SOMBRA SARAIVA, José Flávio. (org.). **Relações internacionais - dois séculos de história: entre a preponderância européia e a emergência americano-soviética**. Brasília: IBRI, 2001, p. 173-220. A análise da escalada da violência por parte da Alemanha nazista encontra-se nas páginas 216 a 218.

*“America as the dynamic center of ever-widening spheres of enterprise, America as the training center of the skillful servants of mankind, America as the Good Samaritan, really believing again that it is more blessed to give than to receive, and America as the powerhouse of the ideals of Freedom and Justice – out of these elements surely can be fashioned a vision of the 20<sup>th</sup> Century to which we can and will devote ourselves in joy and gladness and vigor and enthusiasm”*<sup>14</sup>.

Para os fins desta tese, o importante é destacar que aquele influente homem de imprensa via essas duas características da história norte-americana – a liberdade e a riqueza – como relacionadas: *“What we must insist on is that the abundant life is predicated on Freedom - on the Freedom which has created its possibility - on a vision of Freedom under Law”*<sup>15</sup>. Munido dessa visão da história, ele trabalhou para convencer seu público leitor dentro e fora dos Estados Unidos sobre a necessidade de o “Século Americano” ser marcado pelos mesmos princípios que, segundo ele, haviam levado o país a se tornar *“the most powerful and the most vital nation in the world”*, ou seja, o livre comércio e a livre iniciativa:

*“It is for America and for America alone to determine whether a system of free economic enterprise - an economic order compatible with freedom and progress - shall or shall not prevail in this century. We know perfectly well that there is not the slightest chance of anything faintly resembling a free economic system prevailing in this country if it prevails nowhere else. What then does America have to decide? Some few decisions are quite simple. For example: we have to decide whether or not we shall have for ourselves and our friends freedom of the seas - **the right to go with our ships and our ocean-going airplanes where we wish, when we wish and as we wish.** The vision of America as the principal guarantor of the freedom of the seas, the vision of America as the dynamic leader of world trade, has within it the possibilities of such enormous human progress as to stagger the imagination”* (grifou-se)<sup>16</sup>.

Não se pretende, com tais menções, sugerir que aqui se escreverá uma biografia de Henry Luce, que se dissertará sobre os inúmeros estudos acerca da idéia do Século Americano, ou que esta tese se concentrará somente nesse conceito. Da mesma forma, não se pretende sugerir que Luce era a única figura pública a propor tais idéias naquela época. Políticos como Theodore Roosevelt e Woodrow Wilson, e industriais como Andrew

---

<sup>14</sup> LUCE, 1941/1999, p. 171. Segundo Luce, esse novo internacionalismo norte-americano deveria significar *“a sharing with all peoples of our Bill of Rights, our Declaration of Independence, our Constitution, our magnificent industrial products, our technical skills. It must be an internationalism of the people, by the people and for the people”*. *Idem*, p. 168.

<sup>15</sup> *Idem, ibidem*.

<sup>16</sup> *Idem*, p. 169-170.

Carnegie, entre outros<sup>17</sup>, já haviam começado a se manifestar a favor da assunção, pelos Estados Unidos, de um papel mais ativo na conformação do sistema internacional.

No entanto, sem entrar, por ora, nos debates sobre a boa ou má fundamentação daquela visão da história apresentada em “O Século Americano” e sobre o altruísmo das proposições dos Estados Unidos para a defesa da adoção de regimes nacionais e internacionais favoráveis ao livre comércio e ao investimento estrangeiro<sup>18</sup>, cumpre salientar que a visão difundida por Luce para seu país e para o mundo (ocidental) foi, em grande parte, confirmada nas décadas seguintes à vitória aliada na Segunda Guerra Mundial. De fato, excluídos alguns flagrantes casos de “*double standards*” nefastos aos países em desenvolvimento<sup>19</sup>, os EUA obtiveram, em geral, êxito na construção de um sistema internacional marcado por aqueles regimes, elemento fundamental para o surgimento, nas últimas décadas, da “globalização econômica”<sup>20</sup>. Esse período, caracterizado pelo intenso aumento de fluxos econômicos internacionais, foi especialmente marcado pela ocorrência de dois processos inter-relacionados: a ação das empresas multinacionais e o fortalecimento do investimento estrangeiro<sup>21</sup>.

---

<sup>17</sup> Da mesma forma, o vice-presidente Henry Wallace também propôs, à época da publicação de “O Século Americano”, a sua visão de um sistema internacional liderado pelos Estados Unidos: no popular discurso “*The Price of Free World Victory*”, proferido em 1942, ele defendeu a luta contra o nazismo e o fascismo, e propôs que o século XX fosse “*The Century of the Common Man*”, conceito que via a revolução russa com bons olhos em razão de ela, supostamente, permitir a libertação do homem comum. Com o advento da Guerra Fria, essa visão e seu autor foram ignorados, e o conceito do Século Americano, como demonstra a imensa bibliografia que a ele faz referência, dominou o imaginário norte-americano e mundial. Vide BRINKLEY, 2006, p. 7-9.

<sup>18</sup> Investimento estrangeiro, num sentido amplo, é a “aquisição de empresas, equipamentos, instalações, estoques ou interesses financeiros de um país por empresas, governos ou indivíduos de outros países”. Vide o verbete “investimento estrangeiro” no Dicionário de Economia SANDRONI, Paulo. **Novo dicionário de economia**. 2. ed. São Paulo: Best Seller, 1994, p. 176-177.

<sup>19</sup> Entre esses “*double standards*” está o recebimento pelos EUA, na década de 1950, de “*waivers*” que isentaram esse país da redução de tarifas agrícolas no Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT). Vide AMORIM, Celso. A lição de Cancun. In: *POLÍTICA EXTERNA*, vol. 12, n. 3, dez-fev, 2003/2004, p. 27-36, p. 28. Como se observa em discussões da Rodada Doha da Organização Mundial de Comércio (OMC), as assimetrias que favorecem os países desenvolvidos no sistema multilateral de comércio permanecem até hoje.

<sup>20</sup> Para uma interessante descrição das épocas de criação do GATT (e da tentativa de criação da Organização Internacional do Comércio) e da OMC, vide SATO, Eiiti. Do GATT à Organização Mundial do Comércio. As Transformações da Ordem Internacional e a Harmonização de Políticas Comerciais. In: *REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL*, v. 37, n. 2, 1994, p. 5-26.

<sup>21</sup> Nesta tese, o termo “globalização” será empregado na forma preconizada por Robert Keohane e por Joseph Nye Jr., isto é, como um aprofundamento e uma aceleração do globalismo, processo mais antigo e de “longa duração” iniciado há mais de cinco séculos com as Grandes Navegações e que pode ser definido “*as a state of the world involving networks of interdependence at multicontinental distances, linked through flows and influences of capital and goods, information and ideas, people and force, as well as environmentally and biologically relevant substances (such as acid rain or pathogens)*”. Nesse sentido, o “globalismo” e “globalização” devem sempre vir acompanhados de um dos seguintes adjetivos: econômico, militar, ambiental ou sócio-cultural. Assim, “[e]conomic globalism involves long-distance flows of goods, services, and capital,

No que tange às empresas multinacionais (EMNs) – tema já bastante estudado no direito, na economia e nas relações internacionais – recorde-se que a sua imensa maioria é sediada nos países desenvolvidos (principalmente nos Estados Unidos)<sup>22</sup> e que elas se “[c]aracterizam por desenvolver uma estratégia internacional a partir de uma base nacional, sob a coordenação de uma direção centralizada”<sup>23</sup>. Inicialmente com atuação somente no comércio internacional ou na exploração de produtos primários em países periféricos, as empresas multinacionais, após a IIGM, passaram também a produzir diretamente nesses países por meio de filiais. Em 2003, as 64 mil multinacionais e suas 870 mil empresas coligadas eram responsáveis por aproximadamente 10% (US\$ 3,4 trilhões) do PIB mundial<sup>24</sup>.

É em razão delas que os investimentos estrangeiros diretos e de portfólio passaram a ser tão importantes nas últimas décadas<sup>25</sup>. O investimento estrangeiro de portfólio envolve aquisições minoritárias de quotas e ações de empresas, sem a intenção de assumir o controle acionário destas ou de influenciar na administração de seus negócios<sup>26</sup>. Trata-se de forma de investimento estrangeiro que já era comum no século XIX e que foi capitaneada pela Inglaterra, o poder hegemônico da época<sup>27</sup>. Já o investimento estrangeiro direto (IED), definido genericamente como o capital estrangeiro “aplicado na criação de novas empresas ou na participação acionária em empresas já existentes [em outros países]”<sup>28</sup>, é mais recente e cresceu rapidamente, razão pela qual será examinado com detalhes nesta tese.

Para a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, na sigla em inglês), esses fluxos são compostos pelo capital integrado (diretamente ou por meio de outras empresas coligadas) por um investidor estrangeiro, e se

---

*and the information and perceptions that accompany market exchange. It also involves the organization of processes that are linked to these flows: for example, the organization of low-wage production in Asia for the United States or European market”* Sobre o globalismo e a globalização, vide KEOHANE, Robert e NYE, Joseph. **Power and Interdependence**. 3. ed. New York: Longman, 2001, p. 231.

<sup>22</sup> UNCTAD. **World Investment Report 2004: The Shift Towards Services**. Geneva, 2004, p. 276-278. Disponível em: <<http://www.unctad.org/wir/contents/wir04content.en.htm>>. Acesso em: 24 dez. 2004.

<sup>23</sup> SANDRONI, 1994, p. 235.

<sup>24</sup> Vide UNCTAD, 2004.

<sup>25</sup> Em 2000, ele alcançou a marca de US\$ 1,271 trilhão, valor mais de seis vezes superior aos cerca de US\$ 200 bilhões do início da década de 1990. Vide LACERDA, Antonio Correa de. Os fluxos de investimentos e o papel das empresas transnacionais. *In: Política Externa*. set./nov., 2003, p. 5-22.

<sup>26</sup> SANDRONI, 1994, p. 176.

<sup>27</sup> GILPIN, Robert, **U.S. Power and Multinational Enterprises: The Political Economy of Foreign Direct Investment**. New York: Basic Books, 1975, p. 11.

<sup>28</sup> SANDRONI, 1994, p. 176. As expressões investimento estrangeiro direto (IED) e investimento direto estrangeiro (IDE) serão aqui utilizadas como sinônimas.

apresenta sob três formas principais: a) capital de participação acionária: é a forma mais comum e ocorre por meio da compra de ações de uma empresa no exterior com vistas a influenciar a administração e os negócios desta – ou, como vem ocorrendo com frequência desde os anos 1990, por meio de fusões e aquisições (as *mergers and acquisitions*) entre empresas nacionais e estrangeiras; b) lucros reinvestidos: equivalem à parte proporcional à participação acionária direta do investidor estrangeiro dos lucros não distribuídos como dividendos pelas afiliadas ou lucros não remetidos ao investidor direto; c) empréstimos intra-empresa ou transações de dívida intra-empresa: referem-se a financiamentos e empréstimos de fundos de curto ou longo prazo entre investidores diretos (empresas matrizes) e empresas afiliadas<sup>29</sup>. Destaque-se que a UNCTAD não mencionou na definição acima a existência dos “*greenfield foreign investments*”, isto é, dos investimentos em atividades novas, como o realizado, por exemplo, para a construção de uma fábrica.

O importante é salientar a relevância do IED na globalização econômica: seu crescimento foi bastante superior ao do PIB mundial, o que constitui uma clara prova de internacionalização da economia<sup>30</sup>. Como prova do impacto real de tais fluxos nas economias nacionais, basta sublinhar que as vendas de produtos e serviços por empresas multinacionais<sup>31</sup> atingiram US\$ 18 trilhões em 2002, valor muito superior aos US\$ 8 trilhões do comércio internacional de mercadorias e serviços naquele ano<sup>32</sup>.

Tais resultados não teriam sido possíveis sem o forte apoio político do país mais rico e poderoso do mundo à criação de inúmeras normas que estenderam ao IED o princípio do “tratamento nacional”, criado no âmbito do GATT para facilitar o comércio internacional de mercadorias. Com base na versão clássica desse princípio, produtos

---

<sup>29</sup> UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **World Investment Report 2002: Transnational Corporations and Export Competitiveness**. Geneva, 2002. Disponível em: <<http://www.unctad.org/wir/contents/wir02content.en.htm>>. Acesso em: 24 out. 2003.

<sup>30</sup> De fato, enquanto o PIB mundial anual cresceu, em média, 11,5% entre 1986 e 1990, 6,5% entre 1991 e 1995 e apenas 1,2% entre 1996 e 2000, a expansão do IED no mundo nesses períodos foi, respectivamente, de 24,3%, 15,8% e 36,7%. *Idem*, p. 7.

<sup>31</sup> As palavras “multinacional” e “transnacional” serão aqui consideradas sinônimas. Para ambas, utilizar-se-á o conceito da UNCTAD, ou seja, uma participação acionária igual ou superior a 10% das ações comuns ou do poder de voto de uma empresa geralmente é considerada transnacional. Já a afiliada estrangeira é uma empresa na qual um investidor externo é proprietário de uma participação que reflita um interesse duradouro na administração da referida empresa, isto é, uma participação acionária de pelo menos 10% para uma empresa incorporada ou do equivalente de uma empresa não incorporada. Empresas subsidiárias, coligadas e filiais são todas classificadas como afiliadas estrangeiras ou afiliadas. Vide UNCTAD, 2001.

<sup>32</sup> UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **World Investment Report 2003: FDI Policies for Development: National and International Perspectives**. Geneva, 2003. Disponível em: <<http://www.unctad.org/wir/contents/wir03content.en.htm>>. Acesso em: 24 out. 2003..

importados não podem receber, em quaisquer leis e regulamentos, tratamento diferente do conferido a bens nacionais, sendo consideradas ilegais as restrições adicionais aos impostos cobrados na aduana<sup>33</sup>. Aplicado em tratados sobre investimentos estrangeiros, esse princípio tem levado à redução – e, em alguns casos, à completa eliminação – de controles governamentais sobre a admissão, a “estadia” e a retirada de IED, o que dificulta, por exemplo, que países exijam de de EMNs neles localizadas o cumprimento de metas e requisitos que podem levar ao fortalecimento de suas economias nacionais, tais como a transferência de tecnologia da matriz da EMN e a utilização de fatores de produção locais (como matérias-primas e mão-de-obra especializada) no processo produtivo<sup>34</sup>.

A expansão da aplicação desse princípio a mais normas regionais e internacionais e, conseqüentemente, às regras nacionais sobre investimento estrangeiro tem o potencial de exacerbar os já tradicionais conflitos que cercam a matéria. Segundo Welber Barral, tais conflitos envolvem, basicamente, as empresas multinacionais e os receptores do investimento estrangeiro:

“Primeiramente, há o interesse do investidor estrangeiro, que quer ter garantias de que seu capital não será injustamente expropriado no futuro, em razão de medidas do estado receptor dos investimentos. Por sua vez, há os interesses do governo local, que pretende submeter os investimentos estrangeiros às suas prioridades, seja limitando o percentual de capital estrangeiro em determinados setores econômicos, seja restringindo o montante de lucros que podem ser remetidos para o território do investidor”<sup>35</sup>.

Recordando que os Estados Unidos são o país que mais sedia matrizes de empresas multinacionais, não é de surpreender que seus negociadores diplomáticos tenham buscado a criação de abrangentes regras naquele sentido na OMC<sup>36</sup> e que tenham logrado a introdução delas tanto em tratados bilaterais de livre comércio (como o assinado com o Chile

---

<sup>33</sup> BARRAL, Welber Oliveira. **O comércio internacional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p. 31.

<sup>34</sup> Uma descrição dessas restrições pode ser encontrado na tese do Curso de Altos Estudos de Fernando Paulo de Mello Barreto Filho, **O tratamento nacional de investimentos estrangeiros**. Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre de Gusmão; Centro de Estudos Estratégicos, 1999.

<sup>35</sup> BARRAL, 2007, p. 85.

<sup>36</sup> No quarto capítulo, ressalta-se que a OMC, sucessora do GATT, contém, no âmbito do GATS (*General Agreement of Trade in Services*) normas que diminuem controles nacionais sobre IDE no setor de serviços. Igualmente importante, o TRIMS (*Trade Related Investment Measures*) dificulta a aplicação às empresas estrangeiras, por parte dos governos nacionais, de requerimentos de exportação e de utilização de conteúdo local.

em 2003) ou específicos sobre investimento<sup>37</sup>, quanto em acordos regionais, como o NAFTA (*North American Free Trade Agreement*). Com tais atos e por meio de outros importantes documentos e declarações de política externa, governos norte-americanos do pós-Segunda Guerra Mundial, na prática, atualizaram e chancelaram a mensagem contida em “O Século Americano” de que normas favoráveis ao livre fluxo de investimentos levam ao desenvolvimento econômico. Por exemplo, havia clara mensagem nesse sentido na Estratégia de Segurança Nacional do governo de George W. Bush, anunciada em setembro de 2002:

*“Improving stability in emerging markets is also key to global economic growth. International flows of investment capital are needed to expand the productive potential of these economies. These flows allow emerging markets and developing countries to make the investments that raise living standards and reduce poverty. Our long-term objective should be a world in which all countries have investment-grade credit ratings that allow them access to international capital markets and to invest in their future. We are committed to policies that will help emerging markets achieve access to larger capital flows at lower cost. To this end, we will continue to pursue reforms aimed at reducing uncertainty in financial markets”*<sup>38</sup>.

O objetivo da presente tese não é, porém, o de discutir teoricamente se existe, tal como apontado acima pelo governo anterior dos EUA, uma correlação positiva e universal entre a aplicação de normas favoráveis ao investimento estrangeiro e a ocorrência do desenvolvimento econômico. Ao contrário, dar-se-á aqui atenção à lição do eminente economista austríaco Joseph Schumpeter no sentido de que o conhecimento teórico nas ciências humanas deve ser precedido de amplo estudo histórico. Mais especificamente, entende-se que as seguintes três razões por ele mencionadas para a importância da história na análise econômica são ainda mais aplicáveis quando se trata de um tema de relações econômicas internacionais, que, por definição, envolve numerosas variáveis de economia, de política e de direito nacionais e internacionais:

“Primeiro, porque a Economia em seu fundamento é essencialmente um processo único no tempo histórico. Ninguém poderá entender o complexo econômico de qualquer época, a presente inclusive, se não possuir uma visão adequada dos  *fatos*  históricos e  *senso*  histórico bastante, ou algo que pode ser classificado como  *experiência histórica* . Segundo, porque **o relato histórico não pode ser puramente econômico, mas, antes, refletirá também os fatos institucionais**, não puramente econômicos: pois, fornece o

---

<sup>37</sup> Em inglês, chamam-se BITs (*Bilateral Investment Treaties*). Em português, também são conhecidos como Acordos de Proteção e Promoção de Investimentos (APPIs). Entre 1989 e 2002, ocorreu o aumento em praticamente seis vezes (de 385 a 2.181) desses acordos. Vide UNCTAD, 2002.

<sup>38</sup> PRESIDENT OF THE UNITED STATES OF AMERICA. **National Security Strategy**. Washington/DC, 2002. Disponível em <http://www.whitehouse.gov>. Acesso em 10 jan. 2005.

melhor método para entender como os fatos econômicos e os não-econômicos estão relacionados entre si e como as várias ciências sociais *devem* inter-relacionar-se. Terceiro, creio, é o fato de que a maioria dos erros fundamentais correntemente cometidos em análise econômica são devidos [*sic*] a deficiência de experiência histórica mais que a qualquer outra falha do equipamento econômico”<sup>39</sup> (itálicos no original).

Uma interessante pesquisa que atenta para a importância da história para a compreensão das relações econômicas internacionais atuais foi recentemente realizada por Ha-Joon Chang, professor de Economia do Desenvolvimento na Universidade de Cambridge, autor do livro “*Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*”<sup>40</sup>. Nessa obra, cujo título toma emprestada a analogia utilizada em 1841 pelo economista alemão Friedrich List para explicar a estratégia que, segundo ele, informava as propostas britânicas de liberalização do comércio internacional no século XIX<sup>41</sup>, Ha-Joon Chang analisa algumas medidas de política econômica hoje sugeridas por países desenvolvidos e realiza uma pergunta simples, mas obrigatória: “*is it really true that the policies and institutions currently recommended to the developing countries are those that were adopted by the developed countries when they themselves were developing?*”<sup>42</sup>. A resposta dele é bastante diferente da oferecida décadas antes por Henry Luce sobre os EUA:

*“The short answer to this question is that the developed countries did not get where they are through the policies and the institutions that they recommend to developing countries today. Most of them actively used ‘bad’ trade and industrial policies, such as infant industry protection and export subsidies – practices that these days are frowned upon, if not actively banned, by the WTO (World Trade Organization). Until they were quite developed (that is, until the late nineteenth to early twentieth century), they had very few of the institutions deemed essential by developing countries today, including such ‘basic’ institutions as central banks and limited liability companies”*<sup>43</sup>.

Tal constatação não é nova no que tange à política de comércio exterior (ou seja, à regulação da compra e venda internacional de mercadorias) adotada no passado pelos

---

<sup>39</sup> SCHUMPETER, Joseph A. **História da análise econômica**. Rio de Janeiro: Ed. Fundo de Cultura, 1954/1964, p. 35.

<sup>40</sup> CHANG, Ha-Joon. **Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective**. London: Anthem Press, 2002. Em 2004, a obra foi traduzida para o português e publicada pela Universidade do Estado de São Paulo, UNESP.

<sup>41</sup> Por meio da frase “*kicking away the ladder to prevent others from climbing up*”, List buscou descrever o que a Inglaterra passou a fazer quando, após séculos de protecionismo, impôs o livre comércio a nações mais atrasadas, em termos econômicos. A questão será analisada com mais detalhes no segundo capítulo desta tese.

<sup>42</sup> CHANG, 2002, p. 2.

<sup>43</sup> *Idem*, p. 2-3.

Estados Unidos. Importantes historiadores econômicos, como Paul Bairoch, já ressaltaram que aquele país, enquanto se desenvolvia, aplicou altas tarifas de importação por um longo período (especialmente sobre produtos manufaturados) para proteger sua indústria nascente, constituindo “a pátria e o bastião do protecionismo moderno”<sup>44</sup>. A explicação da evolução dos novos assuntos da agenda econômica internacional com base naquela constatação é, no entanto, original e interessante. No artigo acima mencionado, Ha-Joon Chang buscou justamente demonstrar que vários países hoje ricos implementaram, durante as fases iniciais de seu desenvolvimento, severos controles sobre investimentos estrangeiros. No que tange especificamente aos EUA, Chang afirma que isso ocorreu em vários setores econômicos entre o início do século XIX e o início do século XX:

*“For example, the U.S. federal government had restrictions on foreigners’ ownership in agricultural land, mining, and logging. It discriminated foreign firms in banking and insurance, while prohibiting foreign investment in coastal shipping. It demanded that all directors of national banks had to be American citizens, while depriving foreign shareholders of voting rights in the case of federally-chartered banks. It also prohibited the employment of foreign workers, thus implicitly disadvantaging foreign investors that wanted to import skilled labour from their home countries”*<sup>45</sup>.

A conclusão da linha de pesquisa retomada por Chang é, pois, a de que existe clara contradição entre as políticas “inadequadas” que foram efetivamente aplicadas por países ricos e industrializados durante seu período de “*catch-up*” (ou de recuperação econômica) com relação à Inglaterra e as medidas “corretas” que recomendam ou recomendaram em sua fase de “*pulling ahead*”, quando se fortaleceram e se distanciaram economicamente de países pobres. O autor sugere, enfim, que países ricos estariam, na verdade, tornando mais difícil o desenvolvimento de países pobres, e, com isso, implementando a estratégia de “recolher a escada para impedir que outros subam”<sup>46</sup>.

Apesar de dedicarem poucas páginas específicas à regulação do investimento estrangeiro nos EUA e de enfatizarem apenas a análise do período que vai de

---

<sup>44</sup> Vide BAIROCH, Paul. **Mythes et paradoxes de l’histoire économique**. Paris: La Découverte, 1999. Como se verá no primeiro capítulo desta tese, o próprio Friedrich List, que viveu nos Estados Unidos entre 1826 e 1831, mencionou tal protecionismo norte-americano, na obra Sistema Nacional de Economia Política.

<sup>45</sup> CHANG, Ha-Joon. **Foreign Investment Regulation in Historical Perspective: Lessons for the Proposed WTO Agreement on Investment**. Oxford, 2003. Disponível em: <http://www.globalpolicy.org/soecon/ffd/2003/03historical.htm>. Acesso em: 25 set. 2003.

<sup>46</sup> Nas palavras de Chang, “*If this is the case, aren’t the developed countries, under the guise of recommending ‘good’ policies and institutions, actually making it difficult for the developing countries to use policies and institutions which they themselves had used in order to develop economically in earlier times?*”. Vide CHANG, 2002, p. 3.

1815 a 1914, “*Kicking Away the Ladder*” e o artigo acima mencionado ocuparão lugar central no marco teórico desta tese em razão de sua abordagem histórica sobre o desenvolvimento econômico. A obra de Chang não será, porém, aqui aplicada sem as adaptações que decorrem de observações que serão mais longamente explicadas no capítulo 1 desta tese. Uma delas deve ser mencionada desde já: a de que tais normas sobre investimento estrangeiro só podem ser bem compreendidas quando contextualizadas no cenário político e econômico existente nos EUA e no mundo quando da criação delas, tarefa que Chang não se propôs a realizar.

Opta-se por desenvolver aqui uma tese de história das relações internacionais precisamente porque essa disciplina, em razão do seu instrumental analítico já aplicado em pesquisas interdisciplinares e de longa duração, pode auxiliar na realização da contextualização acima mencionada. De acordo com a lição de Duroselle, a explicação da história não será adequada com a mera menção do resultado do “sistema de finalidades”, isto é, a atividade dos homens de Estado – neste caso, a positivada naquelas normas sobre investimento estrangeiro. Deve ocorrer também a identificação, na expressão daquele historiador, das “forças profundas” políticas, econômicas e sociais (o “sistema de causalidades”)<sup>47</sup> e de “regularidades” relativas ao tema que se busca estudar.

Por isso, recorrer-se-á aqui a estudos mais amplos sobre a história das relações internacionais dos Estados Unidos para explicar a criação daquelas normas. Especial atenção será dada à obra “*Promised Land, Crusader State: The American Encounter with the World Since 1776*”, na qual o historiador Walter McDougall<sup>48</sup> faz uma analogia com o Antigo e o Novo Testamentos para explicar a evolução da política externa norte-americana. Para McDougall, o “Antigo Testamento” de tal política vai da Independência até a Guerra contra a Espanha (1898) e descreve um país que, em termos de sua experiência nacional, via a si mesmo como uma “Terra Prometida” que tinha de se proteger econômica e politicamente do resto do mundo. No “Novo Testamento”, os EUA, fortalecidos militar e economicamente, já se comportaram como um país envolvido numa Cruzada para disseminar seus interesses e valores, o que nem sempre fizeram de forma exclusivamente pacífica ou diplomática.

---

<sup>47</sup> DUROSELLE, Jean-Baptiste. **Todo império perecerá: teoria das relações internacionais**. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000, p. 45. A edição original francesa é de 1992 e foi publicada pela Editora Armand Collin.

<sup>48</sup> MCDUGALL, Walter. **Promised Land, Crusader State: The American Encounter with the World Since 1776**. New York: Mariner Books, 1997.

Baseando-se nessa periodização, mas adaptando em parte suas datas aos fatos mais relevantes para o principal tema desta tese e, de forma mais ampla, às relações econômicas internacionais dos Estados Unidos, propõe-se aqui, como mencionado no início desta Introdução, que teria sido durante esse “Antigo Testamento” que o país estabeleceu tarifas protecionistas e outras regras para beneficiar empresas norte-americanas, entre as quais algumas normas que restringiram a realização de investimentos por estrangeiros nos EUA. Com base nisso, o “Antigo Testamento” corresponderia, *grosso modo*, à primeira e mais longa fase da história da regulação dos investimentos estrangeiros nos Estados Unidos, analisada no capítulo 2 desta tese.

Teria sido, por sua vez, durante o “Novo Testamento” dessa política externa que ocorreu a criação de regras federais que incentivaram a ação internacional de empresas norte-americanas, que passaram não só a exportar produtos manufaturados e intensivos em capital e tecnologia, mas também a instalar subsidiárias em diversos países<sup>49</sup>. Nesta tese, o “Novo Testamento” diz respeito a fatos e processos ocorridos, principalmente, após a Segunda Guerra Mundial, mas com antecedentes existentes já na fase de transição entre 1913 e 1945, período durante o qual os EUA se tornaram exportadores líquidos de capital e abandonaram, de forma gradual e não linear, o protecionismo em prol do liberalismo econômico. O “Novo Testamento” corresponde, em geral, ao período do “Século Americano”, analisado nos capítulos 3 e 4 desta tese.

A utilização de um marco teórico tal como o acima mencionado auxiliará, portanto, não somente a colocar em perspectiva normas oficiais sobre investimento estrangeiro adotadas e defendidas pelos Estados Unidos, mas também a explicar a dupla importância, para esta tese, do conceito do “Século Americano”. De um lado, esse conceito ajudou a fundamentar a expansão mundial das atividades das multinacionais norte-americanas, verdadeiras divulgadoras do que seria a “boa nova” do capitalismo mundial: o desenvolvimento nacional por meio da abertura ao capital estrangeiro, estratégia que outros países deveriam replicar se quisessem atingir o mesmo sucesso dos Estados Unidos. De outro lado, as circunstâncias sob as quais foi construída a idéia do “Século Americano” ajudam a justificar a feitura de uma tese que questione aquela versão edulcorada da história dos EUA que influenciou e continua a influenciar o discurso norte-americano (e a prática de vários países) sobre a regulação, entre outros temas, do investimento estrangeiro.

---

<sup>49</sup> Um importante marco nesse processo foi a o *Reciprocal Trade Agreements Act*, de 1934, que será analisado no capítulo 3 desta tese.

De fato, para o mais recente biógrafo de Luce, Alan Brinkley, a caracterização dos EUA como o “Bom Samaritano” do sistema internacional só pôde ser realizada por meio de grandes simplificações que omitiram aspectos que, àquela época, já seriam considerados, por critérios norte-americanos, menos abonadores da história desse país:

*“Those who announced the dawn of the American Century, and the much larger group of people who attempted to promote it as a projection of American values and morality into a crippled and beckoning world, were able to sustain their image of a vital American creed only with considerable difficulty – and only by ignoring, suppressing, or marginalizing the considerable conflict and diversity and injustice that lay beneath the bright, shining surface of American life; by flattening out their vision of America and the world and creating a Manichean image of the globe”<sup>50</sup>.*

Levando em consideração a periodização acima mencionada, pode-se afirmar que uma causa para a simplificação da história contida na idéia de um Século Americano é a de que, nos últimos anos do final do período de transição iniciado em 1913 e terminado em 1945, vários líderes norte-americanos consideravam que os Estados Unidos, para manterem sua relevância no sistema mundial e para assegurarem que este possuísse valores próximos dos seus, precisavam de uma fórmula que ajudasse a sociedade estadunidense a romper o discurso isolacionista que havia influenciado o entre-guerras<sup>51</sup>. Na política internacional, isso seria necessário para arregimentar o país contra o inimigo nazista. Na economia internacional, a luta contra o protecionismo seria necessária pelo simples fato de que a riqueza material dos EUA havia passado a depender cada vez mais das exportações e dos crescentes lucros que suas grandes empresas auferiam em razão de investimentos no exterior. Publicado em 1941, “O Século Americano” ajudou a defender ambos objetivos.

Havia, assim, à época da publicação desse ensaio, poderosas “forças profundas” – na visão de Renouvin e Duroselle – que impulsionavam a internacionalização do país e que se beneficiariam de políticas governamentais nesse sentido. Outros aspectos que também podem ter influenciado a criação desse discurso simplificado serão apresentados no próximo capítulo desta tese. Por ora, o que cabe destacar é que tal narrativa,

---

<sup>50</sup> BRINKLEY, 2006, p. 16-17. Para ficar apenas em aspectos da história da política norte-americana que já eram conhecidos quando Luce escrevia e que poderiam já ser considerados reprováveis pelos padrões da época, basta citar, por exemplo, o massacre de índios, a escravidão, a demora a conceder a mulheres e a negros o direito ao voto. Isso sem falar no protecionismo e no “*cut-throat capitalism*” do século XIX. Para uma versão da história dos EUA do ponto de vista de minorias desse país, vide ZINN, Howard. **A people's history of the United States**. New York: Harper Perennial, 2005.

<sup>51</sup> *Idem*, p. 6.

independentemente da forma como foi construída, foi e continua sendo eficaz. É isso o que se depreende do exemplo abaixo citado, extraído da obra “Mitos e paradoxos da história econômica”, do historiador econômico Paul Bairoch:

*“J’écoutais voici quelques années un programme de la ‘Voix de l’Amérique’ qui diffusait un débat entre un ‘libre-échangiste’ et un ‘protectionniste’ sur la nécessité de modifier la politique commerciale américaine en ce qui concernait les biens manufacturés. L’un des arguments les plus ‘embarrassants’ du ‘libre-échangiste’ fut de poser à son adversaire la question suivante (je cite de mémoire): ‘Que serait-il arrivé si le pays avait autrefois adopté une politique protectionniste; les États-Unis auraient-ils atteint un niveau d’industrialisation aussi élevé?’ Le plus étonnant est qu’apparemment le ‘protectionniste’ ignorait que les États-Unis avaient une très longue tradition protectionniste”<sup>52</sup>.*

Com base no exposto, apresenta-se aqui uma tese de história das relações internacionais que analisa, cronologicamente e em seu devido contexto, medidas efetivamente tomadas pelos Estados Unidos para controlar investimentos estrangeiros em seu território. O estudo cronológico e seqüencial desses fatos será útil justamente por auxiliar a explicar como esse país transformou-se em potência internacional no começo do século XX e como, a partir de então, pôde passar a defender internacionalmente regras sobre investimentos estrangeiros diferentes das que aplicou durante a fase inicial de seu desenvolvimento.

Para fundamentar a pesquisa do percurso histórico dessa regulação, buscar-se-á, no primeiro capítulo desta tese, demonstrar que Paul Bairoch, Ha-Joon Chang e outros estudiosos da área da economia não estão sozinhos nas suas observações sobre a existência da grande discrepância acima apontada entre a retórica atual e a prática passada norte-americana. De fato, mesmo sem realizar uma análise específica dos investimentos estrangeiros nos Estados Unidos, autores seminais de relações internacionais como E. H. Carr e Karl Polanyi ofereceram relevantes contribuições para a compreensão do nacionalismo econômico e da sucessão entre períodos de protecionismo e liberalismo econômicos; da mesma forma, autores mais modernos como Robert Gilpin também realizaram relevantes pesquisas sobre o tema deste trabalho. Além disso, como mencionado, buscar-se-á ressaltar aqui aspectos mais amplos da história dos EUA e de suas relações internacionais que podem auxiliar na compreensão do contexto em que ocorreu a regulação sobre o investimento estrangeiro nesse

---

<sup>52</sup> BAIROCH, 1999, p. 53.

país. É com tal objetivo que serão mencionados estudos recentes como os de Walter McDougall e Walter Russell Mead<sup>53</sup>, entre outros.

No primeiro capítulo também serão apresentados conceitos das áreas de relações internacionais<sup>54</sup> e de economia relevantes para a tese, bem como algumas opções metodológicas aqui utilizadas. Entre elas, cabe destacar desde já, está a menção que se fará aqui – como forma de auxiliar na descrição dos contexto de criação e implementação de normas sobre investimento estrangeiro – a leis sobre comércio exterior editadas pelo governo federal norte-americano. Essa opção decorre de duas razões: a primeira é a de que, como fica claro na discussão hoje existente sobre “preços de transferência”, é umbilical a relação entre investimentos estrangeiros e comércio internacional, uma vez que parcela substancial deste é justamente a realizada entre matrizes e filiais de empresas multinacionais; a segunda, que o investimento estrangeiro direto não ocorria, no século XIX, em níveis tão elevados quanto os de hoje, razão pela qual o nacionalismo econômico aplicado pelos Estados Unidos naquela fase de “*catch up*” econômico será mais bem demonstrado com a menção subsidiária de algumas normas sobre comércio exterior. Não se pretende, com isso, realizar um estudo aprofundado sobre o direito tributário norte-americano, mas indicar a tendência protecionista do período por meio da referência a essas normas.

Feitas essas observações teóricas e metodológicas, buscar-se-á, como mencionado, demonstrar que, na prática, a evolução da regulação dos investimentos nos Estados Unidos passou pelas três fases – de 1789 a 1913, de 1913 a 1945, e de 1945 até o presente – descritas nos capítulos 2, 3 e 4 desta tese, respectivamente. Isso será feito por meio tanto da análise de normas sobre investimento estrangeiro – e, subsidiariamente, de comércio exterior – criadas pelo governo federal (e, por vezes, pelos governos estaduais) dos EUA, quanto da menção a dados econômicos sobre o tema e do exame da conjuntura na qual aquelas normas foram criadas. Cada um desses três capítulos é dividido em subfases que têm marcos iniciais e finais que dizem respeito, em geral, a normas sobre as relações econômicas internacionais dos EUA ou a acontecimentos do mundo político que as influenciaram e que permitem explicar o contexto no qual se desenvolveram.

---

<sup>53</sup> Entre os trabalhos de Walter Russell Mead, destaca-se o livro **Special Providence: American Foreign Policy and How it Changed the World**. New York: Routledge, 2002

<sup>54</sup> No que tange a conceitos tais como diplomacia, política exterior e relações internacionais serão utilizadas as definições contidas em CERVO, Amado Luiz. **Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2008.

Para tal contextualização, recorrer-se-á também ao exame, entre outros documentos, de importantes declarações da política interna e externa norte-americana. Assim, quando trouxermos informações relevantes para esta tese, serão aqui mencionados tanto pronunciamentos periódicos (como os discursos das posses presidenciais), quanto algumas manifestações extraordinárias, como o “*Farewell Address*” de George Washington. Aliás, cabe salientar que serão igualmente transcritos, especialmente na subfase que vai de 1789 a 1816, trechos das mensagens anuais que os presidentes dos Estados Unidos enviaram ao Congresso daquele país. As várias menções a esse discurso anual – hoje conhecido como o “*State of the Union Address*” – servirão para demonstrar o nacionalismo que já existia na época dos “*founding fathers*” e que continuou a influenciar a regulação das relações econômicas internacionais dos EUA até 1913.

Considerando, porém, que se tentará construir nos capítulos 2, 3 e 4 desta tese uma história de longa duração sobre a regulação do investimento estrangeiro nos Estados Unidos – e também sobre a forma pela qual o país buscou disciplinar tais fluxos na seara internacional – o desafio aqui será escolher textos que sejam relevantes para o esclarecimento do tema, mas sem a pretensão de esgotar a vastíssima bibliografia sobre ele produzida em mais de dois séculos. Nesse sentido, a presente tese se beneficiará da impressionante obra de Mira Wilkins, professora de história econômica na Universidade da Flórida, que, nas quase duas mil páginas dos livros aqui utilizados<sup>55</sup>, mencionou várias normas sobre a matéria.

Iniciando-se, no segundo capítulo desta tese, a análise de cada uma das fases da evolução da regulação do investimento estrangeiro nos Estados Unidos, destacar-se-á que o período que vai de 1789 a 1913 foi profundamente marcado por Alexander Hamilton, o primeiro Secretário do Tesouro norte-americano. Propor-se-á que esse “*founding father*” lançou as bases de um sistema de economia política – mais tarde denominado, pelo senador Henry Clay, de o “Sistema Americano” – que privilegiou o desenvolvimento da indústria nacional por meio não somente de altos impostos de importação e de investimentos públicos, mas também de outras normas que buscaram manter o controle de atividades econômicas estratégicas em mãos norte-americanas. Após a adoção, nem sempre consensual ou tranqüila, dessas normas nos governos das primeiras décadas do século XIX, o nacionalismo econômico advogado por esse “Sistema” ganhou força com a vitória, na Guerra Civil, do Norte

---

<sup>55</sup> Vide, da autora, **The History of Foreign Investment in the United States to 1914**. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1989 e **The History of Foreign Investment in the United States, 1914-1945**. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2004.

industrializado contra o Sul agrário, fato que facilitou a criação de grandes grupos empresariais que passaram a dominar a economia dos EUA e a expandirem-se para outros países no início do século XX. Ressaltar-se-á que tais transformações nos EUA não poderiam deixar de influenciar sua política externa, que, no final do período de “*catch up*” analisado no segundo capítulo desta tese, passou a ser marcada não somente pelo nacionalismo econômico do início da experiência norte-americana, mas também por atuações mais decisivas para assegurar a mencionada expansão internacional do país e de suas empresas.

No capítulo seguinte, pretende-se demonstrar que, com a posse de Woodrow Wilson em 1913, houve o início de uma fase marcada não tanto pelo protecionismo econômico do período anterior, mas principalmente pela idéia de reciprocidade nas relações econômicas internacionais dos EUA. Durante esse período foi assinado, por exemplo, o famoso “*Reciprocal Trade Agreement Act*” (1934), e foram criadas leis pelas quais o governo federal norte-americano ofereceu tratamento favorável a investimentos estrangeiros nos EUA, desde que os países de origem desses fluxos garantissem benefícios similares a investidores estadunidenses. Sendo um período de transição até o inequívoco liberalismo econômico do pós-IIGM, essa fase foi caracterizada pela evolução nem sempre linear e sem conflitos – como demonstra, em 1930, a adoção da tarifa protecionista Smoot-Hawley – das regras sobre as relações econômicas internacionais dos EUA. Nesse sentido, salientar-se-á que não há como se desassociar a evolução de tais normas em direção ao liberalismo econômico do fato de que, ainda que continuasse a ser influenciado pelo receio de sua sociedade civil com relação a maiores envolvimento na política internacional, o país havia se tornado um credor externo no início daquele período e tomaria ainda várias medidas para favorecer o “*big business*” que já dominava a economia nacional. A publicação de “O Século Americano” por Henry Luce em 1941 também se insere nesse contexto.

A terceira e última fase aqui analisada inicia-se em 1945 e é caracterizada pela predominância de marcos regulatórios liberais nos Estados Unidos e no sistema internacional, crescentemente marcado pelo multilateralismo econômico por eles promovido<sup>56</sup>

---

<sup>56</sup> Como se verá no capítulo 4, além da retórica sobre a importância de combate ao comunismo, o desenvolvimento de um marco liberal para o comércio e para o investimento internacional era essencial para a manutenção do crescimento econômico norte-americano. Segundo José Flávio Sombra Saraiva, “Havia algo subjacente à efervescência política da Guerra Fria nos Estados Unidos nos últimos anos da década de 1940. O multilateralismo econômico, uma necessidade que se impunha aos norte-americanos diante da iminência de crise da produção industrial e da recessão que elevava a produção de desempregados de cerca de 2,5 milhões para 8 milhões desde o final de 1945, só seria possível com uma política de poder verdadeiramente mundial. O novo conceito de superpotência correspondia, assim, à conjugação da capacidade econômica de exercer forte

após terem alcançado a hegemonia econômica com a vitória na Segunda Guerra Mundial. Foi também nessa fase, analisada no quarto capítulo desta tese, que os EUA se dedicaram à assinatura de inúmeros acordos bilaterais de investimento (BITs, na sigla em inglês; ou Acordos de Promoção e Proteção de Investimentos - APPIs) e de acordos de livre comércio com cláusulas e capítulos sobre investimento que facilitaram a atuação de empresas multinacionais. Destaque será dado à tentativa (frustrada) de extensão das normas sobre investimento do NAFTA e do Tratado de Livre Comércio com o Chile por meio da criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Também será ressaltado o papel dos EUA na criação de tais normas na OMC e na tentativa (também malograda) de aumentar as atividades reguladas por tais regras, por meio do “*Multilateral Agreement on Investment*”, negociado na Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Termina-se o quarto capítulo e o estudo da evolução da regulação do investimento estrangeiro pelos Estados Unidos com um exame de diretrizes atuais sobre o tema. Entre essas, estão o “*Exon-Florio Amendment*” de 1988, e a norma que, em outubro de 2007, fortaleceu o *Committee on Foreign Investment in the United States (CFIUS)* – o órgão por meio do qual o Presidente dos Estados Unidos, em reuniões não abertas ao público, pode bloquear a consumação de operações consideradas contrárias à “segurança nacional” (um termo não definido pela lei) em que grupos estrangeiros tomem o controle de empresas nacionais. Nesse capítulo também serão analisados alguns recentes desenvolvimentos da globalização econômica, como o aprofundamento da posição dos EUA como importador líquido de capitais e o fato de que, agora, multinacionais de países em desenvolvimento também passaram a investir mundo afora, situação que, por vezes, têm levado o governo federal norte-americano a adotar um tratamento menos liberal no que tange à recepção de investimento estrangeiro.

Ao final da tese, após o resumo dos principais pontos do marco teórico e das três fases aqui mencionadas da evolução da regulação do investimento estrangeiro pelos EUA, espera-se ter demonstrado a existência de relação entre a posição desse país na

---

multilateralismo econômico com a vontade de construção de uma grande área sob a influência dos valores do capitalismo. Para os Estados Unidos, a política de poder mundial era um corolário dos dois elementos anteriores. (...) As forças mais profundas que alimentaram a Guerra Fria, do lado dos Estados Unidos, foram constituídas no ambiente econômico. A política industrial e financeira do gigante associava-se à luta do anticomunismo, ingrediente fundamental da preleção doméstica da Guerra Fria nos Estados Unidos”. Vide SOMBRA SARAIVA, José Flávio. Dois gigantes e um condomínio: da Guerra Fria à coexistência pacífica (1947-1968). In: *In: SOMBRA SARAIVA, José Flávio (org.). Relações internacionais - dois séculos de história: entre a ordem bipolar e o policentrismo (de 1947 a nossos dias)*. Brasília: IBRI, 2001, p. 19-61. Doravante SOMBRA SARAIVA, 2001b, pp. 19-61. A citação acima está contida nas páginas 21 e 22.

economia internacional e a orientação geral daquela regulação. Nesse sentido, a comprovação de que a presente fase liberal dessa regulação foi precedida tanto por um período de transição, quanto por outra fase mais longa e nacionalista que a do “Século Americano” poderá ser útil não somente para colocar em perspectiva normas atualmente em vigor criadas após a Segunda Guerra Mundial, mas também para auxiliar na explicação de mudanças recentes que têm ocorrido na legislação norte-americana sobre investimentos estrangeiros.

# 1. APROXIMAÇÕES CONCEITUAIS E ASPECTOS METODOLÓGICOS

Neste capítulo, buscar-se-á apresentar de maneira mais aprofundada as aproximações conceituais que fundamentam as tentativas de se explicar a evolução da regulação, pelos Estados Unidos, de investimentos estrangeiros de 1789 a 2011 e de se provar, em especial, que a matéria não foi marcada somente pelo liberalismo econômico, tal como sugerido pela idéia de um “Século Americano”. Serão aqui indicadas também as escolhas metodológicas feitas com este objetivo. Para tanto, o capítulo será dividido em três partes.

Na primeira, discorrer-se-á sobre a já mencionada releitura que Ha-Joon Chang fez da principal obra de Friedrich List, ressaltando-se que importantes autores de relações internacionais subscreveram idéias semelhantes às contidas nessa obra. Na segunda, analisar-se-á a construção do conceito do “Século Americano”, que, apesar de edulcorada, continua a gerar efeitos até hoje; recorrer-se-á aí a análises feitas por, entre outros, Walter McDougall e Walter Russel Mead sobre a evolução da política externa norte-americana, tanto para se tentar compreender como foi possível, a partir dos anos 1940, a desconsideração de importantes acontecimentos sobre nacionalismo econômico nos EUA, quanto para se destacar a conveniência de se reavaliar, sob a ótica das relações internacionais, a história desse país sobre o tema. Por fim, na terceira parte ocorrerá não somente a discussão de alguns aspectos metodológicos, mas também a indicação de elementos de teorias acima mencionadas que não serão aqui esposados, bem como de outras proposições que não se pretende provar nesta tese.

## 1.1. “*Kicking Away the Ladder*” e as relações econômicas internacionais

Como salientado na introdução desta tese, em “*Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*”, Chang demonstrou que vários países hoje ricos, especialmente a Inglaterra e os EUA, implementaram, na prática, uma estratégia de desenvolvimento com “dois tempos” bem distintos. Aplicaram, até se tornarem potências econômicas, “*catch-up strategies*” marcadas pelo nacionalismo econômico e pelo uso de vasto arsenal de medidas protecionistas, entre as quais estavam barreiras alfandegárias, subsídios à exportação e controle sobre a atuação de investidores estrangeiros em seu

território. Após alcançarem elevado nível de desenvolvimento, passaram, posteriormente, a praticar “*pulling-ahead strategies*”<sup>57</sup> no sentido oposto, defendendo, com base no liberalismo econômico, que países pobres perseguissem o livre comércio e relaxassem, entre outros, controles nacionais sobre investimentos estrangeiros<sup>58</sup>. Com isso, implementaram, na prática, a estratégia do “chute da escada”, aplicada anteriormente pela Inglaterra e descrita por Friedrich List, em 1841, no já citado “Sistema Nacional de Economia Política”:

*“It is a very common clever device that when anyone has attained the summit of greatness, he kicks away the ladder by which he has climbed up, in order to deprive others of the means of climbing up after him. In this lies the secret of the cosmopolitical doctrine of Adam Smith, and of the cosmological tendencies of his great contemporary William Pitt, and of all his successors in the British Government administrations.*

*Any nation which by means of protective duties and restrictions on navigation has raised her manufacturing power and her navigation to such a degree of development that no other nation can sustain free competition with her, can do nothing wiser than to throw away the ladders of her greatness, to preach to other nations the benefits of free trade, and to declare in penitent tones that she has hitherto wandered in the paths of error, and has now for the first time succeeded in discovering the truth”*<sup>59</sup>.

Para List, os Estados Unidos prosperaram justamente por terem escolhido corretamente quais lições de Adam Smith deveriam seguir<sup>60</sup>. Na visão de List, os primeiros governos republicanos – influenciados fortemente, como se destacará no próximo capítulo,

---

<sup>57</sup> A primeira expressão poderia ser traduzida como “estratégias de recuperação”; já a segunda, como “estratégias de fortalecimento”.

<sup>58</sup> Nacionalismo econômico, para os fins desta tese, é definido como o princípio segundo o qual agentes econômicos nacionais devem, em geral, receber tratamento tarifário ou regulatório mais favorável que o existente para agentes econômicos estrangeiros. Liberalismo econômico, nesta tese, é compreendido como o princípio com base no qual agentes econômicos estrangeiros não devem, em geral, receber tratamento tarifário ou regulatório menos favorável que o aplicado a agentes econômicos dos Estados onde atuam.

<sup>59</sup> *Apud* CHANG, 2002, p. 4-5. À época em que List escreveu essa obra, seu principal objetivo era garantir o desenvolvimento econômico da Prússia, o que, segundo ele, não seria possível por meio da livre competição com os manufaturados ingleses. Ele buscou, então, contestar o discurso em prol do livre comércio com a análise de como os países então ricos, especialmente a Inglaterra, haviam se desenvolvido. Para tanto, dividiu sua obra – que, se escrita hoje, talvez pertencesse à área de relações internacionais e não à de economia – em quatro partes: a História, a Teoria, os Sistemas, a Política. Para uma visão global de Sistema Nacional de Economia Política, vide o prefácio de J. Shield Nicholson à LIST, Friedrich. **National System of Political Economy**. 1841. Disponível em <http://www.econlib.org/library/YPDBooks/List/lstNPE1.html>. Acesso em 05 jun. 2004. A edição aqui utilizada foi traduzida para o inglês em 1885 e publicada, em Londres, por Longmans, Green and Co., em 1909.

<sup>60</sup> As opiniões de List sobre esse país não decorreram somente de conhecimento teórico. Após ter sido preso na Prússia por manifestar posições “liberais”, List exilou-se nos Estados Unidos, cujo sistema econômico e político estudou em profundidade durante os seis anos (1825-1831) em que lá viveu. À época, como se verá no capítulo 2 desta tese, vigorava o “Sistema Americano” – baseado no nacionalismo econômico, na existência de um banco estatal nacional com funções públicas e privadas, e em “melhorias internas” com forte apoio governamental, como no setor de transporte. Antes de escrever, em 1841, sua principal obra, List já havia descrito tal sistema, em 1828, em “*Outlines of a New System of Political Economy*”. *Idem, ibidem*.

pela obra de Alexander Hamilton, o primeiro Secretário do Tesouro norte-americano e formulador do “argumento da indústria nascente” – teriam encarado com muita cautela a recomendação feita aos EUA em “A Riqueza das Nações” (1776) no sentido de que investissem somente na sua “vocação agrícola”<sup>61</sup>. É isso o que se depreende da seguinte passagem de Sistema Nacional de Economia Política:

*“No nation has been so misconstrued and so misjudged as respects its future destiny and its national economy as the United States of North America, by theorists as well as by practical men. Adam Smith and J. B. Say had laid it down that the United States were, 'like Poland,' destined for agriculture. This comparison was not very flattering for the union of some dozen of new, aspiring, youthful republics, and the prospect thus held out to them for the future not very encouraging. The above-mentioned theorists had demonstrated that Nature herself had singled out the people of the United States exclusively for agriculture, so long as the richest arable land was to be had in their country for a mere trifle. Great was the commendation which had been bestowed upon them for so willingly acquiescing in Nature's ordinances, and thus supplying theorists with a beautiful example of the splendid working of the principle of free trade. The school [de Adam Smith e J. B. Say], however, soon had to experience the mortification of losing this cogent proof of the correctness and applicability of their theories in practice, and **had to endure the spectacle of the United States seeking their nation's welfare in a direction exactly opposed to that of absolute freedom of trade**” (grifou-se)<sup>62</sup>.*

Graças a isso, segundo List, os jovens Estados Unidos estavam se transformando numa “*united, well-organised, free, powerful, industrious, rich, and independent nation, which will perhaps in the time of our grandchildren exalt itself to the rank of the first naval and commercial power in the world*”<sup>63</sup>. Foi, como se sabe, exatamente o que ocorreu: após décadas de utiliza o de medidas protecionistas, os EUA, na virada do século XIX para o XX, haviam se tornado a maior potência industrial do mundo e passavam, gradualmente, a apoiar políticas de livre mercado e de livre investimento.

---

<sup>61</sup> A seguinte passagem da principal obra de Adam Smith, sobre os males que adviriam aos Estados Unidos se este país parasse de comprar os bens manufaturados da Inglaterra, é, segundo List, uma clara demonstra o da parte do pensamento do economista escocês que, para o bem dos norte-americanos, não foi integralmente adotada por seus primeiros governantes: “*Were the Americans, either by combination or by any other sort of violence, to stop the importation of European manufactures, and, by thus giving a monopoly to such of their own countrymen as could manufacture like goods, divert any considerable part of their capital into this employment, they would retard instead of accelerating the further increase in the value of their annual produce, and would obstruct instead of promoting the progress of their country towards real wealth and greatness*”. Vide SMITH, Adam. **An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations**. New York: Random House, 1937 (1776). *Apud* CHANG, 2002, p. 5.

<sup>62</sup> LIST, 1841, p. 56.

<sup>63</sup> *Idem*, p. 53.

As evidências históricas dessa evolução, principalmente no que tange ao investimento estrangeiro, fazem parte do próprio objeto desta tese e serão apresentadas a partir do próximo capítulo. Por ora, o importante é ressaltar que a existência da estratégia do “recolhimento da escada” – embora sob outras denominações - também é verificada por consagrados autores da história e da teoria das relações internacionais como Edward Hallet Carr, Karl Polanyi e Robert Gilpin<sup>64</sup>.

De fato, em “Vinte Anos de Crise: 1919-1939. Uma introdução ao estudo das relações internacionais”, E. H. Carr aponta claramente em inúmeras passagens que, após mudanças em suas estruturas econômicas, tanto o *hegemon* do século XIX, quanto o do século XX alteraram seus objetivos de política externa. No seguinte trecho dessa obra fica claro como a Inglaterra, enfraquecida após a Primeira Guerra Mundial, deu passos em direção ao protecionismo, e como os EUA, fortalecidos com o mesmo conflito, passaram a favorecer o *laissez-faire* nas suas relações econômicas internacionais:

“Na última parte do século dezenove (e, em menor escala, até 1931) as tarifas protecionistas eram vistas na Grã-Bretanha como imorais. Após 1931, as tarifas diretas recuperaram sua inocência, mas acordos de trocas, quotas industriais (mas não agrícolas), controles de câmbio e outras armas empregadas pelos Estados continentais continuaram eviadas de imoralidade. **Até 1930, as sucessivas revisões de tarifas dos Estados Unidos foram quase invariavelmente no sentido de majorações**, e os economistas americanos, fiéis adeptos do *laissez-faire* em outros assuntos, quase sempre trataram as tarifas como legítimas e elogiáveis. Entretanto, **a mudança de posição dos Estados Unidos, de potência devedora a credora**, combinada

---

<sup>64</sup> São inúmeros os autores que, direta ou indiretamente, escreveram sobre o favorecimento dos governos inglês e norte-americano à atuação internacional de seus bancos e empresas nacionais. É o que ocorre em grande parte da imensa bibliografia que busca caracterizar os EUA como um império, entre as quais se destaca, no Brasil, a obra “**Formação do Império Americano: da guerra contra a Espanha à guerra no Iraque**”, de Luiz Alberto Moniz Bandeira (2. ed. São Paulo: Civilização Brasileira, 2006). No entanto, tais obras, em geral, não versam nem sobre os investimentos estrangeiros recebidos pelos EUA, nem sobre os diferentes tratamentos que o país concedeu a tais investimentos durante distintas fases do desenvolvimento norte-americano. Entende-se que, para demonstrar que a teoria do “chute da escada” encontra apoio em obras de relações internacionais, basta a menção de autores do “*mainstream*” acadêmico dessa área, defensores, em geral, da internacionalização da economia. As mesmas conclusões poderiam ser igualmente fundamentadas caso fossem citadas obras de autores que se baseiam nas obras de Marx. De fato, como ressaltava Marcus Faro de Castro, “Tendo como antecedentes as concepções de Marx sobre a luta de classes, a expansão do capitalismo e a exploração como apropriação do excedente, bem como as idéias de Lênin articuladas em *Imperialismo, fase superior do Capitalismo* (1917), uma das características centrais das formulações marxistas da TRI é a afirmação da existência de uma nefasta hierarquia entre países e entre classes sociais estabelecida pela dominação e pela exploração exercida por grupos econômicos poderosos – que se instrumentalizam por empresas multinacionais e usam o aparelho político dos Estados – sobre grupos mais fracos e dominados. A referência a uma estrutura da economia internacional que reflete esta realidade é, portanto, parte essencial da visão marxista das relações internacionais”. Vide CASTRO, Marcus Faro de. **Política e Relações Internacionais: fundamentos clássicos**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2005, p. 139. Entre esses autores estão o da “*Radical/Critical Theory*” (André Gunder Frank, Robert Cox e alguns acadêmicos de países em desenvolvimento) e os de “*Historical Sociology/Theories of the State*”, como o já mencionado Immanuel Wallerstein. Vide GRIFFITHS, Martin. **Fifty Key Thinkers in International Relations**. London: Routledge, 1999.

com a inversão da política econômica britânica, alterou esse quadro e a **redução das barreiras tarifárias passou a ser normalmente identificada, pelos porta-vozes americanos, com a causa da moralidade internacional**<sup>65</sup> (grifou-se; itálicos no original).

Carr oferece, portanto, mais uma análise que corrobora o argumento – em grande parte, intuitivo – de que a adoção do *laissez-faire* como estratégia para o desenvolvimento não é algo que independe da existência de uma favorável situação econômica nacional. Nesse sentido, ele observa, no primeiro trecho abaixo citado de “Vinte Anos de Crise”, que a aplicação do liberalismo econômico no século XIX foi possível somente para alguns países mais avançados da Europa Ocidental; no segundo trecho, destaca que os países inicialmente sem tais condições – como foi o caso da Prússia e dos Estados Unidos – não tinham alternativa a não ser protegerem-se economicamente:

“Num limitado número de países, a democracia liberal do século dezenove teve um brilhante sucesso. Foi um sucesso porque seus pressupostos coincidiram com o **estágio de desenvolvimento** alcançado por esses países. Fora da massa de especulações da época, os principais espíritos de então absorveram precisamente a parte da teoria que correspondia a suas necessidades, **consciente ou inconscientemente** adaptando a prática à teoria, e a teoria à prática. **Utilitarismo e *laissez-faire* serviram e, a sua vez, dirigiram o curso da expansão industrial e comercial**”<sup>66</sup>.

“O *laissez-faire*, tanto nas relações comerciais internacionais, quanto nas entre capital e trabalho, é o paraíso do economicamente forte. O controle estatal, seja sob a forma de legislação protetora ou de tarifas protecionistas, é a arma de legítima defesa invocada pelo economicamente fraco. O choque de interesses é real e inevitável, e a natureza do problema é totalmente distorcida por uma tentativa de esconder isso”<sup>67</sup>.

Também interessantes nesse sentido são alguns trechos da magistral obra de Karl Polanyi “*The Great Transformation: the political and economic origins of our time*”<sup>68</sup>. Não cabe aqui discorrer longamente sobre essa obra, uma vez que o objetivo do autor não era especificamente o de salientar eventuais incongruências entre o discurso presente e a prática passada de potências econômicas, mas o de explicar o colapso da civilização do século XIX, que, para ele, havia sido baseada em quatro instituições fundamentais defendidas pela

---

<sup>65</sup> CARR, Edward Hallet, **Vinte Anos de crise: 1919 - 1939**. 2. ed. Brasília: Universidade de Brasília e Instituto de Pesquisa em Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 1939/2001, p. 99.

<sup>66</sup> *Idem*, p. 39.

<sup>67</sup> CARR, 1939/2001, p. 80.

<sup>68</sup> POLANYI, Karl. **The Great Transformation: the political and economic origins of our time**. Boston: Beacon Press, 1944/1957.

hegemonia inglesa: a balança de poder, o padrão-ouro internacional, o Estado liberal e, a mais importante, o mercado auto-regulável. O que importa salientar aqui é o fato de que, para Polanyi, esta última instituição, além de utópica<sup>69</sup>, carecia de base histórica, uma vez que a industrialização na Inglaterra não havia ocorrido sem a forte intervenção governamental e sem o recurso a políticas protecionistas:

*“There was nothing natural about laissez-faire; free markets could never have come into being merely by allowing things to take their course. Just as cotton manufactures - the leading free trade industry - was created by the help of protective tariffs, export bounties, and indirect wage subsidies, laissez-faire itself was enforced by the state”* (grifou-se)<sup>70</sup>.

Além de terem se fortalecido com base em políticas diferentes nos séculos anteriores, poderosos interesses industriais ingleses haviam passado, na primeira metade do século XIX, a defender o livre comércio e o mercado auto-regulável. Em razão, porém, dos prejuízos à sociedade que decorriam da aplicação utópica dessas idéias, setores nacionais e estrangeiros prejudicados reagiam solicitando a criação de legislação protetora. O que Polanyi fez em sua obra foi justamente demonstrar como aspectos da “Grande Transformação” pela qual o mundo passava poderiam ser explicados com base nesse “duplo movimento” presente no funcionamento das economias capitalistas ocidentais e assim descrito pelo autor:

*“It can be personified as the action of two organizing principles in society, each of them setting itself specific institutional aims, having the support of definite social forces and using its own distinctive methods. The one was the principle of economic liberalism, aiming at the establishment of a self-regulating market, relying on the support of the trading classes, and using largely laissez-faire and free trade as its methods; the other was the principle of social protection aiming at the conservation of man and nature as well as productive organization, relying on the varying support of those most immediately affected by the deleterious action of the market - primarily, but not exclusively, the working and the landed classes - and*

---

<sup>69</sup> Com efeito, Polanyi ressalta que “Our thesis is that the idea of a self-adjusting market implied a stark utopia. Such an institution could not exist for any length of time without annihilating the human and natural substance of society; it would have physically destroyed man and transformed his surroundings into a wilderness. Inevitably, society took measures to protect itself, but whatever measures it took impaired the self-regulating of the market, disorganized industrial life, and thus endangered society in yet another way. It was this dilemma which forced the development of the market system into a definite groove and finally disrupted the social organization based upon it”. *Idem*, p. 3-4.

<sup>70</sup> *Idem*, p. 139. Exemplificando com ações concretas tal protecionismo inicial da Inglaterra na área têxtil, Polanyi salienta que “Protectionism was so ingrained that Manchester cotton manufacturers demanded, in 1800, the prohibition of the export of yarn [fios], though they were conscious of the fact that this meant loss of business to them. An Act passed in 1791 extended the penalties for the export of tools used in manufacturing cotton goods to the export of models or specifications. The free trade origins of the cotton industry are a myth. Freedom from regulation in the sphere of production was all the industry wanted; freedom in the sphere of exchange was still deemed a danger”. *Idem*, p. 136.

*using protective legislation, restrictive associations, and other instruments of intervention as its methods*”<sup>71</sup>.

Como ressalta Polanyi, esses princípios também se manifestaram nos EUA ao longo do século XIX e podem ajudar a explicar inúmeros eventos da história desse país. Para fins desta tese, o relevante é que ajudam a explicar o protecionismo – para usar uma expressão não utilizada àquela época – que lá se instalou desde o começo da experiência nacional. O próprio Polanyi mencionou tal protecionismo e o comparou ao existente na Alemanha: “*The United States had even higher tariffs than the Reich and was just as ‘collectivistic’ in its own way [na regulação da economia]; it subsidized long-range railway building heavily and developed the elephantine formation of the trusts*”<sup>72</sup>.

As obras de Carr e de Polanyi, seminais para a disciplina de relações internacionais, conferem, pois, apoio à releitura que Chang fez da tese de List. Ambos aqueles autores indicam a direção seguida pela diplomacia da Inglaterra e dos Estados Unidos antes e depois de esses países obterem a liderança econômica mundial. Carr e Polanyi mencionam, principalmente, questões relativas ao comércio exterior, isto é, a tarifas. O aspecto inovador da obra de Chang é buscar aplicar o mesmo raciocínio a outros temas da agenda econômica internacional, como investimentos, propriedade intelectual e compras governamentais<sup>73</sup>.

Nesse sentido, as observações do professor norte-americano Robert Gilpin são as que mais ajudam a explicar as políticas sobre investimentos estrangeiros das potências hegemônicas. Com efeito, no já clássico “*The Political Economy of International Relations*”<sup>74</sup>

---

<sup>71</sup> *Idem*, p. 132.

<sup>72</sup> *Idem*, p. 217.

<sup>73</sup> Referindo-se no parágrafo a seguir aos “*Now Developed Countries*” em geral, e não somente aos Estados Unidos, Chang ressalta que foram várias as medidas que aqueles países adotaram para favorecer seus agentes econômicos nacionais: “*On the trade front, subsidies and duty drawbacks on inputs for exported goods were frequently used to promote exports. Governments both provided industrial subsidies and used various public investment programmes, especially in infrastructure but also in manufacturing. They supported foreign technology acquisition, sometimes by legal means such as financing study tours and apprenticeships, and sometimes through illegal measures, which included support for industrial espionage, smuggling of contraband machinery and refusal to acknowledge foreign patents. Development of domestic technological capabilities was encouraged through financial support for research and development, education and training. Measures were also taken to raise awareness of advanced technologies (for example, the establishment of model factories, organisation of exhibitions, granting of free imported machinery to private sector firms). In addition, some governments created institutional mechanisms that facilitated public-private cooperation (for example, public-private joint ventures and industry associations with close links with the government). It is important to note that many of these policies are greatly frowned upon these days, even when they have not been made illegal through bilateral and multilateral agreements*”. Vide CHANG, 2002, p. 18.

<sup>74</sup> GILPIN, Robert. **The Political Economy of International Relations**. Princeton: Princeton University Press, 1987.

e, especialmente, no anterior “*U.S. Power and Multinational Enterprises: The Political Economy of Foreign Direct Investment*”<sup>75</sup>, esse autor chama atenção para a comunidade de interesses entre a Inglaterra e banqueiros internacionais, e entre os Estados Unidos e empresas multinacionais, respectivamente:

*“[T]he functioning and success of the multinational corporation and other so-called transnational actors are dependent upon particular patterns of political relations. Whether one is talking about seventeenth-century merchant adventurers, nineteenth-century finance capitalists, or twentieth-century multinational corporations, transnational actors have been able to play an important role in international affairs because it has been in the interest of the predominant or hegemonic powers for them to do so. As political circumstances have changed owing to the rise and decline of hegemonies or to political realignments in the hegemonic power itself, transnational processes have also been altered or have ceased altogether”*<sup>76</sup>.

Nos dois trechos a seguir, Gilpin é ainda mais específico sobre o apoio do governo norte-americano aos interesses das empresas multinacionais lá sediadas e aos regimes de livre investimento:

*“The necessary condition for the rapid growth of multinational corporations over the past several decades has been **the steady emergence of the United States as the world’s dominant power**. This process began in the **latter part of the nineteenth century, when American industry began to supercede its European rivals**. As American power grew, the United States created an increasingly large sphere of influence. This expansionism reached its zenith in the decades after World War II. Following its victory in the war and in response to the Soviet challenge, **the United States created in its own security interests the pattern of relations among the non-Communist countries within which American multinational corporations have flourished**”*<sup>77</sup>.

*“Accordingly, **the regime of free investment and the preeminence of the multinational corporation in the contemporary world have reflected the economic and political interests of the United States**. The multinational corporation has prospered because it has been dependent on the power of, and consistent with the political interests of, the United States”*<sup>78</sup>.

---

<sup>75</sup> GILPIN, 1975.

<sup>76</sup> *Idem*, p. 4.

<sup>77</sup> *Idem*, p. 5-6.

<sup>78</sup> A continuação dessa lição de Robert Gilpin, escrita ainda em 1975, é importante e merece ser citada integralmente: “*This is not to deny the analyses of economists who argue that the multinational corporation is a response to contemporary technological and economic developments. The argument is rather that these economic and technological factors have been able to exercise their profound effects because the United States – sometimes with the cooperation of other states and sometimes over their opposition – **has created the necessary political framework**. As former Secretary of the Treasury Henry Fowler [no cargo entre 1965 e 1968] stated several years ago, ‘it is ... impossible to overestimate the extent to which the efforts and opportunities for*

São duas as maneiras pelas quais essas lições desses autores clássicos da área de relações internacionais corroboram tanto algumas idéias de Chang, quanto os esforços aqui feitos de aplicá-las à regulação de investimentos estrangeiros. De um lado, ajudam a identificar a existência de uma “*pulling ahead strategy*” nas várias tentativas – realizadas por países desenvolvidos na OMC, na OCDE e em acordos bilaterais – de estender o “tratamento nacional” a investimentos estrangeiros, o que impediria a diferenciação, por Estados receptores de IDE, entre capital nacional e estrangeiro, além de dificultar, por exemplo, a aplicação de medidas utilizadas pelos EUA no passado para fortalecer sua economia. De outro, aquelas lições auxiliam a explicar a “*catch-up strategy*” defendida por inúmeros países em desenvolvimento naquelas negociações, onde buscaram manter o direito de aplicarem, na expressão de Carr, “legislação protetora” sobre esse tema nos seus territórios.

## 1.2. “O Século Americano” e as relações econômicas internacionais

Além de conferirem apoio à citada releitura da obra de List por Ha-Joon Chang, as lições acima mencionadas são igualmente relevantes para os fins desta tese por auxiliarem a contextualizar a publicação do famoso ensaio de Henry Luce numa época de importantes mudanças não só da política externa norte-americana, mas também do próprio funcionamento do sistema internacional. Por sua vez, a análise das poderosas forças profundas que atuavam naquele momento oferece subsídios importantes tanto para explicar como foi construído o conceito do Século Americano, quanto para auxiliar a justificar uma revisão da versão idealizada da história do desenvolvimento econômico dos Estados Unidos que tal discurso transmitiu ao mundo.

De fato, mais do que uma época de mudanças, o entre-guerras constituiu uma mudança de épocas. Trata-se do período, na expressão de Immanuel Wallerstein, do inequívoco fim do “ciclo hegemônico”<sup>79</sup> britânico e da gradual assunção pelos Estados

---

*American firms abroad depend upon the vast presence and influence and prestige that America holds in the world*. *Idem*, p. 41-42.

<sup>79</sup> Para Wallerstein (*The Modern World System*, 1984), “*A hegemonic cycle defines the rise, achievement, and demise of world hegemony by a specific state and its associated society*”. Apud SLATER, David e TAYLOR, Peter J. (eds.) **The American Century: consensus and coercion in the projection of American power**. Oxford: Blackwell, 1999, p. 4. Tais autores recordam, então, que, segundo Wallerstein, houve três ciclos hegemônicos do sistema-mundo moderno: o holandês, do final do século XVI ao século XVIII; o inglês, do século XVIII até as décadas em torno de 1900; e o americano, iniciado ao redor de 1900 e, segundo eles, com sua decadência iniciada nos últimos anos do século XX. *Idem, ibidem*.

Unidos de um papel central no sistema-mundo, que seria, finalmente, moldado com base em seus interesses<sup>80</sup>. Nesse contexto, segundo David Slater e Peter Taylor, a publicação de “O Século Americano” teve grande importância no processo de abandono do isolacionismo político que havia se instaurado no país após a Primeira Guerra Mundial:

*“It was in 1941 that Henry Luce, a prominent Republican, proclaimed 'the American Century'. This has been interpreted, quite properly, as a key step in U.S. abandonment of political isolationism. Indeed Luce called for a 'truly American internationalism' in order to influence the 'world environment... for the growth of American life'”.*<sup>81</sup>

Tal ensaio é lembrado até hoje não só pela sua importância para a entrada dos Estados Unidos na Segunda Guerra Mundial, mas também por ter prenunciado como seria a “*high hegemony*” norte-americana, época durante a qual a influência do país – aumentada por sua vitória naquele conflito – atingiu o seu auge no sistema-mundo<sup>82</sup>. Apoiados, então, em seus até hoje inigualáveis poder político e pujança econômica, os EUA assumiram aquele papel hegemônico, indicando o modelo de país que deveria ser seguido mundo afora:

*“As the arsenal and financier of war victory, America was now in a special position to project itself across the spectrum of social relations - political, cultural and economic. This is high hegemony, the period when the rest of the world is offered a **comprehensive societal package**”* (grifou-se)<sup>83</sup>.

---

<sup>80</sup> Numa periodização algo diferente da aqui utilizada, mas que aponta na mesma direção e que serve para justificar a menção ao período de transição analisado no capítulo 3 desta tese, Slater e Taylor definem da seguinte forma as fases do período ascendente da hegemonia norte-americana: “*The American hegemonic cycle can be sketched very briefly as follows. There were three steps in the rise phase. First, the U.S. overtook the U.K. as the leading industrial producer in the world-economy in the last quarter of the nineteenth century. Second, in World War I, New York replaced London as the leading world financial centre and subsequent American entry into the war was vital to the victory. However, the resulting potential for world political leadership was not taken up, as isolationism triumphed in domestic politics. Third, World War II destroyed isolationism and the U.S. led another allied victory, but this time they were determined to reap the full benefits of their position*”. *Idem*, p. 6.

<sup>81</sup> *Idem*, p. 8-9.

<sup>82</sup> Segundo Slater e Taylor, “*These are periods when the economic prowess of the hegemon is at its maximum: hegemons are the most efficient in agro-industrial production, hence they have the advantage as traders in the world market, which in turn enables their major city to establish themselves as the financial centre of the system*”. *Idem*, p. 4-5.

<sup>83</sup> *Idem*, p. 9. Naquela época, é bom que se recorde, os Estados Unidos foram efetivamente fundamentais para a vitória aliada sobre os países fascistas. Nesse sentido, grande parcela do mundo ocidental acolheu a nova hegemonia como um elemento positivo no novo sistema internacional. Como ressaltam Slater e Taylor, a hegemonia pressupõe tanto coerção, quanto consenso: “*The notion of hegemony suggests more than dominance in the strictly political military or even political economic senses. There is a sense of leadership. This implies there will be much consensus mixed in with the usual coercion. As well as being feared for its power, the hegemon is also greatly admired for its achievements. So much so that others come to emulate the hegemon. In this way the hegemon comes to be widely regarded as the model for the future*”. *Idem*, p. 5.

É nesse contexto que o conceito do Século Americano possui uma importância fundamental<sup>84</sup>, pois também compôs o “*comprehensive societal package*” que, divulgado nos Estados Unidos e no exterior, não só estimulou a entrada do país na guerra que os levaria à alta hegemonia, mas também serviu como inspiração para a visão de mundo que construiriam após a vitória – “*the vision which will guide us to the authentic creation of the 20<sup>th</sup> Century – our Century*”, nas palavras de Luce<sup>85</sup>. O que se deve assinalar, para os fins desta tese, é o fato de que, segundo Alan Brinkley, tal esforço de convencimento não foi necessariamente realizado de forma neutra e imparcial:

*For in embracing the idea of an American Century in the 1940s, a generation of internationalists -- determined to overcome the nation's long tradition of isolation and autonomy in the world -- were in fact **inventing a national image that they believed would be helpful to that goal, sometimes wittingly, sometimes not***. (grifou-se)<sup>86</sup>

Não cabe aqui repetir trechos do ensaio de Henry Luce transcritos na introdução a esta tese e que caracterizam os Estados Unidos como o “Bom Samaritano” do “novo internacionalismo” ou o bastião da justiça e da liberdade política e econômica (inclusive internacional) ao longo da história norte-americana. Também não é necessário detalhar como, segundo Brinkley, o conceito de “O Século Americano” só pôde ser construído “*by ignoring, suppressing, or marginalizing the considerable conflict and diversity and injustice that lay beneath the bright, shining surface of American life; by flattening out their vision of America and the world and creating a Manichean image of the globe*”<sup>87</sup>.

---

<sup>84</sup> Cabe ressaltar que tanto o conteúdo quanto a forma da mensagem de Luce não eram exatamente originais. De acordo com Brinkley, os EUA foram criados sob a idéia de que, com o tempo, sobrepujariam a Europa: “*Ever since the first Europeans set their eyes on the American continents, the idea that the New World would somehow transcend and redeem the Old became an article of faith among many people on both sides of the Atlantic. The European settlements in America were destined to be a ‘city on a hill’, ‘the last best hope of man on earth’, or - as Herman Melville wrote in the mid-nineteenth century - the ‘political messiah’, who has come, he said, ‘in us ... the pioneers of the world’*”. A diferença e a relevância da mensagem de Luce devem-se ao fato de que ela foi difundida no momento em que, pela primeira vez na história, os Estados Unidos tinham os meios e a oportunidade para impor sua visão de mundo a vários países. Vide BRINKLEY, 2006, p. 1-2.

<sup>85</sup> O parágrafo inteiro dessa citação de “O Século Americano” é o seguinte: “*As America enters dynamically upon the world scene, we need most of all to seek and to bring forth a vision of America as a world Power which is authentically American and which can inspire us to live and work and fight with vigor and enthusiasm. And as we come now to the great test, it may yet turn out that in all our trials and tribulations of spirit during the first part of this century we as a people have been painfully apprehending the meaning of our time and now in this moment of testing there may come clear at last the vision which will guide us to the authentic creation of the 20<sup>th</sup> Century – our Century*”. Vide LUCE, 1941/1999, p. 171.

<sup>86</sup> BRINKLEY, 2006, p. 17.

<sup>87</sup> *Idem*, p. 16-17.

O que se deve novamente enfatizar é que, àquela época, influentes forças profundas, no sentido empregado por Renouvin e Duroselle, impulsionavam a internacionalização econômica norte-americana e demandavam discursos que apoiassem esse processo. De fato, como se verá no capítulo 2 desta tese, desde o final, nos anos 1890, do processo de ocupação da “fronteira” – espaço importantíssimo tanto para a identidade, quanto para a economia dos Estados Unidos – grandes empresas norte-americanas haviam começado a se voltar para o exterior, uma vez que escasseavam as oportunidades de obtenção de lucro fácil somente com vendas domésticas<sup>88</sup>. Quando Luce escreveu “O Século Americano” tais corporações não só já exportavam e instalavam subsidiárias no exterior, como haviam conseguido que o Congresso norte-americano aprovasse normas específicas – como o *Reciprocal Trade Agreements Act*, de 1934 – que facilitaram a atuação internacional delas.

Menciona-se isso não para se realizar uma biografia de Luce, nem para se realizar estudo específico sobre a idéia do Século Americano, mas para que sejam oferecidos elementos que auxiliem a explicar tanto a linguagem evangelizadora empregada naquele ensaio, até recentemente utilizada na política externa dos Estados Unidos, quanto a visão edulcorada que nele está contida e que ignorou importantes aspectos protecionistas da história norte-americana. Nesse sentido, talvez seja interessante observar que, após seu nascimento na China, onde seu pai ministrava aulas para chineses convertidos ao Cristianismo, Luce viveu insulado numa missão presbiteriana naquele país<sup>89</sup> e só colocou os pés nos EUA quando, ao completar 15 anos, foi matriculado numa prestigiosa escola interna em Connecticut, onde estudaram inúmeros jovens da elite norte-americana que se tornaram líderes políticos, banqueiros e capitães da indústria. Segundo Alan Brinkley, até a ida de Luce para essa escola, as informações que tinha do país eram, em grande parte, as que missionários norte-americanos na China escolhiam para promover o seu próprio trabalho e os Estados Unidos:

*“Luce as a child knew relatively little about America other than the idealized image of it that his father and other missionaries created to justify their own work. America to him began not as a physical place, not as a diverse and contentious culture, but as an abstraction -- an ideal and a model. And even though he spent over half a century living in the United States after 1913, he never really abandoned his youthful attachment to a carefully constructed*

---

<sup>88</sup> O historiador Frederick Jackson Turner escreveu duas obras clássicas sobre esse tema: “*The Significance of the Frontier in American History*” (1893) e “*The Frontier in American History*” (1920). A importância de Turner para a historiografia norte-americana é enorme. Ele é considerado um dos fundadores da “*Michigan School*” de historiografia, menos vinculada à história baseada tão-somente em fontes oficiais.

<sup>89</sup> Segundo Brinkley, “*In China, Luce lived with his family inside walled missionary compounds, where he encountered virtually no Chinese people (except domestic servants) and instead spent his youth almost entirely in the company of like-minded missionary families from America and England*”. Vide BRINKLEY, 2006, p. 5.

*myth about America's history and its place in the world. Decades later, 'The American Century's' ebullient, moralistic, paternalistic language echoed in many ways the missionary credo that Luce – and the many other missionary children who went on to play influential roles in America's late-twentieth-century global missions – must have heard every day as a child*<sup>90</sup> (grifou-se).

A juventude de Henry Luce foi tão relevante quanto a sua infância para a definição dos valores e políticas pelos quais ele mais tarde propugnou. Ao terminar seus estudos secundários, ingressou na também conservadora Universidade de Yale, onde passou a editar o jornal da universidade e a se aproximar ainda mais de membros de tradicionais famílias norte-americanas há muito tempo no poder. A importância dessa rede de relacionamentos não pode ser menosprezada, uma vez que ela o ajudou não só a construir seu império na área da imprensa, mas também ofereceu apoio para suas pretensões políticas – como destacado membro do Partido Republicano, Luce trabalhava para ser escolhido Secretário de Estado após uma eventual vitória desse partido nas eleições presidenciais<sup>91</sup>.

A visão parcial dos Estados Unidos divulgada em “O Século Americano” pode, portanto, ter sido influenciada por dois fatores. De um lado, como sugeriam os ensinamentos que Luce recebeu em sua infância, o “caráter” dos EUA (uma generalização pela qual foi muito criticado à época<sup>92</sup>) seria ilibado, e as intenções do país, “benignas”<sup>93/94</sup>.

---

<sup>90</sup> *Idem*, p. 16-17.

<sup>91</sup> Foi em Yale, por exemplo, que Luce conheceu seu parceiro de negócios, Briton Hadden, com quem lançou a revista *Time*, em 1923. Para um rol desses e de outros fatos da vida de Henry Luce, como a entrada dele na influente sociedade (não tão) secreta “*Skull and Bones*”, da Universidade de Yale, vide HERZTEIN, Robert E. **Henry R. Luce: A political portrait of the man who created the American Century**. New York: Charles Scribner and Sons, 1994.

<sup>92</sup> Um dos críticos de Luce foi o historiador John Chamberlain, que via riscos de a profissão de fé de “O Século Americano” desembocar em imperialismo. Vide EVANS, Harold. **The American Century**. New York: Alfred Knopf, 2000, p. xiv.

<sup>93</sup> Após citar um dos trechos do ensaio “*American Century*”, Emily S. Rosenberg sintetiza a visão de Luce sobre a missão desse país: “*America's expansion, always benign, always uplifting, seemed based not on military force or government design but on the wonders of its private industry, the skill of its experts, the goodness of its philanthropists. Luce's vision of American dream differed little from that projected at the Columbian Exposition of 1893 [que, com otimismo no futuro do continente, havia comemorado, em Chicago, os 400 anos do descobrimento da América]. But entrapped in misapplied notions of nineteenth-century liberalism and myths of America's exceptional mission, Luce and other apologists for an American imperium only obscured understanding of the process by which Americans expanded their influence*” (grifou-se). Vide ROSENBERG, Emily S. **Spreading the American Dream: American Economic & Cultural Expansion 1890-1945**. New York: Hill and Wang, 1982, p. 229.

<sup>94</sup> Vários autores já estudaram a prática de os Estados Unidos buscarem identificar sua atuação internacional com (o que vêem como) o Bem. De fato, segundo Chalmers Johnson: “*We Americans deeply believe that our role in the world is virtuous, that our actions are almost invariably for the good of others as well as ourselves. Even when our country's actions have led to disaster we assume that the motives behind them were honorable*”. Vide JOHNSON, Chalmers. **Blowback: The Costs and Consequences of American Empire**. 2. ed. New York:

De outro, no amigável ambiente do *Century Club*, conviviam pessoas em posições-chave nas primeiras multinacionais norte-americanas<sup>95</sup> e em estratégicos cargos governamentais onde defendiam os interesses daqueles grupos. Assim, naquele clube de elite, defendia-se tanto a redução do protecionismo no comércio exterior, quanto a criação de regras que facilitassem a expansão internacional daquelas empresas, medidas que, segundo Luce, seriam muito positivas para seu país e para o mundo<sup>96</sup>. Parte desse cenário pode ser depreendida da seguinte citação de trecho do livro de Alfred E. Eckes, Jr. e Thomas W. Zeiler:

*“Luce’s ideas resonated not only because of their reach but because of their timing. His famous ‘American Century’ article projected idealism and confidence about a constructive leadership role for America in the postwar world. Internationalists poured out their gratitude to him, sending him thousands of letters welcoming his views”*<sup>97</sup>.

Ademais, considerando a sólida formação cristã que Luce recebeu na sua infância, é interessante destacar, como se anunciou na introdução a esta tese, que a construção da idéia de um “Século Americano” pode ser explicada também pela analogia, feita por Walter McDougall, segundo a qual a história da política externa norte-americana poderia ser lida como uma “Bíblia”. De fato, em *“Promised Land, Crusader State: The American Encounter with the World Since 1776”*, McDougall descreveu a evolução das relações internacionais dos Estados Unidos, dividindo-a em dois testamentos. A divisão temporal entre o “Antigo Testamento” e o “Novo Testamento” ocorreu nos anos 1890, mais precisamente em 1898, ano da Guerra contra a Espanha – e, por uma curiosa coincidência, ano de nascimento de Henry Luce. Nessa obra, McDougall analisa o conteúdo de ambos os testamentos, que, por

---

Henry Holt, 2004. É interessante ressaltar que autores de ambas as extremidades do espectro político – apesar da existência de algumas diferenças importantes entre eles – concordam sobre a existência de tal postura histórica nos EUA. De um lado, Noam Chomsky, por exemplo, afirma que tal identificação das ações norte-americanas com “ideais elevados” (a expressão é do presidente Woodrow Wilson) só é possível por meio do recurso à prática da “ignorância intencional”. Vide CHOMSKY, Noam. **Hegemony or survival: America’s Quest for Global Dominance**. New York: Henry Holt, 2003, p. 42-43. Do outro, Niall Ferguson afirma que os EUA buscam justificar suas ações de tal forma porque eles seriam um *“Empire in denial”*. Para ele, o país deveria assumir abertamente sua condição imperial. Vide FERGUSON, Niall. **Colossus: The Rise and Fall of the American Empire**. New York: Penguin Books, 2004, p. 66.

<sup>95</sup> Recorde-se que eram sócios da *Century Association* importantes homens de negócio como os pertencentes às famílias de J. P. Morgan e de John Rockefeller, entre vários outros. Vide na introdução a esta tese a lista de importantes homens públicos que fizeram parte daquela Associação.

<sup>96</sup> Tendo mencionado um pouco antes que a visão dos EUA como *“the dynamic leader of world trade, has within it the possibilities of such enormous human progress as to stagger the imagination”* – Luce pontifica, na sua linguagem evangélica, que *“It now becomes our time to be the powerhouse from which the ideals spread throughout the world and do their mysterious work of lifting the life of mankind from the level of the beasts to what the Psalmist called a little lower than the angels”*. Vide LUCE, 1941/1999, pp. 170 e 171.

<sup>97</sup> Vide ECKES e ZEILER, 2003, p. 119.

sua vez, possuem quatro “Livros” que identificam os princípios ou as tradições seguidos na política externa norte-americana.

No “Antigo Testamento”, época em que os Estados Unidos souberam manter sua independência e consolidarem-se como nação, o país defendeu princípios de política externa coerentes e que se relacionavam com interesses políticos e econômicos bastante concretos. Muito importante nesse processo foi a habilidade com que a diplomacia e vários líderes norte-americanos conseguiram identificar a busca desses interesses com o que o povo de seu país – que se via como habitante de uma “Terra Prometida” – considerava moral naquela época. As expressões que indicam as quatro tradições então defendidas na política externa estadunidense são hoje bastante conhecidas dos estudiosos de relações internacionais: “excepcionalismo” (a idéia de que os EUA seriam um país especial e único no mundo), isolacionismo, Doutrina Monroe e Destino Manifesto<sup>98</sup>.

Tais princípios – assim como os do “Novo Testamento” – serão mencionados nesta tese à medida que se avançar na análise cronológica da regulação do investimento estrangeiro pelos Estados Unidos e quando forem úteis para a compreensão do contexto em que se criou essa regulação. Por ora, o que se deve destacar é o fato de que, no “Antigo Testamento”, o país buscou fortalecer sua autonomia para atuar no sistema internacional da época. Nas palavras de McDougall, “[t]hese first four traditions were all about Being and Becoming, and were designed by the Founding Fathers to deny the outside world the chance to shape America's future” (grifou-se)<sup>99</sup>.

O “Novo Testamento” não somente evoluiu gradualmente a partir da guerra de 1898 contra a Espanha, mas também, segundo McDougall, continuava a ser pregado pelos Estados Unidos à época da publicação de “*Promised Land, Crusader State*”. Segundo aquele historiador, nessa nova fase o país se vê – como demonstram algumas das justificativas que seu governo federal ofereceu para a “Guerra Global contra o Terrorismo” e para sua nova ação militar no Iraque – como que envolvido numa Cruzada e com o dever de propugnar pela

---

<sup>98</sup> Na descrição do “Antigo Testamento” da política externa norte-americana, Walter McDougall esclarece quais interesses os EUA buscaram defender enquanto invocavam cada uma daquelas “doutrinas”. Assim, quando se falava em “excepcionalismo”, os EUA queriam, na verdade, manter distância da influência de outros países e garantir sua liberdade interna para definir tanto seus objetivos, quanto e a melhor forma de atingi-los. Relacionada ao princípio anterior, a idéia de isolacionismo deve ser compreendida, até 1898, como o desejo daquele país de ser autônomo para ser unilateral em sua política externa. Quando se fala em implementação da Doutrina Monroe, depreenda-se daí o interesse dos EUA de manterem um Sistema de Estados Americanos gravitando ao seu redor. Por fim, quando líderes norte-americanos defendiam o Destino Manifesto de seu país, entenda-se o interesse dos EUA de se fortalecerem por meio da expansão territorial.

<sup>99</sup> MCDUGALL, 1997, p. 5.

democracia e pelo crescimento econômico ao redor do mundo. As tradições defendidas nesse Novo Testamento são as de Imperialismo Progressivo, Wilsonianismo, “*Containment*” e “*Global Meliorism*”, princípios que, diferentemente da fase anterior, não são necessariamente harmônicos e “*are all about Doing and Relating, and were designed to give America the chance to shape the outside world's future*” (grifou-se)<sup>100</sup>.

Essa forma de elucidar a política externa desse país por meio de fases – e não, como feito por vários autores<sup>101</sup>, por supostos princípios imutáveis nela empregados – é útil para explicar inúmeros acontecimentos nela ocorridos, assim como a existência, comum nas democracias, de duros embates políticos e ideológicos entre os diferentes grupos de interesse que fazem pressão para a definição do conteúdo dela<sup>102</sup>. Mais importante, para os

---

<sup>100</sup> *Idem, ibidem.*

<sup>101</sup> Segundo McDougall, nem a “*Liberal Tradition*” identificada por Louis Hartz [*The Liberal Tradition in America*] nem a tradição de “*Open Door*” sugerida por William A. Williams [*The Tragedy of American Diplomacy*] seriam suficientes para explicar as sutilezas da política externa norte-americana. O mesmo valeria, segundo ele, para todos os autores a seguir citados, que não teriam atentado para a mudança do que seria considerado moral ao longo das etapas do desenvolvimento dos Estados Unidos: “*Thomas A. Bailey listed 'six fundamental foreign policies', including isolation, freedom of the seas, the Monroe Doctrine, Pan-Americanism, the Open Door, and peaceful settlement of disputes. [A Diplomatic History of the United States]. Bradford Perkins thought material self-interest, republicanism, individualism, and popular sovereignty shaped our young nation's diplomacy [The Cambridge History of American Foreign Relations, vol. I, The Creation of a Republican Empire, 1776-1865]. To Robert Ferrell, its three basic principles were independence, free trade, and continental expansion [Foundations of American Diplomacy, 1775-1872]. To Cushing Strout, they were isolationism, republican expansion, and the setting of an example of freedom for others [The American Image of the Old World]. Paul Varg identified two competing frameworks, one economic and the other ideological, but observed that in practice neither impulse blinded the Founding Fathers to the need for a 'hard headed pragmatic approach' [The Foreign Policies of the Founding Fathers]. Felix Gilbert likewise traced the realist and idealist strains in U.S. diplomacy to the incentives that attracted colonists to America in the first place: the desire for economic betterment and the utopian dream of a better society [To the Farewell Address: Ideas of Early American Foreign Policy]. Arthur Schlesinger, Jr., detected cycles in American history traced by the 'warfare between realism and messianism, between experiment and destiny' [The Cycles of American History, p. 19]. Henry Kissinger saw abiding dualities between isolationism and globalism, idealism and power politics, while Michael Kammen called us a 'people of paradox' who (at least 'at our best') pursue a 'politics of utopian pragmatism' [Henry Kissinger, Diplomacy; Michael Kammen, "People of Paradox: An Inquiry Concerning the Origins of American Civilization" p. 298]. Edward Weisbrand saw the U.S. foreign policy norms as self-determination, a feisty us-versus-them attitude toward the world, and a belief that war is justified only in self-defense [The Ideology of American Foreign Policy: A Paradigm of Lockean Liberalism]. Finally (but the list could go on), Michael Hunt thought that three 'core ideas' shaped our foreign affairs: the quest for national greatness and liberty, belief in a strict racial hierarchy, and suspicion of revolutions in spite of our own revolutionary heritage [Ideology and U.S. Foreign Policy]”. *Idem*, p. 7.*

<sup>102</sup> McDougall, no trecho a seguir transcrito, explica como a existência de dois testamentos com diversos livros pode ajudar a explicar as idas e vindas da política externa norte-americana: “*The Old Testament traditions were coherent, mutually supportive, and reflective of our original image of America as a Promised Land, a New Israel, set apart for liberty under God. But the New Testament, however much it derived from the Old, brought discord and danger as well as great promise. For its traditions were far less coherent, clashed with each other and with the received Old Testament wisdom, and reflected an image of America not only as a Promised Land, but as a Crusader State called to save the world. The fact that even today all eight traditions still command loyalty from at least a portion of the American people helps to explain why - except in times of immediate danger - we find it so hard to agree as a people on how to behave beyond our own borders. For in terms of our biblical metaphor, we have been trying for almost a century now to be good 'Jews' and good 'Christians' - indeed several*

fins desta tese, é o fato de que a analogia feita por McDougall ajuda a identificar justificativas morais que o governo dos Estados Unidos utilizou para regular suas relações econômicas internacionais nas duas grandes fases de sua política externa. De fato, pode-se depreender dos capítulos seguintes que o protecionismo do Antigo Testamento foi fundamentado, principalmente, nos princípios do “excepcionalismo” e do isolacionismo<sup>103</sup>; e que o liberalismo do Novo Testamento (claro já nos dois últimos mandatos de Franklin Roosevelt), foi baseado, em grande medida, nos princípios do “*Global Meliorism*” e do “*Wilsonianism*”.

Ocorre, portanto, uma mudança entre o que é considerado moral ou “politicamente correto” entre uma fase e outra do desenvolvimento econômico dos Estados Unidos. Uma mesma palavra – “isolacionismo”<sup>104</sup>, por exemplo – possuirá diferentes significados no final do século XIX (quando os EUA buscavam o fortalecimento de empresas nacionais e tinham os mais altos impostos de importação de sua história) ou à época da publicação de “O Século Americano” – período em que o país precisava de mercados estrangeiros para desovar sua produção e durante o qual criou regimes nacionais e internacionais baseados no livre comércio que facilitaram esse objetivo. É isso o que se depreende dos seguintes trechos de “*Promised Land, Crusader State*”:

*“Did 'isolationism' mean the same thing in the 1890s that it meant in the 1930s, not to mention what it may mean today? That question is what led me to conclude that any attempt to categorize the traditions of U.S. foreign policy must allow for the fact that traditions are not just words: traditions live and living things change.*

(...)

*And that is what led me to suspect that the tension we sense in our past and present politics is not one between idealism and realism at all, but between*

---

*denominations of Christian - all at once! Does our blessed heritage as a land of liberty require us to crusade abroad on behalf of others, as our New Testament in foreign policy commands? Or does giving in to the temptation to impose our will abroad, however virtuous our intent, violate the Old Testament principles that made America great in the first place? In short, can the United States be a Crusader State and still remain a Promised Land? That question hangs over our third century”. Idem, p. 5.*

<sup>103</sup> Como se verá no próximo capítulo, Henry Clay e outros influentes políticos defenderam, no século XIX, o “*American System*” (baseado no nacionalismo), em contraposição ao “*British System*” (fundado no livre comércio) exatamente porque os EUA, na visão deles, eram um país diferente de todos os outros. Com base nisso, os EUA teriam o dever e o direito de definir seu próprio destino e de não seguir recomendações que valeriam somente para outros países.

<sup>104</sup> Como será salientado adiante, a faceta econômica do isolacionismo, o protecionismo, foi implementada, ainda que em diferentes graus, sem interrupções pelo menos até 1913, quando houve, por meio do “*Underwood-Simmons Act*”, uma tentativa norte-americana, logo revertida, de redução do imposto de importação sobre vários bens estrangeiros.

*competing conceptions of what is both moral and realistic*”<sup>105</sup> (grifos no original).

Outra forma de explicar tais mudanças de discursos da política externa norte-americana é aplicar a elas a conhecida metodologia de Jean-Baptiste Duroselle para a pesquisa em história das relações internacionais. Para ele, todo acontecimento deve ser estudado a partir da análise conjunta do “sistema das causalidades” – ou seja, da ação das “forças profundas”, como a relativa à distribuição do poder econômico – e do “sistema das finalidades”, no qual possuem papel fundamental as estratégias desenvolvidas por governos e autoridades públicas<sup>106</sup>. Mais importante, porém, para os fins desta tese, é a lição de Duroselle no sentido de que “os dois termos, causalidade e finalidade, associam-se intimamente, **pois aqui se trata da finalidade tal como é determinada pelo poderoso, que só é devido a forças profundas**” (grifou-se)<sup>107</sup>.

Exemplificando essa questão com um importante momento da política internacional do século XX, pode-se dizer, assim, que, quando Franklin Roosevelt negociou e assinou com Winston Churchill, em agosto de 1941, a Carta do Atlântico<sup>108</sup>, importante passo

---

<sup>105</sup> MCDUGALL, p. 8 e 9. É importante salientar que mesmo autores mais conservadores, como Henry Kissinger, concordam com o entendimento de que a história da política externa norte-americana possui duas fases bastante distintas. É o que se depreende do seguinte trecho de um dos seus livros: “*In the isolation America came to enjoy in the nineteenth century, its statesmen elaborated two themes which would have appeared contradictory to any other society: that America's values and institutions were applicable universally but, also, that their spread would be all the more certain if America refined them at home without contaminating them by extensive political interaction with the rest of the world. An unwavering faith in progress and the conviction that history was, or at least ought to be, a steady march toward greater prosperity, freedom, and justice, of which the American experience was the defining symbol, expressed the optimism of the Enlightenment, untempered by the tragedies and adaptations imposed on European nations by their history and geography. (...) By the beginning of the twentieth century, the faith in America's universal mission had evolved into the conviction that the key to international well-being resided in extending to the rest of the world the achievements underlying the American success story. At the turn of the twentieth century, William Jennings Bryan characterized the United States as a 'republic gradually but surely becoming the supreme moral factor in the world's progress and the accepted arbiter of the world's disputes'*” (grifou-se). Vide KISSINGER, Henry. **Does America Need a Foreign Policy? Toward a Diplomacy for the 21st Century**. New York: Simon & Schuster, 2002, p. 239-240.

<sup>106</sup> É clássica a citação de Duroselle nesse sentido: “[O] estudo das relações internacionais é impossível se não estudarmos cada situação, cada mecanismo, sob dois ângulos: da finalidade (aquele que dispõe de um poder se propõe a atingir objetivos e tenta realizá-los) e da causalidade (as coletividades humanas de todas as dimensões exercem confusamente forças cuja resultante modifica os acontecimentos)”. Vide o já mencionado DUROSELLE, 2000, p. 45.

<sup>107</sup> *Idem, ibidem*.

<sup>108</sup> A Carta do Atlântico, cujo contexto de criação será analisado no capítulo 4, é uma eloquente demonstração da mudança do que o governo dos Estados Unidos passou a considerar moral e realista no sistema internacional. Assinada por Roosevelt e Churchill no encontro realizado de 9 a 12 de agosto de 1941 no mar do Canadá (as conversas se deram a bordo do cruzador Augustus e do navio Príncipe de Gales), ela fixou os princípios que deveriam reger as relações internacionais após o fim da guerra. Claramente benéficos ao país com a economia mais desenvolvida do mundo, alguns desses princípios eram os de liberdade dos mares e mercados,

para a entrada dos Estados Unidos no maior conflito militar até então visto, já havia passado o tempo do isolacionismo político e econômico que os líderes norte-americanos haviam considerado proveitoso e positivo durante a fase de “*catch-up*” de seu país no sistema mundial. Isso ficou ainda mais evidente com o início da Guerra Fria, período durante o qual o país aumentou seus esforços para justificar a criação e manutenção de regimes nacionais e internacionais liberais (políticos e econômicos) como medida moral e realista<sup>109</sup>.

Deduz-se daí que o período entre 1913 e 1945 trouxe uma difícil questão a ser solucionada pelos líderes norte-americanos da época: suas políticas deveriam continuar a ser fundamentadas moralmente, mas isso teria de ser feito por meio da invocação de princípios completamente diferentes dos anteriormente utilizados, pois estes, nessa nova fase, levariam a resultados contrários aos interesses expansionistas dos Estados Unidos. Sem essa mudança, países receptores de investimento direto norte-americano teriam mais facilidade de utilizar as mesmas justificativas morais apresentadas pelos EUA durante o seu desenvolvimento e, com isso, por exemplo, criar reservas de mercado ou exigir das empresas estadunidenses maiores contribuições para o desenvolvimento de suas economias nacionais.

Na citação abaixo, Walter Russell Mead, membro sênior do *Council on Foreign Relations* e autor de “*Special Providence: American Foreign Policy and How it Changed the World*”, indica a forma pela qual esse problema foi resolvido. Para Mead, a solução encontrada ajuda a explicar não somente a política externa econômica implementada pelos Estados Unidos a partir da sua entrada na Segunda Guerra Mundial, mas também as poucas menções que são feitas, desde então, ao passado protecionista norte-americano:

*“Like Roosevelt, the Cold Warriors instinctively and probably correctly felt they were better off emphasizing the discontinuities between old and new American policy. As they labored to counter the influence of the myth of*

---

livre acesso a matérias-primas, colaboração para o desenvolvimento econômico e social, autodeterminação e proibição de expansão colonialista e territorial, uma vez que o expansionismo não interessava aos Estados Unidos, um país receptor de imigrantes e com enorme território. Vide VIGEVANI, Tullo.; OLIVEIRA, Marcelo.; PASSINI MARIANO, Marcelo. Origem dos instrumentos de formação da política comercial norte-americana. In: REVISTA DE SOCIOLOGIA E POLÍTICA, n. 20, jun. 2003. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782003000100005](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782003000100005). Acesso em 17 fev. 2004.

<sup>109</sup> Esse tipo de mudança de discurso não era, obviamente, inédito. Como ressalta Carr, a própria Inglaterra havia feito algo semelhante quando alcançou a hegemonia econômica internacional: “Os estadistas britânicos do século dezenove, tendo descoberto que o comércio livre promovia a prosperidade britânica, convenceram-se sinceramente de que, ao fazerem isso, promoviam também a prosperidade do mundo como um todo. (...) Os defensores britânicos do livre comércio poderiam argumentar, e de fato o fizeram, que os países protecionistas estavam não somente prejudicando estupidamente a sua própria prosperidade, de modo que seu comportamento era tão imoral quanto estúpido. Aos olhos britânicos, estava irrefutavelmente provado que o comércio internacional era um todo único, e florescia ou declinava junto. Contudo, esta alegada harmonia internacional de interesses parecia uma brincadeira para as nações pobres cujo *status* inferior e insignificante parcela que lhes cabia no comércio internacional eram consagrados por ela”. Vide CARR, 1939/2001, p. 107.

*virtuous isolation, Roosevelt and his Cold War successors ended by throwing up their hands. The old myth was too strong; it could be buried, but it could not be revised*<sup>110</sup> (grifou-se).

Essa atitude é um dos elementos que permite explicar, em parte, a facilidade com que foi aceita a visão maniqueísta inserida em “O Século Americano” e divulgada, a partir de meados dos anos 1940, em inúmeros documentos de política externa norte-americana. Assim, naquela época, a parte do passado que havia deixado de ser útil para os fins da política externa dos Estados Unidos, a não ser na forma edulcorada divulgada por Luce, parece ter sido “enterrada”, na expressão de Walter Russell Mead.

Não se pretende, com os parágrafos acima, sugerir a existência de um plano maquiavélico do governo dos Estados Unidos para ocultar o passado ou para direcionar, nesta ou naquela direção, a historiografia norte-americana<sup>111</sup>. É fundamental, porém, recordar que, como demonstrou Gerson Moura na análise que fez da produção acadêmica norte-americana de história das relações internacionais<sup>112</sup>, a agenda de pesquisa nessa área foi profundamente influenciada pelas circunstâncias da Guerra Fria. Com efeito, nessa época, além de ter sido conferida ao estudo de questões militares clara preeminência sobre a pesquisa de assuntos econômicos, as diferenças de opinião dos vários grupos de pressão que lutavam para influenciar os rumos da política externa norte-americana deixaram de ser investigadas, pelo menos no início desse período, com a atenção que o tema havia recebido na inovadora escola historiográfica anterior<sup>113</sup>.

---

<sup>110</sup> MEAD, 2002, p. 62.

<sup>111</sup> Nem os mais ferrenhos críticos da diplomacia econômica de países desenvolvidos – como Ha-Joon Chang – entendem hoje que tais países divulguem uma história deliberadamente lacunosa sobre esse tema. É o que se depreende do seguinte trecho de um livro recente desse professor de desenvolvimento econômico na Universidade de Cambridge: “*I am not suggesting here that there is a sinister secret committee somewhere that systematically air-brushes undesirable people out of photographs and re-writes historical accounts. However, history is written by the victors and it is human nature to re-interpret the past from the point of view of the present. As a result, the rich countries have, over time, gradually, if often sub-consciously, re-written their own histories to make them more consistent with how they see themselves today, rather than as they really were – in much the same way that today people write about Renaissance ‘Italy’ (a country that did not exist until 1871) or include the French-speaking Scandinavian (Norman conqueror kings) in the list of ‘English’ kings and queens*” (grifou-se). Vide CHANG, Ha-Joon. **Bad Samaritans: The Myth of Free Trade and the Secret History of Capitalism**. New York: Bloomsbury Press, 2008, p. 16.

<sup>112</sup> MOURA, Gerson. Historiografia e Relações Internacionais. In: CONTEXTO INTERNACIONAL, n. 10, jul-dez 1989, pp. 67-86. Nesse artigo, o autor identifica, por ordem cronológica, várias escolas da historiografia norte-americana. São elas: a do evolucionismo conservador, a Progressista ou da “Nova História”, a do “consensualismo” (por ele considerada a mais influente) e a do revisionismo e pós-revisionismo (minoritárias e posteriores aos consensualistas).

<sup>113</sup> De fato, os “Progressistas” (conhecidos também como os partidários da “Nova História”) acreditavam que o conteúdo da política externa norte-americana deveria ser explicado não somente por meio de documentos

Com efeito, naquele contexto em que líderes norte-americanos viam ameaças comunistas à segurança nacional, a escola que alcançou a hegemonia no campo de relações internacionais desenvolveu seus estudos como que partindo do pressuposto de que haveria um “consenso” interno sobre o que deveria ser a agenda de pesquisa acerca da política externa dos Estados Unidos. Foi por essa razão que Gerson Moura chamou essa escola de “consensualista”. Mais conhecida na terminologia atual de relações internacionais como “realista”, essa escola, que tem como fundadores homens como George Kennan, Walter Lippmann e Hans Morgenthau, propôs a visão das relações internacionais posteriormente sintetizada na conhecida analogia segundo a qual aquelas constituiriam um jogo no qual os Estados poderiam ser equiparados, em razão de suas posições diplomáticas supostamente coesas e unívocas, a “bolas de bilhar” que se influenciariam num sistema anárquico e propenso a conflitos.

Com tal menção, não se tem por objetivo apresentar aqui uma revisão da evolução da historiografia norte-americana de relações internacionais, mas recordar que os “consensualistas” dominaram a investigação acadêmica no mundo ocidental até, pelo menos, o final da Guerra Fria com uma agenda de pesquisa que não privilegiou o estudo das medidas que os Estados Unidos efetivamente aplicaram no seu relacionamento externo por cerca de 150 anos, período em que saíram da posição de frágil ex-colônia à de “líder do mundo livre”. É essa a opinião do já citado Walter Russell Mead:

*“The history of American foreign policy from Pearl Harbor forward is well known and well studied. Lives of such statesmen as Dean Acheson, the Bundy brothers, and Harry Truman - sometimes long and detailed biographies running to several large volumes - find respectable audiences, as do the memoirs of living American statesmen. Foreign policy analysts and journalists are also reasonably well versed in the domestic side of American history and, particularly since the end of the Cold War, the American foreign policy establishment justly prides itself on its knowledge of the histories and cultures of many peoples and nations with which American*

---

oficiais, mas também pela análise de jornais e de pesquisas de opinião, bem como pelo estudo dos elementos econômicos, sociais e políticos de uma sociedade cada vez mais diversificada e urbanizada do começo do século XX. Ao realizar tais investigações e revelar os inúmeros conflitos de interesse que surgiam entre diferentes grupos de pressão da sociedade norte-americana, os historiadores dessa escola, entre os quais estavam Charles A. Beard e Thomas Bailey, foram considerados “iconoclastas” ao, por exemplo, identificar interesses pessoais de Pais Fundadores em alguns dos primeiros episódios da política externa da República. Com tal agenda de pesquisa, contrapuseram-se ao “evolucionismo conservador” da escola anterior, que, além de considerar as instituições norte-americanas como um indiscutível progresso ante as viciadas práticas européias, compatibilizou-se com o “nacionalismo conservador”. Este, por sua vez, apoiava, por exemplo, o expansionismo, a Política da Porta Aberta imposta à Ásia, a Doutrina Monroe e as intervenções na América Latina com base em discursos morais que enfatizavam a “pureza dos princípios básicos” da política externa dos EUA e idealizavam os Pais Fundadores desse país. *Idem.*

*foreign policy has had to deal. It is only the history of our foreign policy before World War II that lies in obscurity*”<sup>114</sup> (grifou-se).

David Reynolds, professor de História Internacional Contemporânea na Universidade de Cambridge, complementa essa opinião, realçando fato relevante para a presente tese, ao explicar que, nos anos 1990, quando a Guerra Fria havia acabado e os temas econômicos voltaram a receber atenção na área acadêmica de relações internacionais, a ótica sob a qual foram estudados não foi a da história. Foi a do “fim da História” e a da aceitação acrítica da ideologia da “globalização”. De fato, em capítulo da obra “*Globalization in World History*” iniciado com uma menção à importância do conceito do Século Americano para a rápida mobilização dos corações e mentes dos EUA em prol da hegemonia internacional, Reynolds ressalta a necessidade de se pesquisar as efetivas origens do poder norte-americano:

*“First, much of the literature was written by economists, sociologists and political scientists interested in the present and the future. If they looked back, it was rarely beyond World War II. A longer historical perspective is therefore appropriate. Second, although a good deal of this work was written by Americans and came close to equating globalization with Americanization, it did not show much interest in the pre-history of the process within the United States itself. America’s ‘rise to globalism’ – its aspiration to and achievement of worldwide influence – was the essential precondition of contemporary globalization. This process needs further analysis”*<sup>115</sup> (grifou-se).

Enfim, acredita-se aqui, como Reynolds, que essa carência de estudos multidisciplinares sobre a longa duração das relações econômicas internacionais dos Estados Unidos decorre também da contínua influência que a versão simplificada da história nacional divulgada por conceitos como o do “Século Americano” teve sobre os corações e mentes desse e de outros países<sup>116</sup>. De fato, tal visão edulcorada, cuja disseminação marca justamente

---

<sup>114</sup> MEAD, 2002, p. 7-8.

<sup>115</sup> REYNOLDS, David. American Globalism: Mass, Motion and the Multiplier Effect. In: HOPKINS, A. G. (editor). **Globalization in World History**. London: Pimlico Editions, 2002, pp. 243-260, p. 244.

<sup>116</sup> Não resta dúvida de que existem inúmeros estudos publicados como artigos em revistas importantes como *Business History* ou *Diplomatic History* que analisam assuntos similares aos desta tese. Em geral, porém, não realizam análises de longo prazo que integrem relações internacionais, direito e economia para estudar a evolução da política comercial norte-americana. Em algumas obras são realizados estudos desse tipo, mas não para a totalidade do período que se pretende analisar nesta tese. É o caso da obra **Globalization and the American Century** (New York: Cambridge University Press, 2003), de Alfred E. ECKES, Jr. e de Thomas W. Zeiler, que analisa cronologicamente vários eventos da área da política externa norte-americana, especialmente os relativos à diplomacia econômica, mas apenas os que ocorreram após 1898. Outras duas obras realizam análise aproximada à que se pretende desenvolver aqui, razão pela qual serão utilizadas nos próximos capítulos. São a de BECKER, William H. Jr. e WELLS, Samuel F., Jr. **Economics and World Power: an Assessment of American Diplomacy Since 1789**. New York: Columbia University Press, 1984; e a de ECKES, Alfred E. Jr.

o início da hegemonia internacional dos EUA, foi e continua a ser importante, uma vez que ajudou e ajuda a fundamentar, interna e externamente, as propostas norte-americanas de inserção, em tratados internacionais, de normas sobre comércio exterior, em geral, e sobre investimento estrangeiro, em particular, diferentes das que, em regra, os EUA aplicaram até se transformarem na principal potência econômica mundial.

Por isso, realizou-se, nesta divisão deste capítulo, uma breve análise da construção do conceito do Século Americano tanto para se tentar compreender como foi possível, a partir dos anos 1940, a desconsideração de importantes acontecimentos sobre protecionismo econômico naquele país, quanto para se destacar a conveniência de se estudar a evolução da regulação do investimento estrangeiro pelos EUA desde 1789, esforço que se inicia no próximo capítulo. Antes, porém, de se passar à análise histórica propriamente dita da regulação do IDE nos EUA, cabe discorrer sobre algumas questões metodológicas desta tese.

### 1.3. Aspectos metodológicos

São vários os assuntos de ordem metodológica relativos ao desenvolvimento da presente tese que devem ser abordados neste momento. Eles serão aqui divididos entre questões relativas ao uso do marco teórico descrito nos itens anteriores e questões sobre a delimitação do escopo desta tese.

No que tange ao uso do marco teórico acima apresentado, cabe, em primeiro lugar, recordar o já mencionado na introdução desta tese sobre a obra de Ha-Joon Chang, ou seja, a necessidade de se relacionar as normas sobre investimento estrangeiro ao contexto no qual são criadas. Essa tarefa multidisciplinar é, em parte, realizada nos já citados “*Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*” e “*Foreign Investment Regulation in Historical Perspective: Lessons for the Proposed WTO Agreement on Investment*”, onde o autor distingue entre as normas criadas na fase de “*catch up*” e na de “*pulling ahead*” dos Estados Unidos. Tal contextualização realizada pelo autor pode, no entanto, ser aperfeiçoada em, pelo menos, dois aspectos.

De um lado, Chang não considerou a existência de uma fase de transição entre o protecionismo idealizado e implementado por defensores do “Sistema Americano” e o

liberalismo que os EUA aplicaram nas suas relações econômicas internacionais após a Segunda Guerra Mundial. Como se descreverá no próximo capítulo, a transformação do conteúdo das normas paulatinamente criadas sobre investimento estrangeiro não ocorreu automaticamente: antes de os Estados Unidos defenderem a adoção multilateral do tratamento nacional para tais temas, o país promoveu a criação, para esses assuntos, de regras que previam o princípio da “reciprocidade” entre os países signatários, assim como promoveu, no final do século XIX, tentativas de liberalização comercial com outros países das Américas, todos menos desenvolvidos e industrializados que os EUA<sup>117</sup>.

De outro lado, o autor não se concentrou, nas duas obras, na análise do fato de que as características econômicas do sistema internacional da época do “*catch up*” norte-americano eram diferentes das do período do “*pulling ahead*” desse país. Com efeito, como salientado por Robert Gilpin no já citado “*U.S. Power and Multinational Enterprises: The Political Economy of Foreign Direct Investment*”, a forma de expansão econômica internacional do *hegemon* inglês, no que tange aos investimentos estrangeiros, havia sido a aquisição de participações minoritárias (o investimento de *portfólio*) de caráter, em geral, especulativo; no caso dos EUA, tal expansão ocorreu, principalmente, por meio do IDE, ou seja, pela propriedade de ativos fixos e pela presença mais estável e duradoura de altos funcionários de empresas multinacionais no país de destino dos investimentos, características que costumam acarretar maior envolvimento diplomático do Estado de origem daqueles investimentos para a proteção destes.

Importante consequência daí decorrente é o fato de que o governo inglês apresentou pouca oposição ao fato de que os EUA impuseram controles e limites ao investimento estrangeiro durante grande parte do seu período de “*catch up*”. É isso o que se depreende da seguinte passagem de “*The Great Transformation*”, de Karl Polanyi:

*“Canning ridiculed the notion of intervention on behalf of gambling investors and overseas speculators. The separation of politics and economics now spread into international affairs. While Queen Elizabeth had been loath to distinguish too strictly between her private income and privateer’s income, Gladstone would have branded it a calumny that British*

---

<sup>117</sup> Um exemplo disso foi a I Conferência Internacional Americana, convocada por Washington e realizada entre 1889 e 1890. Entre os temas da reunião, que muitos países das Américas – como o Brasil – viam com desconfiança, estavam as propostas de criação de uma união aduaneira no continente e a unificação da legislação comercial. Segundo Amado Cervo, “As intenções do governo norte-americano visavam estabelecer, pela via do pan-americanismo, uma reserva de domínio continental, a exemplo de como procediam os colonialistas europeus em suas áreas de expansão. Com isso poderia manter o protecionismo diante das outras potências capitalistas e o liberalismo regional, em hábil manobra nacionalista”. Vide BUENO, Clodoaldo e CERVO, Amado. **História da Política Exterior do Brasil**. 2. ed. Brasília: Ed. UnB, 2002, p. 144.

*foreign policy was being put at the service of foreign investors. To allow state power and trading interests to fuse was not a nineteenth century idea; on the contrary, early Victorian statesmen had proclaimed the independence of politics and economics as a maxim of international behavior. Only in narrowly defined cases were diplomatic representatives supposed to be active on behalf of the private interests of their nationals, and the surreptitious extension of these occasions was publicly denied, and if proven, reprimanded accordingly*<sup>118</sup> (grifou-se).

Outra relevante consequência relacionada a esse ponto não levada em consideração por Chang é a de que os Estados Unidos se beneficiaram, em termos comparativos, de condições mais favoráveis para regular o investimento estrangeiro ao longo daquele período do que as que se apresentam hoje a países em desenvolvimento. De fato, como será evidenciado no quarto capítulo desta tese, as normas criadas pelos países ricos para as relações econômicas internacionais têm levado a uma clara diminuição do “*development space*” que países pobres poderiam utilizar na regulação de temas como investimentos estrangeiros, compras governamentais e propriedade intelectual<sup>119</sup>.

Isso não significa que se adotará aqui o entendimento de Ha-Joon Chang no sentido de que países ricos aplicaram uma estratégia deliberada e consciente para impedir, por meio do “chute da escada” o desenvolvimento de países pobres. Não há como se comprovar a intencionalidade e a premeditação na implementação dessa estratégia sem a realização de detalhada e extensa pesquisa em arquivos históricos que contenham documentos, no caso desta tese, a respeito das motivações particulares dos legisladores norte-americanos quando da criação de normas sobre controle de investimentos estrangeiros<sup>120</sup>. Além de não ter se

---

<sup>118</sup> POLANYI, 1944/1957, p. 213. Como se verá no próximo capítulo, tal atitude dos governos com relação a investimentos no exterior começou a mudar com a depressão econômica iniciada em 1873.

<sup>119</sup> Vide, nesse sentido, WADE, Robert H. What Strategies are Viable for Developing Countries Today? The World Trade Organization and the Shrinking of ‘Development Space’. In: REVIEW OF INTERNATIONAL POLITICAL ECONOMY, vol. 10, n. 4, nov., 2003, pp. 621-644.

<sup>120</sup> Aliás, muito dificilmente se encontraria um plano, e muito menos documentos, nesse sentido. Isso porque, segundo Andrew Bacevich, “...*the defining characteristic of U.S. foreign policy at its most successful has not been idealism, but pragmatism, frequently laced with pragmatism’s first cousin, opportunism*”. Esse autor ressalta, então, que nunca houve um plano prévio sobre como alcançar a supremacia econômica: “*What self-congratulatory textbooks once referred to as America’s ‘rise to power’ did not unfold according to some preconceived strategy for global preeminence. There was never a secret blueprint or master plan*”. Vide BACEVICH, Andrew. **The Limits of Power: the End of American Exceptionalism**. New York: Metropolitan Books, 2008, p. 22.

proposto a cumprir essa tarefa, o próprio Chang relativizou aquele entendimento em obra posterior a “*Kicking Away the Ladder*”<sup>121</sup>.

Passando-se agora à delimitação do objeto da presente tese, deve-se ressaltar que não se pretende aqui realizar uma extensa pesquisa de arquivos nos moldes acima mencionados. Busca-se, neste trabalho, tão-somente contestar a conhecida visão de que a regulação do investimento estrangeiro pelos EUA ocorreu unicamente com base no liberalismo econômico, apresentando-se aqui normas federais sobre o tema e relacionando-as à história econômica e das relações internacionais dos Estados Unidos<sup>122</sup>.

Assim, antes de iniciar, no próximo capítulo, a análise da evolução da regulação do investimento estrangeiro nos Estados Unidos, cabe ressaltar que pelo menos quatro conseqüências decorrem da limitação, acima mencionada, do objeto desta pesquisa. A primeira é a de que não se entrará na permanente discussão de teoria do desenvolvimento econômico sobre qual seriam as normas (ou, no jargão dessa área, as “instituições”) “corretas” a serem aplicadas hoje em dia a investimentos estrangeiros; da mesma forma, também não se analisará se as normas criadas pelos EUA ao longo de sua história foram “corretas” ou não<sup>123</sup>.

---

<sup>121</sup> Em obra recente, Chang continua a condenar países ricos pela aplicação consciente dessa estratégia, declarando que “*Today, there are certainly some people in the rich countries who preach free market and free trade to the poor countries in order to capture larger shares of the latter’s markets and to pre-empt the emergence of possible competitors*”. Nessa mesma obra, entretanto, ele também passa a se referir a países ricos como “maus samaritanos”, que, apesar de possuírem condições e experiência para ajudar países pobres, acabam por dificultar-lhes o desenvolvimento ao atuar para que estes adotem políticas que seriam contrárias aos seus interesses e que não foram implementadas pelos países ricos durante sua fase de crescimento. Mais importante para os fins desta tese, ele admitiu a possibilidade de que os “maus samaritanos” venham a agir dessa forma em razão do desconhecimento da história dos seus próprios países. É isso o que se depreende do trecho a seguir: “*The history of capitalism has been so totally re-written that many people in the rich world do not perceive the historical double standards involved in recommending free trade and free market to developing countries. (...) The result is that many Bad Samaritans are recommending free-trade, free-market policies to the poor countries in the honest but mistaken belief that those are the routes their own countries took in the past to become rich. But they are in fact making the lives of those whom they are trying to help more difficult. Sometimes these Bad Samaritans may be more than a problem than those knowingly engaged in ‘kicking away the ladder’, because self-righteousness is often more stubborn than self-interest*”. Vide CHANG, 2008, p. 16-17.

<sup>122</sup> Para contextualizar essas normas no âmbito da história econômica norte-americana, principalmente no que tange às fases de “*catch up*” (1789-1913) e de transição (1913-1945) desse país, recorrer-se-á, nesta tese, às obras de Louis M. Hacker “*American Capitalism: its Promise and Accomplishment*” e “*Major Documents in American Economic History*”, publicados, respectivamente, em 1957 e 1961 pela editora Van Nostrand, de Nova Iorque. No que tange à história das relações internacionais dos EUA, far-se-á uso da obra de vários autores, como a dos já citados Walter Russell Mead e Walter McDougall.

<sup>123</sup> As experiências nacionais são tão diversas que não há consenso acadêmico sobre quais normas levam ao desenvolvimento econômico. Vide CHANG, Ha-Joon e EVANS, Peter. **The Role of Institutions in Economic Change**. Artigo apresentado na Conferência “The Other Canon and Economic Development,” Oslo, Norway, August 14-15th, 2000. Disponível em [http://www.othercanon.org/uploads/CE4-The%20role%20of%20institutions%20in%20economic%20change.doc#32;role of institutions in economic change.doc](http://www.othercanon.org/uploads/CE4-The%20role%20of%20institutions%20in%20economic%20change.doc#32;role%20of%20institutions%20in%20economic%20change.doc). Acesso em 07 mar. 2009. Não se pretende, enfim, entrar aqui na discussão teórica sobre desenvolvimento econômico. O enfoque aqui será sobre a história jurídica, econômica e das relações internacionais relacionada ao tema desta tese.

Isso porque, antes de se especular sobre quais “instituições” são boas ou más para o desenvolvimento econômico, cabe pesquisar quais foram as efetivamente criadas para regular o investimento estrangeiro nos Estados Unidos.

A segunda relaciona-se ao fato de que normas não são criadas no vácuo. Como salienta a bibliografia acerca do clássico conceito de “regimes internacionais”<sup>124</sup>, não basta estudar o texto de uma regra, deve-se entender os princípios que inspiraram sua criação. Nesse sentido, ressalta-se, no próximo capítulo, que algumas leis norte-americanas sobre investimento estrangeiro foram instituídas com base no mesmo nacionalismo econômico que justificou a criação de altos impostos de importação que protegeram a nascente indústria norte-americana da concorrência comercial estrangeira nas mencionadas fase de “*catch up*” (1789-1913) e de transição (1913-1945) desse país. Em razão disso e do fato de que, durante esses longos períodos, o IDE ainda não possuía a importância de hoje, nem havia suplantado as exportações e importações como a principal forma de oferecimento de mercadorias estrangeiras, serão aqui mencionadas, subsidiariamente, normas sobre comércio internacional para demonstrar que o princípio que vigorou naquela época de “*catch up*”, foi, principalmente, o do nacionalismo econômico. Já na fase norte-americana de “*pulling ahead*”, os investimentos estrangeiros diretos já haviam aumentado sua participação na economia internacional, de maneira que não será necessária a freqüente menção a regras sobre comércio exterior para se comprovar o liberalismo econômico do período.

A terceira conseqüência da decisão de se restringir esta tese à história das normas federais sobre investimento estrangeiro nos Estados Unidos e de se estudar a evolução delas em conjunto com a história das relações internacionais desse país é a de que não se buscará aqui documentar as atividades econômicas e políticas nem de empresas norte-americanas no exterior, nem de empresas estrangeiras nos EUA. De um lado, essa tarefa já foi realizada, no que tange às atividades econômicas dessas empresas, por vários historiadores, entre os quais deve se destacar Mira Wilkins, da Universidade da Flórida, cuja obra será muito utilizada neste trabalho – ressalte-se, no entanto, que ela não se deteve longamente

---

<sup>124</sup> Como se depreende da clássica definição de “regimes internacionais” formulada por Stephen Krasner, esse conceito confere importância, na explicação da implementação de políticas públicas (no caso, na área internacional) não só às regras propriamente ditas, mas também aos princípios que as fundamentam e aos processos de tomada de decisão que as criam: “*Regimes can be defined as sets of implicit or explicit principles, norms, rules and decision-making procedures around which actor’s expectations converge in a given area of international relations. Principles are beliefs of fact, causation, and rectitude. Norms are standards of behavior defined in terms of rights and obligations. Rules are specific proscriptions or prescriptions for action. Decision-making procedures are prevailing practices for making and implementing collective choice*”. Vide KRASNER, Stephen. Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. In: INTERNATIONAL ORGANIZATION, Cambridge, v. 36, n. 2, p. 185-205, spring 1982, p. 186.

sobre as normas relativas ao investimento estrangeiro, nem as estudou em conjunto com a política externa de cada época. De outro, entende-se que, para os fins acima mencionados, não é necessário detalhar como cada grupo de pressão articulou-se para aprovar normas sobre investimento estrangeiro que lhes favorecessem<sup>125</sup>. O próprio texto da norma será suficiente para se estabelecer a tendência dela em prol do nacionalismo ou do liberalismo econômico.

Em quarto e último lugar, deve-se ressaltar que, nesta tese, não se pretende nem comparar a evolução das normas norte-americanas e brasileiras sobre esse tema, nem se sugerir que um país deva (ou possa) desenvolver-se hoje com os instrumentos que os EUA utilizaram ao longo do século XIX. De um lado, não faria sentido traçar hipóteses sobre como teria sido o desenvolvimento do Brasil se o país tivesse adotado normas sobre investimento estrangeiro similares às dos Estados Unidos. A ex-colônia – fundamentalmente de exploração – na América do Sul não possuía, em geral, as condições que tornaram possível, na ex-colônia de povoamento na América do Norte, a criação de normas nacionalistas já no início do seu período de “*catch-up*”<sup>126</sup>. De outro, o mundo está hoje muito mais integrado economicamente do que estava no século XIX. Com isso, a perda de competitividade decorrente, por exemplo, de reservas de mercado a empresas nacionais tecnologicamente atrasadas é, atualmente, muito mais custosa para o conjunto da sociedade do que foi para os EUA em seu período de “*catch up*”. Hoje a principal questão passa por se regular a atividade das subsidiárias de empresas multinacionais de maneira que estas continuem lucrativas, ao mesmo tempo em que contribuam da melhor forma possível para o fortalecimento do país em que atuam.

---

<sup>125</sup> Em artigo de edição especial da revista *International Organization*, David Lake – professor que se especializou em temas da política de comércio internacional norte-americana, o que inclui a questão da regulação dos investimentos estrangeiros – explica como os grupos de pressão domésticos são importantes, mas não os principais agentes, na definição das normas sobre comércio internacional. Tal papel pertence ao Estado, que mantém certo grau de autonomia nessa seara. Vide LAKE, David A. *The State and American Trade Strategy in the Pre-Hegemonic Era*. In: *INTERNATIONAL ORGANIZATION*, vol. 4, n. 1, winter, 1988, pp. 33-58.

<sup>126</sup> Ricardo Bielschowsky resume entendimento de Celso Furtado nesse sentido. Vide BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimento (1930-1964)**. 4. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000, pp.167-168. É interessante, entretanto, mencionar que, a partir de 1844, quando já havia algumas condições técnicas para o desenvolvimento da indústria brasileira, empreendedores como o Barão de Mauá não receberam apoio governamental para tanto – ao contrário, foram até prejudicados por um governo que desconfiava de indústrias. Para uma explicação sobre a criação e desperdício da janela de oportunidade – descrita como o “Projeto de 1844” – para a industrialização durante o Segundo Império, vide CERVO e BUENO, 2002. Para um triste relato das ações do Segundo Império que levaram à derrota do esforço industrialista da época, vide CALDEIRA, Jorge. **Mauá: empresário do Império**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

## **2. A REGULAÇÃO DOS INVESTIMENTOS ESTRANGEIROS SOB O NACIONALISMO DO “SISTEMA AMERICANO” DE ECONOMIA POLÍTICA E DOS SEUS ANTECEDENTES: DE 1789 A 1913**

Entre as posses dos presidentes George Washington, em 1789, e Woodrow Wilson, em 1913, os Estados Unidos da América deixaram de ser uma ex-colônia que lutava para sobreviver como um país independente e transformaram-se na maior potência industrial do mundo. Durante esse longo período, o país, de um lado, aumentou substancialmente seu relacionamento comercial com o exterior e recebeu grande montante de investimento estrangeiro – a ponto de ser, no final do século XIX, o maior devedor internacional. De outro lado, inspirado não pelo princípio da liberdade econômica, mas pelo hoje chamado “protecionismo econômico”<sup>127</sup>, criou, principalmente após a Guerra Civil, inúmeras normas federais e estaduais que controlaram atividades econômicas estrangeiras e que levantaram barreiras ao oferecimento de produtos estrangeiros em seu território.

Neste capítulo, buscar-se-á analisar o conteúdo de tais normas, relacionando-as ao contexto da sua criação. Para tanto, recorrer-se-á a obras já citadas no marco teórico desta tese, como as de Walter McDougall e Walter Russell Mead, e dividir-se-á o período compreendido entre as posses do primeiro e do 28º Presidente dos Estados Unidos em três fases que permitem identificar com mais facilidade tanto a evolução do desenvolvimento norte-americano, quanto algumas diferenças de enfoque dessas normas sobre controle de atividades econômicas estrangeiras.

A primeira fase vai de 1789 ao início de 1816, anos difíceis para um país que ainda precisava consolidar sua independência num contexto de crise econômica, revoluções e guerras no qual as relações econômicas internacionais sujeitavam-se a questões militares e de geopolítica. Apesar dessas dificuldades, os Estados Unidos lançaram nessa fase as bases teóricas e políticas das medidas econômicas que seriam implementadas nas próximas

---

<sup>127</sup> Àquela época, porém, como se verá mais adiante, não se falava, por exemplo, em “*protectionist tariffs*” nos Estados Unidos, mas em “*protective tariffs*”, expressão indicativa de que a imposição de tarifas ao comércio exterior não possuía a mesma conotação pejorativa de hoje.

décadas. Muito importante nesse sentido foi o trabalho intelectual e político de Alexander Hamilton, Secretário do Tesouro nas presidências de George Washington.

Na segunda fase, iniciada logo após a vitória contra a Inglaterra no que também é conhecido como a sua “Segunda Guerra de Independência”, os Estados Unidos puderam efetivamente iniciar a implementação das medidas, já indicadas na fase anterior, do que viria a ser o “Sistema Americano” de economia política, baseado no nacionalismo e contraposto ao “Sistema Britânico”, fundado no “livre comércio”<sup>128</sup>. No entanto, esse período também foi marcado por tensões políticas entre os estados do Norte industrialista e do Sul agrário que impediram o desenvolvimento do “Sistema Americano” no grau desejado por seus formuladores. Entre as principais diferenças entre o Sul e o Norte do país estavam as criadas pelo choque de interesses sobre a escravidão e sobre quais produtos deveriam ser taxados pelos impostos de importação.

A terceira fase inicia-se justamente com a culminância, na Guerra Civil Americana, desse choque de interesses. Mais importante, logo após a secessão dos estados do Sul, a partir de 1861, os estados do Norte colocaram em uso o que veio a ser o maior arsenal protecionista já visto. Com a vitória dos interesses industrialistas nessa guerra, o protecionismo econômico prevaleceu sem questionamentos efetivos nos Estados Unidos até 1913. Foi, assim, nessa terceira fase, quando o fenômeno do investimento estrangeiro direto ganhou importância para a economia internacional e quando começaram várias reações nacionalistas contra ele, que os Estados Unidos se consolidaram, na já mencionada expressão do historiador Paul Bairoch, como “a pátria e bastião do protecionismo moderno”.

Apesar de o investimento direto estrangeiro ter alcançado grande importância e gerado inúmeras reações protecionistas somente na terceira fase<sup>129</sup>, as fases anteriores são relevantes em razão tanto de medidas nacionalistas então tomadas, quanto por

---

<sup>128</sup> Coloca-se “livre comércio” aqui entre aspas porque, até 1846, vigoraram na Inglaterra as “*Corn Laws*” (Leis dos Cereais), que restringiam a importação de cereais desde a Idade Média, fato que tornava, para dizer o mínimo, pouco livres as relações comerciais daquele país. O processo que levou à revogação delas foi bem-sucedido em razão do maior poder econômico dos interesses industriais na Inglaterra: em 1810, a agricultura era responsável por mais de 70% do PIB inglês; em 1840, o PIB industrial já era de 60%. Com essa relevância nacional e com o interesse de exportar tal produção manufatureira, os líderes desse setor, especialmente os de Manchester, reuniram-se na *Anti-Corn Laws League* e promoveram a efetiva adoção do liberalismo econômico pela Inglaterra. Nesse processo, tiveram o apoio de trabalhadores que desejavam a importação de trigo mais barato. Vide o verbete “*Corn Laws*” em SANDRONI, 1994, p. 76.

<sup>129</sup> Nesse sentido, Alfred Chandler Jr. observou também no prefácio à obra de Wilkins que “[f]rom the Revolution until the last quarter of the nineteenth century, there was much more portfolio than direct foreign investment in the United States. Until 1875, portfolio investment was also much stronger in government than in corporate securities”. Vide WILKINS, 1989, p. v.

permitirem uma maior contextualização do que ocorreu, principalmente a partir de 1870, nos Estados Unidos. Nesse sentido, dois exemplos podem ser mencionados: na primeira fase, o importantíssimo “*Bank of the United States*” (instituição público-privada com funções simultâneas de autoridade monetária e de banco comercial) foi criado com o impedimento de que seus acionistas estrangeiros participassem das decisões sobre sua política comercial; na segunda fase, criou-se lei que impedia a navegação de cabotagem de embarcações estrangeiras nos EUA, reserva de mercado que durou até a época da Primeira Guerra Mundial.

Estudar o que ocorreu nessas duas primeiras fases também é importante para demonstrar que o protecionismo econômico das medidas tomadas entre 1861 e 1913 não foi episódico, excepcional ou mera reação a decisões nacionalistas tomadas por outros países naquela época; foi a continuação do emprego de um princípio também aplicado nas fases anteriores. Aliás, em razão dessa mesma necessidade de contextualização, também é útil mencionar brevemente alguns fatos ocorridos entre o início dos anos 1770 e 1789 que, apesar de, em geral, não dizerem respeito especificamente a investimentos estrangeiros, ajudam a explicar o nacionalismo econômico de algumas normas concretas sobre o tema criadas nos governos dos primeiros presidentes norte-americanos<sup>130</sup>.

Nesse sentido, recorde-se que, quando as treze colônias da América do Norte se revoltaram contra a Inglaterra no início dos anos 1770, uma das principais reclamações que tinham era, como não poderia deixar de ser para quem vivia sob a égide de um império, a de que lhes faltava a liberdade para definir, numa expressão moderna, suas “políticas econômicas” – foi contra isso que protestou a “*Boston Tea Party*”<sup>131</sup>. Sem o direito de criar indústrias próprias e com a obrigação de adquirir da metrópole londrina seus bens

---

<sup>130</sup> Esse período não é aqui analisado em detalhe porque não se pode falar na existência, nessa época, de um governo central instituído nos EUA.

<sup>131</sup> A insatisfação dos colonos norte-americanos vinha crescendo desde o fim da Guerra dos Sete Anos (1756-1763) entre a França e a Inglaterra, uma vez que a metrópole londrina, em graves dificuldades financeiras após esse conflito, passou a editar várias leis que aumentavam os impostos que deveriam ser pagos nas colônias. Entre tais leis estavam o “*Stamp Act of 1765*” (nome pelo qual ficou o conhecido o “*Duties in American Colonies Act of 1765*” e os vários “*Townshend Acts*”, que, editados a partir de 1767, sofreram forte resistência nas colônias. Foi tal resistência que levou à ocupação de Boston por tropas inglesas em 1768 e ao posterior “*Massacre de Boston*”, em 1770. Apesar de não se pretender aqui discorrer sobre os atos que levaram à independência americana, não deixa de ser interessante mencionar que, segundo Walter Russell Mead, o famoso episódio da “*Boston Tea Party*” (1773) pode ser compreendido, numa aplicação livre de linguagem corrente a eventos passados, como um protesto contra a globalização econômica daquela época: “*The eighteenth-century mob that dumped East Indian tea into Boston Harbor was protesting in part against the economic policies by which the British government of the day sought to further what would now be called globalization under British hegemony*”. Vide MEAD, 2002, p. 38.

manufaturados<sup>132</sup> – que, aliás, só podiam ser transportados em navios ingleses<sup>133</sup> – representantes do povo do que viria a ser os Estados Unidos da América reuniram-se no Congresso Continental e iniciaram, em 1775, sua Guerra de Independência<sup>134</sup>.

Como se sabe, algumas das insatisfações acima mencionadas (e várias outras) foram devidamente listadas por Thomas Jefferson, em julho de 1776, no documento que se tornou o símbolo do processo da “Revolução Americana”. No que tange, porém, ao tema principal desta tese, o que se deve salientar é que, naquele mês, além de editar a Declaração da Independência, o Congresso Continental também tomou a importante e urgente decisão de buscar traçar uma estratégia para o desenvolvimento de suas relações econômicas internacionais. A relevância do assunto era enorme, uma vez que os líderes da revolução sabiam que a independência só seria consolidada com o reconhecimento internacional dos EUA, e que este somente ocorreria se proporcionassem o acesso ao mercado norte-americano.

---

<sup>132</sup> Como ocorria com outros impérios da época, a Inglaterra criou inúmeras leis que impediam a produção de manufaturas por suas colônias da América do Norte, e exigia que seus representantes oficiais para lá designados enviassem informações constantes sobre essas atividades. Há relatos do período 1766-1768 – poucos anos antes do processo da Independência – que salientam a inexistência de produção manufatureira relevante. O Governador Bernard, de Massachusetts, por exemplo, escrevia em seus relatórios que “*I do not think it necessary to send an annual account where I have nothing to inform of*”. Sabe-se, no entanto, que existia pequena produção de manufaturados simples, mas de pequena escala e incapaz de concorrer com a Inglaterra. Vide FAULKNER, Harold U. **American Economic History**. 8 ed. New York: Harper and Brothers, 1960, p. 89.

<sup>133</sup> Tal obrigação colonial decorria dos famosos “*Navigation Acts*”, que, criados entre 1660 e 1672 para incentivar o desenvolvimento da indústria naval inglesa e para restringir a competição comercial de rivais, vigoraram até 1849, época em que a marinha inglesa (mercante e de guerra) já havia consolidado sua hegemonia mundial e não mais precisava da proteção que lhe conferiam. Esses atos eram uma das principais causas de insatisfação com a metrópole, uma vez que limitavam o comércio exterior das colônias em razão das seguintes regras, resumidas pelos historiadores Charles Sellers e Henry May: “(1) *All trade between England and her colonies must be carried in ships built, owned and manned by British subjects, including inhabitants of British colonies. (2) All European goods imported into the colonies – with a few special exceptions – must pass through England. This requirement would either allow British manufacturers to undersell their European competitors in British colonial markets or increase the business and profits of English merchants who handled the European goods in transit, in either case benefiting English businessmen at the expense of their European competitors. Finally, (3) certain ‘enumerated articles’ produced by the colonies could be shipped only to Britain or British colonies even if they were destined for ultimate resale in other European countries. Tobacco was the only important North American product on the ‘enumerated’ list in the seventeenth century, but by the time of the American Revolution the list included nearly every significant export*”. Ressalte-se, porém, que, apesar das dificuldades causadas pelos “*Navigation Acts*”, eles também trouxeram alguns benefícios para as colônias. De um lado, elas obtiveram um monopólio no fornecimento de tabaco à metrópole; de outro, eles permitiram o surgimento, na Nova Inglaterra, de uma indústria naval e de uma marinha mercante, uma vez que seus membros eram, à época, ingleses. Vide SELLERS, Charles e MAY, Henry. **A Synopsis of American History**. Chicago: Rand McNally & Company, 1963, p. 23.

<sup>134</sup> Como se sabe, os primeiros tiros do que viria a ser conhecido como a Revolução Americana foram disparados antes do início dos trabalhos daquele (Segundo) Congresso Continental de 1775, no âmbito do qual se designou George Washington como o chefe do exército para o emergente conflito e se assinou, em 4 de julho de 1776, a Declaração de Independência dos Estados Unidos. O Primeiro Congresso Continental havia se reunido na Filadélfia em setembro de 1774 e sido o responsável pela denúncia da “*taxation without representation*”, pela demanda à Coroa inglesa de reparação de abusos cometidos e pelo boicote a produtos ingleses. *Idem*, pp. 55 e 50.

O Congresso Continental encomendou, então, a um grupo de trabalho chefiado por John Adams – que viria a ser, respectivamente, o primeiro diplomata norte-americano acreditado junto à “*Court of St. James*”, o primeiro vice-presidente e o segundo presidente dos Estados Unidos – um plano detalhado sobre as cláusulas<sup>135</sup> que o país deveria inserir nos tratados que viria a celebrar com seus futuros parceiros comerciais<sup>136</sup>. Tal plano, adotado em 17 de setembro daquele ano já com vistas à assinatura de um tratado comercial com a França, previa, inicialmente, duas opções para a diplomacia econômica estadunidense.

A primeira, mais liberalizante e preferida por Adams, era o “tratamento nacional recíproco”, cláusula pela qual se propunha que cidadãos dos países signatários pagassem apenas os impostos ou taxas cobrados dos próprios nacionais e “*enjoy all other ... rights, liberties, privileges, immunities and exemptions in trade, navigation and commerce*” dos quais se beneficiavam nacionais e suas empresas<sup>137</sup>. Tal cláusula, se adotada e implementada como previsto, seria revolucionária não apenas por eliminar todas as barreiras ao comércio exterior, mas também por retirar entraves a investimentos estrangeiros.

A segunda opção, mais gradualista e menos preferida que a anterior, decorria das instruções diplomáticas de 24 de setembro de 1776, que permitiam a aceitação da cláusula da nação mais favorecida, caso isso fosse necessário para assegurar a assinatura do Tratado, estratégico para a consolidação da aliança com a França e para o referido processo de reconhecimento internacional dos Estados Unidos. Com base nessa cláusula, um país signatário de um tratado com os EUA poderia estender-lhes eventuais vantagens comerciais

---

<sup>135</sup> Tal desconto está previsto na Seção 5 da mencionada lei: “*SEC. 5. And be it further enacted by the authority aforesaid, That a discount of ten per cent on all the duties imposed by this act, shall be allowed on such goods, wares and merchandises, as shall be imported in vessels built in the United States, and which shall be wholly the property of a citizen or citizens thereof; or in vessels built in foreign countries, and on the sixteenth day of May last, wholly the property of a citizen or citizens of the United States, and so continuing until the time of importation*” (grifou-se). *Idem, ibidem*.

<sup>136</sup> ECKES, 1995, p. 5. Segundo Alfred E. Eckes Jr., também participaram desse trabalho de preparação do “*plan of treaties to be proposed to foreign nations*” importantes homens públicos como Benjamin Franklin, Benjamin Harrison, Robert Morris e John Dickinson. *Idem*, p. 294.

<sup>137</sup> De fato, a primeira cláusula do referido plano, a seguir transcrita, propunha o tratamento nacional para os agentes econômicos franceses nos EUA, e vice-versa na cláusula segunda: “*Art. 1°. The Subjects of the most Christian King shall pay no other Duties or Imposts in the Ports, Havens, Roads, Countries, Islands, Cities, or Towns of the said united States or any of them, than the Natives thereof, or any Commercial Companies established by them or any of them, shall pay, but shall enjoy all the other Rights, Liberties, Priviledges, Immunities, and Exemptions in Trade, Navigation and Commerce in passing from one Part thereof to another, and in going to and from the same, from and to any Part of the World, which the said Natives, or Companies enjoy*”. A cláusula segunda desse plano prevê os mesmos direitos para os EUA. Vide CONTINENTAL CONGRESS. **Plan of the Treaties with France of 1778. September 17, 1776**. Disponível em [http://avalon.law.yale.edu/18th\\_century/fr1778p.asp#art1](http://avalon.law.yale.edu/18th_century/fr1778p.asp#art1). Acesso em: 20 abr. 2009.

concedidas a terceiros países, e vice-versa<sup>138</sup>. Adams, então um entusiasta do livre comércio, propôs que a adoção de tal cláusula fosse incondicional, de maneira que eventuais vantagens concedidas a terceiros países seriam estendidas imediatamente aos norte-americanos pela França, e aos franceses pelos EUA<sup>139</sup>.

O importante é enfatizar que, para a época, ambas as cláusulas – apoiadas por importantes “pais fundadores” como Thomas Jefferson e Benjamin Franklin – denotavam a esperança dos Estados Unidos de que os demais países não somente reconheceriam o novo país como um par na comunidade internacional, mas que também teriam um claro interesse em estabelecer relações comerciais e de investimento marcadas pela liberdade econômica. Com isso, os EUA poderiam finalmente se livrar do sistema desigual de comércio exterior que havia marcado sua experiência colonial. Porém, pouco tempo depois da edição daquele plano já começava a ficar claro que as expectativas otimistas dos revolucionários norte-americanos teriam de se adequar à dura realidade de países profundamente influenciados pelo mercantilismo e desinteressados, para dizer o mínimo, no livre comércio.

Realmente, já naquele seu primeiro instrumento internacional, o Tratado de Amizade e Comércio assinado com a França em fevereiro de 1778, os Estados Unidos tiveram de aceitar limites à atuação da marinha norte-americana em colônias francesas nas “Índias Ocidentais” e não conseguiram ver nele inseridas nem a cláusula de tratamento nacional, que, repita-se, teria efeitos também sobre investimentos estrangeiros, nem a cláusula incondicional da nação mais favorecida, restrita à regulação do comércio exterior<sup>140</sup>. Ainda

---

<sup>138</sup> A preferência pela cláusula ambiciosa e liberalizante do tratamento nacional ficava clara nas referidas instruções diplomáticas: “*If you shall find that to be impracticable, you are hereby authorized to relax the Demands of the United States, and to enlarge their Offers agreeably to the following Directions: If his most Christian Majesty shall not consent that the subjects [inhabitants] of the United States shall have the Privileges proposed in the second Article, then the United States ought not to give the Subjects of his most Christian Majesty the Privileges proposed in the first Article; but that the United States shall give to his most Christian Majesty the same Privileges, Liberties, and Immunities at least, and the like Favour in all Things which any foreign Nation the most favoured shall have; provided, his most Christian Majesty shall give to the United States the same Benefits, Privileges and Immunities which any the most favoured foreign Nation now has, uses, or enjoys*”. (grifou-se). Vide CONTINENTAL CONGRESS. **Treaties with France of 1778: Instructions to the Agent. September 24, 1776**. Disponível em [http://avalon.law.yale.edu/18th\\_century/fr1778i.asp](http://avalon.law.yale.edu/18th_century/fr1778i.asp). Acesso em: 20 abr. 2009.

<sup>139</sup> ECKES, 1995, p. 5. Tal proposta não era revolucionária como a anterior; ao contrário, ela foi inspirada em artigos de tratados comerciais firmados pela Inglaterra àquela época. A adoção, nos séculos XVIII e XIX, da cláusula da nação mais favorecida em vários tratados não levaria a uma liberalização tão grande do comércio exterior – como ocorreu internacionalmente após a Segunda Guerra Mundial – porque, àquela época, a maior parcela da arrecadação tributária dos Estados da época provinha dos impostos de importação. Em razão disso, as tarifas aplicadas ao comércio exterior costumavam ser altas, e os benefícios obtidos por meio da cláusula da nação mais favorecida, pouco representativos.

<sup>140</sup> Depreende-se do artigo 4º desse tratado que seriam estendidos aos Estados Unidos apenas os direitos concedidos a outras nações favorecidas, e não o “tratamento nacional”: “*The Subjects, People and Inhabitants of*

mais decepcionante para os líderes norte-americanos foi o fato de que, após a assinatura desse Tratado, não foi fielmente cumprida nem mesmo a cláusula menos ambiciosa que acabou dele fazendo parte<sup>141</sup>.

Duas causas para essas dificuldades que os “Estados Unidos da América do Norte” enfrentavam nas suas relações internacionais na segunda metade da década de 1770 eram óbvias: além de ainda estarem lutando por sua independência, eles sequer haviam criado um governo central que os representasse. As condições mínimas para uma atuação unificada dos 13 estados só começaram, portanto, a se configurar quando, em 1781, ocorreu não somente a decisiva vitória franco-americana sobre a Inglaterra em Yorktown, mas, principalmente, o final do processo de ratificação pelos estados do que pode ser considerado um embrião de constituição federal – os “Artigos da Confederação”. A partir de então, o recém-criado Congresso da Confederação passou, finalmente, a ter competência para conduzir a política externa, declarar guerra, manter exército e marinha, tomar empréstimos e emitir cartas de crédito<sup>142</sup>.

---

*the said United States, and each of them, shall not pay in the Ports, Havens Roads Isles, Cities & Places under the Domination of his most Christian Majesty in Europe, any other or greater Duties or Imposts, of what Nature soever, they may be, or by what Name soever called, **that those which the most favoured Nations are or shall be obliged to pay**; & they shall enjoy all the Rights, Liberties, Privileges, Immunities & Exemptions, in Trade, Navigation and Commerce whether in passing from one Port in the said Dominions in Europe to another, or in going to and from the same, from and to any Part of the World, **which the said Nation do or shall enjoy**” (grifou-se). O artigo 3º possui conteúdo idêntico, mas destinado aos franceses. Da leitura conjunta desses artigos com o artigo 2º do Tratado de Amizade e Comércio entre a França e os Estados Unidos depreende-se, segundo Eckes, que os dois países adotaram somente uma cláusula condicional de nação mais favorecida: “*Indeed, the Treaty of Amity and Commerce contained only a conditional most-favored-nation clause that gave each party the right to purchase concessions provided to third countries*” (grifos no original). Vide ECKES, 1995, p. 5.*

<sup>141</sup> Segundo Eckes, vários entraves continuavam a ser impostos a navios norte-americanos na França: “*Despite the joint statement of lofty principles [no Preâmbulo do tratado], the agreement failed to achieve ‘perfect equality and reciprocity. It contained some anomalies. For instance, although the United States provided most-favored-nation treatment to France in all its ports, France confined such treatment to Europe, thus restricting access to the French colonies. As a matter of practice, whereas American ports were open to French commerce and navigation, French ports sometimes discriminated against U.S. ships. In Bordeaux, American traders complained about paying higher than most-favored nation rates on salt. French merchants sought to limit American imports and to preserve their trade monopoly with the West Indies*”. *Idem*, p. 6.

<sup>142</sup> Numa amostra das dificuldades de organização política nesse período, os Artigos da Confederação, que entraram em vigor somente em 1781, haviam sido criados pelo Congresso Continental e enviados para ratificação dos legislativos estaduais em 1777. Vide SELLERS e MAY, 1963, p. 60. Outro exemplo interessante nesse sentido é o do próprio preâmbulo do Tratado de Amizade e Comércio com a França: cada um dos treze “Estados Unidos da América do Norte”, como então se designavam, fez questão de ver seu nome nesse documento: “*The most Christian King, and the thirteen United States of North America, to wit, New Hampshire, Massachusetts Bay, Rhode island, Connecticut, New York, New Jersey, Pennsylvania, Delaware, Maryland, Virginia, North-Carolina, South Carolina & Georgia, willing to fix in an equitable and permanent manner the Rules which ought to be followed relative to the Correspondence & Commerce...*”. Vide TREATY OF AMITY AND COMMERCE BETWEEN THE UNITED STATES AND FRANCE; February 6, 1778. Disponível em: [http://avalon.law.yale.edu/18th\\_century/fr1788-1.asp](http://avalon.law.yale.edu/18th_century/fr1788-1.asp). Acesso em 20 abr. 2009.

Os Artigos da Confederação não criaram, entretanto, um governo central com os poderes necessários e suficientes para enfrentar os graves problemas do período<sup>143</sup>. De fato, com base nas disposições daquele documento, o Congresso ainda não podia criar taxas, inclusive sobre importações, e suas requisições aos Estados federados podiam ou não ser atendidas<sup>144</sup>. Para os fins desta contextualização inicial, deve-se destacar, como fazem os economistas Robert Heilbroner e Aaron Singer, que os Artigos da Confederação impediam os “Estados Unidos da América do Norte” de tomar medidas necessárias para se consolidarem, respectivamente, na economia e na política internacionais:

*“The Articles of Confederation were a recipe for disaster in the face of a situation that rapidly required strong, concerted action by the newly independent colony-states. With the end of the war, Americans were soon exposed to the competition of lower priced and better made British goods against which they could not protect themselves, since the new government did not have the power to impose a tariff. Hence, at the same time that Great Britain increased its penetration of the American market, it restricted American entry into English markets.*

(...)

*“The newly constituted congress also had difficulty negotiating favorable commercial treaties with other nations because of a **general belief in Europe that the states would not comply with agreements, even if they were reached.** When John Adams arrived in England as America's first minister to the Court of St. James's, **he was asked whether he represented one nation or thirteen.** Sensing this weakness in the American government, the British refused to withdraw their troops from the western frontier; the Spanish government closed the mouth of the Mississippi River at New Orleans to all American commerce; and the Barbary pirates freely looted American shipping in the Mediterranean” (grifou-se)<sup>145</sup>.*

Nem mesmo o Tratado de Paz de 1783, firmado com a Inglaterra em Paris, foi suficiente para trazer estabilidade aos Estados Unidos. Na verdade, os anos entre 1783 e

---

<sup>143</sup> Na verdade, talvez nem se deva falar na existência de um governo central. Isso porque, nas palavras de Cristina Pecequilo, “[a]té a ratificação da Constituição Americana, em 1789, os Estados Unidos caracterizaram-se por uma coleção solta de estados, cada qual perseguindo sua própria autonomia, simbolizada nas frouxas Cláusulas da Confederação e da União Perpétua”. Vide PECEQUILO, Cristina Soreanu. **A política externa dos Estados Unidos: continuidade ou mudança?** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003, p. 36-37.

<sup>144</sup> FAULKNER, 1960, p. 141-142. Como ressaltam Robert Heilbroner e Aaron Singer, os Artigos da Confederação eram uma séria causa da fraqueza do Congresso Continental, pois eles “*refused to give this entity any power to enforce its resolutions, or to tax its member states or their citizens, or to regulate commerce between the states. (...) No less serious was the inability of the new government to tax the states. In 1785, the Congress billed the states \$3 million, the money to be used to reduce the war debt and pay the government's few employees. By 1787 it had received less than 4 percent of the amount requested*”. Vide HEILBRONER, Robert e SINGER, Aaron. **The Economic Transformation of America to 1865**. Fort Worth: Harcourt Brace College Publishers, 1994, p. 62.

<sup>145</sup> *Idem, ibidem.*

1789 são conhecidos como “*the Critical Period*”<sup>146</sup> da história norte-americana justamente pelo perigo de involução da Revolução: a Inglaterra continuava a ocupar fortificações no noroeste do país, os “patriotas” ainda se envolviam em escaramuças contra os “*loyalists*” saudosos do sistema colonial e surgiam guerras comerciais e disputas territoriais entre os estados<sup>147</sup>. Além disso, o caos reinava na economia, que, além de inflacionária, recessiva e com balança comercial deficitária, sofria com as descontroladas emissões monetárias dos estados federados – e com ocasionais calotes daí decorrentes<sup>148</sup>.

Todos esses problemas deixavam clara a necessidade de se revisar os Artigos da Confederação. Foi com esse propósito específico que, em 1787, reuniram-se na Filadélfia vários representantes dos estados norte-americanos. O resultado daqueles trabalhos foi, porém, surpreendente: nessa reunião, que depois ficou conhecida como a Convenção Constitucional, decidiu-se instituir uma inovadora distribuição de poderes entre os entes daquela federação. De fato, propôs-se ali a existência de um governo central que deteria, além dos poderes já conferidos ao Congresso da Confederação, os de instituir e cobrar tributos (inclusive de importação), regular o comércio entre os estados e com o exterior, emitir moeda e administrar terras públicas<sup>149</sup>.

Seguiu-se, então, um período de intensos debates nos estados sobre a conveniência ou não de se transferir poderes tão amplos ao governo federal. Menciona-se isso não para se discutir o longo processo que levou à ratificação da Constituição dos Estados Unidos, mas para se enfatizar que o país que adotou esse revolucionário documento já havia amadurecido com o enfrentamento tanto de graves dificuldades econômicas e políticas no

---

<sup>146</sup> A expressão, posteriormente adotada por outros autores, foi criada pelo economista John Fiske, em 1888, quando escreveu “*The Critical Period in American History: 1783-1789*”. Vide FAULKNER, 1960, p. 144.

<sup>147</sup> É o que afirma Eckes, que ressalta também o fato de que alguns estados ainda se consideravam “países estrangeiros”: “*Under the weak Articles of Confederation, trade problems nearly doomed the new government. Customs disputes among the newly independent states and an inability to conduct negotiations with European powers jeopardized the new government. Refusing to grant the Continental Congress taxing power, the thirteen states imposed their own revenue and protective tariffs on goods imported from other jurisdictions. For instance, Pennsylvania levied duties on New England imports; Massachusetts imposed tariffs on ‘foreign products’, including goods from New York and Rhode Island*”. *Idem*, p. 9-10.

<sup>148</sup> REMINI, Robert. **A Short History of the United States**. New York: Harper, 2008, p. 46.

<sup>149</sup> O resultado foi surpreendente porque essa Convenção havia sido convocada, nos termos de uma proposta feita por Alexander Hamilton numa reunião realizada em 1786 na Virgínia, “*for the sole and express purpose of revising the Articles of Confederation*”. Na Convenção de Filadélfia, duas decisões estratégicas foram imediatamente tomadas para garantir o sucesso da empreitada: “*The first thing the convention did was unanimously elect George Washington president [daquela Convenção]. Next, the members decided to keep their debates secret, as most colonial assemblies did. They agreed on secrecy for the simple reason that they decided, at the start of their deliberations, to scrap the Articles and write an entirely new document. Had this decision been known, several states might well have recalled their delegations*” (grifou-se). *Idem*, p. 48.

plano doméstico, quanto de instrutivos desapontamentos nas negociações internacionais<sup>150</sup>. Com isso, importantes homens públicos do período adotaram uma postura realista sobre o que esperar nas relações econômicas internacionais dos EUA, passando a cogitar o nacionalismo econômico como princípio a ser adotado pela diplomacia norte-americana.

É o caso de John Adams, que se frustrava em razão da grave assimetria que continuava a existir na relação comercial com a Inglaterra, posto em que servia como diplomata. De um lado, a antiga metrópole se recusava a assinar tratado que oferecesse reciprocidade aos EUA e abrisse seu mercado para as mercadorias norte-americanas. De outro, os Estados Unidos precisavam comprar produtos manufaturados da Inglaterra, que, apesar da recente guerra, continuava a ser o principal fornecedor delas. Adams, o homem que havia proposto o tratamento nacional para as relações econômicas internacionais dos EUA, passou, então, a defender a criação de um governo federal forte, que pudesse pressionar a Inglaterra: “*Patience, under all the unequal burdens they impose upon our commerce, Will do us no good. ... nothing but retaliation, reciprocal prohibitions, and imposts, and putting ourselves in a posture of defense will have any effect*”<sup>151</sup> (grifou-se).

Até Thomas Jefferson, o “pai fundador” mais comumente associado à idéia de livre comércio, exasperava-se, como embaixador lotado em Paris na segunda metade da década de 1780, com a recorrente falta de implementação do Tratado de Amizade e Comércio firmado em 1778 com a França. Aliás, depreende-se da correspondência do período da missão diplomática de Jefferson nesse país que o então responsável por assuntos internacionais no Congresso da Confederação, John Jay, também reclamava do nacionalismo econômico

---

<sup>150</sup> No que tange aos desapontamentos nas negociações internacionais, cabe observar que, após a assinatura dos acordos com a França – que, recorde-se, não permitiram o acesso de produtos norte-americanos a colônias francesas – os EUA enviaram diplomatas para firmar acordos similares com vários países europeus. Apenas Suécia, Prússia e Países Baixos firmaram tais acordos, mas nenhum deles com a amplitude desejada inicialmente pelos EUA; ou seja, tais convenções previam apenas as cláusulas condicionais da nação mais favorecida, não a do tratamento nacional. O tratado com os Países Baixos era o único que estendia aos norte-americanos o acesso favorecido também às colônias holandesas. Vide ECKES, 1995, p. 7.

<sup>151</sup> Vale a pena transcrever integralmente o parágrafo do livro de Eckes que contém essa citação de Adams: “*At the end of the Revolution Britain had avoided a commercial agreement with its former colonies. At first, John Adams and many of his peers remained optimistic that time and circumstances would produce a mutually beneficial treaty of commerce. But throughout the 1780s London continued to reject commercial reciprocity, perceiving that the weak American Confederation had nothing to offer and Britain nothing to gain from such negotiations. Thus London prohibited American trade with the British West Indies and feasted on export sales of manufactures to America. In effect, Britain enjoyed the commercial benefits of empire without the security costs. From his post in London, Adams experienced enormous frustration. Convinced at last that Britain would not sign a commercial treaty and concede ‘true reciprocity’, he urged a stronger central government, one having the power to regulate commerce and conduct foreign affairs. Adams also urged retaliation to place pressure on Britain: ‘Patience, under all the unequal burdens they impose upon our commerce, Will do us no good. ... nothing but retaliation, reciprocal prohibitions, and imposts, and putting ourselves in a posture of defense will have any effect’*” (grifou-se). *Idem*, p. 9.

francês: “*It is to be regretted that the mercantile people in France oppose a system, which, certainly, is calculated to bind the two nations together, and from which both would eventually derive commercial as well as political advantages*”<sup>152</sup>.

Ainda mais relevante para os fins desta tese é registrar que foi nessa época que começaram a ser publicadas as idéias de Alexander Hamilton, o “pai fundador” que, segundo Walter Russell Mead, mais influenciou a formulação da agenda da diplomacia econômica norte-americana ao longo de toda a história. Várias dessas idéias foram registradas nos famosos “Artigos Federalistas”, a coleção de ensaios que publicou em conjunto com James Madison e John Jay em jornais de Nova Iorque entre 1787 e 1788, e na qual defendeu a ratificação, naquele importante estado, da Constituição dos Estados Unidos tal como proposta pela Convenção de Filadélfia. O que se deve destacar aqui é que, em vários dos ensaios ali reunidos, Hamilton, além de analisar o sistema internacional da época e a concorrência que seu país sofria na área comercial e de navegação, advogou em prol da adoção, pelos EUA, de uma postura mais ativa na defesa de seus agentes econômicos nacionais. É o que se depreende da citação a seguir, na qual ele discorreu tanto sobre os benefícios que um governo central forte traria para as relações econômicas internacionais do seu país, quanto sobre os perigos que adviriam caso isso não ocorresse:

*“Under a vigorous national government, the natural strength and resources of the country, directed to a common interest, would baffle all the combinations of European jealousy to restrain our growth. This situation would even take away the motive to such combinations, by inducing an impracticability of success. An active commerce, an extensive navigation, and a flourishing marine would then be the offspring of moral and physical necessity. We might defy the little arts of the little politicians to control or vary the irresistible and unchangeable course of nature.*

*But in a state of disunion, these combinations might exist and might operate with success. It would be in the power of the maritime nations, availing themselves of our universal impotence, to prescribe the conditions of our political existence; and as they have a common interest in being our carriers, and still more in preventing our becoming theirs, they would in all probability combine to embarrass our navigation in such a manner as would in effect destroy it, and confine us to a PASSIVE COMMERCE. We should then be compelled to content ourselves with the first price of our commodities, and to see the profits of our trade snatched from us to enrich our enemies and persecutors. That unequalled spirit of enterprise, which signalizes the genius of the American merchants and navigators, and which is in itself an inexhaustible mine of national wealth, would be stifled and lost, and poverty and disgrace would overspread a country which, with*

---

<sup>152</sup> *Idem*, p. 7.

*wisdom, might make herself the admiration and envy of the world*”  
(maiúsculas no original) <sup>153</sup>.

O objetivo desta breve menção aos Artigos Federalistas e à Constituição dos Estados Unidos – é deixar claro que a instituição de um governo central forte nos EUA esteve interligada à criação, a seguir detalhada, de leis e regulamentos inspirados pelo nacionalismo econômico. De um lado, foi somente com a colocação em prática daquela recém-adotada Constituição que surgiu a possibilidade de administração federal da economia norte-americana e dos seus aspectos internacionais, importante elemento para a obtenção do desenvolvimento econômico<sup>154</sup>. De outro, não há como se compreender a decisão de se fortalecer o governo federal dos EUA sem a menção ao fato de que, no final da década de 1780, influentes homens públicos daquele país haviam adotado o nacionalismo econômico – em grande parte devido àqueles desfavoráveis desdobramentos diplomáticos.

Em razão do exposto, a posse, em inícios de 1789, de George Washington marca o início do período de controle de atividades econômicas estrangeiras nos EUA que será analisado nesta tese<sup>155</sup>. Isso não significa que não tivessem ocorrido investimentos

---

<sup>153</sup> HAMILTON, Alexander. “Federalist n. 11: The Utility of the Union in Respect to Commercial Relations and a Navy. For the Independent Journal”. In: HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. **The Federalist Papers (Essays written in 1787–88)**. Disponível em <http://www.gutenberg.org/dirs/etext91/feder16.txt>. Acesso em 20 abr. 2009. John Jay, o outro autor dos *Federalist Papers* que discorreu sobre assuntos internacionais (James Madison tratou mais de questões relativas à organização política dos EUA), também publicou análises realistas sobre a concorrência que os Estados Unidos sofriam no comércio exterior: “*With France and with Britain we are rivals in the fisheries, and can supply their markets cheaper than they can themselves, notwithstanding any efforts to prevent it by bounties on their own or duties on foreign fish. With them and with most other European nations we are rivals in navigation and the carrying trade; and we shall deceive ourselves if we suppose that any of them will rejoice to see it flourish; for, as our carrying trade cannot increase without in some degree diminishing theirs, it is more their interest, and will be more their policy, to restrain than to promote it. (...) The extension of our own commerce in our own vessels cannot give pleasure to any nations who possess territories on or near this continent, because the cheapness and excellence of our productions, added to the circumstance of vicinity, and the enterprise and address of our merchants and navigators, will give us a greater share in the advantages which those territories afford, than consists with the wishes or policy of their respective sovereigns*”. Vide JAY, John. “Federalist n. 4: The Same Subject Continued (Concerning Dangers From Foreign Force and Influence). For the Independent Journal”. In: HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. **The Federalist Papers (Essays written in 1787–88)**. Disponível em <http://www.gutenberg.org/dirs/etext91/feder16.txt>. Acesso em 20 abr. 2009.

<sup>154</sup> Segundo Ross Robertson, “*The new Constitution, providing for a great common market and a central government strong enough to assure adequate investment in social overhead capital, was a necessary condition for the unimpeded growth of the American economy*”. Vide ROBERTSON, Ross. M. **History of the American Economy**. 2. ed. New York: Harcourt, Brace & World, 1964, p. 98.

<sup>155</sup> Destaque-se que importantes autores, como Douglass C. North, também vêem em 1789-1790, o começo da história econômica dos Estados Unidos propriamente ditos. Vide NORTH, Douglas. **The Economic Growth of The United States: 1790 to 1860**. New Jersey: Prentice Hall, 1961. Trata-se de leitura fundamental para a compreensão da evolução da economia do país, principalmente no que diz respeito a seus aspectos macroeconômicos. É uma pena que o livro reserve poucas linhas para a experiência relativa às altas tarifas de

estrangeiros antes disso no território do que viria a ser os Estados Unidos, mas que as normas que os regulamentaram não haviam sido criadas por governos norte-americanos independentes. Quando surgiram as normas criadas por governos organizados à luz da Constituição de 1787, elas foram influenciadas pelo mesmo nacionalismo econômico que, sintetizado mais tarde no “Sistema Americano” de economia política, levou os EUA a adotarem uma postura protecionista nas relações econômicas internacionais que duraria mais de 100 anos. As bases jurídicas, econômicas e políticas dessa postura podem ser encontradas no período, analisado a seguir, que vai de 1789 ao início de 1816.

### **2.1. Das bases do nacionalismo econômico à sua consolidação após a “Segunda Guerra de Independência”: de 1789 a 1816**

Entre a posse de George Washington como presidente dos Estados Unidos e a instituição da lei tarifária de 1816, foram escassos os investimentos estrangeiros – principalmente os diretos – realizados no país e, conseqüentemente, poucas as normas (como a relativa à participação acionária no “*Bank of the United States*”) criadas para regulamentá-los. Ainda assim, como mencionado acima, tal período é relevante para esta tese em razão de nele terem sido estabelecidas algumas diretrizes que ajudam a explicar o nacionalismo econômico nos EUA. Entre estas estão as implementadas já no primeiro governo federal criado com base na Constituição Americana e as contidas na obra teórica e política de Alexander Hamilton, nas crescentes tarifas de importação e nas leis sobre navegação então instituídas, bem como em discursos presidenciais rotineiros (como as Mensagens Anuais ao Congresso) ou extraordinários, como o famoso “*Farewell Address*” de George Washington<sup>156</sup>.

Além disso, esse período também foi marcado por normas relacionadas a conflitos (diplomáticos ou militares) que tiveram o efeito de beneficiar agentes econômicos norte-americanos, embora não tivessem sido inicialmente criadas para esse objetivo – é o caso dos “*Alien and Sedition Acts*”, do “*Embargo Act*” e do “*Non Intercourse Act*”, entre outros instituídos no âmbito de tensões políticas com a França e a Inglaterra. Na análise dos

---

importação e ao controle de atividades estrangeiras durante esse período em que foram lançadas as bases para o desenvolvimento dos Estados Unidos.

<sup>156</sup> O nacionalismo que Washington traria para sua Administração pode ser exemplificado por um fato sintomático do seu primeiro dia no cargo de presidente dos Estados Unidos: o de que havia encomendado para a ocasião, e fez questão de que o povo soubesse disso, um traje produzido no país e fabricado com tecido nacional. Segundo Eckes, “*For his inaugural the first president ordered an American-made suit and through personal example established the practice of buying American goods first. At a time when fashion-conscious gentlemen wore European suits, he had one made of American cloth and expressed the hope that ‘it will not be a great while, before it will be unfashionable for a gentleman to appear in any other dress’*”. Vide ECKES, 1995, p. 15.

contextos de criação dessas e de outras normas, ficará evidente que os homens públicos que marcaram a experiência norte-americana entre 1789 e, aproximadamente, 1816 viam os temas econômicos como profundamente relacionados ao mundo da política interna e externa. Essa é uma das razões tanto para o título “*All Economists, All Diplomats*” de um estudo, aqui freqüentemente mencionado, que analisou a diplomacia econômica do período<sup>157</sup>, quanto para a menção – não tão necessária em fases futuras – de discursos políticos da época.

Dos eventos ocorridos entre 1789 e 1816, analisar-se-á em primeiro lugar a entrada em vigor da Constituição federal em razão não somente da sua antecedência cronológica com relação aos demais acontecimentos, mas também de sua relevância na estruturação de uma importante particularidade da diplomacia econômica norte-americana: nos Estados Unidos, a Constituição dividiu a competência para tratar de questões afetas ao comércio internacional entre os Poderes Executivo e Legislativo. De fato, a organização política dos EUA que entrou em vigor no início de 1789, prevê que cabe ao Congresso a instituição de impostos de importação e ao Presidente da República a assinatura de tratados e a implementação de leis.

Como observou o próprio Alexander Hamilton nos Artigos Federalistas, essa divisão de competências foi especificamente construída para diminuir a possibilidade de eventual influência estrangeira em assuntos atinentes às relações internacionais dos Estados Unidos. De fato, no “*Federalist n. 75. The Treaty-Making Power of the Executive*”, Hamilton alertou para alguns riscos que os EUA correriam se a competência para tratar de temas das relações econômicas internacionais do país fosse apenas alocada ao Presidente da República:

*“An avaricious man might be tempted to betray the interests of the state to the acquisition of wealth. An ambitious man might make his own aggrandizement, by the aid of a foreign power, the price of his treachery to his constituents. The history of human conduct does not warrant that exalted opinion of human virtue which would make it wise in a nation to commit interests of so delicate and momentous a kind, as those which concern its intercourse with the rest of the world, to the sole disposal of a magistrate created and circumstanced as would be a President of the United States”*<sup>158</sup>.

---

<sup>157</sup> FIELD, James A., Jr. 1789-1820: All Economists, All Diplomats. In: BECKER, William H. e WELLS, Samuel F., Jr. (eds.). **Economics and World Power: An Assessment of American Diplomacy Since 1789**. Columbia University Press: New York, 1984, pp. 1-54. Doravante FIELD, 1984.

<sup>158</sup> HAMILTON, Alexander. “Federalist n. 75. The Treaty-Making Power of the Executive. For the Independent Journal”. In: HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. **The Federalist Papers (Essays written in 1787–88)**. Disponível em <http://www.gutenberg.org/dirs/etext91/feder16.txt>. Acesso em 20 abr. 2009.

Para os fins desta tese, o importante é salientar que a mencionada divisão de competências favoreceu sobremaneira o estabelecimento do protecionismo econômico nos Estados Unidos ao gerar, pelo menos, duas conseqüências. Uma foi a impossibilidade, por quase 150 anos, de o Poder Executivo garantir a terceiros países, em troca de abertura dos mercados destes, a redução dos impostos de importação<sup>159</sup>. A outra conseqüência foi, segundo Eckes, o benefício gerado a agentes econômicos domésticos – “[t]he slow-moving treaty implementation process gave the advantage to domestic producers and local interests, which would use their influence with Congress to amend or block ratification”<sup>160</sup>. Não foi à toa, portanto, que houve, como se demonstrará adiante, uma clara tendência no sentido de criação de tarifas protecionistas (e, quando surgiram, de leis nacionalistas sobre investimento estrangeiro) durante a fase de *catch up* da economia norte-americana.

Como ressaltou Walter McDougall, a adoção consciente de normas como as acima mencionadas, que buscavam manter os Estados Unidos livres de influências estrangeiras, decorreu não tanto da ação de líderes idealistas inspirados pelo que ficou depois conhecido como o “excepcionalismo”<sup>161</sup> de seu país, mas, principalmente, da atuação de homens públicos realistas que haviam extraído de vários e difíceis embates domésticos e internacionais a compreensão de que a sobrevivência dos EUA e de sua inovadora experiência independente e republicana dependeria do que ocorresse no dia-a-dia do novo governo<sup>162</sup>. Posto de outra forma, as primeiras normas relativas à política externa dos EUA buscaram proteger o mais precioso bem pelo qual eles haviam, literalmente, lutado – a liberdade.

Concretamente, isso levou inúmeros líderes norte-americanos a adotar, direta ou indiretamente, o nacionalismo econômico em várias normas jurídicas e em várias

---

<sup>159</sup> Como se verá no próximo capítulo, foi somente em 1934, com o “*Reciprocal Trade Agreements Act*”, que o Presidente dos Estados Unidos passou a ter a capacidade de negociar a redução das tarifas norte-americanas em prol da abertura de mercados estrangeiros.

<sup>160</sup> ECKES, 1995, p. 10.

<sup>161</sup> Para Walter McDougall, o termo “*exceptionalism*”, popularizado no livro de Max Lerner “*America as a Civilization*” (New York: Simon and Schuster, 1957) e considerado por alguns como um princípio permanente e imutável da política externa norte-americana, fornece uma idéia errônea sobre o que levou o país a adotar, àquela época, políticas nacionalistas como as acima mencionadas. Segundo McDougall, tais políticas foram então sabiamente implementadas não em razão da suposta superioridade da república norte-americana sobre as monarquias européias, mas para preservar a jovem nação da maciça influência internacional dos países do Velho Mundo. Vide as críticas daquele historiador ao “primeiro livro” do “Antigo Testamento” da política externa norte-americana em MCDUGALL, 1997, p. 35-38.

<sup>162</sup> Os líderes norte-americanos sabiam das dificuldades que os EUA teriam de enfrentar num mundo ainda marcado pelo Antigo Regime. É famosa a frase que Benjamin Franklin proferiu nesse sentido em setembro de 1787, quando foram tornadas públicas as propostas da Convenção Constitucional, em resposta a uma senhora que indagava sobre a forma de Estado que o país assumiria: “*A republic, madam, if you can keep it*”. Vide ISAACSON, Walter. **Benjamin Franklin: An American Life**. New York: Simon & Schuster, 2004, p. 459.

declarações e documentos políticos naquela fase de “*catch up*” dos Estados Unidos. Entre tais homens públicos, o que mais influência teve sobre os temas de interesse desta tese – os atinentes às relações econômicas internacionais em geral, e aos investimentos estrangeiros em particular – foi, indubitavelmente, Alexander Hamilton.

A relevância de Hamilton para as relações econômicas internacionais é tão grande que Walter Russell Mead dá o nome desse “*founding father*” ao que considera a mais influente das quatro “escolas”<sup>163</sup> de pensamento que atuaram (e ainda atuam) sobre a política externa norte-americana, a que se preocupa em fortalecer o comércio exterior e os investimentos dos Estados Unidos:

*“Alexander’s Hamilton name has been given to the school of foreign policy that sees the first task of the American government as **promoting the health of American enterprise at home and abroad**. Hamiltonians have historically attempted to ensure that the United States government **supported the rights of American merchants and investors** and have been quick to understand the importance of the British world order for American interests”* (grifouse)<sup>164</sup>.

Considerando que um dos objetivos desta tese é justamente realçar a existência de uma importante regularidade na política dos Estados Unidos, o favorecimento dos investidores norte-americanos, não há como se deixar de analisar alguns aspectos da extensa obra do homem que a inaugurou. De fato, apesar de ter permanecido menos de seis anos como Secretário do Tesouro (de setembro de 1789 a janeiro de 1795), Hamilton implementou um amplo conjunto de medidas – conhecido à época como o “programa hamiltoniano” – que versou, entre outras questões, sobre bancos, moeda, tarifas e manufaturas, e que foi fundamental para os Estados Unidos por, no mínimo, duas razões: por ter sido mantido por um longo período (inclusive após a saída de Hamilton do poder) e por ter garantido o crescimento econômico e, em virtude disso, a estabilidade política num momento chave para aquela jovem nação. É essa a opinião de Louis Hacker sobre as conseqüências do programa hamiltoniano:

*“What resulted was a period of unexampled business expansion, one of the greatest, in fact, the United States has had. Coming as it did at the beginning*

---

<sup>163</sup> As outras escolas e seus patronos são, respectivamente, a “jeffersoniana” (relacionada a Thomas Jefferson), a “wilsoniana” (a Woodrow Wilson) e a “jacksoniana” (a Andrew Jackson). Entre os membros da escola “hamiltoniana” que tiveram importância para a política externa norte-americana ao longo da história, destacam-se Henry Clay, Daniel Webster, John Hay, Theodore Roosevelt, Henry Cabot Lodge, Dean Acheson e George Bush (pai). Vide MEAD, 2002, p. 87.

<sup>164</sup> *Idem*, p. 87.

*of its national career, it assured the success of the American political establishment. The American nation was securely established” (grifou-se)<sup>165</sup>.*

Das várias ações de Hamilton na economia norte-americana, as que mais interessam aqui são as relativas à sua defesa das indústrias, uma estratégia então audaciosa para um país de população e produção, na quase totalidade, rurais<sup>166</sup>. Nessa época em que os investimentos estrangeiros diretos eram praticamente inexistentes, e os de portfólio, quando ocorriam, eram direcionados principalmente a governos (e não ao setor privado), a forma mais imediata para se estimular a produção de bens manufaturados era a imposição de altas tarifas de importação. Destaque-se, assim, que, em julho de 1789, Hamilton, ainda como um membro do Congresso, trabalhou juntamente com James Madison para convencer seus pares a criarem duas leis que incentivassem a incipiente indústria dos Estados Unidos – então localizada quase que exclusivamente no norte do país – por meio da cobrança de imposto de importação e de taxas a serem pagas por agentes econômicos estrangeiros<sup>167</sup>.

De fato, a primeira dessas leis, simbolicamente datada de 4 de julho de 1789, estabeleceu as regras para o primeiro imposto a ser criado pela novo governo norte-americano<sup>168</sup> e foi chamada por jornais da época, num reconhecimento imediato da sua importância, de “a segunda declaração da independência” dos Estados Unidos<sup>169</sup>. Uma razão para isso foi o fato de que ela, apesar de instaurar um imposto de importação com uma

---

<sup>165</sup> HACKER, 1957, p. 39. Cabe mencionar que Louis Hacker, ex-professor de história econômica na Universidade de Columbia, em Nova Iorque, será bastante citado nesse capítulo. Isso se deve ao fato de ele ter escrito tanto o já citado “*American Capitalism: its Promise and Accomplishments*” (1957) – um sintético, mas clássico, manual de história econômica dos EUA - quanto os dois volumes de “*Major Documents in American Economic History*”, em 1961. Destaque-se, assim, que as referências a “HACKER, 1961” dirão respeito às fontes primárias (em geral, leis federais) coligidas por esse professor.

<sup>166</sup> Como demonstraria o primeiro censo dos Estados Unidos, que seria realizado em 1790, viviam na área rural aproximadamente 95% da população do país (estimada então em 4 milhões de pessoas, excluídos os índios). Vide UNITED STATES OF AMERICA. **First Census of the United States, 1790**. Disponível em: <http://www2.census.gov/prod2/decennial/documents/1790m-02.pdf>. Acesso em: 05 mai. 2009.

<sup>167</sup> Como se verá a seguir, com base na primeira dessas leis, “[d]uties were imposed to help the steel and paper mills of Pennsylvania, the **brewers** of New York and Philadelphia, the **glass manufacturers** of Maryland, the **iron workers** and **rum distillers** of New England. The by-products of the farmhouse were also aided by duties on **nails, boots and shoes, and ready-made clothing**”. Vide FAULKNER, 1960, p. 153.

<sup>168</sup> Aliás, noutra demonstração da relevância dessa norma, a lei de 4 de julho de 1789 foi a segunda lei da história do Congresso Americano e a primeira com conteúdo substantivo – a primeira legislatura federal norte-americana empossada sob a Constituição de 1787 já havia criado, em junho de 1789, a lei intitulada “*An act to regulate the time and manner of administering certain oaths*”. Vide UNITED STATES OF AMERICA. List of the Public Acts of Congress Contained in Volume First. UNITED STATES STATUTES AT LARGE. 1789-1875, Volume I, p. xvii. Disponível em <http://memory.loc.gov/ammem/amlaw/lwslink.html>. Acesso em: 04 abr. 2009.

<sup>169</sup> ECKES, 1995, p. 296.

alíquota média relativamente baixa, aproximadamente 8,5%, declarava que os EUA passariam a proteger sua indústria<sup>170</sup>. Nos termos utilizados por Frank Taussig no seu já clássico e centenário “*The Tariff History of the United States*”, “*The general range of duties was by no means such as would have been thought protective in later days; but the intention to protect was there*”<sup>171</sup> (grifou-se).

O “*considerandum*” dessa lei não deixa nenhuma margem para dúvida. Além de mencionar razões fiscais para a instituição da lei, ele apontou claramente para o núcleo da estratégia que, segundo Louis Hacker, seria seguida pelo país durante toda a fase de “*catch up*” econômico e até um pouco além: “*the encouragement and protection of manufactures*”<sup>172</sup>. Outro elemento nesse sentido foi o fato de essa lei ter instituído também um incentivo à industrialização norte-americana por meio de um direito de “*drawback*”<sup>173</sup> para produtos reexportados em até 12 meses. Anunciando também o que viria a se constituir como uma constante ao longo da história dos EUA, a lei de 4 de julho de 1789 favoreceu a marinha mercante estadunidense ao permitir que se impusesse sobre os produtos que chegassem em navios nacionais taxa 10% menor<sup>174</sup>.

---

<sup>170</sup> A lei – “*The Tariff Act of July 4, 1789*” – criou taxas específicas sobre mais de 30 produtos estrangeiros e taxas *ad valorem* de 5% a 15%. Vários produtos manufaturados, como pólvora, vidro, cerâmicas e tintas eram taxados a 10%. Carruagens recebiam a tributação máxima, 15%. Vide HACKER, L. **Major Documents in American Economic History**, vol. I, New Jersey: Van Nostrand, 1961, p. 15-20.

<sup>171</sup> TAUSSIG, Frank W. **The Tariff History of the United States. Part I**. 5. Ed. New York: G.P Putnam’s Sons, 1910, p. 9. Disponível em <http://mises.org/books/taussig.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2009.

<sup>172</sup> O texto integral do *considerandum* é o seguinte: “*Whereas it is necessary for the support of Government, for the discharge of the debts of the United States, and the encouragement and protection of manufactures, that duties be laid on goods, wares, and merchandises, imported. (...)*”. HACKER, 1961, vol. I, p. 15-16. Como ressaltou esse autor: “*Undoubtedly, a revenue was the first consideration of Congress; but the tariff act also included unmistakable protective features. Thus the United States was launched upon a career of tariff-making and tinkering until the passage of the Reciprocal Trade Agreements of 1934*” (grifou-se). *Idem*, p. 15.

<sup>173</sup> A expressão significa devolução ou reembolso: “Palavra inglesa utilizada internacionalmente para designar a devolução de impostos alfandegários pagos por mercadorias importadas e que são reexportadas para um terceiro país”. SANDRONI, 1994, p. 105. O texto da lei de 4 de julho de 1789 que estabelecia esse *drawback* era o seguinte: “*SEC. 3. And be it [further] enacted by the authority aforesaid, That all the duties paid, or secured to be paid upon any of the goods, wares and merchandises as aforesaid, except on distilled spirits, other than brandy and geneva, shall be returned or discharged upon such of the said goods, wares, or merchandises, as shall within twelve months after payment made, or security given, be exported to any country without the limits of the United States, as settled by the late treaty of peace; except one per centum on the amount of the said duties, in consideration of the expense which shall have accrued by the entry and safe-keeping thereof*” (grifou-se). Vide UNITED STATES OF AMERICA. An act for laying a duty on goods, wares, and merchandises imported into the United States. July 4th, 1789. In: UNITED STATES STATUTES AT LARGE, 1789-1875, Volume I, p. 24. Disponível em: <http://memory.loc.gov/ammem/amlaw/lwsslink.html>. Acesso em: 04 abr. 2009.

<sup>174</sup> Tal desconto está previsto na Seção 5 da mencionada lei: “*SEC. 5. And be it further enacted by the authority aforesaid, That a discount of ten per cent on all the duties imposed by this act, shall be allowed on such goods, wares and merchandises, as shall be imported in vessels built in the United States, and which shall be wholly the property of a citizen or citizens thereof; or in vessels built in foreign countries, and on the*

Com espírito semelhante, a segunda dessas leis, o “*Tonnage Act of July 20, 1789*”, estabeleceu o pagamento de uma taxa específica sobre cada tonelada de produto trazida por todos os navios estrangeiros que aportassem nos EUA<sup>175</sup>. Segundo James A. Field, Jr., autor do já mencionado estudo sobre a diplomacia econômica norte-americana do período 1789-1820, leis como essas tiveram importante papel no fomento à indústria naval dos EUA, então considerada estratégica para o desenvolvimento nacional. De fato, após ressaltar as vantagens competitivas que o país tinha para a produção naval, esse professor de história norte-americana escreveu que essa “*well-calculated legislation*” cumpriu seus objetivos:

*“Exploitation of the country’s magnificent stands of timber, its numerous east-coast shipbuilding sites, and its native skills had led to the development of a vigorous maritime society. With the assistance of well-calculated legislation it would also soon produce a tonnage increase ‘without example in the history of the commercial world’, and a tonnage far greater than any country except Great Britain”*<sup>176</sup> (grifou-se).

Não resta dúvida que ambas essas leis foram criadas, inicial e principalmente, para prover recursos ao jovem governo norte-americano<sup>177</sup>, mas o conteúdo delas também deixa claro que, nas primeiras legislatura e administração federal sob a Constituição de 1787, um grande número de influentes homens públicos entendia que os Estados Unidos deveriam adotar o nacionalismo nas suas relações econômicas internacionais e industrializarem-se<sup>178</sup>. Aliás, inúmeros presidentes dos Estados Unidos defenderam, durante o citado período de “*catch up*”, essas idéias nacionalistas em suas mensagens anuais ao Congresso, documentos importantes para esta tese e nela analisados por oferecerem uma síntese, em cada ano, do que era relevante para a política norte-americana. O próprio George Washington, já na sua primeira mensagem ao Congresso, lida em 8 de janeiro de 1790, enfatizou a importância de um país contar com a sua própria produção de manufaturados:

---

*sixteenth day of May last, wholly the property of a citizen or citizens of the United States, and so continuing until the time of importation”* (grifou-se). *Idem, ibidem.*

<sup>175</sup> HACKER, 1961, vol. I, p. 20.

<sup>176</sup> FIELD, 1984, p. 6.

<sup>177</sup> Uma das razões para a relevância fiscal das tarifas de importação nesse país foi o fato de que estados que eram grandes produtores de bens primários haviam conseguido fazer constar na Constituição a proibição da taxaço da exportação daqueles produtos. Além disso, o imposto de renda ainda não havia sido criado.

<sup>178</sup> Isso não significa, porém, que houvesse unanimidade na estratégia de se incentivar a indústria doméstica por meio da instituição de impostos de importação. Como ressalta Faulkner, a lei de 4 de julho de 1789 já deixava transparecer a existência do conflito de interesses entre o sul e o norte dos Estados Unidos, que se tornaria ainda mais agudo no meio do século XIX, sobre o grau de proteção que deveria ser conferido às manufaturas norte-americanas. Vide FAULKNER, 1960, p. 153.

*“A free people ought not only to be armed but disciplined; to which end a uniform and well digested plan is requisite: And their safety and interest require that they should promote such manufactories, as tend to render them independent on others, for essential, particularly for military supplies”*<sup>179</sup> (grifou-se).

Essa orientação do principal “pai fundador” dos EUA foi seguida até 1913 na imensa maioria das leis lá criadas sobre tarifas de importação, que, como ressaltado anteriormente, serão aqui mencionadas subsidiariamente – sem a análise de detalhes de seus textos – e apenas porque auxiliam a demonstrar a tendência ao nacionalismo econômico presente naquele país durante sua fase de *catch up*. Nesse sentido, registre-se que, pouco mais de um ano após a criação daquele primeiro imposto de importação, o Congresso, seguindo mais um pedido de Hamilton, aprovou um projeto de lei para aumentar aquelas alíquotas<sup>180</sup>.

Aliás, em setembro de 1789, o Congresso, sensível a uma preocupação estratégica da época, havia criado outra lei que, entre outras providências, regulou a presença de navios de bandeira estrangeira nos Estados Unidos. Nela se vê que a proteção à indústria naval doméstica era tão importante que se buscou impedir que empresas estrangeiras de comércio exterior com escritórios nos EUA utilizassem navios de cidadãos norte-americanos que viviam fora do país como subterfúgio para serem consideradas empresas nacionais – e, com isso, obter benefícios tributários. Num claro desincentivo ao investimento estrangeiro num setor econômico estratégico, cidadãos norte-americanos com residência no exterior só poderiam ter seus navios registrados como pertencentes aos Estados Unidos se transportassem do exterior bens para empresas que funcionassem em território nacional sob cidadãos nascidos no território das treze ex-colônias<sup>181</sup>.

---

<sup>179</sup> WASHINGTON, George. **First Annual Address. United States, January 8, 1790**. Disponível em: [http://avalon.law.yale.edu/18th\\_century/washs01.asp](http://avalon.law.yale.edu/18th_century/washs01.asp). Acesso em 04. mai. 2009. Nesse sentido, segundo Heilbroner e Singer, uma ação de Washington durante a guerra da independência é indicativa do quanto ele se preocupava com as manufaturas no que viriam a ser os Estados Unidos. No primeiro inverno desse conflito, o então general George Washington decidiu acampar com seu exército na região de, repare-se o nome estratégico, *Valley Forge*, justamente para proteger um dos poucos lugares onde havia, àquela época, a produção de bens industriais e armamentos nos EUA. Vide HEILBRONER e SINGER, 1994, p. 66.

<sup>180</sup> Trata-se do “*An Act making further provisions for the payment of the debts of the United States*”, de 10 de agosto de 1790, mais conhecido como a “*Tariff of 1790*”, que aumentou alíquotas e incluiu novos produtos na lista dos que deveriam pagar altos impostos de importação. Vide UNITED STATES OF AMERICA. *An Act making further provisions for the payment of the debts of the United States, August 10, 1790*. In: UNITED STATES STATUTES AT LARGE, 1789-1875, Volume I, p. 180-182. Disponível em: <http://memory.loc.gov/ammem/amlaw/lwslink.html>. Acesso em: 14 abr. 2009.

<sup>181</sup> É isso o que se depreende da Seção 5 dessa lei: “*SEC. 5. And be it further enacted, That no ship or vessel owned in whole or in part by any citizen of the United States, usually residing in any foreign country, shall, during the time he shall continue so to reside, be deemed a vessel of the United States, entitled to be registered*”

Essa preocupação nacionalista de desenvolvimento da indústria naval era esposada por ninguém menos que o principal “pai fundador” dos Estados Unidos. É isso o que se depreende da “segunda mensagem anual” de George Washington, lida para os membros do Congresso em dezembro de 1790:

*“I recommend it to your serious reflections how far and in what mode it may be expedient to guard against embarrassments from these contingencies [depende economicamente da Europa] by such encouragements to our own navigation as will render our commerce and agriculture **less dependent on foreign bottoms**, which may fail us in the very moments most interesting to both of these great objects. Our fisheries and the transportation of our own produce offer us abundant means for guarding ourselves against this evil”* (grifou-se)<sup>182</sup>.

Alexander Hamilton teve um importantíssimo papel na defesa desses valores na primeira administração norte-americana. Nesse sentido, deve-se salientar que, além de sua atividade na proposição de leis como as acima mencionadas, uma de suas contribuições mais relevantes para o desenvolvimento econômico dos Estados Unidos – embora a de aplicação mais gradual – foi a teorização construída por ele em favor da industrialização no famoso “Relatório sobre as Manufaturas”, entregue, no início de 1791, ao Congresso Americano<sup>183</sup>. De fato, nesse audacioso documento enviado a um Congresso no qual os incipientes interesses industrialistas não possuíam, para dizer o mínimo, uma bancada influente, Hamilton teceu vários argumentos sobre como e porque a riqueza nacional seria mais bem garantida com a industrialização<sup>184</sup>. Ele também detalhou ali os obstáculos que existiam nesse caminho.

Apoiando-se em lições específicas de Adam Smith, Hamilton exaltou os benefícios da liberdade econômica tanto nas relações econômicas internas quanto nas

---

by virtue of this act, unless he be an agent for, and partner in, some house or co-partnership, consisting of citizens of the United States, actually carrying on trade in the said States”. Vide UNITED STATES OF AMERICA, An Act for Registering and Clearing Vessels, Regulating the Coasting Trade, and for other purposes. September 1, 1789. In: UNITED STATES STATUTES AT LARGE, 1789-1875, Volume I, p. 55-65. Disponível em: <http://memory.loc.gov/ammem/amlaw/lwllink.html>. Acesso em: 14 abr. 2009. A citada seção 5 se encontra na página 56.

<sup>182</sup> WASHINGTON, George. **Second Annual Address. United States, December 8, 1790**. Disponível em: [http://avalon.law.yale.edu/18th\\_century/washs02.asp](http://avalon.law.yale.edu/18th_century/washs02.asp). Acesso em 04. mai. 2009.

<sup>183</sup> HAMILTON, Alexander. **Report on the Subject of Manufactures**. United States, December 5, 1791. Disponível em <http://memory.loc.gov/cgi-bin/ampage?collId=llsp&fileName=009/llsp009.db&recNum=127>. Acesso em 27 jan. 2005. É interessante destacar que o documento foi preparado como uma resposta a um pedido da própria Câmara dos Deputados para que o Secretário do Tesouro se manifestasse sobre “*the subject of Manufactures, and particularly to the means of promoting such as will tend to render the United States independent on foreign nations, for military and other essential supplies*”. Doravante “HAMILTON, 1791”.

<sup>184</sup> Segundo Hacker, “*Leaning heavily on Adam Smith he coupled – a very wise understanding of the processes of growth and development – industrialization with improvement in the nation’s wealth and income*”. Vide HACKER, 1961, vol. I, p. 26.

externas<sup>185</sup>. Para o plano doméstico, o Secretário do Tesouro defendeu que o empreendedor de seu país tivesse a liberdade de produzir manufaturas, se quisesse e possuísse habilidade para tanto, afirmando que isso criaria uma economia mais eficiente. Para o plano internacional, Hamilton também apoiou, em tese, um mundo livre de barreiras, no qual cada país pudesse se especializar na venda dos bens que produzisse com o menor custo, exatamente como sugerido pelo economista escocês. Chegou até a dizer que, num mundo ideal, o livre comércio seria uma boa estratégia para as nações<sup>186</sup>.

A concordância de Hamilton com Smith não era, porém, absoluta. Ao contrário, como ressaltado por Hacker, havia uma discordância fundamental: “*Hamilton, however, was a realist and a patriot; such a world did not exist; other nations were not only supporting their home industries but also discriminating against foreign products*”<sup>187</sup>. A posição daquele “*founding father*” norte-americano fica clara na seguinte passagem do Relatório sobre as Manufaturas:

*“If the system of perfect liberty to industry and commerce were the prevailing system of nations, the arguments which dissuade a country, in the predicament of the United States, from the zealous pursuit of manufactures, would doubtless have great force. (...)*

*But the system which has been mentioned is far from characterizing the general policy of nations. The prevalent one has been regulated by an opposite spirit”* (grifou-se)<sup>188</sup>.

Não havia, pois, lugar para a ingenuidade. A jovem nação norte-americana, com pouco capital e muitas necessidades, teria de enfrentar várias dificuldades para se industrializar<sup>189</sup>, e a maior delas era a conduta inglesa. Segundo ele, a ex-metrópole não

---

<sup>185</sup> As razões apontadas a favor da industrialização receberam clara influência smithiana. Segundo Hamilton, elas seriam: “1) **The division of labor**. 2) *An extension of the use of machinery*. 3) *Additional employment of classes of the community not ordinarily engaged in business*. 4) **The promoting of emigration from foreign countries**. 5) **The furnishing greater scope for the diversity of talents and dispositions, which discriminate men from each other**. 6) *The affording a more ample and various field for enterprise*. 7) *The creating, in some instances, a new, and securing, in all, a more certain and steady demand for the surplus produce of the soil*”. Vide HACKER, 1961, vol. I, p. 27.

<sup>186</sup> HAMILTON, 1791, p. 128.

<sup>187</sup> HACKER, 1957, p. 37.

<sup>188</sup> HAMILTON, 1791, p. 128.

<sup>189</sup> O próprio Alexander Hamilton descreveu, no Relatório sobre as Manufaturas, os vários obstáculos que deveriam ser superados para que os Estados Unidos pudessem se industrializar: “*These have relation to the strong influence of habit and the spirit of imitation; the fear of want of success in untried enterprises; the intrinsic difficulties incident to first essays towards a competition with those who have previously attained to perfection in the business to be attempted; the bounties, premiums, and other artificial encouragements, with*

somente impedia a venda de produtos agrícolas norte-americanos no mercado inglês e no das suas colônias, o que diminuía os recursos para os Estados Unidos investirem na sua industrialização e modernização, como também oferecia subsídios à exportação de suas manufaturas, o que gerava concorrência desleal no mercado da ex-colônia. É isso o que se depreende do seguinte trecho daquele Relatório:

*“But the greatest obstacle of all to the successful prosecution of a new branch of industry in a country in which it was before unknown, consists, as far as the instances apply, in the bounties, premiums, and other aids, which are granted in a variety of cases, by the nations in which the establishments to be imitated are previously introduced. It is well known (and particular examples, in the course of this report, will be cited) that certain nations grant bounties on the exportation of particular commodities, to enable their own workmen to undersell and supplant all competitors, in the countries to which those commodities are sent. Hence the undertakers of a new manufacture have to contend, not only with the natural disadvantages of a new undertaking, but with the gratuities and remunerations which other governments bestow”* (grifou-se)<sup>190</sup>.

Para Hamilton, tais dificuldades para a industrialização só poderiam ser superadas com forte apoio governamental aos empreendedores norte-americanos. Nesse sentido, o poder público deveria, conforme as características da indústria nascente a ser estimulada, aplicar altos impostos de importação ou outros tributos para protegê-la, proibir a exportação de matérias-primas ou recompensar com “prêmios” os agentes domésticos que se dedicassem à produção de manufaturas<sup>191</sup>. Tais medidas foram, como se sabe, gradualmente ganhando apoio interno, de maneira que foram aplicadas ao longo de toda a fase de “catch-up” da economia norte-americana.

Isso não significa que Alexander Hamilton desejasse o fechamento dos Estados Unidos ao capital internacional. De um lado, ele próprio defendeu o pagamento integral da dívida que o país havia contraído com investidores estrangeiros durante o processo de independência e de instalação do novo governo<sup>192</sup>. De outro, ele também manifestou, no

---

*which foreign nations second the exertions of their own citizens, in the branches in which they are to be rivalled”* (grifou-se). *Idem, ibidem.*

<sup>190</sup> *Idem*, p. 129.

<sup>191</sup> Para Hacker, a argumentação de Hamilton foi tão persuasiva que acabou adotada por outros países: “*It was in his plea for the protection of 'infant industries' that Hamilton was most imaginative and most persuasive. And he has been followed all over the world because such protection has appealed to new countries and is needed for defense*”. HACKER, 1957, p. 37-38.

<sup>192</sup> É de se salientar, aliás, que Alexander Hamilton foi muito criticado por sua intenção de pagar aos credores estrangeiros o valor nominal dos títulos norte-americanos que detinham. Além de a aquisição desses títulos ter ocorrido, em geral, num valor real muito abaixo do valor nominal deles, o montante a ser pago aos credores estrangeiros não era desprezível. Segundo Robert Remini, da dívida nacional de US\$ 54 milhões da

próprio Relatório sobre as Manufaturas, o desejo de que investidores estrangeiros oferecessem empréstimos para o estabelecimento das manufaturas nos EUA<sup>193</sup>. Em várias passagens do documento, o autor deixou claro, porém, que não se deveria deixar o desenvolvimento do país a cargo desses capitais e que, ao contrário, dever-se-ia favorecer o mercado nacional e seus agentes econômicos:

*“But while there are circumstances sufficiently strong to authorize a considerable degree of reliance on the aid of foreign capital, towards the attainment of the object in view, it is satisfactory to have good grounds of assurance, that there are domestic resources, of themselves adequate to it.*

*It is a primary object of the policy of nations, to be able to supply themselves with subsistence from their own soils; and manufacturing nations, as far as circumstances permit, endeavor to produce from the same source the raw materials necessary for their own fabrics”<sup>194</sup>.*

Esse entendimento de Hamilton deve ser levado em consideração na apresentação que será aqui feita de várias ações que, muito embora não tenham fechado os Estados Unidos para os investimentos estrangeiros, buscaram garantir a permanência, nas mãos de cidadãos norte-americanos, do controle das principais decisões econômicas. Um exemplo claríssimo nesse sentido, que merece destaque também em razão da importância que teve para o desenvolvimento econômico – e até jurídico<sup>195</sup> – do país durante as primeiras e

---

época, US\$ 11,7 milhões eram devidos a estrangeiros, especialmente a investidores franceses e holandeses. Vide REMINI, 2008, p. 54.

<sup>193</sup> Recorde-se que, à época, o investimento estrangeiro ocorria fundamentalmente na forma de empréstimos, ou seja, eles não implicavam no controle das empresas e de suas políticas comerciais. Talvez por isso Hamilton defendesse o direcionamento desses capitais para o setor manufatureiro sem maiores preocupações: *“Instead of being viewed as a rival, it ought to be considered as a **most valuable auxiliary**, conducing to put in motion a greater quantity of productive labor, and a greater portion of useful enterprise, than could exist without it. It is at least evident, that, in a country situated like the United States, with an infinite fund of resources yet to be unfolded, every farthing of foreign capital which is laid out in internal meliorations, and in industrious establishments, of a permanent nature, is a precious acquisition. And, **whatever be the objects which originally attract foreign capital, when once introduced, it may be directed towards any purpose of beneficial exertion which is desired.** And to detain it among us, there can be no expedient so effectual, as to enlarge the sphere within which it may be usefully employed: **though introduced merely with views to speculations in the funds, it may afterwards be rendered subservient to the interests of agriculture, commerce, and manufactures**”.* Vide HAMILTON, 1791, p. 130.

<sup>194</sup> Na mesma página, Hamilton também se refere à conveniência de não se depender demais de mercados estrangeiros: *“For the purpose of this vent, a domestic market is greatly to be preferred to a foreign one; because it is, in the nature of things, far more to be relied upon”.* *Idem, ibidem.*

<sup>195</sup> A criação do Banco dos Estados Unidos só foi possível porque George Washington acolheu a teoria defendida por Hamilton de que, muito embora tal instituição financeira não houvesse sido explicitamente prevista pela Constituição Americana, este documento conferia à Administração Federal *“implied powers”* para se desincumbir das suas funções, entre as quais estava a de zelar pelas finanças públicas. Essa questão foi uma importante fonte de discórdia entre, de um lado, Hamilton e, do outro, Jefferson e Madison, que defendiam uma leitura estrita da Constituição. Vide REMINI, 2008, p. 57.

fundamentais décadas de sua existência independente, foi a criação do “*Bank of the United States*”, em 1791.

De fato, tal instituição federal foi essencial para o estabelecimento de ordem nas finanças norte-americanas uma vez que ela foi criada com funções tanto privadas quanto públicas, nos termos da proposta de Alexander Hamilton enviada ao Congresso em dezembro de 1790 por meio do documento que ficou conhecido como o “Relatório sobre o Banco”. Assim, de acordo com a lei de 25 de fevereiro de 1791 que previu o funcionamento desse Banco por 20 anos<sup>196</sup>, ele pôde não apenas realizar empréstimos e guardar valores de depositantes, mas também atuar como agente fiscal do governo, emitir dinheiro e controlar o estoque de moeda.

Mais importante para esta tese, o capital do banco – de US\$ 10 milhões da época – poderia ser subscrito tanto pelo governo, quanto por investidores privados domésticos e estrangeiros – numa prova de que não havia um nacionalismo exacerbado por parte do Secretário do Tesouro e do Congresso nacional. No entanto, somente os investidores domésticos poderiam tornar-se diretores do Banco dos Estados Unidos. Ou seja, investidores estrangeiros seriam convidados a transferir seu capital para aquela instituição financeira, mas deveriam deixar nas mãos de cidadãos norte-americanos as decisões sobre onde alocar aqueles recursos. É isso o que se depreende da Seção 7 dessa lei, onde fica claro que acionistas estrangeiros, além de não poderem compor a diretoria do banco, só participariam de eleições para escolha desses diretores se residissem nos EUA:

*“I. Stockholders actually resident within the United States, and none other, may vote in elections by proxy.*

*II. None but a stockholder, being a citizen of the United States, shall be eligible as a director”<sup>197</sup>.*

Como salienta Mira Wilkins, Alexander Hamilton considerava esses dispositivos fundamentais. Aliás, ele havia pensado em transformar outra importante instituição financeira existente à época, o “*Bank of North America*”, no que veio a ser o “Primeiro Banco dos Estados Unidos”<sup>198</sup>. No entanto, “[a]n objection was that the charter of

---

<sup>196</sup> HACKER, 1961, vol. I, p. 21-25.

<sup>197</sup> *Idem*, p. 23.

<sup>198</sup> Em 1811, o governo de James Madison deixou expirar a autorização de funcionamento do que ficou conhecido o “Primeiro Banco dos Estados Unidos”. Em 1816, teve-se de instituir um novo banco com iguais funções, o “Segundo Banco dos Estados Unidos”, que foi muito importante não somente para o desenvolvimento

*the Bank of North America had no guards against the influence of foreigners, no prohibitions against their becoming directors or their voting by proxy*<sup>199</sup>. Isso deixa clara a postura, com relação aos investimentos estrangeiros, daquele Secretário do Tesouro que, segundo Wilkins, “*more than any single individual shaped America’s early economic policy*”: tais capitais deveriam ser atraídos para auxiliar o desenvolvimento econômico norte-americano, mas desde que não influíssem indevidamente sobre as decisões tomadas no país<sup>200</sup>. Considerando que a lei para a criação do Banco foi aprovada no Congresso dos EUA, pode-se supor que essa também era a visão da maior parte dos seus membros.

Assim, muito embora o capital social do “Primeiro Banco dos Estados Unidos” tenha sido inicialmente subscrito apenas por americanos – fato que, como apontou um satisfeito George Washington na sua Terceira Mensagem ao Congresso, ocorreu já no primeiro dia do prazo de subscrição daqueles títulos<sup>201</sup> – investidores estrangeiros foram, gradualmente, adquirindo ações dessa instituição financeira. Conforme o documento “*The Wealth of the United States and Foreign Investments in it, 1803*”<sup>202</sup>, estrangeiros detinham, naquele ano, uma impressionante participação de 62% no capital dessa instituição financeira, mas, o que é mais importante para esta tese, nenhum direito de controle sobre ela<sup>203</sup>.

No plano doméstico, o programa hamiltoniano estava, portanto, atingindo seus objetivos, trazendo estabilidade financeira e recursos para as necessidades do governo

---

econômico norte-americano, mas também para a história política do país. Como se detalhará a seguir, ele foi o principal tema da campanha de 1832, na qual Andrew Jackson foi reeleito.

<sup>199</sup> WILKINS, 1989, p. 38.

<sup>200</sup> *Idem*, p. 45. A autora também dá outro exemplo da postura sobre investimentos estrangeiros que se entendia correta, nos EUA, naquela época: “*In 1795, sponsors of a aventure concerned with navigation of the Schuylkill and Susquehanna rivers felt it was ‘bad policy’ to permit Europeans to control two-thirds of the stock in their company, ‘although one-third might be prudently vested in this way’. Foreign capital might help ‘ensure the speedy and complete success of the work’.*” Wilkins utiliza esse exemplo para concluir que “*The idea of ‘joint-ventures’ with control by nationals of the recipient country is by no means unique to post-World War II less-developed countries*” (grifou-se). *Idem*, p. 46.

<sup>201</sup> No mais otimista dos seus discursos anuais lidos no Congresso, o primeiro presidente dos Estados Unidos comemorou a criação daquela instituição financeira mencionando que “*The rapid subscriptions to the Bank of the United States, which completed the sum allowed to be subscribed in a single day, is among the striking and pleasing evidences which present themselves, not only of confidence in the Government, but of resource in the community*”. Vide WASHINGTON, George. **Third Annual Address**. United States, October 25, 1791. Disponível em: [http://avalon.law.yale.edu/18th\\_century/washs03.asp](http://avalon.law.yale.edu/18th_century/washs03.asp). Acesso em 04. mai. 2009. Doravante, “WASHINGTON, 1791”.

<sup>202</sup> BLODGET, Samuel. **Economica: A Statistical Manual for the United States of America**, 1806, p. 196-198. *Apud* HACKER, 1961, vol. I, p. 31-33.

<sup>203</sup> WILKINS, 1989, p. 38-39.

federal e do país<sup>204</sup>. Aliás, o Secretário do Tesouro ainda viu o Congresso Americano aprovar mais uma lei – a “*Tariff of 1792*” – que aumentou impostos de importação em, aproximadamente, 50%<sup>205</sup>. O equilíbrio fiscal não foi a única motivação para a aprovação dessa lei, criada um ano após o Relatório sobre as Manufaturas. Segundo Charles e Mary Beard, os argumentos do Relatório sobre as Manufaturas em prol da industrialização do país também foram relevantes para a aprovação dessa lei; nas palavras desses autores, “[t]he revenue measure of 1792 bore the impress of these arguments”<sup>206</sup>.

No plano internacional, entretanto, surgiam novos problemas para as relações econômicas dos Estados Unidos. A Revolução Francesa<sup>207</sup>, movimento que havia recebido, no seu início, encorajamento e aplausos norte-americanos, começou a dificultar o comércio exterior dos EUA quando, em 1792, a França iniciou sua campanha contra a Áustria e a Prússia. Tais problemas se agravaram em 1793, ano em que, após o envio de Luís XVI à guilhotina, vários países europeus uniram forças e formaram a Primeira Aliança contra o país que queria “exportar a revolução” e que havia estabelecido o perigoso precedente de que reis poderiam ser julgados, condenados e executados pelo povo. Começavam, assim, as Guerras da Revolução Francesa.

No âmbito desse conflito, a Inglaterra, que ainda mantinha entraves à venda de produtos norte-americanos nos vastos territórios sob seu domínio, passou a confiscar cargas e navios da ex-colônia envolvidos no comércio com a França, prática que também era realizada pelos franceses contra a Inglaterra, embora em escala menor. Posteriormente, para piorar a situação, a *Royal Navy* começou também a seqüestrar marinheiros ingleses que trabalhassem em navios de bandeira norte-americana e a forçá-los a desempenhar a mesma

---

<sup>204</sup> No já citado “*Third Annual Address*”, o presidente Washington comemorou a situação fiscal do seu governo: “*It is particularly pleasing to me to be able to announce to you that the revenues which have been established promise to be adequate to their objects, and may be permitted, if no unforeseen exigency occurs, to supersede for the present the necessity of any new burthens upon our constituents*”. Vide WASHINGTON, 1791. Isso não o impediu de, na próxima legislatura, solicitar mais um aumento no imposto de importação, e de aumentar a proteção conferida às manufaturas norte-americanas.

<sup>205</sup> BAIROCH, 1999, p. 53.

<sup>206</sup> BEARD, Charles A. e BEARD, Mary R. **History of the United States**. New York: The Macmillan Company, 1921, p. 168. Disponível em <http://www.gutenberg.org/files/16960/16960-h/16960-h.htm>. Acesso em 10 mar. 2009.

<sup>207</sup> Um grande incentivador do movimento revolucionário francês foi Thomas Jefferson, que havia desempenhado a função de ministro norte-americano em Paris entre 1785 e 1790. Como agradecimento pelo apoio dos Estados Unidos, revolucionários franceses enviaram a chave da Bastilha como um presente ao presidente Washington, que ele aceitou como “*a token of the victory gained by liberty*”. Thomas Paine, cujo panfleto “*Common Sense*” foi tão importante para a independência dos EUA, também apoiou a Revolução Francesa e afirmou ver nela “*the first ripe fruits of American principles transplanted into Europe*”. *Idem*, p. 171.

função em embarcações britânicas – era a prática do “*impressment*”. A França, então, sufocada comercialmente e esperando apoio dos Estados Unidos, enviou um insistente e atuante emissário para convencer os norte-americanos a honrarem os compromissos de aliança assumidos em 1778<sup>208</sup>.

Essa tensa situação internacional trouxe dificuldades políticas internas para George Washington logo no início do seu segundo mandato<sup>209</sup>. Partidários de Thomas Jefferson, o Secretário de Estado preocupado com o cumprimento dos compromissos internacionais dos EUA e indignado com a falta de respeito da Inglaterra ao direito de neutralidade invocado por seu país, defendiam, inicialmente<sup>210</sup>, a prestação de, pelo menos, apoio político ao antigo aliado da Guerra de Independência. Seguidores de Hamilton, interessados primordialmente na manutenção dos fluxos de comércio exterior e na arrecadação dos impostos daí decorrentes, queriam permanecer alheios ao conflito. Uma vez mais, George Washington adotou a posição de Hamilton, e, por meio da “*Proclamation of Neutrality*” de 22 de abril de 1793, fez saber a posição dos EUA aos países europeus<sup>211</sup>.

---

<sup>208</sup> SELLERS e MAY, 1963, p. 86-87.

<sup>209</sup> Na sua quarta Mensagem Anual, enviada ao Congresso em novembro de 1792, Washington já advertia seus compatriotas sobre os perigos de ações que levassem os Estados Unidos a conflitos internacionais: “*Observations on the value of peace with other nations are unnecessary. It would be wise, however, by timely provisions to guard against those acts of our own citizens which might tend to disturb it, and to put ourselves in a condition to give that satisfaction to foreign nations which we may sometimes have occasion to require from them. I particularly recommend to your consideration the means of preventing those aggressions by our citizens on the territory of other nations, and other infractions of the law of nations, which, furnishing just subject of complaint, might endanger our peace with them*”. Vide WASHINGTON, George. **Fourth Annual Address**. United States, November 6, 1792. Disponível em: [http://avalon.law.yale.edu/18th\\_century/washs04.asp](http://avalon.law.yale.edu/18th_century/washs04.asp). Acesso em 04 mai. 2009. Tal admoestação buscava conter provocações feitas não somente contra países europeus, mas também contra tribos indígenas vizinhas, cujos territórios estavam sendo cobiçados por cidadãos norte-americanos. Ela foi repetida pelo presidente Washington na sua quinta Mensagem Anual, lida no Congresso em 3 de dezembro de 1793.

<sup>210</sup> É importante salientar, porém, que as manifestações de apoio de Jefferson e de seus partidários à França diminuíram não somente com o início da fase do Terror naquele país e com os ataques de navios franceses a embarcações norte-americanas, mas, principalmente, com a ostensiva e indevida ingerência do ministro francês – Edmond-Charles-Édouard Genet, conhecido como o “cidadão Genet” – na política doméstica estadunidense. Além de participar de reuniões políticas em que insuflava posições contra a Inglaterra e a favor da França (e de tramar ataques de navios norte-americanos a embarcações britânicas), Genet dizia que voltaria o povo dos Estados Unidos contra George Washington, caso este não prestasse logo o apoio solicitado. Tal atitude, obviamente, não foi aprovada por Jefferson, que buscava preservar a autodeterminação norte-americana. Por tais razões, Washington, além de solicitar que a França chamasse seu representante de volta, fez saber à Inglaterra que os Estados Unidos não comungavam das visões de Genet. Vide REMINI, 2008, pp. 59-60.

<sup>211</sup> O *considerandum* dessa Proclamação não deixa dúvidas quanto à intenção dela: “*Whereas it appears that a state of war exists between Austria, Prussia, Sardinia, Great Britain, and the United Netherlands, of the one part, and France on the other; and the duty and interest of the United States require, that they should with sincerity and good faith adopt and pursue a conduct friendly and impartial toward the belligerent Powers; (...)*”. Para garantir o cumprimento disso, o presidente também informava a cidadãos norte-americanos que, caso cometessem atos contrários à tal imparcialidade, não receberiam apoio do governo dos Estados Unidos. Vide

Essa solução, obviamente, não agradou Thomas Jefferson e foi um dos elementos para sua decisão de deixar, no final de 1793, a Secretaria de Estado para gerenciar, juntamente com James Madison, a formação do “*Democratic-Republican Party*”, contrário a interesses defendidos por Hamilton, que buscava incentivar cidades, indústrias e um governo federal forte e atuante – daí o nome “Partido Federalista” da agremiação criada pelo Secretário do Tesouro<sup>212</sup>. Outro elemento importante para essa decisão de Jefferson havia sido a adoção, por Washington, de uma postura conciliadora com relação à Inglaterra, para a qual enviou o presidente da Suprema Corte – John Jay – com a missão de evitar uma temida guerra entre os dois países e para tentar solucionar os problemas que o maior parceiro comercial dos EUA vinha impondo ao comércio exterior norte-americano<sup>213</sup>. O resultado concreto dessa missão diplomática foi o “*Jay’s Treaty*”, assinado no final de 1794 e analisado mais adiante.

Alguns dias antes, porém, de sua saída da Secretaria de Estado, Thomas Jefferson enviou ao Congresso o importante “*Report on the Privileges and Restrictions on the Commerce of the United States in Foreign Countries*”, de 16 de dezembro de 1793, no qual arrolou vários daqueles entraves. Nesse documento, aqui mencionado por ser uma esclarecedora fonte a respeito de como o chefe da diplomacia norte-americana via algumas questões das relações econômicas internacionais, fica claro que Jefferson não era um incondicional defensor do livre comércio nem assumia sobre o tema posturas tão diferentes de Hamilton<sup>214</sup>. Ambos defendiam e defenderiam a adoção do livre comércio se este pudesse ser

---

WASHINGTON, George. **The Proclamation of Neutrality**. United States, April 22, 1793. Disponível em [http://avalon.law.yale.edu/18th\\_century/neutra93.asp](http://avalon.law.yale.edu/18th_century/neutra93.asp). Acesso em 18 mai. 2009.

<sup>212</sup> Nas palavras de Robert Remini, “*It was obvious that the President took his advice on foreign affairs from Hamilton, resulting in Jefferson’s resignation as secretary of state. He was succeeded by Edmund Randolph in January 1794*”. Vide REMINI, 2008, p. 60.

<sup>213</sup> BEARD e BEARD, 1921, p. 171-172. Apesar de não desejar entrar em guerra contra a Inglaterra, Washington ressaltou na sua Quinta Mensagem Anual não somente quão séria era essa possibilidade, mas também a necessidade de se realizar as preparações necessárias para um eventual conflito militar: “*I can not recommend to your notice measures for the fulfillment of our duties to the rest of the world without again pressing upon you the necessity of placing ourselves in a condition of complete defense and of exacting from them the fulfillment of their duties toward us. The United States ought not to indulge a persuasion that, contrary to the order of human events, they will forever keep at a distance those painful appeals to arms with which the history of every other nation abounds. There is a rank due to the United States among nations which will be withheld, if not absolutely lost, by the reputation of weakness. If we desire to avoid insult, we must be able to repel it; if we desire to secure peace, one of the most powerful instruments of our rising prosperity, it must be known that we are at all times ready for war. The documents which will be presented to you will shew the amount and kinds of arms and military stores now in our magazines and arsenals; and yet an addition even to these supplies can not with prudence be neglected, as it would leave nothing to the uncertainty of procuring warlike apparatus in the moment of public danger*”. Vide WASHINGTON, George. **Fifth Annual Address**. United States, December 3, 1793. Disponível em: [http://avalon.law.yale.edu/18th\\_century/washs05.asp](http://avalon.law.yale.edu/18th_century/washs05.asp). Acesso em 04 mai. 2009.

<sup>214</sup> As diferenças concretas entre as visões do Secretário do Estado e do Secretário do Tesouro diziam mais respeito a temas econômicos internos, como haviam sido as questões da criação do Banco dos Estados Unidos –

alcançado com outras nações<sup>215</sup>; o problema, como o próprio Jefferson também detalhou, é que elas tomavam várias medidas em sentido contrário.

De fato, após apontar ali os principais mercados para os Estados Unidos – a saber, Grã-Bretanha, França, Espanha, Províncias Unidas (Países Baixos), Portugal, Dinamarca e Suécia<sup>216</sup> –, as respectivas compras deles oriundas e vendas para eles destinadas, Jefferson enumerou várias barreiras que produtos, serviços e investimentos norte-americanos sofriam naqueles mercados. Depois de mencionar que o ideal seria a adoção do livre comércio, Jefferson fez dois alertas: o de que os EUA não fariam concessões unilaterais<sup>217</sup>, e o de que aplicariam a estrangeiros as mesmas restrições comerciais que sofriam no exterior: “[b]ut should any nation, contrary to our wishes suppose it may better find its advantage by continuing its system of prohibitions, duties and regulations, it behooves us to protect our citizens, their commerce and navigation, by counter prohibitions, duties and regulations”<sup>218</sup>.

---

que reforçava, ao contrário do desejado por Jefferson, o papel dos interesses financeiros em detrimento dos agrários, e do governo central em detrimento dos locais – e, principalmente, da assunção das dívidas estaduais pelo governo federal, defendida por Hamilton no seu famoso “*Report on the Public Credit*”, de janeiro de 1790. Essa operação, considerada necessária por Hamilton para assegurar a credores o pagamento dessas dívidas, favoreceu estados endividados e, indiretamente, prejudicou estados que tinham, a duras penas, colocado suas contas em ordem – no caso de Jefferson, seu estado havia até vendido terras para pagar suas dívidas, operação que deu origem ao estado de West Virginia. Sobre tais conflitos, vide REMINI, 2008, p. 59-61.

<sup>215</sup> No estilo de escrita elegante pelo qual ficou conhecido, Jefferson defendia o livre comércio afirmando que esse sistema poderia trazer, se aplicado, benefícios para os envolvidos: “*Instead of embarrassing commerce under piles of regulating laws, duties, and prohibitions, could it be relieved from all its shackles in all parts of the world, could every country be employed in producing that which nature has best fitted it to produce, and each be free to exchange with others mutual surplusses for mutual wants, the greatest mass possible would then be produced of those things which contribute to human life and human happiness; the numbers of mankind would be increased, and their condition bettered*”. Vide JEFFERSON, Thomas. **Report on the Privileges and Restrictions on the Commerce of the United States in Foreign Countries**. United States, December 16, 1793. Disponível em [http://avalon.law.yale.edu/18th\\_century/jeffrep2.asp](http://avalon.law.yale.edu/18th_century/jeffrep2.asp). Acesso em 20 mai. 2009.

<sup>216</sup> Para desapontamento dos Estados Unidos, que queriam diversificar seus mercados, a Inglaterra ainda comprava mais da metade dos produtos norte-americanos vendidos no exterior. Segundo informado por Jefferson, as exportações dos Estados Unidos, em ordem decrescente segundo o volume, eram as destinadas, em 1792, aos seguintes países, aí incluídos seus respectivos domínios: Grã-Bretanha, US\$ 9,363 milhões; França, US\$ 4,698 milhões; Espanha, US\$ 2 milhões; Províncias Unidas, US\$ 1,963 milhões; Portugal, US\$ 1,283 milhões; Dinamarca, US\$ 224 mil; Suécia, US\$ 47 mil. Nas suas importações, o desequilíbrio em favor da Inglaterra era substancialmente maior: Inglaterra, US\$ 15,285 milhões; França, US\$ 2,068 milhões; Províncias Unidas, US\$ 1,172 milhão; Dinamarca, US\$ 351 mil; Espanha, US\$ 335 mil; Portugal, US\$ 95 mil; e Suécia, US\$ 14 mil. *Idem, ibidem*.

<sup>217</sup> Alfred Eckes Jr. aponta esse entendimento de Jefferson ao transcrever o seguinte trecho daquele Relatório: “*free commerce and navigations are not to be given in exchange for restrictions and vexations; nor are they likely to produce a relaxation of them*”. Vide ECKES, 1995, p. 13.

<sup>218</sup> JEFFERSON, 1793. Noutra passagem desse documento, Jefferson observou que a aplicação, pelos Estados Unidos, de tarifas à importação de produtos de países que tenham antes imposto tais taxas a produtos norte-americanos poderia até mesmo fomentar a realização de investimentos estrangeiros diretos no seu país. Trata-se do que é hoje conhecido como o “*tariff jump*”: “*Such duties having the effect of indirect encouragement to domestic manufactures of the same kind, may induce the manufacturer to come himself into these States, where cheaper subsistence, equal laws, and a vent of his wares, free of duty, may ensure him the highest profits*”.

Nesse sentido, apesar de investimentos estrangeiros diretos nos EUA serem raros à época, há passagens em que Jefferson sugeriu retaliações a tais fluxos na eventualidade, constantemente confirmada, de investidores e prestadores de serviço norte-americanos sofrerem entraves no exterior. É o que se depreende do seguinte trecho desse relatório: “*Where a nation refuses permission to our merchants and factors to reside within certain parts of their dominions, we may, if it should be thought expedient, refuse residence to theirs in any and every part of ours, or modify their transactions*”<sup>219</sup>. Postura semelhante foi sugerida – e adotada na já citada “*well calculated legislation*” acima indicada por James A. Field Jr. – para restrições impostas à atuação no setor de navegação, considerado estratégico não somente por ser um ramo da indústria, mas também pelo seu papel para a defesa nacional.

Apoiando-se, então, na demorada e detalhada pesquisa que havia realizado, Jefferson indicou, numa das últimas frases desse Relatório, a base para a postura que a diplomacia econômica norte-americana deveria adotar para os problemas que enfrentava naquele período. De fato, num diagnóstico desapassionado, Jefferson afirmou que os EUA não deveriam esperar, nas suas relações econômicas internacionais, boa-vontade espontânea de outros países: “*It is not to the moderation and justice of others we are to trust for fair and equal access to market with our productions, or for our due share in the transportation of them; but to our own means of independence, and the firm will to use them*”<sup>220</sup> (grifou-se).

Nesse sentido, é interessante salientar que, a partir de 1801, quando os líderes do partido dos *Democratic-Republicans* estiveram à frente da presidência dos Estados Unidos, eles fizeram, como se verá adiante, amplo uso de retaliações comerciais como instrumento de política externa. Por ora, o importante é ressaltar que, embora empregassem linguagem diferente e sugerissem a aplicação de instrumentos distintos, o autor do Relatório sobre as Manufaturas e o responsável pelo acima citado *Report on the Privileges and Restrictions on the Commerce of the United States in Foreign Countries* concordavam sobre a noção de que os Estados Unidos deveriam manter, nas suas relações internacionais, uma postura cautelosa e pragmática, que os ajudasse a fortalecer todos os setores de sua economia.

Posto de outra forma, o país tinha de preservar, segundo ambos, ampla liberdade para decidir qual estratégia aplicar para cada situação que se apresentasse nas suas

---

*from his skill and industry*”. *Idem, ibidem*. Nesse sentido, Eckes destacou que Jefferson, em postura coerente com a defesa que fazia da preeminência política que os estados deveriam manter em seu país, advogou em prol de políticas industriais estaduais. Vide ECKES, 1995, p. 16.

<sup>219</sup> JEFFERSON, 1793.

<sup>220</sup> *Idem, ibidem*.

relações internacionais. Na condução destas, não deveriam ser perseguidos como objetivos absolutos nem a obtenção da autarquia econômica – sequer considerada pelo Relatório de Jefferson, que confirmava o interesse norte-americano na rentável atividade das trocas internacionais<sup>221</sup> – nem a busca do livre comércio – que, num mundo marcado pelo mercantilismo, seria não somente utópica, mas também prejudicial à crescente<sup>222</sup> industrialização dos Estados Unidos, uma vez que, como alertava o Relatório de Hamilton, outros países tomavam medidas nacionalistas para favorecer suas manufaturas.

Postura semelhante parecia estar sendo aplicada à, ainda escassa, regulamentação federal dos investimentos estrangeiros<sup>223</sup>. Como demonstravam os empréstimos feitos pelo país durante as primeiras décadas de sua existência, o país não buscava o isolamento, nem dispensaria o capital internacional. As normas sobre o Banco dos Estados Unidos, no entanto, também deixavam claro que não seriam admitidas ingerências indevidas de estrangeiros sobre decisões que pudessem afetar o desenvolvimento nacional.

São fatos como esses que permitiram a Walter McDougall desconstruir um renitente mito acerca dos Estados Unidos: o de que o país teria aplicado uma política externa “isolacionista” durante o seu “Antigo Testamento”. Segundo esse professor de história das relações internacionais, seria mais correto falar na existência do princípio do “unilateralismo”

---

<sup>221</sup> Como ressaltam Heilbroner e Singer, pode-se explicar o gradualismo na implementação de incentivos à industrialização nos Estados Unidos no final do século XVIII e início do século XIX também pelo fato de que tanto o comércio propriamente dito, quanto o trabalho no setor primário eram atividades muito mais rentáveis do que o investimento nas embrionárias máquinas da época. Vide HEILBRONER e SINGER, 1994, p. 67.

<sup>222</sup> Recorde-se que, em 1793, ocorreram duas realizações no setor têxtil que seriam muito importantes para a transformação dos EUA, ao longo do século XIX, na maior potência industrial do mundo. Nesse ano, foi fundada em Pawtucket, no estado de Rhode Island, a primeira fábrica têxtil nos EUA movida a energia hidráulica. Tratou-se de um empreendimento conjunto do capitalista norte-americano Moses Brown com o aprendiz anglo-americano Samuel Slater, considerado o “pai da Revolução Industrial americana” por ter, em 1789, imigrado da Inglaterra – apesar de uma lei que buscava evitar a disseminação internacional da tecnologia britânica – com segredos industriais de uma fábrica têxtil de Richard Arkwright. A outra realização importante foi o desenvolvimento da *cotton engine*, artefato simples, mas revolucionário, que, inventado por Eli Whitney, permitia a rápida retirada de sementes do algodão bruto destinado às máquinas têxteis, o que levou a uma maior produção e a um menor custo operacional de fábricas do setor. Além de impulsionar a industrialização nos EUA, a “*cotton gin*” teve duas outras conseqüências relevantes nas primeiras décadas do século XIX: a primeira – nefasta do ponto de vista social – foi o incentivo indireto à escravidão nas plantações de algodão no sul dos Estados Unidos, cuja produção era crescentemente demandada; a segunda foi a criação de um grande interesse da maior potência econômica e industrial da época no principal produto de exportação norte-americano, fato que tornou os Estados Unidos um país estratégico para a Inglaterra e que conferiu à ex-colônia uma importante liberdade de movimentação na política internacional do século XIX. Sobre Samuel Slater, vide HEILBRONER e SINGER, 1994, p. 68-69; sobre Whitney, vide REMINI, 2008, p. 77.

<sup>223</sup> Como mencionado, a regulação federal sobre o tema só se desenvolveria com força a partir do final da Guerra Civil, quando o investimento direto estrangeiro passou a ser realizado em montantes significativos. Até então, havia apenas alguns poucos dispositivos em leis federais sobre o tema. Cabe ressaltar, porém, que vários estados possuíam normas que impediam ou restringiam a propriedade de terras por estrangeiros (eram as “*alien land laws*”). Como salienta Mira Wilkins, “*States wanted settlement, not large-scale foreign ownership*”. Vide WILKINS, 1987, p. 45-46.

durante a fase da política externa norte-americana que corresponde, em grande parte, ao período de *catch-up* econômico analisado neste capítulo:

*“Let us dispense with the term [isolacionismo] altogether and substitute for it a word that really describes the second great tradition in American foreign relations: Unilateralism. It was a natural, even inevitable corollary of the first American tradition [Liberty], for if the essence of Exceptionalism was Liberty at home, the essence of Unilateralism was to be at Liberty to make foreign policy independent of the 'toils of European ambition'. Unilateralism never meant that the United States should, or for that matter could, sequester itself or pursue an ostrich-like policy toward all foreign countries. It simply meant, as Hamilton and Jefferson both underscored, that the self-evident course for the United States was to avoid permanent, entangling alliances and to remain neutral in Europe's wars except when our Liberty - the first hallowed tradition - was at risk”*<sup>224</sup> (grifou-se).

Nessa análise – importante para esta tese porque também aplicável ao tema aqui estudado – McDougall mostra que a expressão “isolacionismo” surgiu justamente na época em que os Estados Unidos começaram a querer expandir-se para além da América do Norte, nos anos 1890. De acordo com ele, não há registro da utilização desse termo nas primeiras décadas do Antigo Testamento da política externa norte-americana, quando ainda se precisou lutar politicamente, e às vezes em conflitos militares, pela independência do país. Como salientou aquele professor de relações internacionais, a expressão “isolacionismo” só passou a ser realmente difundida após os EUA se tornarem uma potência mundial; a partir de então, ela passou a ser utilizada pejorativamente: *“So, our vaunted tradition of ‘isolationism’ is no tradition at all, but a dirty word that interventionists, especially since Pearl Harbor, hurl at anyone who questions their policies”*<sup>225</sup>.

Adaptando-se esse raciocínio às relações econômicas internacionais dos Estados Unidos, pode-se também supor que uma possível explicação para a ausência recente de menção a medidas protecionistas do passado tenha sido o fato de que, durante “O Século Americano”, o país tenha ganhado mais com a internacionalização da economia do que com o fechamento dela. Da mesma forma que o “isolacionismo” só foi criticado após os EUA alcançarem o *status* de potência mundial, o protecionismo somente passou a ser recriminado quando eles conquistaram uma posição de liderança econômica. Assim como aplicaram a temas variados de sua política externa o princípio do unilateralismo durante o Antigo

---

<sup>224</sup> MCDOUGALL, 1997, p. 40.

<sup>225</sup> *Idem, ibidem*. Considerando que, apesar da crescente concorrência de países emergentes, os Estados Unidos ainda eram uma grande potência exportadora nas últimas décadas do “Século Americano”, não é de surpreender que o termo “isolacionismo” tenha sido então utilizado com um tom pejorativo.

Testamento, os EUA buscaram regular o comércio exterior e os investimentos estrangeiros desse período com regras que levassem em consideração sua posição (então frágil) no sistema econômico internacional e que possibilitassem o enriquecimento nacional. Numa expressão mais moderna, o que o país buscou, e alcançou, foi tão-somente sua “autodeterminação”.

À época de George Washington, como o próprio fez questão de salientar no seu famoso “*Farewell Address*” que será analisado adiante, esse princípio levou o país a buscar não se fechar comercialmente para o mundo, a não se imiscuir em questões européias e a adotar uma postura de “defesa” (política e econômica) que levasse ao desenvolvimento nacional. Foi exatamente isso o que os Estados Unidos buscaram ao assinar com a Inglaterra em 1794 o polêmico “*Treaty of Amity, Commerce and Navigation*”, instrumento que, apesar de ter ficado conhecido com o nome do seu principal negociador – John Jay – teve em Hamilton seu principal idealizador<sup>226</sup>.

Esse tratado é aqui mencionado por ter ajudado a consolidar nos Estados Unidos um entendimento que, com raras exceções, seria adotado ao longo de quase todo o século XIX, com importantes conseqüências para os fluxos de investimento estrangeiro. O de que, não obstante os conflitos que ocorreram e ocorriam com a Inglaterra, a manutenção de uma sólida relação econômica bilateral era estratégica para ambos. As razões para isso são explicadas por James A. Field, Jr:

*“For the Americans, Great Britain offered both principal market and principal source of capital and manufactured goods; for the British, the former colonies constituted not only an important source of raw materials but a market for about a third of their total exports. If the American government moved to withhold its commerce, it damaged its own citizens; if the Royal Navy blockaded the United States, it also in important measure blockaded Great Britain”*<sup>227</sup>.

Foi em razão de realizações como o *Jay Treaty* que Walter Russell Mead mencionou que Hamilton e seus seguidores “*have been quick to understand the importance of the British world order for American interests*”<sup>228</sup>. De fato, apesar de os Estados Unidos terem feito importantes concessões para a Inglaterra na negociação desse tratado e de não terem

---

<sup>226</sup> HACKER, 1957, p. 38-39.

<sup>227</sup> FIELD, 1984, p. 11.

<sup>228</sup> MEAD, 2002, p. 87.

conseguido nele incluir a proibição da humilhante prática do “*impressment*”<sup>229</sup> de marinheiros de navios norte-americanos, ele trouxe, naquele momento, ganhos estratégicos para o país em pelo menos três áreas – na político-militar, na comercial e na de investimentos. Alguns desses ganhos continuaram a gerar efeitos positivos aos EUA mesmo após a perda de vigência desse tratado, o que ocorreu, como nele previsto, dez anos após sua entrada em vigor.

Na área político-militar, ele manteve, enquanto vigorou, o país fora de longas guerras que desperdiçaram inúmeras vidas e vultosos recursos de várias nações européias, ativos dos quais os Estados Unidos não estavam dispostos a abrir mão naquele momento<sup>230</sup>. Na área comercial, ele, de um lado, finalmente permitiu o acesso de navios e produtos norte-americanos a alguns mercados importantes sob domínio inglês (a metrópole e as Índias Orientais)<sup>231</sup>; de outro, não impôs aos EUA a obrigação de oferecer à Inglaterra alíquotas de importação mais baixas que as aplicadas a outras nações – com isso, o país pôde continuar a proteger sua indústria nascente<sup>232</sup>. Na área dos investimentos estrangeiros, o *Jay Treaty* ajudou a gradualmente restabelecer a confiança da ex-metrópole nos EUA – fato que influenciou na futura realização de vultosos empréstimos que financiaram o crescimento norte-americano – ao submeter a arbitragem litígios sobre propriedades inglesas na ex-colônia e sobre débitos comerciais assumidos com a ex-metrópole antes da Guerra de Independência.

---

<sup>229</sup> Esse problema de submissão forçada de trabalho, em embarcações inglesas, de marinheiros capturados de navios norte-americanos agravou-se com o tempo e tornou-se uma das causas da Guerra de 1812. Além disso, o tratado não previa a obrigação de a Inglaterra pagar por escravos tomados dos Estados Unidos, o que irritou profundamente os estados do sul, e não proibiu expressamente a tomada de navios norte-americanos pela Marinha Real. Vide BEARD E BEARD, 1921, p. 172.

<sup>230</sup> Dois outros ganhos estratégicos na área político-militar foram a instalação de comissões para definir fronteiras dos EUA e a desocupação pela Inglaterra de fortes no oeste dos EUA, fato que, além de dar ao país a segurança de controlar uma importante parte de seu próprio território, permitiu a ida de pioneiros às vastas terras do Ohio. À época, porém, os *Democratic-Republicans* consideraram a questão como uma derrota política, uma vez que a providência já deveria ter sido realizada em razão do tratado de paz de 1783. Vide FIELD, 1984, p. 17.

<sup>231</sup> Não se permitiu, porém, a comercialização de açúcar, algodão e melão. Vide REMINI, 2008, p. 61. O tratado permitia também o acesso de produtos norte-americanos às Índias Ocidentais e de produtos destas aos Estados Unidos, mas o Senado entendeu que, na forma em que estava redigida, a cláusula não era favorável aos interesses nacionais. Vide UNITED STATES SENATE. **Senate Resolution June 24, 1795**. Disponível em [http://avalon.law.yale.edu/18th\\_century/jayresol.asp](http://avalon.law.yale.edu/18th_century/jayresol.asp). Acesso em 28 mai. 2009.

<sup>232</sup> ECKES, 1995, p. 13. Nos termos do artigo 15 do *Jay Treaty*, “*Article 15. It is agreed, that no other or higher Duties shall be paid by the Ships or Merchandize of the one Party in the Ports of the other, than such as are paid by the like vessels or Merchandize of all other Nations. Nor shall any other or higher Duty be imposed in one Country on the importation of any articles, the growth, produce, or manufacture of the other, than are or shall be payable on the importation of the like articles being of the growth, produce or manufacture of any other Foreign Country. Nor shall any prohibition be imposed, on the exportation or importation of any articles to or from the Territories of the Two Parties respectively which shall not equally extend to all other Nations*”. Vide TREATY OF AMITY, COMMERCE AND NAVIGATION, BETWEEN HIS BRITANNICK MAJESTY; AND THE UNITED STATES OF AMERICA, BY THEIR PRESIDENT, WITH THE ADVICE AND CONSENT OF THEIR SENATE. London, November 19, 1794. Disponível em [http://avalon.law.yale.edu/18th\\_century/jay.asp](http://avalon.law.yale.edu/18th_century/jay.asp). Acesso em 28 mai. 2009.

O tratado também previu a possibilidade de a Inglaterra indenizar os Estados Unidos por ter apreendido navios norte-americanos<sup>233</sup>.

Isso não significa que o povo estadunidense tenha aceitado sem contestações a assinatura de um acordo com a ex-metrópole contra a qual havia recentemente lutado. Ao contrário, a negociação realizada por Jay e orientada por Hamilton foi duramente criticada não somente pelos próprios Jefferson e Madison, mas também por seus apoiadores nos estados, que aproveitaram o clamor popular contra o Tratado de Amizade, Comércio e Navegação para consolidar nacionalmente o partido Democrata-Republicano<sup>234</sup>. No final, o tratado só foi aprovado no Senado – em junho de 1795, mais de um ano e meio após sua assinatura, e pelo exato número de votos necessários – porque George Washington, temendo uma guerra que poderia pôr a perder a independência dos EUA, colocou todo seu imenso peso político nessa votação<sup>235</sup>.

Em síntese, o *Jay Treaty* não pode ser considerado um fracasso diplomático norte-americano<sup>236</sup>. De um lado, ele foi, segundo James A. Field Jr., a primeira indicação de que uma grande potência (econômica e militar) mundial aceitaria negociar seriamente com os Estados Unidos – fato que já era, por si só, uma vitória para a jovem nação norte-americana<sup>237</sup>. De outro, em razão da negociação assimétrica em que foi construído, pode-se dizer que ele constituiu, naquele momento, um bom resultado para os planos de Hamilton de, nas palavras de Walter Russell Mead, “*integrate the infant American economy into the British world system on the best possible terms*”, ou seja, crescer por meio de trocas comerciais internacionais vantajosas e recebimento de investimentos estrangeiros, sem se imiscuir em problemas políticos alheios<sup>238</sup>.

---

<sup>233</sup> WILKINS, 1989, pp. 35 e 46.

<sup>234</sup> Charles e Mary Beard mencionam que Jefferson considerou o tratado, defendido pelos Federalistas, como “*an infamous act which is really nothing more than an alliance between England and the Anglo-men of this country, against the legislature and the people of the United States*”. Vide BEARD e BEARD, 1921, p. 172.

<sup>235</sup> REMINI, 2008, p. 61.

<sup>236</sup> Como observam Charles Sellers e Henry May, uma das causas para os resultados dúbios do tratado para os Estados Unidos foi, paradoxalmente, a própria atuação de Hamilton. De fato, no intuito de manter boas relações com o principal parceiro comercial dos Estados Unidos, o Secretário do Tesouro fez saber aos ingleses que seu país não faria parte da “*Armed Neutrality*”, executada por países europeus contra as restrições britânicas ao seu comércio exterior. Com isso, Hamilton retirou um dos poucos instrumentos de barganha que John Jay poderia ter utilizado na sua negociação com os ingleses. Vide SELLERS e MAY, 1963, p. 87.

<sup>237</sup> FIELD, 1984, p. 17.

<sup>238</sup> MEAD, 2002, p. 38

A assinatura desse tratado ajudou, portanto, os Estados Unidos a se manterem, naquele momento, fora das guerras da Revolução Francesa<sup>239</sup>. Esse episódio foi comemorado por George Washington na sua Sétima Mensagem Anual ao Congresso porque auxiliava a preservar a segurança nacional<sup>240</sup>, o crescimento econômico (ajudado pelo comércio exterior) e outro elemento estratégico para o desenvolvimento do vasto território nacional, o aumento populacional<sup>241</sup>. O presidente havia, entretanto, se desgastado com os embates que levaram à irreversível divisão da base política que o conduziu ao poder, e

---

<sup>239</sup> Outro elemento importante nesse sentido – e uma indiscutível e importante vitória diplomática norte-americana – foi a assinatura, em 27 de outubro de 1795, do que ficou conhecido como o “*Pinckney’s Treaty*” entre a Espanha e os Estados Unidos. De fato, esse Tratado de Amizade, Limites e Navegação foi assinado em razão do reconhecimento, pela Espanha, de que suas posses ao sul dos Estados Unidos haviam ficado vulneráveis após a assinatura do *Jay Treaty*, então visto como um passo norte-americano em direção ao alinhamento com a Inglaterra. Por meio desse tratado, que veio a ser ratificado em 1796, os EUA obtiveram a definição (onde desejavam) dos limites da Flórida, a livre navegação no Rio Mississippi e o “direito de depósito” de mercadorias no estratégico porto de Nova Orleans – foi a ameaça a esse direito que levou os Estados Unidos a comprar a Luisiana, em 1803. Vide SELLERS e MAY, 1963, p. 88.

<sup>240</sup> É o que se lê na sua sétima Mensagem Anual ao Congresso, lida em 8 de dezembro de 1795, após a aprovação do *Jay Treaty*: “*Contemplating the internal situation as well as the external relations of the United States, we discover equal cause for contentment and satisfaction. While many of the nations of Europe, with their American dependencies, have been involved in a contest unusually bloody, exhausting, and calamitous, in which the evils of foreign war have been aggravated by domestic convulsion and insurrection; in which many of the arts most useful to society have been exposed to discouragement and decay; in which scarcity of subsistence has embittered other sufferings; while even the anticipations of a return of the blessings of peace and repose are alloyed by the sense of heavy and accumulating burthens, which press upon all the departments of industry and threaten to clog the future springs of government, our favored country, happy in a striking contrast, has enjoyed tranquillity - a tranquillity the more satisfactory because maintained at the expense of no duty. Faithful to ourselves, we have violated no obligation to others*”. Vide WASHINGTON, George. **Seventh Annual Address**. United States, December 8, 1795. Disponível em: [http://avalon.law.yale.edu/18th\\_century/washs07.asp](http://avalon.law.yale.edu/18th_century/washs07.asp). Acesso em 20 mai. 2009. A sexta mensagem anual ao Congresso não foi mencionada aqui por tratar fundamentalmente de temas relativos à política interna dos EUA.

<sup>241</sup> No parágrafo imediatamente posterior ao acima citado – o que denota uma clara relação entre paz e desenvolvimento econômico e social – Washington comemorou também outros resultados da manutenção dos EUA fora das guerras européias: “*Our agriculture, commerce, and manufactures prosper beyond former example, the molestations of our trade (to prevent a continuance of which, however, very pointed remonstrances have been made) being overbalanced by the aggregate benefits which it derives from a neutral position. Our population advances with a celerity which, exceeding the most sanguine calculations, proportionally augments our strength and resources, and guarantees our future security*”. *Idem, ibidem*. Aliás, o crescimento populacional ocorria com tal rapidez que, no início de 1795, o Congresso havia revogado o “*Naturalization Act of 1790*”, que estabeleceu que “*free white persons*” estrangeiras de “*good moral character*” poderiam naturalizar-se americanas após um período de residência de apenas dois anos no país. A nova lei – o “*Naturalization Act of January 29, 1795*” - criado numa época em que os Estados Unidos temiam indevidas influências estrangeiras em seu território, aumentou tal período prévio de residência para 5 anos e estabeleceu a obrigação de os estrangeiros não somente declararem “*allegiance*” aos Estados Unidos, mas também renunciarem a autoridade do soberano do país de onde proviam. Para examinar tal ato, que não deixava de favorecer agentes econômicos domésticos, vide UNITED STATES OF AMERICA. An Act to establish a uniform rule of Naturalization; and to repeal the act heretofore passed on that subject. January 29, 1795. In: UNITED STATES STATUTES AT LARGE, 1789-1875, Volume I, p. 414. Disponível em: <http://memory.loc.gov/ammem/amlaw/lwslink.html>. Acesso em: 24 abr. 2009.

decidiu não concorrer a um terceiro mandato<sup>242</sup>. Preocupado, porém, com os rumos do seu país, o principal “pai fundador” dos EUA entendeu necessário, antes de sua saída da presidência, alertar a população para perigos domésticos e internacionais que a ameaçavam.

Foi isso o que ele realizou por meio do famoso “*Farewell Address*”, publicado em 19 de setembro de 1796 e considerado até hoje, segundo Walter McDougall o discurso que mais influenciou a diplomacia norte-americana ao longo da história, razão pela qual é relevante para esta tese. Aliás, em face do já exposto aqui sobre as medidas tomadas para industrializar os Estados Unidos, não deixa de ser interessante mencionar que, para escrever esse discurso, Washington contou com a ajuda direta do seu mais fiel colaborador, Alexander Hamilton<sup>243</sup>.

De fato, não há como deixar de identificar a contribuição do primeiro Secretário do Tesouro em inúmeros trechos desse discurso, que trouxe, entre outros assuntos, preciosos conselhos relativos ao perigo do “*factionalism*” (o grande conflito existente entre os partidos políticos da época), à necessidade de equilíbrio nas finanças públicas e ao tema que mais interessa a esta tese, à importância de os Estados Unidos protegerem-se contra “*the insidious wiles of foreign influence*”. Isso significava, nas palavras do próprio Washington, de um lado, manter as necessárias relações econômicas internacionais e, de outro, abster-se de conexões políticas, especialmente com os países da Europa:

*“The great rule of conduct for us in regard to foreign nations is in extending our commercial relations, to have with them as little political connection as possible. So far as we have already formed engagements, let them be fulfilled with perfect good faith. Here let us stop. Europe has a set of primary interests which to us have none; or a very remote relation. Hence she must be engaged in frequent controversies, the causes of which are essentially foreign to our concerns. Hence, therefore, it must be unwise in us to implicate ourselves by artificial ties in the ordinary vicissitudes of her politics, or the ordinary combinations and collisions of her friendships or enmities”* (grifou-se)<sup>244</sup>.

---

<sup>242</sup> Como informa Robert Remini, o apoio a Washington estava reduzido a tal ponto que, numa reunião política no seu próprio estado, a Virginia, foi realizado um brinde em que se desejou “*the speedy death*” do presidente dos Estados Unidos. Vide REMINI, 2008, p. 62

<sup>243</sup> De fato, segundo McDougall, apesar de Washington ter produzido um rascunho inicial desse discurso (que não levou adiante), quem produziu o grosso das idéias do “*Farewell Address*” foi Hamilton: “*Since Washington had given him leave to 'throw the whole into a different form', Hamilton produced an 'Original Major Draft' that expanded the president's warning against the dangers of factionalism into a 'general principle of policy'*”, que se aplicaria também à necessidade de o país não se imiscuir nos conflitos políticos de outros países. O interessante é que, a partir daí, aquele professor de história das relações internacionais dos Estados Unidos se refere a esse rascunho como “o texto de Hamilton/Washington”. Vide MCDUGALL, 1997, p. 45.

<sup>244</sup> No parágrafo seguinte, Washington discorreu sobre o valor estratégico da distância geográfica de seu país dos conflitos europeus e, principalmente, demonstrou sua confiança no futuro dos Estados Unidos: “*Our*

Em razão da importância das relações econômicas internacionais para o desenvolvimento dos Estados Unidos, Washington discorreu mais detalhadamente sobre o assunto no trecho abaixo, no qual apoiou uma vez mais as idéias do seu Secretário do Tesouro. Para o presidente, a postura que os EUA deveriam adotar na sua diplomacia econômica era também a da cautela, “*diffusing and diversifying by gentle means the streams of commerce, but forcing nothing*”. Com efeito, pode-se depreender do trecho abaixo que, para Washington, o país não deveria, naquele momento, buscar a assinatura de tratados internacionais - que já versavam sobre outros e importantes temas, além do comércio exterior propriamente dito - que levassem a uma abertura intempestiva do mercado norte-americano e à regulação dele por normas outras que as criadas exclusivamente por instituições nacionais:

*“Harmony, liberal intercourse with all nations, are recommended by policy, humanity, and interest. But even our commercial policy should hold an equal and impartial hand; neither seeking nor granting exclusive favors or preferences; consulting the natural course of things; **diffusing and diversifying by gentle means the streams of commerce, but forcing nothing**; establishing (with powers so disposed, in order to give trade a stable course, to define the rights of our merchants, and to enable the government to support them) conventional rules of intercourse, the best that present circumstances and mutual opinion will permit, but temporary, and liable to be from time to time abandoned or varied, as experience and circumstances shall dictate; **constantly keeping in view that it is folly in one nation to look for disinterested favors from another**; that it must pay with a portion of its independence for whatever it may accept under that character; that, by such acceptance, it may place itself in the condition of having given equivalents for nominal favors, and yet of being reproached with ingratitude for not giving more. There can be no greater error than to expect or calculate upon real favors from nation to nation. It is an illusion, which experience must cure, which a just pride ought to discard”<sup>245</sup> (grifou-se).*

Ao defender a neutralidade em assuntos internacionais políticos e econômicos, Washington buscava, portanto, não o “isolacionismo”, mas, como denominado por Walter McDougall, o “unilateralismo” (sem conteúdo pejorativo), ou seja, a possibilidade

---

*detached and distant situation invites and enables us to pursue a different course. If we remain one people under an efficient government. the period is not far off when we may defy material injury from external annoyance; when we may take such an attitude as will cause the neutrality we may at any time resolve upon to be scrupulously respected; when belligerent nations, under the impossibility of making acquisitions upon us, will not lightly hazard giving us provocation; when we may choose peace or war, as our interest, guided by justice, shall counsel”.* Washington então perguntava retoricamente: “*Why forego the advantages of so peculiar a situation? Why quit our own to stand upon foreign ground? Why, by interweaving our destiny with that of any part of Europe, entangle our peace and prosperity in the toils of European ambition, rivalry, interest, humor or caprice?”*. Vide esses trechos em WASHINGTON, George. **Farewell Address**. United States, September 19, 1796. Disponível em: [http://avalon.law.yale.edu/18th\\_century/washing.asp](http://avalon.law.yale.edu/18th_century/washing.asp). Acesso em: 29 mai. 2009.

<sup>245</sup> *Idem, ibidem.*

de o país determinar seus rumos sem indevidas influências externas<sup>246</sup>. Mais importante, como ressalta esse professor de história das relações internacionais, é que essa busca de neutralidade era, para os padrões da época, uma conduta não somente moralmente correta, mas também, para a sorte dos norte-americanos, eminentemente pragmática:

*“So neutrality was the only moral and pragmatic course for the new nation. Entangling alliances would only invite corruption at home and danger abroad, while neutrality could not but serve Liberty and national growth. Would that political choices were always so easy, that one could always do so well by doing good. But that was the blessed state Americans found themselves in. Their geopolitical position was so favorable that only they themselves could foul it up”* (grifou-se)<sup>247</sup>.

Na área econômica, como mencionado, o maior obstáculo à autonomia nacional era o alto grau de dependência norte-americana da produção estrangeira de bens manufaturados. Assim, na sua Oitava, e última, Mensagem ao Congresso, George Washington fez questão de salientar que a autonomia industrial era muito importante para os Estados Unidos. Aliás, ele sugeriu que ela deveria ser obtida até mesmo se isso significasse a assunção de fábricas pelo próprio poder público:

*“Congress have repeatedly, and not without success, directed their attention to the encouragement of manufactures. The object is of too much consequence not to insure a continuance of their efforts in every way which shall appear eligible. As a general rule, manufactures on public account are inexpedient; but where the state of things in a country leaves little hope that certain branches of manufacture will for a great length of time obtain, when these are of a nature essential to the furnishing and equipping of the public force in time of war, are not establishments for procuring them on public account to the extent of the ordinary demand for the public service recommended by strong considerations of national policy as an exception to the general rule?”*

*Ought our country to remain in such cases dependent on foreign supply, precarious because liable to be interrupted? If the necessary article should in this mode cost more in time of peace, will not the security and independence thence arising from an ample compensation?”*<sup>248</sup> (grifou-se).

---

<sup>246</sup> MCDUGALL, 1997, p. 39.

<sup>247</sup> *Idem*, p. 42.

<sup>248</sup> Nesse mesmo documento, Washington destacou também, após reclamar de ataques que embarcações norte-americanas sofriam em alto-mar, a necessidade de criação de uma Marinha nacional, providência que poderia também ensejar respeito europeu, principalmente da França. A tensão entre esses dois países foi um assunto que teve de ser enfrentado logo nos primeiros anos da Administração do segundo presidente dos Estados Unidos. Vide WASHINGTON, George. **Eighth Annual Address**. United States, December 7, 1796. Disponível em: [http://avalon.law.yale.edu/18th\\_century/washs08.asp](http://avalon.law.yale.edu/18th_century/washs08.asp). Acesso em 20 mai. 2009.

Como se verá ao longo deste capítulo, Administrações norte-americanas posteriores à de George Washington não somente seguiriam o conselho, exposto no *Farewell Address*, de preservação da liberdade de manobra para implementar políticas que julgassem necessárias para a independência e o desenvolvimento dos Estados Unidos, mas também tomariam várias providências concretas de inspiração hamiltoniana tendentes à industrialização, que, por sua vez, significavam uma efetivação daquele conselho. Não houve, portanto, nas décadas seguintes à presidência de Washington, interrupção de esforços em prol da consecução de uma maior autonomia dos EUA nas relações econômicas internacionais.

Tal noção de continuidade dos princípios a serem aplicados às relações econômicas internacionais é nítida no governo do segundo presidente dos Estados Unidos, John Adams, um Federalista convicto. No entanto, as circunstâncias políticas que haviam levado um e outro ao principal cargo do país eram bastante diferentes: Washington havia sido indicado por unanimidade pelo Congresso da Confederação para a presidência e conseguido, no seu primeiro mandato, realizar um governo de união nacional; Adams vencera o candidato do partido Republicano, Thomas Jefferson, numa eleição apertada, marcada por ataques de ambos os lados e que teve como resultado a formação de um governo no qual o maior opositor do principal mandatário havia se tornado o vice-presidente da república.

Além disso, o cenário internacional havia piorado muito entre os oito anos que separavam as datas de posse dos dois primeiros presidentes dos Estados Unidos. Uma indicação disso foi o conteúdo do discurso que cada um proferiu em sua posse: sem conflitos internacionais no horizonte, Washington apresentou um discurso inaugural curto e protocolar, otimista sobre o futuro do seu país; já Adams, empossado durante as Guerras da Revolução Francesa, teve de mencionar expressamente que a França – país que, na eleição de 1796, manifestou sua predileção por Thomas Jefferson e que era defendido pelo partido político desse vice-presidente – vinha impondo sérios problemas ao comércio exterior norte-americano: de fato, desde a assinatura do *Jay Treaty*, considerado pela França, não sem razão, como uma renegação unilateral do Tratado de Aliança de 1778, esse país começou a capturar navios de bandeira estadunidense<sup>249</sup>.

Em razão dessas dificuldades, John Adams teve de sugerir, já no seu discurso inaugural, que talvez medidas mais duras tivessem de ser tomadas caso negociações amigáveis não obtivessem “*a reparation for the injuries that have been committed on the*

---

<sup>249</sup> BEARD e BEARD, 1921, p. 183.

*commerce of our fellow-citizens by whatever nation*”<sup>250</sup>. É o que se depreende do trecho em que Adams diz que, “*if success cannot be obtained*”, seria seu dever “*lay the facts before the Legislature, that they may consider what further measures the honor and interest of the Government and its constituents demand*”<sup>251</sup>.

Esse presidente teve, portanto, de enfrentar graves desafios logo no início do seu mandato<sup>252</sup>. Como ressaltam Charles e Mary Beard, se não tivesse sido a comoção gerada após um novo e grave insulto da França, Adams, um homem sem as qualidades negociadoras de Washington, “*would hardly have enjoyed a moment's genuine popularity during his administration*”<sup>253</sup>. Tal ofensa ocorreu em dezembro de 1796, quando o Diretório francês, além de não receber o ministro norte-americano designado para Paris e de forçar sua saída do país, exigiu de uma delegação diplomática para lá enviada por Adams três prestações consideradas inaceitáveis pelos EUA: desculpas pela conduta recente, um suborno de US\$ 240 mil em dinheiro da época e um “tributo” anual como preço da amizade francesa<sup>254</sup>. Essas exigências foram feitas por três membros do Diretório aos quais posteriormente foram dados os apelidos *Mr. X*, *Mr. Y* e *Mr. Z*, pelos quais o incidente ficou conhecido. Em abril de 1798, Adams informou o Congresso sobre o ocorrido; a partir daí, parlamentares federalistas e republicanos uniram-se ao exigir guerra contra os franceses, bradando “*Millions for defense, not a cent for tribute!*”<sup>255</sup>.

Menciona-se isso porque a reação de Adams e da maioria do seu partido ao “*X, Y, Z Affair*” não somente conflita com a visão edulcorada da história norte-americana mais

---

<sup>250</sup> ADAMS, John. **Inaugural Address**. United States, March 4, 1797. Disponível em [http://avalon.law.yale.edu/18th\\_century/adams.asp](http://avalon.law.yale.edu/18th_century/adams.asp). Acesso em 03 jun. 2009.

<sup>251</sup> *Idem, ibidem*.

<sup>252</sup> Reconhecendo, já na sua primeira Mensagem Anual ao Congresso, a relevância do comércio exterior para o desenvolvimento norte-americano, John Adams afirmou que seu país deveria estar preparado para tudo para proteger tais fluxos: “*The commerce of the United States is essential, if not to their existence, at least to their comfort, their growth, prosperity, and happiness. The genius, character, and habits of the people are highly commercial. Their cities have been formed and exist upon commerce. Our agriculture, fisheries, arts, and manufactures are connected with and depend upon it. In short, commerce has made this country what it is, and it can not be destroyed or neglected without involving the people in poverty and distress. Great numbers are directly and solely supported by navigation. The faith of society is pledged for the preservation of the rights of commercial and sea faring no less than of the other citizens. Under this view of our affairs, I should hold myself guilty of a neglect of duty if I forbore to recommend that we should make every exertion to protect our commerce and to place our country in a suitable posture of defense as the only sure means of preserving both*” (grifou-se). Vide ADAMS, John. **First Annual Address**. United States, November 22, 1797. Disponível em: [http://avalon.law.yale.edu/18th\\_century/adamsme1.asp](http://avalon.law.yale.edu/18th_century/adamsme1.asp). Acesso em 03 jun. 2009. Doravante ADAMS, 1797b.

<sup>253</sup> BEARD e BEARD, 1921, p. 183.

<sup>254</sup> *Idem, ibidem*.

<sup>255</sup> REMINI, 2008, p. 63.

tarde divulgada por Henry Luce, mas também por ter afetado o clima para investimentos estrangeiros nos Estados Unidos. Aproveitando aquele momento de medo de mais uma guerra, de animosidade contra a França e de receio de influência jacobina na política norte-americana<sup>256</sup>, o segundo presidente dos EUA e seus apoiadores políticos aprovaram no Congresso, em junho e julho de 1798, leis que o governo federal utilizou não somente para proteger a nação de estrangeiros que tramassem contra o país, mas também para, inconstitucionalmente, perseguir membros do partido Republicano e cidadãos norte-americanos que criticassem o governo<sup>257</sup>.

Tais leis, em número de quatro, ficaram conhecidas como os “*Alien and Sedition Acts*” e serão aqui mencionadas porque pioraram o clima para investimentos estrangeiros residentes nos EUA numa época em que havia poucas regras específicas sobre o tema. Apesar de versar sobre um assunto comum e já regulado antes pelo Congresso, o primeiro desses atos – o “*Naturalization Act*” de 18 de junho de 1798 – foi contagiado pela xenofobia do período e aumentou de 5 para 14 anos o tempo que um cidadão de outro país teria de esperar para receber a cidadania norte-americana. O “*Alien Friends Act*” e o “*Alien Enemies Act*”, de 25 de junho e de 6 de julho daquele ano, respectivamente, autorizaram a prisão e a deportação de estrangeiros que o governo considerasse perigosos para a segurança nacional – a diferença entre essas leis é que a segunda havia sido criada para quando houvesse guerra declarada contra os Estados Unidos. Por fim, o “*Sedition Act*” fundamentou prisões de cidadãos norte-americanos e estrangeiros que criticaram o governo, uma das Casas do Congresso ou o Presidente da República<sup>258</sup>.

---

<sup>256</sup> Foi, como se mencionou em nota-de-rodapé anterior, o que ocorreu durante o período em que o “Cidadão Genet” foi o ministro francês nos Estados Unidos.

<sup>257</sup> Nas palavras de Charles e Mary Beard, “*Several editors of Republican newspapers soon found themselves in jail or broken by ruinous fines for their caustic criticisms of the Federalist President and his policies. Bystanders at political meetings, who uttered sentiments which, though ungenerous and severe, seem harmless enough now, were hurried before Federalist judges and promptly fined and imprisoned*”. Tal conduta de John Adams recebeu críticas até mesmo de federalistas como Alexander Hamilton, já fora do governo, e John Marshall, que havia sido um dos três delegados enviados a Paris e insultados com a proposta de suborno no “*X, Y, Z, Affair*”. Segundo Beard, “*Hamilton was alarmed when he read the bill, exclaiming: ‘Let us not establish a tyranny. Energy is a very different thing from violence’*. John Marshall told his friends in Virginia that, had he been in Congress, he would have opposed the two bills because he thought them ‘useless’ and ‘calculated to create unnecessary discontents and jealousies’”. Vide BEARD e BEARD, 1921, p. 184.

<sup>258</sup> O “*Naturalization Act*”, cujo nome oficial era “*An Act to Establish a Uniform Rule of Naturalization*”, foi criado sem a previsão de prazo de expiração, mas foi revogado em 1802 por uma lei promovida pelo governo Jefferson, que restabeleceu o prazo anterior de 5 anos de naturalização. O “*Alien Friends Act*”, editado em 25 de junho de 1798 com um prazo de validade de 2 anos, tinha como nome oficial “*An Act Concerning Aliens*”. Já o “*Alien Enemies Act*”, de 6 de julho daquele ano, continua em vigor. Oficialmente chamado de “*An Act Respecting Alien Enemies*” ele ainda autoriza o presidente a prender e deportar estrangeiros cujos países estejam em guerra contra os Estados Unidos. Por fim, o “*Sedition Act*” – nome mais conhecido do “*Act for the*

Na mesma época em que aumentava a tensão doméstica com a criação dos “*Alien and Sedition Acts*”, ocorria também um agravamento do conflito com a França. Em julho de 1798, o Congresso dos Estados Unidos não somente declarou unilateralmente que o país não mais cumpriria os tratados firmados com a França em 1778, mas também autorizou a recém-reativada Marinha nacional a atacar embarcações francesas<sup>259</sup>. A partir daí, EUA e França envolveram-se em várias batalhas navais da “*Quasi War*” entre esses dois países, conflito que ficou assim conhecido porque travado sem declarações formais de guerra de ambas as partes<sup>260</sup>.

A situação só se distendeu após novembro de 1799, quando o Diretório francês, que havia começado o referido conflito naval, foi deposto por Napoleão Bonaparte, que, interessado em concentrar seus esforços na guerra contra países da Europa, instruiu Talleyrand a negociar com os Estados Unidos uma convenção que poria um fim às hostilidades bilaterais<sup>261</sup>. Assinada em 30 de setembro de 1800, tal Convenção representou uma dupla vitória político-diplomática para Adams: de um lado, o presidente garantiu o direito de neutralidade para os EUA, conseguiu evitar uma guerra que seria nefasta ao interesse do seu país de buscar o desenvolvimento econômico sem se imiscuir em assuntos políticos alheios e não escancarou o mercado doméstico à França, uma vez que a Convenção

---

*Punishment of Certain Crimes against the United States*” – punia a publicação de “*false, scandalous, and malicious writing*” contra o governo federal e seus membros. Ele foi publicado em 14 de julho de 1798, com expiração prevista para 3 de março de 1801. Vide REMINI, 2008, p. 64.

<sup>259</sup> Para consultar a primeira lei, vide UNITED STATES OF AMERICA. An Act to declare the treaties heretofore concluded with France, no longer obligatory on the United States. July 7, 1798. In: UNITED STATES STATUTES AT LARGE, 1789-1875, Volume I, p. 578. Disponível em: <http://memory.loc.gov/ammem/amlaw/lwslink.html>. Acesso em: 4 mai. 2009. Vide também a lei que autorizou o uso de violência contra navios franceses: UNITED STATES OF AMERICA. An Act Further to Protect the Commerce of the United States. July 9, 1798. In: UNITED STATES STATUTES AT LARGE, 1789-1875, Volume I, p. 578. Disponível em: <http://memory.loc.gov/ammem/amlaw/lwslink.html>. Acesso em: 4 mai. 2009.

<sup>260</sup> Além disso, como sugere John Adams num trecho da sua Segunda Mensagem Anual ao Congresso, parecia ainda não haver disposição francesa para aceitar negociar diplomaticamente com os Estados Unidos, razão pela qual o país deveria manter suas preparações para uma guerra aberta e declarada contra a França: “*An efficient preparation for war can alone insure peace. It is peace that we have uniformly and perseveringly cultivated, and harmony between us and France may be restored at her option. But to send another minister without more determinate assurances that he would be received would be an act of humiliation to which the United States ought not to submit*”. Vide ADAMS, John. **Second Annual Address**. United States, December 8, 1798. Disponível em: [http://avalon.law.yale.edu/18th\\_century/adamsme2.asp](http://avalon.law.yale.edu/18th_century/adamsme2.asp). Acesso em 05 jun. 2009.

<sup>261</sup> Essa maior disposição para negociar após o 18 Brumário foi prontamente reconhecida por John Adams na sua Terceira Mensagem Anual: “*Persevering in the pacific and humane policy which had been invariably professed and sincerely pursued by the Executive authority of the United States, when indications were made on the part of the French Republic of a disposition to accommodate the existing differences between the 2 countries, I felt it to be my duty to prepare for meeting their advances by a nomination of ministers upon certain conditions which the honor of our country dictated, and which its moderation had given it a right to prescribe*”. (grifou-se). Vide ADAMS, John. **Third Annual Address**. United States, December 3, 1799. Disponível em: [http://avalon.law.yale.edu/18th\\_century/adamsme3.asp](http://avalon.law.yale.edu/18th_century/adamsme3.asp). Acesso em 05 jun. 2009.

de 1800 previa apenas a cláusula da nação mais favorecida (e não a do tratamento nacional) para os setores de “*commerce, trade and navigation*”<sup>262</sup>; de outro, essa Convenção pôs fim aos tratados de aliança e de comércio firmados em 1778, que, apesar de úteis para a Guerra de Independência, demonstraram ser, na década de 1790, uma fonte de problemas internacionais para o jovem país norte-americano<sup>263</sup>.

Talvez a ciência da assinatura dessa Convenção pelo povo estadunidense tivesse ajudado John Adams na sua campanha à reeleição em 1800, uma vez que ele foi um dos poucos líderes norte-americanos que sempre se posicionou contrariamente à declaração de guerra contra a França<sup>264</sup>. No entanto, aquele tratado só foi apresentado ao Senado para ratificação após o término da votação popular naquela eleição, pleito no qual o presidente não mais teve George Washington (que havia falecido em 1799) como valioso cabo eleitoral, nem contou com a simpatia de várias pessoas que ainda guardavam na memória as violências governamentais cometidas com base nos famigerados “*Alien and Sedition Acts*”. Em razão disso, o Partido Federalista sofreu uma derrota da qual jamais se recuperou e abriu espaço para uma hegemonia de três décadas do Partido Republicano, que, antes de se dividir no

---

<sup>262</sup> A Cláusula da Nação Mais Favorecida encontrava-se no artigo XI dessa Convenção, que também previa no seu artigo sétimo, como medida para proteger os nacionais franceses e norte-americanos que vivessem no território do outro signatário, que eles poderiam dispor sobre seus bens por testamento ou doação. Vide CONVENTION BETWEEN THE FRENCH REPUBLIC, AND THE UNITED STATES OF AMERICA. Paris, France. September 30, 1800. Disponível em: [http://avalon.law.yale.edu/19th\\_century/fr1800.asp](http://avalon.law.yale.edu/19th_century/fr1800.asp). Acesso em 8 jun. 2009.

<sup>263</sup> Com o fim do tratado de 1778 firmado com a França, os Estados Unidos seguiram o conselho de George Washington e não fizeram parte de outra “*entangling alliance*” durante o resto do Antigo Testamento da política externa norte-americana. Utilizando a terminologia de McDougall, pode-se dizer que a atuação internacional dos EUA ao longo desse período foi baseada no unilateralismo: como se verá adiante, os Estados Unidos poderiam ter solicitado apoio de Napoleão para a Guerra de 1812 contra a Inglaterra, mas optaram por lutar sozinhos contra a ex-metrópole; uma década mais tarde, quando George Canning propôs uma declaração conjunta anglo-americana sobre as independências dos países latino-americanos, James Monroe optou por mais uma ação unilateral, criando a doutrina com o seu nome. Vide MCDUGALL, 1997, p. 49. Quase 150 anos se passariam até que os EUA participassem novamente de uma nova aliança – a Organização do Tratado do Atlântico Norte. Esta, porém, seria constituída no Novo Testamento daquela política externa, quando os EUA não mais se preocupavam com influências estrangeiras; ao contrário, nessa fase, analisada no capítulo quarto desta tese, eles passaram a buscar moldar o mundo à sua imagem.

<sup>264</sup> Na sua quarta Mensagem Anual, de 22 de novembro de 1800, John Adams discorreu sobre o envio de uma delegação para negociar com o governo de Napoleão Bonaparte, mas ainda não sabia o resultado desses trabalhos: “*The envoys extraordinary and ministers plenipotentiary from the United States to France were received by the First Consul with the respect due to their character, and persons with equal powers were appointed to treat with them. Although at the date of the last official intelligence the negotiation had not terminated, yet it is to be hoped that our efforts to effect an accommodation will at length meet with a success proportioned to the sincerity with which they have been so often repeated*”. A Convenção só foi apresentada ao Senado dos EUA em dezembro daquele ano, após o fechamento da votação popular nas eleições de 1800. Vide ADAMS, John. **Fourth Annual Address**. United States, November 22, 1800. Disponível em: [http://avalon.law.yale.edu/18th\\_century/adamsme4.asp](http://avalon.law.yale.edu/18th_century/adamsme4.asp). Acesso em 08 jun. 2009.

período de 1824-1828, elegeu os três próximos presidentes da República: Thomas Jefferson (de 1801 a 1809), James Madison (de 1809 a 1817) e James Monroe (1815-1825)<sup>265</sup>.

Assim, em 4 de março de 1801, Jefferson assumiu o poder como terceiro presidente dos Estados Unidos sob um contexto internacional e doméstico muito mais favorável que o enfrentado por seu antecessor. No plano internacional, a França derrotara todos os países europeus continentais que tinham lutado contra ela e negociava uma trégua – que se transformou num tratado de paz em outubro daquele ano – com a Inglaterra. Tais acontecimentos, juntamente com a Convenção assinada com a França na administração anterior, favoreceram o aumento dos fluxos comerciais norte-americanos. No início do seu primeiro mandato presidencial, ele pôde, portanto, continuar a aplicar as bem-sucedidas diretrizes para a política externa que haviam sido criadas pelos Federalistas. Aliás, utilizando as mesmas palavras do “*Farewell Address*” de Washington, o próprio Jefferson afirmou no seu discurso de posse que seu governo buscava manter “*peace, commerce, and honest friendship with all nations, entangling alliances with none*”<sup>266</sup>.

No plano doméstico, assumiu um governo federal bem organizado, mas superdimensionado e endividado, a julgar pelo discurso que o Partido Republicano havia adotado quando se encontrara na oposição<sup>267</sup>. Jefferson trabalhou, então, para implementar, já no início do seu mandato, princípios defendidos por seu partido: diminuiu o tamanho do Estado, eliminou cargos criados pelos Federalistas, reduziu (naquele breve momento de ausência de conflitos internacionais) o tamanho da Marinha, pagou a dívida pública (detida, principalmente, pelos “*moneyed interests*” que eram apoiados por Hamilton), incentivou a produção primária e abateu impostos internos criados em administrações anteriores<sup>268</sup>. Ao

---

<sup>265</sup> Nesta tese, não se pretende, em geral, analisar o jogo político ou o contexto das eleições presidenciais norte-americanas, mas a eleição de 1800 e sua excepcionalidade são aqui mencionadas porque ajudam a explicar porque, após a primeira troca de poder da república, políticas do Partido Federalista foram mantidas pelo Partido Republicano. De fato, a eleição de 1800 foi peculiar, uma vez que o suposto candidato republicano a vice-presidente, Aaron Burr, recebeu o mesmo número de votos que Jefferson no colégio eleitoral (73) e foi mais votado que o próprio candidato federalista a presidente, o que o fez pleitear o cargo que era ocupado por John Adams. Tal fato levou não somente à edição da 12ª. Emenda à Constituição, que separou as votações para presidente e vice-presidente dos EUA, mas também à necessidade de que a *House of Representatives* apontasse o candidato vitorioso nessa eleição. Isso só veio ocorrer após 37 rodadas de votação naquela Casa e após um acordo político entre Jefferson e Hamilton pelo qual, de um lado, este garantiria a eleição daquele como presidente, e, de outro, Jefferson adotaria postura conciliadora e manteria, durante seu mandato, políticas aplicadas pelos federalistas, como a do nacionalismo econômico. Vide REMINI, 2008, p. 66.

<sup>266</sup> JEFFERSON, Thomas. **First Inaugural Address**. United States, March 4, 1801. Disponível em: [http://avalon.law.yale.edu/19th\\_century/jefinau1.asp](http://avalon.law.yale.edu/19th_century/jefinau1.asp). Acesso em: 9 jun. 2009.

<sup>267</sup> SELLERS e MAY, 1963, p. 93.

<sup>268</sup> BEARD e BEARD, 1921, p. 186.

mesmo tempo, pôde adotar uma postura política agregadora e continuar com algumas estratégias que funcionavam sob os Federalistas e que interessam a esta tese, como a manutenção de alíquotas altas para o imposto de importação, que, além de fomentar a industrialização dos EUA, garantiam mais da metade da arrecadação do Tesouro Nacional<sup>269</sup>.

Apesar de ter mantido algumas medidas criadas por Hamilton, principalmente na área econômica, Jefferson alterou importantes aspectos da política norte-americana, razão pela qual Walter Russell Mead considera tal “*founding father*” como o patrono de uma das quatro “escolas” que influenciaram a política externa dos Estados Unidos ao longo da história<sup>270</sup>. Para os “*Jeffersonians*”, a preservação da (então inédita) democracia americana e dos direitos que estava estendendo à sua população deveria ser o principal interesse do governo dos EUA; por tal razão, o patrono dessa escola buscou ao máximo não envolver seu país em conflitos internacionais. Segundo Mead, tal escola “*has consistently looked for the least costly and dangerous method of defending American independence while counseling against attempts to impose American values on other countries*”<sup>271</sup>. Como se verá adiante, tal conduta ajuda a explicar tanto a compra da Luisiana, quanto a estratégia de isolamento econômico que Jefferson e Madison tentaram aplicar, a partir de 1806, com relação à Inglaterra e à França.

De fato, a maior realização do primeiro mandato de Jefferson – a aquisição pacífica da Luisiana, em 1803 – constituiu não somente uma síntese das diretrizes então adotadas na política internacional e doméstica, mas também uma demonstração de que a postura daquele governo com relação ao capital estrangeiro não diferia substancialmente da adotada nas administrações anteriores. Aproveitando o bom momento das relações

---

<sup>269</sup> Nesse sentido, ele buscou apaziguar os ânimos após a tumultuada eleição de 1800 ressaltando que os partidos concordavam sobre aspectos fundamentais da organização política norte-americana: “*We are all Republicans, we are all Federalists. If there be any among us who would wish to dissolve this Union or to change its republican form, let them stand undisturbed as monuments of the safety with which error of opinion may be tolerated where reason is left free to combat it*”. *Idem, ibidem*. Uma boa demonstração de que Jefferson pretendia desanuviar o ambiente político doméstico ocorreu, em 1802, quando foi revogado o único dos “*Alien and Sedition Acts*” que ainda não tinha expirado; assim, naquele ano, o presidente sancionou um novo “*Naturalization Act*”, que restabeleceu o prazo de 5 anos previsto na lei de 1795. Vide JEFFERSON, 1801.

<sup>270</sup> Ao analisar os principais interesses dos “jeffersonianos”, Mead mais uma vez confirma o papel preponderante dos “hamiltonianos” na definição da diplomacia econômica norte-americana: “*Hamiltonians have had the satisfaction of watching the growth of federal power, the establishment of a professional military and civil public service, and of two centuries of trade and financial policy organized largely in ways that generally accord with the interests of the leading business interests of the day. Jeffersonians, on the other hand, have seen suffrage extended progressively to all adult men, to women and to racial minorities*” (grifou-se). Vide MEAD, 2002, p. 180.

<sup>271</sup> *Idem*, p. 88.

internacionais<sup>272</sup> e preocupado tanto com a notícia de que a Espanha havia cedido a Luisiana à França, quanto com a possibilidade de que esse belicoso país liderado por Napoleão cortasse o acesso norte-americano, assegurado por um tratado de 1795<sup>273</sup>, ao estratégico porto de Nova Orleans, Jefferson buscou, em 1801, preservar tal acesso e o desenvolvimento dos Estados Unidos ao propor que adquirissem aquela cidade e o lado oeste da Flórida<sup>274</sup>.

As negociações para tal aquisição se arrastavam sob Talleyrand, que nutria um desejo de que a França mantivesse colônias no Novo Mundo, até que, após sérias derrotas francesas no Haiti (para os revoltosos e a febre amarela), Napoleão perdeu as esperanças na aventura latino-americana e passou, em vista do iminente retorno do conflito armado com a Inglaterra, a necessitar de recursos para recompor seu exército<sup>275</sup>. Então, em 1803, Jefferson, numa inesperada jogada diplomática daquele presidente que desconfiava da Inglaterra, deu um ultimato a Napoleão: ele ameaçou aliar os Estados Unidos à ex-metrópole e até mesmo lutar contra a França, que não somente concordou com a venda de Nova Orleans por US\$ 10 milhões, mas também, para surpresa dos negociadores norte-americanos, de toda a Luisiana por, aproximadamente, US\$ 15 milhões – proposta que eles aceitaram em 30 de abril mesmo sem instruções para tanto<sup>276</sup>.

---

<sup>272</sup> Tal bom momento foi mencionado por Jefferson na sua Primeira Mensagem Anual ao Congresso: “*It is a circumstance of sincere gratification to me that on meeting the great council of our nation, I am able to announce to them, on the grounds of reasonable certainty, that the wars and troubles which have for so many years afflicted our sister nations have at length come to an end, and that the communications of peace and commerce are once more opening among them*”. No entanto, esse cenário positivo mudaria rapidamente em 1803, quando grande parte da Marinha norte-americana já havia sido desativada por Jefferson, fato que diminuiria a possibilidade de os EUA exigirem respeito francês e inglês ao direito de neutralidade norte-americano na nova guerra entre aquelas potências. Vide JEFFERSON, Thomas. **First Annual Message**. United States, December 8, 1801. Disponível em: [http://avalon.law.yale.edu/19th\\_century/jeffmes1.asp](http://avalon.law.yale.edu/19th_century/jeffmes1.asp). Acesso em: 9 jun. 2009.

<sup>273</sup> Vide, neste capítulo, a nota a respeito do “*Pinckney’s Treaty*”, no qual os EUA obtiveram da Espanha o “direito de depósito” em Nova Orleans.

<sup>274</sup> Na sua Segunda Mensagem Anual, em 15 de dezembro de 1802, Jefferson avisou a ambas as Casas do Congresso que elas provavelmente teriam de se manifestar sobre a cessão da Luisiana à França: “*The cession of the Spanish Province of Louisiana to France, which took place in the course of the late war, will if carried into effect, make a change in the aspect of our foreign relations which will doubtless have just weight in any deliberations of the Legislature connected with that subject*”. Em geral, porém, Jefferson descreveu, nessa mensagem lida no Congresso, resultados positivos obtidos nas políticas doméstica e externa dos EUA. Vide JEFFERSON, Thomas. **Second Annual Message**. United States, December 15, 1802. Disponível em: [http://avalon.law.yale.edu/19th\\_century/jeffmes2.asp](http://avalon.law.yale.edu/19th_century/jeffmes2.asp). Acesso em: 19 jun. 2009.

<sup>275</sup> HEILBRONER e SINGER, 1994, p. 76

<sup>276</sup> TREATY BETWEEN THE UNITED STATES OF AMERICA AND THE FRENCH REPUBLIC (LOUISIANA PURCHASE TREATY). Paris, France, April 30, 1803. Disponível em: [http://avalon.law.yale.edu/19th\\_century/louis1.asp](http://avalon.law.yale.edu/19th_century/louis1.asp). Acesso em: 13 jun. 2009. A compra das Flóridas seria realizada alguns anos mais tarde em outros tratados firmados com a Espanha.

A importância estratégica dessa compra foi imensa. Ela dobrou o território que os Estados Unidos ocupavam, abriu uma grande fronteira a ser explorada e os aproximou do Oceano Pacífico, constituindo um relevante “capítulo” de outro “livro” do “Antigo Testamento” da política externa norte-americana, o expansionismo<sup>277</sup>. Para os fins desta tese, o importante é salientar que a Convenção de 30 de abril de 1803 que estabeleceu detalhes sobre essa aquisição dispôs que, daquele valor, US\$ 3,75 milhões restantes seriam pagos por meio da assunção, pelo governo estadunidense, de dívidas francesas para com norte-americanos e US\$ 11,25 milhões seriam pagos pelos Estados Unidos com recursos obtidos por um empréstimo internacional. É esta segunda forma de pagamento que interessa: ela comprovou uma vez mais que o jovem país norte-americano, sem abrir mão de sua autonomia decisória, fazia uso de recursos estrangeiros para avançar objetivos nacionais<sup>278</sup>.

Para realizar essa compra, Jefferson teve de rever dois conceitos sobre os quais havia travado disputas com os Federalistas: o de que o país não deveria aumentar sua dívida externa e o de que a Constituição dos Estados Unidos impedia o governo federal de realizar atos que não estivessem especificamente autorizados por ela. O primeiro conceito foi atropelado pelo fato de que, com a aquisição da Luisiana, a dívida pública de 70 milhões de dólares foi automaticamente aumentada para US\$ 81 milhões – e a parte dela sob controle estrangeiro cresceu de 46% para 53%<sup>279</sup>. O segundo conceito, que impediria a compra de território estrangeiro, caiu por terra quando Jefferson sancionou a lei que a autorizou e que adotou a teoria dos “*implied powers*”, utilizada anteriormente com sucesso por Hamilton na criação do Primeiro Banco dos Estados Unidos<sup>280</sup>.

---

<sup>277</sup> Capítulos anteriores relativos ao expansionismo – que não dizem respeito ao objeto desta tese e não serão aqui estudados – já haviam sido ou estavam sendo escritos com o avanço (às vezes pacífico, às vezes não) de norte-americanos sobre terras indígenas. Tal princípio será mencionado novamente mais adiante ao se analisar o conhecido discurso dos Estados Unidos a respeito de seu “destino manifesto”. Por ora, o interessante é salientar que a aquisição da Luisiana também se coadunava com os dois outros princípios da primeira fase da política externa norte-americana: por meio dela, o presidente Jefferson buscava garantir a ausência de influência estrangeira no país e a possibilidade de os EUA decidirem com autonomia seus próprios rumos diplomáticos.

<sup>278</sup> Os agentes financeiros dessa operação foram as casas Baring (inglesa) e Hope (holandesa). Vide WILKINS, 1987, pp. 35 e 36.

<sup>279</sup> *Idem*, p. 36. Recorde-se também que, nessa época, estrangeiros detinham (sem direito de voto) 62% do capital (equivalentes a US\$ 10 milhões) do Banco dos Estados Unidos. Além disso, detinham 35% das ações de bancos estaduais (equivalentes a US\$ 26 milhões), 6% de ações de empresas de seguros (US\$ 9 milhões) e 5% de empreitadas em estradas e canais (US\$ 3,4 milhões). *Idem*, p. 37.

<sup>280</sup> UNITED STATES OF AMERICA. An Act to enable the President of the United States to take possession of the territories ceded by France to the United States, by the treaty concluded at Paris, on the thirtieth of April last; and for the temporary government thereof. October 31, 1803. In: UNITED STATES STATUTES AT LARGE, 1789-1875, Volume II, p. 245. Disponível em: <http://memory.loc.gov/ammem/amlaw/lwslink.html>. Acesso em: 14 mai. 2009.

Na verdade, como ressaltam Charles e Mary Beard, esses não seriam os únicos pontos a respeito dos quais os Republicanos mudariam de opinião. Segundo ele, em poucos anos esse partido conduzido por Jefferson e Madison – que, em princípio, identificava-se mais com a idéia de uma nação que privilegiaria o pequeno produtor rural e não se envolveria demais em arriscadas relações econômicas internacionais – havia adotado ou viria a executar políticas que eram defendidas pelo Partido Federalista e que favoreciam interesses vinculados à indústria nascente e ao comércio exterior:

*“In a few short years that lay ahead it was their fate to double the territory of the country, making inevitable a continental nation; to give the Constitution a generous interpretation that shocked many a Federalist; to wage war on behalf of American commerce; to reestablish the hated United States Bank; to enact a high protective tariff; to see their Federalist opponents in their turn discredited as nullifiers and provincials; to announce high national doctrines in foreign affairs; and to behold the Constitution exalted and defended against the pretensions of states by a son of old Virginia, John Marshall, Chief Justice of the Supreme Court of the United States”* (grifou-se)<sup>281</sup>.

Da citação acima, são os quatro temas destacados que importam a esta tese. Desses assuntos, o relativo às guerras lutadas pelos Estados Unidos para a proteção do seu comércio exterior (o último a ser analisado nesta parte inicial do capítulo que cobre o período de “*catch up*” norte-americano) será aqui mencionado em primeiro lugar não somente em razão da sua antecedência cronológica aos demais, mas também por ter sido fundamental para a criação das condições que tornaram possíveis a ocorrência dos outros. De fato, tanto a comoção social gerada no âmbito desses conflitos armados, quanto a alteração nas relações econômicas internacionais dos EUA durante aquele período são fundamentais para explicar a criação, na fase que vai de 1816 a 1861, de normas marcadas pelo nacionalismo econômico.

Ressalte-se, no entanto, que, dos fatos ocorridos nas décadas de 1800 e 1810 relativos ao envolvimento do país em conflitos para a proteção do seu comércio, serão aqui examinados somente os que causaram alterações em normas atinentes às relações econômicas internacionais dos Estados Unidos. Por isso, de um lado, não se pretende analisar as ações navais norte-americanas contra “piratas” no Mediterrâneo, ordenadas por Jefferson sem autorização congressional<sup>282</sup>; de outro lado, serão mencionados acontecimentos ocorridos já a

---

<sup>281</sup> BEARD e BEARD, 1921, p. 187.

<sup>282</sup> O novo conflito com tais “piratas” (entre aspas porque apoiados por seus governos) surgiu depois que Jefferson decidiu descontinuar o pagamento de um “tributo” para que eles não mais capturassem navios e marinheiros norte-americanos nas águas do Mediterrâneo. É interessante, porém, mencionar que, segundo Robert

partir de 1803 que fizeram parte do percurso que levou os Estados Unidos, em 1812, a uma nova guerra contra a Inglaterra.

Assim, deve-se observar que a tranqüila situação internacional da época da posse de Thomas Jefferson começou a ser lentamente revertida na metade daquele mandato presidencial com a retomada, pela França e pela Inglaterra, de seu recorrente confronto armado<sup>283</sup>. Porém, em 1804, quando o presidente foi reeleito com uma esmagadora maioria sobre o candidato federalista, esse conflito não havia atingido alta intensidade, nem prejudicado substancialmente o comércio exterior norte-americano, que, ao contrário, estava sendo muito beneficiado pela neutralidade defendida pelos Estados Unidos e ainda aceita pelas potências envolvidas nas Guerras Napoleônicas<sup>284</sup>.

Essa situação deteriorou-se, a partir de 1805, com a tomada, por ambos os beligerantes, de medidas que prejudicaram os Estados Unidos<sup>285</sup>. De um lado, a Inglaterra declarou que não mais aceitaria a triangulação econômica EUA-Caribe-França que havia

---

Remini, o Congresso acabou aumentando tarifas de importação para financiar esse confronto: “*The President refused to continue paying the tribute, and the pasha of Tripoli reacted with a declaration of war, by ordering his soldiers to chop down the flagpole at the American consulate. Congress was not in session when this incident was reported; consequently, Jefferson on his own authority dispatched a squadron of warships to the area, but he did so without summoning the legislature into special session. And when Congress did return at its regular time there was no request for a declaration of war and no effort by the legislature to take action. Instead Congress raised import taxes in order to pay for the war*”. Vide REMINI, 2008, p. 67-68.

<sup>283</sup> Na sua Terceira Mensagem Anual, antecipada para 17 de outubro de 1803 para que Jefferson expusesse suas razões para a aprovação do projeto de lei que autorizou a compra da Luisiana, o presidente dos Estados Unidos defendeu, uma vez mais, a neutralidade como conduta a ser seguida pelo seu país no conflito que se reiniciava entre França e Inglaterra: “*Separated by a wide ocean from the nations of Europe, and from the political interests which entangle them together, with productions and wants which render our commerce and friendship useful to them and theirs to us, it cannot be the interest of any to assail us, nor ours to disturb them. We should be most unwise, indeed, were we to cast away the singular blessings of the position in which nature has placed us, the opportunity she has endowed us with of pursuing, at a distance from foreign contentions, the paths of industry, peace, and happiness; of cultivating general friendship, and of bringing collisions of interest to the umpirage of reason rather than of force*”. Vide JEFFERSON, Thomas. **Third Annual Message**. United States, October 17, 1803. Disponível em: [http://avalon.law.yale.edu/19th\\_century/jeffmes3.asp](http://avalon.law.yale.edu/19th_century/jeffmes3.asp). Acesso em: 19 jun. 2009.

<sup>284</sup> É o que se depreende da Quarta Mensagem Annual de Jefferson ao Congresso: “*With the nations of Europe in general our friendship and intercourse are undisturbed, and from the Governments of the belligerent powers especially we continue to receive those friendly manifestations which are justly due to an honest neutrality and to such good offices consistent with that as we have opportunities of rendering*”. Vide JEFFERSON, Thomas. **Fourth Annual Message**. United States, November 8, 1804. Disponível em: [http://avalon.law.yale.edu/19th\\_century/jeffmes4.asp](http://avalon.law.yale.edu/19th_century/jeffmes4.asp). Acesso em: 20 jun. 2009.

<sup>285</sup> Escrevendo em dezembro de 1805, o presidente dos Estados Unidos ressaltou essa mudança para pior nas relações internacionais do seu país: “*Since our last meeting the aspect of our foreign relations has considerably changed. Our coasts have been infested and our harbors watched by private armed vessels, some of them without commissions, some with illegal commissions, others with those legal form. But committing piratical acts beyond the authority of their commissions. They have captured in the very entrance of our harbors, as well as on the high seas, not only the vessels of our friends coming to trade with us, but our own also*”. Vide JEFFERSON, Thomas. **Fifth Annual Message**. United States, December 3, 1805. Disponível em: [http://avalon.law.yale.edu/19th\\_century/jeffmes5.asp](http://avalon.law.yale.edu/19th_century/jeffmes5.asp). Acesso em: 21 jun. 2009.

abastecido sua inimiga e enriquecido os comerciantes estadunidenses. Além disso, ela aumentou a humilhante prática do “*impressment*” de supostos marinheiros ingleses que trabalhavam em navios norte-americanos. Os Estados Unidos responderam, em 1806, com um “*non importation act*”, que fechou os mercados nacionais a alguns produtos vendidos pela Inglaterra e seus súditos. A medida, porém, não surtiu o efeito desejado de coibir os constrangimentos que a Inglaterra impunha ao comércio exterior norte-americano. De outro lado, a França – apesar de não possuir grande capacidade naval após a derrota de Trafalgar – também declarou, por meio dos Decretos de Berlim (1806) e Milão (1807), que puniria países neutros que tentassem aprovisionar a Inglaterra. Assim, a França também aumentou os seqüestros de navios e produtos norte-americanos destinados à sua maior inimiga<sup>286</sup>.

Sem contar com uma respeitável força militar e naval – até porque havia desativado, no seu primeiro ano de mandato, grande parte da Marinha nacional – e sem interesse de participar de uma “*quasi war*” (como Adams havia feito) a fim de proteger o comércio exterior norte-americano<sup>287</sup>, ele fez o Congresso aprovar, em dezembro de 1807, um extremado “*Embargo Act*” com base no qual tentaria utilizar a “arma econômica” para, por meio da denegação da oferta de bens e mercados norte-americanos à Inglaterra e à França, forçá-las a negociar com os Estados Unidos. Ao fechar, porém, os portos dos EUA a todas as nações e ao proibir a exportação de todos os produtos nacionais para qualquer lugar do mundo, e não somente para os beligerantes, essa impopular lei acabou causando, naquele momento, problemas maiores que os que buscava solucionar: ela levou a uma enorme queda das vendas externas dos EUA e a um brutal aumento do desemprego no país, especialmente na indústria naval e na marinha mercante, o que causou enorme insatisfação num antigo reduto Federalista, a Nova Inglaterra. Apenas para citar um exemplo dos efeitos econômicos nocivos dessa lei, resalte-se que, segundo Heilbroner e Singer, as exportações dos Estados Unidos caíram de US\$ 108 milhões em 1807 para apenas US\$ 22 milhões em 1808<sup>288</sup>.

Em razão dessas conseqüências negativas, esse embargo foi relativizado, nos últimos dias da presidência de Jefferson, por um também impopular “*Non Intercourse*

---

<sup>286</sup> BEARD e BEARD, 1921, p. 193.

<sup>287</sup> Tal postura do presidente ficou clara na sua Sexta Mensagem Anual, quando reclamou que “*Were armies to be raised whenever a speck of war is visible in our horizon, we never should have been without them. Our resources would have been exhausted on dangers which have never happened, instead of being reserved for what is really to take place*”. Para ele, que temia efeitos políticos negativos da existência de um exército permanente, uma preparação militar rápida seria suficiente para proteger o país no surgimento de uma eventual guerra. Vide JEFFERSON, Thomas. **Sixth Annual Message**. United States, December 2, 1806. Disponível em: [http://avalon.law.yale.edu/19th\\_century/jeffmes6.asp](http://avalon.law.yale.edu/19th_century/jeffmes6.asp). Acesso em: 21 jun. 2009.

<sup>288</sup> HEILBRONER e SINGER, 1994, p. 76.

*Act*”, que proibiu relações comerciais especificamente com a França e a Inglaterra – justamente os maiores parceiros comerciais do país<sup>289</sup>. No entanto, nem essa lei de março de 1809, nem uma lei de 1810 editada sobre o mesmo assunto e com enfoque semelhante no recém-iniciado governo de James Madison<sup>290</sup> foram suficientes para resolver as dificuldades impostas por ambos os beligerantes à navegação norte-americana, atividade que, além de estratégica em termos de segurança nacional, tornava-se cada vez mais importante para a economia dos Estados Unidos<sup>291</sup>. Como ressaltaram Charles Sellers e Henry May, haviam falhado, portanto, todas as tentativas dos principais líderes do Partido Republicano para evitar que aquele conflito comercial se transformasse em guerra aberta:

*“Thus by 1811 the pacific, agrarian-minded diplomacy of economic coercion had been tried in every way that could be imagined, all to no avail. The nation had never seemed so powerless to avert indignities, and the only alternatives seemed to be humiliating submission to war”*<sup>292</sup>.

Foi nesse contexto de esgotamento das opções utilizadas para resolver diplomaticamente aquele conflito que jovens líderes do Partido Republicano ocuparam espaço na política norte-americana e encaminharam soluções mais radicais que as tentadas pelos desgastados Jefferson e Madison. De fato, ao invés de aguardar que as medidas de coerção econômica fizessem efeito, Henry Clay, o novo e carismático “*Speaker*” (presidente) da

---

<sup>289</sup> Apesar dos efeitos negativos gerados por ambas as leis, é interessante salientar que, na sua Oitava (e última) Mensagem ao Congresso, Jefferson destacou um desenvolvimento imprevisto, decorrente do fechamento dos portos norte-americanos, que continuaria a ser ressaltado por seu sucessor, a substituição de importações: “*The suspension of our foreign commerce, produced by the injustice of the belligerent powers, and the consequent losses and sacrifices of our citizens, are subjects of just concern. The situation into which we have thus been forced, has impelled us to apply a portion of our industry and capital to internal manufactures and improvements. The extent of this conversion is daily increasing, and little doubt remains that the establishments formed and forming will – under the auspices of cheaper materials and subsistence, the freedom of labor from taxation with us, and of protecting duties and prohibitions – become permanent*” (grifou-se). Vide JEFFERSON, Thomas. **Eighth Annual Message**. United States, November 8, 1808. Disponível em: [http://avalon.law.yale.edu/19th\\_century/jeffmes8.asp](http://avalon.law.yale.edu/19th_century/jeffmes8.asp). Acesso em: 24 jun. 2009.

<sup>290</sup> Ainda no campo da aplicação da coerção econômica, a lei de 1810, conhecida como a “*Macon’s Bill n. 2*” em razão do apoio que recebeu do então “*Speaker*” da *House of Representatives*, prometeu favorecer o beligerante que primeiro acabasse com suas restrições ao “direito de neutralidade” invocado pelos Estados Unidos. Napoleão aproveitou-se dela para, por meio de uma declaração ambígua, dar a entender que a França não mais atacaria navios norte-americanos, compromisso que não cumpriu, mas no qual Madison acreditou. Em março de 1811, os EUA declararam, por meio da “*Eppes Bill*”, que os portos nacionais estariam fechados a navios ingleses. Vide SELLERS e MAY, 1963, p. 100.

<sup>291</sup> De fato, como informaram Charles e Mary Beard, o volume transportado por navios norte-americanos cresceu de forma sustentada entre 1791 e 1810: ele alcançou 363,1 mil toneladas em 1791, 669,9 mil toneladas em 1800 e quase 1 milhão de toneladas em 1810. Vide BEARD e BEARD, 1921, p. 184. Esse último número provavelmente teria sido maior se não fossem as restrições comerciais impostas por Inglaterra e França.

<sup>292</sup> SELLERS e MAY, 1963, p. 101. Nesse sentido, vale ressaltar que uma das razões para a existência de posturas semelhantes nesse longo conflito nos governos de Jefferson e de Madison é o simples fato de que este, ao assumir o cargo de Secretário de Estado entre 1801 e 1809, foi o principal assessor daquele.

*House of Representatives*, bem como outros fervorosos deputados conhecidos como “*War Hawks*”, interessados em expulsar os ingleses do Canadá e em garantir fronteiras seguras, convenceram Madison a solicitar do Congresso uma declaração de guerra contra a ex-metrópole<sup>293</sup>. Aprovada a medida, iniciou-se o confronto que ficou conhecido como a “Segunda Guerra de Independência” dos Estados Unidos<sup>294</sup>.

Não se pretende aqui entrar nos detalhes desse conflito que durou quase três anos e que levou os EUA a travar intensas batalhas navais com a Inglaterra, a lutar contra a infantaria inglesa e seus aliados indígenas em quase todo o território nacional e a tentar ocupar o Canadá<sup>295</sup>. Aliás, o tratado que marcou o término dessa guerra, assinado no Natal de 1814 em Ghent (atual Bélgica), deixou claro que o conflito não trouxe ganhos para os beligerantes<sup>296</sup>, que concordaram com a aplicação da cláusula do “*status quo ante bellum*” aos territórios ocupados. Além disso, a Inglaterra nele não concordou nem com o fim dos *impressments*, nem com a tomada de navios norte-americanos, práticas que só cessaram em 1815 com o restabelecimento da paz na Europa<sup>297</sup>. Ressalte-se, porém, que, alguns dias depois desse tratado e sem o conhecimento dele, as forças do General Andrew Jackson em Nova

---

<sup>293</sup> É interessante salientar que, na mesma semana em que os Estados Unidos declararam guerra à sua ex-metrópole, Lord Castlereagh revogou as “*orders in council*” que autorizavam a tomada de navios norte-americanos. Com isso, ele sucumbiu à pressão de industriários ingleses que queriam acesso ao mercado dos EUA. Vide FIELD, 1984, p. 37. Funcionou, portanto, a coerção econômica defendida pelo partido Republicano, mas não a tempo de impedir uma nova guerra contra a Inglaterra.

<sup>294</sup> REMINI, 2008, p. 77. Quando se analisam, como fez James A. Field Jr., as causas que o presidente Madison arrolou para a declaração de Guerra contra a Inglaterra, percebe-se que não é indevido se referir à Guerra de 1812 como uma luta pela independência dos Estados Unidos: “*Since his [do presidente Madison] principal complaints of deeds hostile to the United States as an ‘independent nation’ – impressments of citizens to fight British battles, the plundering of commerce, the monopolizing of navigation, and the incitement of savage warfare on the frontiers – all echoed the complaints of 1776, it seemed clear that the Americans had not yet escaped their colonial servitude*”. Vide FIELD, 1984, p. 37.

<sup>295</sup> Um evento traumático para os Estados Unidos nessa guerra (e mais uma demonstração de que a independência nacional ainda precisava ser consolidada) foi a destruição de Washington e de importantes prédios públicos dessa capital (como a Mansão Presidencial e o Capitólio) pelas tropas inglesas, que tomaram essa atitude em represália a ações similares do exército norte-americano em York (atual Toronto), no Canadá. Vide REMINI, 2008, p. 73.

<sup>296</sup> Houve, porém, dois setores derrotados nos EUA: os índios aliados da Inglaterra (que perderam suas terras para a União) e o Partido Federalista, que foi desacreditado nacionalmente após ter flertado, em 1814, com a secessão numa convenção realizada em Hartford, ocasião na qual representantes de interesses comerciais e da navegação prejudicados pela Guerra de 1812 sugeriram que a Nova Inglaterra, região na qual a economia mais dependia desses setores, promovesse sua separação da União. Essa idéia, incentivada pela Inglaterra no início do conflito, quando havia excluído os estados do Norte do bloqueio marítimo dos EUA, foi derrotada pela ação de Federalistas mais moderados nessa Convenção. Vide HOWE, Daniel Walker. **What Hath God Wrought: The Transformation of America, 1815-1848**. New York: Oxford University Press, 2007, p. 74 e p. 90.

<sup>297</sup> De fato, segundo Charles e Mary Beard, “*With Napoleon definitely beaten at Waterloo in June, 1815, Great Britain had no need to impress sailors, search ships, and confiscate American goods bound to the Continent. Once more the terrible sea power sank into the background and the ocean was again white with the sails of merchantmen*”. Vide BEARD e BEARD, 1921, p. 200.

Orleans obtiveram, contra uma Inglaterra então fortalecida pela derrota de Napoleão, um êxito inesperado que deixou o povo norte-americano com a sensação de que ele venceu o conflito iniciado em 1812<sup>298</sup>. O orgulho por esse esforço de guerra e o nacionalismo daí decorrente são fundamentais para explicar os anos seguintes da história dos EUA.

Para os objetivos desta tese, o que importa é salientar que o longo período de confronto diplomático e comercial com a França e a Inglaterra possibilitou a ocorrência de, pelo menos, dois acontecimentos relevantes para as relações econômicas internacionais dos EUA: ele gerou um óbvio desestímulo aos investimentos estrangeiros no país e, na prática, criou uma reserva do mercado nacional para os agentes econômicos norte-americanos. De um lado, filiais de empresas estrangeiras localizadas nos Estados Unidos e suas matrizes tiveram comunicações e transferências internas de produtos e insumos bastante dificultadas com o bloqueio econômico da Europa e o fechamento dos portos norte-americanos. De outro lado, a indústria estadunidense foi favorecida com as medidas tomadas a partir de 1807, apesar de isso não ter sido um objetivo declarado pelos criadores delas. Um exemplo mencionado por Heilbroner e Singer é eloqüente nesse sentido: se até 1808 existiam apenas 15 fábricas têxteis no país, esse número havia subido para 102 já em 1809<sup>299</sup>. Essa tendência não só se manteve em 1810<sup>300</sup> e 1811<sup>301</sup>, mas foi aprofundada pela guerra iniciada no ano seguinte<sup>302</sup>.

---

<sup>298</sup> Essa vitória do General Jackson o transformou no homem mais popular do país e foi fundamental para a eleição dele à presidência dos Estados Unidos em 1828. Vide FIELD, 1984, p. 38.

<sup>299</sup> HEILBRONER e SINGER, 1994, p. 77. O próprio presidente Madison reconheceu, na sua Primeira Mensagem Anual ao Congresso, que o desenvolvimento, àquela época, da indústria norte-americana se deveu, “*in no slight degree*”, à situação excepcional que havia barrado produtos estrangeiros no território dos Estados Unidos: “*In a cultivation of the materials and the extension of useful manufactures, more especially in the general application to household fabrics, we behold a rapid diminution of our dependence on foreign supplies. Nor is it unworthy of reflection that this revolution in our pursuits and habits is in no slight degree a consequence of those impolitic and arbitrary edicts by which the contending nations, in endeavoring each of them to obstruct our trade with the other, have so far abridged our means of procuring the productions and manufactures of which our own are now taking the place*” (grifou-se). Vide MADISON, James. **First Annual Message**. United States, November 29, 1809. Disponível em <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=29451>. Acesso em: 29 jun. 2009. As Mensagens Anuais ao Congresso dos Estados Unidos doravante citadas nesta tese foram consultadas na página da internet do “*American Presidency Project*”, mantido pela Universidade da Califórnia.

<sup>300</sup> Na sua Mensagem Anual de 1810, o presidente Madison não apenas comemorou o fortalecimento, decorrente do citado conflito, de manufaturas no seu país, mas também afirmou que uma regulação favorável à indústria naval deveria ser criada pelo Congresso dos Estados Unidos: “*Such indeed is the experience of economy as well as of policy in these substitutes for supplies heretofore obtained by foreign commerce that in a national view the change is justly regarded as of itself more than a recompense for those privations and losses resulting from foreign injustice which furnished the general impulse required for its accomplishment. (... ) It will rest with the consideration of Congress also whether a provident as well as fair encouragement would not be given to our navigation by such regulations as would place it on a level of competition with foreign vessels, particularly in transporting the important and bulky productions of our own soil. The failure of equality and reciprocity in the existing regulations on this subject operates in our ports as a premium to foreign competitors, and the inconvenience must increase as these may be multiplied under more favorable circumstances by the*

Isso porque, segundo F. W. Taussig, o incentivo às manufaturas nacionais foi potencializado não somente pelos efeitos indiretos das medidas tomadas a partir de 1807 e pelo corte das relações comerciais com a Inglaterra entre 1812 e 1815, mas também pelo aumento de 100% nas tarifas de importação durante a guerra<sup>303</sup>. A consequência disso, segundo esse autor do clássico *“The Tariff History of the United States”*, foi a existência, naquele período, de uma situação de *“extreme protection”* para a indústria norte-americana:

*“This series of restrictive measures blocked the accustomed channels of exchange and production, and gave an enormous stimulus to those branches of industry whose products had before been imported. Establishments for the manufacture of cotton goods, woollen cloths, iron, glass, pottery, and other articles, sprang up with a mushroom growth. [...] It is sufficient here to note that the restrictive legislation of 1808–15 was, for the time being, equivalent to extreme protection”* (grifou-se)<sup>304</sup>

Essas condições favoráveis não somente permitiram o rápido surgimento de um grande número de fábricas nos Estados Unidos – entre as quais se destacam as criadas no setor têxtil<sup>305</sup> – mas também o fortalecimento político dos interesses

---

*more than countervailing encouragements now given them by the laws of their respective countries”* (grifou-se). Vide MADISON, James. **Second Annual Message**. United States, December 5, 1810. Disponível em <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=29452>. Acesso em: 29 jun. 2009.

<sup>301</sup> Em 1811, último ano antes do início da nova guerra com a Inglaterra, o conteúdo do discurso de Madison no que tange às manufaturas e à navegação foi semelhante ao do ano anterior, no sentido de recomendar ao Congresso que continuasse a *“just and sound policy of securing to our manufactures the success they have attained, and are still attaining, in some degree, under the impulse of causes not permanent, and to our navigation, the fair extent of which is at present abridged by the unequal regulations of foreign governments”*. Vide MADISON, James. **Third Annual Message**. United States, November 5, 1811. Disponível em <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=29453>. Acesso em: 29 jun. 2009.

<sup>302</sup> Até o fim da Guerra de 1812, as mensagens anuais de Madison versaram fundamentalmente sobre aspectos militares e diplomáticos desse conflito. Ainda assim, na sua quinta mensagem ao Congresso ele reconheceu que: *“If the war has increased the interruptions of our commerce, it has at the same time cherished and multiplied our manufactures so as to make us independent of all other countries for the more essential branches for which we ought to be dependent on none, and is even rapidly giving them an extent which will create additional staples in our future intercourse with foreign markets”*. Vide MADISON, James. **Fifth Annual Message**. United States, December 7, 1813. Disponível em <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=29455>. Acesso em: 29 jun. 2009.

<sup>303</sup> Em razão da proteção artificial decorrente da Guerra de 1812, Madison antevia e comemorava, na sua sétima mensagem ao Congresso, que as manufaturas nacionais estariam *“at an early day not only safe against occasional competitions from abroad, but a source of domestic wealth and even of external commerce”*. Foi nessa mensagem que Madison começou a divulgar seu apoio a idéias defendidas pelo Partido Federalista, tais como as relativas à importância da realização de investimentos públicos na área de transporte, no fortalecimento militar, no aumento do protecionismo comercial e na recriação do Banco dos Estados Unidos. Vide MADISON, James. **Seventh Annual Message**. United States, December 5, 1815. Disponível em <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=29457>. Acesso em: 01 jul. 2009.

<sup>304</sup> TAUSSIG, 1910, p. 10.

<sup>305</sup> James A. Field, Jr. observa que o consumo doméstico de algodão cresceu de 1.000 a 90.000 fardos entre 1805 e 1815 e que a produção fabril de tecidos de lã quintuplicou entre 1810 e 1815. Vide FIELD, 1984, p. 40. Um dos ícones desse processo foi Francis Cabot Lowell, um cidadão natural de Massachusetts que, após estudar

manufatureiros no país. Nesse sentido, segundo Heilbroner e Singer, um claro sinal dos novos tempos foi a mudança de posição de Thomas Jefferson:

*“No less important than the stimulus given to industry, and the consequent diversion of capital and talent from shipping into manufacture, was a gradual change in national views about the proper place of manufacturing. The ultimate conversion was that of Jefferson himself. In a letter written to Benjamin Austin in 1816 Jefferson admitted that he had originally been opposed to the spread of manufactures. **But that had been before the economic hardships of war. ‘We have experienced,’ he wrote, ‘what we did not then believe... that to be independent for the comforts of life we must fabricate them ourselves. We must now place the manufacturer by the side of the agriculturalist**”* (grifou-se)<sup>306</sup>.

Estimulada, então, pelo nacionalismo gerado pelo integral envolvimento dos Estados Unidos – e, para muitos cidadãos norte-americanos, pela vitória<sup>307</sup> – na Guerra de 1812, a recém-nascida classe dos capitães da indústria fortaleceu-se politicamente para lutar pela adoção do princípio do nacionalismo econômico no seu país. Nas palavras de Taussig, “[t]he consequent rise of a considerable class of manufacturers, whose success depended largely on the continuance of protection, formed the basis of a strong movement for more decided **limitation of foreign competition**”<sup>308</sup> (grifou-se).

Essa nova importância política do setor industrial pôde ser observada na bem-sucedida reação, do ponto de vista desse grupo de pressão, ao fim da “*extreme protection*” da qual havia se beneficiado desde dezembro de 1807. Com as assinaturas da paz em dezembro de 1814 e da “*Convention to Regulate the Commerce between the Territories of The United States and of His Britannick Majesty*” em julho de 1815, normalizaram-se as trocas entre esses países e foram retiradas restrições à presença de navios ingleses nos portos

---

a indústria têxtil inglesa *in loco*, construiu no seu estado natal, entre 1812 e 1814, a primeira fábrica do setor que, movida a energia hidráulica, realizava todas as funções de transformação da lã no produto final. Vide HEILBRONER e SINGER, 1994, p. 94-97.

<sup>306</sup> *Idem*, p. 77. Walter Russell Mead ressalta, no entanto, que Jefferson já entendia, antes da Guerra de 1812, que a industrialização norte-americana era irreversível: “*The end of the Napoleonic Wars and the new relationship with Britain opened many doors to American trade, strengthening the seaboard commercial interests against the Jeffersonian farmers and artisans. ‘The spirit of manufacture has taken deep root among us, and its foundations are laid in too great expense to be abandoned’, Jefferson acknowledged as early as 1809*”. Vide MEAD, 2002, p. 201-2.

<sup>307</sup> Segundo Robert Remini, a vitória na já mencionada “*Battle of New Orleans*” uniu os cidadãos norte-americano, fortalecendo sua identidade como um único povo e seu nacionalismo. Assim, depois da guerra, “*They were united in their victory over the enemy, and they were united in a republican form of government that was unique in the western world. Americans after the war were markedly different from their predecessors. No longer colonists, no longer British, no longer European, they reveled in the discovery of their special characteristics. (...) What is regarded today as the American character slowly emerged after the War of 1812*”. Vide REMINI, 2008, p. 75.

<sup>308</sup> TAUSSIG, 1910, p. 10.

norte-americanos<sup>309</sup>. Com isso, o mercado dos EUA foi, uma vez mais, inundado por manufaturas britânicas que, acumuladas ao longo daqueles anos nos armazéns ingleses, foram vendidas deliberadamente abaixo do seu preço de custo com o objetivo de aniquilar a nascente indústria estadunidense. Facilitando politicamente a reação norte-americana, um membro do Parlamento inglês, Lord Brougham, confessou nos seguintes termos a prática desse “*dumping*”: “*It was well worthwhile to incur a loss upon the first exploration, in order by the glut, to stifle in the cradle, those rising manufactures in the United States, which the war had forced into existence, contrary to the natural course of things*”<sup>310</sup>.

A análise da resposta dos interesses industriais dos Estados Unidos a esse desafio materializou-se, em 1816, no que é considerado por inúmeros historiadores como a primeira tarifa norte-americana indiscutivelmente protecionista. Esse tema, porém, será assunto para a próxima parte desse capítulo, na qual serão analisadas normas federais sobre comércio exterior e investimento estrangeiro criadas num contexto internacional menos ameaçador que o do período de 1789 ao início de 1816 e abertamente inspiradas no princípio do nacionalismo econômico.

Por ora, o importante é recordar que, nessas três primeiras décadas de experiência republicana, os Estados Unidos, apesar de sua composição eminentemente agrícola, também foram influenciados por aquele princípio. Isso ficou evidente não somente nas referências aqui realizadas a vários discursos presidenciais que advogaram o nacionalismo econômico, mas também nas menções às crescentes tarifas de importação que fizeram parte do “programa hamiltoniano”, bem como à lei que instituiu o Banco dos Estados Unidos com restrições à atuação de investidores estrangeiros. Além disso, a economia dos EUA também foi afetada por normas que, apesar de criadas para resolver problemas políticos ou de segurança nacional, tiveram o efeito de isolá-la e de protegê-la da competição estrangeira – é o caso, entre outras, das normas de suspensão do comércio exterior instituídas ao longo da “*quasi war*” com a França e o das leis editadas antes da Guerra de 1812 (como o “*Embargo Act*” e o “*Non Importation Act*”) e durante essa “Segunda Guerra de Independência”.

---

<sup>309</sup> Essa Convenção continha a cláusula da nação favorecida e revogou as taxas discriminatórias contra navios de ambas as partes que aportassem no território do outro signatário. Em razão disso, ela levou a um grande aumento de importações inglesas nos EUA, que, por sua vez, foi combatida, a partir de 1816, por altas tarifas de importação e novas restrições à presença de navios estrangeiros nos EUA. Vide A CONVENTION TO REGULATE THE COMMERCE BETWEEN THE TERRITORIES OF THE UNITED STATES AND OF HIS BRITANNICK MAJESTY. Londres, 3 de julho de 1815. Disponível em [http://avalon.law.yale.edu/19th\\_century/conv1816.asp](http://avalon.law.yale.edu/19th_century/conv1816.asp). Acesso em 03 jul. 2009.

<sup>310</sup> *Apud* ECKES, 1995, 18.

Em síntese, pode-se dizer que a regulação das relações econômicas internacionais dos Estados Unidos realizada entre 1789 e o início de 1816 não se coaduna com a visão, mais tarde divulgada por Henry Luce e por seu império de imprensa, de que o liberalismo econômico teria sido o princípio que mais influenciou o desenvolvimento desse país. Ao contrário, nesse período se viu o estabelecimento, nos EUA, das bases do nacionalismo econômico, princípio ainda mais relevante na fase a seguir analisada e fundamental para explicar o protecionismo advogado por meio de outro essencial conceito nela criado: o do “Sistema Americano” de economia política, programa que, na prática, viria a influenciar tanto o desenvolvimento norte-americano até o começo do Século XX, quanto a regulação do comércio exterior e dos investimentos estrangeiros nos EUA.

## **2.2. Do consenso nacionalista à guerra civil sobre sistemas de economia política: de 1816 a 1861**

Na análise desta nova fase das relações econômicas internacionais dos Estados Unidos, ver-se-á que o nacionalismo influenciou mais intensamente as normas federais então criadas do que na fase recém-examinada. Servindo-se do patriotismo mantido após o fim da Guerra de 1812, a União instituiu tarifas protecionistas, restrições à atuação de estrangeiros em alguns setores (como no de navegação) e limites aos direitos desses investidores – medidas nacionalistas tomadas, portanto, antes do grande aumento de fluxos de investimento direto estrangeiro que ocorreu a partir da década de 1870. Medidas como essas foram defendidas, com sucesso e abertamente, por importantes políticos (como Henry Clay) que as viam como fundamentais para o fortalecimento internacional e doméstico do país e que as sintetizaram em fórmulas nacionalistas como a do “Sistema Americano” de economia política – conceito abrangente que guarda importante relação com as tradições do Antigo Testamento da política externa norte-americana identificadas por Walter McDougall. O nacionalismo inserido nesse programa fortaleceu material e politicamente a então nascente classe industrial nos EUA, o que levou, por sua vez, não somente à “transformação da América”<sup>311</sup>, mas também à crescente oposição dos interesses do Sul predominantemente agrário aos do Norte principalmente manufatureiro e, com o tempo, à Guerra Civil.

---

<sup>311</sup> A expressão “*the transformation of America*” é o subtítulo utilizado por Daniel Walker Howe para salientar, na sua já citada obra, as inovações tecnológicas que foram causa e consequência da industrialização dos Estados Unidos durante grande parte (1815-1848) do período aqui analisado. A primeira parte do título dessa

Não há, porém, como se explicar o enriquecimento dos Estados Unidos e a possibilidade que tiveram de adotar medidas econômicas nacionalistas no período de 1816 a 1861 (e no que vai de 1861 a 1913) sem se mencionar, desde já, duas características fundamentais e inter-relacionadas do sistema internacional vigente entre o fim das Guerras Napoleônicas e o começo da Primeira Guerra Mundial. A primeira, como ressaltado por Karl Polanyi na sua obra-prima, foi a existência de um raro “século de paz” entre as grandes potências mundiais da época<sup>312</sup>, fato que, a propósito, também permitiu aos EUA expandirem seu território após algumas “*splendid little wars*”<sup>313</sup>. A segunda foi a providencial ação, numa expressão moderna, de um importante “grupo de interesses” que, segundo Polanyi, lucraria muito com a inexistência de grandes guerras que trouxessem insegurança para seus investimentos – o da “*haute finance*”, que, por meio de seus investimentos de portfólio, financiaram vários melhoramentos internos nos EUA<sup>314</sup>.

Aquele primeiro atributo do sistema internacional – a paz na Europa – foi relevante para o desenvolvimento da política externa dos EUA por ter criado condições que facilitaram a expansão e a ocupação do seu território nacional e o aproveitamento dos seus recursos. Isso não significa que os EUA não tenham se envolvido em conflitos armados durante esse período. Ao contrário, em demonstração de apoio aos primeiros empreendedores norte-americanos dispostos a “investir” no exterior, o país exerceu seu poder militar para tomar territórios de vizinhos mais fracos (índios e mexicanos) e convencer países como a

---

obra – “*What Hath God Wrought*” – é a reprodução da frase que Samuel Morse utilizou na sua primeira transmissão telegráfica pública, que remete, por sua vez, à revolução técnica que estava, então, por vir.

<sup>312</sup> De fato, entre 1815 e 1914, nenhum conflito assumiu a feição de “guerra mundial”, como havia ocorrido com os causados após a Revolução Francesa, e como ocorreria novamente no século XX. Segundo Polanyi, as grandes potências teriam lutado entre si, ao longo daquele “século de paz”, por apenas 18 meses – as guerras da Criméia e a Franco-Prussiana seriam as maiores exceções à tal contexto pacífico, mas não teriam durado muito nem se transformado em conflitos de grande escala. Vide POLANYI, 1944/1957, p. 5.

<sup>313</sup> Como se verá adiante, foi por meio dessa expressão que o Secretário de Estado John Hay (outro “hamiltoniano”) se referiu à guerra dos Estados Unidos contra a Espanha em 1898. Ela durou poucas semanas e levou os EUA a se apropriarem de estratégicas bases espanholas. A expressão é utilizada aqui também como um neologismo para se referir a outros conflitos localizados vencidos pelos EUA, e após os quais o país aumentou muito seu território. Foi o que ocorreu tanto nas inúmeras guerras que travou contra índios norte-americanos, quanto na que lutou contra o México entre 1846 e 1848, país que lutava para recuperar o Texas, recém anexado aos EUA.

<sup>314</sup> Segundo Polanyi, a “*haute finance*” era um dos principais fatores que atuavam permanentemente a favor da manutenção da paz: “*It supplied the instruments for an international peace system, which was worked with the help of the Powers, but which the Powers themselves could neither have established nor maintained. While the Concert of Europe acted only at intervals, haute finance functioned as a permanent agency of the most elastic kind. Independent of single governments, even of the most powerful, it was in touch with all; independent of the central banks, even of the Bank of England, it was closely connected with them*”. Vide POLANYI, 1944/1957, p. 9-10.

Espanha e a Rússia a desistirem de suas pretensões na América do Norte, certo de que não sofreria oposição armada dessas e de outras potências.

A segunda característica, acima mencionada, da ordem desenhada após a vitória britânica contra Napoleão – a ação de banqueiros ingleses – impulsionou o crescimento norte-americano ao auxiliar o financiamento da construção, nesse país, de estradas, de ferrovias e de telégrafos, por exemplo. Salvo em alguns momentos que se aproximaram da xenofobia, como o do governo de Andrew Jackson, capitais como os fornecidos pelas Casas Rothschild e Baring seriam bem recebidos nos Estados Unidos, principalmente se não assumissem o controle das empresas norte-americanas que financiavam. Nesses termos, os EUA seguiram uma estratégia descrita nos anos 1780 e 1790 por Alexander Hamilton e criaram regras que harmonizaram o nacionalismo econômico norte-americano com os investidores estrangeiros.

Assim, sem a necessidade de se preocupar com a existência de fontes financiadoras e com sua sobrevivência num mundo gerido pelo “Concerto Europeu”, os Estados Unidos puderam voltar sua atenção para o desenvolvimento do seu mercado interno. Com isso, líderes políticos norte-americanos do período compreendido entre a Guerra com a Inglaterra e a da Secessão, poderiam deixar de ser “*all economists, all diplomats*”, como havia ocorrido entre 1789 e o começo de 1816. Tal desdobramento, bem como a existência de tarifas ao comércio exterior marcadamente protecionistas, torna desnecessária a transcrição de trechos de Mensagens Anuais ao Congresso dos presidentes dos EUA a fim de comprovar o nacionalismo econômico dessa longa fase que se iniciou sob James Madison e terminou sob Abraham Lincoln<sup>315</sup>.

O que ocorreu em 1816 é um bom exemplo disso. No ano em que James Madison enviou ao Congresso seu último “*State of the Union Address*” (como esse discurso presidencial já era informalmente conhecido), os Estados Unidos criaram duas normas federais que ilustram perfeitamente o nacionalismo vigente à época e que também demonstram que, para garantir o desenvolvimento nacional, o Partido Republicano, apesar de vitorioso nas urnas, estava disposto a adotar os mais importantes cânones do Partido Federalista nessa nova fase do desenvolvimento econômico dos EUA. A primeira delas, do

---

<sup>315</sup> Não obstante, algumas delas – como a de 1823, na qual James Monroe enunciou a Doutrina que leva o seu nome – serão aqui mencionadas em razão de sua importância para contextualização dos acontecimentos políticos e econômicos do período.

dia 10 de abril, ressuscitou o Banco dos Estados Unidos<sup>316</sup>, cuja autorização para um funcionamento de 20 anos o Congresso dominado pelos Republicanos havia deixado expirar em 1811, em razão também do medo de influência estrangeira nessa instituição<sup>317</sup>. A segunda dessas leis, de 27 de abril, instituiu a famosa “tarifa de 1816”, que aumentou os impostos de importação (e a proteção à indústria nacional) a níveis nunca antes vistos nos EUA. De acordo com o historiador norte-americano Walter Russell Mead essas medidas eram necessárias para o país se inserir de forma competitiva na nova ordem organizada sob a hegemonia inglesa:

*“Jeffersonian Republicans introduced and carried the chartering of the Second Bank of the United States; if we were to proceed closely with Britain we needed a national financial system suitable for a commercial and maritime power. At the same time leading Jeffersonians found themselves endorsing protective tariffs and internal improvements distressingly similar to those originally proposed by Hamilton. At a time of British technological and financial superiority, a system of protective tariffs was the only way to ensure that the United States would not sink utterly into the role of a provider of raw materials for the British industrial machine, and an outlet for its finished products. In the last analysis the lesser evil was the development of a domestic manufacturing sector; the greater evil was to remain a permanent appendage to the British dynamo” (grifou-se)<sup>318</sup>.*

Nesse sentido, a constituição de uma nova versão do “Banco dos Estados Unidos” por mais 20 anos deve ser aqui destacada por duas importantes razões. De um lado, ela confirmou o nacionalismo econômico norte-americano ao repetir (e até aumentar) as restrições aos direitos dos investidores estrangeiros que aportassem capitais para essa instituição financeira. De outro lado, a criação, nesses termos, dessa instituição financeira público-privada foi favorecida por uma interessante peculiaridade, mencionada por Karl Polanyi, da ordem econômica internacional gerenciada pela Inglaterra – a de que esse *hegemon* não estava disposto, naquele momento, a apoiar investidores que direcionassem capitais a atividades consideradas especulativas. Uma das razões disso, segundo Polanyi, eram os próprios interesses globais do novo *hegemon*: *“the business interests of the trading*

---

<sup>316</sup> Por isso, a assinatura de Madison nessa lei que recriou o Banco dos Estados Unidos, apesar da manifestação contrária do veterano Jefferson, constitui clara prova de que o Partido Republicano estava atualizando seus ideais políticos para uma nova fase do desenvolvimento dos EUA, na qual se reconhecia que a economia norte-americana, crescentemente complexa, precisava ser regulada eficientemente. Segundo Daniel Walker Howe, *“it was one of the few times Jefferson and Madison did not cooperate with each other”*. Vide HOWE, 2007, p. 68.

<sup>317</sup> É o que salienta Mira Wilkins: *“Under its charter, these investors [estrangeiros] had no directors on the board nor any voting power. Nonetheless in large part owing to fears of foreign influence, Congress did not recharter the bank”*. Vide WILKINS, 1989, p. 61.

<sup>318</sup> MEAD, 2002, p. 202.

*community were so widely spread that the Government could hardly afford to let any minor vested interest complicate the running of the affairs of a world empire*<sup>319</sup>.

No que tange à regulação do investimento estrangeiro nos Estados Unidos – tema principal desta tese – o texto da lei de 10 de abril de 1816<sup>320</sup> que criou o “Segundo Banco dos EUA” deixou claro que, como havia defendido Hamilton, o capital internacional continuaria a ser recebido de bom grado para financiar atividades nesse país, mas com direitos limitados. Assim, manteve-se, nos termos da Seção 11, inciso 3, a proibição da eleição de cidadãos de outros países para cargos de direção: “[n]one but a stockholder, resident citizen of the United States, shall be a director (...)”<sup>321</sup>. Além disso, tais investidores estrangeiros perderam, nos termos da Seção 16 dessa lei, o direito de participar da votação que escolheria aqueles diretores: “[n]o stockholder, **unless he be a citizen of the United States**, shall vote in the choice of directors”<sup>322</sup> (grifou-se).

Como mencionado, esses direitos dos investidores estrangeiros (britânicos, na sua maioria) teriam sido limitados pelos Estados Unidos com mais dificuldade se a Inglaterra tivesse se comprometido com a defesa deles. Depreende-se daí, com base na citação abaixo de Polanyi, que os EUA foram beneficiados pelo excepcional contexto existente após 1815; durante cerca de meio século, houve não apenas uma rara paz internacional que favoreceu a realização de abundantes investimentos de portfólio (sem interesse, portanto, na administração das empresas que financiavam) no exterior, mas também a inexistência de suficiente pressão da Inglaterra para que os países receptores desses capitais adotassem regras que favorecessem investidores estrangeiros. Não há dúvida de que havia interesses comuns entre banqueiros e líderes políticos ingleses, mas o autor de “A Grande Transformação” também aponta que:

*“There seems, however, to have been a hiatus of more than half a century (1815-1880) between the period of trade wars when foreign policy naturally*

---

<sup>319</sup> POLANYI, 1944/1957, p. 265.

<sup>320</sup> UNITED STATES OF AMERICA. An act to incorporate the subscribers of the Bank of the United States. April 10, 1816. In: UNITED STATES STATUTES AT LARGE, 1789-1875, Volume III, p. 266. Disponível em: <http://memory.loc.gov/ammem/amlaw/lwslink.html>. Acesso em: 14 jul. 2009.

<sup>321</sup> O texto integral dessa Seção é o seguinte: “**None but a stockholder, resident citizen of the United States, shall be a director, nor shall a director be entitled to any emolument; but the directors may make such compensation to the president, for his extraordinary attendance at the bank, as shall appear to them reasonable**” (grifou-se). Vide HACKER, 1961, vol. I, p. 42.

<sup>322</sup> *Idem*, p. 44. Recorde-se que, pela lei anterior, apesar de não poderem conduzir os negócios do banco, eles poderiam pelos menos votar na eleição dos diretores.

*assumed to be concerned with the furtherance of gainful business and the later period in which foreign bondholders' and direct investor's interests were regarded as a legitimate concern of foreign secretaries. It was during this half century that the doctrine was established which precluded the influence of private business interests on the conduct of foreign affairs; and it is only by the end of this period that chancelleries again consider such claims as admissible but not without stringent qualifications in deference to the new trend of public opinion” (grifou-se)<sup>323</sup>.*

Em outro trecho, Polanyi foi ainda mais claro sobre a existência, no período de 1815 a, aproximadamente, 1880, dessa separação entre o apoio a investidores privados e a defesa do interesse nacional – distinção que, segundo ele, nem sempre ocorreu na Inglaterra:

*“Canning ridiculed the notion of intervention on behalf of gambling investors and overseas speculators. The separation of politics and economics now spread into international affairs. While Queen Elizabeth had been loath to distinguish too strictly between her private income and privateer’s income, Gladstone would have branded it a calumny that British foreign policy was being put at the service of foreign investors. To allow state power and trading interests to fuse was not a nineteenth century idea; on the contrary, early Victorian statesmen had proclaimed the independence of politics and economics as a maxim of international behavior. Only in narrowly defined cases were diplomatic representatives supposed to be active on behalf of the private interests of their nationals, and the surreptitious extension of these occasions was publicly denied, and if proven, reprimanded accordingly” (grifou-se)<sup>324</sup>.*

Tal circunstância é fundamental para explicar o desenvolvimento norte-americano e o tipo de marco regulatório que os Estados Unidos puderam aplicar durante grande parte do seu período de “*catch up*” – e ela não deveria ser esquecida por quem sugira a países pobres de hoje a (teoricamente fácil) emulação do protecionismo estadunidense do século XIX como fórmula para a obtenção do crescimento econômico. Sem ter de se preocupar, naquela época, com problemas que podem acompanhar o investimento estrangeiro (como o do “*absentee management*”, que seria combatido pelos EUA a partir dos anos 1870),

---

<sup>323</sup> Não cabe aqui discorrer longamente sobre as mudanças operadas pela Grã-Bretanha na ordem econômica internacional após a derrota de Napoleão, mas é útil ressaltar a explicação de Polanyi sobre as razões para essa postura de não-intervenção que o *hegemon* inglês viria a adotar: “*We submit that this change was due to the character of trade which, under nineteenth century conditions, was no longer dependent for its scope and success upon direct power policy; and that the gradual return to business influence on foreign policy was due to the fact that the international currency and credit system had created a new type of business interest transcending national frontiers. But as long as this interest was merely that of foreign bondholders, governments were extremely reluctant to allow them any say; for foreign loans were for a long time deemed purely speculative in the strictest sense of the term; vested income was regularly in home government bonds; no government thought it as worthy of support if its nationals engaged in the most risky job of loaning money to overseas governments of doubtful repute*”. Vide ambas as citações em POLANYI, 1944/1957, p. 265.

<sup>324</sup> *Idem*, 1944/1957, p 213.

o país pôde receber financiamentos internacionais sem sofrer demasiada pressão para adotar normas que limitariam o “*policy space*” de que ainda dispunha – e que seria mais tarde utilizado para exigir de investidores estrangeiros, entre outras obrigações, a transferência de tecnologia e a contratação de mão de obra local<sup>325</sup>. Como se verá mais adiante, quando se analisar a implementação dos planos relacionados ao “Sistema Americano” de economia política, os Estados Unidos tiveram o mérito de, em geral, fazer bom uso daqueles recursos e de aproveitar aquele contexto favorável para se desenvolverem.

Igualmente importante para explicar as relações econômicas internacionais dos Estados Unidos no período de 1816 a 1861 foi a edição, naquele ano, da segunda lei acima mencionada<sup>326</sup>: a que, em 27 de abril de 1816, criou a primeira tarifa indiscutivelmente protecionista da história norte-americana e que transformou esse país, segundo Paul Bairoch, em “pátria e bastião do protecionismo moderno”<sup>327</sup>. Realmente, essa norma foi relevante por ter evidenciado o consenso político que havia se formado acerca da necessidade de se industrializar o país. Com a edição dela, os Republicanos – que, até aquele momento, relutavam em proteger a indústria nacional por meio da aplicação de altos impostos à importação – deixaram claro que poderiam adotar medidas nacionalistas semelhantes às dos governos Federalistas.

Aproveitando, então, esse raro consenso político e o fervor nacionalista vigente após aquela “Segunda Guerra de Independência”<sup>328</sup>, os líderes da incipiente indústria norte-americana, temerosos da concorrência que sofriam das manufaturas européias que

---

<sup>325</sup> Além disso, como ressaltou o próprio Ha-Joon Chang no seu mencionado artigo sobre a regulação dos investimentos internacionais em perspectiva histórica, “*Restrictions on foreign investment in manufacturing were relatively rare, as such investment was not very important until the late 19<sup>th</sup> century, by which time the USA managed to build up a robust position in many sectors of manufacturing behind the world’s highest tariff barrier*”. CHANG, 2003, p. 4.

<sup>326</sup> UNITED STATES OF AMERICA. An act to regulate the duties on imports and tonnage. April 27, 1816. In: UNITED STATES STATUTES AT LARGE, 1789-1875, Volume III, p. 310. Disponível em: <http://memory.loc.gov/ammem/amlaw/lwslink.html>. Acesso em: 14 jul. 2009.

<sup>327</sup> BAIROCH, 1999, p. 56. Aliás, segundo esse eminente historiador econômico suíço, o período que vai de 1816 a 1861 pode ser dividido, no que tange ao protecionismo econômico, em três fases específicas: “*A compter de cette date, on peut scinder l’histoire commerciale des Etats-Unis au XIXe siècle en trois périodes assez bien distinctes. La première, qui peut être qualifiée de phase **protectionniste**, dura de 1816 à 1846. Vint ensuite, jusqu’en 1861, une période souvent décrite comme libérale, mais qui se définit mieux comme **modérément protectionniste**. La phase finale, de 1861 à la fin de notre période (et même jusqu’à la fin de la Seconde Guerre mondiale), fut celle du **strict protectionnisme***” (grifos no original). *Idem*, p. 54-55.

<sup>328</sup> Segundo Faulkner, “*In the years of **ardent nationalism** following the War of 1812, statesmen and economists, to say nothing of manufacturers, rang all the changes on the argument for protection of **‘infant industries’**. Still influenced by the war, **all sections of the country united in supporting the tariff of 1816***”. Vide FAULKNER, 1960, p. 164.

passaram a inundar o mercado doméstico após o fim daquele conflito<sup>329</sup>, conseguiram convencer o Congresso Nacional a aumentar a proteção que os Federalistas lhes haviam garantido. Concretamente, a “tarifa de 1816” fixou em aproximadamente 35% (o que era revolucionário para a época) o imposto de importação para quase todos os produtos manufaturados estrangeiros. Além disso, ela conferiu proteção ainda maior para as indústrias nascentes norte-americanas que produziam bens a partir de algodão, lã e ferro<sup>330</sup>.

O importante aqui é salientar que a “tarifa de 1816” foi a primeira de uma longa série de leis aberta e inegavelmente protecionistas que foram estabelecidas, nos EUA, no período sob análise. É isso o que se depreende da seguinte análise do historiador econômico Ross Robertson:

*“After the peace of 1814, imports of English manufactured goods reached what were from the viewpoint of American businessmen alarming proportions. Before 1814 duties on foreign goods had been set at rates that, although **originally intended to protect**, in hit-or-miss fashion maximized governmental revenues. **Growing protectionist sentiment** in the Northeast gained enough support from the West and South to secure passage of the Tariff Act of 1816, which established the **philosophy that was to guide framers of the tariff acts of 1824, 1828, 1832-33, 1842, 1846 and 1857**”<sup>331</sup>.*

Menciona-se isso não para se realizar aqui um estudo detalhado do protecionismo comercial norte-americano, mas para se destacar que, apesar do conflito que seria mais tarde criado entre o Norte e o Sul do país, houve a manutenção, ao longo daquele período, de um persistente consenso político fundado no nacionalismo econômico. Aliás, os primeiros anos após a Guerra de 1812 ficaram conhecidos, também devido a esse consenso nacionalista, como a “*Era of Good Feelings*” da política norte-americana.

Essa expressão é útil para esta tese por sintetizar o que então ocorria tanto nas relações internacionais quanto na política doméstica dos Estados Unidos. Criada em 1817 por um jornal de Boston durante uma visita a Massachusetts do popular (e eleito quase à unanimidade) presidente James Monroe, ela servia para descrever tanto a situação de paz vivida com a Inglaterra, quanto a concordância dos partidos federalista e republicano a

---

<sup>329</sup> Tal esforço de convencimento foi facilitado pela crise econômica que havia se instalado após o final daquele conflito. Segundo Harold Faulkner, “*The collapse of prices in land and agricultural products following the deflation of 1815-1818, and the fear that the dumping of European goods set free by the close of the war might snuff out the infant manufacturing, aroused an active interest in protection*”. *Idem, ibidem*.

<sup>330</sup> Destaque-se ainda que, em 1818, os bens em ferro receberiam mais proteção; além disso, os benefícios aos produtores nacionais de manufaturados em algodão e lã foram prorrogados até 1826. *Idem, p. 166*.

<sup>331</sup> ROBERTSON, 1964, p. 241.

respeito de importantes temas da agenda legislativa norte-americana, como os relativos à criação da tarifa de 1816 e do Segundo Banco dos Estados Unidos<sup>332</sup>. Foi nesse contexto interno e internacional favorável que o país pôde aprofundar a implementação da estratégia que o estava transformando em “*the most growing nation on Earth*”<sup>333</sup>.

Uma das medidas dessa estratégia foi o favorecimento que os setores norte-americanos de navegação e, indiretamente, de construção naval receberam a partir de 1º de março de 1817. Nessa data, foi editado o “*Act concerning the navigation of the United States*”<sup>334</sup>. Na prática, esse “*navigation act*” impedia, por exemplo, que embarcações inglesas aportassem nos EUA com mercadorias procedentes das colônias britânicas – em geral, bens primários<sup>335</sup>. Essa restrição – que se somou às taxas discriminatórias aplicadas sobre navios estrangeiros desde 1791 – foi mantida durante todo o período de “*catch-up*” norte-americano<sup>336</sup> e só foi abolida à época da Primeira Guerra Mundial<sup>337</sup>, quando a frota naval dos Estados Unidos só perdia em número de embarcações para a inglesa.

Para esta tese, o importante é ressaltar que essa lei também criou sérias dificuldades para o investimento estrangeiro naqueles setores, bem como uma reserva de mercado para norte-americanos na navegação de cabotagem. No que tange às dificuldades criadas por essa lei, ressalte-se que, além das penalidades altíssimas (entre as quais a própria perda do navio e da carga) que passou a impor a países estrangeiros que, mantendo seus mercados fechados, buscassem transportar bens para os Estados Unidos, ela estabeleceu que

---

<sup>332</sup> HOWE, 2007, p. 93.

<sup>333</sup> A expressão é de um importante político da época, o deputado John C. Calhoun, que depois se tornou Secretário da Guerra (1817-1825) de James Monroe e Vice-Presidente nos mandatos de John Quincy Adams e Andrew Jackson. Vide REMINI, 2008, p. 78.

<sup>334</sup> Essa lei encerrou o breve período (1815-1817) de abertura dos portos norte-americanos a navios (principalmente ingleses) provenientes de todas as partes do mundo. A manutenção, pela Inglaterra, do fechamento das suas colônias a navios norte-americanos fez com que os EUA voltassem a aplicar suas políticas de proteção de sua indústria naval e seu transporte marítimo. Vide FIELD, 1984, p. 41.

<sup>335</sup> É o que se depreende da seção I dessa lei: “*Be it enacted by the Senate and House of Representatives of the United States of America, in Congress assembled, That after the thirtieth day of September next, no goods, wares, or merchandise, shall be imported into the United States from any foreign port or place, except in vessels of the United States, or in such foreign vessels as truly and wholly belong to the citizens or subjects of that country of which the goods are the growth, production or manufacture; or from which such goods, wares, or merchandise, can only be, or most usually are, first shipped for transportation (...)*”. Vide UNITED STATES OF AMERICA. An act concerning the navigation of the United States. March 1, 1817. In: UNITED STATES STATUTES AT LARGE, 1789-1875, Volume III, p. 351. Disponível em: <http://memory.loc.gov/ammem/amlaw/lwslink.html>. Acesso em: 14 jul. 2009.

<sup>336</sup> Ressalte-se que, segundo Louis Hacker, essas restrições tiveram efeito quase imediato para a indústria naval e para o setor de comércio marítimo norte-americanos; em 1826, embarcações dos EUA respondiam por 92,5% das mercadorias que chegavam aos portos norte-americanos. Vide HACKER, 1957, p. 42.

<sup>337</sup> WILKINS, 1989, p. 583.

75% da tripulação da embarcação deveria ser composta por cidadãos norte-americanos para que a companhia estrangeira se beneficiasse de uma tributação favorável<sup>338</sup>. No que diz respeito à reserva de mercado criada por esse “*navigation act*” para os empresários dos EUA envolvidos na navegação de cabotagem, basta ler trecho da Seção 4 dessa lei:

“*Sec. 4. And be it further enacted, That no goods, wares, or merchandise, shall be imported, under penalty of forfeiture thereof, from one port of the United States to another port of the United States, in a vessel belonging wholly or in part to a subject of any foreign power (...)*”<sup>339</sup>.

A criação de medidas desse tipo deveu-se, em grande parte, ao político Henry Clay (do Kentucky), então um “*National Republican*” que, durante a campanha para o lançamento do que veio a ser a Guerra de 1812, tinha assumido um papel fundamental na política norte-americana<sup>340</sup>. Sua relevância aumentou ainda mais durante a já mencionada “*Era of Good Feelings*” com a Inglaterra<sup>341</sup>, época na qual os Estados Unidos não enfrentavam grandes ameaças internacionais e durante a qual o presidente James Monroe pôde dedicar-se pessoalmente a medidas que fortaleceram o país geopoliticamente, tais como a aquisição de territórios da Espanha<sup>342</sup> e à declaração das bases da doutrina que leva o seu nome. Assim, nessa época, o Poder Legislativo federal teve grande importância na formulação das principais medidas da política econômica norte-americana<sup>343</sup>.

---

<sup>338</sup> Trata-se, portanto, de uma forma indireta de estabelecimento de condições mais favoráveis para investidores norte-americanos.

<sup>339</sup> Vide nota 335, *supra*.

<sup>340</sup> Além de ter sido senador pelo Kentucky em 1806-1807 e 1810-1811, Clay foi o presidente da Câmara dos Deputados entre 1811 e 1814, época em que foi um dos principais responsáveis pela decisão dos Estados Unidos de entrar em guerra com a Inglaterra. Ao final desta, foi escolhido para compor a equipe que negociou a paz em Ghent, na Bélgica. Retornando aos EUA, tornou-se um dos principais líderes políticos norte-americanos. Vide BAXTER, Maurice G. **Henry Clay and the American System**. Lexington: The University Press of Kentucky, 1995.

<sup>341</sup> Nesse sentido, os Estados Unidos e a Inglaterra firmaram, em 1818, convenção que permitiu o acesso de empresários do setor pesqueiro a alguns mares e rios do atual Canadá e que prorrogou por mais 10 anos algumas cláusulas comerciais da Convenção de 1815. Vide A CONVENTION BETWEEN THE UNITED STATES AND GREAT BRITAIN. Londres, 20 de outubro de 1818. Disponível em [http://avalon.law.yale.edu/19th\\_century/conv1818.asp](http://avalon.law.yale.edu/19th_century/conv1818.asp). Acesso em 10 abr. 2010.

<sup>342</sup> No que tange à aquisição de territórios, é de se salientar a assinatura, em 1819, do “*transcontinental treaty*”, instrumento pelo qual os Estados Unidos adquiriram de uma enfraquecida Espanha uma grande parte da Flórida e de outros futuros estados. A importância desse tratado - negociado pelo chanceler John Quincy Adams e pelo diplomata Luis de Onís - pode ser depreendida do seu próprio nome: com ele, o território dos EUA passou a ter características continentais; e cidadãos e empreendedores norte-americanos ganharam mais espaço para explorar. Vide MCDUGALL, 1997, p. 67.

<sup>343</sup> Esse fortalecimento do Poder Legislativo e de instituições federais recebeu a chancela da Suprema Corte. De fato, sob o ex-federalista John Marshall, a Corte adotou várias decisões que reconheceram os “*implied powers*” do Congresso. Entre tais julgados esteve o famoso “*McCulloch v. Maryland*” (1819), decisão unânime

Ocupando, então, esse espaço deixado pelo Poder Executivo, Clay serviu-se do nacionalismo que arrebatara o país e dos poderes que mais uma vez possuía como “*Speaker of the House*” para fomentar a criação das medidas do que chamaria de “Sistema Americano” de economia política<sup>344</sup>. Para Clay, os princípios (nacionalistas) desse sistema existiam desde a época dos “pais fundadores”<sup>345</sup> e teriam sido criados para que os EUA se contrapusessem ao “livre comércio”<sup>346</sup> do “*British System*”, que, segundo entendia, mantinha no atraso econômico os países que a ele aderiam<sup>347</sup>.

Para Clay, a solução seria a tomada de ações que levassem à industrialização do país. Assim, após afirmar que a crise das manufaturas e economia norte-americanas após a Guerra de 1812 teria sido causada por uma excessiva dependência dos

---

na qual ela concordou com a argumentação do político e advogado Daniel Webster e reconheceu o direito do Segundo Banco dos Estados Unidos e, indiretamente, do Congresso de regular a emissão de moeda no país. Vide LOCKARD, Duane e MURPHY, Walter F. **Basic Cases in Constitutional Law**. 3 ed. Washington: Congressional Quarterly Press, 1992, p. 71-86.

<sup>344</sup> Henry Clay construiu os principais conceitos do “Sistema Americano” ao longo de toda sua vida política, em vários discursos e artigos na imprensa. Dois desses discursos serão aqui ressaltados: o proferido em 30 e 31 de março de 1824, em defesa da Tarifa criada naquele ano; e um proferido no Senado dos EUA nos dias 2, 3 e 6 de fevereiro de 1832.

<sup>345</sup> Na época do discurso de 1832, ouvia-se com frequência o descontentamento do Sul dos EUA com relação à proteção tarifária concedida às indústrias. Foi nesse contexto que Clay defendeu o Sistema Americano com a argumentação de que ele já era uma tradição norte-americana existente desde a época de George Washington. É o que se vê no seguinte trecho, onde também reconhece Alexander Hamilton como o principal defensor do princípio do que viria a ser chamado de nacionalismo econômico: “*Its duration is worthy, also, of serious consideration. Not to go behind the Constitution, its date is coeval with that instrument. It began on the ever memorable 4<sup>th</sup> day of July – the 4<sup>th</sup> day of July, 1789. The second act which stands recorded in the statute book, bearing the illustrious signature of George Washington, laid the cornerstone of the whole system. That there be no mistake about the matter, it was then solemnly proclaimed to the American people and to the world, that it was necessary for ‘the encouragement and protection of manufactures’, that duties should be laid. It is in vain to urge the small amount of the measure of protection then extended. The great principle was then established by the fathers of the Constitution, with the Father of his Country at their head. (...) Shortly after, the master minds of Jefferson and Hamilton were brought to act on this interesting subject. Taking views of it appertaining to the departments of foreign affairs and of the treasury, which they respectively filled, they presented, severally, reports which yet remain monuments of their profound wisdom, and came to the same conclusion of protection to American industry. Mr. Jefferson argued that foreign restrictions, foreign prohibitions, and foreign high duties, ought to be met, at home, by American restrictions, American prohibitions, and American high duties. Mr. Hamilton, surveying the entire ground, and looking at the inherent nature of the subject, treated it with an ability which, if ever equalled, has not been surpassed, and earnestly recommended protection*” (grifos no original). Vide também CLAY, Henry. *The American System. Speeches on 2, 3 and 6 February 1832*. In: BYRD, Robert C. (org.). **The Senate, 1789-1989. Volume Three, Classic Speeches (1830-1993)**. Washington: U.S. Government Printing Office, 1993, p. 83-116. Disponível em <http://www.senate.gov/artandhistory/history/resources/pdf/AmericanSystem.pdf>. Acesso em 17 out. 2009.

<sup>346</sup> Coloca-se a expressão entre aspas porque, naquela época, a Inglaterra aplicava, além das protecionistas e já mencionadas “*Corn Laws*”, os “tratados desiguais”. Assinados pelo novo *hegemon* econômico e militar com países menos desenvolvidos, entre os quais o Brasil, eles estabeleciam condições favoráveis de comércio para os bens ingleses, mas não para os bens produzidos nos outros países signatários. Vide BAIROCH, 1999, p. 36.

<sup>347</sup> De acordo com Paul Bairoch, países submetidos ao “*British System*” taxavam, em geral, as importações de manufaturas inglesas com um imposto de apenas 5%. Segundo ele, isso teria contribuído fortemente para o baixo grau de industrialização daqueles países. *Idem*, p. 53.

EUA de mercados e produtos estrangeiros, ele pergunta, retoricamente, se não havia nada que o país pusesse fazer para reverter aquele quadro:

*“Having called the attention of the Committee to the present adverse state of our country, and endeavoured to point out the causes which have led to it; having shown that similar causes, wherever they exist in other countries, lead to the same adversity in their condition; and having shown that, wherever we find opposite causes prevailing, a high and animating state of national prosperity exists, the Committee will agree with me in thinking that it is the solemn duty of government to apply a remedy to the evils which afflict our county, if it can apply one. Is there no remedy within the reach of the government? Are we doomed to behold our industry languish and decay yet more and more? But there is a remedy, and that remedy consists in modifying our foreign policy, and in adopting a genuine AMERICAN SYSTEM. We must naturalize the arts in our country; and we must naturalize them by the only means which the wisdom of nations has yet discovered to be effectual; by adequate protection, against the otherwise overwhelming influence of foreigners. This is only to be accomplished by the establishment of a tariff, to the consideration of which I am now brought”* (maiúsculas no original; grifou-se)<sup>348</sup>.

A saída em questão foi a “Tarifa de 1824”, que, defendendo a proteção às indústrias nascentes, elevou o imposto de importação, especialmente o aplicado sobre as manufaturas de bens de lã, chumbo, vidro e ferro<sup>349</sup>. Além disso, bens norte-americanos manufaturados a partir de cânhamo passaram a contar com proteção de imposto de importação de 25%. Seguindo o raciocínio de Hamilton de que é melhor contar com o mercado nacional para o fornecimento dos bens primários que serão posteriormente manufaturados, concedeu-se também ajuda especial às fazendas produtoras de lã localizadas no centro dos EUA<sup>350</sup>.

A defesa de tal proteção à indústria norte-americana nas décadas entre a “Segunda Guerra de Independência” e a Guerra Civil dos EUA (e depois continuada) não se deveu, obviamente, somente a Henry Clay, mas também a outros formadores de opinião

---

<sup>348</sup> Vide o discurso de Clay “The Tariff Bill”, March, 1824. In: UNITED STATES CONGRESS. **Annals of Congress**, 18<sup>th</sup> Congress, 1<sup>st</sup> Session, pp. 1962-2001. Disponível em: <http://memory.loc.gov/cgi-bin/ampage>. Acesso em 13 nov. 2009.

<sup>349</sup> Segundo Robertson, a imposição dessa tarifa só foi possível porque “[o]ffsetting the defection of the South, however, was the growing tendency of the New England merchant class to align itself with the manufacturers in favor of taxes on imports”. Vide ROBERTSON, 1964, p. 241.

<sup>350</sup> Assim, a lei recebeu, de um lado, grande apoio de empresários industriais de todo o país, dos produtores de ferro na Pennsylvania, dos laníferos de Ohio e de estados do centro dos Estados Unidos. No entanto, recebeu desaprovação dos estados do sul em razão do já citado problema dos termos de troca, do fato de que a industrialização era lenta na região e do aumento de custo das vestimentas dos escravos ocasionado pela maior proteção à produção nacional de lã. Com o tempo, as companhias de navegação do Nordeste também começaram a reclamar da redução dos fretes em virtude dos menores embarques dos produtos protegidos. Vide FAULKNER, 1960, p. 166.

inspirados por Hamilton<sup>351</sup>. Entre eles estavam o editor Hezekiah Niles, responsável pela mais bem-reputada revista da época, o “*Weekly Register*”<sup>352</sup>; os economistas Daniel Raymond, que influenciou Friedrich List, Henry Carey, assessor econômico de Abraham Lincoln e autor de “*Harmonia de Interesses*”, livro que comparava os Sistemas Americano e Britânico<sup>353</sup>; e Daniel Webster, que após um início de carreira no qual defendeu tarifas moderadas para não penalizar os interesses da marinha mercante de seu estado (Massachusetts), passou a sustentar medidas baseadas no nacionalismo econômico<sup>354</sup>.

Ao defender a idéia de um Sistema Americano de economia política, esses homens públicos apoiaram, na prática, a implementação de medidas há muito defendidas pelo “programa hamiltoniano”. A diferença com relação à época daquele “*founding father*” é a de que, com o nacionalismo dominante após a “vitória” da Guerra de 1812, finalmente apareceram condições políticas favoráveis e porta-vozes populares (dos quais Henry Clay era o principal) para a aplicação daquele programa. Nesse sentido, é interessante salientar que Clay tomou emprestada de Hamilton até mesmo a expressão “Sistema Americano” para sintetizar as medidas que os Estados Unidos deveriam adotar para alcançar o desenvolvimento econômico. É o que se depreende da citação abaixo de trecho de um dos artigos dos Papéis Federalistas assinados por Hamilton:

---

<sup>351</sup> Justamente por isso, Walter Russell Mead considera homens como Henry Clay e Daniel Webster como parte da mencionada escola “hamiltoniana”. Vide MEAD, 2002, p. 87. Não eram, porém, somente os hamiltonianos que tinham passado a defender o nacionalismo econômico. Esse princípio havia se tornado tão disseminado na primeira década de intenso nacionalismo norte-americano após a Guerra de 1812 que até o aposentado Thomas Jefferson buscou lutar contra o liberalismo econômico advogado pela Inglaterra. Nesse sentido, Jefferson teria tentado barrar, segundo Ha-Joon Chang, a publicação nos Estados Unidos dos “Princípios de Economia Política” (1819), de David Ricardo. Vide CHANG, 2002, p. 32. Nessa obra, o patrono dos interesses industriais britânicos afirmava que o comércio exterior, sob a condição de livre mobilidade de fatores de produção, traria benefícios a todos os países nele envolvidos, mesmo que estes fossem pouco eficientes, no plano internacional, na produção do bem que exportassem. Trata-se, como se sabe, da sua teoria das vantagens comparativas, um aprofundamento da defesa do livre comércio até então feita com base na teoria das “vantagens absolutas” de Adam Smith. Para uma distinção entre ambas, vide o segundo capítulo de KRUGMAN, Paul e OBSTFELD, Maurice. **Economia Internacional: Teoria e Política**. 5. ed. São Paulo: Makron Books, 1999.

<sup>352</sup> Essa respeitada revista foi publicada em Baltimore entre 1811 e 1849 e, segundo Daniel Walker Howe, constituía “*the closest thing to a nonpartisan source*”. Vide HOWE, 2007, p. 231.

<sup>353</sup> Segundo Ha-Joon Chang, Marx e Engels consideravam que Henry Carey era o único economista norte-americano da sua época digno de menção. Vide CHANG, 2002, p. 31.

<sup>354</sup> Daniel Webster – um dos componentes, com Henry Clay e John C. Calhoun, do “Grande Triunvirato” da política norte-americana da época – teve relevância também como advogado, na Suprema Corte dos Estados Unidos, em vários casos de interesse do governo federal. Talvez o principal deles seja “*Gibbons v. Ogden*”, julgado em 1824 ainda sob a presidência de John Marshall. Nesse caso, a Suprema Corte fortaleceu a esfera federal do governo norte-americano ao afirmar que o estado de Nova Iorque não poderia estabelecer regras que dificultassem o transporte de mercadorias para fora do seu território. Com isso, ela não somente confirmou seu entendimento a respeito da primazia institucional do governo federal (anteriormente manifestado no caso *McCulloch vs. Maryland*, também vencido por Webster), mas deixou igualmente claro que a “*commerce clause*” aplicava-se também a temas não estritamente comerciais (como o de transporte e navegação). Vide LOCKARD e MURPHY, 1992, p. 86-91.

*“Let Americans disdain to be the instruments of European greatness! Let the thirteen States, bound together in a strict and indissoluble Union, concur in erecting one great **American system**, superior to the control of all transatlantic force or influence, and able to dictate the terms of the connection between the old and the new world!”<sup>355</sup>.*

Essa citação é relevante por permitir que se recorde que o Sistema Americano foi um conceito não somente da economia política, mas também de relações internacionais<sup>356</sup>. Essas duas vertentes se completavam e ajudam a explicar um aspecto duradouro das relações econômicas internacionais dos Estados Unidos. De fato, como salienta Daniel Walker Howe, *“Clay also used the term ‘American System’ to apply to his hemispheric trade policy. He was willing, indeed eager, to include Latin America as part of his home market”*<sup>357</sup> (grifou-se). Uma condição importante para isso seria a diminuição da influência do sistema colonial europeu na região. Por essa razão, como se depreende do trecho abaixo transcrito de um discurso proferido em 1820, ele apoiou fortemente as independências na América do Sul:

*“It is in our power to create a system of which we shall be the centre, and in which all South America will act with us. **In respect to commerce, we should be most benefitted: this country would become the place of deposit of the commerce of the world.** We should become the centre of a system which would constitute the rallying point of human freedom against all the despotism of the Old World. Why not proceed to act on our own responsibility, and recognize these governments as independent, instead of taking the lead of the Holy Alliance in a course which jeopardizes the happiness of unborn millions? Our Institutions now make us free: but, how long shall we continue so, if we mould our opinions on those of Europe? Let us break these commercial and political fetters: let us no longer watch the*

---

<sup>355</sup> HAMILTON, Alexander. Federalist n. 11: The Utility of the Union in Respect to Commercial Relations and a Navy. For the Independent Journal. In: HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. **The Federalist Papers (Essays written in 1787–88)**. Disponível em <http://www.gutenberg.org/dirs/etext91/feder16.txt>. Acesso em 20 abr. 2009. A citação encontra-se na página 35 dessa edição eletrônica.

<sup>356</sup> Nem poderia ser diferente, considerando que Henry Clay ocupou o cargo de Secretário de Estado durante a presidência de John Quincy Adams, o principal idealizador da Doutrina Monroe, como se verá a seguir.

<sup>357</sup> HOWE, 2007, p. 271. Uma clara demonstração do pensamento estratégico de Clay sobre o assunto aparece num discurso de 1820, em que discorre sobre os benefícios que decorreriam para os Estados Unidos do comércio com a América do Sul: *“From the character of our population, we must take the lead in the prosecution of commerce and manufactures. Imagine the vast power of the two countries [sic], and the value of intercourse between them, when we have a population of forty millions, and they of seventy millions! **In relation to South America, the people of the United States will occupy the same position as the people of New England do to the rest of the United States**”* (grifou-se). Apud BRAUER, Kinley J. 1821-1860: Economics and the Diplomacy of American Expansionism. In: BECKER, William H. e WELLS, Samuel F., Jr. (eds.). **Economics and World Power: An Assessment of American Diplomacy Since 1789**. Columbia University Press: New York, 1984, pp. 54-118. Doravante BRAUER, 1984. A citação acima encontra-se na página 75.

*nod of any European politician; let us become real and true Americans, and place ourselves at the head of the American system”*<sup>358</sup> (grifou-se).

A expressão “Sistema Americano” já era, portanto, utilizada para defender as independências de outras colônias do continente antes mesmo da célebre Mensagem Anual que o Presidente James Monroe enviou, em 1823, ao Congresso dos Estados Unidos. Nesse discurso, ele declarou, unilateralmente, que qualquer tentativa de retomada de territórios independentes do Hemisfério Ocidental por parte dos europeus seria interpretada como um ato hostil aos EUA<sup>359</sup>.

Não cabe aqui se estender sobre as complexas circunstâncias da época da construção dessa conhecida “Doutrina Monroe”, nem sobre a exata exegese das palavras do discurso que a lançou<sup>360</sup>. Pode-se, porém, destacar dois fatos e uma interpretação a respeito dela que ajudam a explicar não somente o contexto sob o qual investimentos estrangeiros foram recebidos naquela época nos Estados Unidos, mas também a forma como o país, nas fases de transição e de “*pulling ahead*” da sua política externa econômica, utilizaria a Doutrina Monroe como justificativa para a expansão dos seus próprios investimentos na América Latina: os fatos são os de a declaração ter sido unilateral (e não bilateral, como proposto pela Inglaterra) e de Monroe não ter sido claro sobre o apoio que daria aos novos Estados das Américas Central e do Sul, no caso de as antigas metrópoles européias os forcarem a retornar ao sistema colonial; e a interpretação é a de que, da forma na qual foi exposto, o discurso dirigia-se principalmente à Inglaterra.

No que tange àqueles dois fatos, deve-se observar que, após o Congresso de Viena, potências européias indicavam não concordar com as independências das ex-colônias

---

<sup>358</sup> CONGRESS OF THE UNITED STATES. **Annals Of Congress**, 16<sup>th</sup> Congress, 1<sup>st</sup> Session, pp. 2223-2229. Disponível em: <http://memory.loc.gov/cgi-bin/ampage>. Acesso em 13 nov. 2009. Segundo Robert Remini, foi nesse discurso que o político do Kentucky utilizou a expressão “Sistema Americano” pela primeira vez. Vide REMINI, Robert. **Henry Clay: Statesman for the Union**. New York: W. W. Norton & Co, 1993, p. 174.

<sup>359</sup> É o que se depreende do trecho a seguir: “*We owe it, therefore, to candor and to the amicable relations existing between the United States and those [european] powers to declare that we should consider any attempt on their part to extend their system to any portion of this hemisphere as dangerous to our peace and safety. With the existing colonies or dependencies of any European power we have not interfered and shall not interfere, but with the Governments who have declared their independence and maintained it, and whose independence we have, on great consideration and on just principles, acknowledged, we could not view any interposition for the purpose of oppressing them, or controlling in any other manner their destiny, by any European power in any other light than as the manifestation of an unfriendly disposition toward the United States*” (grifou-se). Vide MONROE, James. **Seventh Annual Message**. United States, December 2, 1823. Disponível em <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=29465>. Acesso em: 29 set. 2009.

<sup>360</sup> Para o complexo cenário diplomático da época da Mensagem Anual de 1823, vide KISSINGER, Henry. **Diplomacy**. New York: Simon & Schuster, 1994. Há comentários sobre a Doutrina Monroe em várias partes do livro, especialmente nas páginas 35 a 38.

das Américas. A eventual retomada dos novos países contrariaria interesses tanto dos Estados Unidos – que, como mencionado, sonhavam em se colocar no centro de um Sistema Americano – quanto da Inglaterra, que não queria perder sua hegemonia comercial na região. Foi em tal contexto, em 16 de agosto de 1823, que George Canning, o Primeiro-Ministro inglês, surpreendeu Richard Rush, o ministro norte-americano em Londres, com a pergunta sobre se o governo dos EUA concordaria em emitir com a Grã-Bretanha uma declaração na qual aqueles países – que, recorde-se, já se tinham combatido em duas guerras – selariam uma aliança pela qual impediriam eventuais tentativas de outras potências européias controlarem ex-colônias americanas<sup>361</sup>.

A demorada e refletida resposta norte-americana – para a qual foram consultados, entre outros, Jefferson e Madison – veio, então, na forma da mencionada Mensagem Anual de 1823, cujo conteúdo foi profundamente influenciado pelo então Secretário de Estado, John Quincy Adams, o preparado e experiente filho mais velho do ex-presidente John Adams. Para ele, os Estados Unidos, por mais que não quisessem ver aquelas colônias retomadas por potências européias, não deveriam emitir uma declaração conjunta sobre isso com a Inglaterra, sob pena de envolverem-se numa arriscada “*entangling alliance*”, perigo contra o qual George Washington havia advertido. John Quincy Adams preparou, então, aquela cuidadosa declaração unilateral, na qual os EUA, ao mesmo tempo em que afirmavam não ver com bons olhos a eventual retomada européia de ex-colônias americanas, não se comprometiam a defendê-las militarmente caso isso ocorresse<sup>362</sup>.

Em razão disso, é conhecida a interpretação da “Doutrina Monroe” como uma declaração unilateral direcionada não somente a potências européias como Espanha e França, mas principalmente à Inglaterra, país que mais poderia atrapalhar o plano dos Estados Unidos de, no futuro, dominarem economicamente a região. Ocorre que os EUA só teriam condições políticas e materiais para alcançar esse objetivo no final do século XIX, fato que

---

<sup>361</sup> À luz do contexto do momento, isso significava não somente impedir, por exemplo, França e Espanha de retomarem as ex-colônias, mas também proteger-se contra a aparente ambição da Rússia de expandir-se pela América do Norte. Vide MCDUGALL, 1998, p. 68.

<sup>362</sup> É importante destacar que, ao sugerir tal conduta cautelosa, o Secretário de Estado John Quincy Adams não se afastava nem das linhas tradicionais da política externa norte-americana, nem de um importante discurso que ele próprio havia proferido na House of Representatives em 4 de julho de 1821, apenas dois anos antes da declaração de Monroe: “*Wherever the standard of freedom and Independence has been or shall be unfurled, there will her heart, her benedictions and her prayers be. But she goes not abroad, in search of monsters to destroy. She is the well-wisher to the freedom and independence of all. She is the champion and vindicator only of her own*” (grifou-se). Vide QUINCY ADAMS, John. **Address on U.S. Foreign Policy. July 4, 1821**. Disponível em [http://www.presidentialrhetoric.com/historicspeeches/adams\\_jq/foreignpolicy.html](http://www.presidentialrhetoric.com/historicspeeches/adams_jq/foreignpolicy.html). Acesso em 14 nov. 2009.

levou não somente ao desdém com que potências da época encararam a pretensão norte-americana de hegemonia regional, mas também a duas outras conseqüências que são interessantes para esta tese, pois ajudam a explicar a política externa econômica adotada por esse país durante seu período de “*catch up*”.

A primeira é a de que, até amealharem o poder econômico necessário para atuarem na região, os EUA “esqueceram” da Doutrina Monroe<sup>363</sup>. Tanto foi assim que, segundo McDougall, a expressão virtualmente desapareceu dos livros de história entre, aproximadamente, 1825 e 1895. Para ele, aquele discurso presidencial e a terceira tradição do Antigo Testamento da política externa norte-americana somente podem ser bem compreendidos se interpretados sem o “*cult of Monroeism*” – na expressão de Thomas Bailey – e com a identificação de “*what came to be called the Monroe Doctrine with a more descriptive term: the American System*”<sup>364</sup>.

A segunda conseqüência é a de que, como salienta McDougall, a história da política externa norte-americana é mais bem explicada pela menção ao interesse dos Estados Unidos de implementarem um Sistema Americano do que pela menção à tentativa de aplicação de supostos princípios morais contidos na Doutrina Monroe. Isso porque, como mencionado anteriormente, os EUA tinham como prioridade, naquela fase do seu desenvolvimento, o seu fortalecimento político e econômico e – como demonstrariam algumas vezes – não colocariam esse objetivo em risco por outros países. Ao defenderem a criação de um Sistema Americano econômico e geopolítico, os Estados Unidos reforçavam, de uma forma coerente, a aplicação das duas “tradições” por meio das quais buscavam autonomia para definir sua experiência nacional: a da Liberdade (que historiadores chamaram de “excepcionalismo” norte-americano) e a do Unilateralismo (erroneamente conhecida como o “isolacionismo” dos EUA).

---

<sup>363</sup> Segundo McDougall, além do próprio conteúdo cauteloso daquela Mensagem Anual, fatos ocorridos nas duas décadas seguintes indicam que os Estados Unidos não estavam dispostos nem a exigir a instituição do regime republicano nas ex-colônias – como demonstra o próprio reconhecimento da independência do Brasil, que se transformou numa monarquia liderada por um rei nascido em Portugal –, nem a defendê-las política e militarmente no caso de potências européias tentarem controlá-las. Os EUA, por exemplo, não combateram a Inglaterra quando ela tomou as Malvinas em 1833 e expandiu sua presença nas “Honduras Britânicas” (atual Belize), nem se opuseram à Espanha quando ela enviou tropas à América do Sul. Da mesma forma, quando, em 1826, países do Congresso do Panamá convidaram os EUA a participar daquela organização de defesa mútua, o Congresso dos EUA demorou a aceitar o envio de representantes – que, como se sabe, não participaram das discussões naquela reunião diplomática. Vide MCDUGALL, 1998, p. 72-73.

<sup>364</sup> *Idem*, p. 58-59.

Com a defesa do Sistema Americano na Mensagem Anual de 1823, os Estados Unidos davam, portanto, passo importante para uma inserção internacional autônoma, sem “*entangling alliances*” e benéfica comercialmente. Por um lado, faziam saber que não seriam isolacionistas, que buscariam se expandir economicamente pela região e que o fariam independentemente da Inglaterra e de outras potências da época<sup>365</sup>. Por outro lado, seus líderes não ignoravam que o país ainda não tinha alcançado condições políticas ou materiais para alcançar aquele objetivo, e que, naquele momento, não deveriam ainda lutar pelo domínio de territórios situados além da América do Norte.

Esses mesmos conceitos ajudam a explicar acontecimentos das relações econômicas internacionais norte-americanas, em geral, e da regulação dos investimentos estrangeiros, em particular. Ao mesmo tempo em que tinham deixado claro, logo após a Guerra de 1812, que não abririam mão da possibilidade de proteger suas indústrias e de criar suas próprias regras para investimentos estrangeiros, os Estados Unidos também reconheciam, à época da Doutrina Monroe, que ainda precisariam receber vultosos montantes de capital para se desenvolverem economicamente, especialmente em atividades prioritárias para o país, como as de transportes e comunicações, indispensáveis para a ocupação de um país de dimensões continentais.

Essa necessidade remete, por sua vez, à última faceta, também relevante para esta tese, do Sistema Americano. De fato, hamiltonianos como Clay e Webster não se limitaram a defender o estabelecimento de elevada proteção tarifária às indústrias norte-americanas e a estruturação do “Segundo Banco dos EUA” com limites à ação de investidores estrangeiros; eles também favoreceram a realização de “*internal improvements*” para unir o território nacional e facilitar seu desenvolvimento<sup>366</sup>. Foi o que ocorreu nas décadas de 1820 a 1850, quando foram construídos, nos Estados Unidos, milhares de quilômetros de estradas de rodagem (“*turnpikes*”), ferrovias e, principalmente, de canais navegáveis – como o que ligou o Lago Erie ao Rio Hudson e que é considerado o empreendimento símbolo dessa época tanto

---

<sup>365</sup> Como ressalta Cristina Pecequilo, com a Doutrina Monroe, o governo norte-americano deixou claro que tinha a intenção de se expandir pelas Américas e que a região era estratégica para os EUA: “A correlação segurança/estabilidade/ordem de um determinado sistema e a segurança/estabilidade/ordem dos Estados Unidos foi desenvolvida primeiro com relação ao sistema americano e à esfera regional, mostrando-se a importância da preservação de um ambiente internacional favorável aos Estados Unidos”. Vide PECEQUILO, 2003, p. 67.

<sup>366</sup> Cabe ressaltar que um relevante esforço nesse sentido havia sido feito por Albert Gallatin, o suíço-americano que havia ocupado a Secretária do Tesouro nos mandatos de Jefferson e Madison e que esboçou um plano para a criação de estradas e canais subsidiados pelo governo federal. Várias lutas políticas sobre o assunto, com os estados questionando o direito da União de realizar a empreitada, inviabilizaram o plano. No final, o Congresso aprovou apenas a criação da *Cumberland Road*, estrada no sentido leste-oeste que ajudou na ocupação da “fronteira”. Vide HEILBRONER e SINGER, 1994, p. 83.

pelo seu pioneirismo, quanto por sua importância econômica<sup>367</sup>. A título de comparação, cabe ressaltar que, em 1860, os EUA tinham 30.600 milhas de trilhos de trem; a Inglaterra, 14.600; e toda a Europa Ocidental, 19.700<sup>368</sup>.

Inúmeros estudos já foram realizados sobre tais melhorias nos setores de transportes e de comunicações na primeira metade do século XIX, de maneira que não se pretende discorrer aqui longamente sobre esse assunto<sup>369</sup>. O que se deve salientar é que grande parte daqueles “*internal improvements*” foi financiada por investimentos estrangeiros de portfólio, seja com a subscrição de títulos das empresas que operariam tais empreendimentos, seja com a realização de empréstimos aos estados e municípios que custeavam aquelas obras<sup>370</sup>. Por exemplo, entre 1834 a 1844, cerca de 60% dos 72 milhões de dólares investidos em canais nos Estados Unidos provinham de investidores estrangeiros; no caso das estradas de ferro, a participação estrangeira foi menor, mas também relevante: em 1853, pouco mais de 25% dos títulos emitidos estavam em mãos estrangeiras<sup>371</sup>.

Esses “*internal improvements*” defendidos por Clay e por seus partidários facilitaram as comunicações nos Estados Unidos e diminuíram os custos para o escoamento de produtos agrícolas. Outras conseqüências, explicitamente desejadas, foram o favorecimento da ocupação da fronteira e, principalmente, a continuação da expansão do território nacional. Dessa forma, não há como se deixar de vincular o Sistema Americano ao quarto e último “livro” do “Antigo Testamento” da política externa norte-americana: o “Expansionismo”, tradição mais conhecida dos estudiosos de relações internacionais por outra popular expressão, “Destino Manifesto”.

---

<sup>367</sup> Iniciado em 1817 pelo governo do estado de Nova Iorque, que tomou um empréstimo (subscrito por investidores locais) de US\$ 7 milhões para começar a obra, foi inaugurado formalmente em 1825, quando já era considerado um investimento de sucesso e com títulos vendidos no mercado de Londres – fato que ajudou a financiar várias expansões posteriores de seu trajeto. Impulsionado pelo governador Dewitt Clinton, o “Erie Canal” levou a uma diminuição imediata de 90% dos custos de transporte na região e à gradual elevação da cidade de Nova Iorque à qualidade de principal porto e centro econômico do país. Apenas um ano após sua conclusão, havia uma centena de projetos de canais em estudo e vários outros já em construção, como o que conectou a cidade de Chicago ao Rio Illinois e ao Rio Mississippi. *Idem*, p. 85-86.

<sup>368</sup> BRAUER, 1984, p. 57.

<sup>369</sup> O próprio livro, aqui bastante citado, de Daniel Walker Howe é um desses estudos que ressaltam os progressos nos transportes e nas comunicações da época. Aliás, a ilustração da capa e o título do livro já dão uma idéia clara da importância que o autor confere aos avanços nessas duas áreas. A capa traz a ilustração de uma locomotiva; o título - “*What Hath God Wrought*” – é justamente a frase utilizada, em 24/05/1844, por Samuel Morse, inventor do telégrafo, por ocasião da primeira transmissão pública realizada por esse aparelho revolucionário. Vide HOWE, 2007, p. 1.

<sup>370</sup> WILKINS, 1989, p. 55.

<sup>371</sup> HEILBRONER e SINGER, 1994, p. 86 e 92.

Como se sabe, a idéia por trás dessa expressão existia desde a chegada dos primeiros ingleses aos Estados Unidos e possuía profundo conteúdo religioso<sup>372</sup>. Porém, não resta dúvida de que aquele conceito – segundo o qual os norte-americanos deveriam dominar o “continente” de ponta a ponta – foi realmente popularizado por meio de artigos publicados por John L. O’Sullivan na revista “*The United States Magazine and Democratic Review*”. Em “*The Great Nation of Futurity*”, publicado em 1839, esse jornalista já havia afirmado que os EUA estavam “*destined to manifest*” a sua grandeza por todo o Hemisfério e que formariam “*an Union of many Republics*”<sup>373</sup>. Foi, no entanto, somente em 1845 que O’Sullivan utilizou pela primeira vez aquela conhecida expressão com um significado claramente expansionista, ao “revelar” a seus concidadãos “*our manifest destiny to overspread the continent allotted by Providence for the free development of our yearly multiplying millions*” (grifou-se)<sup>374</sup>.

Ali, portanto, já estava claro que o expansionismo então defendido se coadunava com interesses norte-americanos bastante concretos<sup>375</sup>. Além disso, tal princípio retroalimentava a consecução das outras três tradições do Antigo Testamento da política

---

<sup>372</sup> Alexis de Tocqueville registrou em “A Democracia na América” o tom evangelista que encontrou nos Estados Unidos. Nesse sentido, ele salientou a descrição realizada por Nathaniel Morton, um historiador do século XVII, da experiência (expansionista) dos primeiros “*pilgrims*” da Nova Inglaterra. Segundo Morton, seria importante que as gerações futuras soubessem “*comment le Seigneur a apporté sa vigne dans le désert; comment il l’a plantée et en a écarté les païens; comment il lui a préparé une place, en a enfoncé profondément les racines et l’a laissée ensuite s’étendre et couvrir au loin la terre (Psaumes, LXXX, 13, 15)*”. Analisando essa descrição, o próprio Tocqueville afirma “*Il est impossible de lire ce début sans être pénétré malgré soi d’une impression religieuse et solennelle; il semble qu’on y respire un air d’antiquité et une sorte de parfum biblique. La conviction nous qui anime l’écrivain relève son langage. Ce n’est plus à vos yeux, comme aux siens, une petite troupe d’aventuriers allant chercher fortune au-delà des mers; c’est la semence d’un grand peuple que Dieu vient déposer de ses mains sur une terre prédestinée*” (grifou-se). TOCQUEVILLE, Alexis de. De la Démocratie en Amérique. Vol. I. 1835, p. 32. Documento eletrônico a partir da 13ª edição impressa. Disponível em [http://classiques.uqac.ca/classiques/De\\_tocqueville\\_alexis/democratie\\_1/democratie\\_t1\\_1.pdf](http://classiques.uqac.ca/classiques/De_tocqueville_alexis/democratie_1/democratie_t1_1.pdf). Acesso em 23 nov. 2009.

<sup>373</sup> A íntegra do trecho no qual aparece tal expressão é a seguinte: “*The far-reaching, the boundless figure will be an era of American greatness. In its magnificent domain of space and time, the nation of many nations is destined to manifest to mankind the excellence of divine principles; to establish on earth the noblest temple ever dedicated to the worship of the Most High - the Sacred and the True. Its floor shall be a hemisphere - its roof the firmament of the star-studded heavens, and its congregation an Union of many Republics, comprising hundreds of happy millions*” (grifos no original). O’SULLIVAN, John L. The Great Nation of Futurity. In: THE UNITED STATES MAGAZINE AND DEMOCRATIC REVIEW, n. 6 (Nov. 1839). Apud MCDougall, 1998, p. 76.

<sup>374</sup> O’SULLIVAN, John L. Annexation. In: UNITED STATES MAGAZINE AND DEMOCRATIC REVIEW, July-August, 1845, n. 17, v. 1, p. 5–10. Disponível em <http://web.grinnell.edu/courses/HIS/f01/HIS202-01/Documents/OSullivan.html>. Acesso em 17 nov. 2009.

<sup>375</sup> O próprio Henry Clay havia desenhado o Sistema Americano como uma estratégia pela qual o país como um todo se beneficiaria com “*internal improvements*” que seriam também financiados pela venda de terras públicas no Oeste, fato que levaria a uma maior produção agrícola e, juntamente com a industrialização do país, a um círculo virtuoso de crescimento econômico. Em razão de sua identificação com a fronteira e com seu interesse de expandi-la, Clay também era conhecido como “*Harry of the West*”. Vide HOWE, 2007, p. 270-271.

externa norte-americana. É o que McDougall ressalta no seguinte trecho de “*Promised Land, Crusader State*”:

*“In this sense, O’Sullivan’s instincts were right: expansion was a logical corollary of the first three U.S. foreign policy traditions. For if the United States was to remain free and independent - the first tradition - then it must pursue a unilateral foreign policy - the second tradition. If Unilateralism was to survive, then it must promote an American System of states - the third tradition. But it was not enough that the United States remain aloof from Europe. It must preempt European bids for influence over the vast unsettled lands that remained in North America - hence the fourth tradition”*<sup>376</sup>.

Para os fins desta tese, o que interessa é entender de que forma o expansionismo se relacionava à realização de investimentos estrangeiros naquela fase de “*catch up*”. De um lado, está o já referido fato de que tais fluxos de capital (principalmente de portfólio) financiaram muitos dos “*internal improvements*” que facilitaram a expansão do território dos Estados Unidos. De outro, deve-se ressaltar que, com o fortalecimento econômico desse país, empreendedores norte-americanos se juntaram a pioneiros que há décadas alargavam as fronteiras nacionais, e passaram a realizar investimentos internacionais<sup>377</sup>. Assim, a partir da década de 1820, surgiu o embrião de um processo que se tornaria cada vez mais forte nas próximas décadas e que se tornaria uma das principais características do vindouro “Século Americano”: o investimento norte-americano no exterior.

Um marco desse processo de expansão econômica e territorial dos Estados Unidos ocorreu em 1821, quando se deu o início do processo de incorporação norte-americana do Texas e, como um desdobramento disso, da Califórnia e de outros futuros estados. De fato, naquele ano em que o México conquistava sua independência, Stephen F. Austin lá se instalou com 300 famílias em terras (situadas na região do Texas) que haviam sido concedidas a seu pai (um investidor de Connecticut) quando ainda controladas pela

---

<sup>376</sup> MCDUGALL, 1998, p. 77-78.

<sup>377</sup> Nessa fase de expansão do território nacional, investidores baseados na Costa Leste dos EUA ocuparam terras no México por meio da transferência de imigrantes norte-americanos. Assim, mesmo que tais concessões tenham sido historicamente relacionadas aos processos norte-americanos de imigração e de expansão territorial (fato para o qual o México não atentou a tempo), elas podem também ser consideradas uma espécie de investimento direto estrangeiro realizado pelos EUA. É isso o que se depreende do seguinte trecho da obra de Charles e Mary Beard: “*Little realizing the perils lurking in a ‘peaceful penetration’, the authorities at Mexico City opened wide the doors and made large grants of land to American contractors, who agreed to bring a number of families into Texas. The omnipresent Yankee, in the person of Moses Austin of Connecticut, hearing of this good news in the Southwest, obtained a grant in 1820 to settle three hundred Americans near Bexar - a commission finally carried out to the letter by his son and celebrated in the name given to the present capital of the state of Texas. Within a decade some twenty thousand Americans had crossed the border*”. Vide BEARD e BEARD, 1921, p. 277.

Espanha. Esse fluxo de pessoas e capitais norte-americanos aumentou fortemente nos anos seguintes e, em 1830, levou o México a proibir a entrada de norte-americanos em seu território. Com o tempo, colonos discontentes e “*filibusters*” vindos dos EUA insuflaram embates que levaram o Texas a declarar sua independência do México em 1836<sup>378</sup>.

Menciona-se isso para recordar que aquele artigo de 1845 em que O’Sullivan utilizou a expressão “destino manifesto” recebeu o título de “*Annexation*” justamente por defender que os Estados Unidos incorporassem o Texas e defendessem cidadãos e investimentos norte-americanos lá existentes. Foi isso que, após muitos debates e controvérsias, veio a ocorrer em dezembro daquele mesmo ano. Por sua vez, o conflito sobre as fronteiras do que havia recém se tornado o 28º estado da União levou à guerra de 1846 a 1848, após a qual o território norte-americano aumentou sobremaneira e, finalmente, alcançou o Oceano Pacífico<sup>379</sup>. Assim, de uma forma indireta, esse processo de expansão territorial foi influenciado pelos investimentos estadunidenses realizados no que então era o exterior.

Após se referir aqui aos interesses por trás das quatro tradições do Antigo Testamento da política externa norte-americana, pode-se perceber que eles possuem vários pontos de contato com o Sistema Americano de economia política e com o nacionalismo que vigorou naquele país desde 1789 e que ganhou força após a guerra de 1812. Dessa interação resultou, na prática, uma forma de internacionalização econômica que favoreceu os Estados Unidos por várias décadas e que foi mantida tanto na presidência de John Quincy Adams (que teve Henry Clay à frente da Secretaria de Estado), quanto em administrações seguintes – embora, em algumas delas, o nacionalismo tenha sido exagerado e levado à adoção, como se verá, de medidas xenófobas.

A principal característica dessa internacionalização econômica foi, sem dúvida, o benéfico relacionamento comercial fundado na venda de algodão norte-americano às fábricas têxteis inglesas. A produção de algodão, principalmente no Sul dos Estados Unidos, já havia passado de 3.000 fardos em 1790 para 335.000 em 1820. Tais exportações aumentaram sobremaneira até a véspera da Guerra Civil e geraram as divisas que possibilitaram tanto a importação de grandes quantidades de bens manufaturados, quanto a modernização da indústria norte-americana. Como ressaltam Heilbroner e Singer, as vendas de algodão atingiram 1,438 milhão de fardos em 1840 e quase 4 milhões em 1861. Com

---

<sup>378</sup> Com isso, ela se tornou a “*Lone Star Republic*”. Vide REMINI, 2008, p. 122.

<sup>379</sup> BEARD e BEARD, 1921, p. 283-284.

embarques que representavam 57% de tudo o que o país havia exportado em 1860, não é à toa que os norte-americanos se referiam ao produto como “*King Cotton*”<sup>380</sup>.

Essa excessiva dependência do mercado britânico preocupou o Governo estadunidense por um longo tempo. Buscando tanto a redução dessa dependência, quanto a implementação da vertente geopolítica da sua visão do Sistema Americano, o Secretário de Estado Henry Clay iniciou, em 1825, o que se tornaria um fato comum durante o período de “*catch up*” dos EUA, e até mesmo depois disso: a assinatura de tratados comerciais com países que não ameaçassem o desenvolvimento da economia norte-americana<sup>381</sup>. Em 1825, foi assinado acordo com a República Centro-Americana, pouco expressiva e de vida curta; em 1828, assinou-se o Tratado de Amizade, Comércio e Navegação com o Brasil.

Governos seguintes do período até 1861 também assinaram vários tratados com cláusulas que facilitavam as relações comerciais dos Estados Unidos. Na lista a seguir, estão arrolados tanto acordos estritamente comerciais, quanto de amizade, comércio e navegação: Áustria-Hungria (1829), Império Otomano (1830), México (1831), Chile (1832 e convenção adicional em 1833), Mascate e Sião (1833), Venezuela e Marrocos (1836), Grécia (1837), Sardenha (1838), Samoa (1839), China (1844), Duas Sicílias e Bélgica (1845 e 1858), Hanover (1846), Suíça (1850), Argentina (1853), Japão, ilhas Lew Chew e colônias britânicas da América do Norte (atual Canadá, todos em 1854), Pérsia (1856) e Bolívia (1858)<sup>382</sup>. Desses acordos, merecem ser destacados, de um lado, os firmados com o Japão e a China e, de outro, o assinado com o atual Canadá.

No que tange às convenções com a China e o Japão, cabe observar que ambas foram “negociadas” após a Inglaterra e os próprios Estados Unidos terem, respectivamente, realizado expedições militares ou ameaçado utilizar a força contra esses países. A forma como foi obtida a assinatura dos “tratados desiguais” – que, como se

---

<sup>380</sup> HEILBRONER e SINGER, 1994, p. 118.

<sup>381</sup> Tais convenções, ao contrário dos detalhados instrumentos assinados hoje em dia, não versavam sobre o tratamento tarifário que seria dado aos vários produtos da pauta comercial. Assim, leis tarifárias discriminatórias continuavam a poder ser editadas. Aliás, o maior defensor do protecionismo comercial nos EUA – Henry Clay, à época Secretário de Estado – dificilmente teria sugerido a assinatura de tais tratados se eles impedissem o desenvolvimento das manufaturas no país.

<sup>382</sup> BRAUER, 1984, p. 66.

depreende do seu nome, não previram direitos equivalentes para seus signatários – conflita com versões edulcoradas da história norte-americana<sup>383</sup>.

Por sua vez, a convenção comercial firmada em 1854 com colônias britânicas da América do Norte deve receber atenção especial por ter se tratado da primeira experiência norte-americana com a cláusula de reciprocidade com o sentido que o conceito possui atualmente<sup>384</sup>. Tal experiência, isolada e temporária, deu-se, como seria de se esperar, entre regiões com imensa fronteira comum e com alto grau de interdependência econômica, mas retirou o imposto de importação apenas de bens primários. A assinatura do “*Marcy-Elgin Treaty*”, como o acordo ficou conhecido, foi intensamente buscada pelo Canadá, que procurava novo mercado para sua grande produção de madeira e de trigo, uma vez que a Inglaterra, a partir da revogação das *Corn Laws* em 1846, havia começado a retirar benefícios comerciais oferecidos no âmbito do Império. Com o grande aumento de tais vendas, especialmente no mercado norte-americano, o Congresso dos Estados Unidos revogou tal tratado em 1865, com o entendimento de que havia beneficiado apenas produtos daquelas colônias<sup>385</sup>. Confirmou, com isso, o protecionismo comercial vigente no país.

Com aqueles acordos, os Estados Unidos demonstravam, na prática, que queriam diversificar seu comércio exterior, mas que também não estavam dispostos a enfraquecer seu processo de industrialização. No que diz respeito ao protecionismo tarifário propriamente dito, em 1828 ocorria novo aumento da proteção a manufaturados norte-americanos por meio da “*Tariff of Abominations*”, como a apelidaram os latifundiários do Sul, que foram novamente prejudicados por um imposto que encarecia seus custos de produção: a nova lei fixou as alíquotas do imposto de importação em nível recorde e estendeu a proteção a bens manufaturados de baixo valor agregado, como bebidas e produtos derivados da lã (a

---

<sup>383</sup> Como ressalta Alfred E. Eckes, os países ocidentais que forçaram a assinatura daqueles tratados receberam um tratamento jurídico mais favorável que o “oferecido” aos signatários orientais. Aqueles receberam na Ásia o tratamento da nação mais favorecida; estes não. No acordo de 1844, os EUA receberam inclusive, por meio de cláusulas de extraterritorialidade, tratamento mais favorável que o oferecido aos nacionais chineses. Vide ECKES, 1995, p. 26.

<sup>384</sup> Conforme recorda David M. Pletcher, “*The term ‘reciprocity’ in the last half of the nineteenth century [e depois] should be distinguished from the its earlier use, mentioned in the preceding essay [o de Kinley J. Brauer, aqui mencionado]. When publicists of the 1820s and 1830s wrote of reciprocity, they meant a general abstention by two countries from discriminatory acts or measures against each other’s commerce and navigation*”. No caso do tratado acima referido e de outros que serão mencionados adiante, a reciprocidade implica que um país conceda alguma vantagem comercial a cidadãos e empresários de um Estado, desde que este ofereça os mesmos benefícios àquele país. Vide PLETCHER, David M. 1861-1898: Growth and Diplomatic Adjustment. In: BECKER, William H. e WELLS, Samuel F., Jr. (eds.). **Economics and World Power: An Assessment of American Diplomacy Since 1789**. Columbia University Press: New York, 1984, pp. 119-171, p. 170. Doravante PLETCHER, 1984.

<sup>385</sup> Vide ECKES, 1995, p. 25-26.

partir da qual eram produzidas vestimentas de escravos), cânhamo, linho e peles<sup>386</sup>. Criada no contexto da eleição presidencial de 1828, essa tarifa foi defendida na campanha de um dos seus principais proponentes, Andrew Jackson, que, apesar de ser do Sul, defendeu a proteção aos manufaturados como forma de ganhar votos no Norte<sup>387</sup>. Vencida a eleição, ele aplicou a tarifa protecionista, elevou o nacionalismo a patamares nunca vistos nos EUA e, nos seus dois mandatos presidenciais, transformou a política norte-americana, que nunca mais seria a mesma após a “*jacksonian democracy*”.

Isso não significa que Andrew Jackson concordasse integralmente com os ideais defendidos pelos hamiltonianos ou que não tenha havido críticas, nos Estados Unidos, à aplicação do Sistema Americano. Na verdade, Jackson fundou um estilo político próprio, baseado, como ressalta Daniel Walker Howe, na centralização do poder político na figura do presidente, no seu contato direto com o povo e na fama de comandante militar bem-sucedido, características que talvez levassem alguns a qualificá-lo, nos dias de hoje, como populista<sup>388</sup>. A aplicação desse estilo inovador não somente é apontada por Walter Russell Mead como uma das razões para que o herói da Batalha de Nova Orleans (1815) seja considerado o patrono da escola da política externa norte-americana que concede maior importância a assuntos militares do que a temas econômicos<sup>389</sup>, mas também ajuda a explicar importantes fatos do período – como a Crise da Nulificação e a destruição deliberada, pelo governo federal, da principal instituição econômica do país, o Banco dos Estados Unidos.

A Crise da Nulificação foi deflagrada após a edição, em 1832, de nova lei tarifária protecionista, que, com imposto médio de 40%, beneficiou especialmente produtores nacionais de manufaturas de ferro e de têxteis<sup>390</sup>. A Carolina do Sul – já contrariada pelo discurso abolicionista do Norte – não tardou a reagir e, renunciando o que ocorreria na

---

<sup>386</sup> Para Robertson, a oposição sulista à lei fazia sentido porque “*the ‘terms of exchange’ would run heavily against the South – they would buy dear and sell cheap*”. Vide ROBERTSON, 1964, p. 241.

<sup>387</sup> FAULKNER, 1960, p. 166.

<sup>388</sup> Cioso que era da manutenção do seu poder pessoal, Jackson governou por meio de um pequeno círculo de assessores de confiança – o “*kitchen cabinet*”, paralelo ao gabinete oficial e com forte presença de importantes jornalistas fiéis ao presidente – e inovou a política norte-americana com a “*rotation*” em cargos públicos, com base na qual empregou seus apoiadores políticos, após demitir centenas de funcionários indicados por administrações anteriores. A oposição, horrorizada com esta prática, chamou-a de “*spoils system*”. Vide HOWE, 2007, p. 332-334 e p. 349.

<sup>389</sup> A importância dos “jacksonianos” na política externa norte-americana não deve ser menosprezada, pois nada menos de 10 presidentes ostentavam a patente de general quando eleitos, e vários outros basearam suas campanhas políticas no fato de que tinham servido nas forças armadas. Vide MEAD, 2002, p. 88-89.

<sup>390</sup> CHANG, 2002, p. 26.

Guerra da Secessão, confrontou o governo federal e declarou que não aplicaria aquela lei. Tal fato colocava em risco a existência da União e, para Jackson, significava uma afronta à sua autoridade pessoal, razão pela qual estava disposto a intervir militarmente naquele estado. Para impedir tal conflito e a divisão dos Estados Unidos, os dois lados concordaram, em 1833, com o meio termo negociado por Henry Clay: uma nova lei criaria cronograma gradual de reduções tarifárias ao longo de 10 anos, ao fim dos quais haveria um imposto de, aproximadamente, 25% no caso dos manufaturados e de 20% para outros bens<sup>391</sup>.

Mais importante, porém, para o principal tema desta tese foi a conduta do governo de Andrew Jackson na regulação do setor financeiro norte-americano e da sua principal instituição, o Banco dos Estados Unidos, que, recorde-se, controlava a emissão de dinheiro no país e havia sido recriado em 1816 com a previsão de que funcionaria por 20 anos. Buscando reeleger-se e extinguir o que ele considerava uma instituição poderosa demais e favorável a seus adversários políticos, Jackson vetou a proposta de lei, aprovada no Congresso em 1832, que autorizaria o Banco a funcionar por mais 15 anos após 1836<sup>392</sup>.

Não se pretende aqui examinar todos os detalhes desse que foi um dos maiores conflitos políticos da história dos Estados Unidos<sup>393</sup>, mas salientar que alguns argumentos utilizados por Andrew Jackson para justificar seu veto foram profundamente influenciados pelo nacionalismo econômico. Como se depreende da citação abaixo, o

---

<sup>391</sup> Considerando, porém, a edição de nova lei tarifária em 1842, as tarifas reduzidas do final do período vigoraram somente por algumas semanas. Vide FAULKNER, 1960, p. 167.

<sup>392</sup> O projeto de lei que sugeria a renovação da autorização de funcionamento do Banco dos EUA havia sido defendido por Henry Clay durante a campanha da eleição presidencial de 1832. Segundo Robert Remini, Clay teria calculado, erroneamente, que Jackson não vetaria tal proposta sobre uma instituição tão necessária como o Banco dos EUA. Vide REMINI, 2008, p. 108. Em seu veto, o presidente não só criticou aspectos operacionais do Banco, mas reafirmou que a instituição também seria inconstitucional. Jackson confrontou, portanto, a Suprema Corte, que já havia decidido, no caso *McCulloch vs. Maryland*, sobre a constitucionalidade do Banco. Segundo Jackson, “*Each public officer who takes an oath to support the Constitution, swears that he will support it as he understands it, not as it is understood by others*”. Vide a citação em BEARD e BEARD, 1921, p. 252.

<sup>393</sup> Apesar de não se pretender aqui analisar as várias conseqüências políticas da “*Bank War*”, duas merecem destaque: o fortalecimento do poder do presidente e a criação de novo sistema partidário nos EUA. De fato, Jackson inovou a política norte-americana ao impor sua própria interpretação da Constituição e ao demitir ministros até encontrar um que concordasse com sua ordem de retirar, sem autorização do Congresso, os recursos públicos do Banco dos EUA. Mesmo com a censura formal, a única da história norte-americana, que o Congresso lhe impôs em razão de sua conduta autoritária, Jackson saiu fortalecido do evento e conseguiu eleger seu sucessor, Martin Van Buren. Além disso, o presidente consolidou-se como figura central na política norte-americana à medida em que o novo sistema partidário foi reorganizado entre os que apoiavam Jackson – que fundaram o novo Partido Democrata – e os que se opunham a ele, os “*Whigs*”, que retiraram seu nome do antigo partido inglês que lutou contra o poder monárquico absoluto. Nos Estados Unidos, os “*whigs*”, liderados por Henry Clay, lutariam contra o “*King Andrew*”. Vide REMINI, 2008, p. 108.

presidente considerou perigosa a renovação de um banco – o mais importante do país – que tivesse tantos estrangeiros como acionistas:

*“Should the stock of the bank principally pass into the hands of the subjects of a foreign country, and we should unfortunately become involved in a war with that country, what would be our condition? All its operations would be in the aid of the hostile fleets and armies without. Controlling our currency, receiving our public moneys, and holding thousands of our citizens in dependence, it would be far more formidable and dangerous than the naval and military power of the enemy.*

*If we must have a bank with private stockholders, every consideration of sound policy and every impulse of American feeling admonishes that it should be **purely American**. Its stockholders should be composed exclusively of our own citizens, who at least ought to be friendly to our Government and willing to support it in times of difficulty and danger. (...)*

*Instead of sending abroad the stock of the bank in which the Government must deposit its funds and on which it must rely to sustain its credit in times of emergency, it would rather seem to be expedient to prohibit its sale to aliens under penalty of absolute forfeiture” (grifos no original)<sup>394</sup>.*

Apesar de Jackson ter sido eleito com base em campanha nacionalista, essa medida era um tanto extremada mesmo para os padrões da época. Com posição mais moderada, o “hamiltoniano” Daniel Webster havia defendido, numa apresentação ao Congresso, a continuação da existência de investidores estrangeiros no banco porque, além de fornecerem elevado montante de capital para o desenvolvimento do país, eles não podiam votar nas deliberações da instituição e estavam submetidos às leis norte-americanas. Em razão disso, segundo Webster, “[a]ll the advantages would be on our side. The bank would still be our institution, subject to our own laws”<sup>395</sup>. Foi com tais normas, recorde-se, que o Banco tinha sido criado em 1791 e recriado em 1816.

O que prevaleceu, porém, foi o nacionalismo radical de Jackson, que não mais depositou recursos federais no Banco dos Estados Unidos e que promoveu a desativação da instituição em 1836<sup>396</sup>, fato que levou a enorme desordem financeira no país. Tal

<sup>394</sup> HACKER, vol. I, 1961, p. 57-58.

<sup>395</sup> WILKINS, 1989, p. 83. O discurso é de 30 de julho de 1832.

<sup>396</sup> A extinção do Segundo Banco dos Estados Unidos levou ao fim do controle da emissão de dinheiro no país e ao “Pânico de 1837”, “herança maldita” que Jackson deixou a seu Vice-Presidente e sucessor. De fato, aquele pânico financeiro transformou-se em severa crise econômica, no âmbito da qual alguns estados norte-americanos suspenderam unilateralmente o pagamento de suas dívidas. Robert Remini destaca que “Among the contributory causes of this crisis, no doubt, were the destruction of the bank and the issuance of the ‘specie circular’ of 1836 which required the purchasers of public lands to pay for them in coin, instead of the paper notes of state banks. Whatever the dominating cause, the ruin was widespread. Bank after bank went under; boom towns in the West collapsed; Eastern mills shut down; and working people in the industrial centers,

nacionalismo, cabe ressaltar, não existia apenas na esfera governamental. Quando o governo federal começou a depositar seus recursos em pequenos bancos estaduais “confiáveis” (ou “*pet banks*”, por pertencerem a apoiadores de Jackson) houve críticas da sociedade civil ao fato de que um desses bancos – o *Manhattan Bank*, de Nova Iorque – não possuía restrições à participação de investidores estrangeiros em suas deliberações. Isso causou profunda apreensão no *Niles’ Weekly Register*, que reclamou do fato em várias matérias. Numa manchete, criticou aquele “*pet bank*” afirmando que “*IN THIS BANK THE FOREIGN STOCKHOLDERS VOTE!*” (maiúsculas no original)<sup>397</sup>. Noutra manchete que sintetizava o sentimento nacionalista então predominante nos EUA, o mesmo veículo concluiu o seguinte: “*We have no horror of FOREIGN CAPITAL - if subjected to American management*” (maiúsculas também no original)<sup>398</sup>.

O nacionalismo – para não falar em xenofobia – existente naquela época contrasta fortemente, portanto, com o discurso liberal que, em geral, veio a predominar nos Estados Unidos a partir dos anos 1940 e a ser apoiado por agentes políticos e econômicos que precisavam de fórmulas sintéticas para sustentar estratégias que defendessem os interesses de um país que havia se transformado em exportador de capital. Uma dessas fórmulas foi justamente, como se verá adiante, a do Século Americano, que, como mencionado, ignorou a existência do nacionalismo econômico ao longo do período de “*catch up*” dos EUA – e de várias outras controversas medidas da época – para fornecer uma visão edulcorada e parcial da história do país<sup>399</sup>.

---

*starving from unemployment, begged for relief*”. Vide REMINI, 2008, p. 108. Tal desordem só foi diminuída em 1863, com a edição do *National Banking Act*. Outra instituição financeira com funções de banco central só voltaria a existir no século XX.

<sup>397</sup> NILES’ WEEKLY REGISTER, n. 45, 16 nov. 1833. *Apud* WILKINS, 1989, p. 84.

<sup>398</sup> NILES’ WEEKLY REGISTER, n. 48, 2 mai. 1835. *Apud* WILKINS, 1989, p. 84.

<sup>399</sup> Entre tais medidas está a expulsão dos índios norte-americanos de suas terras após a edição do “*Indian Removal Act*”, de 1830. A forma como o estado da Geórgia expulsou, entre 1838 e 1839, os Cherokee das suas terras – ignorando decisão da Suprema Corte que colocava tais índios sob a proteção do governo federal – e os impôs a caminhar na “*Trail of Tears*” de 800 milhas (e de milhares de mortes) em direção ao oeste é prova de que nem sempre ideais humanitários, de liberalismo político e de separação dos poderes foram obedecidos no país. Vide REMINI, 2008, p. 102. Só se menciona aqui a forma como tais índios foram tratados nos EUA porque, segundo Daniel Walker Howe, ela ajuda a explicar as raízes de um importante conceito que inspirava o expansionismo interno norte-americano e que, no futuro, seria direcionado ao exterior, o imperialismo: “*Indian Removal reveals much more about Jacksonian politics than just its racism. In the first place it illustrates imperialism, that is, a determination to expand geographically and economically, imposing an alien will upon subject peoples and commandeering their resources. Imperialism need not be confined to cases of overseas expansion, such as the western European powers carried on in the nineteenth century; it can just as appropriately apply to expansion into geographically contiguous areas, as in the case of the United States and tsarist Russia*”. Vide HOWE, 2007, p. 421

Aliás, é interessante ressaltar que, tendo por base as preocupações norte-americanas sobre as dívidas incorridas em bancos ingleses na primeira metade do século XIX, Mira Wilkins compara os Estados Unidos do século XIX com países em desenvolvimento do século XX. Segundo ela, as inquietações que países latino-americanos manifestavam no século XX sobre a excessiva “dependência” com relação aos EUA, eram as mesmas das deste país para com a Grã-Bretanha no século XIX:

*“Americans resented international bankers’ intrusion in U.S. affairs (especially demands for payments of debts in default) in much the same way as Latin Americans in recent years have rejected what they interpret as the intervention of U.S. bankers in their political life. Americans were concerned with ‘dependency’”.*<sup>400</sup>

Nas duas décadas seguintes, tal nacionalismo econômico continuou a se manifestar nas poucas normas que regulavam investimentos estrangeiros nos Estados Unidos. Tais leis não eram numerosas porque, àquela época, a maior parte dos capitais estrangeiros no país era direcionada a investimentos de portfólio, que não traziam maiores preocupações sobre possível “*absentee management*” da economia nacional. Quando, no entanto, tais capitais buscavam controlar ativos mais tangíveis e estratégicos – como a terra ou recursos minerais, o que veio a ocorrer principalmente a partir da década de 1870 – as reações nacionalistas norte-americanas se tornavam mais fortes.

Tais reações não ocorriam apenas na esfera federal. De fato, não era incomum a edição de leis estaduais que confirmavam o entendimento herdado da “*common law*” inglesa e corrente no Poder Judiciário norte-americano de que a cidadania norte-americana era condição para o acesso à terra<sup>401</sup>. A própria Suprema Corte dos EUA teve a oportunidade de firmar um importante precedente sobre a matéria ao declarar constitucional uma norma do estado de Maryland com tais disposições<sup>402</sup>. Da mesma forma, uma lei estadual de 1849 trazia dispositivo criado para beneficiar agentes econômicos norte-americanos e prejudicar seus concorrentes estrangeiros. Assim, durante o “*California gold rush*”, estes não

---

<sup>400</sup> WILKINS, 1989, p. 85.

<sup>401</sup> Segundo artigo de Polly J. Price, as restrições à propriedade de terra por estrangeiros eram comuns no século XIX, ou seja, durante a maior parte do período de “*catch up*” norte-americano. Tal paradigma só foi alterado após a Segunda Guerra Mundial, quando os Estados Unidos já tinham alcançado a hegemonia econômica internacional. Vide PRICE, Polly J. Alien Land Restrictions in the American Common Law: Exploring the Relative Autonomy Paradigm. In: **The American Journal of Legal History**, vol. 43, n. 2, abr., 1999, pp. 152-208.

<sup>402</sup> WILKINS, 1989, p. 84.

foram proibidos de explorar minas, mas as taxas que pagavam eram muito superiores às dos concorrentes nacionais<sup>403</sup>.

O foco desta tese recai, porém, sobre leis federais que regularam atividades econômicas de estrangeiros nos EUA. Nesse sentido, cabe ressaltar que o “*Preemption Act*” de 1841, criado em plena “marcha para o oeste”, estabelecia, na sua seção 10, que a nacionalidade norte-americana, ou a intenção de adquiri-la, era condição para o acesso à terra: “...*from and after the passage of this act, every person being the head of a family, or widow, or single man, over the age of twenty-one years, and being a citizen of the U.S, or having filed his declaration of intention to become a citizen, as required by the naturalization laws (...)*” (grifou-se)<sup>404</sup>. Não se pode menosprezar a importância dessa lei para que tal estratégico insumo econômico (escasso na Europa) fosse mantido sob propriedade norte-americana numa época em que os EUA expandiam seu território nacional e recebiam milhões de imigrantes<sup>405</sup>.

Nas duas décadas anteriores à da Guerra Civil, o nacionalismo econômico também continuou a se manifestar na área comercial. Em 1842, por exemplo, novo imposto protecionista foi erigido e fixou praticamente as mesmas elevadas alíquotas da lei de 1832, tão combatidas pelo Sul dos Estados Unidos. No entanto, as mediações necessárias para impedir novas ameaças de esfacelamento do país levaram, a partir de 1846, a um período que duraria até 1861 e que Paul Bairoch chamou de “protecionismo moderado”<sup>406</sup>. Foi nessa época, por exemplo, que os EUA assinaram com as colônias britânicas da América do Norte (atual Canadá) o tratado comercial, acima mencionado, que previu reciprocidade na retirada de imposto de importação de bens primários.

Apesar dessa experiência isolada de reciprocidade e do breve e tímido abrandamento do protecionismo comercial norte-americano, ambos revertidos já no início da seguinte subfase do período de “*catch up*” econômico dos Estados Unidos aqui analisado, o

---

<sup>403</sup> *Idem*, p. 85

<sup>404</sup> HACKER, 1961, vol. I, p. 62.

<sup>405</sup> Uma das conseqüências dessa grande chegada de imigrantes, especialmente irlandeses e alemães, foi a aberta defesa de posições xenófobas na política norte-americana. Nessas décadas ganhou força, por exemplo, o *American Party*, mais conhecido como o “*Know nothing party*”, que pregava contra a participação, entre outros, de católicos e estrangeiros na política norte-americana. No entanto, tal partido – mas não as idéias que representava – já havia perdido força em 1860, quando o “Terceiro Sistema Partidário” já havia se reorganizado ao redor do Partido Republicano – que recebeu grande parte dos antigos *Whigs* e que era, *grosso modo*, favorável à emancipação dos escravos – e do Partido Democrata. Vide REMINI, 2008, p. 136-137.

<sup>406</sup> É importante ressaltar, no entanto, que, pela lei de 1846, a média das alíquotas *ad valorem* dos principais 51 produtos importados continuou alta, em 27%. Auxiliados por uma situação de grande superávit fiscal, os EUA reduziram mais uma vez as tarifas em 1857. Ambas as leis, porém, ainda eram consideradas protecionistas. Vide ROBERTSON, 1964, p. 242.

nacionalismo – sintetizado principalmente na fórmula do Sistema Americano – marcou profundamente o período entre 1816 e 1861. Como visto, após sua “vitória” na “Segunda Guerra da Independência”, os Estados Unidos puderam aproveitar sua posição estratégica na ordem econômica internacional gerida pela Inglaterra e implementar várias políticas nacionalistas. Tendo suportado com sucesso as pressões (comerciais e militares) da ex-metrópole, impuseram limites à atuação de investidores estrangeiros – como no Segundo Banco dos EUA – e altas tarifas que favoreceram as indústrias norte-americanas<sup>407</sup>. Ao mesmo tempo, o país acumulou divisas necessárias para suas importações a partir da exportação de enormes quantidades de algodão para a indústria têxtil inglesa<sup>408</sup> e recebeu, principalmente da Inglaterra, vultosos investimentos, na sua maioria de portfólio, para os “*internal improvements*” dos quais os EUA precisavam<sup>409</sup>.

Por mais que todos esses fatores tenham favorecido o desenvolvimento dos Estados Unidos e sua expansão territorial continental e econômica internacional, os interesses do Norte e do Sul não eram conciliáveis<sup>410</sup>. Eram grandes demais as diferenças entre, *grosso modo*, um sistema político e econômico baseado no binômio trabalho assalariado-industrialização e outro fundado no esquema *plantation*<sup>411</sup>. Isso ficava claro em várias situações: quando os EUA se expandiam territorialmente, momento em que tinham de decidir

---

<sup>407</sup> A menção a alguns números é útil para explicar essa crescente autonomia. Na esfera demográfica, cabe destacar que a população dos EUA havia crescido de 9,6 milhões em 1820, para 23 milhões em 1850 (número que superava a população somada de Inglaterra, País de Gales e Escócia) e para 31,5 milhões em 1860. Vide BRAUER, 1984, p. 56. Na esfera econômica, pode-se ressaltar que o investimento norte-americano na produção de máquinas subiu de US\$ 50 milhões em 1821 para US\$ 1 bilhão em 1860. As conseqüências disso se refletiram no Censo de 1860 (Preliminary Report of the Eighth Sensus, 1860. Washington, D.C., May 19, 1862, pp. 62-69). Analisando tal document, Hacker afirma que “*With pardonable pride, the Census Bureau was able to report the great advances American manufactures had made during the decade 1850-1860. The total value of domestic manufactures (including fisheries and the products of the mines) had been \$ 1,019,106,616 in 1850; by June 1, 1860, this had increased to \$ 1,900,000,000, or more that 86 per cent*”. Vide HACKER, 1961, vol. I, p. 71. Na mesma página, o autor destaca as próprias palavras do relatório do Censo: “*Probably no class of statistics possesses more general interest, as illustrating the recent progress of the country in all the operative branches, and in mechanical engineering, than those relating to Machinery*”. *Idem, ibidem*.

<sup>408</sup> A produção agrícola norte-americana entre 1821 e 1860 cresceu de US\$ 619 milhões para mais de US\$ 2 bilhões. Vide BRAUER, 1984, p. 56.

<sup>409</sup> Segundo Mira Wilkins, os dados mais confiáveis do período foram coletados pelo Departamento do Tesouro em 1853, ano em que havia, pelo menos, US\$ 222,2 milhões em investimentos estrangeiros nos EUA. Tais capitais, que somavam entre US\$ 65 e 70 milhões em 1803, continuavam a se direcionar, principalmente, a investimentos de portfólio, especialmente à compra de títulos governamentais. Vide WILKINS, 1989, p. 89. No final do período 1816 a 1861, investimentos estrangeiros ainda não traziam maiores preocupações sobre possível “*absentee management*” da economia nacional, o que viria a ocorrer, especialmente, a partir dos anos 1870.

<sup>410</sup> As expedições navais do Comodoro Mathew Perry no Japão eram prova clara de que os Estados Unidos já podiam projetar com eficiência seu poder naval para forçar a abertura de mercados. Vide MCDUGALL, 1998, p. 52-53.

<sup>411</sup> Ao final desse período, havia quase 4 milhões de escravos no Sul dos EUA, sendo que mais da metade deles trabalhava nos campos de algodão. Vide HEILBRONER, 1995, p. 118.

se haveria trabalho escravo nos novos estados; quando uma nova tarifa tinha de ser criada, ocasião em que o embate entre industrialistas e fazendeiros era retomado com intensidade; e nas eleições para cargos em Washington, local onde questões como essas eram decididas.

A tensão chegou a seu ápice no pleito presidencial de 1860, no qual os interesses protecionistas conseguiram eleger Abraham Lincoln, defensor do nacionalismo econômico e, nas suas próprias palavras, um “*Old Henry Clay tariff Whig*”<sup>412</sup>. Esse e outros fatos levaram, em 4 de fevereiro de 1861, à secessão de estados do Sul, que se uniram na Confederação dos Estados da América. Para piorar a tensão que o novo presidente teria de enfrentar, o Senado aprovou, em 2 de março do mesmo ano, a criação de tarifa fortemente protecionista numa votação já sem a presença de representantes daqueles estados. O novo imposto, aprovado antes da posse do novo governo, ficou conhecido como a “*Morrill Tariff*”<sup>413</sup>, em homenagem ao congressista de Vermont que a propôs sob a inspiração do economista “hamiltoniano” Henry C. Carey.

A segunda fase da periodização aqui utilizada do período de “*catch up*” econômico dos Estados Unidos terminou, portanto, sob a influência dos “hamiltonianos” e de seu discurso nacionalista, sintetizado na fórmula do “Sistema Americano”. Na fase seguinte, iniciada sob a presidência daquele “*Old Henry Clay tariff Whig*”, o nacionalismo econômico se tornaria hegemônico nos EUA.

### **2.3. Da hegemonia política do nacionalismo econômico à possibilidade de sua relativização: de 1861 a 1913**

Entre 1861 e 1913, o nacionalismo econômico alcançou a hegemonia política nos Estados Unidos e influenciou os rumos do país não somente com a instauração de altas tarifas protecionistas. Foi nesse período de intenso desenvolvimento e industrialização que os EUA passaram a impor numerosas restrições a investimentos estrangeiros diretos, que, a partir dos anos 1870, chegaram, pela primeira vez, em grandes volumes ao país. Como prova do seu fortalecimento econômico, os EUA passaram, nessa época, a realizar

---

<sup>412</sup> LUTHIN, Reinhard H. “Abraham Lincoln and the Tariff”. In: THE AMERICAN HISTORICAL REVIEW, vol. LVIX, n. 4, jul., 1944, pp. 609-629, p. 614.

<sup>413</sup> Louis Hacker destacou que “Justin S. Morrill, who introduced the bill in the House, said the intention was only to restore the rates of 1846; but the act was openly protectionist because in many cases it substituted specific for ad valorem duties and raised these duties, particularly on iron and on wool”. Vide HACKER, 1961, vol. I, p. 78.

investimentos para além das suas fronteiras e a buscar assinar (ainda com relutância e sem muito sucesso) tratados comerciais com as cláusulas de reciprocidade que viriam a ser a marca da fase seguinte da diplomacia econômica norte-americana. No mesmo sentido, também aumentaram seus esforços para influenciar a agenda de países da região, o que ocorreu tanto por meios diplomáticos, como a Conferência Inter-Americana de 1889-1890, quanto por intervenções armadas e conflitos militares, dos quais um eloqüente exemplo é a guerra que travaram contra a Espanha em 1898.

Essa fase foi iniciada já sob o domínio político dos interesses industrialistas pela simples razão de que os estados do Sul haviam se retirado da União, descontentes com o protecionismo econômico e temerosos de medidas legislativas que libertassem a mão-de-obra escrava. Com a Guerra Civil e os gastos militares que impôs, os estados do Norte ganharam forte justificativa para aumentar o imposto de importação, medida que também protegeria suas manufaturas: em 1862, as alíquotas desse imposto foram elevadas para o maior patamar em trinta anos; em 1864 atingiram o nível mais alto de toda a história<sup>414</sup>.

De fato, em 1861, teve início o que inúmeros livros sobre a regulação das atividades estrangeiras nos Estados Unidos consideram o período mais intenso e duradouro de protecionismo e nacionalismo econômico da história daquele país. Como afirmou Paul Bairoch: “*Le tarif de 1861, inaugura une politique que les Etats-Unis ne devaient abandonner qu’a après la Seconde Guerre Mondiale*”<sup>415</sup>. Referindo-se à tarifa de 1864, que tramitou por apenas 5 dias no Congresso dos Estados Unidos, sem a presença de representantes do Sul, Harold Faulkner enfatizou, no mesmo sentido, que “[t]his legislation of 1864, hastily drawn and crude as it was, and denying no protectionist request, remained for decades the basis of the American system”<sup>416</sup>.

Tal nacionalismo econômico do período da Guerra Civil também se manifestou na edição de duas importantes leis que restringiram a atuação de agentes econômicos estrangeiros. Por meio da primeira, o famoso “*Homestead Act*”, de 1862, o governo federal, interessado em promover a ocupação do território nacional, realizou verdadeira reforma agrária nos Estados Unidos. No entanto, estabeleceu que somente estrangeiros que cumprissem alguns requisitos fariam jus a um pedaço de terra:

---

<sup>414</sup> FAULKNER, 1960, p. 549.

<sup>415</sup> BAIROCH, 1999, p. 57.

<sup>416</sup> FAULKNER, 1960, p. 549.

*“Be it enacted by the Senate and House of Representatives of the United States of America in Congress assembled, That any person who is the head of a family, or who has arrived at the age of twenty-one years, and is a citizen of the United States, or who shall have filed his declaration of intention to become such, as required by the naturalization laws of the United States, or who has never borne arms against the United States or given aid and comfort to its enemies, shall, from and after the first of January, eighteen hundred and sixty-three, be entitled to enter one quarter section or a less quantity of unappropriated public lands...”*<sup>417</sup>.

A segunda importante lei com efeito sobre investimentos estrangeiros criada ainda durante a Guerra da Secessão foi o “*National Bank Act*”, de 1864, que buscou disciplinar a emissão de meio circulante no país, desorganizada durante o conflito. A seção 9 dessa lei dispunha que somente cidadãos norte-americanos poderiam ser diretores de bancos nacionais<sup>418</sup>. Tal dispositivo demonstra claramente o interesse do governo federal de manter, quando possível, decisões econômicas sob mãos norte-americanas, e ganha relevância quando se recorda que os Estados Unidos constituíam, na segunda metade do século XIX, a maior “fronteira” a ser explorada pelo capitalismo internacional.

O nacionalismo que inspirou leis como essas até o final do período de “*catch up*” econômico aqui analisado pôde ser aplicado de forma hegemônica em razão da vitória que o Norte em vias de industrialização obteve, na Guerra Civil, contra o Sul agrícola. Na área comercial, por exemplo, os interesses protecionistas conseguiram, entre 1866 e 1883, consolidar a alíquota média do imposto de importação em 45% para manufaturados, sendo que alguns produtores beneficiavam-se de picos tarifários superiores a 60%<sup>419</sup>.

Aliás, é fundamental destacar que importantes líderes norte-americanos admitiam publicamente que o protecionismo era a estratégia correta a ser utilizada pelos Estados Unidos em razão da posição que o país ocupava no sistema econômico internacional. Tal posição foi advogada, por exemplo, pelo Presidente dos EUA entre 1868 e 1876 e herói da Guerra Civil, Ulysses S. Grant. Mesmo que ele não tenha previsto corretamente a duração

---

<sup>417</sup> HACKER, 1961, vol. I, p. 85.

<sup>418</sup> Segundo a seção 9 dessa lei, que disciplinou o funcionamento de instituições financeiras norte-americanas, “*Every director shall, during his whole term of service, be a citizen of the United States*”. Vide UNITED STATES OF AMERICA. An Act to provide a National Currency, secured by a Pledge of United States Bonds, and to provide for the Circulation and Redemption thereof. June 3rd, 1864. In: UNITED STATES STATUTES AT LARGE, 1789-1875, Volume XIII, p. 99-118. Disponível em: <http://memory.loc.gov/ammem/amlaw/lwslink.html>. Acesso em: 02 abr. 2010. A citação encontra-se na página 103.

<sup>419</sup> FAULKNER, 1960, p. 549.

da fase protecionista dos EUA, que acabou sendo mais curta do que ele conjecturou, Grant comparou o desenvolvimento norte-americano ao inglês nos seguintes termos:

*“For centuries England has relied on protection, has carried it to extremes and has obtained satisfactory results from it. There is no doubt that it is to this system that it owes its present strength. After two centuries, England has found it convenient to adopt free trade because it thinks that protection can no longer offer it anything. Very well then, Gentlemen, my knowledge of our country leads me to believe that within 200 years, when America has gotten out of protection all that it can offer, it too will adopt free trade”*<sup>420</sup>.

Foi exatamente durante o longo período, aqui analisado, de intenso nacionalismo econômico que ocorreu a aceleração da urbanização do país e o crescimento da economia estadunidense, principalmente na área industrial. O número de pessoas que viviam em cidades passou de 1/5 para 1/3 do povo norte-americano. Em 1860, o capital investido na produção de manufaturas era de US\$ 1 bilhão; em 1900, o montante tinha decuplicado. Em 1860, o valor total dos produtos manufaturados era de, aproximadamente, US\$ 2 bilhões; em 1900, de US\$ 13 bilhões. No mesmo período, o número de assalariados na produção industrial cresceu de 1,3 milhão para 5,3 milhões, em nível mais acelerado, portanto, que o da população do país, que aumentou, “apenas”, mais do que 100%<sup>421</sup>.

Segundo Louis Hacker, a acelerada industrialização dos Estados Unidos nesse período ocorreu principalmente em razão do crescente mercado interno (protegido por altas tarifas), do reinvestimento de lucros na expansão de fábricas, bem como pela possibilidade de o país, por meio das divisas obtidas com exportações agrícolas, pagar os empréstimos e os bens importados para a realização de processos industriais. De fato, não se pode esquecer que, de 1860 a 1900, o país dobrou suas terras utilizadas e o valor total produzido pelas fazendas passou de US\$ 8 bilhões para US\$ 20 bilhões<sup>422</sup>.

Pode-se dizer, portanto, que o desenvolvimento norte-americano dessa última parte do seu período de “*catch up*” econômico seguiu a estratégia “hamiltoniana” de fortalecer o mercado interno e os empresários nacionais, sem desprezar financiamentos externos. Diferentemente, porém, do que ocorreu à época de Hamilton, várias empresas

---

<sup>420</sup> *Apud* CHANG, Ha-Joon. Kicking Away the Ladder – “Good Policies” and “Good Institutions” in Historical Perspective. In: GALLAGHER, Kevin (ed.). **Putting Development First – The Importance of Policy Space in the WTO and IFIs**. London: Zed Press, 2005. Versão anterior desse artigo encontra-se disponível em <http://www.miovarna.com/MI/Temi2010/KAL-SummaryPaper.doc>. Acesso em 8 mar. 2011.

<sup>421</sup> HACKER, 1957, p. 56-57.

<sup>422</sup> *Idem*, p. 56.

estrangeiras passaram a se instalar, principalmente a partir dos anos 1870, nos Estados Unidos para lá produzir mercadorias e prestar serviços, recebendo orientações das suas matrizes e para elas transferindo lucros.

A propósito, é interessante salientar que tal investimento direto estrangeiro foi “incentivado”, em grande parte, pelas altas tarifas de importação cobradas no país. Para utilizar um termo moderno, várias empresas estrangeiras passaram a realizar o “*tariff jump*” para, por meio da produção local, vender suas mercadorias nos Estados Unidos. Assim, na prática, conforme salienta Mira Wilkins, o governo federal acabou fomentando tais fluxos por meio do protecionismo comercial:

*“Sometimes federal government measures had the consequence of aiding [isto é, trazer] foreign investment – almost inadvertently. U.S. tariffs, meant to protect American industry, prompted numerous foreign companies – from French and British textile makers to German and Italian automobile producers – to manufacture in the United States behind the barrier”*.<sup>423</sup>

O aumento no número de empresas estrangeiras nos Estados Unidos despertou inúmeras reações nacionalistas tanto na sociedade civil, quanto nos governos municipais, estaduais e federal. Até no setor financeiro nacional, que freqüentemente se beneficiou da associação com banqueiros estrangeiros, surgiram críticas com relação à presença destes no mercado norte-americano. Aliás, como demonstra a citação abaixo da conhecida revista “*Banker’s Magazine*”, alguns falavam abertamente na possibilidade de taxar mais pesadamente capitais estrangeiros: “*Many persons, indeed, would incline to go much further than this, and to maintain that indebtedness of any kind to foreigners is so great an evil, that it ought to be restrained by a differential tax against foreign capital*”<sup>424</sup>.

Sobre o mesmo assunto, é importante ressaltar que, durante esse período de intenso desenvolvimento norte-americano, não foram criadas leis para incentivar a vinda de investimentos internacionais<sup>425</sup>. É essa a opinião de Mira Wilkins, que ressalta que tais

---

<sup>423</sup> *Idem*, p. 561.

<sup>424</sup> BANKER’S MAGAZINE, New York, n. 34, jan. 1880, p. 521. *Apud* WILKINS, 1989, p. 563. Em outra edição, essa revista também dizia que “*It is not asking too much in the way of favoring the holding by Americans of American securities, that they should be made payable here and in American money, and that foreigners should enjoy no bounties or advantages in competing for them, in the shape of exemption from taxes to which home investors are subjected*”. Vide BANKER’S MAGAZINE, New York, n. 33, april 1879, p. 749. *Apud* WILKINS, 1989, p.562.

<sup>425</sup> Segundo Wilkins, “*Indeed, the absence of an active federal government policy to favor foreign investment is in itself significant. Fundamentally, Americans believed they could carry forth the task of*

capitais não foram favorecidos pelo governo federal nem mesmo na época em que os Estados Unidos mais precisaram de financiamento externo, nas recessões dos anos 1870 e 1890:

*“The federal government – when it had special needs in the 1870s and in 1895 – had looked abroad for financial assistance. Otherwise, as I scrutinized the vast panorama of **federal** government policy making in the period 1875-1914, I uncovered no specific measures designed to bring in more foreign investment. Moreover, in 1875-1879 and again in 1895-96, appeals to foreign lenders to aid in U.S. public finance had **not** involved any special privileges to those investors”* (grifos no original)<sup>426</sup>.

Como se verá adiante, os Estados Unidos não se fecharam ao investimento estrangeiro direto, mas examinavam se este geraria benefícios ao país e em que condições seria realizado. Um elemento que ajuda a explicar tal posição de cautela é o fato, apontado por Karl Polanyi, de que, em razão das crises econômicas do final do século XIX, os governos europeus, por um lado, voltaram a proteger seus mercados e, por outro, passaram a incentivar a realização de investimentos diretos – e não simplesmente especulativos, como havia ocorrido anteriormente – no exterior:

*“The resumption of foreign policy interest in business ventures abroad was mainly the outcome of the passing of free trade and the consequent return to the methods of the eighteenth century. But as trade had now become closely linked with foreign investments of a non-speculative but entirely normal character, foreign policy reverted to its traditional lines of being serviceable to the trading interests of the community”*<sup>427</sup>.

Considerando que havia, nessa época, intensa “anglofobia” nos Estados Unidos – isto é, o medo de ingerência inglesa em assuntos internos norte-americanos – não é de surpreender que tenha havido tantas reações nacionalistas contra investimentos estrangeiros<sup>428</sup>. Às vezes, porém, benefícios concedidos a empresas nacionais eram estendidos a investidores estrangeiros, sob a condição de que aceitassem cumprir exigências específicas de um dos três níveis de governo. Como registrou Mira Wilkins, até mesmo pequenos municípios podiam impor – na linguagem do atual sistema multilateral de comércio – tais “*performance requirements*”:

---

*development on their own, for the most part with minimal government aid, much less with government-stimulated aid from abroad”*. *Idem*, p. 560.

<sup>426</sup> *Idem, ibidem*.

<sup>427</sup> Vide POLANYI, 1944/1957, p. 265-266.

<sup>428</sup> Vide, nesse sentido, de CRAPOL, Edward. **America for Americans: Economic Nationalism and Anglophobia in the Late Nineteenth Century**. Westport: Greenwood Press, 1973.

*“In 1890, for example, Poughkeepsie, New York, gave AB Separators an industrial site free of charge **provided that the Swedish multinational would manufacture its machinery there and hire 200 workers in the next five years**”<sup>429</sup>.*

Em geral, era quando empresários nacionais não demonstravam interesse por uma determinada atividade econômica que investidores estrangeiros eram especificamente chamados pelo governo federal a dar sua contribuição ao desenvolvimento norte-americano. Foi esse o caso da lei que buscava garantir a ocupação e a irrigação das zonas desérticas dos Estados Unidos:

*“Another piece of U.S. legislation that more or less inadvertently may have encouraged foreign investment was the 1877 Desert Land Act. **Unlike most U.S. public land legislation that required residence, this act, designed to irrigate arid land, did not.** This may have served to attract foreign investors to this category of land investment”<sup>430</sup>.*

O caso oposto – quando o solo e o subsolo a serem explorados eram valiosos – despertava as principais reações adversas ao investimento estrangeiro nos Estados Unidos<sup>431</sup>. Várias leis sobre o assunto foram mais restritivas que o já mencionado “*Homestead Act*”, que, ainda assim, havia imposto certas condições para o acesso à terra por estrangeiros. Em 1872, o Congresso nacional estabeleceu que todos os depósitos minerais e terras públicas nas quais estes se encontrassem só poderiam ser explorados “*by citizens of the United States and those who declared their intention to become such*”. As mesmas restrições estavam presentes no “*Timber and Stone Act*” de 1878 para a compra de áreas madeireiras e de extração mineral na Califórnia, Oregon, Nevada e no território de Washington<sup>432</sup>.

Algumas medidas no âmbito estadual também denotavam o sentimento nacionalista do momento. Uma resolução conjunta das duas casas do poder legislativo do estado de New Hampshire editada em 1885 afirmava, por exemplo, que “*American soil is for*

---

<sup>429</sup> *Idem*, p. 559-560. A autora aponta também que, em 1900, a empresa operava com 1000 trabalhadores norte-americanos.

<sup>430</sup> *Idem*, p. 913.

<sup>431</sup> Wilkins destaca que, nesse ponto, a sociedade civil era bastante nacionalista: “*Unquestionably the strongest, most emotional invectives against foreign investments related to those in land. On this subject the rhetoric was shrill. Many Americans, recognizing that the nation’s land resources were limited, believed ‘our land’ should not be handed over to noblemen in Europe, who lacked understanding of American democracy, who introduced a tenancy system incompatible with American equality, and who as speculators failed to employ the land productively*”. Vide WILKINS, 1989, p. 567.

<sup>432</sup> *Idem*, p. 581. A autora também ressalta na mesma página que “*Litigation under these timber laws affected unfavorably the operations of several foreign-owned enterprises*”.

*Americans, and should be exclusively owned and controlled by American citizens*”<sup>433</sup>. Além dos estados da costa leste, como Nova Iorque e Maryland, que há décadas tinham leis que restringiam a propriedade da terra por estrangeiros, novos estados adotaram normas semelhantes entre 1885 e 1895. É o caso de Colorado, Idaho, Illinois, Indiana, Iowa, Kansas, Minnesota, Missouri, Nebraska, Texas, Washington e Wisconsin<sup>434</sup>. Na sociedade civil, esse nacionalismo era manifestado de forma ainda mais energética<sup>435</sup>.

Dada a dimensão que a questão alcançou nos estados, o próprio Congresso norte-americano teve de se pronunciar novamente sobre a propriedade de terras por estrangeiros. Em 1887, após a apresentação de 18 projetos de lei sobre o assunto, foi editada norma federal que proibia a exploração por estrangeiros, nos Territórios dos EUA, do setor mineral, de terras e de bens imobiliários em geral. Conhecida como “*The 1887 Alien Land Act*”, a norma impedia a atuação em tais regiões não somente de empresas totalmente controladas por estrangeiros, mas também de empresas nacionais com participação estrangeira em seu capital social superior a 20%<sup>436</sup>.

Havia, enfim, muita preocupação nos Estados Unidos com a posse da terra por estrangeiros<sup>437</sup>. O nacionalismo econômico, no entanto, não se restringia apenas a esse

---

<sup>433</sup> *Idem*, p. 569. Wilkins destaca que até o conservador New York Times afirmou em editorial (24 de janeiro de 1885) que se deveria atentar para “*an evil of considerable magnitude – the acquisition of vast tracts of land in the Territories by English noblemen*”. O jornal continuava afirmando que este “*evil demands the attention of Congress... We believe that the building up of great estates by Englishmen should be prevented*”. *Idem, ibidem*.

<sup>434</sup> Há que se destacar que alguns desses estados mudaram suas próprias constituições para garantir a propriedade da terra a cidadãos norte-americanos. Além disso, outras normas também impediam que empresas norte-americanas nas quais houvesse participação estrangeira minoritária tivessem acesso à terra. *Idem*, p. 579.

<sup>435</sup> Hacker transcreve como exemplo disso propostas de campanha do Partido do Povo, divulgadas em Omaha, em julho de 1892. No que tange à posse da terra, esse partido era ainda mais nacionalista, propondo a tomada da propriedade fundiária detida por estrangeiros: “*The land, including all the natural sources of wealth, is the heritage of the people and should not be monopolized for speculative purposes, and alien ownership of land should be prohibited. All land now held by railroads and other corporations in excess of their actual needs, and all now owned by aliens should be reclaimed by the Government and held for actual settlers only*” (grifou-se). Vide HACKER, 1961, vol. I, p. 134.

<sup>436</sup> Essa severa lei vigorou por 10 anos. Com essas restrições à concorrência estrangeira, os agentes econômicos domésticos não tiveram maiores dificuldades para consolidarem seus negócios nos Territórios. Em 1897, quando muitos dos Territórios já tinham sido transformados em estados da União, o Congresso permitiu que estrangeiros passassem a explorar minas (mas não outras terras) e a deter hipotecas de terras nos poucos espaços que ainda não haviam sido explorados. Vide WILKINS, 1989, p. 580-581.

<sup>437</sup> Isso não se referia, como visto, somente à posse direta da terra. A mera possibilidade de que estrangeiros viessem a executar hipotecas e, com isso, controlar terras norte-americanas era vista com desconfiança pela sociedade e por homens públicos. De fato, segundo Wilkins, “*Foreign-held land mortgages evoked similar hostility. California Senator Leland Stanford in May 1890 introduced a bill for government loans on land and supported his proposal with the statement, ‘I believe that its provisions will make us independent of the foreign money lender, and that the millions now going abroad in the way of interest will be kept home*”. *Idem*, p. 571.

setor. Talvez mais importante para a manutenção, sob controle norte-americano, de decisões econômicas nos EUA tenham sido as normas que regulavam as atividades estrangeiras no setor financeiro (aí incluídos os negócios de seguros) e no de navegação, bem como as que buscavam impedir o “*absentee management*” (ou “administração à distância”) de empresas que operassem no país.

Mira Wilkins deixa claro que, na área financeira, leis estaduais foram criadas nas décadas de 1880, 1890 e 1900 que, além de regular rigidamente a atuação de estrangeiros nas áreas de bancos, seguradoras e empresas de crédito hipotecário, conferiam privilégios aos concorrentes nacionais<sup>438</sup>. Além de recordar que as regras do *National Banking System* exigiam a cidadania norte-americana de todos os diretores de bancos nacionais nos Estados Unidos<sup>439</sup>, Wilkins exemplificou as restrições estaduais nessa área por meio da menção a leis do estado de Nova Iorque, hoje o maior centro financeiro mundial, que proibiam que bancos estrangeiros abrissem filiais em seu território<sup>440</sup>. Para Wilkins, tal tipo de proteção foi um dos fatores que beneficiaram poderosos banqueiros norte-americanos, como J. P. Morgan, e os auxiliaram a consolidar seus negócios e a construir impérios econômicos sob controle nacional<sup>441</sup>.

A construção naval dos Estados Unidos também foi protegida e incentivada no final do século XIX. Em razão da destruição de grande parte de sua frota na Guerra Civil, o setor naval dos EUA havia perdido a hegemonia no transporte de mercadorias e passageiros norte-americanos<sup>442</sup>. Dados os altos fretes pagos a transportadoras estrangeiras, o governo federal resolveu intervir e, em 1891, foi aprovada lei que adotou subsídios para navios norte-americanos que transportassem o correio, cargas e passageiros do país<sup>443</sup>.

Aliás, cabe registrar que a proteção a esse setor, um dos mais beneficiados com medidas nacionalistas ao longo da história dos EUA, foi abertamente defendida na

---

<sup>438</sup> Mira Wilkins exemplifica tal questão com a diferença de tratamento que o importante estado de Nova Iorque impunha às empresas de seguro estrangeiras. Segundo ela “*States imposed special regulations on foreign insurance companies. Thus in 1886 a foreign insurance company in New York had to have a paid-up capital of \$500,000 whereas \$200,000 was the minimum for ‘home companies’*”. *Idem*, p. 580.

<sup>439</sup> A regra, como mencionado, está contida na seção 9 do “*National Banking Act*”, de 1864.

<sup>440</sup> *Idem*, p. 579-580.

<sup>441</sup> Hacker chama atenção para o fato de que, na primeira década do século XX, as instituições financeiras vinculadas à J. P. Morgan & Co. possuíam 341 diretorias em 112 corporações empresariais com um capital total de US\$ 22,5 bilhões de dólares da época. Vide HACKER, 1957, p. 64.

<sup>442</sup> FAULKNER, 1960, p. 539-540.

<sup>443</sup> *Idem*, p. 540.

eleição presidencial de 1896. Na ocasião, o Partido Republicano, que venceu o pleito, apoiou explicitamente a imposição de altas tarifas à atividade naval estrangeira e o incentivo às empresas nacionais “*so that American ships, the product of American labor, employed in American ship-yards, sailing under the star and stripes, and manned, officered and owned by Americans, may regain the carrying of our foreign commerce*”<sup>444</sup>.

De fato, além das leis criadas para setores específicos como terra, bancos e navegação, havia também leis editadas nas esferas federal e estadual que dificultavam a operacionalização de investimentos estrangeiros no país. No plano federal, foi adotada, em 1885, lei que impediu a contratação de operários dos países de origem dos investidores internacionais. No estadual, Indiana criou, em 1879, norma que impediu o acesso de empresas estrangeiras ao poder judiciário local<sup>445</sup>, e Nova Iorque estabeleceu, em 1896, que a função de contador seria privativa de cidadãos norte-americanos ou de estrangeiros que tivessem optado por se naturalizar. Além disso, os estados aprovaram várias normas que taxaram ou tinham o objetivo de tributar o capital estrangeiro de forma mais rígida que o investidor nacional<sup>446</sup>.

Pela influência que possuíam sobre vários setores econômicos, também merecem destaque as normas que buscavam impedir que investidores não residentes no país pudessem, por meio do “*absentee management*”, tomar decisões relevantes sem conhecer de perto os problemas locais<sup>447</sup>. Segundo Wilkins, tal “*administração à distância*” era criticada pela sociedade civil e foi objeto de leis que buscaram garantir que administradores nacionais estivessem à frente de negócios estrangeiros nos Estados Unidos:

*“It was often felt that incorporation in this country shifted ‘the locus of control from Europe to America’, that by requiring incorporation in the United States, foreign-owned firms would choose American managers, who were on the spot and presumably more responsible. Such laws were an*

---

<sup>444</sup> WILKINS, 1989, p. 576.

<sup>445</sup> *Idem*, p. 579.

<sup>446</sup> *Idem*, p. 580.

<sup>447</sup> Essa questão foi particularmente sensível no setor ferroviário norte-americano, no qual controladores estrangeiros realizaram reestruturações consideradas penosas para as sociedades locais. Wilkins destaca, então, que norte-americanos da época comportaram-se de maneira similar a nacionais de países em desenvolvimento do final do século XX nas suas queixas com relação ao Fundo Monetário Internacional: “*When British, German, and Dutch investors – represented by protective committees – wanted to cut costs and restructure railroad debt, American railroad builders often sounded like government officials from today’s less-developed countries who have been told by the International Monetary Fund that new monies would not be forthcoming unless reforms were undertaken. Austerity would ruin the country is today’s response; restructuring would ruin the railroad, was the comment of yesterday*”. *Idem*, p. 564.

*attack not on foreign investment but on the control that might go with such investment” (grifou-se)<sup>448</sup>.*

Essas medidas obviamente desagradaram investidores estrangeiros, que pediram mudanças em tais normas e as contestaram no Poder Judiciário. Wilkins destaca que os estados insistiam em aplicar essas leis, e cita o exemplo do Texas, que teve a sua norma mantida pela Suprema Corte desse estado:

*“In April 1882 a Texas judge decreed that the Franco-Texan Land Company, which had been incorporated in Texas but was French owned, had to have its ‘main office’ in the state and that shareholders’ meetings (as corporate acts) held in Paris, France, were null and void. The Texas Supreme Court in 1883 upheld this decision” (grifou-se)<sup>449</sup>.*

Foi justamente nessa época de intenso nacionalismo econômico que homens como Andrew Carnegie (depois sucedido por John Pierpoint Morgan) e John D. Rockefeller criaram seus impérios nos setores de aço e petróleo, respectivamente. O importante é salientar que alguns “capitães da indústria” norte-americana (outros os chamaram de “*robber barons*” em função de métodos que utilizavam) dificilmente teriam vencido seus concorrentes estrangeiros na “*cut throat competition*” da época e conseguido erigir seus impérios num tempo tão curto não fosse a proteção direta ou indireta que receberam de governos estaduais e da administração federal<sup>450</sup>. Até documentos oficiais desse período reconheciam que a rápida industrialização dos Estados Unidos ocorreu e estava ocorrendo sob forte proteção governamental e sem a aplicação do livre comércio então defendido pela Inglaterra<sup>451</sup>.

---

<sup>448</sup> *Idem*, p. 565.

<sup>449</sup> *Idem, ibidem*.

<sup>450</sup> HACKER, 1957, p. 58-59.

<sup>451</sup> É isso o que se depreende de relatório que, publicado em 1886 por uma Comissão do Congresso dos Estados Unidos, ratificou a escolha do protecionismo econômico norte-americano à época de sua implementação. Segundo esse documento, para a Inglaterra, berço da Revolução Industrial, o livre comércio seria necessário para o escoamento de suas manufaturas; para os EUA, somente o protecionismo levaria à industrialização: “*Free trade became to her [a Inglaterra] a necessity, and the world had few manufactured products to sell to her. With the constant increase of equipment to carry out her industrial policy, England at last found herself, on account of the course of other nations, with a plant altogether too large for the demands made upon her, and with a capacity sufficient to supply not only all her own home and colonial markets but a great share of the other markets of the world. (...) The United States, after the war of the Revolution, found that political freedom only had been secured as the result of the war. Industrially this country was under the control of Great Britain. It became essential to establish a commercial system, which it was thought would enable our industries to become gradually free from the industrial control of England. This policy has, with few interruptions, been pursued to the present time. Foreign producers of manufactured goods have gradually lost the American market, and the American producers have gradually found themselves in position to supply the home demand. Stimulated in this direction, the United States has gone on perfecting machinery, duplicating*

Aliás, a dominação da economia dos Estados Unidos por fortes grupos empresariais não somente despertou a preocupação da sociedade civil norte-americana<sup>452</sup>, mas também tornou necessário que se encontrasse nova justificativa para as normas que beneficiavam empresários nacionais e que impunham as tarifas protecionistas mais elevadas da história. Como observa Paul Bairoch, não cabia mais invocar a necessidade de proteção de empresas nacionais com base no argumento da indústria nascente. Em 1890, quando foi galgado mais um degrau da escalada protecionista, os defensores da “tarifa *McKinley*” a fundamentaram não com base no citado argumento, mas na necessidade de “proteção dos salários americanos”<sup>453</sup>.

Assim, no final do século XIX, o protecionismo comercial ainda não havia terminado. Ao contrário, a “*McKinley Tariff*” aumentou os impostos de importação para um nível médio de 49,5%, especialmente para manufaturados a partir de lã, ferro, aço, vidro e latão. Uma pequena redução foi feita em 1894 para uma média de 39,9%, mas, em 1896, foi editado o “*Dingley Act*”, a lei tarifária que por mais tempo vigorou na história dos Estados Unidos. Tal tarifa não só restaurou alíquotas da lei de 1890, mas também aumentou o nível médio de proteção para altíssimos 57%<sup>454</sup>.

Enfim, como salienta a própria Mira Wilkins, é incontestável que, por um longuíssimo período, “[w]ith its tariff policies, the U.S. federal government did support (protect) domestic industry”<sup>455</sup>. Fortalecido por tal proteção e pelas mencionadas normas sobre investimento estrangeiro, o empresariado nacional pôde aumentar suas exportações e alterar o perfil historicamente deficitário da balança comercial norte-americana. De fato, entre

---

*plant, crowding the market with products, until today this country is in the exact position of England, with productive capacity far in excess of the demand upon it, and her industries, as those of Great Britain, stagnated, the wages of labor reduced, prices lowered, and the manufacturers and merchants trying to secure an outlet for surplus goods. This condition has been reached under a system the reverse of that which has prevailed in England, and while stimulation has been enhanced by the system prevailing here, the condition has been reached in spite of it*” (grifou-se). Vide UNITED STATES CONGRESS. **First Annual Report of the Commissioner of Labor, Industrial Depressions**. Washington, 1886. *Apud* HACKER, 1961, vol. I, p. 169.

<sup>452</sup> Nessa época, estados norte-americanos editaram as primeiras normas antitruste no país, e a União criou, em 1887, o “*Interstate Commerce Act*”, com o objetivo de coibir condutas anticoncorrenciais no setor ferroviário. O assunto merecia, porém, regulação federal e, em 1890, o Congresso dos EUA aprovou o *Sherman Antitrust Act*, norma que busca coibir abusos de posição dominante e colusão entre empresas. Vide SOUTY, François. **La politique de la concurrence aux Etats-Unis**. Paris: Presses Universitaires de France, 1995, p. 8.

<sup>453</sup> Quem observa isso é Paul Bairoch: “*La vitesse avec laquelle les Etats-Unis rattrapèrent et même dépassèrent l’industrie européenne rendait obsolete l’argument des ‘industries dans l’enfance’ utilisé par les protectionnistes américains. C’est pourquoi le Parti republicain presenta em 1890 la tarif McKinley comme nécessaire au maintien du niveau des salaires des ouvriers américains et à l’amélioration de la protection du secteur agricole*”. Vide BAIROCH, 1989, p. 57-58.

<sup>454</sup> FAULKNER, 1960, p. 550-551.

<sup>455</sup> WILKINS, 1989, p. 913.

1865 e 1898, as exportações passaram de US\$ 281 milhões a US\$ 1,231 bilhão, enquanto as importações cresceram de US\$ 239 milhões a US\$ 616 milhões. Além disso, durante esse período, acelerou-se o processo de alteração do perfil comercial do país; já nas primeiras décadas do século XX, o país havia se transformado de importador a exportador de bens manufaturados, e de exportador a importador de bens primários, *grosso modo*<sup>456</sup>.

Daí se depreende que, nessa época, concluía-se a fase na qual o desenvolvimento norte-americano havia se baseado no estratégico papel que o país ocupou na ordem econômica internacional liderada pela Inglaterra. Como se mencionou, em tal posição, os Estados Unidos serviram não apenas como fornecedores de produtos primários e consumidores de manufaturados, mas também como relevantes tomadores de empréstimos e receptores de investimentos diretos ingleses. O interessante, para os fins desta tese, é o fato de que, durante a maior parte do período de “*catch up*” aqui analisado, os EUA aproveitaram tal posição estratégica para implementar medidas nacionalistas que fortaleceram as indústrias norte-americanas e que levaram, paulatinamente, à alteração do papel que o país passaria a desenvolver no sistema mundial.

De um lado, esse “*policy space*” do qual puderam fazer uso decorreu das vitórias militares contra a Inglaterra e de outros fatores que levaram à crescente autonomia econômica dos Estados Unidos, como o empreendedorismo de seu povo e a conquista e exploração de enorme território interno. De outro lado, era de fundamental importância que o mercado norte-americano continuasse basicamente aberto e vinculado ao capitalismo britânico; por isso, a Inglaterra não se opôs com vigor à aplicação de medidas nacionalistas pelos EUA, tais como tarifas protecionistas e normas de controle de investimentos estrangeiros, que buscaram extrair mais benefícios econômicos para o país, sem fechá-lo para o exterior. É isso o que José Luís Fiori salienta no trecho abaixo transcrito:

“Por fim, mais uma vez na contramão da tese da excepcionalidade, todas as evidências indicam que a economia norte-americana ocupou, a partir de sua Independência, uma posição complementar e privilegiada com relação à economia inglesa. No início, ao romper seus laços políticos com a Inglaterra, os Estados Unidos se tornaram uma periferia agroexportadora da economia britânica. Mas, logo em seguida, se tornaram os maiores hospedeiros e beneficiários do capital financeiro inglês e dos seus investimentos diretos, sobretudo em serviços, transportes e comunicações. Uma Inglaterra que, além de tudo, nunca se opôs ao uso intensivo e permanente de políticas mercantilistas [ou nacionalistas] por parte do governo norte-americano. A

---

<sup>456</sup> PLETCHER, 1984, p. 122.

hegemonia mundial do Império Inglês não teria existido sem suas duas pilstras fundamentais: a Índia e os Estados Unidos. E não há dúvida de que os Estados Unidos foram a verdadeira fronteira de expansão do capitalismo britânico, durante todo o século XIX<sup>457</sup>.

Tal cenário ajuda a explicar como, no século XIX, período sem guerras de grande escala após 1815, foram criadas as condições para um processo de transição hegemônica lento, seguro e marcado pelo uso de “*policy space*” nacionalista pelos Estados Unidos. No que tange à proteção tarifária, esta já tinha começado a ser aplicada com intensidade após a “vitória” na “Segunda Guerra de Independência” dos EUA. No que concerne à regulação nacionalista dos investimentos estrangeiros, normas nesse sentido se tornaram freqüentes justamente a partir da década de 1870, quando o capital internacional (inglês, principalmente), além de realizar empréstimos a empresas norte-americanas e comprar títulos mobiliários para investimentos de portfólio, passou também a buscar controlar importantes setores da economia dos EUA por meio do investimento estrangeiro direto. Foi também em razão de medidas desse tipo que grandes grupos empresariais e financeiros norte-americanos se consolidaram.

Como não poderia deixar de ser, essa transformação econômica interna norte-americana levou a importante alteração no papel dos Estados Unidos no sistema internacional, fato com conseqüências diplomáticas e geopolíticas igualmente relevantes. Nesse período, o país, interessado na abertura de mercados para seus produtos e investimentos, aumentou os esforços para assinar tratados que previssem reciprocidade na retirada de barreiras comerciais<sup>458</sup>. A própria Conferência Inter-Americana, promovida por Washington e realizada nessa cidade entre o final de 1889 e o início de 1890, também se inseriu nessa estratégia.

No entanto, cabe ressaltar que, enquanto alguns daqueles tratados foram aprovados pelo Congresso dos Estados Unidos, como os assinados com Havaí e Brasil, outros

---

<sup>457</sup> FIORI, José Luís. **O Poder Global e a Nova Geopolítica das Nações**. São Paulo: Boitempo, 2007, p. 146.

<sup>458</sup> Aliás, é interessante observar que a própria lei que criou a tarifa McKinley autorizou, pela primeira vez, o Presidente dos EUA a retaliar, diretamente e sem autorização específica do Congresso, países que não abrissem seu mercado a produtos norte-americanos. De fato, segundo Taussig, “*The effect of these provisions was to give the President power to impose by proclamation certain duties on sugar, molasses, tea, coffee, and hides, if he considered that any country exporting these commodities to the United States “imposes duties or other exactions on the agricultural or other products of the United States, which, in view of the free introduction of sugar, molasses, tea, coffee, and hides into the United States, he may deem to be reciprocally unjust or unreasonable*”. Vide TAUSSIG, 1910, p. 172-173.

não foram, como é o caso dos negociados com o México e Canadá. Ao se realizar breve menção a tais acordos não se tem por objetivo traçar panorama das relações econômicas dos EUA na região. Busca-se tão somente chamar atenção para o fato de que, ao mesmo tempo em que o país aumentava seus investimentos estrangeiros e tomava algumas medidas para favorecer empresários norte-americanos, ainda havia forte nacionalismo econômico interno, que impedia mudanças legislativas significativas e consistentes em prol da liberalização comercial e da legislação sobre investimentos.

O tratado de reciprocidade comercial com o Havaí, país que já era objeto de investimentos norte-americanos desde a década de 1860, foi relevante por ter marcado claramente o interesse dos Estados Unidos de expandir seus interesses para a Ásia. Firmado e aprovado em 1875, facilitou, em especial, a exportação de açúcar havaiano e de manufaturados norte-americanos. Além dos aspectos comerciais favoráveis, os EUA aprovaram o tratado também por razões estratégicas e com base na noção de que estariam criando um “império informal”<sup>459</sup>. Aliás, para renovar tal acordo, em 1887, os EUA exigiram (e obtiveram) do Havaí a cessão de Pearl Harbor para a instalação de uma base naval. Tal acordo deixou de ser necessário em 1898, quando terminou o processo de anexação do Havaí aos Estados Unidos, que havia ganhado ímpeto com a deposição, patrocinada por empresários norte-americanos em 1893, da rainha havaiana nacionalista que tentou rever os termos do tratado de 1875<sup>460</sup>.

A assinatura, mas não a aprovação congressional, do acordo com o México se deu, por sua vez, no contexto da reaproximação diplomática com os EUA ocorrida após o fim da ocupação francesa desse país. De fato, após 1867, o México rompeu relações com as principais potências européias e trabalhou para oferecer negócios lucrativos a investidores norte-americanos, o que acabou se concretizando com a concessão de terras e do direito de construir e operar linhas ferroviárias no país na década de 1880. Com isso, o país recebeu milhões de dólares de investimentos e escapou da órbita econômica inglesa. Apesar de o

---

<sup>459</sup> Nesses termos, conforme mencionou Pletcher, “*Overcoming protectionist objections with arguments that combined trade, strategy, and an earlier notion of ‘informal empire’, the supporters of reciprocity obtained the adoption in 1875 of a treaty similar in provisions to the later ones with Mexico and Spain (...)*”. Vide PLETCHER, 1984, p. 158.

<sup>460</sup> Nas palavras de David M. Pletcher, “*The climax of a half-century trend toward ever closer relations was the Hawaiian revolution of 1893. When a newly crowned nationalist queen tried to reverse course into anti-Americanism and increased dependence on European advisers, an already organized clique of American-born annexationists, most of them businessmen or landowners, overthrew the royal regime, founded a republic on American lines, and proposed to join the Union*”. *Idem*, p. 159.

México conceder tais benefícios e de constituir importante mercado para produtos manufaturados norte-americanos, ainda não havia apoio majoritário, nos EUA, à assinatura de acordos de reciprocidade com aquele país. Assim, em 1883, deputados norte-americanos não deram seu consentimento ao tratado que retiraria ou reduziria o imposto de importação aplicado sobre produtos tropicais mexicanos e que, em troca, oferecia tratamento similar, no México, a uma longa lista de produtos norte-americanos, especialmente manufaturas<sup>461</sup>.

Os Estados Unidos também negociaram, durante os anos 1870 e 1880, um acordo de abertura comercial recíproca com o Canadá. Empresários norte-americanos interessados na extração mineral e de madeira nesse país até buscaram convencer o Congresso dos EUA a constituir uma “*Commercial Union*” com o vizinho. Tal iniciativa criaria, em termos modernos, uma união aduaneira, com base na qual os dois países eliminariam impostos entre si e instituiriam uma tarifa externa comum, mas interesses protecionistas em ambos os lados acabaram por impedir sua conclusão. Segundo Pletcher, a negociação com o Canadá foi, enfim, enterrada quando sobreveio, em 1890, a lei da tarifa McKinley: “*The McKinley tariff of 1890 dealt a death blow to the movement by raising the American tariff wall; its limited provision for reciprocity was aimed at Latin America, not Canada*”<sup>462</sup>.

A decisão de interromper as negociações com o Canadá não representava desinteresse dos EUA na expansão econômica pela região. Ao contrário, na mesma época, influentes políticos defendiam a “anexação do comércio” da América Latina. É isso o que se depreende do seguinte trecho de manifestação do Secretário de Estado norte-americano em 1890, James G. Blaine: “*We are not seeking annexation of territory. At the same time I think we should be unwisely content if we did not seek to engage in what the younger Pitt so well termed the annexation of trade*”<sup>463</sup>.

É nesse contexto que deve ser compreendida a realização, em Washington, da Primeira Conferência Internacional Americana de 1889-1890, propugnada por Blaine há quase uma década. Em tal Conferência, entre outras propostas, os Estados Unidos buscaram se consolidar como centro econômico da região, por meio da criação de uma espécie de união aduaneira no continente. No entanto, a iniciativa sofreu forte oposição, em seu início, do Brasil, e, durante a maior parte do evento, do Chile e da Argentina, dois mercados

---

<sup>461</sup> *Idem*, p. 150.

<sup>462</sup> *Idem*, p. 148-149.

<sup>463</sup> *Apud* MCDOUGALL, 1997, p. 106.

economicamente dependentes da Europa e que temiam as pretensões norte-americanas de supremacia hemisférica<sup>464</sup>. Assim, como ressaltou Pletcher, os EUA tiveram de se contentar, no que tange aos aspectos de diplomacia econômica discutidos naquela Conferência, com uma recomendação vaga de assinatura de acordos de reciprocidade com países da região<sup>465</sup>.

Em 1891, o Brasil, imbuído do “espírito americano” da época, foi um dos primeiros países a assinar um acordo desse tipo com os Estados Unidos após aquela Conferência. Com base nesse tratado – que serviu de modelo a outros acordos assinados em 1892 entre os EUA e vários países da região<sup>466</sup> – o Brasil reduziu tarifas sobre diversos produtos norte-americanos, especialmente manufaturados e farinha, e os EUA franquearam acesso ao couro e ao açúcar brasileiros, além de manter isenção de impostos para o café e de prometer que tais privilégios não seriam estendidos a terceiros<sup>467</sup>. Todos esses tratados, no entanto, vigoraram por poucos anos, uma vez que, em 1894, os EUA, numa atitude unilateral, passaram a taxar o açúcar da região em 40%<sup>468</sup>.

Com essa atitude, os Estados Unidos ajudaram a desestabilizar econômica e politicamente uma colônia espanhola da qual importavam açúcar há várias décadas e na qual realizavam vultosos investimentos diretos, Cuba<sup>469</sup>. De fato, em 1895, apenas um ano após aquele aumento de tarifa, estourou a Revolução Cubana, que muitos empresários e políticos norte-americanos viram como a oportunidade que aguardavam para realizar a tão desejada anexação da ilha aos EUA. Apoiaram, então, a resolução do Congresso dos EUA em que reconheciam o estado de beligerância de Cuba contra a Espanha e exigiram do presidente

---

<sup>464</sup> A cautelosa posição brasileira na reunião em Washington foi alterada após os negociadores brasileiros receberem orientação superveniente segundo a qual as instruções transmitidas no final do Segundo Reinado deveriam ser adaptadas ao “espírito americano” da República. Vide BUENO e CERVO, 2002, p. 170-171.

<sup>465</sup> PLETCHER, 1984, p. 156-157.

<sup>466</sup> É o caso dos tratados com base nos quais os EUA passariam a ter acesso privilegiado aos mercados de Jamaica, Trinidad, Barbados, Guina Inglesa, Cuba, Porto Rico, El Salvador, República Dominicana, Nicarágua, Honduras, e vice-versa. Vide TAUSSIG, 1910, p. 174-175.

<sup>467</sup> BUENO e CERVO, 2002, p. 172-173.

<sup>468</sup> Foi o que ocorreu por meio da tarifa Wilson-Gorman. Vide TAUSSIG, 1910, p. 175.

<sup>469</sup> Recorde-se que, após a “Guerra dos Dez Anos” (1868 a 1878) em Cuba, empresários norte-americanos lá atuantes – muitos dos quais vinham defendendo, sem sucesso, à anexação daquela colônia espanhola aos EUA – tinham passado a controlar a maior parte das plantações de cana e a assumir importante papel na comercialização do tabaco e na exploração das minas de ferro da ilha. Por isso, “[w]hile the United States had not annexed Cuba, the island had become an economic satellite”. Vide PLETCHER, 1984, p. 153.

William McKinley, recém-empossado em março de 1897, ações para a proteção do fluxo comercial bilateral e de investimentos norte-americanos na ilha<sup>470</sup>.

Não cabe aqui recordar detalhes nem dessa revolução, nem dos vários fatos que levaram os Estados Unidos a se engajarem em favor de Cuba, como os relativos à misteriosa explosão do navio norte-americano *Maine* no porto de Havana, para lá enviado a fim de oferecer segurança a cidadãos e investidores estadunidenses, e à adoção, em Washington, da resolução pela qual o Congresso reconheceu a independência da ilha, provocação que levou a Espanha a declarar guerra contra os EUA<sup>471</sup>. O que importa salientar é que o ano em que tais fatos ocorreram, 1898, constitui um dos principais marcos na história da política externa norte-americana. De fato, como ressaltou McDougall, esse ano foi o divisor entre o que ele vê como o “Antigo” e o “Novo Testamento” nas relações internacionais dos Estados Unidos, ou seja, do momento em que o país claramente optou por deixar de ser simplesmente a “terra prometida” para passar a desempenhar, no mundo inteiro, as funções de um “*crusader state*”<sup>472</sup>.

Nesse sentido, deve-se ressaltar que, com a decisão de entrar em guerra contra a Espanha, os Estados Unidos estavam conscientemente ignorando tanto o conteúdo do “*Farewell Address*” de George Washington, quanto a política externa cautelosa que John Quincy Adams havia sugerido num famoso discurso em 1821, no qual afirmou que os EUA “*goes not abroad, in search of monsters to destroy. She is the well-wisher to the freedom and*

---

<sup>470</sup> À já conhecida posição de James G. Blaine, favorável à anexação de Cuba, somaram-se empresários, associações e magnatas da imprensa, que demandavam a intervenção norte-americana contra a Espanha. Como ressalta Pletcher, em 1897, ocorriam grandes manifestações nesse sentido, que também invocavam os prejuízos econômicos que a perturbação do comércio bilateral estava trazendo para os interesses norte-americanos: “*In May 1897, almost a year before the decision for war, about three hundred merchants, steamship lines, and related businessmen petitioned the McKinley administration for action of some sort, pointing out that in two years the annual American-Cuban trade had dwindled from over \$100,000,000 to about \$ 37,000,000. While this evidence does not prove the existence of an unmistakable push for war, it surely establishes an impatience with the situation that had developed*”. *Idem*, p. 166-167.

<sup>471</sup> Após o afundamento do *Maine* e a morte dos seus 260 tripulantes, atos imediatamente imputados por jornais norte-americanos à Espanha, mas hoje considerados como consequência de uma explosão interna naquele navio, os “anexionistas” aumentaram sua pressão pela entrada em guerra. Para desespero destes, à resolução que, em abril, reconheceu a independência de Cuba foi adicionado o “*Teller amendment*”, que impedia os EUA de anexarem a ilha, como fariam, em julho daquele ano, com o Haváí. Vide REMINI, 2008, p. 190-191.

<sup>472</sup> Como se mencionou no primeiro capítulo desta tese, seria a partir de 1898 – por coincidência, ano em que nasceu Henry Luce – que os Estados Unidos passariam a atuar internacionalmente com base em quatro novas doutrinas: as de “*Progressive Imperialism, Wilsonianism, Containment, and Global Meliorism, or the belief that America has a responsibility to nurture democracy and economic growth around the world. These last four traditions are all about Doing and Relating, and were designed to give America the chance to shape the outside world's future*”. Vide MCDUGALL, 1997, p. 4-5.

*independence of all. She is the champion and vindicator only of her own*<sup>473</sup>. No entanto, para Robert Remini, “[d]isregarding this sage advice, the United States at the tail end of the nineteenth century spotted its first ‘monster to destroy’, Spain”. Assim, segundo Remini, “[a] young, wealthy, powerful, emerging giant had provoked a poor, weak, decrepit ancient and brought it to its knees”<sup>474</sup>.

Tal decisão dos Estados Unidos de se engajarem no que o Secretário de Estado John Hay chamou de uma “*splendid little war*” – em razão dos ganhos territoriais que obtiveram e dos 100 dias que precisaram para vencer o conflito – não se deveu somente à vontade dos governantes da época ou a causas imediatas como a existência de uma pressão popular insuflada por notícias tendenciosas contra a Espanha publicadas nos influentes jornais de Joseph Pulitzer e William Randolph Hearst<sup>475</sup>. A busca por mercados internacionais também foi influenciada por causas mediatas, como as relativas à criação de uma enorme capacidade exportadora no final do século XIX e ao final do processo de ocupação da fronteira, acontecimento importantíssimo ressaltado pelo historiador Frederick Jackson Turner já em 1893 na obra “*The Significance of the Frontier in American History*”.

Assim, o processo de “longa duração” de fortalecimento norte-americano – inicialmente das 13 colônias, e depois da república – foi lenta e decididamente influenciado por forças profundas que, no final do século XIX, passaram a requerer atitudes mais agressivas na política externa dos Estados Unidos. Por isso, em 1898, a atitude conquistadora dos EUA não se restringiu a Cuba, há muito um “satélite econômico” norte-americano, na expressão de Pletcher. Naquele ano, além da mencionada anexação do Havaí em julho, os EUA obtiveram, pelo tratado de 10 de dezembro, as colônias de Guam e Porto Rico como indenizações por aquela “*splendid little war*”, e “negociaram” com a Espanha a compra, por US\$ 20 milhões das Filipinas<sup>476</sup>, o que os aproximava dos lucrativos mercados da Ásia<sup>477</sup>.

---

<sup>473</sup> QUINCY ADAMS, 1821.

<sup>474</sup> REMINI, 2008, p. 190 e p. 191.

<sup>475</sup> Donos, respectivamente, do New York World e do New York Journal, Pulitzer e Hearst insuflaram o povo norte-americano na direção da guerra ao noticiar, nem sempre com a isenção e o profissionalismo necessários, supostas violências cometidas pela Espanha contra cubanos. Tal forma indevida de fornecer notícias ficou conhecida como “*yellow journalism*” em razão de um *cartoon* que aparecia nesses jornais, o “*Yellow kid*”. Vide REMINI, 2008, p. 190.

<sup>476</sup> Como resalta Remini, os filipinos se surpreenderam com a decisão dos EUA de assumir o papel que antes cabia à Espanha: “*The decision of the United States to purchase the Philippines came as quite a shock to the people of the islands, and they rose up in rebellion. They had expected independence and now, under the leadership of Emilio Aguinaldo, they were prepared to fight to achieve it. American troops put down the*

Não se pretende, com tais menções, passar a arrolar as inúmeras intervenções militares dos Estados Unidos em outros países, muitas das quais realizadas com fundamento no que o governo e cidadãos norte-americanos viam como seu “*white man’s burden*”, isto é, o conceito de que deveriam “salvar” colônias (de si mesmas)<sup>478</sup>. O importante é destacar o fato, apontado por Remini, de que, embora houvesse cidadãos que efetivamente acreditavam no seu “dever” com relação a tais povos, também havia poderosas forças econômicas dos EUA interessadas na expansão internacional por meio da conquista de colônias: “*Any number of Americans actually believed it was their moral duty to bring an ‘enlightened society’ to the benighted Filipinos, while certain business interests lusted after expanding trade with Asian countries as they looked westward to develop new markets*”<sup>479</sup>.

Foi, a propósito, em razão do medo de que pudessem perder privilégios no acesso ao valioso mercado chinês – obtido, em 1844, após a derrota na Guerra do Ópio ter impossibilitado a continuação do isolamento da China com relação ao Ocidente – que os Estados Unidos, entre setembro e novembro de 1899, expediram suas “*Open Door Notes*” a potências que pareciam querer exclusividade econômica nas respectivas “esferas de influência ou interesse” que detinham naquele mercado. Para os fins desta tese, o interessante é salientar que essas “Notas” – enviadas pelo Secretário de Estado John Hay, outro “hamiltoniano”,

---

*insurrection, an action that contradicted everything this nation professed about liberty and democracy. President McKinley appointed a commission – headed by William Howard Taft, a federal circuit court judge – to establish a government in the Philippines. It would take almost fifty years before the Philippine people would achieve their freedom*” (grifou-se). Vide REMINI. *Idem*, p. 191-192.

<sup>477</sup> Onde, aliás, já atuavam missionários norte-americanos que propagavam suas respectivas religiões e, subsidiariamente, a fé nos Estados Unidos. Foi, recorde-se, numa dessas missões religiosas que nasceu, em 1898, Henry Luce.

<sup>478</sup> Como se sabe, foi com base na intervenção norte-americana nas Filipinas que Rudyard Kipling popularizou, em 1899, aquela famosa expressão no poema cujo título integral era “*The White Man’s Burden: the United States and the Philippine Islands*”. O poema foi originariamente publicado na página 290 do volume 12 da revista McClure’s em fevereiro de 1899. Vide KIPLING, Rudyard. **The White Man’s Burden: the United States and the Philippine Islands**. Disponível em [http://en.wikisource.org/wiki/The\\_White\\_Man%27s\\_Burden](http://en.wikisource.org/wiki/The_White_Man%27s_Burden). Acesso em: 14 mai. 2010.

<sup>479</sup> A justificativa fornecida pelo Presidente McKinley para invadir as Filipinas e instalar um juiz norte-americano para administrá-las é exemplo claro do papel que os Estados Unidos passaram a se arrogar na fase do que McDougall mais tarde chamaria de “*Crusader State*”. Robert Remini narra da seguinte forma a decisão de McKinley de colonizar e “cristianizar” (independentemente do fato de que a maioria do povo já era católica) as Filipinas: “*President McKinley claimed that he had been troubled over what to do about the Philippines and had prayed for divine guidance. ‘I walked the floor of the White House night after night until midnight,’ he remembered. ‘I went down on my knees and prayed Almighty God for light and guidance’. The answer came in the middle of the night: ‘that we could not give them back to Spain – that would be cowardly and dishonorable ... that we could not leave them to themselves – they were unfit for self-government ... that there was nothing left for us to do but to take them all, and to educate the Filipinos, and uplift and civilize and Christianize them, and by God’s grace do the very best we could by them*” (grifou-se). Vide REMINI, 2008, p. 192.

segundo Walter Russell Mead<sup>480</sup>, e transmitidas à Alemanha, à Rússia, à Inglaterra, ao Japão, à Itália e à França por meio dos representantes dos EUA em cada um desses países – mencionam explicitamente o interesse de manutenção de investimentos norte-americanos na construção e operação de ferrovias e na exploração de minerais na China. É isso o que se depreende da primeira “*Open Door Note*”, na qual o governo norte-americano, antes de solicitar àqueles países que mantivessem o mercado chinês aberto, abordou claramente os fatos que o estavam preocupando:

*“At the time when the Government of the United States was informed by that of Germany that it had leased from His Majesty the Emperor of China the port of Kiao-chao and the adjacent territory in the province of Shantung, assurances were given to the ambassador of the United States at Berlin by the Imperial German minister for foreign affairs that the **rights and privileges insured by treaties with China to citizens of the United States would not thereby suffer or be in anywise impaired** within the area over which Germany had thus obtained control.*

*More recently, however, the British Government recognized by a formal agreement with Germany the exclusive right of the latter country to enjoy in said leased area and the contiguous ‘sphere of influence or interest’ certain privileges, **more especially those relating to railroads and mining enterprises**; but as the exact nature and extent of the rights thus recognized have not been clearly defined, **it is possible that serious conflicts of interest may at any time arise not only between British and German subjects within said area, but that the interests of our citizens may also be jeopardized thereby**” (grifou-se)<sup>481</sup>.*

A “*Open Door Policy*” que os Estados Unidos buscaram aplicar a partir desse momento coadunava-se, portanto, com o processo, de longa duração, de desenvolvimento das forças econômicas norte-americanas. Não se pretende analisar aqui se tal política foi eficaz ou não, isto é, se outros países a seguiram, se ela conteve a corrida imperialista na China ou se manteve esse mercado efetivamente aberto<sup>482</sup>. O que se deve

---

<sup>480</sup> Por meio da atuação de Hay, ficava claro que os “hamiltonianos”, sempre interessados em favorecer empresários norte-americanos, estavam passando a defender posturas mais agressivas para conquistar mercados no exterior. Outro famoso hamiltoniano da época, que, junto com a sua companhia de “*rough riders*”, participou diretamente da invasão de Cuba, foi o então tenente-coronel e futuro presidente Theodore Roosevelt, que renunciou ao cargo de “*Under-Secretary of the Navy*” do Governo de McKinley para se engajar naquela “*splendid little war*”. Vide MEAD, 2002, p. 87.

<sup>481</sup> UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE. **The First 'Open Door Note', John Hay to Andrew D. White**. Papers Relating to the Foreign Relations of the United States, 1899, p. 129-30. Washington, September 6, 1899 Disponível em: [http://wwi.lib.byu.edu/index.php/The\\_First\\_%27Open\\_Door\\_Note%27](http://wwi.lib.byu.edu/index.php/The_First_%27Open_Door_Note%27). Acesso em: 15 mai. 2010.

<sup>482</sup> Segundo William H. Becker, a Itália foi o único país que concordou com os termos das “*Open Door Notes*”; os outros destinatários as teriam ignorado. Vide BECKER, William H. 1899-1920: America Adjusts to World Power. In: BECKER, William H. e WELLS, Samuel F., Jr. (eds.). **Economics and World Power: An**

ressaltar é que outras potências não podiam mais ignorar ações internacionais dos EUA no momento em que ocorria a virada do século XIX para o que viria a ser conhecido como o “Século Americano”.

Isso era especialmente verdade no que dizia respeito à atuação dos Estados Unidos na América Latina e no Caribe. O desdém com que a Doutrina Monroe havia sido recebida, em 1823, pelas potências da época, não poderia ser por elas repetido após a Guerra de 1898. Após suceder McKinley, assassinado em 1901, Theodore Roosevelt buscou aplicar sua política do “*big stick*”, expressão que tornou famosa e que dizia decorrer do provérbio africano que recomendava o seguinte: “*speak softly and carry a big stick: you will go far*”. De fato, foram tão ostensivas as ocasiões nas quais esse Presidente ameaçou utilizar ou efetivamente utilizou as Forças Armadas dos EUA para proteger interesses norte-americanos na região<sup>483</sup>, que se começou a falar no “corolário Roosevelt” à Doutrina Monroe<sup>484</sup>. Como deixa claro o trecho a seguir mencionado da Mensagem Anual de 1904, discurso no qual aquele “corolário” foi exposto, os Estados Unidos passariam a intervir com vigor em países sob sua tutela para proteger investimentos norte-americanos:

*“All that this country [os EUA] desires is to see the neighboring countries stable, orderly, and prosperous. Any country whose people conduct themselves well can count upon our hearty friendship. If a nation shows that it knows how to act with reasonable efficiency and decency in social and political matters, if it keeps order and pays its obligations, it need fear no interference from the United States. Chronic wrongdoing, or an impotence which results in a general loosening of the ties of civilized society, may in America, as elsewhere, ultimately require intervention by some civilized nation, and in the Western Hemisphere the adherence of the United States to the Monroe Doctrine may force the United States, however reluctantly, in flagrant cases of such wrongdoing or impotence, to the exercise of an international police power”*.<sup>485</sup>

---

**Assessment of American Diplomacy Since 1789.** Columbia University Press: New York, 1984, pp.173-223. A menção às “*Open Door Notes*” encontra-se nas páginas 195 e 196.

<sup>483</sup> Foi o que ocorreu, por exemplo, quando o país ameaçou utilizar sua Marinha contra a Inglaterra, a Alemanha e a Itália, que, em 1902, executaram um bloqueio naval contra a Venezuela sob o argumento de que esse país não lhes tinha pago dívidas. Da mesma forma, os EUA, interessados na gestão do Canal interoceânico na América Central, enviaram sua Marinha para apoiar a luta de independência do Panamá com relação à Colômbia. *Idem*, p. 192-193.

<sup>484</sup> Por trás dessa fórmula estavam interesses estratégicos que Roosevelt identificou e que influenciaram os mandatos de seus dois sucessores, que assumiram o governo dos Estados Unidos num cenário internacional em que o país passava a ter cada vez mais importância. Tais interesses eram os de manter outras potências fora do Caribe, preservar a balança de poder na Europa e estabelecer um papel para os EUA na Ásia. *Idem*, p. 189.

<sup>485</sup> É interessante salientar que, nesse mesmo discurso, o Presidente Roosevelt também defende-se de críticos que repudiavam a postura intervencionista norte-americana adotada com relação às Filipinas: “*There is need of a vigilant and disinterested support of our public servants in the Philippines by good citizens here in the United States. Unfortunately hitherto those of our people here at home who have specially claimed to be the champions of the Filipinos have in reality been their worst enemies. This will continue to be the case as long as*

No entanto, apesar de sua conduta internacional a partir de 1898 evidenciar que estavam em condições de agir em prol dos seus investidores e comerciantes e de exigir a abertura de mercados, os Estados Unidos ainda não estavam dispostos a aceitar tal liberalização econômica no plano interno, fato que só começaria a mudar, com algumas idas e vindas, a partir de 1913. Tal inequívoca manutenção doméstica do nacionalismo econômico até 1913 pode ser demonstrada não somente pelos dispositivos legais restritivos, já mencionados, contra empresas estrangeiras, mas também por atitudes concretas marcadas por esse princípio, bem como pela continuação da política tarifária protecionista que os EUA aplicavam há décadas.

A própria Marinha dos Estados Unidos foi responsável, no governo federal, por algumas medidas concretas, influenciadas pelo nacionalismo econômico, que atingiram empresas estrangeiras. Basta mencionar, por exemplo, a encomenda que realizou à alemã Mannesmann, em 1898, de armas para navios de patrulha, com a condição de que fossem produzidas no país. A empresa, que preferiria simplesmente exportar tais armas para os EUA, concordou em realizar a produção numa subsidiária localizada em Nova Jersey. A Marinha, porém, continuou a protestar contra os fatos de que a empresa planejava trazer trabalhadores da matriz alemã, o que violaria a norma trabalhista da época que proibia a contratação de estrangeiros, e, “*most disagreeable, [porque a] Mannesmann declared that it would exclude U.S. government inspectors from secret phases of the manufacturing process!*”. Como ressaltou Mira Wilkins, o governo acabou cancelando esse contrato, que foi cedido a empresas norte-americanas<sup>486</sup>.

Nesse sentido, também se deve mencionar que, no final do século XIX e começo do século XX, o Departamento de Estado e o Congresso dos Estados Unidos

---

*they strive to make the Filipinos independent, and stop all industrial development of the islands by crying out against the laws which would bring it on the ground that capitalists must not "exploit" the islands. Such proceedings are not only unwise, but are most harmful to the Filipinos, who do not need independence at all, but who do need good laws, good public servants, and the industrial development that can only come if the investment, of American and foreign capital in the islands is favored in all legitimate ways*” (grifou-se). Vide ROOSEVELT, Theodore. **Fourth Annual Message**. United States, December 4, 1904. Disponível em <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=29545>. Acesso em: 17 mai. 2010.

<sup>486</sup> Várias outras ações nacionalistas da Marinha dos EUA também foram tomadas não exatamente contra empresas estrangeiras, mas por desconfiança delas. Já no começo do século XX, a Marinha alegou questões de segurança nacional e, vendo perigo na utilização de tecnologia criada pela empresa inglesa Marconi, tomou para si a responsabilidade de desenvolver sistema de rádio genuinamente nacional. De forma semelhante, utilizando a justificativa do perigo de se depender exclusivamente da Royal Dutch Shell para o fornecimento de combustível para seus navios, o Secretário da Marinha propôs também nessa época a criação de programa nacional de produção de petróleo. Vide WILKINS, 1989, p. 576-577.

apoiavam implicitamente leis estaduais contra empresas estrangeiras. Apesar das pressões estrangeiras, ambas as instituições não estavam dispostas a forçar os estados a abandoná-las e rechaçavam os pedidos afirmando, num tom usual à época, que a matéria não seria da alçada delas. É o que fez, em 1899, o Secretário de Estado John Hay quando lhe pediram que interviesse contra uma lei do estado de Iowa. A resposta protocolar dele foi a de que “[l]egislation such as that enacted by the State of Iowa is beyond the control of the executive branch of the General Government”<sup>487</sup>.

Além de medidas concretas como essas, o nacionalismo também se fazia presente por meio do protecionismo tarifário, do qual os próprios presidentes William McKinley e Theodore Roosevelt se declaravam grandes defensores, e que foi mantido no mandato de William Howard Taft (1909-1913). McKinley havia sido eleito com base na Plataforma Republicana de 1896, que defendera explicitamente o protecionismo (logo confirmado na “*Dingley Tariff*”) nos seguintes termos: “[w]e renew and emphasize our allegiance to the policy of protection, as the bulwark of American industrial independence, and the foundation of American development and prosperity”<sup>488</sup>. Roosevelt destacava o sucesso econômico que os EUA tinham alcançado graças à política protecionista ao afirmar que “[t]hese forty odd years have been the most prosperous years this nation has ever seen; more prosperous years than any other nation has ever seen. (...) Every class of our people is benefitted by the protective tariff”<sup>489</sup>. Taft, por sua vez, assinou, no primeiro ano de seu mandato, a tarifa “*Payne-Aldrich*”, que manteve o protecionismo no comércio exterior, especialmente para as indústrias nascentes<sup>490</sup>.

Com base nesse nacionalismo econômico, a Administração Taft não somente não ajudava empresas estrangeiras nos Estados Unidos, mas também beneficiava as norte-americanas. Por exemplo, por mais que o governo federal desejasse aumentar as exportações dos EUA, o país não aceitava a responsabilidade decorrente da atividade daquelas empresas estrangeiras. É isso o que se depreende da citação abaixo, que denota a posição que o Serviço Consular Norte-Americano mantinha sobre o assunto no começo do século XX:

---

<sup>487</sup> *Idem*, p. 584.

<sup>488</sup> *Apud* ECKES, 1995, p. 28.

<sup>489</sup> *Idem*, p. 30.

<sup>490</sup> HACKER, 1957, p. 67. Segundo Hacker, a “*Payne-Aldrich Tariff*” fixou o imposto de importação na média de 40,1%. Vide HACKER, 1961, vol. II, p. 27.

*“The U.S. Foreign Service was committed to spurring U.S. exports. In 1911 the question arose as to whether official assistance should be offered a foreign-owned firm ‘located in the United States and ‘engaged in exporting American goods’. In this case, Carr [Wilbur J. Carr, Diretor do Serviço Consular Norte-Americano] did promise help ‘to protect the good name of bona fide American goods’; at the same, he cautioned the foreign-owned trading company that **any claims for damages would have to be directed to its own government** [da companhia estrangeira]. In short, the U.S. government would give **limited aid** to foreign-owned firms in order to promote American exports” (grifou-se)<sup>491</sup>.*

A busca da expansão econômica internacional dos Estados Unidos nesse período ocorreu de forma tão ostensiva que jornais do país passaram a utilizar a expressão “*dollar diplomacy*” para se referir à política de favorecimento de empresas norte-americanas no exterior<sup>492</sup>. Taft e seu Secretário de Estado, Philander Knox, estimularam investimentos industriais e comerciais no Caribe e incentivaram bancos norte-americanos a refinar empréstimos feitos à Guatemala, à Nicarágua, a Honduras e ao Haiti e a se expandir por essa e por outras regiões. No período 1912-1913, os EUA chegaram mesmo a desembarcar “*marines*” na Nicarágua para impedir uma revolução nesse país e proteger o governo favorável a interesses econômicos norte-americanos<sup>493</sup>.

Cabe recordar, porém, que, nessa época, setores progressistas da sociedade norte-americana já deixavam claro que, pelo menos no plano interno, não tolerariam mais o favorecimento explícito a grandes empresas nacionais. Prova disso era a edição de normas federais e estaduais que, embora aplicadas com questionável eficácia no Poder Judiciário e em órgãos federais, buscavam combater cartéis e abusos de posição dominante daquelas empresas. Quando, então, ocorreu a campanha presidencial de 1912, foi eleito o candidato que mais criticou o governo federal por suas relações impróprias com grandes grupos empresariais norte-americanos, que eram favorecidos principalmente por meio de altas tarifas à importação e pela proteção (recentemente, com o uso do “*big stick*”) de investimentos que esses grupos realizavam no exterior.

De fato, no último discurso de sua vitoriosa campanha, Woodrow Wilson prometeu não somente interromper o protecionismo tarifário, já desnecessário num país que havia se tornado uma grande potência industrial e exportadora, mas também encerrar a

---

<sup>491</sup> WILKINS, 1989, p. 561.

<sup>492</sup> ZAHLUTH BASTOS, Pedro Paulo. A diplomacia do dólar: moeda e império (1898-1914). In: ECONOMIA POLÍTICA INTERNACIONAL – ANÁLISE ESTRATÉGICA, n. 4 – jan./mar. 2005, pp. 27-40.

<sup>493</sup> ECKES e ZEILER, 2003, p. 29.

“*dollar diplomacy*” de seu antecessor. O presidente criticou a longeva política protecionista norte-americana por vê-la na raiz de vários problemas, inclusive éticos, da economia nacional: “*No frank mind can doubt that the great systems of special privilege and monopolistic advantage that have been built up have been built up upon the foundation of the tariff. The tariff question is at the heart of every other economic question*”. No que diz respeito à “diplomacia do dólar”, Wilson a reprovava por ser, na sua opinião, baseada “*upon mere commercial exploitation and the selfish interests of a narrow circle of financiers extending their enterprises to the ends of the earth*”<sup>494</sup>.

Com a eleição de Wilson, em 1913, encerrou-se, portanto, o período de domínio absoluto, nos Estados Unidos, do nacionalismo econômico, que havia sido defendido por Hamilton ainda na época da Independência e ganhado terreno ao longo do século XIX, especialmente após a vitória do Norte na Guerra Civil. Importantes grupos industriais e financeiros dos EUA defenderam com obstinação a aplicação de tal princípio às políticas interna e externa de seu país, de maneira que, entre 1871 e 1913, a média do imposto de importação norte-americano nunca ficou abaixo de 38%<sup>495</sup>. Enquanto tais interesses se enriqueciam, o país foi rapidamente transformado: de acordo com Mira Wilkins, “[i]n 1879 about 53 percent of value added by U.S. output was from agriculture; by 1909, 62 percent was from industry”<sup>496</sup>.

Tão ou mais importantes, para os fins desta tese, que os efeitos domésticos do intenso desenvolvimento dos Estados Unidos sob o nacionalismo econômico são as conseqüências internacionais que dele decorreram. De fato, o crescimento, entre 1871 e 1913, do produto interno bruto norte-americano a uma taxa anual de 4,3%, o dobro do que ocorria na Inglaterra, então adepta do livre comércio<sup>497</sup>, levou a profundas mudanças no funcionamento do sistema econômico internacional. O aumento da procura, pelos EUA, de mercados nos quais pudesse desovar sua produção exportável e realizar investimentos auxiliou a construir o cenário da concorrência imperialista que levou, na expressão de Karl Polanyi, ao fim da “paz de 100 anos” (1815-1914) que tanto beneficiou o país.

---

<sup>494</sup> WILSON, Woodrow. **Final campaign speech of 1912**. New York Times, 3 nov. 1912, p. 14. *Apud* BECKER, 1984, p. 194-195.

<sup>495</sup> ECKES, 1995, p. 28.

<sup>496</sup> WILKINS, 1989, p. 141.

<sup>497</sup> ECKES, 1995, p. 28.

Para concluir este capítulo, deve-se ressaltar que, se não resta dúvida de que os Estados Unidos foram favorecidos pelas excepcionais oportunidades de crescimento existentes naqueles 100 anos de paz internacional, também não se pode negar que o país utilizou com habilidade o “*policy space*” do qual então dispunha. As várias regras nacionalistas com as quais regulou o comércio exterior e controlou investimentos estrangeiros favoreceram o desenvolvimento de estruturas econômicas complexas e lucrativas, que fizeram do país a mais pujante das potências internacionais no início do século XX. Ao contrário, portanto, do que sugerem visões edulcoradas e maniqueístas da história dos EUA, o desenvolvimento desse país não ocorreu tão-somente com base no liberalismo econômico.

Foi somente após terem se desenvolvido sob normas nacionalistas que os Estados Unidos, lentamente, operaram a transição para o liberalismo econômico que veio a marcar o que mais tarde ficou conhecido como o “Século Americano”. Antes, porém, de adotar esse princípio de forma resoluta, os EUA passaram pelo momento de transição, descrito no próximo capítulo, em que enviaram sinais contraditórios a respeito dos rumos que adotariam no sistema econômico internacional. Entre o protecionismo do século XIX e o liberalismo que buscaram implementar quando alcançaram a hegemonia após a Segunda Guerra Mundial, os EUA defenderam a reciprocidade nas suas relações econômicas internacionais, em geral, e na regulação dos investimentos estrangeiros, em particular.

### **3. RECIPROCIDADE E REGULAÇÃO DOS INVESTIMENTOS ESTRANGEIROS NOS ESTADOS UNIDOS NA TRANSIÇÃO DO NACIONALISMO AO LIBERALISMO ECONÔMICO: DE 1913 A 1945**

Neste capítulo, analisa-se o período que vai da posse de Woodrow Wilson ao final da Segunda Guerra Mundial, durante o qual os Estados Unidos passaram de devedor a credor internacional, abandonaram o protecionismo e, conquistaram uma posição de *hegemon* no final dessa fase de transição, adotaram, gradualmente, o liberalismo nas suas relações comerciais internacionais e nas normas sobre investimentos estrangeiros. Tal mudança norte-americana entre 1913 e 1945 não foi, no entanto, linear.

As condições existentes no início do governo de Woodrow Wilson que permitiam a redução, ainda que modesta, do protecionismo tarifário e dos benefícios concedidos a grandes grupos industriais foram enfraquecidas pelo ingresso norte-americano na Grande Guerra, após a qual os EUA quiseram voltar ao tradicional nacionalismo econômico e ao suposto “isolacionismo” internacional que teriam aplicado desde George Washington. A não-ratificação, pelo Senado, da participação norte-americana na Sociedade das Nações e o aumento de tarifas na década de 1920 constituíam prova daquele desejo de “*return to normalcy*”, na expressão do presidente Warren Harding, e pareciam significar que os EUA interromperiam seu desenvolvimento como “*Crusader State*”, iniciado em 1898 e influenciado pelo tom messiânico do “wilsonianismo”.

No entanto, a transformação pela qual os Estados Unidos tinham passado na sua fase de “*catch up*” fazia com que sua velha estratégia de diplomacia econômica não gerasse mais os mesmos bons resultados obtidos no século XIX. De um lado, como demonstraram a Crise de 1929 e a Grande Depressão, a tentativa de aplicá-la no Entre-Guerras foi deletéria para as condições materiais do país e do resto do mundo; decorre daí a péssima fama da tarifa Smoot-Hawley, de 1930. De outro, a urbanização, a industrialização e a nova posição do país no sistema mundial (credor, investidor direto e exportador de bens manufaturados) pressionavam os governos dessa fase a adotar normas que favorecessem a expansão econômica internacional dos Estados Unidos. Em razão disso, ao mesmo tempo em que o país criou e aplicou algumas normas protecionistas sobre investimentos estrangeiros e

em sua política comercial *stricto sensu*, começou a aplicar também o conceito de reciprocidade nessas áreas.

Na prática, a reciprocidade constituiu meio termo entre o nacionalismo econômico do século XIX e o liberalismo que viria a ser aplicado a partir de meados do século XX. Setores considerados estratégicos, como petróleo e comunicações, foram os primeiros a serem disciplinados por tais normas, pelas quais os Estados Unidos só concederiam tratamento favorável em seu território a empresas estrangeiras provenientes de países que oferecessem benefícios similares a empresas norte-americanas. Embora importantes, aquelas normas eram iniciativas pontuais e ainda não provavam que os EUA se encaminhavam decididamente em direção ao liberalismo econômico internacional. Essa comprovação ocorreu somente durante o “*New Deal*”, quando o país adotou, em 1934, o “*Reciprocal Trade Agreements Act*”, sob o qual vários acordos internacionais com a cláusula da nação mais favorecida foram assinados com diversos países da América Latina. Em razão da sua relevância, essa lei de 1934 constitui divisor de águas na diplomacia econômica norte-americana e marca o início da segunda parte deste capítulo.

Tal alteração fundamental na orientação da diplomacia econômica norte-americana não poderia vir desassociada de desenvolvimentos igualmente marcantes na conturbada política internacional da época. É bem verdade que, por meio dos “*neutrality acts*” criados a partir de 1935, “isolacionistas” no Congresso tentaram manter os Estados Unidos afastados de futuros conflitos internacionais. No entanto, os Estados Unidos tinham passado a depender demais de suas vendas e investimentos no exterior e não poderiam deixar de se preocupar com tentativas de reformulação da ordem internacional, especialmente por países como Alemanha e Japão, que reuniam condições para ocupar espaços conquistados por empresas norte-americanas e para aplicar, caso alcançassem maior influência no sistema mundial, valores morais diferentes dos professados pelos EUA.

Foi nesse contexto que, em fevereiro de 1941, Henry Luce publicou seu mais famoso editorial, advogando a entrada dos Estados Unidos naquele novo conflito mundial para, entre outras razões, defender princípios econômicos liberais que, segundo ele, teriam marcado a história norte-americana. Ignorando acontecimentos marcados pelo protecionismo, Luce influenciou seu tempo ao divulgar, nas palavras de seu biógrafo, a “*carefully constructed myth about America's history and its place in the world*”<sup>498</sup>. Poucas

---

<sup>498</sup> BRINKLEY, 2006, p. 16-17.

semanas depois, em março de 1941, os EUA editaram o “*Lend-Lease Act*”, favorável aos Aliados. Também deixaram claro, por meio da “Carta do Atlântico”, assinada em agosto de 1941 com a Inglaterra, que o sistema mundial no pós-guerra deveria ser gerido por princípios econômicos liberais.

Considerando que tais fatos fizeram parte do percurso que levou à fundamental participação dos Estados Unidos para a vitória aliada na Segunda Guerra Mundial e que esta, por sua vez, consolidou a hegemonia do país no restante do século XX, não é à toa que ainda se refira a esse período como “O Século Americano”. Finalmente, sem concorrentes econômicos à sua altura nos últimos estágios daquele conflito, os EUA trabalharam para criar uma ordem internacional favorável a seus interesses e aberta aos capitais norte-americanos.

### **3.1. Da tentativa frustrada de liberalização comercial ao início do fim do protecionismo econômico: de 1913 a 1934**

Quando Thomas Woodrow Wilson foi empossado, em 3 de março de 1913, como o 28º Presidente dos Estados Unidos, o país já havia deixado para trás a fase na qual buscava tão-somente se proteger de influências estrangeiras. Como se mencionou no capítulo 2 desta tese, desde 1898, quando se encontravam sob a presidência de William McKinley, os EUA não mais atuavam, nas expressões de Walter McDougall, como um país que se via exclusivamente como a “Terra Prometida”, mas também como um “*Crusader State*”, com condições e disposição para determinar o conteúdo do sistema internacional. Tal mudança norte-americana tinha sido claramente demonstrada por acontecimentos como a Guerra de 1898 contra a Espanha, a anexação do Havaí, a construção do Canal do Panamá e a ocupação militar das Filipinas, entre outros.

No entanto, alguns acontecimentos fizeram com que o ano de 1913 tivesse importância especial para as esferas política e econômica da diplomacia norte-americana, razão pela qual foi escolhido como marco inicial para a fase de transição aqui analisada. No que tange à política internacional propriamente dita, os Estados Unidos passaram a intensificar a disseminação de seus valores morais por meio do uso da autoridade presidencial. Como se sabe, tal intenção vinha sendo manifestada desde o início da experiência norte-americana e especialmente após 1898, mas foi só à época de Wilson que os

EUA efetivamente controlavam recursos materiais e humanos para tanto<sup>499</sup>. É por esse motivo que Walter Russell Mead utiliza o nome desse presidente para se referir à “escola” da política externa norte-americana que “*includes those who believe that the United States has both a moral and a practical duty to spread its values through the world*”<sup>500</sup>.

Para usar novamente a expressão de McDougall, vários membros dessa escola viam os Estados Unidos como que envolvidos numa “cruzada”. Não foi à toa, portanto, que a “escola wilsoniana” identificada por Mead – a última a ser mencionada nesta tese – seja marcada pelo uso de forte tom religioso. Além de seu patrono ser filho, sobrinho e neto de pastores presbiterianos, ela deve muito de sua popularidade e capilaridade à atuação internacional de missionários norte-americanos.

De fato, em inúmeros discursos, Woodrow Wilson utilizou linguajar messiânico para justificar ações domésticas e internacionais do governo dos Estados Unidos. Após iniciar seu governo tratando principalmente de temas internos<sup>501</sup>, Wilson passou a defender, mesmo antes da Primeira Guerra Mundial, que os EUA aumentassem sua atuação internacional em prol da Humanidade. Por exemplo, em 4 de junho daquele ano, no Cemitério de Arlington, afirmou que “[*i*]t is America's duty and privilege to stand shoulder to shoulder to lift the burdens of mankind in the future and show the paths of freedom to all the world”<sup>502</sup>.

Com o mesmo estilo, missionários estadunidenses atuavam (e ainda atuam) em vários países com o objetivo, entre outros, de disseminar valores como democracia e direitos humanos, o que, por vezes, levou (e ainda leva) tais agentes a entrar em conflito com empresas norte-americanas, mais interessadas, em geral, na predominância da visão “hamiltoniana” – preocupada principalmente com o ganho de poder econômico – na política

---

<sup>499</sup> Como ressaltaram Alfred E. Eckes, Jr. e Thomaz W. Zeiler, “*It took World War I and Wilson's presidency to give structure to McKinley's vision*”. Vide ECKES e ZEILER, 2003, p. 57.

<sup>500</sup> MEAD, 2002, p. 87-88.

<sup>501</sup> Tal linguajar messiânico encontra-se presente em discursos proferidos tanto durante a campanha de 1912, publicados no livro “*The New Freedom*” e mais relacionados a questões internas aos Estados Unidos, quanto ao longo dos dois mandatos presidenciais de Thomas Woodrow Wilson. Por exemplo, na conclusão de seu primeiro discurso de posse, em 4 de março de 1913, Wilson conclamou os cidadãos norte-americanos a apoiá-lo afirmando que “*This is not a day of triumph; it is a day of dedication. Here muster, not the forces of party, but the forces of humanity. Men's hearts wait upon us; men's lives hang in the balance; men's hopes call upon us to say what we will do. Who shall live up to the great trust? Who dares fail to try? I summon all honest men, all patriotic, all forward-looking men, to my side. God helping me, I will not fail them, if they will but counsel and sustain me!*”. Vide WILSON, Thomas Woodrow. **First Inaugural Address. March 4, 1913**. Disponível em: [http://www.presidentialrhetoric.com/historicspeeches/wilson/first\\_inaugural.html](http://www.presidentialrhetoric.com/historicspeeches/wilson/first_inaugural.html). Acesso em 24 jul. 2010.

<sup>502</sup> WILSON, Thomas Woodrow. **Address at Arlington National Cemetery: "Closing a Chapter". June 4, 1914**. Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=65379>. Acesso em 2 ago. 2010.

externa dos Estados Unidos<sup>503</sup>. Em 1912, antes mesmo da posse de Wilson, vários membros do Congresso dos EUA haviam recebido milhares de cartas de famílias e comunidades religiosas de seu país preocupadas com as condições leoninas que um consórcio de empresas (inclusive estadunidenses) estava buscando incluir num contrato de financiamento com o governo chinês de Sun Yat-sen, ele próprio educado numa missão religiosa norte-americana. Sem a atuação daqueles missionários dos EUA na China, tal campanha de convencimento provavelmente não teria obtido sucesso<sup>504</sup>.

Portanto, a influência dos Wilsonianos sobre a política internacional não deve ser desconsiderada. Isso é especialmente verdade para o período do Século Americano, durante o qual os Estados Unidos estiveram envolvidos em dezenas de intervenções militares, guerras e disputas diplomáticas nas quais empregaram o estilo messiânico e, por vezes, maniqueísta dessa escola nos esforços internos e externos de justificação de ações norte-americanas, inclusive na área econômica. Como já se mencionou na introdução desta tese e se recordará ainda neste capítulo, o próprio Henry Luce, nascido na China numa família de missionários norte-americanos, serviu-se de discurso semelhante ao de Wilson para convencer os leitores de “*Life*” a participarem da Segunda Guerra Mundial. Não custa lembrar também que nova forma do discurso do “Bem contra o Mal” foi recente e enfaticamente utilizado na presidência de George Walker Bush para justificar a “Guerra contra o Terror”<sup>505</sup>.

Mais relevante, porém, para o tema desta tese foi o fato de que 1913 marcou o início de uma mudança fundamental para a diplomacia econômica dos Estados Unidos, a passagem de devedor a credor internacional. Naquele ano o país era devedor líquido internacional de US\$ 3,7 bilhões; em 1919, os EUA, como se detalhará adiante, já eram credores de aproximadamente o mesmo montante<sup>506</sup>, condição que se consolidou no Entre-Guerras e que influenciou profundamente várias ações dos Estados Unidos desde então. No

---

<sup>503</sup> No entanto, como ressaltou Faulkner, em geral, missionários abriram caminho para investimentos norte-americanos. Vide FAULKNER, 1960, p. 571.

<sup>504</sup> *Idem*, p. 132-133.

<sup>505</sup> Poucos dias após os ataques de 11 de setembro de 2001, George W. Bush lançou a “Guerra contra o Terror” numa Sessão Conjunta do Congresso dos EUA. Na conclusão desse discurso, afirmou que “*The course of this conflict is not known, yet its outcome is certain. Freedom and fear, justice and cruelty have always been at war, and we know that God is not neutral between them. Fellow citizens, we'll meet violence with patient justice, assured of the rightness of our cause and confident of the victories to come. In all that lies before us, may God grant us wisdom, and may He watch over the United States of America. Thank you*”. Vide BUSH, George Walker. **Address Before a Joint Session of the Congress on the United States Response to the Terrorist Attacks of September 11**. September 20, 2001. Disponível em <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=64731>. Acesso em: 26 jul. 2010.

<sup>506</sup> REYNOLDS, 2002, p. 249.

próximo capítulo desta tese, destacar-se-á que, quando tal condição de credor internacional veio a ser revertida no final da década de 1980, os EUA adotaram algumas medidas na área da política comercial e na regulação de investimentos estrangeiros que se distanciaram do liberalismo econômico que, em geral, adotaram ao longo do “Século Americano”.

Além disso, foi em 1913 que os Estados Unidos deram a primeira indicação de que poderiam, lentamente, limitar seu nacionalismo econômico. Em abril desse ano, numa sessão especial do Congresso dos EUA, dominado, pela primeira vez em décadas, pelo Partido Democrata, Wilson discursou em prol da redução do protecionismo. Para justificar tal medida, primeiramente reconheceu que tal proteção tinha sido efetivamente instituída há muitas décadas para permitir a industrialização do país:

*“For a long time – a time so long that the men now active in public policy hardly remember the conditions that preceded it – we have sought in our tariff schedules to give each group of manufacturers or producers what they themselves thought that they needed in order to maintain a practically exclusive market as against the rest of the world”*<sup>507</sup>.

A seguir, coerentemente com seus discursos de posse e de campanha, afirmou que tais leis “*must be changed to meet the radical alteration in the conditions of our economic life which the country has witnessed within the last generation*”<sup>508</sup>. Considerando que o país havia se industrializado, Wilson observou que cabia, naquele momento, diminuir o imposto de importação e lutar contra os monopólios que o excesso de proteção tarifária havia auxiliado a criar. No entanto, parecendo demonstrar que entendia a situação de transição na qual o país se encontrava, salientou que os EUA deveriam não somente continuar a apoiar indústrias nascentes, mas também reduzir tal protecionismo gradualmente e caso a caso:

*“It would be unwise to move toward this end [a liberalização] headlong, with reckless haste, or with strokes that cut at the very roots of what has **grown up amongst us by long process and at our own invitation**. (...) **We must build up trade, especially foreign trade. We need the outlet and the enlarged field of energy more than we ever did before. We must build up industry as well, and must adopt freedom in the place of artificial stimulation only so far as it will build, not pull down. In dealing with the tariff, the method by which this may be done will be a matter of judgment exercised **item by item****”*<sup>509</sup> (grifou-se).

---

<sup>507</sup> WILSON, Woodrow. **Address to a Joint Session of Congress on Tariff Reform**. Washington, April 8, 1913. Disponível em <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=65368>. Acesso em: 24 mai. 2010.

<sup>508</sup> *Idem, ibidem.*

<sup>509</sup> *Idem, ibidem.*

Quatro meses após esse discurso, foi criado o “*Underwood-Simmons Act*”, que diminuiu a tarifa aplicada sobre bens manufaturados para um nível médio de 25%, inferior aos cerca de 44% da lei anterior. A lei, porém, continuou interessada na proteção à indústria nascente norte-americana<sup>510</sup>. Entre as justificativas para a aprovação dessa lei tarifária encontravam-se não somente o interesse de se lutar contra monopólios, mas também a necessidade, apontada pelo próprio Wilson na citação acima, de aumentar exportações dos Estados Unidos.

De fato, a redução, ainda que tímida, do protecionismo interno começou a ser realizada num cenário em que os Estados Unidos precisavam cada vez mais (“*more than we ever did before*”, na expressão de Wilson) dos mercados internacionais. Por isso, nessa nova fase de desenvolvimento, grandes empresas dos EUA passariam a defender a adoção de leis menos protecionistas também para convencer outros países a abrirem seus mercados a produtos e investidores norte-americanos. Foi essa a principal razão para a criação, naquele primeiro ano de governo de Wilson, do *National Foreign Trade Council*, organização no âmbito da qual grandes empresários reuniam-se (e ainda se reúnem) para pressionar o governo dos EUA a abrir mercados estrangeiros<sup>511</sup>.

Apesar de a redução de tarifas ter passado, gradualmente, a ser útil a grandes empresas norte-americanas, a transição do nacionalismo ao liberalismo econômico nos Estados Unidos não constituiu processo linear. No que tange ao principal tema desta tese, o país ainda criou normas com restrições à atuação de investidores estrangeiros. No setor bancário, por exemplo, quando o *Federal Reserve Act*, de 23 de dezembro de 1913, recriou um sistema de controle centralizado da moeda, reeditou-se a exigência, que tinha constado nas leis de 1789, 1816 e 1864, de cidadania norte-americana para diretores de bancos nacionais. Essas leis não impediam estrangeiros de comprar ações de bancos nacionais, mas os proibiam de participar de seu *Board of Directors*, ou seja, de tomar decisões estratégicas. Assim, segundo Mira Wilkins, “[u]nder both these systems (*pre-1913 and post-1913*), foreign

---

<sup>510</sup> CHANG, 2002, p. 28.

<sup>511</sup> As primeiras atividades desse grupo de pressão também incluíram críticas ao fraco desempenho da Marinha Mercante e às leis de defesa da concorrência dos EUA, que o governo de Woodrow Wilson também buscou fortalecer. Vide BECKER, 1984, p. 178. De fato, o “*Sherman Act*”, de 1890, vinha se mostrando insuficiente para coibir práticas como cartéis e abusos de posição dominante, razão pela qual foram criados o “*Federal Trade Commission Act*” e “*Clayton Act*”, ambos de 1914. Vide MONTENEGRO, Pedro. **A estruturação internacional da Política de Defesa da Concorrência: da externalização unilateral à Organização Mundial do Comércio**. Dissertação orientada pelo Prof. Marcus Faro de Castro (Mestrado em Relações Internacionais). Instituto de Ciência Política e Relações Internacionais. Universidade de Brasília. Brasília, 2001.

*individuals and foreign national institutions could buy shares in U.S. national banks if they were prepared to have American citizens as their representatives on the board of directors”* (negrito no original)<sup>512</sup>.

No que tange às leis tarifárias, aquela primeira e acanhada iniciativa (o *Underwood-Simmons Act*) de redução da proteção às empresas norte-americanas durante o período de transição aqui analisado também foi solapada pelo advento da Primeira Guerra Mundial e por suas conseqüências políticas nos Estados Unidos. Por mais que o governo federal tenha buscado, formalmente, manter a neutralidade dos EUA, o conflito e a conseqüente redução do comércio exterior levaram tanto à diminuição da concorrência estrangeira, quanto à necessidade de se criar novos impostos sobre produtos, serviços e empresas estrangeiras para custear eventual participação (que só veio a ocorrer em abril de 1917) na guerra. O país também impôs restrições à atuação de empresas (ou seja, concorrentes) estrangeiras. Todos esses fatores levaram, na prática, a um aumento do favorecimento às empresas norte-americanas, que, ao contrário de outros beligerantes, beneficiavam-se de imenso mercado interno para o qual direcionar seus produtos e serviços.

Assim, não obstante o discurso de Wilson sobre a conveniência de os Estados Unidos se manterem neutros na guerra<sup>513</sup>, o país buscou fortalecer setores estratégicos e preparou-se para o conflito. Segundo Wilkins, “*Americans became concerned that their economy should be under **national** control and not at the mercy of international influences*” (grifos no original)<sup>514</sup>. Por exemplo, em 1916, foi editado o “*Shipping Act*”, conhecido como “*The Jones-White Act*”, especificamente desenhado para fortalecer a navegação norte-americana e reduzir a dependência para com a Europa nesse setor<sup>515</sup>. Tal estatuto ratificou a proibição existente desde 1817 no sentido de que somente cidadãos dos EUA poderiam participar da navegação costeira, e buscou deixar claro que corporações estrangeiras também não poderiam prestar tal serviço. A lei instituiu ainda um novo “*Shipping*

---

<sup>512</sup> WILKINS, 1989, p. 583. Ao mesmo tempo, porém, numa demonstração de que os bancos norte-americanos já estavam suficientemente fortes, o *Federal Reserve Act* também passou a permitir que bancos estrangeiros abrissem filiais nos Estados Unidos. Vide BECKER, 1984, p. 180.

<sup>513</sup> Em 4 de agosto de 1914, o presidente Wilson pediu a seus compatriotas que todos fossem “*impartial in thought as well as in action, [we] must put a curb on our sentiments as well as upon every transaction that might be construed as a preference to one party to the struggle before another*”. Apud SCHMIDT, Donald E. **The folly of war: American foreign policy 1898-2005**. New York: Algora Publishing, 2005, p. 77.

<sup>514</sup> WILKINS, Mira. **The History of Foreign Investment in the United States, 1914-1945**. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2004, p. 45.

<sup>515</sup> O próprio Secretário do Tesouro da época, William G. McAdoo, desejava abertamente que “*our economic dependence on Europe ... be ... removed*”. *Idem, ibidem*.

*Board*’ (na prática, uma empresa pública) do governo federal, que passaria a construir e a comprar navios para a marinha mercante<sup>516</sup>.

Nesse contexto e contrariamente à plataforma do Partido Democrata<sup>517</sup>, a Administração Wilson também aumentou impostos em 1916. Por meio do “*Emergency Tariff Act*”, os Estados Unidos, além de elevar o imposto de importação por cinco anos<sup>518</sup>, inauguraram a prática de punir o *dumping* de mercadorias estrangeiras<sup>519</sup>. Mais importante para esta tese, por meio do “*Revenue Act*” daquele ano, o governo federal começou a taxar dividendos e juros pagos a estrangeiros; em 1917, a alíquota desse imposto foi duplicada. Segundo Wilkins, isso ocorria porque, ao se considerarem auto-suficientes, “*Americans could not care less if the new tax angered foreign investors; there was no particular wish for inward foreign investment*”<sup>520</sup>.

Tal postura decorria não apenas de forte nacionalismo, visível pelas ruas em símbolos (acolhidos pelo governo) como “*100% Americanism*”<sup>521</sup>, mas também da mencionada mudança na função do país no sistema mundial, uma vez que, em 1914, os próprios Estados Unidos tinham se tornado grandes investidores diretos no exterior. Na América Latina, região tradicionalmente dominada economicamente pela Inglaterra, os investimentos dos EUA já representavam metade dos realizados pela ex-metrópole<sup>522</sup>. Tais fluxos de capital eram especialmente representativos no México e em alguns países do Caribe, nos quais o governo de Wilson, apesar de ter sido eleito com a promessa de que se afastaria das práticas da “*dollar diplomacy*”, acabou por intervir para, entre outras razões, garantir investimentos e créditos norte-americanos<sup>523</sup>. No Canadá e na Europa, o IDE era utilizado

---

<sup>516</sup> Em 1918, a produção de navios pelo United States Shipping Board chegou a 3 milhões de toneladas. Vide ECKES e ZEILER, 2003, p. 45.

<sup>517</sup> Assim, de acordo com Harold Faulkner, “[w]hatever may have been the official stand of the Democratic Party, its two attempts at tariff making resulted in acts which remained highly protective”. Vide FAULKNER, 1960, p. 551.

<sup>518</sup> WILKINS, 2004, p. 702.

<sup>519</sup> *Dumping*, segundo Paulo Sandroni, é a “venda de produtos a preços mais baixos que os custos, com a finalidade de eliminar concorrentes e conquistar fatias maiores de mercados”. SANDRONI, 1994, p. 106. Ressalte-se que, até sua inclusão nas normas do GATT, as normas que autorizam o dumping foram constantemente renovadas nos EUA.

<sup>520</sup> WILKINS, 2004, p. 46.

<sup>521</sup> *Idem*, p. 686.

<sup>522</sup> HOBBSAWM, Eric J. **Globalização, democracia e terrorismo**. São. Paulo: Companhia das Letras, 2007, p. 70.

<sup>523</sup> Faulkner chegou até mesmo a buscar sintetizar os passos de tais intervenções norte-americanas: “*The first may be missionary activity followed by economic penetration, which in turn may entail friction with the*

principalmente na construção de fábricas e nas áreas de marketing, distribuição e montagem de produtos, e representava dois terços dos capitais norte-americanos para lá destinados<sup>524</sup>.

Não resta dúvida, porém, de que a decisão dos Estados Unidos de ingressar na Primeira Guerra Mundial a favor da Tríplice Entente (Inglaterra, França e Rússia) foi fortemente incentivada pelos banqueiros de *Wall Street*. Uma conhecida razão para isso era o fato de que, em geral, tais banqueiros estavam muito mais comprometidos economicamente com aqueles países do que com os integrantes da Tríplice Aliança (Alemanha, Áustria-Hungria e Império Turco-Otomano). Em 1914, os empréstimos norte-americanos aos membros da Tríplice Aliança eram de US\$ 169 milhões; os direcionados aos integrantes da Tríplice Entente, US\$ 825 milhões. Em 1916, não havia mais nenhuma dúvida sobre qual dos lados os Estados Unidos estavam apoiando na Grande Guerra: enquanto os Países Centrais receberam, naquele ano, apenas US\$ 1 milhão, os países Aliados obtiveram \$3 bilhões em empréstimos dos EUA<sup>525</sup>. Refletindo posteriormente sobre o assunto, um diretor da *House of Morgan*, Thomas Lamont, admitiu com orgulho que a poderosa instituição na qual trabalhava desconsiderou o pedido de neutralidade formulado por Wilson no início do conflito:

*“Those were the days when American citizens were being urged to remain neutral in action, in word, and even in thought. But our firm had never for one moment been neutral: we didn’t know how to be. From the very start we did everything we could to contribute to the cause of the allies”*<sup>526</sup>.

Assim, sem embargo da reeleição de Wilson, em 1916, sob o slogan *“he kept us out of war”*, não se pode dizer que a entrada dos Estados Unidos no conflito a favor dos Aliados tenha constituído uma surpresa<sup>527</sup>. Apoiado, então, pela intensa propaganda de

---

*natives or danger to investments. Then may come intervention, with the establishment of a virtual protectorate. The last stage is actual annexation, but under modern conditions this is often unnecessary, for economic penetration can be carried on quite as effectively in a protectorate, and the expense and trouble of administration can be avoided. This is notably true in Cuba, where American investments were far greater than in all American colonies and protectorates combined”*. Vide FAULKNER, 1960, p. 571.

<sup>524</sup> Ou seja, ao contrário da estratégia inglesa de investimentos de portfólio, empresas norte-americanas aplicaram recursos principalmente em atividades menos líquidas e de difícil desinvestimento. Vide BECKER, 1984, p. 180

<sup>525</sup> SCHMIDT, 2005, p. 78.

<sup>526</sup> *Idem*, p. 77.

<sup>527</sup> Aliás, o presidente advogou abertamente pela Declaração de Guerra desde o início de 1917, quando divulgou os termos do “Telegrama Zimmermann”, interceptado pelos britânicos, pelo qual o Ministro de Assuntos Estrangeiros alemão propôs ao México apoio na retomada de territórios perdidos aos EUA caso participasse da guerra em favor da Alemanha. Após os *U-Boats* alemães terem retomado seu “*unrestricted submarine warfare*” e afundado navios da Marinha Mercante norte-americana, Wilson solicitou e o Congresso dos Estados Unidos aprovou, em 6 de abril daquele ano, a Declaração de Guerra contra a Alemanha. Vide REMINI, 2008, p. 201.

guerra e encorajado pelo discurso messiânico do Presidente da República, o Congresso dos EUA aprovou leis que dificultaram a atuação econômica de estrangeiros no país. Entre tais normas estiveram o “*Trading with the Enemy Act*”, pelo qual se estabeleceu o *Alien Property Custodian* para seqüestrar propriedades de alemães e de outros inimigos, e o “*Espionage Act*”, que, entre outras medidas, restringiu o direito de estrangeiros retirarem ouro do país<sup>528</sup>.

Além disso, foram tomadas inúmeras providências administrativas específicas contra estrangeiros, como a nacionalização de empresas, principalmente de países inimigos<sup>529</sup>. Até mesmo ativos de empresas de países amigos foram adquiridos nesse processo. Em 1918, poucos dias após o Armistício, e ainda sob o efeito de intensa campanha nacionalista da Marinha dos Estados Unidos, a inglesa Marconi, pioneira no setor de rádio, teve suas 45 estações costeiras e 330 estações-barco adquiridas pelo governo federal. Os ativos remanescentes da empresa (estações de alta potência) ficaram sob a responsabilidade e administração direta da Marinha. Pouco tempo depois e com muito apoio do governo federal norte-americano atividades que tinham sido da Marconi foram repassadas, numa transação extraordinariamente generosa, à recém-fundada *Radio Corporation of America* (RCA), empresa com capital majoritariamente nacional<sup>530</sup> e com um representante da Marinha dos EUA em seu Conselho de Administração<sup>531</sup>.

Menciona-se isso não para se discorrer sobre a participação dos Estados Unidos no que Wilson chamou de “a guerra para acabar com todas as guerras”, nem para se arrolar as diversas normas que limitaram liberdades civis no país nessa época, mas para se salientar que o exacerbado nacionalismo do período foi também canalizado para a edição de leis e a implementação de medidas extremamente generosas a empresas norte-americanas. Claro exemplo nesse sentido é o *Export Trade Associations Act* (ou “*Webb-Pomerene Act*”, como ficou mais conhecido) de 1918. Por meio dessa lei, os “cartéis de exportação”, isto é, aqueles criados “*for the sole purpose of engaging in export trade and actually so engaged*” foram (e ainda são) isentos das penas da legislação antitruste<sup>532</sup>. Com isso, o governo federal

---

<sup>528</sup> Logo após, todas as operações de câmbio passaram a ser estritamente reguladas por lei federal WILKINS, 2004, p. 47.

<sup>529</sup> Aliás, isso havia ocorrido mesmo antes da entrada dos Estados Unidos na Primeira Guerra Mundial. Por exemplo, em 1914 e 1915, a empresa alemã Tuckerton teve suas estações de rádio em Nova Jersey, Sayville e Long Island estatizadas pelo governo federal. Com a efetiva participação na Grande Guerra, tais medidas se intensificaram. *Idem*, p. 45.

<sup>530</sup> *Idem*, p. 97-99.

<sup>531</sup> Tratava-se de W. H. G. Bullard, Diretor de Comunicações Navais. Vide ECKES e ZEILER, 2003, p. 51.

<sup>532</sup> FAULKNER, 1960, p. 539.

aceitou – na verdade, fomentou – que uma conduta considerada criminosa internamente (a fixação de preços e a divisão de mercados) fosse promovida para expandir a ação econômica internacional dos EUA<sup>533</sup>.

Tais referências também são úteis por apontarem uma relação fundamental entre o desenvolvimento norte-americano e a participação em conflitos armados<sup>534</sup>. Conforme salientado no capítulo anterior, foi no contexto de importantes conflitos militares ocorridos durante sua fase de “*catch up*”, como a guerra de 1812-1815 e a Guerra Civil, que os Estados Unidos fortaleceram seu nacionalismo econômico e seu processo de industrialização. Em termos relativos, os EUA também se fortaleceram economicamente durante a Primeira Guerra Mundial, uma vez que se transformaram em credores internacionais e não sofreram danos substanciais em seu território<sup>535</sup>. No entanto, como seria de se esperar, a consequência disso para a estratégia de desenvolvimento aplicada pelos Estados Unidos foi diferente nessa fase de transição, em razão da nova posição que o país passou a ocupar no cenário internacional.

Ainda que tenham tomado (e voltassem a tomar) algumas medidas nacionalistas na fase de transição não linear analisada nesse capítulo, os Estados Unidos já se encontravam em condições de aplicar o liberalismo internacional. Foi, então, esse o princípio – tanto na sua vertente política, quanto na econômica – que Woodrow Wilson defendeu, em 8 de janeiro de 1918, no famoso discurso em que discorreu sobre os “Quatorze Pontos” que, de acordo com seu pretensioso plano, deveriam reger a nova ordem que seria criada após a conclusão daquela guerra<sup>536</sup>.

As propostas desse discurso estritamente atinentes à política internacional são bastante conhecidas e, em geral, relacionavam-se a objetivos específicos perseguidos pelos beligerantes naquele conflito, razão pela qual não precisam ser detalhados aqui<sup>537</sup>. Não

---

<sup>533</sup> VISCUSI, W. Kip; VERNON, John M. e HARRINGTON, Joseph E., Jr. **Economics of regulation and antitrust**. 2 ed. Cambridge: MIT Press, 1995, p. 67.

<sup>534</sup> FIORI, José Luís. O poder global dos Estados Unidos: formação, expansão e limites. In: FIORI, José Luís (org.). **O poder americano**. Petrópolis: Vozes, 2004, p. 67-110.

<sup>535</sup> Aliás, no que tange aos efeitos positivos de curto prazo que a guerra trouxe para a economia norte-americana, cumpre ressaltar que as vendas para os Aliados retiraram o país da recessão na qual se encontrava em 1913 e 1914. Vide BECKER, 1984, p. 209.

<sup>536</sup> Como ressaltou Robert Remini, “*What the United States was attempting to do by the Fourteen Points was to establish a new world order, something Wilson and the country would soon learn was impossible*”. Vide REMINI, 2007, p. 203.

<sup>537</sup> Algumas dessas propostas possuíam caráter sistemático e servem para ilustrar a ambiciosa missão reformadora que Wilson se propunha a realizar. Por exemplo, os Pontos I e IV daquele discurso continham, respectivamente, as propostas relativas ao fim da diplomacia secreta e à implementação de um processo de

há, porém, como deixar de se mencionar especificamente o último desses Pontos, que Wilson considerava prioritário e capaz de corrigir os demais problemas do sistema internacional. De fato, pelo Ponto XIV, Wilson propôs o que veio a ser a Sociedade das Nações nos seguintes termos: “*A general association of nations must be formed under specific covenants for the purpose of affording mutual guarantees of political independence and territorial integrity to great and small states alike*”<sup>538</sup>.

As propostas referentes à área econômica são as que mais interessam para esta tese. De fato, os Pontos relativos à liberdade de navegação e de comércio são especialmente importantes por renunciarem o conteúdo dos regimes que, após a relutância norte-americana de assumir o papel de *hegemon* ao final da IGM, os EUA buscariam impor nas relações econômicas internacionais a partir de 1941, momento em que seria anunciada, retroativamente, a emergência do “Século Americano”. O Ponto II afirmava que a nova ordem deveria ser caracterizada pela “[a]bsolute freedom of navigation upon the seas, outside territorial waters, alike in peace and in war, except as the seas may be closed in whole or in part by international action for the enforcement of international covenants”. Mais importante, no Ponto III, defendeu-se especificamente “[t]he removal, so far as possible, of all economic barriers and the establishment of an equality of trade conditions among all the nations consenting to the peace and associating themselves for its maintenance”<sup>539</sup>.

Portanto, além de promover a democracia no plano internacional, a nova ordem deveria defender também os interesses dos Estados Unidos na expansão de suas exportações e dos seus investimentos no exterior. Ainda que realçasse os aspectos políticos dos Quatorze Pontos e que não lutasse pelos interesses empresariais com a mesma ênfase que os dois presidentes que o antecederam, Wilson não ignorava o fato de que a riqueza norte-americana das últimas duas décadas havia dependido fortemente da expansão econômica internacional dos EUA. Como ressalta William H. Becker, o próprio presidente admitia que “*American trade and investment were to play a part in the new order too. Wilson realized an*

---

desarmamento generalizado. Vide WILSON, Thomas Woodrow. **Fourteen Points**. United States, January 8, 1918. Disponível em: [http://avalon.law.yale.edu/20th\\_century/wilson14.asp](http://avalon.law.yale.edu/20th_century/wilson14.asp). Acesso em 03 ago. 2010.

<sup>538</sup> *Idem, ibidem*. Seria, aliás, a evidente importância que Wilson conferia à criação de tal organização internacional que o levaria a ficar refém do revanchismo que os Aliados, principalmente a França, manifestaram com relação à Alemanha na Conferência de Paz de Paris.

<sup>539</sup> *Idem, ibidem*.

*open world was in America's interest, as the previous two decades had shown the vitality and strength of American economic expansion in trade and investment*<sup>540</sup>.

Para os fins desta tese, o que importa sublinhar é o fato de que, com esse célebre e difundido discurso, os Estados Unidos, na prática, declaravam-se aptos a concorrer em pé de igualdade com ricos e poderosos países como Inglaterra, Alemanha e França. Registre-se que tal interesse no livre comércio foi manifestado não somente após o país ter aplicado, por mais de um século, barreiras tarifárias e outras medidas nacionalistas em prol de suas empresas, mas também e principalmente, depois que se tornou a maior potência econômica mundial<sup>541</sup>. Desse modo, aquele momento constituía, na expressão de Becker, um “*happy framework*” para Wilson, segundo o qual os regimes que mais enriqueceriam os EUA seriam os que também mais beneficiariam, na opinião daquele presidente, o resto do mundo:

*“The new world order Wilson sought would ensure peace and security, which would also bring about stable economic growth. Wilson thought that American economic activity was in the interest of mankind, and happily what was in everyone's general interest coincided [na opinião daquele presidente] with America's economic interests, a happy framework in which to work for a statesman”*<sup>542</sup>.

Tal “feliz coincidência” é útil igualmente para a compreensão da razão do redobrado interesse norte-americano no fim do colonialismo, tema do Ponto 5 daquele discurso<sup>543</sup>. Ainda que parecesse utópica, a libertação das colônias atenderia ao interesse dos Estados Unidos de aumentar seus investimentos e exportações a áreas nas quais as metrópoles mantinham, se não a exclusividade, pelo menos fortes preferências que dificultavam a expansão econômica norte-americana. Ademais, os EUA eram donos de imenso território interno ainda caracterizado por amplos vazios demográficos e não contavam com excedentes populacionais (ao contrário de alguns impérios europeus) para utilizar intensivamente na colonização de domínios distantes<sup>544</sup>. Para William Becker, várias razões levavam Wilson a incentivar, naquele momento, regimes internacionais que seriam marcados pelo liberalismo

---

<sup>540</sup> BECKER, 1984, p. 210.

<sup>541</sup> Para utilizar a linguagem de List e Ha-Joon Chang, poder-se-ia dizer que se tratou de um ensaio da estratégia de “chutar a escada”.

<sup>542</sup> BECKER, 1984, p. 210.

<sup>543</sup> Nesse Ponto, Wilson expôs o interesse norte-americano em “*V. A free, open-minded, and absolutely impartial adjustment of all colonial claims, based upon a strict observance of the principle that in determining all such questions of sovereignty the interests of the populations concerned must have equal weight with the equitable claims of the government whose title is to be determined*”. Vide WILSON, 1918.

<sup>544</sup> HOBBSBAWM, 2007, p. 64-65.

político e econômico e que, convenientemente, imporiam sacrifícios a outras potências ao mesmo tempo em que beneficiariam os EUA:

*“These noble goals, Wilson thought, were in reach, because they coincided nicely with America’s economic interests, ideological predispositions, and political prejudices. The President’s objectives required little for the United States to give up, although the achievement of Wilson’s vision would have required sacrifices not only from the defeated but also the victors in Europe”*<sup>545</sup>.

Enfim, pode-se dizer que, por meio daqueles Quatorze Pontos, Woodrow Wilson esboçou os regimes que viriam a ser mais tarde integrados à fórmula do “Século Americano”. No entanto, as propostas daquele discurso não resistiram, para desespero de Wilson, nem à dura realidade da Conferência de Paz, realizada em Paris em 1919 e marcada pelo revanchismo de países vitoriosos, nem a mudanças políticas internas nos Estados Unidos.

De um lado, as conclusões alcançadas naquela “Conferência de Paz” – entre as quais estava a obrigação de a rica e competitiva Alemanha arcar com pesadas reparações de guerra – foram impostas pelos vencedores aos Países Centrais (que sequer participaram das negociações) e constituíram uma das causas da “Crise dos Vinte Anos”. De outro, mesmo com a criação da Sociedade das Nações pelo Tratado de Versalhes e a concessão do Prêmio Nobel de 1919 ao Presidente dos EUA, a sociedade norte-americana ainda não parecia pronta para abraçar o ativismo internacional defendido pelo “Wilsonianismo”<sup>546</sup>.

Um sinal claro nesse sentido já havia sido dado nas eleições legislativas de novembro de 1918, ocasião em que o Partido Republicano, liderado por Henry Cabot Lodge, retomou o controle do Senado dos Estados Unidos. Tal controle do Congresso pela oposição somou-se à falta de disposição de Wilson em negociar com os Republicanos os termos da participação norte-americana na Sociedade das Nações, e contribuiu para a não-ratificação,

---

<sup>545</sup> BECKER, 1984, p. 210-211. No capítulo seguinte dessa obra organizada por William Becker e Samuel Wells, Melvyn Leffler também afirma que o ambicioso e amplo plano norte-americano para a nova ordem mundial era defendido com tal ênfase por Wilson justamente porque traria grandes benefícios especialmente para os Estados Unidos: *“American officials could extol the virtues of peace, support arbitration treaties, defend the rights of property, champion the sanctity of contracts, cultivate multinational efforts of cooperation in the private sector, and oppose revolutionary movements abroad because they realized these efforts to avert war, disseminate American ideals, and encourage world economic progress were compatible with the interests of a net creditor, exporting nation, increasingly concerned with foreign supplies of raw materials”* (grifou-se). Vide LEFFLER, Melvyn P. 1921-1932: Expansionist Impulses and Domestic Constraints. In: BECKER, William H. e WELLS, Samuel F., Jr. (eds.). **Economics and World Power: An Assessment of American Diplomacy Since 1789**. Columbia University Press: New York, 1984, pp. 225-275. Doravante LEFFLER, 1984. A citação acima encontra-se na página 225.

<sup>546</sup> CERVO, 2001, p. 174.

pelos EUA, do Tratado de Versalhes. A confirmação do desejo da sociedade norte-americana de não mais se envolver em conflitos europeus foi manifestada, por fim, pela eleição presidencial de 1920, na qual foi eleito o Republicano Warren Harding, cuja campanha foi baseada nas bandeiras de “*return to normalcy*”, “*America first*” e na edição de uma nova tarifa protecionista<sup>547</sup>.

Antes, porém, de se analisar como o tradicional protecionismo tarifário voltou a ser aplicado na sua plenitude com o regresso dos Republicanos ao poder, cabe salientar que se consolidava nos Estados Unidos o consenso segundo o qual atividades e tecnologias estratégicas deveriam estar sob a responsabilidade de empresas norte-americanas, que, ao mesmo tempo, também precisavam de outros mercados para se desenvolver. Isso porque, de um lado, a experiência recente havia demonstrado a importância de o país não depender de estrangeiros em setores fundamentais para o esforço de guerra. De outro, com a melhoria das comunicações e do transporte marítimo no início do século XX, os custos para a atuação internacional foram reduzidos, de maneira que a concorrência empresarial começou a ocorrer em áreas geográficas maiores.

Nesse contexto, o governo dos Estados Unidos passou a considerar fundamental e a incentivar a realização de investimentos diretos estrangeiros. Foi, por exemplo, com o apoio governamental norte-americano que grandes empresas “campeãs nacionais”, como ITT, General Motors, IG Chemicals e Coca-Cola, instalaram-se na Alemanha durante o entre-guerras como forma de evitar as altas tarifas de importação aplicadas por aquele país<sup>548</sup>. Como ressaltaram Eckes e Zeiler:

*“There was especially close cooperation between the public and private sectors in certain strategic industries – communications, transportation, and petroleum. Probusiness Republican administrations vigorously backed the expansion of American corporate champions important to the globalization process and the success of the American Century”*<sup>549</sup>.

Assim, após a Primeira Guerra Mundial, diferentes governos norte-americanos buscaram a reciprocidade para empresas de quatro setores considerados estratégicos pelos Estados Unidos<sup>550</sup>: o financeiro, o de transporte (com ênfase no setor

---

<sup>547</sup> REMINI, 2008, p. 205.

<sup>548</sup> SLATER e TAYLOR, 1999, p. 8

<sup>549</sup> ECKES e ZEILER, 2003, p. 66.

<sup>550</sup> WILKINS, 2004, p. 95.

naval), o de energia (notadamente petróleo) e o de comunicações (especialmente rádio e cabos). Empresas estrangeiras que atuavam nesses setores nos EUA foram instadas a pressionar seus governos de origem para que estes oferecessem reciprocidade a empresas norte-americanas. Ao mesmo tempo, como mencionado por aquela autora, “[i]n each of these four sectors, the federal government sought to safeguard and to promote domestic interests at the expense of foreign ones”<sup>551</sup>. A forma encontrada para se reduzir a “dependência” estrangeira nesses setores foi a exigência, explícita ou não, de que os responsáveis pelas principais decisões empresariais deveriam ser cidadãos (e empresas) norte-americanos<sup>552</sup>.

Reconhecendo sua condição de nação credora<sup>553</sup>, bem como a força e a crescente internacionalização da sua indústria<sup>554</sup>, que aumentaria suas exportações em 500% no período 1914-1920<sup>555</sup>, os Estados Unidos passaram, por meio do “*Edge Act*” de 1919, a estimular o financiamento do seu comércio exterior e do seu IDE por meio de entidades criadas especificamente para esse fim, os “*Edge Act banks*”. Tal escolha decorria do fato, reconhecido em abril de 1919 pelos Departamentos de Estado e do Comércio dos EUA, de que o investimento estrangeiro que o país realizava no exterior “*on a substantial scale is almost essential to the maintenance and extension of foreign trade on a sound financial basis*”<sup>556</sup>. Naquele ano, os investimentos dos EUA no exterior totalizaram US\$ 6,5 bilhões (60% direto, 40% de portfólio)<sup>557</sup>.

No entanto, como ressaltou Melvin Leffler, que sintetizou a diplomacia econômica do período 1921-1933 com o título “*Expansionist Impulses and Domestic Constraints*”, o esforço de internacionalização desses anos ainda teria de conviver com o

---

<sup>551</sup> *Idem, ibidem.*

<sup>552</sup> De fato, nessa época, segundo Wilkins, “[l]aws requiring U.S. nationality for directors focused specifically on the matter of control”. *Idem*, p. 294.

<sup>553</sup> Segundo Leffler, “*The evidence is now overwhelming that at the end of the Great War, executive officials and business leaders were cognizant of the creditor status of the United States and of its significance for American foreign policy. In the autumn of 1919, the State Department Economic Liaison Committee, including representatives from every important executive agency, discussed the commercial ramifications of the nation’s creditor status*”. Vide LEFFLER, 1984, p. 230.

<sup>554</sup> Como apontado por Pierre Melandri, em 1900, a pauta exportadora norte-americana possuía 35% de manufaturados. Em 1920, tais produtos equivaliam a 52% das exportações dos EUA. Vide MELANDRI, Pierre. **Histoire des Etats-Unis depuis 1865**. Paris: Nathan 1996, p. 62.

<sup>555</sup> LEFFLER, 1984, p. 228.

<sup>556</sup> *Idem*, p. 229.

<sup>557</sup> Considerando que havia US\$ 2,5 bilhões em investimentos estrangeiros nos Estados Unidos (36% diretos e 64% de portfólio), o país era, portanto, credor de 4 bilhões de dólares nessa rubrica. Vide ECKES e ZEILER, 2003, p. 44.

clássico nacionalismo econômico norte-americano. Prova disso foi o fato de que o próprio “*Edge Act*” também dispôs que haveria restrições à atuação de estrangeiros nas instituições financeiras criadas sob suas regras: a maioria dos diretores deveria ser nacional e o controle do capital social também deveria ser norte-americano<sup>558</sup>. Segundo Wilkins, além de leis com limitações similares terem sido criadas na esfera estadual, normas federais sobre outros setores econômicos estratégicos foram igualmente criadas com a previsão de que o controle do capital social das empresas que atuassem nesses setores deveria ser detido por cidadãos norte-americanos<sup>559</sup>.

Na área de transporte, especialmente naval, o governo buscou reduzir a supremacia da Inglaterra e aumentar as vantagens concedidas a empresas norte-americanas. Em 1920, o *Merchant Marine Act* (ou “*Jones Act*”) privatizou as operações governamentais no transporte marítimo e, mais uma vez, impediu que navios estrangeiros realizassem transporte na costa dos Estados Unidos. O Senador Wesley Jones, patrocinador da lei, ironizava os estrangeiros que se opuseram a ela: “*They say that it will drive foreign shipping from our ports. Granted; I want it to do it*”<sup>560</sup>. A lei especificou que somente as empresas que tivessem pelo menos 75% de seu capital social em mãos de norte-americanos poderiam realizar o citado transporte. Além disso, fixou taxas mais favoráveis para transportadores que utilizassem navios produzidos nos EUA, incentivou a entrada do governo no negócio de seguro marítimo, autorizou o Presidente da República a ab-rogar tratados que não concedessem privilégios a navios norte-americanos e dispôs que aquelas normas também valiam para as Filipinas, país ainda ocupado pelos Estados Unidos<sup>561</sup>.

O governo também buscou promover a abertura de mercados estrangeiros para empresas norte-americanas do setor de energia. Pelo “*Mineral Land Leasing Act*”, de 1920, terras públicas dos Estados Unidos passaram a poder ser destinadas à exploração de petróleo. Destaque-se que a norma somente permitia a ação de empresas estrangeiras nessas áreas se seus países de origem obedecessem à seguinte cláusula de reciprocidade:

*“Citizens of another country, the laws, customs, or regulations of which deny similar or like privileges to citizens or corporations of this country, shall not by stock ownership, stock holding, or stock control, own any*

---

<sup>558</sup> WILKINS, 2004, p. 109.

<sup>559</sup> *Idem*, p. 110.

<sup>560</sup> *Idem*, p. 100.

<sup>561</sup> *Idem, ibidem*. Na década de 1910, não existiam ainda normas sobre IDE no setor aéreo; quando estas surgiram, em 1926, continham restrições similares às existentes nas normas sobre navegação.

*interest in any lease acquired under the provision of this Act”* (grifos de Wilkins)<sup>562</sup>.

O importante é salientar que a lei não impedia investimentos estrangeiros no setor de petróleo e que o governo exigiria a cada vez mais desejada reciprocidade. Conforme Wilkins, “[a]s with U.S. cable policies, this act was designed to give State Department leverage to **pressure foreign governments to open the door to U.S. businesses that wished to expand abroad**”<sup>563</sup>.

De fato, como mencionado na citação acima, também na área de comunicações, o Congresso buscou obter reciprocidade para empresas norte-americanas do setor. Pelo “*Kellogg Cable Landing Act*”, de 1921, o presidente dos Estados Unidos – no caso, o recém eleito Warren G. Harding – passou a ter autoridade para revogar concessões feitas a empresas de cabo estrangeiras com base no entendimento de que “*such action will assist in securing rights for the landing or operation of cables in foreign countries, or in maintaining the rights or interests of the United States or its citizens in foreign countries*”<sup>564</sup>. Segundo Wilkins, exemplo concreto dessa orientação foi a instrução que Charles Evans Hughes, Secretário de Estado na administração Warren Harding-Calvin Coolidge, transmitiu naquele ano ao embaixador norte-americano em Paris para que este recordasse ao Ministério de Assuntos Estrangeiros que empresas francesas de cabos de comunicação possuíam sete escritórios em Nova Iorque, e que os Estados Unidos queriam reciprocidade para suas empresas naquele país. Como concluiu aquela autora, “[i]n short, in cables as well as radio, Americans asserted their interests”<sup>565</sup>.

Recorde-se, aliás, que não era novidade a atuação direta do governo norte-americano em prol de empresas nacionais desse setor. Como apontado acima, deveram-se à ação deliberada da Marinha dos Estados Unidos tanto a forma pela qual a *Radio Corporation of America* (RCA) foi criada em 1919, com a generosa transferência de atividades e equipamentos que tinham sido da inglesa Marconi, quanto a previsão de que seu controle seria exercido por grandes empresas norte-americanas. Na citação abaixo, Mira Wilkins menciona especificamente esse exemplo para demonstrar como, ao contrário do que disseram “estudantes de IDE nos Estados Unidos” nas últimas duas décadas do século XX, o governo

---

<sup>562</sup> *Idem*, p. 102.

<sup>563</sup> *Idem*, *ibidem*.

<sup>564</sup> *Idem*, p. 99.

<sup>565</sup> *Idem*, *ibidem*.

desse país já foi capaz de, mesmo em tempos de paz, discriminar empresas estrangeiras e beneficiar empresas nacionais:

*“The British Marconi company’s stake in the United States had lasted two decades (1899-1919); foreign technology had been transferred, and now the new U.S. company could function, expand and flourish without British assistance. Seventy years later (in 1989), two students of FDI in the United States would insist that it was ‘virtually impossible to conceive of a scenario’, excluding war conditions, whereby nationalist sentiment in the United States would ‘interfere with a [foreign] corporation’s activities in any fundamental way’ – yet in 1919, in peacetime, when the FDI of the British Marconi was divested, U.S. nationalism was responsible”* (grifo e colchetes de Wilkins)<sup>566</sup>.

Em outras áreas, além dessas quatro prioritárias, o governo federal também se esforçava para obter reciprocidade para investidores norte-americanos. Por exemplo, no setor de seguros, restrições à atuação de estrangeiros eram mantidas também como forma de pressionar outros países a abrirem seus mercados a empresas norte-americanas. Assim, até 1921, todas as seguradoras estrangeiras deveriam receber licença específica de funcionamento conferida pelo governo federal. O seu acesso ao mercado norte-americano não era, pois, livre e sem barreiras. Documento encaminhado ao Escritório de Seguros de Risco de Guerra sugeria esse tipo de licenciamento porque somente o governo federal poderia responder à mesma altura o fato de que *“foreign governments are drafting legislation which discriminates against American insurance companies going abroad”*<sup>567</sup>. Portanto, aquela autorização governamental seria utilizada como importante instrumento na busca da reciprocidade.

Não resta dúvida, porém, de que tal processo gradual de liberalização das relações econômicas internacionais dos Estados Unidos foi marcado também pela existência simultânea de normas estritamente nacionalistas, que fechavam o mercado norte-americano a investimentos estrangeiros. Nessa época, leis estaduais sobre, por exemplo, o setor de seguros continuaram a restringir a atuação de estrangeiros, com a justificativa de que serviam para garantir a segurança dos clientes norte-americanos. Da mesma forma, normas estaduais criadas no final do século XIX também continuavam a impedir o acesso de estrangeiros à terra. Além disso, nos primeiros anos após a Primeira Guerra Mundial ocorreram surtos de xenofobia nos Estados Unidos que inspiraram ações governamentais para cortar o número de

---

<sup>566</sup> *Idem*, p. 97-99. Como ressaltado na exaustiva obra de Wilkins, houve inúmeras restrições nesse sentido. Em 1927, quando surgiu a regulação federal sobre a utilização de ondas de rádio, estrangeiros também teriam restrições de operação.

<sup>567</sup> BUREAU OF WAR RISK INSURANCE, U.S. TREASURY DEPARTMENT. **Memorandum for the Director, Aug, 1, 1919.** *Apud* WILKINS, p. 694-695.

imigrantes recebidos no país e que levaram à criação de leis específicas para impedir, por exemplo, que japoneses detivessem propriedade fundiária. Segundo Wilkins, tentou-se contestar tais normas no Poder Judiciário, mas, em 1923, a própria Suprema Corte dos EUA teve a oportunidade de, em quatro julgamentos, considerá-las constitucionais<sup>568</sup>.

Tal nacionalismo econômico também se manifestou “formalmente” na área do comércio exterior com a volta dos Republicanos ao poder. Fala-se “formalmente” uma vez que, na prática, empresas norte-americanas não deixaram de ser protegidas durante a Primeira Guerra Mundial, período no qual não foi efetiva a redução do protecionismo prevista pela lei Underwood-Simmons, de 1913. Nessa época, aquelas empresas tinham sido beneficiadas não somente pela proteção natural decorrente da redução do comércio exterior, mas também por tarifas extraordinárias sobre produtos estrangeiros editadas para custear a máquina de guerra dos EUA<sup>569</sup>. Com a posse de Harding, os Republicanos puderam, então, passar a aplicar o protecionismo comercial que vinham anunciando desde a campanha.

Inicialmente, os Estados Unidos adotaram, em 1921, uma “tarifa de emergência” para combater o surto de importações que ocorreu após o final da Grande Guerra, quando os fluxos comerciais transatlânticos foram normalizados. Tal lei beneficiou não apenas interesses de pequenas indústrias, que tinham ganhado força com a guerra, mas também os de fazendeiros, que reclamavam de quedas nos preços de produtos primários<sup>570</sup> e forçaram o aumento do imposto de importação para favorecer o consumo de trigo, milho, carne, lã e açúcar nacionais. Com redação provisória, aquela lei vigorou somente até 1922, quando foi substituída pela “*Fordney-McCumber Tariff*”, que, ainda mais protecionista, não só restaurou os níveis de proteção aos mais altos patamares da história, como buscou

---

<sup>568</sup> Os casos mencionados envolveram normas dos estados da Califórnia e de Washington. Vide WILKINS, 2004, p. 694, nota 257.

<sup>569</sup> CHANG, 2002, p. 28.

<sup>570</sup> É interessante salientar que, segundo William H. Becker, membros do governo, grandes empresários e banqueiros dessa fase começaram a questionar, ainda sem sucesso, a conveniência do elevado protecionismo tarifário norte-americano, que, entre outros problemas, dificultava a recuperação econômica da Europa: “*Leading members of the administration and prominent businessmen and bankers realized that the United States had to import more if the European economies were to revive, exchange rates stabilize, and foreign debts paid. Treasury Department officials advocated lower tariffs. The prestigious business organization, the National Foreign Trade Council, wanted changes in the tariff, as did prominent bankers like Thomas Lamont and Paul Warburg. But internationalist sentiments were not easily translated into policy in a Congress pressed by agricultural and small business constituencies*”. Vide BECKER, 1984, p. 216.

resguardar as indústrias de produtos químicos e de corantes, que se fortaleceram durante a guerra (as “*war babies*”,<sup>571</sup>).

Ainda assim, numa elucidativa demonstração de que os Estados Unidos não podiam deixar de buscar a abertura de mercados para suas empresas, a nova tarifa permitiu que o presidente aumentasse unilateralmente as alíquotas daquele imposto de importação em 50% a fim de fomentar a concessão de reciprocidade pelos parceiros comerciais norte-americanos<sup>572</sup>. Por isso, ao se referir à tarifa Fordney-McCumber e às leis, acima mencionadas, que previram reciprocidade de outros países para que suas empresas tivessem acesso a reservas petrolíferas e ao direito de instalar cabos de comunicação nos EUA, Mira Wilkins ressaltou que todas aquelas normas buscaram objetivo semelhante:

*“This 1920 law [do setor de petróleo] was not by any means the first use of the reciprocity ‘stick’ in U.S. economic foreign policy. Often treaties of friendship, commerce, and navigation had contained a reciprocity clause. The U.S. State Department had also, long before the Kellogg Cable Act of 1921, insisted on reciprocity when granting foreigners permission to lay cables. Subsequently, the reciprocity ‘club’ would be used in a variety of contexts. The Fordney-McCumber Tariff of 1922, for example, gave the president authority to retaliate against nations that discriminated against American products. This was a trade rather than investment application, but **the goals were identical**. (...) In short, specifically in 1920-1922, in U.S. policies on cables, oil, and tariffs, **American law was to be employed to help Americans to be more competitive abroad**”<sup>573</sup>.*

Hoje, com o olhar *a posteriori*, pode-se verificar que ocorria, naquela época, um processo gradual em direção à busca da reciprocidade nas relações econômicas internacionais. Não há como negar, entretanto, que a sensação no início do mandato de Harding era a de que os Estados Unidos estariam se recolhendo para o “isolacionismo”. Justamente por isso, ao se retirar da vida pública, o ex-presidente Woodrow Wilson criticou a decisão do governo de Harding<sup>574</sup> de não participar da Sociedade das Nações como um

---

<sup>571</sup> Segundo Harold Faulkner, os Estados Unidos, receberam vultosos investimentos estrangeiros nesse setor, até porque, em razão daquela proteção tarifária, empresas de corantes e produtos químicos tiveram de se instalar no país para conseguir vender esses bens. Vide FAULKNER, 1960, p. 552.

<sup>572</sup> WILKINS, 2004, p. 131.

<sup>573</sup> *Idem*, p. 690.

<sup>574</sup> Confirmando a reversão da política wilsoniana de envolvimento internacional e a decisão de não participar da Sociedade das Nações, Warren Harding afirmou, utilizando uma expressão de George Washington, que “*we seek no part in directing the destinies of the Old World. We do not mean to be entangled*” (grifou-se). Vide HARDING, Warren. **Inaugural Address. March 4, 1921**. Disponível em: [http://www.presidentialrhetoric.com/historicspeeches/harding/first\\_inaugural.html](http://www.presidentialrhetoric.com/historicspeeches/harding/first_inaugural.html). Acesso em 19 ago. 2010.

retorno a uma “*sullen and selfish isolation which is deeply ignoble because manifestly cowardly and dishonorable*”<sup>575</sup>.

Essa foi apenas uma das várias decisões unilaterais que os Estados Unidos tomaram no início do mandato de Harding que indicavam que o país não estaria disposto, para utilizar linguagem corrente, a trabalhar coletivamente para o fornecimento de relevante “bem público mundial” (no caso, a paz) que vinha, em geral, sendo mantido pela Inglaterra nas últimas décadas. Da mesma forma, ao impor dificuldades à realização de exportações para seu mercado e ao adotar outras medidas que enfraqueceram a demanda internacional<sup>576</sup>, o único país cujo mercado interno saiu fortalecido do conflito deixou claro também que não arcaria com os custos da instituição e manutenção da estabilidade necessária para o bom funcionamento do sistema econômico internacional naquele momento. Com isso, os EUA contribuíram não somente para a instalação da desordem internacional após aquele conflito, situação na qual “o velho já havia morrido e o novo ainda não havia nascido”, mas também para o estabelecimento das condições que levariam aos “Vinte Anos de Crise” e, por fim, à Segunda Guerra Mundial.

No entanto, apesar de aquela qualificação da política externa norte-americana do período como “isolacionista” ter se tornado comum após a campanha conservadora de “*return to normalcy*”, deve-se recordar que, segundo Walter McDougall, tal “isolacionismo” não havia existido sequer no período no qual os Estados Unidos foram mais nacionalistas, isto é, na fase de “*catch up*” econômico analisada no capítulo anterior. Portanto, para empregar as mesmas expressões utilizadas por McDougall com relação à diplomacia daquela fase, pode-se dizer que, no período de transição ora analisado, os EUA também não buscaram o isolacionismo, mas aplicaram o unilateralismo para atingir seus objetivos de relações internacionais<sup>577</sup>.

---

<sup>575</sup> *Apud* REMINI, 2008, p. 205.

<sup>576</sup> Como salientou Becker, “*As a major creditor nation, the United States should have imported large quantities of goods, something that offended strong protectionist sentiments. To help revive the European economies, the American government should have postponed, reduced, or foregone wartime debts. But the Congress and the public, as well as members of the Executive branch, viewed these debts as business obligations that simply had to be paid. In such an atmosphere proposals to provide direct government loans for European reconstruction met stiff opposition*”. Vide BECKER, 1984, p. 212.

<sup>577</sup> Em termos estratégicos, tal possibilidade de adotar posturas unilaterais e de não participar mais ativamente de esforços de segurança coletiva deveu-se, entre outras razões, ao fato de que não havia ameaças militares concretas no horizonte norte-americano na década de 1920. Foi, em grande parte, graças a tal cenário externo favorável – no qual, porém, já se apresentavam os primeiros sinais do que viria a ser o conflito com o Japão – que ocorreu a grande expansão do mercado interno norte-americano naquele período.

Aliás, não faria mesmo sentido que os Estados Unidos adotassem política verdadeiramente autárquica exatamente na época em que mais se beneficiariam com a expansão econômica internacional. Justamente por isso, como observa Leffler, “*the defeat of the League of Nations did not terminate American efforts to create a stable, liberal, capitalist world order*”<sup>578</sup>. Na área da diplomacia econômica, a que mais interessa para esta tese, o país atuou fortemente – tanto no restante do mandato de Warren Harding, concluído pelo Vice-Presidente Calvin Coolidge em razão da inesperada morte daquele mandatário, quanto nas duas outras administrações seguintes do Partido Republicano – para beneficiar seus investidores e para não perder o acesso aos produtos básicos de que necessitava para avançar em sua industrialização.

O governo de Harding tomou inclusive a importante decisão, comunicada em 18 agosto de 1923 pelo Secretário de Estado Charles Evans Hughes, de atualizar o modelo dos tratados comerciais que a diplomacia dos EUA utilizava na busca da abertura de mercados a produtos e investimentos norte-americanos. De fato, os Estados Unidos passaram a trabalhar, a partir dessa data, pela conclusão de acordos comerciais que contivessem a “cláusula incondicional da nação mais favorecida”. Com isso, abandonaram o modelo, adotado em 1778 e mencionado no capítulo anterior, pelo qual benefícios comerciais concedidos a um terceiro país só poderiam ser estendidos a outro país se este “pagasse” aos EUA por meio de concessões específicas. Por essa razão tal modelo era conhecido como o da cláusula condicional da nação mais favorecida.

Essa mudança era necessária porque a cláusula condicional trazia mais problemas do que benefícios para os EUA, que tinham formulado o modelo de 1778 no início da sua experiência independente, período no qual tomavam o cuidado, segundo Walter McDougall, de se protegerem de indevidas influências externas, ainda que quisessem aumentar suas trocas comerciais. Naquela época, conforme Charles Evans Hughes, “*discrimination in commercial matters was the general rule among nations, and it was deemed advisable for the United States to adopt a policy of making concessions only to such states as granted in each case some definite and equivalent compensation*”<sup>579</sup>. Tal estratégia

---

<sup>578</sup> LEFFLER, 1984, p. 232-233. Com o interesse de manter uma ordem internacional favorável a seus interesses econômicos, os Estados Unidos também atuaram contra o recém-instaurado regime soviético, que nacionalizou investimentos norte-americanos na Rússia. Além de terem apoiado, juntamente com os Aliados, os Brancos contra os Vermelhos na Guerra Civil Russa, os EUA não reconheceram o regime comunista até 1933. *Idem*, p. 234.

<sup>579</sup> EVANS HUGHES, Charles Letter, August 18, 1923. *Apud* ECKES, 1995, p. 90.

havia levado, porém, segundo um alto funcionário do *State Department* responsável pela formulação daquela proposta de “cláusula incondicional da nação mais favorecida”, à concessão de “*special concessions to some instead of equal treatment for all*”, fato que, “*arouses antagonism, promotes discord, creates a sense of unfairness and tends in general to discourage commerce*” (grifou-se)<sup>580</sup>.

Dada sua nova posição de potência econômica internacional, os Estados Unidos tinham, como mencionado, interesse em revisar esse sistema. Foi exatamente isso o que Hughes determinou naquela instrução diplomática de 1923: “*it is now considered to be in the interest of the trade of the United States, in competing with the trade of other countries in the markets of the world, to endeavor to extend the acceptance of that principle*” – o de busca de igualdade com relação a concorrentes de outros países naqueles mercados. Isso porque, em sua visão, “[*t*]*he enlarged productive capacity of the United States developed during the World War has increased the need for assured equality of treatment of American commerce in foreign markets*”<sup>581</sup>.

Os Estados Unidos até firmaram acordos comerciais nesse formato nos anos que antecederam a Grande Depressão. Não conseguiram, porém, assiná-los com países expressivos em termos econômicos, como Inglaterra e França, e quando concluíram a negociação daqueles tratados com países relevantes comercialmente como Alemanha e Turquia, o Senado dos EUA não se mostrou receptivo a tais iniciativas, demonstrando que os ímpetos liberais do Departamento de Estado não eram ainda suficientemente compartilhados na sociedade norte-americana. Com a Crise de 1929, foram suspensas as tentativas de abertura recíproca de mercados, mas a nova orientação liberal da diplomacia norte-americana seria retomada cinco anos mais tarde<sup>582</sup>.

Considerando as necessidades estruturais da economia dos Estados Unidos na década de 1920, nem se poderia esperar conduta diferente da diplomacia norte-americana. Além do interesse em aumentar suas vendas e investimentos no exterior, uma clara razão para o estímulo ao comércio exterior era a forte dependência do país, já naquela época, com relação à importação de petróleo. De fato, como afirmou o Escritório do Conselheiro Econômico do Departamento de Estado norte-americano em 1926:

---

<sup>580</sup> MCCLURE, Wallace to EVANS HUGHES, Charles, October 20, 1922. *Apud* ECKES, 1995, p. 89.

<sup>581</sup> EVANS HUGUES, 1923 *apud* ECKES, 1995, p. 90.

<sup>582</sup> ECKES, 1995, p. 90.

*“Our whole industrial being as well as our security as a nation depends in a great measure on an assured supply of petroleum and in order to assure ourselves of supplies from foreign fields we want the control of these supplies to be in the hands of American companies”*<sup>583</sup>.

Em tais condições, portanto, a adoção de política verdadeira isolacionista pelos Estados Unidos teria sido contraproducente e dificultado a industrialização, o crescimento econômico, o fortalecimento da classe média e até o aumento da influência cultural norte-americana que marcaram a década de 1920, que, justamente por tais desenvolvimentos, ficou conhecida como os *“roaring twenties”*. Foi nessa década, por exemplo, que o país, de acordo com o Censo de 1920, passou a ser majoritariamente urbanizado<sup>584</sup>, e que milhões de carros projetados por Henry Ford foram produzidos e exportados. Nesse contexto, ocorreu grande aumento dos investimentos norte-americanos no exterior e das exportações: aqueles cresceram de US\$ 3,5 bilhões para US\$ 7,477 bilhões entre 1919 e 1929<sup>585</sup>; estas, de US\$ 2,466 bilhões para US\$ 5,241 bilhões entre 1913 e 1929, período no qual o comércio exterior mais do que dobrou para os Estados Unidos, enquanto cresceu apenas 13% para o mundo. Esses dados comprovavam que se acelerava a *“americanização”* do mundo, isto é, constituíam prova de que *“the United States was the dynamic influence that shaped consumer wants around the world”*<sup>586</sup>.

É importante, porém, que se ressalte que a acelerada industrialização norte-americana nessa década não ocorreu somente em razão do antigo protecionismo que havia beneficiado (e continuava a beneficiar) empresas nacionais e permitido que detivessem grandes *“market shares”* no mercado doméstico. O desenvolvimento norte-americano também foi beneficiado por relevantes fluxos de investimento estrangeiro. Isso ocorreu em razão de um efeito indireto da força das empresas norte-americanas e do nacionalismo econômico na legislação tarifária e regulatória, que faziam o mercado dos Estados Unidos de difícil acesso a concorrentes estrangeiros, *“as many foreign multinationals discovered”*, segundo Wilkins. Assim, investidores estrangeiros tiveram de transferir fábricas (e, portanto, recursos e empregos) para os EUA a fim de explorar o maior mercado doméstico do mundo<sup>587</sup>.

---

<sup>583</sup> UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE. “The Petroleum Situation”, Office of the Economic Advisor, March 31, 1926, File no. 800.6363/3611/2, RG 59. *Apud* LEFFLER, 1984, p. 231.

<sup>584</sup> REMINI, 2008, p. 205-206.

<sup>585</sup> ECKES e ZEILER, 2003, p. 265.

<sup>586</sup> *Idem*, p. 73.

<sup>587</sup> WILKINS, 2004, p. 290.

Como ressaltou aquela professora de história econômica, isso não queria dizer que tais subsidiárias seriam equiparadas em seus direitos às firmas controladas por capitais norte-americanos<sup>588</sup>. De fato, o interesse em receber investimentos estrangeiros diretos que pudessem contribuir para o desenvolvimento norte-americano não significava que os Estados Unidos deixariam de beneficiar empresas nacionais à medida que novas atividades e setores industriais estratégicos fossem criados. Algumas normas criadas na época do governo de Calvin Coolidge (1925 a 1929) são suficientes para demonstrar isso.

No setor de rádio-difusão, por exemplo, o “*Radio Act*” de 1927 baseou-se em argumentos de segurança nacional para impedir que estrangeiros ou qualquer empresa que tivesse um estrangeiro como diretor (ou mais de 20% de seu capital votante nas mãos de estrangeiros) recebessem licença para operar estações de rádio<sup>589</sup>. Em 1932, o Secretário da Marinha confirmou que a lei “*intended to preclude foreign dominance of American radio*” e que ela teria surgido a partir da experiência norte-americana no conflito anterior, isto é, em razão das “*lessons that the United States had learned from the foreign dominance of cables and the dangers from espionage and propaganda disseminated through foreign-owned radio stations in the United States prior to and during the World War*”<sup>590</sup>.

Postura idêntica foi adotada na “*infant industry*” de aviação, à qual, como ressaltava Robertson, “[*t*]he government of the United States was expected to assist”<sup>591</sup>. O governo dos Estados Unidos assim o fez ao promulgar, em 1926, o “*Air Commerce Act*”, norma com várias características inspiradas na legislação naval. Nos termos daquela lei, somente cidadãos norte-americanos poderiam registrar aeronaves, exigência que significou reserva do tráfego comercial doméstico. Além disso, o acesso de aviões estrangeiros nos EUA só poderia ocorrer após licença do governo federal. A lei especificava ainda que os presidentes das empresas de aviação deveriam ser cidadãos norte-americanos, assim como dois terços dos seus diretores<sup>592</sup>.

Resolveu-se também estimular o controle nacional da indústria de aviões e da marinha mercante nacionais. Naquele setor, o “*Air Corps Act*”, também de 1926, dispunha

---

<sup>588</sup> *Idem*, p. 293.

<sup>589</sup> *Idem*, p. 292.

<sup>590</sup> Letter of the Secretary of the Navy, mar. 22, 1932, *In*: U.S. DEPARTMENT OF COMMERCE, **Foreign Direct Investment in the United States**, 9 vols., vol. VII, K, 101. *Apud* WILKINS, 2004, p. 771.

<sup>591</sup> ROBERTSON, 1964, p. 476.

<sup>592</sup> WILKINS, 2004, p. 291-292.

que somente cidadãos dos Estados Unidos e empresas com, no mínimo, 75% de seu capital social em mãos norte-americanas (e que não contassem com nenhum diretor estrangeiro) poderiam produzir aviões no país. Além disso, num claro “*performance requirement*” exigido por aquela lei, as fábricas deveriam se localizar obrigatoriamente em território nacional. Já na área de transporte marítimo, um novo “*Jones-White Act*”, agora de 1928, aumentou os benefícios previstos tanto pela lei homônima de 1916, quanto pelo “*Jones Act*” de 1920, ao reservar às transportadoras marítimas norte-americanas os polpidos subsídios relativos ao transporte postal<sup>593</sup>.

Foi esse contexto de industrialização e de criação de novos setores econômicos que marcou a maior parte dos “*roaring twenties*” nos Estados Unidos. Apesar de a agricultura norte-americana ter passado por dificuldades nessa década, o desenvolvimento do país foi robusto e beneficiou a economia internacional, cujos fluxos financeiros foram normalizados com o retorno da Inglaterra ao padrão-ouro e auxiliados pelo sistema informal de triangulação que reergueu o mercado europeu. Por tal sistema, os Estados Unidos financiavam a economia alemã, que pagava reparações de guerra aos Aliados, que, por sua vez, podiam pagar as dívidas que tinham contraído com os EUA durante o conflito<sup>594</sup>.

Nesse cenário favorável, ainda que os Estados Unidos mantivessem barreiras nacionalistas a investimentos estrangeiros em setores tradicionais – como no de seguros, no qual leis estaduais exigiam condições mais duras de empresas estrangeiras com o objetivo de garantir o pagamento de prêmios<sup>595</sup>, e no de bancos, que, nos dizeres da já citada *Banker’s Magazine*, continuava com a sua conhecida “*lack of hospitality in welcoming foreign banks to our shores*”<sup>596</sup> – a noção de reciprocidade na regulação dos investimentos estrangeiros passava a ser gradualmente aceita<sup>597</sup>. Tal processo, no entanto, foi temporariamente interrompido pela “Quinta-Feira Negra” na Bolsa de Valores de Nova Iorque (24 de outubro de 1929) e pelo subsequente caos financeiro que tomou a economia norte-americana e mundial.

Mais importante, para os fins desta tese, do que os efeitos imediatos da Crise de 1929 foram, porém, algumas ações que o governo dos Estados Unidos tomou que

---

<sup>593</sup> *Idem*, p. 292.

<sup>594</sup> ECKES e ZEILER, 2003, p. 63.

<sup>595</sup> WILKINS, 2004, p. 292.

<sup>596</sup> BANKER’S MAGAZINE, n. 108, mar. 1924, p. 346-347. *Apud* WILKINS, 2004, p. 770.

<sup>597</sup> WILKINS, 2004, p. 291.

contribuíram para a criação da Grande Depressão que se instalou a partir de 1930 na economia mundial. De fato, após o estouro da bolha especulativa que havia sido inflada na década de 1920, o governo norte-americano, então presidido por Herbert Hoover, adotou o que Wilkins considerou um procedimento-padrão na história norte-americana – o aumento do protecionismo comercial. Segundo aquela autora, “[i]n bad times, American legislators have often found tariff solutions attractive, putting the onus of the bad times on ‘outsiders’”<sup>598</sup>.

Assim, além de diminuir drasticamente seus empréstimos à Alemanha, o que ajudou a desorganizar a triangulação de fluxos financeiros que tinha auxiliado a reerguer a economia internacional, os Estados Unidos adotaram, em 30 de junho de 1930, a famosa, criticada e controversa “*Smoot-Hawley Tariff*”. Tal lei, como se sabe, levou o imposto de importação ao mais alto patamar da história norte-americana e foi qualificada por Jagdish Bhagwati como “*the most visible and dramatic act of anti-trade folly*”<sup>599</sup>.

A tarifa *Smoot-Hawley* efetivamente elevou, segundo os cálculos de Louis Hacker, a média das alíquotas do imposto de importação para 40,1%, ou seja, a um nível superior ao da lei anterior (a tarifa Fordney-McCumber, de 1922), que era de 33,2%, aproximadamente<sup>600</sup>. Ainda assim, não deixa de ser surpreendente a reação negativa que o novo imposto de importação causou, uma vez que a norma que o instituiu obedeceu ao mesmo princípio – o nacionalismo econômico – adotado por mais de um século nos Estados Unidos e que tarifas anteriores tinham taxado vários produtos, especialmente manufaturados, em níveis superiores ao da lei editada em 1930. Isso fica claro na seguinte tabela sobre as alíquotas médias do imposto de importação sobre bens manufaturados aplicadas no que hoje são, em geral, países desenvolvidos.

---

<sup>598</sup> *Idem*, p. 301.

<sup>599</sup> BHAGWATI, Jagdish. **Protectionism**. Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1985. *Apud* CHANG, 2002, p. 29.

<sup>600</sup> HACKER, 1957, p. 75. Em lista com pequenas diferenças aos cálculos acima mencionados de Hacker com relação à taxação de artigos importados aos EUA (manufaturados ou não), a U.S. Tariff Commission estimou que as alíquotas médias das várias leis sobre o imposto de importação a partir de 1890 eram as seguintes: tarifa McKinley (1890), 48,4%; tarifa Dingley (1896), 46,5%; tarifa Payne-Aldrich (1909), 40,7%; tarifa Underwood, 29,6%; tarifa Fordney McCumber (1922), 38,5%; tarifa Smoot-Hawley (1929), 53,2%. Vide FAULKNER, 1960, p. 647.

Tabela 1. Tarifas médias do imposto de importação de bens manufaturados aplicado por alguns países desenvolvidos nas suas fases iniciais de desenvolvimento.

|                       | 1820         | 1875         | 1913                  | 1925      | 1931      | 1950      |
|-----------------------|--------------|--------------|-----------------------|-----------|-----------|-----------|
| Áustria <sup>1</sup>  | R            | 15-20        | 18                    | 16        | 24        | 18        |
| Bélgica               | 6-8          | 9-10         | 9                     | 15        | 14        | 11        |
| Dinamarca             | 25-35        | 15-20        | 14                    | 10        | n.a.      | 3         |
| França                | R            | 12-15        | 20                    | 21        | 30        | 18        |
| Alemanha <sup>2</sup> | 8-12         | 4-6          | 13                    | 20        | 21        | 26        |
| Itália                | n.a.         | 8-10         | 18                    | 22        | 46        | 25        |
| Japão <sup>3</sup>    | R            | 5            | 30                    | n.a.      | n.a.      | n.a.      |
| Países Baixos         | 6-8          | 3-5          | 4                     | 6         | n.a.      | 11        |
| Rússia                | R            | 15-20        | 84                    | R         | R         | R         |
| Espanha               | R            | 15-20        | 41                    | 41        | 63        | n.a.      |
| Suécia                | R            | 3-5          | 20                    | 16        | 21        | 9         |
| Suíça                 | 8-12         | 4-6          | 9                     | 14        | 19        | n.a.      |
| Reino Unido           | 45-55        | 0            | 0                     | 5         | n.a.      | 23        |
| <b>Estados Unidos</b> | <b>35-45</b> | <b>40-50</b> | <b>44<sup>4</sup></b> | <b>37</b> | <b>48</b> | <b>14</b> |

Fonte: BAIROCH, Paul. *Economics and World History – Myths and Paradoxes*. Brighton: Wheatsheaf, 1993, p. 40, tabela 3.3 *apud* Ha-Joon Chang, 2002, p. 17.

Notas: R = Existência de várias e importantes sobre restrições importações de manufaturados; médias tarifárias não são significativas. 1. Áustria-Hungria antes de 1925. 2. O número de 1820 aplica-se somente à Prússia. 3. Antes de 1911, Japão foi obrigado a manter baixas taxas tarifárias (até 5%) em razão de uma série de ‘tratados desiguais’ com países europeus e com os Estados Unidos da América. 4. Alíquota média vigente em 1913 antes da edição do “*Underwood-Simmons Tariff Act*”.

Depreende-se dessa tabela, por um lado, que os Estados Unidos foram, na média, o mais protecionista dos países hoje desenvolvidos. Por outro lado, ela demonstra que a alíquota média sobre manufaturados imposta pela tarifa Smoot-Hawley não era tão superior à aplicada ao longo da história norte-americana. Menciona-se isso não para se iniciar uma análise de todas as causas da Grande Depressão ou da conjuntura política e econômica que levou à edição (e à condenação) daquela lei, mas para se ressaltar como a má-fama adquirida por essa norma também serve para confirmar como os EUA, à medida que se desenvolviam, mudaram seu discurso sobre qual deveria ser a orientação das suas normas sobre o comércio internacional e o investimento estrangeiro.

Nesse sentido, cabe ressaltar que uma causa para a má-fama mundial dessa tarifa protecionista é o fato de que, com sua edição, os Estados Unidos – credores internacionais e superavitários em sua balança comercial – traíram esperanças de parceiros comerciais que necessitavam vender mercadorias no mercado norte-americano para, entre outras razões, ressarcir empréstimos que tinham contraído com os EUA<sup>601</sup>. Essa expectativa não era indevida, pois, como demonstrado, vários líderes norte-americanos discursavam sobre a necessidade de manter o sistema internacional aberto ao comércio exterior e a investimentos

<sup>601</sup> WILKINS, 2004, p. 303.

estrangeiros e, além disso, mais de mil economistas tinham assinado um abaixo-assinado contra a lei Smoot-Hawley. Como ressaltou Faulkner, a quebra dessa expectativa gerou respostas negativas em vários países, que, como os EUA, aumentaram seu protecionismo econômico como reação à crise: “[t]he general level of the increase *may not have been tremendously high, but the general effect appears to have been unfortunate in accelerating a trade decline and in arousing antagonism in other parts of the world*”<sup>602</sup>. De fato, em 1930 e 1931, 25 países retaliaram contra os Estados Unidos, estabelecendo barreiras à venda de produtos norte-americanos em seus territórios<sup>603</sup>.

Outra causa para as críticas à tarifa Smoot-Hawley diz respeito ao próprio processo de desenvolvimento do capitalismo nos Estados Unidos. Na época da edição daquela lei, consolidava-se no país o processo de concentração empresarial que havia sido iniciado por capitães da indústria (e das finanças) no final do século XIX e que havia se tornado estratégico em razão da crescente concorrência não somente no mercado nacional, mas também no internacional. Considerando que as grandes empresas norte-americanas eram, em geral, as principais beneficiárias desse processo de ampliação geográfica da concorrência, não é de se surpreender que tenham criticado intensamente aquela tarifa de 1930, que, como mencionado, efetivamente gerou retaliações comerciais e contribuiu para a Grande Depressão. De acordo com Faulkner, foi exatamente essa a reação que bancos (com empréstimos a receber do exterior) e exportadores norte-americanos de manufaturados esboçaram com relação àquela lei: “[s]ome opposition developed among farmers and *large manufacturers with surpluses to export, and more from bankers with billions invested in foreign loans, the payment of which was largely dependent upon the export trade of the debtor nations*”<sup>604</sup>.

Essa estratégia protecionista contribuiu negativamente para os resultados de dinâmicos e influentes setores norte-americanos, que se voltavam crescentemente para o exterior. Assim, na década de 1920, o setor empresarial que mais havia aumentado suas exportações, que movimentava o parque industrial nacional ao integrar em sua linha de produção diversos bens manufaturados intermediários e que sintetizava a Segunda Revolução

---

<sup>602</sup> FAULKNER, 1960, p. 647.

<sup>603</sup> HACKER, 1957, p. 75. Como se sabe, uma consequência negativa da utilização de medidas nacionalistas pelos Estados Unidos foi a piora das condições econômicas e sociais na Europa, fato que não poderia deixar de influenciar questões políticas naquele continente. Por exemplo, o sucesso eleitoral do Partido Nazista e sua posterior dominação da Alemanha também devem ser compreendidos à luz da Grande Depressão.

<sup>604</sup> FAULKNER, 1960, p. 647.

Industrial – o da produção automotiva<sup>605</sup> – foi muito prejudicado com as retaliações comerciais estrangeiras àquela tarifa, fato que contribuiu fortemente para o aumento do desemprego e da depressão econômica norte-americana. Por exemplo, as exportações de carros e de autopeças caíram 72,6% entre 1929 e 1931<sup>606</sup>.

Considerando, portanto, que grandes empresas exportadoras e instituições financeiras dos Estados Unidos aumentariam sua importância econômica e influência política no restante do “Século Americano”, não é de surpreender, por um lado, que seja tão conhecida a crítica àquela tarifa que contribuiu para a Grande Depressão e que as prejudicou. Como ressaltou Alfred E. Eckes Jr., a tarifa Smoot-Hawley passou a ser invocada freqüentemente pelos partidários do livre comércio para desmoralizar seus oponentes políticos: “*Committed to this goal [o livre comércio], Wall Street, Washington, corporate America, academic economists, and the media elite found it expedient to thrash Smoot-Hawley at each opportunity*”<sup>607</sup>. Por outro lado, essa observação também auxilia na compreensão do desconhecimento geral sobre a orientação protecionista do período de 1789 a 1913 que beneficiou empresários norte-americanos e que passou gradualmente a ser proibida por regimes internacionais promovidos principalmente pelos EUA após esse país ter se tornado hegemônico. Em síntese, segundo aquele professor de história econômica,

*“That the legend of Smoot-Hawley endures and continues to influence trade policy debate is a tribute to the public relations skills of partisans and ideologues with agendas [de liberalização econômica internacional]. They successfully transformed a molehill into a mountain”*<sup>608</sup>.

Enfim, com o benefício do conhecimento pós-fato, vê-se que o protecionismo da tarifa Smoot-Hawley constituiu, naquela fase de transição não-linear, breve retrocesso no percurso de longa duração do desenvolvimento das forças profundas (econômicas) norte-americanas. Menciona-se isso não para se defender o governo do

---

<sup>605</sup> Nesse sentido, é interessante recordar que as exportações de automóveis tinham crescido 2000% desde 1920 e que, no final daquela década, representavam quase 10% do valor da pauta comercial norte-americana. Além disso, como ressalta Leffler, a produção automotiva possuía grande importância para os Estados Unidos ao consumir, por exemplo, 14% do aço, 82% da borracha, 63% de placas de vidro, 60% do couro e 26% do alumínio produzido no país. Vide LEFFLER, 1984, p. 246.

<sup>606</sup> ECKES, 1995, p. 129.

<sup>607</sup> *Idem*, p. 138.

<sup>608</sup> *Idem*, p. 139.

Presidente Herbert Hoover<sup>609</sup>, sob o qual aquela lei foi criada, mas para se salientar que, apesar daquele retrocesso e com base na virtual unanimidade que contra ele logo se criou, já estava em gestação o conceito que viria a ser identificado como relevante parte do “*comprehensive societal package*”, na expressão de Slater e Taylor, que os Estados Unidos apresentariam no momento em que se declararam aptos a assumir um papel hegemônico: o de que o desenvolvimento, no Século Americano, deveria ocorrer por meio do liberalismo econômico internacional.

No entanto, naquele difícil momento para a sociedade norte-americana, os Estados Unidos continuaram a aplicar seu tradicional nacionalismo econômico por alguns anos. O protecionismo tarifário foi mantido tanto no final do governo de Herbert Hoover, quanto no começo do primeiro mandato de Franklin Delano Roosevelt, que assumiu a presidência dos EUA em 1933. Ainda assim, nenhum desses presidentes podia ignorar o fato de que a economia norte-americana tinha sido transformada pela industrialização e pelos fluxos de investimento estrangeiro direto desde o final do século XIX.

Hoover não impediu, por exemplo, a concessão de empréstimos a investidores estrangeiros no arcabouço criado, em 1932, pela edição do “*Reconstruction Finance Corporation Act*”, que buscou retirar a economia norte-americana da crise por meio da concessão de empréstimos governamentais a empresas que se dispusessem a continuar investindo no país<sup>610</sup>. Na esfera internacional, aquele presidente conclamou as principais potências em 1931 a participarem de uma Conferência Internacional para discutir como aumentar preços e reduzir tarifas. Seus esforços, porém, demoraram a surtir efeito, e o povo norte-americano votou em massa na eleição de 1932 no Partido Democrata, que passou a ocupar não somente a Casa Branca, mas também as duas Casas do Congresso dos EUA<sup>611</sup>.

Nos seus primeiros dias como presidente, Franklin Delano Roosevelt manteve, de um lado, o nacionalismo econômico norte-americano. Nesse sentido, ressaltou, no seu discurso de posse, em março de 1933, que o bom funcionamento da economia

---

<sup>609</sup> Nesse sentido, pode-se dizer que, ao adotar, inicialmente, o ideário de “*return to normalcy*” e o tradicional protecionismo comercial defendidos pelo Partido Republicano, o governo Hoover, na prática, apostou que a recuperação norte-americana ocorreria fundamentalmente por meio da recuperação do mercado interno, como se fazia no período de “*catch up*” antes analisado. Nesse sentido, aquele presidente parece ter subestimado os custos de um aumento do preço de produtos estrangeiros (entre os quais se encontravam gêneros alimentícios) ao conjunto da economia dos EUA, que tinha sido transformada pela urbanização e pela industrialização.

<sup>610</sup> A própria Inglaterra e suas empresas – então os maiores investidores estrangeiros nos EUA – beneficiaram-se dessa lei. Vide WILKINS, 2004, p. 494.

<sup>611</sup> REMINI, 2008, p. 220.

internacional seria importante para a recuperação dos Estados Unidos, mas que o país não abriria mão de se preocupar primeiramente com seus interesses domésticos imediatos. Com efeito, após descrever aspectos do “*New Deal*” proposto ao povo norte-americano, Franklin D. Roosevelt afirmou que os Estados Unidos só deveriam se abrir para o comércio exterior depois de recuperarem seu crescimento econômico interno:

*“Through this program of action we address ourselves to putting our own national house in order and making income balance outgo. Our international trade relations, though vastly important, are in point of time and necessity secondary to the establishment of a sound national economy. I favor as a practical policy the putting of first things first. I shall spare no effort to restore world trade by international economic readjustment, but the emergency at home cannot wait on that accomplishment”*<sup>612</sup>.

De outro lado, Roosevelt concordou, por exemplo, com a manutenção da concessão de créditos a empresas estrangeiras pela *Reconstruction Finance Corporation*, quando foi editada nova lei sobre esse importante instrumento de recuperação econômica gerido pelo governo federal<sup>613</sup>. Não se pretende com essa menção iniciar uma descrição das várias normas sobre seguridade social, agricultura, indústria, relações trabalhistas, entre outras áreas, que o governo federal patrocinou no âmbito do *New Deal*, conjunto de medidas que constitui um dos três momentos de inflexão das políticas econômicas aplicadas nos Estados Unidos, juntamente com o programa Hamiltoniano (1791 e 1795) e com as diretrizes aplicadas pelo Partido Republicano entre 1861 e 1865<sup>614</sup>.

No entanto, uma análise cuidadosa do discurso de posse de Roosevelt e de outros fatos do seu primeiro ano na presidência é útil para esta tese por sublinhar que, apesar das medidas nacionalistas que ainda seriam tomadas no primeiro ano da nova administração,

---

<sup>612</sup> ROOSEVELT, Franklin Delano. **First Inaugural Address. March 4, 1933**. Disponível em: [http://www.presidentialrhetoric.com/historicspeeches/roosevelt\\_franklin/first\\_inaugural.html](http://www.presidentialrhetoric.com/historicspeeches/roosevelt_franklin/first_inaugural.html). Acesso em 13 set. 2010. Doravante ROOSEVELT, 1933a.

<sup>613</sup> HATHAWAY, Robert M. 1933-1945: Economic Diplomacy in Time of Crisis. Expansionist Impulses and Domestic Constraints. In: BECKER, William H. e WELLS, Samuel F., Jr. (eds.). **Economics and World Power: An Assessment of American Diplomacy Since 1789**. New York: Columbia University Press, 1984, pp. 277-332, p. 286. Doravante HATHAWAY, 1984.

<sup>614</sup> Como se sabe, por meio do *New Deal*, Franklin Delano Roosevelt inovou na execução de políticas públicas nos Estados Unidos ao gerar milhões de novos empregos por meio da realização de obras públicas, promoveu a destruição de estoques de gêneros agrícolas a fim de conter a queda de seus preços, buscou evitar a superprodução na agricultura e na indústria, e estabeleceu normas trabalhistas como o salário-mínimo e o seguro-desemprego. Por isso, segundo Hacker, “*There have been three great turning points in the American economy and these have notably occurred as a result of positive action by government. The first stemmed from the adoption of the Hamiltonian program (1791-1795), the second from that of the Republican party program (1861-1865), and the third from that of the New Deal (1933-1939). In every instance, responsibilities assumed by government toward business – in directing, supporting, even subsidizing – gave a new direction to enterprise and started it off on hitherto unexplored paths*” (grifou-se). Vide HACKER, 1957, p. 78.

não escapava àquele presidente a noção de que o fortalecimento econômico sustentado dos Estados Unidos relacionava-se crescentemente às vendas e aos investimentos norte-americanos no exterior<sup>615</sup>. É nesse contexto que deve ser lido, por exemplo, o trecho daquele discurso no qual Roosevelt anuncia que os EUA passariam a fortalecer o que ficou conhecido como a “política de boa vizinhança” com relação à América Latina:

*“In the field of world policy I would dedicate this Nation to the policy of the good neighbor – the neighbor who resolutely respects himself and, because he does so, respects the rights of others – the neighbor who respects his obligations and respects the sanctity of his agreements in and with a world of neighbors”*<sup>616</sup>.

Pouco mais de um mês após sua posse, o presidente teve a oportunidade de esclarecer exatamente o que os Estados Unidos esperavam da América Latina a partir daquele momento – a abertura comercial. Como se depreende da citação abaixo, após um trecho genérico sobre a “boa vizinhança”, foi essa a mensagem que transmitiu aos países vizinhos no discurso em que comemorou o “Dia Panamericano”:

*“The essential qualities of a true Pan Americanism must be the same as those which constitute a **good neighbor**, namely, mutual understanding, and, through such understanding, a sympathetic appreciation of the other's point of view. It is only in this manner that we can hope to build up a system of which confidence, friendship and good-will are the cornerstones.*

(...)

*All of us have peculiar problems, and, to speak frankly, the interest of our own citizens must, in each instance, come first. But it is equally true that it is of vital importance to every Nation of this Continent that the American Governments, individually, take, without further delay, such action as may be possible to **abolish all unnecessary and artificial barriers and restrictions which now hamper the healthy flow of trade between the peoples of the American Republics**”* (grifou-se)<sup>617</sup>.

Eram bastante claras as razões para a adoção dessa estratégia com relação aos seus vizinhos. Sem o perigo iminente de intervenção de outras potências na América Latina, Franklin Delano Roosevelt não mais precisaria ameaçar a região com o “*big stick*”,

---

<sup>615</sup> É essa a opinião de Hathaway, para quem “(...) *the utility of expanded foreign markets for reviving the economy could not be denied even by the stoutest of economic nationalists. No one in the administration proposed a policy of autarky: the debate concerned the most appropriate means for securing new markets without undercutting domestic programs of recovery*”. Vide HATHAWAY, 1984, p. 286-287.

<sup>616</sup> ROOSEVELT, 1933a.

<sup>617</sup> ROOSEVELT, Franklin Delano. **Address on the Occasion of the Celebration of Pan-American Day**. April 12, 1933. Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=14615>. Acesso em 15 set. 2010. Doravante ROOSEVELT, 1933b.

cujo uso foi defendido por seu primo e ex-presidente dos EUA, Theodore. Com FDR, a retórica da “boa vizinhança” ganhou ímpeto e passou a ser utilizada, cada vez mais, para garantir a abertura de mercados para produtos e investimentos norte-americanos, necessidade especialmente premente em razão da queda de demanda interna após a Crise de 1929.

Para tanto, seria fundamental a assinatura de acordos recíprocos de comércio. No entanto, a implementação dessa tática, proposta pelo Secretário de Estado Cordell Hull na Conferência Econômica Internacional realizada em Londres nos meses de junho e julho de 1933, não foi aceita imediatamente por parceiros comerciais dos Estados Unidos. Tal fato, juntamente com a recusa norte-americana de fomentar, por meio da valorização do dólar, o aumento de importações provenientes da Europa, foi uma das causas para o fracasso daquela Conferência, que foi concluída sob atmosfera pessimista após a divulgação, pela delegação dos EUA, de instrução que o próprio presidente Franklin D. Roosevelt havia enviado em 3 de julho de 1933 e que era profundamente marcada pelo nacionalismo econômico<sup>618</sup>.

Com aquela atitude, Roosevelt, apesar do interesse em aumentar as vendas e investimentos norte-americanos no exterior, confirmou o tom nacionalista que havia utilizado em seu primeiro discurso de posse quando afirmou que “*our international trade relations, though vastly important, are in point of time and necessity secondary to the establishment of a sound national economy*”. Para os fins deste capítulo, o importante é salientar que a adoção dessa postura nacionalista durante a maior crise econômica da história dos Estados Unidos não voltaria a se repetir com tal intensidade. Foi por razões como essa que Louis Hacker afirmou que “[f]rom 1861 to 1933, Hamilton's influence on American public policy was profound”<sup>619</sup>. A edição, em 1934, do *Reciprocal Trade Agreements Act*, principal tema da segunda parte deste capítulo, viria a marcar o início de nova fase da história da política comercial dos EUA e constituir – juntamente com o anúncio em 1941, por Henry Luce, de que o mundo se encontrava em pleno Século Americano – prova inequívoca da transição do país ao liberalismo econômico em suas relações internacionais.

---

<sup>618</sup> CERVO, 2001, p. 192.

<sup>619</sup> HACKER, 1957, p. 38.

### **3.2. Da consolidação da reciprocidade comercial à hegemonia econômica internacional: de 1934 a 1945**

Em 1934, os Estados Unidos tomaram medidas emblemáticas e inequívocas na direção do liberalismo econômico internacional. A partir daquele ano, ficou claro que, dadas a crescente relevância do país no sistema mundial e a importância da expansão das atividades de empresas norte-americanas em terceiros mercados, não mais bastaria aos EUA alterar a orientação de suas normas e práticas em assuntos relativos às relações econômicas internacionais. O governo federal norte-americano deveria também promover tal mudança em outros países. É isso o que buscou realizar com a criação do *Export-Import Bank* e do *Reciprocal Trade Agreements Act*, que permitiu a Franklin Roosevelt concretizar a “política da boa vizinhança” que anunciara em seu discurso de posse.

Apesar desses passos em direção ao liberalismo internacional, nem a situação econômica nem as tendências políticas do período 1934-1945 foram propícias à realização de grandes investimentos no exterior ou à implementação de grandes mudanças legislativas nessa área específica. De um lado, as principais normas norte-americanas sobre o assunto editadas naquela época possuíam ou caráter neutro com relação aos investidores estrangeiros, ou reafirmaram a prioridade de empresas norte-americanas em setores novos e estratégicos. De outro, as crescentes tensões entre as potências internacionais de então e a lembrança negativa que o povo norte-americano mantinha de sua participação na Primeira Guerra Mundial, levaram os EUA, a partir de 1935, a editar diversos “*neutrality acts*” para tentarem se afastar do novo conflito mundial que se desenhava naquele momento.

Entretanto, como ressaltado por poderosas empresas norte-americanas, os Estados Unidos não poderiam deixar de se interessar pela construção de uma ordem mundial que lhes favorecesse. Assim, após o enérgico incentivo de “internacionalistas” como Henry Luce, da gradativa aplicação de medidas administrativas de apoio aos Aliados e, por fim, após acertarem com a Inglaterra a orientação econômica liberal dos regimes internacionais que vigeriam no pós-guerra, os EUA envolveram-se diretamente no que veio a ser a Segunda Guerra Mundial. Com a vitória naquele conflito e com a hegemonia econômica então alcançada, os Estados Unidos capitanearam a instauração, como se sabe, de grande parte dos regimes internacionais que moldaram o restante do Século Americano e que ainda influenciam a governança global.

Nesse processo, um dos principais instrumentos utilizados pelos Estados Unidos foi o *Export-Import Bank*, criado por meio da *Executive Order* 6581, assinada em 2 de fevereiro de 1934<sup>620</sup>. Até hoje, o Eximbank, como ficou conhecido, financia a aquisição de bens e serviços norte-americanos por empresas e governos estrangeiros, o que acaba também por facilitar a expansão de investimentos dos EUA no exterior. O interessante é ressaltar que o Presidente Roosevelt tinha claro que medidas como essa – que promoviam o comércio exterior norte-americano e que inovavam ao beneficiarem também empresas e investidores estrangeiros – eram necessárias para que o país enfrentasse a crise econômica na qual se encontrava. É isso o que se depreende da leitura das primeiras frases daquela norma:

*“Whereas the Congress of the United States has declared that a national emergency exists by reason of widespread unemployment and disorganization of industry; and has declared it to be the policy of Congress to remove obstacles to the free flow of interstate and foreign commerce which tend to diminish the amount thereof, to provide for the general welfare, by promoting the fullest possible utilization of the present productive capacities of industries, to reduce and relieve unemployment, to improve standards of labor, and otherwise to rehabilitate industry (...) it is expedient and necessary that a banking corporation be organized with power to aid in financing and to facilitate exports and imports and the exchange of commodities between the United States and other Nations or the agencies or nationals thereof”* (grifou-se)<sup>621</sup>.

O preâmbulo da principal lei sobre comércio exterior dessa fase, o *Reciprocal Trade Agreements Act*, de 12 de junho de 1934, também continha fundamentação semelhante sobre a conveniência de se aumentar o acesso de produtos norte-americanos a mercados estrangeiros como forma de se combater a depressão econômica. É isso o que se depreende do seguinte *considerandum* daquela lei pela qual o Congresso Nacional deu ao Presidente dos Estados Unidos autorização permanente para assinar tratados com a cláusula da nação mais favorecida (reciprocidade incondicional):

*“For the purpose of expanding foreign markets for the products of the United States (as a means of assisting in the present emergency in restoring the American standard of living, in overcoming domestic unemployment and the present economic depression, in increasing the purchasing power of the American public, and in establishing and maintaining a better relationship among various branches of American agriculture, industry, mining, and commerce) by regulating the admission of foreign goods into*

---

<sup>620</sup> Com sede no Distrito Federal dos Estados Unidos, foi criado com o nome *Export Import Bank of Washington*. Vide HACKER, 1957, p. 83.

<sup>621</sup> PRESIDENT OF THE UNITED STATES OF AMERICA. **Executive Order 6581 - Creating The Export-Import Bank of Washington.** February 2, 1934. Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=14772>. Acesso em 26 set. 2010.

*the United States in accordance with the characteristics and needs of various branches of American production so that foreign markets will be made available to those branches of American production which require and are capable of developing such outlets by affording corresponding market opportunities for foreign products in the United States, the President, whenever he finds as a fact that any existing duties or other import restrictions of the United States or any foreign country are unduly burdening and restricting the foreign trade of the United States and that the purpose above declared will be promoted by the means hereinafter specified, is authorized from time to time (...)" (grifou-se)<sup>622</sup>.*

Numa clara demonstração do comprometimento dos Estados Unidos com o processo de liberalização econômica internacional aqui descrito, essa lei conferiu ao presidente o direito de reduzir tarifas em até 50%, sem autorização prévia do Congresso. Com base em leis anteriores, o presidente podia, como mencionado, aumentar impostos, num certo limite, sem consultar o Poder Legislativo. Com o “*Reciprocal Trade Agreements Act*” (RTAA), tal competência passou a ser utilizada para alcançar acordos que promovessem reduções tarifárias<sup>623</sup>.

De um lado, a criação dessa lei foi revolucionária porque, nas palavras de Robert Remini, “[b]y this action Congress surrendered to the Executive a power it had jealously guarded for more than 150 years”<sup>624</sup>. Tratava-se, portanto, de clara indicação de que os representantes do povo norte-americano já não temiam a concorrência estrangeira como antes. De outro, a transferência ao presidente dos Estados Unidos do poder de negociar diretamente acordos de comércio recíprocos com outros países – podendo contar, nesse sentido, tanto com a ameaça de retaliação aos produtos destes, quanto com o oferecimento de facilidade de acesso ao mercado doméstico – era medida racional e previsível para um país credor e interessado em sua expansão econômica internacional. Como salienta Mira Wilkins, os EUA sabiam que teriam de reduzir seu nacionalismo econômico para obter condições vantajosas de acesso ao mercado de outros países:

---

<sup>622</sup> Na prática, essa norma adicionou uma terceira parte à lei tarifária de 1930. Vide UNITED STATES OF AMERICA. An Act to amend the Tariff Act of 1930. June 12, 1934. In: UNITED STATES STATUTES AT LARGE, Volume 48, p. 943-945. Disponível em: [http://www.constitution.org/uslaw/sal/048\\_statutes\\_at\\_large.pdf](http://www.constitution.org/uslaw/sal/048_statutes_at_large.pdf). Acesso em: 14 set. 2010.

<sup>623</sup> Com base naquela lei, o Presidente dos EUA ficava autorizado a “*proclaim such modifications of existing duties and other import restrictions, or such additional import restrictions, or such continuance, and for such minimum periods, of existing customs or excise treatment of any article covered by foreign trade agreements, as are required or appropriate to carry out any foreign trade agreement that the President has entered into hereunder*”. *Idem, ibidem*.

<sup>624</sup> REMINI, 2008, p. 223.

*“America as a creditor nation would in the interwar (and also in the post-World War II) period at times use the reciprocity club against foreign direct investors in the United States to achieve advantage abroad. Indeed, it was recognized in the interwar period and subsequently that the treatment of foreign investment in the United States could and would have impacts on policies toward U.S. outward foreign investment worldwide”*<sup>625</sup>.

Nesse contexto e com entusiástico apoio de grandes empresários norte-americanos, o Presidente Roosevelt assinou 29 desses acordos entre 1934 e 1945. Tais acordos liberalizaram o comércio com países que representavam mais de 2/3 das vendas internacionais dos Estados Unidos, e levaram, na prática, a uma redução de 45% das tarifas norte-americanas. Aliás, um momento simbólico na implementação do RTAA ocorreu em 1938, quando, numa grande vitória da diplomacia econômica norte-americana, os Estados Unidos conseguiram até mesmo assinar acordo nesse sentido com a Inglaterra, que tergiversava sobre o assunto desde 1934<sup>626</sup>.

Ambas essas leis de 1934 – a que criou o Eximbank e o RTAA – foram criadas em plena implementação do *New Deal* e, como mencionado nos preâmbulos acima transcritos, também tinham por objetivo auxiliar os Estados Unidos a saírem da crise econômica na qual se encontravam. Assim, apesar de hoje em dia as referências mais comuns ao *New Deal* dizerem respeito, em geral, à realização de obras públicas e a medidas de assistência social e de apoio a agricultores, não se deve esquecer que aquele programa econômico também reconheceu que os EUA tinham mudado de posição e função no sistema econômico internacional. Trata-se, portanto, de importante momento na profunda e gradual transformação pela qual passou a agenda da diplomacia econômica norte-americana entre 1913 e 1945.

De fato, Franklin Delano Roosevelt não deixou dúvida de que a primazia econômica internacional dos Estados Unidos seria buscada, cada vez mais, por meio da defesa de políticas liberais, diametralmente opostas às várias medidas protecionistas implementadas pelo país durante os primeiros estágios de seu desenvolvimento, especialmente após 1816. Faulkner ressaltou a relevância e a inovação das medidas contidas no bojo desse programa ao salientar que *“the Roosevelt administration took even more far-reaching steps to promote*

---

<sup>625</sup> WILKINS, 2004, p. 587.

<sup>626</sup> HATHAWAY, 1984, p. 297-298.

*foreign commerce by trade agreements, loans to Latin-American nations, and new facilities provided through the Export-Import Bank. This policy has continued since World War II*<sup>627</sup>.

A política da boa vizinhança também se inseriu nesse processo de liberalização comercial. Não somente a maior parte dos acordos criados com base no RTAA foi assinada com países latino-americanos, mas também importantes empréstimos do Eximbank foram direcionados, por exemplo, a Cuba, país no qual os Estados Unidos não mais poderiam intervir militarmente em razão da revogação do *Platt Amendment*, mas cujas políticas, inclusive sobre investimentos estrangeiros, faziam questão de influenciar – e a concessão de empréstimos auxiliava nesse sentido<sup>628</sup>. Nessa mesma época, também ocorria a saída dos “*U.S. Marines*” (Fuzileiros Navais) do Haiti. Parecia, enfim, que, com aquela política, estava sendo enterrada a já antiga praxe de intervenções norte-americanas na América Latina para proteger investidores dos EUA, descrita de forma aberta, em 1935, pelo militar norte-americano mais condecorado da sua geração e participante direto de várias daquelas intervenções, o General Smedley D. Butler:

*“I spent 33 years and four months in active military service and during that period I spent most of my time as a high class muscle man for Big Business, for Wall Street and the bankers. In short, I was a racketeer, a gangster for capitalism. I helped make Mexico and especially Tampico safe for American oil interests in 1914. I helped make Haiti and Cuba a decent place for the National City Bank boys to collect revenues in. I helped in the raping of half a dozen Central American republics for the benefit of Wall Street. I helped purify Nicaragua for the international banking house of Brown Brothers in 1909-1912. I brought light to the Dominican Republic for American sugar interests in 1916. I helped make Honduras 'right' for American fruit companies in 1903. In China in 1927 I helped see to it that Standard Oil went on its way unmolested. Looking back on it, I feel I might have given Al Capone a few hints. The best he could do was to operate his racket in three city districts. We Marines operated on three continents”* (grifou-se)<sup>629</sup>.

Com a política da boa vizinhança, os Estados Unidos deixaram de intervir militarmente na América Latina com a ênfase dos anos anteriores e passaram a assegurar seus

---

<sup>627</sup> FAULKNER, 1960, p. 539.

<sup>628</sup> De fato, segundo Hathaway, após aquele primeiro empréstimo (em prata), “*Other credits followed throughout the remainder of the decade, always after Cuban concessions: a settlement for American bondholders, reforms in Cuba’s monetary and fiscal systems, legislation to protect United States sugar companies. By the time of Roosevelt’s death, the United States exercised far greater control over the Cuban economy than it had prior to 1933*”. Vide HATHAWAY, 1984, p. 292 e 298.

<sup>629</sup> *Apud* FERGUSON, 2004, p. 58-59.

interesses econômicos e securitários principalmente por meios diplomáticos<sup>630</sup>. As Conferências Pan-Americanas tiveram importante papel nesse sentido. Sem a necessidade de se mencionar as inúmeras declarações regionais de apoio político e militar mútuo, basta salientar, por exemplo, que os Estados Unidos foram os principais defensores, como seria de se esperar, do Acordo sobre a Aplicação da Cláusula da Nação Mais Favorecida, que foi aberto para assinaturas na União Pan-Americana em 15 de julho de 1934. Os EUA também impulsionaram, na VII Conferência, o trabalho de um grupo de peritos que desembocou, em 1936, na criação da Declaração sobre a Personalidade Jurídica de Companhias Estrangeiras. Tal Declaração buscou conceder os seguintes benefícios mútuos na atuação internacional das empresas dos seus signatários, o que beneficiaria principalmente o país com mais condições de promover suas vendas no exterior:

*“Companies constituted in accordance with the laws of one of the Contracting States, and which have their seats in its territory, shall be able to exercise in the territories of the other Contracting States, notwithstanding that they do not have a permanent establishment, branch or agency in such territories, any commercial activity which is not contrary to the laws of such States and to enter all appearances in the courts as plaintiffs or defendants, provided they comply with the laws of the country in question”*<sup>631</sup>.

Além de promoverem a criação de normas regionais favoráveis à expansão internacional de suas empresas, os Estados Unidos continuaram a proteger setores econômicos estratégicos. Assim, os setores de comunicação, navegação e aviação tiveram ratificadas as restrições à atuação de estrangeiros previstas em normas anteriores, respectivamente, pelo “*Communications Act of 1934*”, pelo “*Merchant Marine Act of 1936*” (e por ações mais severas de fiscalização nessa área<sup>632</sup>) e pelo “*Civil Aeronautics Act of 1938*”. Na área tributária, o “*Revenue Act of 1936*” também manteve taxaço diferenciada em desfavor de empresas estrangeiras<sup>633</sup>.

Ao longo do período 1934-1945, foram editadas também regras novas sobre investimento estrangeiro nos Estados Unidos que não continham o mesmo nacionalismo

---

<sup>630</sup> Nas palavras de Hathaway, “*Economic diplomacy proved just as effective and a good deal less objectionable than had the old-fashioned military and political intervention*”. Vide HATHAWAY, 1984, p. 292.

<sup>631</sup> PAN-AMERICAN UNION. **Declaration on the Juridical Personality of Foreign Companies (Inter-American)**. June 25, 1936. Disponível em: [http://avalon.law.yale.edu/20th\\_century/intam06.asp](http://avalon.law.yale.edu/20th_century/intam06.asp). Acesso em 10 set. 2010.

<sup>632</sup> A própria Suprema Corte dos Estados Unidos se manifestou, em 1935, em favor da legalidade da ação de agente da aduana do estado de Maine que confiscou bens transportados por empresa canadense em águas norte-americanas, reservadas a empresas dos EUA. Vide WILKINS, 2004, p. 361.

<sup>633</sup> *Idem*, p. 796.

econômico de períodos anteriores. De fato, em indicação de que o país parecia mudar sua avaliação sobre os custos e os benefícios da política sobre a matéria, leis “neutras” sobre investimento estrangeiro foram editadas. Em 24 de junho de 1934, por exemplo, o governo federal publicou a “*Harrison Resolution*”, que embargou empréstimos a investidores alemães por suas perdas durante a IGM até que os calotes que haviam dado após a Crise de 1929 fossem revertidos. Como decidiu a própria Suprema Corte norte-americana, a lei não constituía medida arbitrária<sup>634</sup>. Outra norma relativamente branda, que apenas buscava identificar os investimentos estrangeiros (e seus responsáveis) nos Estados Unidos, foi o “*Foreign Agents Registration Act*”, de 1938. No entanto, com a entrada do país na Segunda Guerra Mundial, essa norma se transformou em instrumento valioso para retaliações contra países do Eixo<sup>635</sup>.

Não se deve esquecer, porém, que mesmo antes do novo conflito mundial, o turbulento período após a Crise de 1929 não oferecia condições adequadas nem para a realização de investimentos estrangeiros em montantes elevados, nem para a adoção de grandes mudanças normativas sobre a matéria<sup>636</sup>. Além de ainda sofrer com os efeitos negativos da crise econômica<sup>637</sup>, o sistema internacional se tornava mais tenso e inseguro com as políticas agressivas e xenófobas (domésticas e externas) de Hitler e Mussolini, entre outros.

Nesse contexto, temendo que o país se visse envolvido em novo conflito de grande escala, o Congresso dos Estados Unidos instalou, em 1934, o “*Special Committee on Investigation of the Munitions Industry*” para, entre outros objetivos, estudar as causas da entrada dos EUA na Primeira Guerra Mundial. O “*Nye Committee*”, como aquela comissão parlamentar de investigação ficou mais conhecida, apresentou várias conclusões cujo somatório sugeria que a principal causa para o envolvimento efetivo do país na Primeira Guerra Mundial foi o interesse econômico de produtores de armamentos (e, indiretamente, de

---

<sup>634</sup> Ressalte-se, no entanto, que os alemães nunca foram devidamente compensados por suas perdas naquele conflito. *Idem*, p. 360.

<sup>635</sup> *Idem*, p. 361.

<sup>636</sup> Isso não significa que os Estados Unidos tenham se isolado economicamente do mundo naquele período. Ainda que a tarifa Smoot-Hawley permanecesse em vigor para os países que não tivessem assinado os acordos comerciais previstos pelo RTAA, os EUA continuaram a buscar mercados externos para os produtos, serviços e investimentos norte-americanos. Como ressalta Hathaway, “*Of one thing there can be little doubt: the word ‘isolation’ has no meaning in describing the economic diplomacy of the Roosevelt administration in the 1930s, and it is well past time historians buried that term once and for all*”. Vide HATHAWAY, 1984, p. 298-299.

<sup>637</sup> Em 1939, as exportações norte-americanas foram de apenas US\$ 3,18 bilhões, valor inferior aos US\$ 5,24 bilhões de 1929, mas superior aos US\$ 1,61 bilhões de 1929. Da mesma forma, as importações norte-americanas em 1939 foram de US\$ 2,32 bilhões, um bilhão a mais do que em 1932, mas 2 bilhões a menos do que em 1929. *Idem*, p. 296.

banqueiros) norte-americanos na vitória dos Aliados, a quem tinham beneficiado desde o início do conflito. Caso os Países Centrais tivessem vencido aquele conflito, as dívidas que os Aliados haviam assumido com os norte-americanos dificilmente teriam sido pagas.

Para evitar, portanto, o envolvimento norte-americano em eventual nova guerra, o Congresso dos Estados Unidos editou, a partir de 1935, quatro “*Neutrality Acts*” que buscaram reduzir as relações econômicas dos EUA com os possíveis beligerantes. Com a imposição de diversas restrições a financiamentos e a vendas de materiais estratégicos, tais leis – de 1935, 1936, 1937 e 1939 – dificultaram a realização de investimentos estrangeiros, que, segundo Hobsbawm, só seriam retomados com força após a Segunda Guerra Mundial<sup>638</sup>. O último daqueles atos foi criado em 21 de setembro de 1939 – ou seja, com o conflito europeu já em andamento – e estabeleceu o sistema de “*cash and carry*” de materiais de guerra, mecanismo pelo qual os adquirentes de materiais de guerra norte-americanos deveriam pagar por tais produtos à vista e responsabilizarem-se por seu transporte. Tais exigências, na prática, beneficiaram a Inglaterra e a França, ambas com mais condições de realizarem o transporte marítimo de suas compras do que os países do Eixo<sup>639</sup>.

Nesses anos que antecederam a entrada dos Estados Unidos na IIGM, o sentimento político isolacionista alcançou níveis efetivamente elevados na sociedade norte-americana. Dada, no entanto, sua posição de grande exportador e credor no sistema mundial, os EUA mantinham interesse especial na manutenção de uma ordem econômica internacional aberta aos capitais e produtos norte-americanos. A poderosa Standard Oil, preocupada com a política externa japonesa, afirmava, por exemplo, que “*the strict maintenance of the ‘Open Door’ policy is the only hope for the protection of American interests in Manchuria*”<sup>640</sup>. No mesmo sentido, o governo federal temia que o Japão cortasse o acesso norte-americano a produtos estratégicos no Sudeste da Ásia e em outras regiões do Pacífico.

Por razões como essa, os Estados Unidos implementaram, mesmo antes do início da guerra na Europa, várias iniciativas para fomentar a produção nacional de produtos estratégicos. Exemplo claro nesse sentido foi a edição, em 1939, do “*Strategic and Critical Materials Act*”, que fomentou a produção norte-americana de metais e borracha para casos de

---

<sup>638</sup> HOBBSAWM, 2007, p. 71.

<sup>639</sup> HATHAWAY, 1984, p. 308.

<sup>640</sup> *Apud* ECKES e ZEILER, 2003, p. 89.

“emergência nacional”<sup>641</sup>. Aliás, a totalidade das leis criadas entre 1939 e 1944 que tiveram impacto sobre o investimento estrangeiro direto nos EUA relacionavam-se, direta ou indiretamente, àquele período excepcional de conflito, que interrompeu, momentaneamente, a edição de regras liberais sobre o assunto no país.

Era igualmente grave a ameaça que a Alemanha nazista representava para os interesses norte-americanos, especialmente no final dos anos 1930, quando os Estados Unidos enfrentavam novo período de recessão econômica. Ao buscar fechar e dominar a economia européia, Hitler colocava a Alemanha e os EUA em clara rota de enfrentamento. Segundo Robert Hathaway: “*German efforts to create a closed European economic order administered from Berlin struck directly at American hopes for greater trade and the return of domestic prosperity*”<sup>642</sup>. Além disso, a Alemanha vinha aumentando sua participação no comércio exterior até mesmo em áreas vinculadas economicamente aos EUA e à Inglaterra. Na América Latina, por exemplo, as importações da Alemanha cresceram, nas pautas nacionais de 1934 a 1937, de 14 a 25% no Brasil; de 9 a quase 20% no México; e de 10 a 25% no Chile<sup>643</sup>.

Por isso, não é de surpreender que, com o início da Segunda Guerra Mundial, em setembro de 1939, e com a possibilidade de derrota da Inglaterra a partir de junho de 1940 importantes vozes da sociedade norte-americana tenham se levantado contra o isolacionismo político da década de 1930 e defendido a efetiva entrada dos Estados Unidos no conflito. Uma das principais foi a de Henry Luce, o influente *publisher* da revista Time, que, em fevereiro de 1941, publicou seu mais famoso ensaio, “O Século Americano”, aqui destacado por constituir importante amostra do pensamento da época.

Apesar de não se pretender aqui citar novamente os principais trechos daquele ensaio, já transcritos na introdução e no primeiro capítulo desta tese, deve-se recordar que, em “O Século Americano”, a argumentação que Henry Luce utilizou para conclamar seus compatriotas a entrarem naquele conflito fundou-se na percepção de que os valores liberais pelos quais os Estados Unidos sempre teriam lutado estariam em perigo naquele

---

<sup>641</sup> Vide An Act to provide for the common defense by acquiring stocks of strategic and critical materials essential to the needs of industry for the manufacture of supplies for the armed forces and the civilian population in time of a national emergency, and to encourage, as far as possible, the further development of strategic and critical materials within the United States for common defense. June 12, 1934. In: UNITED STATES STATUTES AT LARGE, Volume 48, p. 943-945. Disponível em: [http://www.constitution.org/uslaw/sal/048\\_statutes\\_at\\_large.pdf](http://www.constitution.org/uslaw/sal/048_statutes_at_large.pdf). Acesso em: 14 set. 2010.

<sup>642</sup> HATHAWAY, 1984, p. 300.

<sup>643</sup> *Idem*, p. 301.

momento<sup>644</sup>. Não obstante ter cumprido um importante papel ao fomentar a corajosa e, como se provou com o tempo, correta decisão dos EUA de enfrentar os países do Eixo, Luce construiu argumentação simplista – como se demonstrou no segundo capítulo desta tese – ao caracterizar a história norte-americana como marcada unicamente, no que tange a aspectos econômicos, pelo liberalismo, e ao afirmar que, dali em diante, o mundo deveria adotar aquele modelo, que teria sido o responsável pela prosperidade alcançada pelos EUA.

O que importa aqui é relembrar o entendimento, também mencionado na introdução e no primeiro capítulo desta tese, de que aquela edulcorada visão da história nacional foi criada exatamente para justificar a nova orientação que os Estados Unidos buscavam consolidar, naquele momento de transição, nas suas relações internacionais. No que diz respeito especificamente à política externa econômica norte-americana, a argumentação de Henry Luce constituiu parte do esforço de “enterro” do protecionismo hamiltoniano e de fomento à assunção, pelos EUA, do papel central que a Inglaterra antes desempenhava no sistema mundial. As motivações para tal mudança foram descritas da seguinte forma por Walter Russell Mead:

*“Hamilton’s theory of protectionism, however applicable it may have been when the United States was a relatively minor participant in a global trading system shaped in mercantilist London, was a poor guide for an American generation that needed to replace Britain as the center of an international trading system based on free trade”<sup>645</sup>.*

Até para que os Estados Unidos se consolidassem nesse papel central, era fundamental que a Alemanha – principal interessada na mudança do *status quo* internacional – fosse derrotada na Segunda Guerra Mundial. Por isso, exatamente um mês após a publicação de “O Século Americano”, os Estados Unidos criaram, por meio do “*Lend Lease Act*”, o programa de vendas a prazo de materiais de guerra direcionado aos Aliados, que não possuíam mais moeda corrente para pagar à vista por aqueles materiais. Segundo José Flávio Sombra Saraiva, essa lei conferiu ao Presidente Roosevelt “plena autonomia para emprestar e vender produtos que apresentassem interesse à defesa vital dos Estados Unidos” e representou

---

<sup>644</sup> A transmissão dessa visão otimista do papel dos Estados Unidos foi uma das razões para a boa recepção daquele artigo. Após ressaltarem o fato de que as principais revistas editadas por Luce (Time, Life e Fortune) eram lidas em todo o mundo, Alfred E. Eckes, Jr. e Thomas W. Zeiler salientaram que “*Luce’s ideas resonated not only because of their reach but because of their timing. His famous ‘American Century’ article projected idealism and confidence about a constructive leadership role for America in the postwar world. Internationalists poured out their gratitude to him, sending him thousands of letters welcoming his views*”. Vide ECKES e ZEILER, 2003, p. 119.

<sup>645</sup> MEAD, 2002, p. 58.

passo importantíssimo na manutenção de uma ordem internacional que satisfizesse os interesses norte-americanos<sup>646</sup>.

Em junho de 1941, o programa foi estendido à URSS, que passou a lutar juntamente com os Aliados após ter sido atacada pela Alemanha, que rompeu unilateralmente o pacto de não-agressão que ambas haviam assinado em 1939. Naquele mês, o Congresso dos Estados Unidos criou o “*Ship Requisition Act*”, permitindo o apresamento de navios pelos EUA, outro claro passo no envolvimento norte-americano na Segunda Guerra Mundial e mais uma medida contrária a investimentos de países do Eixo<sup>647</sup>.

Não resta dúvida, porém, de que o documento fundamental sobre relações econômicas internacionais daquela época foi o que ficou conhecido como a “Carta do Atlântico”, que recebeu esse nome por ter sido finalizada por Franklin Roosevelt e Winston Churchill no encontro realizado em agosto de 1941 no mar do Canadá. Nessa declaração conjunta, que lembrava os “14 Pontos” de Woodrow Wilson e que também buscava assentar os princípios que regeriam as relações internacionais do pós-guerra, os Estados Unidos e a Inglaterra se comprometiam a não proceder a novas expansões coloniais e territoriais, a respeitar a autodeterminação dos povos, a colaborar para o desenvolvimento econômico e social, e a promover a liberdade dos mares e o livre acesso a matérias-primas<sup>648</sup>.

Pela Carta do Atlântico, os representantes das principais potências do século XIX e do século XX buscavam garantir, portanto, a manutenção de ordem econômica internacional fundada no liberalismo. Nesse sentido, afirmaram que todos os países deveriam fruir do direito de acesso a mercados e a matérias-primas “em bases iguais” e que seus países “*will endeavor, with due respect for their existing obligations, to further the enjoyment by all States, great or small, victor or vanquished, of access, on equal terms, to the trade and to the raw materials of the world which are needed for their economic prosperity*”<sup>649</sup>. Apesar dessa igualdade formal, os regimes que os EUA e a Inglaterra negociariam ainda durante aquele conflito beneficiariam, principal e obviamente, as empresas do país com maiores condições de investimentos no exterior.

---

<sup>646</sup> SOMBRA SARAIVA, 2001a, p. 235.

<sup>647</sup> WILKINS, 2004, p. 456.

<sup>648</sup> VIGEVANI, OLIVEIRA e PASSINI MARIANO, 2003. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782003000100005](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782003000100005). Acesso em 17 fev 2004.

<sup>649</sup> THE ATLANTIC CONFERENCE. JOINT STATEMENT BY PRESIDENT ROOSEVELT AND PRIME MINISTER CHURCHILL. August 14, 1941. Disponível em: <http://avalon.law.yale.edu/wwii/at10.asp>. Acesso em 11 out. 2010.

Mais do que o texto daquela declaração, o que importa salientar é que a Carta do Atlântico marcou o momento no qual a Inglaterra reconheceu que necessitava, para sua própria sobrevivência, do auxílio material dos Estados Unidos. Como os líderes de ambos os países mencionaram naquele documento, eles haviam se reunido para, entre outras razões, examinar “[t]he whole problem of the supply of munitions of war, as provided by the *Lend-Lease Act*, for the armed forces of the United States and for those countries actively engaged in resisting aggression”<sup>650</sup>. Com base nisso, construiu-se, na prática, a barganha pela qual a Inglaterra foi socorrida pelos Estados Unidos em troca da adoção da agenda econômica liberal norte-americana para os regimes do pós-guerra, que, como apontou Sombra Saraiva, promoveriam a abertura comercial até mesmo nos territórios da *Commonwealth*:

“O sistema de reciprocidade tornava os países beneficiários da ajuda norte-americana dependentes das novas práticas comerciais lideradas pelos Estados Unidos e do projeto de abertura total das economias aos capitais e produtos norte-americanos. No caso dos britânicos, haviam assumido o compromisso de suspender, depois do conflito, as práticas comerciais preferenciais vigentes da *Commonwealth*”<sup>651</sup>.

Aliás, a própria Declaração Conjunta explicitava, na mesma frase que fundamentava o financiamento de materiais de guerra a países aliados dos Estados Unidos, que o “*Minister of Supply*” inglês “*is going to proceed to Washington to discuss further details with appropriate officials of the United States Government*”. Sem surpresas nessas negociações, em outubro daquele ano Roosevelt aprovou transferência inicial à Inglaterra de materiais de guerra no valor de US\$ 1 bilhão – equivalente, em valores de 2008, a 14,6 bilhões de dólares<sup>652</sup>.

Em retrospecto, vê-se que aquela volumosa operação financeira inicial não somente demonstrou o claro favorecimento norte-americano à Inglaterra na Segunda Guerra Mundial, mas também realçou o fato de que este país reconhecia e aceitava o fato de que os Estados Unidos haviam alcançado a supremacia não somente econômica, mas também geopolítica. Mais importante, as atitudes norte-americanas à época da Carta do Atlântico demonstravam que os EUA estavam dispostos a pagar os custos da defesa de seus interesses e

---

<sup>650</sup> *Idem, ibidem.*

<sup>651</sup> SOMBRA SARAIVA, 2001a, p. 235.

<sup>652</sup> Valor calculado com base em estimativa do índice de preços ao consumidor. Vide WILLIAMSON, Samuel H. “Seven Ways to Compute the Relative Value of a U.S. Dollar Amount, 1790 to Present”. *Measuring Worth*, 2010. Disponível em: <http://www.measuringworth.com/uscompare/>. Acesso em 12 out. 2010.

do envolvimento em mais um conflito mundial, mudança no funcionamento do sistema internacional que foi descrita da seguinte forma por Sombra Saraiva:

“A arrancada norte-americana era, assim, sustentada na generosidade com a democracia britânica, na defesa dos seus interesses comerciais e na demonstração da sua força e da vontade de potência. Mesmo com algum custo, os britânicos compreenderam o novo papel que se desenhava para os Estados Unidos no plano internacional. Churchill percebera o declínio do velho império e a emergência da nova potência atlântica”<sup>653</sup>.

Então, quando os japoneses atacaram Pearl Harbor, em 7 de dezembro de 1941, os Estados Unidos já se encontravam profundamente comprometidos com os Aliados. Menos de duas semanas depois, o Congresso dos Estados Unidos aprovou o “*War Powers Act*”, que conferiu ao governo a competência para seqüestrar bens e tomar empresas dos inimigos, o que foi feito rapidamente<sup>654</sup>.

Essas medidas nacionalistas tomadas contra empresas de países inimigos durante a Segunda Guerra Mundial e em preparação a esse conflito constituíram, porém, apenas um breve desvio no processo de estabelecimento das normas liberais sobre investimento estrangeiro que os Estados Unidos não somente já tinham começado a aplicar internamente, mas que também buscariam promover internacionalmente. No entanto, a implementação do que foi, na prática, a “*pulling ahead strategy*” dos EUA nas relações econômicas internacionais somente pôde ser efetivamente iniciada a partir de 1944, quando já ficava claro que o país não somente venceria a mais sangrenta e destruidora guerra da história, mas que ele também conquistaria a hegemonia econômica mundial.

De fato, a partir de 1944, quando organizaram a Conferência de Bretton Woods, na qual foram produzidos os estatutos do Fundo Monetário Internacional e do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (o Banco Mundial), os Estados Unidos avocaram para si a responsabilidade de promover a formulação de regimes econômicos internacionais que viriam a influenciar o restante do Século Americano. Considerando, porém, que tais regimes entraram em vigor somente a partir de 1945 – ano em que ocorreu não só a derrota de todos os países do Eixo e a criação da Organização das Nações Unidas, mas também o primeiro lançamento de uma bomba nuclear – e que o sistema multilateral de comércio foi criado na Conferência de Havana de 1947-1948, vê-se que todos esses passos de implementação da “*pulling ahead strategy*” norte-americana foram dados, na verdade, no

---

<sup>653</sup> SOMBRA SARAIVA, 2001, p. 235.

<sup>654</sup> WILKINS, 2004, p. 511.

início de uma nova fase da história contemporânea. Devido à sua especificidade e ao fato de que os regimes nela instituídos continuam a influenciar o sistema econômico internacional, tal fase será analisada no próximo capítulo.

#### **4. OS ESTADOS UNIDOS E A REGULAÇÃO DOS INVESTIMENTOS ESTRANGEIROS DO APOGEU AO ENFRAQUECIMENTO DO LIBERALISMO ECONÔMICO DO “SÉCULO AMERICANO”: DE 1945 A 2011**

Transcorrida a transição não linear do protecionismo ao liberalismo na regulação norte-americana do comércio exterior e dos investimentos estrangeiros analisada no capítulo anterior, os Estados Unidos se dedicaram ao que constituiu, na prática, a “*pulling ahead strategy*” descrita por Ha-Joon Chang. Diz-se, “na prática”, porque – como mencionado no capítulo sobre o marco teórico desta tese – não se buscou aqui encontrar declarações ou documentos que comprovem que o governo norte-americano tenha pretendido definir ou aplicar uma estratégia com base na qual outros países seriam enfraquecidos ao mesmo tempo em que os EUA seriam fortalecidos. Não se pretende, portanto, discutir se a política externa econômica norte-americana desse período foi aplicada por “bons samaritanos” (na expressão de Luce) ou “maus samaritanos” (na de Chang), nem se foi construída com base em “ignorância intencional” (segundo Chomsky) ou não.

O objetivo deste capítulo é mais limitado. Buscar-se-á apontar, uma vez mais, a relação entre a orientação das normas sobre investimento estrangeiro defendida pelos Estados Unidos e a situação econômica que o país ocupava no sistema econômico internacional no momento da criação daquelas regras. Como se sabe, a orientação liberal prevaleceu desde 1945, mas podem ser identificados três períodos distintos de acordo com a relação existente entre as nuances do conteúdo daquelas regras e a solidez da economia norte-americana, com base nos quais este capítulo será dividido: de 1945 a 1971, de 1971 a 1988, e de 1988 até 2011.

O primeiro período cobre os acontecimentos ocorridos entre a indiscutível obtenção, pelos Estados Unidos, da hegemonia econômica internacional após a Segunda Guerra Mundial e a relativa contestação de tal liderança durante a Crise de 1971, que, por sua vez, levou ao colapso do sistema de Bretton Woods. Já no começo dessa fase iniciada em 1945, imbuídos de clareza de propósito – como um “*Crusader State*”, na expressão de McDougall – e dotados de sólidas condições econômicas, os EUA deixaram claro, por meio

do documento *Proposals for Expansion of World Trade and Employment*, que estabeleceriam internamente e promoveriam externamente regras liberais sobre investimento estrangeiro. Passaram, então, a assinar, novos e mais abrangentes Tratados de Amizade, Comércio e Navegação, agora com cláusulas específicas sobre investimento estrangeiro, e impulsionaram a criação de regras multilaterais sobre a matéria.

Como se detalhará adiante, a primeira e mais ambiciosa iniciativa multilateral nesse sentido, a criação da Organização Internacional do Comércio, acabou não sendo aprovada pelo Congresso dos EUA não porque criaria facilidades para investimentos estrangeiros, mas porque poderia constrianger a crescente atuação das empresas norte-americanas no exterior ao aplicar regras sobre práticas anticompetitivas, que poderiam inclusive ser exigidas por meio do sistema de solução de controvérsias daquela Organização, na qual o país não teria poder de veto. No entanto, outras normas multilaterais foram criadas, como as recomendações da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico e a Convenção de Washington de 1965, que instituiu o *International Centre for the Settlement of Investment Disputes* (ICSID), mecanismo de conciliação e de arbitragem que pode ser invocado por empresas multinacionais contra Estados e que foi criado exatamente para “*remove major impediments to the free international flows of private investment posed by non-commercial risks and the absence of specialized international methods for investment dispute settlement*”<sup>655</sup>.

Ao mesmo tempo em que os Estados Unidos conseguiam fazer avançar a criação dessas regras multilaterais nos anos 1960, sua economia começava a se debilitar com a deterioração da balança comercial e com o aumento dos déficits orçamentários, ambos decorrentes, em grande parte, dos esforços geopolíticos norte-americanos no âmbito da Guerra Fria. Nesse contexto, os EUA, que passaram a sofrer certo grau de contestação de países do Terceiro Mundo, não somente instituíram normas e medidas unilaterais para favorecer suas empresas multinacionais, como o *Trade Expansion Act* e a “Emenda Hickenlooper” ao *Foreign Assistance Act*, mas também se desvencilharam unilateralmente, em 1971, das obrigações que lhes eram impostas pelo sistema de Bretton Woods, cujos custos não se mostraram em condições de suportar. Nesse ano, o país registrou seu primeiro déficit comercial desde 1883.

---

<sup>655</sup> Tal síntese do objetivo da Convenção de Washington é a que consta da própria página eletrônica do ICSID, disponível em <http://icsid.worldbank.org/ICSID/Index.jsp>. Acesso em 26 out. 2010.

Na segunda subdivisão deste capítulo, analisar-se-á o período que se inicia naquela Crise de 1971 e que vai até 1988, ano em que o país voltou a ser devedor internacional, *status* que não possuía desde 1913. Nessa segunda fase da relação entre aquelas normas sobre investimento estrangeiro e a situação econômica do país, ficará claro que os Estados Unidos buscaram promover a expansão internacional de suas empresas por meio de incentivos financeiros e de medidas unilaterais. De um lado, criaram instituições como a *Overseas Private Investment Corporation* (OPIC) e a figura jurídica da “*Domestic International Sales Corporation*” (DISC). De outro, criaram as bases para medidas unilaterais com a edição do “*Gonzales Amendment*” e das leis comerciais de 1974 e 1984.

Nesse período no qual o país enfrentou a estagflação, as Crises do Petróleo, a concorrência européia e japonesa e, pelo menos até a eclosão da Crise da Dívida de 1982-1983, os pedidos por uma Nova Ordem Econômica Internacional, os Estados Unidos, de um lado, adotaram normas internas – como a que criou o *Committee on Foreign Investment in the United States* (CFIUS) – para melhor identificar os investimentos estrangeiros realizados em território norte-americano, e, de outro lado, passaram a trabalhar pela adoção internacional de normas mais profundas e abrangentes sobre investimento estrangeiro. Um marco nesse sentido foi o *Bilateral Investment Treaties Program*, com base no qual os EUA assinaram vários acordos de proteção de investimento com países que se encontravam fragilizados economicamente ou com pouco poder negociador. Instituído em 1982, numa época de forte aceleração da globalização, tal programa auxiliou na criação de um marco jurídico favorável à manutenção nos EUA das atividades econômicas mais lucrativas do processo de internacionalização da produção norte-americana. Em 1986, o Congresso dos EUA orientou a diplomacia norte-americana a buscar o estabelecimento de normas semelhantes em outros fóruns, o que ocorreu tanto no Banco Mundial, com a criação da *Multilateral Investment Guarantee Agency* (MIGA), quanto no Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT, em inglês), com o lançamento da Rodada Uruguai, cuja negociação somente terminou em 1994.

A terceira subdivisão deste capítulo aborda o agitado período que começa em 1988 e que termina nos dias de hoje. Iniciado sob o emblemático contexto no qual o país voltou a ser um devedor internacional e no qual inúmeras empresas norte-americanas foram transferidas a multinacionais estrangeiras, esse período foi marcado tanto pelo aumento do controle dos investimentos estrangeiros nos Estados Unidos, quanto pela vitória obtida por esse país na Guerra Fria. Demonstrar-se-á que, durante essa fase, os EUA adotaram, por um lado, regras unilaterais para diminuir seu déficit comercial, como o *Omnibus Foreign Trade*

*and Competitiveness Act of 1988*, e para controlar investimentos estrangeiros – a principal das quais é o “*Exon-Florio Amendment*” àquela lei, que deu ao CFIUS o poder de investigar e barrar aquisições de empresas norte-americanas em casos de ameaça à “segurança nacional”, termo cuja definição foi estrategicamente deixada em aberto. Por outro lado, a vitória norte-americana contra a URSS permitiu o surgimento do “momento unipolar”, a instituição de regimes internacionais – inclusive com regras sobre investimento estrangeiro – marcados pelo liberalismo econômico, tanto no nível regional (NAFTA), quanto no multilateral (OMC), e a respectiva adaptação de regras nacionais de terceiros países àqueles modelos. Tais fatos beneficiaram os EUA e as multinacionais neles sediadas e permitiram ao país concluir a década de 1990 com crescimento econômico, ainda que, nessa época, aumentassem as críticas internas e externas à globalização por eles defendida.

No entanto, o crescimento econômico norte-americano no final do Século XX ocorria sob bases não sustentáveis. Ao mesmo tempo, portanto, em que precisavam de mais mercados externos e aumentavam seus esforços para que a ALCA fosse criada – como se demonstrará no final deste capítulo – com regras sobre investimentos estrangeiros mais profundas que as da OMC, os Estados Unidos gradualmente perdiam as condições econômicas que os tinham permitido moldar o Século Americano. Nesse sentido, fazem parte do mesmo contexto tanto o aumento das reações domésticas à compra de empresas nacionais por multinacionais estrangeiras, quanto o fracasso que representou para a diplomacia norte-americana a decisão de vários países latino-americanos de não participarem de uma ALCA que contivesse as normas desejadas pelos EUA. Ambos acontecimentos, abaixo analisados, relacionam-se à perda de poder internacional desse país e ao enfraquecimento do consenso interno norte-americano em prol do liberalismo econômico, que, por sua vez, influenciaram a edição do *Foreign Investment and National Security Act of 2007*, que fortaleceu as normas de controle sobre investimentos estrangeiros que existiam no país desde 1988.

Pretende-se sublinhar que, com a Crise de 2008, que teve os Estados Unidos como epicentro, mais medidas com aquela orientação foram previsivelmente adotadas. Será aqui proposto que, embora os fatos acima mencionados sejam ainda recentes, eles parecem indicar que os EUA estão se encaminhando para uma nova fase de transição em que sua política externa, em geral, e suas regras sobre investimento estrangeiro, em particular, provavelmente oscilarão entre o liberalismo e o nacionalismo econômico. Com base na análise que se realizou nesta tese, não seria a primeira vez que os EUA adaptariam a orientação de suas regras na matéria à sua situação econômica internacional.

#### 4.1. Da busca do “tratamento nacional” à constatação dos limites do poder norte-americano: de 1945 a 1971

Como mencionado, o conteúdo das regras norte-americanas e internacionais sobre investimento estrangeiro criadas após a Segunda Guerra Mundial foi profundamente influenciado pela posição hegemônica que os Estados Unidos ocupavam na economia mundial. Tão avassaladora era a supremacia norte-americana após aquele conflito que, segundo José Flávio Sombra Saraiva, um novo termo teve de ser criado para descrever o país: “superpotência”<sup>656</sup>. Em 1945, os EUA detinham US\$ 20 bilhões dos US\$ 33 bilhões das reservas internacionais de ouro e eram responsáveis por, aproximadamente, 33% das exportações e 50% da produção e da capacidade de transporte marítimo mundiais<sup>657</sup>. Além disso, somente sua moeda era efetivamente aceita como reserva de valor e seu mercado doméstico era o único que, em comparação com o dos demais principais beligerantes, não havia sofrido prejuízos relevantes em razão do conflito. Ao contrário, só havia recebido estímulos. Basta mencionar que, em 1945, o Produto Interno Bruto nominal norte-americano atingiu US\$ 220 bilhões, mais que o dobro dos US\$ 91 bilhões de 1939<sup>658</sup>.

Foi com essas características hegemônicas, já evidentes nos dois últimos anos de guerra, que os Estados Unidos, em julho de 1944, receberam representantes de 44 países para a *United Nations Monetary and Financial Conference*, realizada numa pequena cidade do estado de New Hampshire. Como se sabe, os Acordos de Bretton Woods, assinados naquela ocasião, tiveram os Estados Unidos como principais articuladores e, após serem ratificados pelo Congresso norte-americano em julho de 1945, levaram à criação do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI).

O FMI teria como objetivo a manutenção da estabilidade das taxas de câmbio e, para tanto, poderia realizar empréstimos para impedir que países com situações delicadas em seus balanços de pagamentos buscassem restringir suas compras internacionais

---

<sup>656</sup> Segundo José Flávio Sombra Saraiva, tal supremacia norte-americana levou a profundas mudanças no funcionamento do sistema internacional: “Os Estados Unidos gestavam uma nova condição da inserção internacional dos Estados na era contemporânea das relações internacionais. A superioridade econômica, associada à capacidade e à vontade para sobrepujar as potências européias tradicionais, elevava os Estados Unidos para o coração das decisões internacionais de uma forma diferente da idéia de hegemonia coletiva que presidira até então o ordenamento internacional”. Vide SOMBRA SARAIVA, 2001a, p. 235.

<sup>657</sup> VIGEVAI, OLIVEIRA e PASSINI MARIANO, 2003.

<sup>658</sup> POLLARD, Robert A. e WELLS, Samuel F., Jr. “1945-1960. The Era of American Hegemony”. In: BECKER, William H. e WELLS, Samuel F., Jr. (eds.). **Economics and World Power: An Assessment of American Diplomacy Since 1789**. New York: Columbia University Press, 1984, pp. 333-390, p. 333. Doravante POLLARD e WELLS, 1984.

por meio de “desvalorizações cambiais competitivas”. Já o Banco Mundial, em linhas gerais, buscaria reconstruir e apoiar o desenvolvimento de países destruídos pela guerra. Os Estados Unidos, país em que ambas as instituições estão sediadas, detêm, na prática e em virtude do capital integralizado quando da criação delas, o direito de veto em votações cruciais do FMI e do Banco Mundial<sup>659</sup>.

Não se pretende aqui analisar de forma detalhada nem essas instituições, nem os regimes que ambas administram, pois há uma infinidade de obras sobre a matéria, mas deve-se salientar que a construção de uma ordem internacional marcada pelo livre comércio e pelo livre investimento foi profundamente influenciada pelo Banco Mundial e pelo FMI. No caso do Banco Mundial (ou, mais precisamente, do Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento), basta uma simples leitura dos três primeiros incisos do artigo I dos seus *Articles of Agreement* para se constatar que a promoção do investimento estrangeiro foi uma das principais funções dessa instituição desde a sua criação<sup>660</sup>. Já o FMI foi criado com competência para versar sobre temas macroeconômicos que influenciavam apenas indiretamente decisões de investidores internacionais, como taxa de câmbio e outros, e não contribuiu, inicialmente, com a criação de normas relativas a investimento estrangeiro. Com o tempo, porém, como se ressaltará no final deste capítulo, passou a estimular regras liberais sobre investimento estrangeiro ao exigir “condicionalidades” nos empréstimos que realizou a países em desenvolvimento e em transição<sup>661</sup>. Além disso, em ambas as organizações foram

---

<sup>659</sup> ALMEIDA, Paulo Roberto de. **O Brasil e o multilateralismo econômico**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999, p. 95-99.

<sup>660</sup> Como mencionado, nos termos dos três primeiros incisos do artigo I dos seus “*Articles of Agreement*”, o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD) tem os seguintes objetivos: “*The purposes of the Bank are: (i) To assist in the reconstruction and development of territories of members by facilitating the investment of capital for productive purposes, including the restoration of economies destroyed or disrupted by war, the reconversion of productive facilities to peacetime needs and the encouragement of the development of productive facilities and resources in less developed countries. (ii) To promote private foreign investment by means of guarantees or participations in loans and other investments made by private investors; and when private capital is not available on reasonable terms, to supplement private investment by providing, on suitable conditions, finance for productive purposes out of its own capital, funds raised by it and its other resources. (iii) To promote the long-range balanced growth of international trade and the maintenance of equilibrium in balances of payments by encouraging international investment for the development of the productive resources of members, thereby assisting in raising productivity, the standard of living and conditions of labor in their territories*” (grifou-se). Vide UNITED NATIONS MONETARY AND FINANCIAL CONFERENCE. **Articles of Agreement of the International Bank for Reconstruction and Development**. Bretton Woods, July 22, 1944. Disponível em <http://siteresources.worldbank.org/EXTABOUTUS/Resources/ibrd-articlesofagreement.pdf>. Acesso em 06 nov. 2010.

<sup>661</sup> De fato, como ressaltam Thomas Brewer e Stephen Young, o FMI não recebeu a competência, quando instituído, para tratar de assuntos diretamente relacionados a investimentos estrangeiros diretos (nem mesmo de portfólio). O artigo VI dos *Articles of Agreements* do FMI, por exemplo, não impõe restrições à aplicação de controles de capitais, que podem ser utilizados para, por exemplo, impedir que grandes fundos de capitais

criadas, com o tempo, novas instituições que tiveram importante papel na realização dos objetivos definidos em Bretton Woods, ocasião em que também se tinha concordado sobre a necessidade de se realizar nova conferência multilateral sobre vários aspectos relativos ao livre comércio, como investimentos estrangeiros e práticas anticompetitivas.

Após 1945, os Estados Unidos puderam, então, dedicar-se à construção de regimes que promoveriam a liberalização do comércio e dos investimentos internacionais. Inicialmente, na qualidade de “*last man standing*” da Segunda Guerra Mundial, segundo a expressão de William J. Bernstein, o país prorrogou a validade do *Reciprocal Trade Agreements Act* e promoveu nova e importante redução tarifária interna em 1945<sup>662</sup>. Na mesma época, demonstrando sua determinação em abrir mercados para as empresas norte-americanas, os EUA assinaram acordos pelos quais concederam à sua antiga e necessitada metrópole 3,75 bilhões de dólares em troca da concretização de um estratégico compromisso assumido na Carta do Atlântico: o desmantelamento do sistema de preferências comerciais que dificultava vendas e investimentos norte-americanos nos países da *Commonwealth*<sup>663</sup>.

Todas essas ações eram coerentes entre si e, como logo se viu, estavam em linha com as fundamentais “*Proposals for Expansion of World Trade and Employment*”, preparadas por um grupo interministerial do governo federal dos Estados Unidos no segundo semestre de 1945 para guiar a atuação dos negociadores norte-americanos na então vindoura “*International Conference on Trade and Employment*”<sup>664</sup>. Nas palavras de Bernstein, esse documento, surpreendentemente pouco conhecido, pode ser praticamente considerado um roteiro das ações norte-americanas em prol da globalização econômica: “*It is only a slight*

---

especulativos retirem seus capitais de um país num momento de crise de liquidez. Com o tempo, o Banco passaria a atuar para promover a liberalização das contas de capital e a obter o comprometimento de países em desenvolvimento no sentido de que não aplicariam tais controles. Vide BREWER, Thomas L. e YOUNG, Stephen. **The multilateral investment system and multilateral enterprises**. New York: Oxford University Press, 2000, p. 71.

<sup>662</sup> Segundo William J. Bernstein, “*With the United States the last man standing, American farmers, workers and capitalists had relatively little to fear from foreign competition in any sphere. In the immediate postwar years, American of all stripes offered little resistance to lower tariffs*”. Vide BERNSTEIN, William J. **A Splendid Exchange: How Trade Shaped the World**. New York: Atlantic Monthly Press, 2008, p. 357.

<sup>663</sup> Os acordos com a Inglaterra foram ratificados em julho de 1946 pelo Congresso dos EUA. Vide POLLARD e WELLS, 1984, p. 338.

<sup>664</sup> UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE. **Proposals for Expansion of World Trade and Employment - Developed by a Technical Staff within the Government of the United States in Preparation for an International Conference on Trade and Employment and Presented for Consideration by the Peoples of the World**. United States Department of State publication 2411. November 1945. Disponível em <http://www.efficientfrontier.com/files/proposals.pdf>. Acesso em 24 out. 2010. Doravante UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE, 1945.

*exaggeration to consider Proposals the blueprint of modern globalization. It is remarkable that it is so little known and difficult to access*<sup>665</sup>.

Aquele grupo interministerial, encabeçado pelo Subsecretário de Estado William Clayton, sabia que a vitória na Segunda Guerra Mundial configurava situação valiosa e excepcional para a construção de regimes internacionais favoráveis ao livre fluxo de produtos e investimentos. Já na primeira linha das “*Proposals*”, reconhecia-se que “[*t*]he main prize of the victory of the United Nations is a limited and temporary power to establish the kind of world we want to live in”<sup>666</sup>. Propunha-se, nesse sentido, que o governo dos Estados Unidos atuasse rapidamente para promover normas liberais no que veio a ser a Conferência de Havana. Nos termos daquele documento, “[*a*]mong the factors which obstruct our march toward the goal of freedom from want are excessive restrictions on exchange and distribution. Progress requires release from these restrictions”<sup>667</sup>. Delineavam-se, a seguir, propostas concretas para a construção de uma ordem internacional baseada no liberalismo econômico, na qual os fluxos comerciais e de investimentos, como especificaria o governo norte-americano, deveriam ser regulados pelo princípio do tratamento nacional.

Com base nos autores mencionados no marco teórico desta tese, não seria de surpreender que os Estados Unidos atuassem dessa forma. De um lado e sob uma ótica de curto prazo, o governo federal, ao proceder naquele sentido, estava atendendo a empresários da época, interessados em aumentar a escala de suas vendas e investimentos no exterior. O próprio Henry Luce escreveria, em 1946, que os EUA não deveriam se restringir a cortar impostos de importação. Segundo Luce afirmou, com sua visão simplificada da história norte-americana já mencionada em capítulos anteriores desta tese, o país deveria não somente abandonar a estratégia de manter relações comerciais de pequena escala e baseadas na “troca de contas (de colar) por presas de marfim” (“*the 19th century Trader Horn job of trading beads for ivory tusks*”), mas também “*participate in a worldwide capital expansion of a sort that will link our industries, our finances and our markets directly with every other country in the world*”<sup>668</sup>. De acordo com Pollard e Wells, foi exatamente essa a estratégia seguida pelos líderes norte-americanos do pós-guerra:

---

<sup>665</sup> BERNSTEIN, 2008, p. 423.

<sup>666</sup> UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE, 1945, p. 1.

<sup>667</sup> *Idem*, p. 2.

<sup>668</sup> *Apud* ECKES e ZEILER, 2003, p. 119.

*“American leaders purposefully attempted to build a distinctly different world economy order after the war. In addition to promoting traditional objectives such as freedom of the seas, national self-determination, and democratic government, American officials sought to build an open-door world in which nations employed equal opportunities for trade and investment”*<sup>669</sup>.

De outro lado e com base numa análise da longa duração do desenvolvimento norte-americano, pode-se dizer que, com aquelas medidas, o governo federal marcava a passagem dos Estados Unidos da periferia para o centro do sistema econômico internacional<sup>670</sup>. Nessa nova posição, novos líderes norte-americanos conseguiram, em geral, vencer resistências internas e abandonar o protecionismo que havia sido aplicado no país durante os períodos de “*catch up*” econômico e de transição aqui analisados. Segundo Walter Russell Mead, tal protecionismo havia deixado de ser proveitoso aos interesses de um país que havia se desenvolvido industrial e tecnologicamente e que buscava expandir sua presença econômica no exterior:

*“As a longtime free rider in the British system, American industry had enjoyed a century of domestic protection and global markets by the outbreak of the Second World War. (...) Originally intended to ensure that the United States built a manufacturing economy rather than remaining trapped in the colonial role of providing raw materials for British industry, **industrial protection became less important as American industry achieved first technological parity and then in many cases a substantial technological lead.** By the end of World War II, when much of the world’s industrial plant was bombed out, and American companies had unique and unchallenged access to the only fully functioning capital market in the world, **the old system of industrial protection served no general American interest**”*<sup>671</sup> (grifou-se).

Mais do que isso, o protecionismo havia começado a prejudicar interesses estratégicos norte-americanos num momento em que os Estados Unidos eram os únicos em condição de reerguer o sistema econômico internacional<sup>672</sup>. Ainda segundo Mead, os

---

<sup>669</sup> POLLARD e WELLS, 1984, p. 335.

<sup>670</sup> Pode-se dizer que, naquele momento, consolidava-se a atuação dos Estados Unidos como um efetivo “*Crusader State*”, na expressão de McDougall, função que o país não realizou a contento – por razões tanto externas, quanto internas – no período de transição analisado no capítulo anterior.

<sup>671</sup> MEAD, 2002, p. 131.

<sup>672</sup> Assim, segundo Mead, “*After 1945 the United States clearly did need to take a more active role in international politics than it ever had before. Historically the United States had been a free rider in the British world system. From 1945 it would assume the privileges and shoulder the costs of global hegemony on its own. Some of the most hallowed concepts in the American foreign policy tradition had to be discarded or revised. Permanent neutrality was no longer an option. It was indeed too late to start planning for national security when an enemy nation had already upset the European balance of power. In trade policy the United States would, in*

componentes da escola hamiltoniana de política externa foram fundamentais na adaptação do discurso diplomático dos EUA às novas necessidades estratégicas do país:

*“In fact protection undermined American interests. Other countries needed to run trade surpluses with the United States to acquire the dollars they needed for food and reconstruction. To rebuild Europe, to keep Japan alive, and generally to build a functioning world order, Hamiltonians had to relinquish one of their oldest and most cherished instruments of policy [o protecionismo]. They did so with the swiftness of both calculation and action that generally characterizes this school, and from the late 1940s to the present, the Hamiltonians have been the strongest supporters of free trade”*<sup>673</sup> (grifou-se).

Tal passagem do protecionismo ao liberalismo econômico foi efetivada, na regulação dos investimentos estrangeiros, com a promoção e a adoção, pelos Estados Unidos, do princípio do tratamento nacional em inúmeros acordos sobre o tema assinados após a Segunda Guerra Mundial. Inicialmente, os EUA passaram a incluir aspectos relativos a investimento estrangeiro nos Tratados de Amizade, Comércio e Navegação, instrumentos assinados pelo governo norte-americano desde o século XVIII<sup>674</sup>. Posteriormente e com base em tratado inovador assinado em 1959 por Alemanha e Paquistão, os Estados Unidos passaram a assinar acordos bilaterais de investimento com regras mais específicas e detalhadas sobre a matéria<sup>675</sup>.

Por ora, o importante é salientar que os Estados Unidos, valendo-se da sua importância econômica, obtiveram de vários países (principalmente europeus e asiáticos que necessitavam de capitais para se reerguer após a Segunda Guerra Mundial) a assinatura de acordos com base nos quais investidores e investimentos norte-americanos seriam tratados como se nacionais fossem. O primeiro desses acordos foi assinado em 4 de novembro de 1946

---

*the post-British era have to open its markets to the goods of other nations if it sought market access in return”.* *Idem*, p. 64.

<sup>673</sup> *Idem*, p. 131.

<sup>674</sup> Segundo Brewer e Young, os tratados de amizade, comércio e navegação não versavam especificamente sobre investimento: *“Treaties of friendship, commerce, and navigation had traditionally been used by the United States as a means of providing a legal framework for trading, maritime and consular relations, beginning with the first such agreement between the USA and France in 1788; they were thus not investment agreements per se. Investment became a more central element of FCN treaties after the Second World War; this new interest was a consequence of the joint American-European effort in facilitating private foreign investment for the post-war reconstruction effort in Europe – in addition to official economic assistance through the Marshall Plan. There were thus several new FCN treaties signed between the USA and European governments during the late 1940s and early 1950s”*. Vide BREWER e YOUNG, 2000, p. 74.

<sup>675</sup> PERRONE-MOISÉS, Cláudia. **Direito ao desenvolvimento e investimentos estrangeiros**. São Paulo: Editora Oliveira Mendes, 1998, p. 28.

com o governo chinês que os EUA reconheciam, o de Taiwan, e entrou em vigor em 1948. A previsão do tratamento nacional consta da terceira cláusula desse acordo:

*“3. The High Contracting Parties, adhering generally to the **principle of national treatment** with respect to the matters enumerated in this paragraph, agree that corporations and associations of either High Contracting Party shall be permitted, throughout the whole extent of the territories of the other High Contracting Party, in conformity with the applicable laws and regulations, if any, which are or may hereafter be enforced by the duly constituted authorities, to engage in and carry on commercial, manufacturing, processing, financial, scientific, educational, religious and philanthropic activities; to acquire, hold, erect or lease, and occupy appropriate buildings, and to lease appropriate lands, for commercial, manufacturing, processing, financial, scientific, educational, religious and philanthropic purposes; to employ agents or employees of their choice regardless of nationality; to do anything incidental or necessary for the enjoyment of such rights and privileges; and to exercise all these rights and privileges, without interference, upon the same terms as corporations and associations of such other High Contracting Party unless otherwise provided by the laws of that High Contracting Party”<sup>676</sup>.*

No dia seguinte à assinatura desse acordo, a Divisão de Política Comercial do Departamento de Estado expediu ao já mencionado William Clayton – Subsecretário para Assuntos Econômicos daquele órgão – o Memorando confidencial *“United States Policy to Modernize and Extend the Commercial Treaty Structure of the United States by the Negotiation of New Treaties of Friendship, Commerce and Navigation”*. Nesse documento, o Departamento de Estado afirmou que aquele acordo com a China seria apenas o primeiro de vários que seriam assinados para *“modernize and extend the coverage of existing treaties”*, com a inclusão de normas sobre investimentos estrangeiros e com a consequência de expandir *“rights of American nationals, corporations, goods, and vessels in foreign countries”<sup>677</sup>*.

Tratados com cláusulas semelhantes à acima citada foram então assinados com inúmeros países, vários dos quais estratégicos para os Estados Unidos seja na luta contra a URSS, seja por seus recursos naturais. Ordenados com base no ano de sua entrada em vigor, tais acordos foram assinados pelos EUA com os seguintes países: Itália (1949); Irlanda

---

<sup>676</sup> TREATY OF FRIENDSHIP, COMMERCE AND NAVIGATION BETWEEN THE UNITED STATES OF AMERICA AND THE REPUBLIC OF CHINA. November 4, 1946. In: THE AMERICAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW, vol. 43, n. 1, supplement Official Documents, jan. 1949, pp. 27-52. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2213819>. Acesso em 10 nov. 2010.

<sup>677</sup> UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE. **United States Policy to Modernize and Extend the Commercial Treaty Structure of the United States by the Negotiation of New Treaties of Friendship, Commerce and Navigation – Confidential Memorandum Prepared in the Division of Commercial Policy**, Washington D.C., November 5, 1946. Disponível em: <http://images.library.wisc.edu/FRUS/EFacs/1946v01/reference/frus.frus1946v01.i0018.pdf>. Acesso em 10 nov. 2010.

(1950); Etiópia e Japão (1953); Grécia e Israel (1954); Filipinas (1955); Alemanha Ocidental (1956); Irã, Países Baixos, Coreia e Suriname (1957); França e Omã (1960); Paquistão e Dinamarca (1961); Bélgica e Luxemburgo (1963); Togo (1967); e Tailândia (1968).

Não resta dúvida de que, ao propor aquele programa de modernização e expansão do conteúdo dos Tratados de Amizade, Comércio e Navegação, o Departamento de Estado do governo norte-americano reconhecia os efeitos positivos que os investimentos realizados pelos EUA no exterior poderiam gerar sobre aspectos da política externa não diretamente relacionados à diplomacia econômica<sup>678</sup>. O interessante para esta tese é destacar que a execução do programa foi bastante facilitada pelo advento da Guerra Fria. De fato, como aponta um importante manual jurídico sobre investimentos estrangeiros, que se referiu também a acordos sobre o assunto propostos por outros importantes países capitalistas da época, o contexto bipolar da Guerra Fria facilitou a aceitação de iniciativas como essas por países pobres ou fragilizados economicamente:

*“The FCN [Friendship, Commerce and Navigation] treaties were undoubtedly measures for spreading the influence of the major powers. They were concluded with smaller, less powerful states, which could be tied to the larger power in the context of the bipolar world that existed at the times the treaties were signed”*<sup>679</sup>.

Ao mesmo tempo em que assinavam os primeiros desses acordos bilaterais, os Estados Unidos trabalhavam na organização da reunião multilateral que veio a constituir a mais ampla discussão sobre temas comerciais até então realizada na história<sup>680</sup>. Tal reunião,

---

<sup>678</sup> Nos termos daquele Memorando, que distinguia entre o “*commercial treaty*” (mais amplo e com cláusulas sobre investimentos) e o “*trade treaty*” (restrito a trocas comerciais), “*The modern commercial treaty is designed to provide a legal framework, based upon liberal principles and adapted to modern conditions affecting international intercourse, for mutually advantageous relations between two countries over a long period of time. The trade agreements program and the program directed to the conclusion of a multilateral agreement for the elimination of trade barriers and the establishment of an international trade organization [as Proposals acima citadas] are intended primarily to expedite the flow of goods between nations. The commercial treaty, on the other hand, deals largely with the rights of persons and corporations and with instrumentalities by means of which the flow of goods and services is carried on. Its usefulness is not limited to economic enterprise in the narrow sense, but extends to the encouragement of cultural interchange by establishing standards for cooperation in education, the exchange of professional and technical skills, and for the dissemination of information*” (grifou-se). *Idem, ibidem*.

<sup>679</sup> SORNARAJAH, M. **The International Law on Foreign Investment**. 3 ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, p. 181.

<sup>680</sup> Os Estados Unidos possuíam grande capacidade de convocação para as Conferências multilaterais em razão de seu papel de credor internacional, consolidado com os acordos *lend-lease*. Segundo Paulo Roberto de Almeida, “Os maiores promotores da mutação multilateral eram, evidentemente, os EUA, que praticamente obrigavam os países beneficiários dos acordos de *lend-lease* a se comprometer a participar, com eles, de uma ação coordenada tendente à eliminação de todas as formas de discriminação no comércio internacional e à redução das tarifas e de outras barreiras comerciais”. Vide ALMEIDA, 1999, p. 103-104.

oficialmente chamada de Conferência Internacional sobre Emprego e Desenvolvimento, ocorreu de novembro de 1947 a março de 1948 em Havana e buscou estabelecer regras não somente sobre o comércio exterior propriamente dito, mas também sobre vários assuntos a ele relacionados, como subsídios, práticas anticompetitivas, padrões trabalhistas e investimento estrangeiro. No documento final daquela Conferência de Havana, 53 Estados Membros decidiram criar a Organização Internacional do Comércio (OIC) com a função, entre outras, de observar a aplicação dos princípios da cláusula incondicional da “nação mais favorecida” (art. 16) e do “tratamento nacional” (art. 18) às relações comerciais internacionais. Com esse objetivo, previa-se até a utilização, no âmbito da OIC, de um sistema arbitral obrigatório para a solução de controvérsias entre seus Membros<sup>681</sup>.

No que tange especificamente ao principal tema desta tese, cumpre salientar que a Conferência de Havana consistiu na primeira reunião multilateral na qual se buscou criar regras gerais sobre investimentos estrangeiros. De fato, no seu artigo 12, intitulado “*International Investment for Economic Development and Reconstruction*”, a Carta de Havana dispunha, sem realizar a distinção entre investimento direto e de *portfolio*, que “*the international flow of capital will be stimulated to the extent that Members afford Nationals of other countries opportunities for investment and security for existing and future investments*” (item 1, alínea b, do artigo 12)<sup>682</sup>. Com esse objetivo, incentivava tanto o oferecimento de “*reasonable opportunities for [foreign] investments*”<sup>683</sup>, quanto a assinatura entre seus Membros de acordos bilaterais e multilaterais que aprofundassem as garantias conferidas a investidores estrangeiros<sup>684</sup>.

---

<sup>681</sup> Para um resumo da tentativa de criação da OIC, vide NARLIKAR, Amrita. **The World Trade Organization: A Very Short Introduction**. Oxford: Oxford University Press, 2005.

<sup>682</sup> UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND EMPLOYMENT. **Final Act and Related Documents**. Havana, Cuba. 1948. Disponível em: [http://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/havana\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/havana_e.pdf). Acesso em: 30 out. 2010. Doravante CARTA DE HAVANA, 1948.

<sup>683</sup> Segundo o item 2 do artigo 12 da Carta de Havana, “*Members therefore undertake: (a) subject to the provisions of paragraph 1(c) and to any agreements entered into under paragraph 1(d); (i) to provide reasonable opportunities for investments acceptable to them and adequate security for existing and future investments, and (ii) to give due regard to the desirability of avoiding discrimination as between foreign investments*” (grifou-se). *Idem, ibidem*.

<sup>684</sup> Conforme o artigo 12, item 1, alínea “d” da Carta de Havana, “*the interests of Members whose nationals are in a position to provide capital for international investment and of Members who desire to obtain the use of such capital to promote their economic development or reconstruction may be promoted if such Members enter into bilateral or multilateral agreements relating to the opportunities and security for investment which the Members are prepared to offer and any limitations which they are prepared to accept of the rights referred to in sub-paragraph (c)*”. *Idem, ibidem*.

Como seria de se esperar com base no acima exposto, os Estados Unidos haviam proposto, em reunião preparatória à Conferência de Havana, que a Organização Internacional do Comércio contivesse normas mais liberais sobre investimentos estrangeiros. Além das já mencionadas propostas de aplicação a investidores estrangeiros do princípio do tratamento nacional – sugestão-síntese desse período de hegemonia econômica norte-americana – e da cláusula incondicional da nação mais favorecida, os EUA pleiteavam a inserção da obrigação de compensação imediata, adequada e efetiva em caso de expropriações; a criação, na OIC, de uma Comissão com o objetivo de emitir aos membros da organização recomendações sobre questões relacionadas a investimentos estrangeiros; e a inclusão de declaração específica no sentido de que a Carta deveria encorajar o fluxo internacional de capital produtivo por meio de medidas que garantissem “*fair and equitable treatment of the legitimate interests of [foreign] investments*”<sup>685</sup>.

No entanto, naquele processo de negociação multilateral em que, apesar das diferenças de poder econômico, cada país possuía apenas um voto, os Estados Unidos e outras potências industriais tiveram de realizar concessões a países “subdesenvolvidos” (no jargão da época), que solicitavam a criação de mecanismos para garantir que sua abertura a fluxos comerciais e a investimentos estrangeiros gerasse efeitos positivos para seu desenvolvimento nacional<sup>686</sup>. No que concerne especificamente aos investimentos estrangeiros, países pobres pleitearam, por exemplo, tanto a manutenção de liberdade plena para os expropriarem, quanto a aplicação de exceções ao princípio do tratamento nacional, propostas que não eram aceitáveis para os EUA e para outros países industrializados. A solução de compromisso – à qual se chegou com dificuldade<sup>687</sup> – sobre o pleito dos países em desenvolvimento foi inserida com a seguinte redação no item “c” do parágrafo 2 do artigo 12 da Carta de Havana:

*“(c) without prejudice to existing international agreements to which Members are parties, a Member has the right:*

*(i) to take any appropriate safeguards necessary to ensure that foreign investment is not used as a basis for interference in its internal affairs or national policies;*

*(ii) to determine whether and, to what extent and upon what terms it will allow future foreign investment;*

---

<sup>685</sup> BREWER e YOUNG, 2000, p. 67.

<sup>686</sup> NARLIKAR, 2005, p. 13.

<sup>687</sup> É isso o que ressaltam Brewer e Young: “*The provisions of Article 12 on investment became highly controversial at the Havana conference at which agreement was finally reached on a charter for the ITO [International Trade Organization]*”. Vide BREWER e YOUNG, 2000, p. 68.

(iii) to prescribe and give effect on just terms to requirements as to the ownership of existing and future investments;

(iv) to prescribe and give effect to other reasonable requirements with respect to existing and future investments”<sup>688</sup>.

Não é necessário se estender aqui na discussão sobre esses dispositivos porque, como se sabe, o Presidente Harry Truman decidiu não submeter a Carta de Havana ao Congresso dos Estados Unidos por, entre outras razões, receio de que não fosse lá ratificada. A precaução de Truman não era descabida, uma vez que eram freqüentes as críticas de empresários e parlamentares norte-americanos tanto com relação ao conteúdo de algumas normas específicas da OIC, quanto com relação à “perda de soberania” que o país sofreria se passasse a integrar uma organização que pudesse impor suas decisões aos EUA<sup>689</sup>.

De fato, o processo negociador da Carta acabou levando, segundo críticas norte-americanas, à combinação, de um lado, de regras pouco abrangentes sobre investimentos estrangeiro e comércio exterior – setor no qual a Inglaterra conseguiu até manter algumas “preferências imperiais”<sup>690</sup> – e de normas muito ambiciosas (que poderiam prejudicar grandes empresas que exportavam a partir dos EUA) de combate a cartéis internacionais<sup>691</sup>. De outro lado, parlamentares norte-americanos criticavam o sistema de solução de controvérsias e os critérios para tomada de decisões da Organização Internacional do Comércio – na qual o voto dos Estados Unidos equivaleria ao de qualquer país pobre<sup>692</sup>. Não é o que ocorria nem na ONU, onde as principais votações, realizadas no Conselho de

---

<sup>688</sup> CARTA DE HAVANA, 1948.

<sup>689</sup> TREBILCOCK, Michael J. e HOWSE, Robert. **The regulation of International Trade**. 2. ed. London: Routledge, 1999, p. 21.

<sup>690</sup> O fato de os Estados Unidos terem permitido à Inglaterra, uma vez mais, manter algumas preferências comerciais na *Commonwealth*, deve-se, segundo Eckes e Zeiler, ao interesse norte-americano de proteger seus aliados na então nascente Guerra Fria. De acordo com ambos, “*This security-oriented approach shaped trade policy for several decades*”. Vide ECKES e ZEILER, 2003, p. 140. Esse mesmo princípio viria, aliás, a auxiliar o desenvolvimento de outros parceiros importantes dos EUA durante a Guerra Fria, como Japão e Coréia do Sul, fato que explica parte do seu notável crescimento econômico desde então.

<sup>691</sup> Nas palavras de Brewer e Young, “*The congressional opposition focused on the ITO’s investment provisions, in particular, as well as more generally the wide-ranging authority of the ITO, which was perceived as a threat to US national sovereignty and the interests of American corporations. Many members of the Congress saw the ITO as potentially too powerful, especially with regard to its mandate on international cartel issues*”. Vide BREWER e YOUNG, 2000, p. 68. Referindo-se à crescente concorrência que os Estados Unidos sofreriam do Japão no final dos anos 1980 e início da década de 1990, Robert Gilpin também escreveu que “*The International Trade Organization (ITO) had been assigned a mandate to regulate competition policy. It is rather ironic that the United States, now irate with Japan’s and other countries’ competition policies, defeated the ITO in 1950 precisely because it would have dealt with unfair business practices*”. Vide GILPIN, Robert. **The Challenge of Global Capitalism: The World Economy in the 21st Century**. Princeton: Princeton University Press, 2000, p. 110.

<sup>692</sup> VIGEVANI, OLIVEIRA e PASSINI MARIANO, 2003.

Segurança, poderiam ser controladas por meio do exercício do direito de veto, nem no FMI e no Banco Mundial – instituições nas quais os critérios para tomada de decisão conferem mais poder ao país com o maior número de quotas integralizadas, ou seja, aos EUA<sup>693</sup>.

Apesar de a Carta de Havana ter sido abandonada pelos Estados Unidos, fato que desestimulou outros potenciais Membros a participarem da OIC, aquele documento possui importância para esta tese porque marcou a primeira ocasião na qual o governo norte-americano defendeu, formal e abertamente, regras multilaterais que concedessem tratamento nacional a investidores estrangeiros, proposta que se tornou, desde então, recorrente. Aliás, como se mencionou, o país incluiu esse conceito tanto em tratados bilaterais da época, quanto em futuras normas multilaterais sobre investimento estrangeiro.

Não foram, no entanto, somente aquelas características (de difícil aceitação pelos Estados Unidos) da Carta de Havana que levaram Truman a não enviá-la para ratificação legislativa. Segundo Eckes e Zeiler, a conjuntura internacional havia sido profundamente transformada pelo início da Guerra Fria e não era mais favorável à criação de grandes organizações multilaterais na época do final daquela Conferência Internacional sobre Emprego e Desenvolvimento. Assim, a União Soviética, que já havia se recusado a participar do FMI e do Banco Mundial, também não deu sua chancela ao estabelecimento da OIC<sup>694</sup>.

A solução para se disciplinar o comércio internacional foi a adoção das regras mínimas sobre o tema que haviam sido criadas em outubro de 1947 em Genebra para vigorar somente até a instituição da OIC. Com o título de Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT, em inglês), tais regras provisórias eram compostas, *grosso modo*, pelo conteúdo do capítulo IV da Carta de Havana. Em janeiro de 1948, no entanto, as regras do GATT passaram a ser aplicadas a 23 signatários, entre os quais os Estados Unidos, cujo presidente, em razão dos poderes que lhe tinham sido conferidos pelo RTAA, não as encaminhou ao Congresso para ratificação. Finalmente, após o fracasso da Conferência de Havana, outras Partes Contratantes aderiram ao GATT<sup>695</sup>.

Para os Estados Unidos, não foi uma solução completamente negativa. Ao contrário, além de disseminarem, como visto acima, a cláusula de tratamento nacional para investidores norte-americanos por meio do novo formato de Tratados de Amizade, Comércio

---

<sup>693</sup> *Idem, ibidem.*

<sup>694</sup> ECKES e ZEILER, 2003, p. 129.

<sup>695</sup> NARLIKAR, 2005, p. 12-13.

e Navegação, os EUA não tiveram de ceder poder a uma organização internacional que, em tese, poderia impor decisões a seus membros. Assim, o país obteve a criação de regras sobre comércio e investimentos que lhes foram muito favoráveis em razão da posição hegemônica que ocupava no sistema econômico mundial<sup>696</sup>. Com efeito, aquelas regras liberais promovidas pelos EUA “*opened the floodgates to world trade*”, na expressão de Bernstein, e foram fundamentais na conformação do restante do Século Americano: de 1945 a 1998, a participação do comércio internacional no PIB mundial aumentou de 5,5% para 17,2%, crescendo num nível aproximado de 6,4% por ano<sup>697</sup>.

Nem a Guerra Fria impediu o crescimento de investimentos estrangeiros. Na verdade, o clima de conflito entre os mundos capitalista e comunista foi instrumental para a expansão internacional de grandes empresas norte-americanas, que foram incentivadas, com base na Doutrina Truman (posteriormente detalhada no “*National Security Report n. 68*” (NSC-68), a reconstruir a Europa e outras regiões também como forma de se afastar a influência da URSS em países devastados pela guerra. Por um lado, essa estratégia de “*containment*” do comunismo levou os EUA a transferirem para a Europa, por meio do Plano Marshall, 13 bilhões de dólares (ou 100 bilhões em valores de 2003) no período de 1948 a 1952, cuja aplicação foi supervisionada pela recém-criada Organização Européia para a Cooperação Econômica (OECE). Por outro, ajudou a abrir aquele continente e outras regiões às grandes empresas norte-americanas<sup>698</sup>. Como salientaram Eckes e Zeiler, “[*c*]ontainment divided the world, but ironically, facilitated the spread of American-style globalization”<sup>699</sup>.

Tal promoção internacional, no âmbito da Guerra Fria, de uma “*American-style globalization*” – no qual regras favoráveis ao investimento estrangeiro possuíam um papel importante – foi facilitada, como mencionado, pelo fato de que, após a IIGM, o país

---

<sup>696</sup> Além disso, o GATT só promoveu a liberalização do comércio de bens manufaturados, mas não o de bens agrícolas, objeto de “*waivers*” desde a década de 1950 – o primeiro dos quais concedido aos EUA. Apesar da retórica sobre o liberalismo econômico internacional, aprofundavam-se os “*double standards*” nefastos aos países pobres exportadores de bens agrícolas. Vide AMORIM, 2003/2004, p. 28.

<sup>697</sup> BERNSTEIN, 2008, p. 360.

<sup>698</sup> O apoio norte-americano para países em desenvolvimento foi construído com base na idéia do “*Point Four*”, mencionada no discurso de posse que Truman proferiu em janeiro de 1949. Na ocasião, aquele presidente afirmou que, em virtude do progresso técnico norte-americano, os Estados Unidos estavam em condições de auxiliar o desenvolvimento de países pobres. O interessante é que, segundo Pollard e Wells, “*While the President had proclaimed that the main purpose of Point Four was to assist in the economic development of the LDCs, he bluntly told an aide in 1952 that the program was also meant to create conditions conducive to American overseas investment. Point Four would help build the infrastructure in LDCs which American multinationals needed to develop markets, and in the process such assistance would supposedly silence foreign criticisms of American indifference toward the developing world*”. Vide POLLARD e WELLS, 1984, p. 354.

<sup>699</sup> ECKES e ZEILER, 2003, p. 132.

constituía o “*last man standing*” do sistema econômico mundial. Nessa situação, os EUA não mais precisavam conceder tratamento diferente, em seu território, a investimentos nacionais e estrangeiros. Não havia, por exemplo, restrições sobre a remessa, por empresas estrangeiras, de lucros ou de juros para o exterior<sup>700</sup>.

Segundo Wilkins, a grande e importante exceção ao enfoque liberal da regulação norte-americana dos investimentos estrangeiros continuou a ser o setor de defesa, no qual os Estados Unidos buscaram – como ainda buscam – beneficiar empresas nacionais, com a utilização do argumento da segurança nacional<sup>701</sup>. Nessa época, aliás, começaram a se tornar cada vez mais comuns as emendas “*Buy American*” que congressistas norte-americanos impunham ao Poder Executivo nas compras de material militar fora dos EUA. Tal desestímulo específico a investidores estrangeiros, aplicado pelos EUA mesmo durante a Guerra da Coreia (1950-1953), desagradava importantes aliados como Inglaterra e França<sup>702</sup>. De acordo com Robert Gilpin, após o período de escassez de materiais estratégicos que ameaçou os EUA durante aquele conflito, o país adotou medidas específicas para favorecer o IDE norte-americano em petróleo e na extração de minerais<sup>703</sup>.

Essa postura não foi alterada com a posse de Dwight D. Eisenhower na presidência dos Estados Unidos, em janeiro de 1953. Na verdade, o mesmo “consensualismo” que, segundo Gerson Moura, serve para caracterizar a política internacional norte-americana da década de 1950, também pode ser aplicado à diplomacia econômica que os EUA implementaram naquele período<sup>704</sup>. De um lado, o discurso geral do governo ainda ressaltava a importância, consensual no país, do livre comércio para o bem-estar econômico dos EUA<sup>705</sup>.

---

<sup>700</sup> WILKINS, 2004, p. 589.

<sup>701</sup> *Idem, ibidem.*

<sup>702</sup> POLLARD e WELLS, 1984, p. 357. Os EUA não deixaram, no entanto, de beneficiar empresas japonesas que lhes produziram material não-bélico durante a Guerra da Coreia: “*It’s Toyota’s salvation*”, teria dito o presidente dessa empresa quando os EUA lhe encomendaram 1000 caminhões logo após o início daquele conflito. Vide ECKES e ZEILER, 2003, p. 143.

<sup>703</sup> GILPIN, 1975, p. 115.

<sup>704</sup> Tal consensualismo refere-se às principais obras da historiografia produzida nos EUA naquela década, escritas por George Kennan, Hans Morgenthau e Walter Lippman, entre outros, normalmente identificados, nos estudos sobre teoria das relações internacionais, como “realistas”. A classificação de Moura é interessante por ressaltar o fato de que, com base na obra daqueles autores, parecia haver consenso na sociedade norte-americana sobre quais os principais objetivos e métodos da política externa dos EUA. Vide MOURA, 1989. Coincidentemente, foi nesse período de hegemonia da historiografia “consensualista” que se desenvolveu o McCarthismo nos EUA e que o país tomou medidas agressivas em sua política externa.

<sup>705</sup> Segundo afirmaram Pollard e Wells, “*An important reason for the continuity of foreign economic policies under Truman and Eisenhower was the widespread agreement among Republicans and Democrats, big businessmen and financiers, farm and labor groups that an open and nondiscriminatory international economic*

De outro, o Congresso, ao mesmo tempo em que prorrogava o *Reciprocal Trade Agreements Act* em 1955 e 1958, continuava a criar medidas nacionalistas no setor de defesa e demonstrava que o “complexo industrial-militar” sobre o qual Eisenhower advertiria o país no seu discurso de despedida da presidência também possuía grande influência no Legislativo<sup>706</sup>. Para esta tese, o importante é salientar, como o fazem Pollard e Wells, que a defesa norte-americana de regimes econômicos liberais, além de não ser absoluta, tinha por objetivo a consecução de interesses nacionais bastante concretos:

*“Together with the already extant Buy American amendment which favored government procurement from U.S. companies, those measures indicated that the Congress viewed reciprocal trade and other commercial agreements primarily as means to expand U.S. exports, rather than as means to increase industrial efficiency, foster international specialization, or reduce costs to domestic consumers”<sup>707</sup> (grifou-se).*

Assim, com o intuito de promover interesses geopolíticos e econômicos norte-americanos, as administrações Truman e Eisenhower apoiaram fortemente investimentos norte-americanos no exterior. De acordo com Pollard e Wells, os Departamentos de Estado e do Tesouro, o Eximbank, outras agências do governo norte-americano “*as well as the U.S. controlled World Bank and IMF, also began securing agreements with foreign governments that facilitated the entry of U.S. business abroad*”. O resultado disso foi que os investimentos (diretos e de portfólio) norte-americanos no exterior, que tinham crescido apenas 4,3 bilhões de 1945 a 1950 (quando aumentaram de US\$ 14,7 a US\$ 19 bilhões), alcançaram US\$ 29,1 bilhões em 1955 e US\$ 49,3 bilhões em 1960 – dos quais US\$ 31,9 bilhões eram investimentos diretos<sup>708</sup>.

O apoio do governo federal a investimentos realizados no exterior por grandes empresas nacionais do setor de petróleo também demonstra o quanto os ganhos econômicos eram analisados em conjunção com os interesses estratégicos dos Estados Unidos. Realizados especialmente em países como Arábia Saudita e Venezuela, tais

---

*environment – frequently subsumed under the slogan ‘free trade’ – benefited the American economy as a whole”.* Vide POLLARD e WELLS, 1984, p. 359.

<sup>706</sup> ECKES e ZEILER, 2003, p. 162.

<sup>707</sup> POLLARD e WELLS, 1984, p. 361.

<sup>708</sup> Além disso, em 1955, os Estados Unidos patrocinaram a criação, no Banco Mundial, da *International Financial Corporation*, instituição criada com a função de conceder empréstimos que viabilizassem investimentos de grandes empresas em países em desenvolvimento. *Idem*, p. 352 e p. 362. A administração Eisenhower também criou incentivos tributários a investimentos de empresas norte-americanas em países pobres: por meio da figura jurídica das “*Foreign Business Corporations*”, empresas norte-americanas tinham direito de não pagar tributos sobre lucros reinvestidos naqueles países. *Idem*, p. 373.

investimentos, que alcançavam US\$ 1,4 bilhão em 1946, atingiram US\$ 9,05 bilhões em 1957 – o que representou aumento de 550%<sup>709</sup>. Nesse processo, as multinacionais norte-americanas do setor receberam enorme apoio político do governo dos EUA, especialmente no Oriente Médio, por avançarem interesses estratégicos no conflito geopolítico da época:

*“By providing the capital and technology to develop Mideastern petroleum reserves, the oil companies provided Western Europe with an essential resource, stabilized friendly local regimes, and set the stage for closer political and military ties with the United States, while earning themselves a handsome profit in the process. The multilateral system helped serve all of these purposes”*<sup>710</sup> (grifou-se).

Não resta dúvida, porém, que a região mais importante para a expansão internacional das multinacionais norte-americanas continuava a ser a Europa, cujo processo de integração recebia, de um lado, impulso com o Tratado de Roma de 1957 e, de outro, aquiescência dos Estados Unidos em razão do caráter estratégico da região durante a Guerra Fria. Assim, os investimentos diretos estrangeiros dos EUA naquele continente cresceram, em termos absolutos, de US\$ 1,7 bilhão em 1950 a US\$ 10,3 bilhões em 1963, e, em termos relativos, de 15% a 25,4%<sup>711</sup>. Um elemento importantíssimo para explicar esse aumento foi, segundo mencionou Robert Gilpin no seu clássico *“U.S. Power and the Multinational Corporation: The Political Economy of U.S. Foreign Direct Investment”*, o fato de que os EUA conseguiram obter dos Estados Membros participantes da Comunidade Econômica Européia, a concordância de que as empresas norte-americanas teriam direito, naquele bloco econômico, ao tão cobiçado tratamento nacional, ou seja à garantia de que seriam tratadas como se européias fossem:

*“One major condition for American support for the Rome Treaty was a European guarantee of “national treatment” for the European subsidiaries of American multinational corporations - that is, the assurance that an American-owned subsidiary would be treated equally with the national firms of the European countries. **The importance of this policy, and of***

---

<sup>709</sup> ECKES e ZEILER, 2003, p. 142.

<sup>710</sup> POLLARD e WELLS, 1984, p. 386. No entanto, o episódio da nacionalização do Canal de Suez pelo presidente egípcio Nasser – que terminou de forma melancólica para a Inglaterra, a França e Israel, que tiveram sua vitoriosa ação militar contra o Egito posteriormente desautorizada pelos Estados Unidos – demonstrou claramente que havia limites para a comunidade de interesses entre o governo norte-americano e seus aliados na Guerra Fria. Em parte como resposta a isso, foi criada a Comunidade Econômica Européia. Vide ECKES e ZEILER, 2003, p. 149.

<sup>711</sup> *Idem*, p. 265.

*subsequently negotiated bilateral commercial treaties, for the European expansion of American corporations cannot be overemphasized*<sup>712</sup>.

Os Estados Unidos também buscaram criar regras favoráveis a investimentos estrangeiros por meio da Organização Européia para a Cooperação Econômica (OECE), na qual, porém, possuíam apenas o *status* de país associado. Por exemplo, a OECE concluiu, em 1959, o Projeto de Convenção sobre Proteção de Propriedade Estrangeira, instrumento que buscava criar regras multilaterais obrigatórias que limitavam a liberdade dos seus signatários expropriarem investimentos e que previam a possibilidade de empresas acionarem mecanismo arbitral de solução de controvérsias contra Estados signatários da Convenção. Na época, no entanto, países em desenvolvimento da Europa não acolheram favoravelmente o conteúdo daquele projeto, que somente veio a ser adotado pela sucessora da OECE, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), integrada também pelo Canadá e pelos Estados Unidos<sup>713</sup>.

Decidido ainda no mandato de Eisenhower<sup>714</sup>, mas efetivado somente em 1961, já na administração Kennedy, o ingresso formal dos Estados Unidos deu ímpeto à nova organização. Desde então, a OCDE ocupa importante papel na política externa econômica dos EUA, que utilizaram e utilizam a organização para construir consensos, inicialmente entre países desenvolvidos, sobre regimes internacionais liberais, entre os quais o relativo a investimentos estrangeiros<sup>715</sup>. Aliás, quando ocorreu o ingresso desse país na OCDE, a Europa já se encontrava reconstruída, fortalecida e até integrada economicamente, razão pela qual os EUA, incentivados por grandes empresas norte-americanas, começaram a trabalhar pelo fim dos benefícios econômicos que haviam sido estendidos àquele continente<sup>716</sup>.

Além do interesse em transpor as altas barreiras tarifárias criadas pela Comunidade Econômica Européia, outras razões contribuíram para o grande interesse das multinacionais norte-americanas em investirem no exterior. Entre esses fatores estavam os

---

<sup>712</sup> GILPIN, 1975. p. 108.

<sup>713</sup> LEONARDI, Renato Barros de Aguiar. **O sistema multilateral de investimento e os países em desenvolvimento: desafios e oportunidades**. Dissertação orientada pelo Prof. Eitii Sato (Mestrado em Relações Internacionais). Instituto de Relações Internacionais. Universidade de Brasília. Brasília, 2006.

<sup>714</sup> Outra medida tomada no final do governo de Eisenhower foi o envio de 3500 consultores militares ao Vietnã do Sul para auxiliar esse país na luta contra os comunistas do Norte. Vide REMINI, 2008, p. 260.

<sup>715</sup> ECKES e ZEILER, 2003, p. 170.

<sup>716</sup> CALLEO, David P. American Power in a New World Economy: Since 1961. *In*: BECKER, William H. e WELLS, Samuel F., Jr. (eds.). **Economics and World Power: An Assessment of American Diplomacy Since 1789**. New York: Columbia University Press, 1984, pp. 391-457, p. 406. Doravante CALLEO, 1984.

crescentes custos de produção nos EUA, a perda da força do mercado estadunidense (que, em 1958, havia passado por uma recessão) e a situação fiscal do país, cujo governo, em 1960, passou a produzir déficits públicos, situação que se tornou praticamente uma regra, desde então, na economia norte-americana<sup>717</sup>.

Tais fatores conjunturais somaram-se a revoluções nas áreas de transportes e comunicações e fomentaram o processo multifacetado que vem transformando o mundo desde então: a globalização. Esse processo também foi marcado, como Marshall McLuhan<sup>718</sup> apontou àquela época, por importantes fluxos de idéias e pessoas, com os quais, aliás, o próprio governo de John F. Kennedy contribuiu ao criar, em 1961, instituições como o *Peace Corps* e a USAID – esta por meio do “*Foreign Assistance Act*”, que disciplinou a concessão de empréstimos e o oferecimento de cooperação técnica a países em desenvolvimento<sup>719</sup>.

Não resta dúvida, porém, que a atuação das empresas multinacionais a partir dos anos 1960 constituiu, segundo Eric Hobsbawm, a principal característica da globalização<sup>720</sup>, e o apoio do governo norte-americano foi fundamental nesse sentido. Por exemplo, duas simbólicas leis estabelecidas durante a administração Kennedy demonstravam claramente que os Estados Unidos não somente buscavam proteger os investimentos de empresas norte-americanas no exterior por razões econômicas, mas que também os estimulavam como parte do esforço de contenção do comunismo.

A primeira foi a “Emenda Hickenlooper”, adicionada ao acima mencionado “*Foreign Assistance Act*” após a nacionalização de investimentos diretos norte-americanos em Cuba e em outros países da América Latina. Aquela norma, fortemente apoiada pela comunidade empresarial norte-americana, autorizou o governo dos Estados Unidos a suspender toda a concessão de empréstimos e ajuda ao desenvolvimento a países que expropriem investimentos de empresas estadunidenses ou que as prejudiquem por meio de

---

<sup>717</sup> *Idem*, p. 400.

<sup>718</sup> Corretamente ou não, porque vastas áreas do planeta não teriam acesso a modernas tecnologias da comunicação por vários anos, Marshall McLuhan pontificou àquela época que “*The new electronic interdependence creates the world in the form of a global village*”. Vide ECKES e ZEILER, 2003, p. 157.

<sup>719</sup> Com o objetivo de promover “*world peace and friendship*”, o *Peace Corps* – instituído por lei específica – gerenciou o envio, a vários países em desenvolvimento, de milhares de jovens norte-americanos que trabalharam em setores onde era necessária a existência de mão-de-obra treinada e qualificada. Já a *United States Agency for International Development* (USAID) foi criada no âmbito de lei mais ampla, o *Foreign Assistance Act*, que, de um lado, fundiu órgãos e atividades já existentes para criar aquela importante instituição norte-americana, e, de outro, buscou separar os aspectos de cooperação militar e civil. Ambas as instituições foram claramente criadas também como parte da estratégia norte-americana de conquistar aliados para a Guerra Fria. *Idem*, p. 168.

<sup>720</sup> HOBBSAWM, 2007, p. 55.

tributos discriminatórios ou outros regulamentos administrativos. Foi em razão da edição de normas como essas e da implementação de ações concretas de apoio a investidores norte-americanos no exterior que Robert Gilpin afirmou que “[t]here is a sufficient number of cases of American intervention on behalf of foreign investors to give plausibility to the leftist argument that corporate interest determines American foreign policy”<sup>721</sup>.

Com base na Emenda Hickenlooper, o presidente dos Estados Unidos foi autorizado a impor pressão econômica e política a fim de que empresas norte-americanas recebam compensação “pronta, adequada e efetiva” em caso de expropriação. Para os fins desta tese, o importante é salientar, como faz a *Encyclopedia of Tariffs and Trade in U.S. History*, que a simples existência dessa norma foi bastante relevante na proteção de investimentos diretos de empresas norte-americanas:

*“Over almost four decades, the Hickenlooper Amendment has effectively protected U.S. overseas investments. Although rarely invoked, the very existence of the legislation provides a powerful policy tool and deterrent to nations considering expropriation of U.S. assets”*<sup>722</sup>.

A segunda lei criada durante o governo de Kennedy que demonstrava claramente o comprometimento dos EUA com a expansão internacional de suas grandes empresas foi o “*Trade Expansion Act*”, também de 1962. A lei autorizou o presidente dos EUA a reduzir o imposto de importação norte-americano em até 50% para obter reduções de tarifas em outros países, criou a figura do “*Special Trade Representative*” para negociações internacionais comerciais e possibilitou a participação do país no que veio a ser a Rodada Kennedy do GATT. Segundo Alfred E. Eckes, a criação dessa lei foi defendida no Congresso norte-americano como forma de sustentar o crescimento das vendas internacionais dos EUA país num momento em que o país sofria a crescente concorrência da CEE e do Japão<sup>723</sup>. No curto prazo, a solução seria a obtenção de abertura comercial em outros países do “*free world*” não tão estratégicos para os EUA na Guerra Fria, conflito geopolítico que o Congresso mencionou explicitamente no Título I do *Trade Expansion Act*:

*“The purposes of this Act are, through trade agreements affording mutual trade benefits: (1) to stimulate the economic growth of the United States and maintain and enlarge foreign markets for the products of United States*

---

<sup>721</sup> GILPIN, 1975, p. 143.

<sup>722</sup> COATS, John D. Hickenlooper Amendment. In: NORTHROP, Cynthia Clark e TURNEY, Elaine C. Prange (orgs.). **Encyclopedia of Tariffs and Trade in U.S. History**. Westport: Greenwood Press, 2003, p. 186-187.

<sup>723</sup> ECKES, 1995, p. 180.

*agriculture, industry, mining, and commerce; (2) to strengthen economic relations with foreign countries through the development of open and nondiscriminatory trading in the free world; and (3) to prevent Communist economic penetration*<sup>724</sup>.

Os objetivos e o conteúdo do *Trade Expansion Act* pareciam sugerir que os Estados Unidos começavam a se preocupar com a gradual diminuição de sua supremacia internacional, e a Crise dos Mísseis de Cuba, ocorrida poucos dias após a edição daquela lei, veio a contribuir para essa percepção. À impressão de que perdiam a corrida armamentista para a União Soviética – suposição equivocada, como depois se descobriu, mas que contribuiu para a decisão de Kennedy de aumentar fortemente os gastos militares dos EUA – somava-se a inquietude com o déficit público<sup>725</sup>, problema orçamentário que crescia desde 1960, e com a diminuição dos superávits comerciais, acelerada após 1958<sup>726</sup>.

Essas tendências não foram alteradas com a posse de Lyndon B. Johnson. Ao contrário, foram agravadas com a agressiva política externa desse novo presidente, que comprometeu ainda mais vidas e recursos norte-americanos. O déficit da balança de pagamentos, que havia sido de US\$ 3,6 bilhões em 1962, atingiria US\$ 11,2 bilhões em 1972, devido, em grande parte, aos investimentos de multinacionais norte-americanas no exterior e aos gastos dos EUA com a guerra do Vietnã e com a manutenção de bases militares necessárias, segundo o governo alegava, para a Guerra Fria<sup>727</sup>.

Ao mesmo tempo, muitos países do Terceiro Mundo – alguns dos quais já reunidos desde 1955 no Movimento dos Não Alinhados – demonstravam seu crescente desconforto com a posição que ocupavam no sistema econômico internacional<sup>728</sup>. Suas exportações, que chegaram a representar 31,6% do PIB mundial em 1950, equivaliam a apenas 21,4% em 1960<sup>729</sup>. Nessa situação, não estavam satisfeitos nem com a sua função na

---

<sup>724</sup> UNITED STATES OF AMERICA. An Act to promote the general welfare, foreign policy, and security of the United States through international trade agreements and through adjustment assistance to domestic industry, agriculture, and labor, and for other purposes. October 11, 1962. In: UNITED STATES STATUTES AT LARGE, Volume 76, p. 872-903. Disponível em: [http://www.constitution.org/uslaw/sal/076\\_statutes\\_at\\_large.pdf](http://www.constitution.org/uslaw/sal/076_statutes_at_large.pdf). Acesso em: 14 nov. 2010.

<sup>725</sup> CALLEO, 1984, p. 399

<sup>726</sup> Aliás, desde 1960, o estoque de dólares no mundo ultrapassou, pela primeira vez, a reserva de ouro norte-americana. Vide ECKES e ZEILER, 2003, p. 169.

<sup>727</sup> *Idem*, p. 175.

<sup>728</sup> SOMBRA SARAIVA, 2001b, pp. 49- 50.

<sup>729</sup> ECKES e ZEILER, 2003, p. 179.

divisão internacional do trabalho, nem com a recepção passiva de investimentos, e afirmaram isso claramente no âmbito do sistema multilateral.

Em dezembro de 1962, conseguiram ver aprovada na Assembléia Geral da ONU a Resolução n. 1803, pela qual teriam direito à “*Soberania Permanente sobre os Recursos Naturais*”. Com base nessa Resolução, aqueles Estados declaravam ter os direitos de nacionalizar, expropriar ou requisitar bens e empresas estrangeiras em operação em seus territórios, e de oferecer aos investidores estrangeiros indenização “apropriada”, e não “pronta, adequada e efetiva”, como defendiam os EUA. Os países “subdesenvolvidos” também instituíram, em 1964, no âmbito da ONU, a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD, na sigla em inglês) com o intuito de fomentar suas exportações de produtos manufaturados e de discutir assuntos de interesse do “Terceiro Mundo”. A UNCTAD, no entanto, não impediu que aqueles países amargassem novo resultado negativo em grande parte, uma reação ao resultado novamente desequilibrado que aqueles países temiam ver concretizado – o que veio a ser confirmado – após as negociações da “Rodada Kennedy” do GATT<sup>730</sup>.

Aliás, a falta de cooperação econômica de poderosos aliados da Guerra Fria também frustrou os Estados Unidos naquele novo ciclo de negociações comerciais. De fato, os EUA não obtiveram a desejada liberalização nem do mercado japonês, escudado por várias barreiras não-tarifárias, nem do mercado agrícola europeu, protegido e amparado pela Política Agrícola Comum da CEE. Ambos esses aliados constituíam, na prática, “*free riders*” no sistema econômico liderado pelos EUA, e pouco contribuía para a defesa dos seus próprios territórios e para o esforço de guerra no Vietnã<sup>731</sup>. Além disso, o superávit comercial norte-americano caía à medida que eram realizados os cortes tarifários acordados na Rodada Kennedy, fato que fomentava crescentes reações protecionistas nos EUA<sup>732</sup>.

Menciona-se isso para se salientar que a estratégia norte-americana de conter o comunismo (e as demandas de outros países do “*free world*”) não parecia estar funcionando a contento, e que a situação econômica dos Estado Unidos estava sendo fragilizada pelos crescentes gastos públicos que o governo de Johnson direcionava tanto a

---

<sup>730</sup> SOMBRA SARAIVA, José Flávio. *Détente, diversidade, intranqüilidade e ilusões igualitárias* (1969-1979). In: SOMBRA SARAIVA, José Flávio. (org.). **Relações internacionais - dois séculos de história: entre a ordem bipolar e o policentrismo (1947 a nossos dias)**. Brasília: IBRI, 2001, p. 63-89. Doravante SOMBRA SARAIVA, 2001c. A menção ao Grupo dos 77 (G-77) e à UNCTAD encontra-se nas páginas 82 e 83.

<sup>731</sup> CALLEO, 1984, p. 419.

<sup>732</sup> ECKES e ZEILER, 2003, pp. 174 e 175.

programas sociais da *Great Society*, quanto a objetivos como o de colocar um homem na Lua até o final da década de 1960. Isso não significa que o país que ocupava a posição de maior exportador e investidor no mundo deixaria de perseguir regimes econômicos internacionais liberais. Ao contrário, multinacionais norte-americanas continuavam a fomentar a adoção daqueles regimes e até se organizavam com esse objetivo em instituições semi-públicas como o *Council of the Americas*, criado em 1965<sup>733</sup>. Da mesma forma, o governo federal norte-americano continuava a incentivar a criação de instituições e regras multilaterais que facilitassem a atuação daquelas empresas, como o Centro Internacional para a Solução de Controvérsias de Investimentos (ICSID, na sigla em inglês).

O ICSID foi criado no âmbito do Banco Mundial por meio da “Convenção para a Solução de Controvérsias de Investimentos entre Estados e Nacionais de Outros Estados”, mais conhecida como a Convenção de Washington, de 1965. Ratificada pelos EUA em 1966, mesmo ano em que entrou em vigor, a Convenção prevê que o ICSID funcione como sistema de conciliação e arbitragem criado para “*remove major impediments to the free international flows of private investment posed by non-commercial risks and the absence of specialized international methods for investment dispute settlement*”<sup>734</sup>. A Convenção permite que investidores de um Estado signatário daquela Convenção demandem diretamente ao ICSID que instaure procedimento arbitral contra o Estado receptor de investimentos estrangeiros que tome medida que os prejudiquem.

Trata-se do conhecido “mecanismo investidor-Estado”, que, uma vez aceito, no caso concreto, pelo Estado acusado, exclui o acionamento de qualquer outro foro para solucionar a questão. Seu laudo arbitral é obrigatório e inapelável, e seu descumprimento pode dar azo, nos termos do artigo 27 da Convenção, a processo na Corte Internacional de Justiça ou à “proteção diplomática” do investidor estrangeiro lesado pelo governo do país onde se encontra a matriz da multinacional<sup>735</sup>. Tal artigo constitui importante ativo para empresas multinacionais, uma vez que a eficácia da proteção diplomática é, obviamente, bastante diferente no caso de o país que aplicar eventual pressão econômica, se tratar, por exemplo, dos EUA ou de um país pobre.

---

<sup>733</sup> Vide o prefácio de Fernando Henrique Cardoso em MARTINS, Luciano. **Nação e Corporação Multinacional: A política das empresas no Brasil e na América Latina**. Prefácio de Fernando Henrique Cardoso. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975, p. xiii-xiv.

<sup>734</sup> Tal síntese do objetivo da Convenção de Washington é a que consta da própria página eletrônica do ICSID, disponível em <http://icsid.worldbank.org/ICSID/Index.jsp>. Acesso em 26 out. 2010.

<sup>735</sup> LEONARDI, 2006, p. 65.

No entanto, apesar de os Estados Unidos continuarem a ser o país mais rico do mundo e a apoiarem o investimento direto realizado por norte-americanos no exterior, vários fatores domésticos e internacionais da época demonstravam que o país enfrentava sérias dificuldades para crescer sem desequilíbrios e de forma sustentada e, ao mesmo tempo, manter o sistema de Bretton Woods funcionando tal como previsto. Ainda que a indústria nacional se encontrasse, mais uma vez, impulsionada pelo esforço de guerra e que o desemprego estivesse em níveis historicamente baixos também em razão disso<sup>736</sup>, a inflação e os déficits comercial e fiscal cresciam rapidamente.

Nesse contexto, surgiram até mesmo vozes que questionaram o fato de empresas multinacionais norte-americanas transferirem suas linhas de produção para outros países<sup>737</sup>. Objetivando reduzir a pressão sobre o dólar, com paridade ainda fixa com relação ao ouro, o enfraquecido Presidente Lyndon Johnson – numa de suas últimas medidas de relevo antes de transferir o poder ao republicano Richard Nixon – proibiu, temporariamente, a realização de investimentos de portfólio no exterior. Como ressaltou David P. Calleo, tratou-se de medida emblemática, que denotava a distância entre o discurso do governo dos Estados Unidos e a efetiva capacidade norte-americana de arcar com os custos da liderança no sistema econômico multilateral:

*“As inflation continued to worsen the balance-of-payments, the government’s disincentives to capital exports multiplied until, by the end of the Johnson era, large scale outflows [de investimento de portfólio] were prohibited altogether. Needless to say, such a policy not only fitted badly with the international aspirations of American business but was in grave tension with the official vision of an ever-more-integrated liberal international system”*<sup>738</sup>.

Essas restrições fizeram parte do processo que levou, em 1971, à desvalorização do dólar e à sua desvinculação unilateral do ouro, o que, na prática, significou o fim do Sistema de Bretton Woods. Não se pretende, no entanto, analisar aqui detalhes desse processo, até porque o assunto já foi objeto de diversas obras. O que importa para esta tese não é tanto o fato de que essas restrições tenham demonstrado que os Estados Unidos não mais possuíam a mesma supremacia econômica da época do imediato pós-Segunda Guerra Mundial. Mais importante é a constatação de que os EUA não possuíam nem disposição, nem

---

<sup>736</sup> Em 1966, por exemplo, o desemprego atingia apenas 3,3% da população economicamente ativa. Vide CALLEO, 1984, p. 401.

<sup>737</sup> *Idem*, p. 406.

<sup>738</sup> *Idem*, p. 409.

condições para se coordenarem com outros países. A estagflação de 1970 – ano em que o país sofreu simultaneamente uma recessão e um aumento da inflação<sup>739</sup> – e a obtenção, em 1971, do primeiro déficit comercial norte-americano do século XX – o último havia sido em 1883 – serviriam para o povo e para o Congresso dos EUA como claros símbolos, numa ótica econômica estritamente nacionalista, de que as instituições e a estratégia vigentes tinham de ser alteradas<sup>740</sup>. Foi isso o que ocorreu a partir de 1971.

#### **4.2. Do unilateralismo na política externa econômica ao retorno do status de devedor internacional: de 1971 a 1988**

O ano de 1971 constitui marco importante para esta tese não tanto por assinalar uma mudança da orientação dos regimes econômicos internacionais que os Estados Unidos defendiam e que continuariam a ser – salvo algumas medidas protecionistas temporárias – caracterizados pelo liberalismo, mas, principalmente, por indicar uma alteração na forma como o país trabalharia para alcançar seus objetivos de política externa. De fato, a partir desse ano o país, que já vinha gradualmente perdendo poder no sistema mundial, aumentaria o uso de medidas unilaterais (ou a ameaça de utilizá-las), conduta que marcaria a diplomacia dos EUA no restante do Século Americano e que também teria conseqüências sobre as regras relativas a investimentos estrangeiros.

Essa perda relativa de poder já ocorria desde, pelo menos, a presidência de John F. Kennedy. Ao optarem por uma política expansionista, com aumento nos gastos internos e externos, Kennedy e Johnson contribuíram para a deterioração das contas nacionais e do balanço de pagamentos norte-americanos. Tal conseqüência teria efeitos duradouros para os EUA, mas marcariam especialmente a presidência de Richard Nixon, que foi caracterizada, entre outros pontos negativos, pela derrota no Vietnã e pela crise financeira de 1971, dois eventos que demonstravam claramente os limites da hegemonia norte-americana.

Nesse sentido, cabe salientar que existia certa continuidade da política externa de Nixon com relação à diplomacia dos seus dois antecessores imediatos, uma vez que nenhum desses três presidentes foi capaz, nas palavras de David Calleo, de *“balance combined domestic aspirations and international commitments within the resources*

---

<sup>739</sup> Em 1970, a inflação atingiu 5,9%, índice elevado para os padrões norte-americanos. *Idem*, p. 402.

<sup>740</sup> ECKES e ZEILER, 2003, p. 170 e 171.

*available*”, ainda que, como se salientará adiante, Henry Kissinger tenha orientado passos nessa direção. Ao mesmo tempo, cumpre ressaltar o fato, mais importante para esta tese, de que Nixon adotou, segundo aquele historiador, estratégia econômica mais “nacionalista” ou “mercantilista” do que as de Kennedy e Johnson. De acordo com Calleo, Nixon optou, em sua política externa econômica por “*a certain selective disengagement from hegemonic responsibilities, but not hegemonic power*”<sup>741</sup>.

No que diz respeito especificamente ao principal tema desta tese, a menor disposição dos EUA de se coordenarem com outros países ficou clara com a criação, em 1971, da figura jurídica da “*Domestic International Sales Corporation*” (DISC), mecanismo que permitia o diferimento de impostos e que praticamente zerava o custo para a obtenção de crédito por empresas norte-americanas que investissem no exterior<sup>742</sup>. A medida foi muito combatida por governos europeus, que a consideravam um mecanismo pelo qual o governo federal dos EUA subsidiava as filiais estrangeiras de multinacionais norte-americanas<sup>743</sup>.

Com o intuito de proteger empresários norte-americanos que investiam no exterior, o Congresso dos Estados Unidos também aprovou em 1971 o “*Gonzalez Amendment*” ao mencionado “*Foreign Assistance Act*” de 1962. Na prática, essa norma estendeu ao plano multilateral o “*Hickenlooper Amendment*” e proibiu que diretores norte-americanos de instituições financeiras internacionais autorizassem empréstimos a países que nacionalizassem investimentos norte-americanos ou que dificultassem a realização e a operação destes. Tal emenda concedeu ainda ao Presidente dos EUA o direito de, com base no interesse nacional, decidir quando aplicá-la<sup>744</sup>, o que constituiu importante flexibilidade para a administração federal norte-americana, que poderia, por exemplo, optar por não punir governos de países aliados na Guerra Fria que eventualmente cometessem atos contrários àqueles investidores.

---

<sup>741</sup> CALLEO, 1984, p. 396-397.

<sup>742</sup> GILPIN, 1975, p. 129-131.

<sup>743</sup> Os EUA alteraram essa lei nos anos 1980 e, em substituição da DISC, criaram a “*Foreign Sales Corporation*”. Esta, porém, veio a ser finalmente declarada incompatível com a OMC em 2000. Em 2002, a OMC fixou em US\$ 4 bilhões o valor da reparação a que a União Européia teria direito em função dos benefícios indevidos dos quais se serviram grandes multinacionais norte-americanas como Microsoft, Boeing e Kodak. Vide CENTER FOR STRATEGIC & INTERNATIONAL STUDIES. **Long-Running Trade Dispute over U.S. Tax Break May Be Ending**. Washington, 23 jul. 2002. Disponível em: [http://www.globalization101.org/news.asp?NEWS\\_ID=31](http://www.globalization101.org/news.asp?NEWS_ID=31). Acesso em 27 fev. 2005.

<sup>744</sup> COATS, 2003, p. 186.

Ainda em 1971, os Estados Unidos também passaram a fomentar a internacionalização de empresas norte-americanas por meio da instalação da *Overseas Private Investment Corporation*<sup>745</sup>. Mais conhecida pela sigla OPIC, trata-se de agência do governo federal dos EUA – na prática, uma empresa pública – que atua especialmente em países em desenvolvimento, concedendo financiamentos de médio e longo prazo, apoiando a estruturação de fundos de investimento de portfólio, e oferecendo seguros a empresas norte-americanas contra riscos não comerciais, como expropriação, nacionalização e conflitos armados, impossibilidade de remessa de lucros ou de repatriação de capital<sup>746</sup>. Aliás, é interessante salientar que, segundo Sornarajah, a política que a OPIC aplica hoje é a de somente apoiar negócios com países que tenham assinados abrangentes acordos bilaterais de investimento com os EUA<sup>747</sup>.

Ante incentivos como esses às empresas multinacionais norte-americanas, não é de surpreender que elas tenham se tornado tão onipresentes e importantes nas últimas décadas do século XX. De fato, como Robert Gilpin apontou antes mesmo do auge da globalização econômica das décadas de 1980 e 1990, “[t]he incentives have practically all been in the direction of corporate expansion via the route of foreign direct investment”<sup>748</sup>.

Não resta dúvida, porém, de que a mais conhecida medida unilateral, ainda que inevitável, tomada pela administração Nixon foi o rompimento da paridade, estabelecida pelo Sistema de Bretton Woods, entre o ouro e o dólar, e a conseqüente desvalorização deste. Cumpre recordar que Nixon havia herdado de seus antecessores uma situação econômica insustentável, e que, no primeiro semestre de 1971, uma onda especulativa contra o dólar havia atingido os mercados cambiais. Logo após, o marco alemão passou a flutuar em julho, fato que aumentou a pressão sobre o mercado norte-americano, do qual ocorreu uma fuga de capitais. Sem a possibilidade de manutenção daquela taxa cambial fixa entre o dólar e o ouro, o Presidente anunciou, em 15 de agosto, sua “Nova Política Econômica”, pela qual ocorreria

---

<sup>745</sup> Como ressalta o Congressional Research Service, órgão de pesquisa do Poder Legislativo federal norte-americano, a OPIC atua hoje em mais de 150 países e suas “activities are guided by U.S. foreign policy objectives. Geographical priority areas for OPIC-supported activities are sub-Saharan Africa, the Broader Middle East and North Africa, and Asia. Sectoral priorities for the agency are renewable energy and access to credit for micro-, small-, and medium-sized enterprises. OPIC-supported projects must not have negative economic effects on U.S. employment and industry and must fulfill other statutory requirements”. Vide ILIAS, Shayerah. **The Overseas Private Investment Corporation: Background and Legislative Issues (Congressional Research Service Report for Congress)**. Washington, 2009. Disponível em: <http://fpc.state.gov/documents/organization/134263.pdf>. Acesso em 16 nov. 2010.

<sup>746</sup> PERRONE-MOISÉS, 1998, p. 27.

<sup>747</sup> SORNARAJAH, 2010, p. 173.

<sup>748</sup> GILPIN, 1975, p. 134.

não somente o fim da mencionada paridade, mas também um aumento temporário de 15% nas tarifas de importação norte-americanas, a instalação de controles de preços nos EUA e a realização de cortes de gastos governamentais<sup>749</sup>.

Essa prolongada crise econômica deixava claro que os Estados Unidos não possuíam mais as condições para arcar com os custos da hegemonia internacional, fato que levou a importantes escolhas norte-americanas no âmbito da Guerra Fria e que também se encontrava por trás da “*détente*”<sup>750</sup>. Aliás, isso foi implicitamente admitido por Richard Nixon e por seu Conselheiro de Segurança Nacional, Henry Kissinger, que havia viajado secretamente à China em julho de 1971 para discutir o restabelecimento das relações bilaterais, processo ao qual subjazia o reconhecimento norte-americano de que o país comunista aumentaria sua influência internacional, da qual a presença na ONU, em substituição a Taiwan, tornar-se-ia um símbolo<sup>751</sup>. Em 1972, Nixon também visitou oficialmente a China, ocasião em que confirmou aquela aproximação diplomática, marcou época e mostrou ao mundo que mesmo os EUA tinham de se adaptar à diminuição de sua capacidade de ação internacional. Como aquele presidente norte-americano renunciaria, os EUA não seriam mais os únicos a “determinar o futuro econômico” no final do século XX<sup>752</sup>.

Acontecimentos posteriores na década de 1970 confirmariam essa crescente perda de poder norte-americano. Ainda que a desvalorização do dólar e sua livre flutuação aliviassem momentaneamente a crise nos EUA e tenham constituído – juntamente com a retirada dos controles de capitais pelo governo norte-americano – parte da base sobre a qual se construiria nova fase da globalização econômica a partir de meados da década de 1980, os

---

<sup>749</sup> O interessante é que Nixon buscou caracterizar tais mudanças como resultado de planejamento governamental, e não como uma imposição “dos mercados”, até para que não se fizesse o óbvio paralelo entre aquelas medidas e a derrota norte-americana no Vietnã. Vide CALLEO, 1984, p. 418.

<sup>750</sup> Como ressaltou o historiador Robert McMahon, especializado na Guerra Fria: “*The relative decline not only of America’s military power but of its economic health and vitality as well, trends exacerbated by resource-draining conflict in Vietnam and the economic resurgence of Western Europe and Japan, formed another important precondition for détente. Simply put, the United States no longer had the economic wherewithal, or political will, to sustain the policy of preponderance that had characterized its approach to the Cold War ever since the late 1940s*”. Vide MCMAHON, Robert. **The Cold War: a Very Short Introduction**. Oxford: Oxford University Press, 2003, p. 123.

<sup>751</sup> SOMBRA SARAIVA, 2001c, p. 80.

<sup>752</sup> *Apud* ECKES e ZEILER, 2003, p. 182.

choques do petróleo de 1973 e 1979 realçariam a vulnerabilidade do país mais poderoso do mundo e sua perda de controle sobre questões fundamentais<sup>753</sup>.

De um lado, os próprios números de 1973 sobre o investimento estrangeiro realizado por empresas norte-americanas denotavam que os Estados Unidos continuavam a ser, indiscutivelmente, a mais expansionista potência econômica internacional. Segundo Robert Gilpin, as multinacionais norte-americanas eram responsáveis por vendas de US\$ 200 bilhões em outros países e os investimentos estrangeiros dos EUA atingiram US\$ 100 bilhões naquele ano – valor que havia sido, em termos nominais, de US\$ 7 bilhões em 1946<sup>754</sup>. Aliás, tais empresas se beneficiariam fortemente a partir de então do fato de que o dólar, que passara a flutuar com relação a outras dividas, continuaria a desempenhar, nos termos do sistema adotado oficialmente pelo FMI em 1973, a função de principal moeda do mercado financeiro internacional. Após as crises dos anos 1970, essas e outras medidas, como a saída da custosa Guerra do Vietnã, dariam aos EUA, segundo Eckes e Zeiler, a capacidade e o ânimo para defenderem, com renovado entusiasmo, a adoção de regimes internacionais marcados pelo liberalismo econômico:

*“In freeing the dollar from the Bretton Woods straightjacket and preparing the way for U.S. withdrawal from a debilitating struggle in Vietnam, President Nixon abandoned unsustainable positions that threatened U.S. power and prestige. In reopening capital markets and floating the dollar, Nixon laid the keystones for a new era of American economic leadership. America’s continued commitment to commercial expansion, open financial markets, and improved global communications would define the last quarter of the twentieth century, help end the Cold War, and fuel the globalization process”*<sup>755</sup>.

De outro lado, porém, aqueles mesmos números de 1973 sobre o investimento realizado por empresas norte-americanas no exterior também sugeriam que os Estados Unidos não eram capazes de gerar internamente grande parte das riquezas necessárias para manutenção do padrão de vida norte-americano. Segundo Gilpin, a produção de manufaturados por empresas norte-americanas no exterior era maior do que a exportação

---

<sup>753</sup> Ao explicar a intranqüilidade econômica que marcou a década de 1970, Sombra Saraiva destaca justamente que “As próprias matrizes da economia política da globalização dos anos 1990 foram plantadas naquela época”. Vide SOMBRA SARAIVA, 2001c, p. 83.

<sup>754</sup> GILPIN, 1975, p. 17.

<sup>755</sup> ECKES e ZEILER, 2003, p. 183.

desses bens a partir dos EUA, e a produção total (não só de manufaturados) dessas subsidiárias era quatro vezes maior que a soma das exportações norte-americanas<sup>756</sup>.

Além disso, a economia norte-americana tinha aumentado rapidamente sua dependência do petróleo estrangeiro. Em 1960, 9,3% do petróleo utilizado nos Estados Unidos provinham de importações; em 1973, tal número atingia 19,3%. Assim, quando vários países árabes exportadores de petróleo interromperam em 1973 as vendas desse produto aos Estados Unidos e outros países ocidentais em razão do apoio destes a Israel na Guerra do Yom Kippur, o povo norte-americano, segundo Andrew Bacevich, sentiu clara e diretamente o que significava a vulnerabilidade econômica de seu país: longas filas nos postos de abastecimento, aumento imediato de 40% nos preços da gasolina e freqüentes racionamentos de combustível<sup>757</sup>. A dependência norte-americana do petróleo daqueles países era tão grande que tais importações pelos EUA aumentaram de 767 milhões de barris em 1973 para 2,1 bilhões em 1977, ano em que o produto estrangeiro representou, mesmo com a quadruplicação do seu preço, 25,6% do combustível consumido no país<sup>758</sup>.

Os impactos desse primeiro choque do petróleo sobre a economia norte-americana foram profundos. Em 1974, a inflação atingiu 11%, um recorde naquele país, e o superávit comercial que, graças à desvalorização do dólar, os Estados Unidos haviam obtido em 1973 transformou-se, a partir de 1976, num permanente déficit<sup>759</sup>. O país que Gerald Ford herdou de Richard Nixon encontrava-se, portanto, não somente em crise política, em razão do escândalo de Watergate, e desacreditado internacionalmente, devido à derrota no Vietnã, mas também em grave situação econômica. Nesse contexto, o Congresso dos EUA criou mais um instrumento unilateral de política comercial que o governo federal poderia utilizar para obter a abertura de mercados estrangeiros a produtos e investimentos norte-americanos.

De fato, por meio do “*Trade Act of 1974*”, o presidente dos Estados Unidos foi autorizado pelo Congresso a punir países que, na opinião daquela autoridade, adotassem medidas discriminatórias contra atividades comerciais de empresas norte-americanas<sup>760</sup>. Embora comumente relacionada apenas ao comércio exterior, a Seção 301 dessa lei contém

---

<sup>756</sup> Aliás, a produção no exterior pelo conjunto das empresas multinacionais – na sua imensa maioria, com sede nos EUA – havia superado o comércio internacional propriamente dito. Vide GILPIN, 1975, p. 17.

<sup>757</sup> BACEVICH, 2008, p. 30.

<sup>758</sup> ECKES e ZEILER, 2003, pp. 185 e 187.

<sup>759</sup> CALLEO, 1984, p. 402.

<sup>760</sup> DESTLER, Ian. M. **American Trade Politics**. 3. ed. Washington: Institute for International Economics, 1995, p. 317-318.

redação bastante abrangente e não se limita apenas a atividades de importação e exportação. Assim, com base nela, o governo dos EUA pode aplicar unilateralmente punições contra países que restrinjam a atuação de investidores norte-americanos<sup>761</sup>. Como se verá adiante, essa autorização ainda se encontra em vigor e foi aprofundada em 1988.

Em 1974, também foi editada uma relevante lei sobre o principal tema desta tese, o “*Foreign Investment Study Act*”, com base no qual o presidente dos Estados Unidos deve realizar análises periódicas sobre os investimentos estrangeiros realizados no território norte-americano. Apesar de essa lei não impor restrições à realização de investimentos estrangeiros nos EUA, cabe mencionar que, segundo Cynthia Day Wallace, a norma constituiu uma primeira reação ao enorme e súbito aumento do poder de compra, especialmente por países árabes exportadores de petróleo, de empresas e títulos públicos e privados norte-americanos<sup>762</sup>.

Para desincumbir-se da responsabilidade imposta por essa lei, o Presidente Gerald Ford instalou, em 1975, o *Committee on Foreign Investment in the United States* (CFIUS). Importante órgão ministerial integrado pelo USTR e pelos Departamentos da Defesa, de Comércio e de Estado, entre outros, o CFIUS possui competência para, nos termos da “*Executive Order*” n. 11858, exigir informações de investidores estrangeiros nos EUA acerca de suas atividades no país e, com base nelas, averiguar eventuais impactos sobre os

---

<sup>761</sup> Formalmente adotada em 3 de janeiro de 1975, essa lei continha a seguinte redação, hoje alterada, na sua Seção 301: “*SEC. 301. RESPONSES TO CERTAIN TRADE PRACTICES OF FOREIGN GOVERNMENTS. (a) Whenever the President determines that a foreign country or Instrumentality (1) maintains unjustifiable or unreasonable tariff or other import restrictions which impair the value of trade commitments made to the United States or which burden, restrict, or discriminate against United States commerce, (2) engages in discriminatory or other acts or policies which are unjustifiable or unreasonable and which burden or restrict United States commerce, (3) provides subsidies (or other incentives having the effect of subsidies) on its exports of one or more products to the United States or to other foreign markets which have the effect of substantially reducing sales of the competitive United States product or products in the United States or in those other foreign markets, or (4) imposes unjustifiable or unreasonable restrictions on access to supplies of food, raw materials, or manufactured or semimanufactured products which burden or restrict United States commerce, the President shall take all appropriate and feasible steps within his power to obtain the elimination of such restrictions or subsidies, and he (A) may suspend, withdraw, or prevent the application of, or may refrain from proclaiming, benefits of trade agreement concessions to carry out a trade agreement with such country or instrumentality; and (B) may impose duties or other import restrictions on the products of such foreign country or instrumentality, and may impose fees or restrictions on the services of such foreign country or instrumentality, for such time as he deems appropriate. For purposes of this subsection, the term "commerce" includes services associated with the international trade*” (grifou-se). Vide UNITED STATES OF AMERICA. An Act to promote the development of an open, nondiscriminatory, and fair world economic system, to stimulate fair and free competition between the United States and foreign nations, to foster the economic growth of, and full employment in, the United States, and for other purposes. January 3, 1975. In: UNITED STATES STATUTES AT LARGE, Volume 88, pp. 1978-2076. Disponível em: [http://www.constitution.org/uslaw/sal/088\\_statutes\\_at\\_large.pdf](http://www.constitution.org/uslaw/sal/088_statutes_at_large.pdf). Acesso em: 03 dez. 2010.

<sup>762</sup> WALLACE, Cynthia Day. **The Multinational Enterprise and Legal Control: Host State Sovereignty in an Era of Economic Globalization**. The Hague: Martinus Nijhof Publishers, 2002, p. 349.

“interesses nacionais” norte-americanos. Segundo temiam membros do Congresso e do Departamento do Tesouro dos EUA, aquelas aquisições de ações ou empresas norte-americanas, facilitadas não somente pelo aumento do preço do petróleo, mas também pela desvalorização do dólar, poderiam esta sendo realizadas por motivos tanto econômicos, quanto políticos<sup>763</sup>. O CFIUS continua em funcionamento, é presidido pelo Secretário do Tesouro dos EUA e hoje pode, após alterações ocorridas em 1988, até mesmo barrar a venda de ativos norte-americanos com base no argumento de segurança nacional<sup>764</sup>.

Em 1975, porém, os Estados Unidos ainda eram investidores líquidos no exterior, de maneira que as compras de ativos norte-americanos por estrangeiros, embora crescentes, não haviam despertado as mesmas preocupações que o país possuía, por exemplo, com relação a seus déficits comerciais<sup>765</sup>. No que tange especificamente ao investimento direto dos EUA no exterior, este alcançava US\$ 78,1 bilhões em 1970 e US\$ 215,5 bilhões em 1980. O investimento direto estrangeiro nos EUA somava apenas US\$ 13,2 bilhões em 1970 e US\$ 68,3 bilhões em 1980. Já o setor do comércio exterior, como ressaltado acima, quando se mencionou a Seção 301 do *Trade Act* de 1974, já se caracterizava por frequentes déficits e pela perspectiva de continuação dessa situação.

Para garantir a legalidade da solicitação, pelo Poder Executivo, de informações sobre aquisições de ativos nacionais por investidores estrangeiros, o Congresso dos Estados Unidos aprovou, em 1976, o “*International Investment Survey Act*”. Tal norma confirmou que o presidente dos EUA possui, por meio do CFIUS, a competência para realizar “*the collection and use of information on direct investments owned or controlled directly or*

---

<sup>763</sup> JACKSON, James K. **The Committee on Foreign Investment in the United States – CFIUS (Congressional Research Service Report for Congress)**. Washington, 2010. Disponível em: <http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/RL33388.pdf>. Acesso em 5 dec. 2010. A referência à criação do CFIUS encontra-se na página 1 do mencionado Relatório.

<sup>764</sup> De acordo com sua Seção 1b, essa Ordem Executiva (o equivalente a um Decreto do Presidente da República, no Brasil) dispõe que o CFIUS possui competência para “(1) *arrange for the preparation of analyses of trends and significant developments in foreign investments in the United States; (2) provide guidance on arrangements with foreign governments for advance consultations on prospective major foreign governmental investments in the United States; (3) review investments in the United States which, in the judgment of the Committee, might have major implications for United States national interests; (4) consider proposals for new legislation or regulations relating to foreign investment as may appear necessary*”. Vide PRESIDENT OF THE UNITED STATES. **Executive Order 11858 – Foreign investment in the United States**. May 7, 1975 Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=59192#axzz1OX9xg8bn>. Acesso em 6 dec. 2010.

<sup>765</sup> ECKES e ZEILER, 2003, p. 265 e 267.

*indirectly by foreign governments or persons, and to provide analyses of such information to the Congress, the executive agencies, and the general public*”<sup>766</sup>.

Ao mesmo tempo em que os governos dos Estados Unidos e de outros países desenvolvidos começavam a sentir algum desconforto com o aumento das compras de empresas nacionais por investidores estrangeiros, especialmente árabes exportadores de petróleo, os países em desenvolvimento aumentavam suas críticas às regras econômicas vigentes no sistema internacional. Em 1974, na Assembléia Geral da ONU, eles haviam se juntado em prol da instauração de uma Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI) e aprovado as Resoluções n. 3201 e n. 3202 sobre o tema. Ambas demonstraram claramente que os países do Terceiro Mundo não somente buscariam obter das empresas multinacionais contribuições mais efetivas para o seu desenvolvimento, como a transferência de tecnologia e o pagamento de preços mais altos por matérias-primas, mas também se esforçariam para impor limites às regras liberais defendidas por grandes investidores estrangeiros. Além disso, em 1975, aquela Assembléia Geral aprovou a Carta de Direitos e Deveres Econômicos dos Estados (Resolução 3281), segundo a qual “nenhum Estado deve ser forçado a conceder tratamento preferencial a investidores estrangeiros”, proposição com a qual os EUA e outros países desenvolvidos, obviamente, não concordaram<sup>767</sup>.

Ainda que pouco coercitivas<sup>768</sup>, tais recomendações em prol de uma ordem internacional mais igualitária não poderiam deixar de ser levadas em consideração pelo “Primeiro Mundo”, que aceitou incluir algumas demandas do Terceiro Mundo nas Diretrizes para Empresas Multinacionais, texto não vinculativo que compunha o Anexo I da Declaração sobre Investimento Internacionais e Empresas Multinacionais, aprovada em 1976 no âmbito da OCDE. Como seria de se esperar, tais Diretrizes buscam disseminar, por um lado, a regra do tratamento nacional para investimentos estrangeiros – ainda que com as conhecidas exceções, importantes especialmente para os EUA, para casos de empresas estratégicas para a segurança nacional. Por outro, reconhecem que as empresas multinacionais podem cometer excessos no seu relacionamento com os países nos quais se instalam, como já se comentava com relação aos métodos que a norte-americana *International Telephone and Telegraph* (ITT)

---

<sup>766</sup> JACKSON, 2010, p. 2.

<sup>767</sup> LEONARDI, 2006, p. 56-57.

<sup>768</sup> Tais recomendações adotadas em foros multilaterais como a AGNU e a UNCTAD eram, no entanto, pouco efetivas. Como ressalta Sombra Saraiva, “Não resta dúvida de que os esforços convergiram para a ampliação de conceitos fundamentais para a nova organização dos espaços econômicos internacionais. Os resultados práticos, no entanto, foram menores. As recomendações de foros multilaterais como a UNCTAD tiveram aplicabilidade limitada”. Vide SOMBRA SARAIVA, 2001c, p. 84.

havia recentemente empregado no Chile, com apoio da Agência Central de Inteligência (CIA) dos EUA<sup>769</sup>. Tais Diretrizes recomendam, então, a abstenção de atitudes como desrespeitar normas trabalhistas, envolver-se indevidamente na política local e subornar funcionários públicos, práticas que, apesar de cometidas por empresas privadas, costumavam afetar também as relações diplomáticas com os países desenvolvidos nos quais se encontravam as matrizes daquelas empresas, que tinham e têm os EUA como principal país-sede<sup>770</sup>.

Essa noção de que os Estados Unidos enfrentavam crescentes desafios em suas relações internacionais contribuiu, juntamente com a crise econômica interna e com os recentes escândalos de corrupção no caso Watergate e na anterior renúncia do Vice-Presidente de Nixon, para a decisão do povo norte-americano de retirar o Partido Republicano da Casa Branca. Assim, em 1977, Gerald Ford, o único presidente dos EUA que não havia sido eleito para essa função, transmitiu o cargo ao Democrata Jimmy Carter<sup>771</sup>.

A Administração Carter foi igualmente marcada pela crise econômica e não reduziu a percepção nem de gradual perda de poder dos Estados Unidos no sistema internacional, nem de corrupção interna. Rumorosos casos de malversação de dinheiro público continuavam a figurar nas manchetes dos jornais norte-americanos, e o Congresso dos EUA, adotou, no que tange ao tema desta tese, o *Foreign Corrupt Practices Act*, de 1977, que, na prática, internalizou as recomendações contidas nas acima mencionadas Diretrizes para Empresas Multinacionais<sup>772</sup>. Também nessa área, temendo que grandes extensões de terras norte-americanas estivessem sendo adquiridas por estrangeiros, promulgou lei semelhante ao já mencionado *International Investment Survey Act*, mas com dispositivos específicos para o setor agrícola<sup>773</sup>. De fato, com base no *Agricultural Foreign Investment Disclosure Act*, de 1978, instituiu-se sistema pelo qual investidores estrangeiros estão obrigados, sob pena de multa, a notificar o Departamento da Agricultura caso adquiram terras

---

<sup>769</sup> ECKES e ZEILER, 2003, p. 194.

<sup>770</sup> BREWER e YOUNG, 2000, p. 94.

<sup>771</sup> Gerald Ford havia sido escolhido para a Vice-Presidência dos Estados Unidos depois de o Vice-Presidente de Nixon, Spiro Agnew, ter renunciado em razão de um escândalo de corrupção. Ao assumir a presidência dos EUA, uma de suas primeiras ações foi a de conceder perdão incondicional a Nixon, para decepção do povo norte-americano. Vide REMINI, 2008, pp. 282-283, 286 e 288.

<sup>772</sup> ECKES e ZEILER, 2003, p. 194.

<sup>773</sup> Por coincidência, Carter, além de ex-senador e ex-governador, havia administrado, antes de ser eleito, uma próspera fazenda no Estado da Geórgia. Vide REMINI, 2008, p. 288.

ou direitos sobre terras norte-americanas. As informações obtidas por meio dessas notificações são objeto de relatórios periódicos ao Presidente e ao Congresso dos EUA<sup>774</sup>.

Não resta dúvida, porém, que a maior ameaça ao crescimento econômico dos Estados Unidos continuava a provir dos nefastos efeitos indiretos e diretos da sua dependência com relação ao petróleo importado. Um preocupante efeito indireto dessa dependência era, por exemplo, o fechamento de fábricas do Meio-Oeste que produziam peças para os grandes automóveis norte-americanos, que consumiam muito combustível e que não conseguiram superar a concorrência de carros japoneses, menores e mais econômicos. Aliás, numa clara relativização da livre concorrência professada pelo liberalismo econômico, os EUA aprovaram, em 1979, o “*Chrysler Corporation Loan Guarantee Act of 1979*”, lei federal especificamente criada para salvar da falência aquele gigante norte-americano do setor automotivo. Outro negativo efeito indireto era, por exemplo, o fato de o Presidente Carter, tão ativo na defesa dos direitos humanos, diminuir as críticas que emitia nessa matéria com relação à Arábia Saudita e ao Irã, do então Xá Mohamed Reza Pahlevi, importantes aliados dos EUA que, apesar de flagrantes violações de liberdades individuais em seus países, trabalhavam, no âmbito da OPEP, para que o preço do petróleo não fosse aumentado<sup>775</sup>.

Já os efeitos diretos da dependência dos Estados Unidos daqueles países exportadores de petróleo foram sentidos claramente a partir do início de 1979, quando o regime de Pahlevi – que comprava nada menos do que metade das exportações de armamentos norte-americanos e que havia chegado ao poder com o auxílio da CIA – foi deposto por aiatolás iranianos. Além de ter apoiado tacitamente a tomada de reféns na Embaixada dos EUA em Teerã, acontecimento que enfraqueceu e humilhou o governo de Jimmy Carter por 444 dias, o regime fundamentalista do Aiatolá Khomeini interrompeu a exportação diária de mais de 6 milhões de barris de petróleo ao mercado norte-americano. Tal embargo levou ao “segundo choque do petróleo”: o preço do barril desse produto subiu de US\$ 13 em 1978 a US\$ 40 em 1980 e o da gasolina aumentou cerca de 13,5% em um ano, o

---

<sup>774</sup> UNITED STATES OF AMERICA. An Act to require foreign persons who acquire, transfer, or hold interests in agricultural land to report such transactions and holdings to the Secretary of Agriculture and to direct the Secretary to analyze information contained in such reports and determine the effects such transactions and holdings have, particularly on family farms and rural communities, and for other purposes. October 14, 1978. In: UNITED STATES STATUTES AT LARGE, Volume 92, p. 1263-1269. Disponível em: [http://www.constitution.org/uslaw/sal/092\\_statutes\\_at\\_large.pdf](http://www.constitution.org/uslaw/sal/092_statutes_at_large.pdf). Acesso em: 8 dec. 2010.

<sup>775</sup> ECKES e ZEILER, 2003, p. 191.

que levou a mais filas e racionamentos em postos de abastecimento e, como efeito indireto, ao aumento do desemprego a 7,8% nos EUA<sup>776</sup>.

Não por acaso, o discurso de julho de 1979 no qual o Presidente Carter conclamou o povo norte-americano a preservar energia ficou conhecido como o “*Malaise Speech*”. Isso porque, antes de afirmar que os Estados Unidos possuíam os requisitos necessários para voltar a se desenvolver de forma sustentada, Carter arrolou uma série de problemas nacionais que estariam relacionados à “crise de confiança” pela qual passava o país. Alguns desses problemas eram os seguintes:

*“The symptoms of this crisis [de confiança] of the American spirit are all around us. For the first time in the history of our country a majority of our people believe that the next 5 years will be worse than the past 5 years. Two-thirds of our people do not even vote. The productivity of American workers is actually dropping, and the willingness of Americans to save for the future has fallen below that of all other people in the Western world.*

*We remember when the phrase ‘sound as a dollar’ was an expression of absolute dependability, until 10 years of inflation began to shrink our dollar and our savings. We believed that our Nation’s resources were limitless until 1973, when we had to face a growing dependence on foreign oil”<sup>777</sup>.*

No início dos anos 1980, os Estados Unidos enfrentavam, portanto, sérios desafios internos e externos. Ainda que lucrassem com a intermediação financeira dos petrodólares gerados com os choques do petróleo e com a canalização daqueles volumosos recursos a países em vias de industrialização como o Brasil e o México<sup>778</sup>, seu setor industrial enfrentava a crescente concorrência japonesa e sua sociedade sofria com elevadas taxas de inflação – de quase 20% em 1980 – que o Banco Central norte-americano havia começado a combater com o maior arrocho monetário da história estadunidense<sup>779</sup>. Ao mesmo tempo, acabavam-se os tempos de *détente* na Guerra Fria com a URSS, e o Terceiro Mundo, ainda que com pouca efetividade, continuava a clamar por regras mais justas para o sistema multilateral de comércio<sup>780</sup> e a rebelar-se na UNCTAD contra as empresas multinacionais<sup>781</sup>.

---

<sup>776</sup> *Idem*, p. 192.

<sup>777</sup> CARTER, Jimmy. **Address to the Nation on Energy and National Goals**. Washington, July 15, 1979. Disponível em <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=32596>. Acesso em 8 dec. 2010.

<sup>778</sup> Os lucros obtidos no exterior por bancos norte-americanos mais do que dobraram no período 1977-1979. Vide CALLEO, 1984, p. 436.

<sup>779</sup> *Idem*, p. 441.

<sup>780</sup> Como ressalta Paulo Roberto de Almeida, a Rodada Tóquio do GATT, como as anteriores, não promoveu a liberalização do comércio em setores de interesse aos países em desenvolvimento, como o agrícola e o têxtil. No entanto, tal Rodada, concluída em 1979, pelo menos reconheceu a noção de que países em

Tais dificuldades, que enfraqueceram politicamente Jimmy Carter e ajudaram na eleição, em 1980, do Republicano Ronald Reagan à presidência dos Estados Unidos<sup>782</sup>, são mencionadas aqui porque constituem relevante elemento do contexto no qual o novo governo norte-americano tomaria importantes decisões sobre a regulação dos investimentos estrangeiros e de outros assuntos fundamentais para a própria configuração da globalização econômica. De fato, não há como se compreender nem a agressividade de novas normas domésticas sobre investimento estrangeiro, nem a inserção de princípios liberais sobre o tema em tratados multilaterais e em acordos bilaterais e regionais firmados pelos EUA ao longo dos últimos 20 anos do Século Americano sem associá-las a dois relevantes acontecimentos relacionados àquelas dificuldades.

O primeiro é o de que tais regras liberais sobre investimento estrangeiro seriam disseminadas num contexto generalizado de crise econômica, na qual muitos países em desenvolvimento, que haviam tomado vultosos empréstimos internacionais na década de 1970, encontravam-se enfraquecidos após a elevação abrupta e descomunal dos juros norte-americanos promovida pelo *Federal Reserve Board* presidido por Paul Volcker para conter a inflação nos EUA. Com pouco poder de negociação no âmbito daquela crise financeira internacional e com a necessidade de rolar suas impagáveis dívidas externas que mantinham especialmente junto a bancos norte-americanos, tais países aceitaram, entre outras medidas, a exigência de abertura de suas economias a fluxos de capitais produtivos e especulativos formulada pelos EUA e pelo FMI ao longo dos anos 1980 e 1990. As conseqüências para o México da sua crise financeira iniciada em 1982 – no âmbito da qual aqueles credores internacionais exigiram e obtiveram a adesão do país ao GATT – se repetiriam para outros Estados devedores, que se viram pressionados a aceitar, além de questionáveis

---

desenvolvimento deveriam se beneficiar de tratamento preferencial e diferenciado no âmbito do sistema comercial multilateral. Vide ALMEIDA, Paulo Roberto de. “As duas últimas décadas do século XX: fim do socialismo e retomada da globalização”. In: SOMBRA SARAIVA, José Flávio. (org.). **Relações internacionais - dois séculos de história: entre a ordem bipolar e o policentrismo (1947 a nossos dias)**. Brasília: IBRI, 2001, p. 91-174. A menção à Rodada Tóqui do GATT encontra-se nas páginas 120 e 121.

<sup>781</sup> É o que fizeram, por exemplo, quando se dedicaram à criação do “*Set of Multilaterally Agreed Equitable Principles and Rules for the Control of Restrictive Business Practices*”. Aprovado no âmbito da UNCTAD em 1980, esse conjunto de princípios busca combater condutas como abusos de posição dominante e a constituição de cartéis. Ambas as práticas eram então especialmente identificadas, pelo G-77, com a atividade de empresas multinacionais. No âmbito das negociações para a sua criação, o Conjunto de Princípios foi enfraquecido: a fim de que cartéis intergovernamentais fossem excluídos do acordo, de maneira que não alcançassem a OPEP, os países em desenvolvimento concordaram com o pleito norte-americano de que o conjunto de princípios não possuísse caráter vinculativo. Vide MONTENEGRO, 2001, p. 88-90.

<sup>782</sup> REMINI, 2008, p. 292.

“condicionalidades” do FMI<sup>783</sup>, a gradual inserção de normas sobre investimento estrangeiro, propriedade intelectual e serviços no âmbito do sistema comercial multilateral<sup>784</sup>.

O segundo diz respeito à aceleração, naquela época, da previsível tendência de fortalecimento do setor industrial de países em desenvolvimento. Além de vários desses países terem fortalecido a indústria nacional com base na substituição de importações, os países ricos tinham de arcar com a elevação de salários nas linhas de produção, a exaustão de matérias-primas e a transição para uma economia baseada no setor de serviços. Nos EUA, o fechamento de fábricas devido à concorrência de automóveis japoneses e o surgimento dos “*Newly Industrialized Countries*” (NICs) constituíam clara prova dessa ameaça.

De um lado, segundo Robert Gilpin, o governo federal ofereceu apoio político e material às empresas multinacionais norte-americanas também como uma resposta àquela pressão estrangeira, na medida que, por meio daquelas empresas, os EUA também manteriam por mais tempo o controle da produção industrial, mesmo que em outros países: “*The multinational corporation, along with the phenomenon of foreign direct investment, constitutes a major innovation in the history of international politics, in that it seeks to enable the industrial/technological leader to maintain its dominant economic position*”<sup>785</sup>. De outro, os EUA também buscaram a criação de regras que auxiliaram na manutenção, nas sedes das suas empresas multinacionais, das atividades econômicas que mais agregam valor nos processos produtivos modernos. Essa estratégia de dificultar a transferência de conhecimentos e técnicas produtivas para a periferia já havia sido identificada por Gilpin em meados da década de 1970:

*“Equally important, there is no doubt that industrial centers frequently seek to prevent the spread of industrialism. Certainly, the immense competitive advantages of the initial industrial centers mean that the spread of industry takes place under formidable disadvantages and usually against the resistance of the existing centers”*<sup>786</sup>.

---

<sup>783</sup> Segundo artigo de Daniel Kalderimis publicado no periódico *Social and Legal Studies*, a imposição, pelo FMI, da exigência de que países devedores adotem normas liberais sobre investimento estrangeiro é “problemática” porque “*Investment conditionality is outside the IMF’s mandate, difficult to reconcile with existing instruments of investment regulation, inimical to democracy and ineffective at ensuring stable change. These conclusions urge a reconsideration of the governance and operations of the IMF, both in relation to foreign investment, and generally*”. Vide KALDERIMIS, Daniel. “IMF Conditionality as Investment Regulation: A Theoretical Analysis”. In: *SOCIAL AND LEGAL STUDIES*, march 2004, vol. 13, n. 1, pp. 103-131.

<sup>784</sup> ECKES e ZEILER, 2003, p. 196-197.

<sup>785</sup> GILPIN, 1975, p. 163.

<sup>786</sup> *Idem*, p. 51.

Os fatos acima mencionados ajudam a explicar a gradual disseminação de uma nova geração de regras, mais profundas e abrangentes, sobre investimento estrangeiro. Os Estados Unidos contribuíram diretamente para tal processo ao lançarem, em 1982, o “*U.S. Bilateral Investment Treaty Program*” (*U.S. BIT Program*) e ao editarem, em 1984, um “*Trade and Tariff Act*” com normas agressivas e unilaterais sobre investimento estrangeiro. Além disso, com base em orientação contida nessa lei, os EUA tiveram importante papel na inclusão de novas regras sobre investimento estrangeiro no GATT e no Banco Mundial.

Instituído pelo governo Reagan, o *US BIT Program* permite aos Estados Unidos avançar o seu modelo de acordo sobre investimento estrangeiro em negociações diretas com países com pouco poder de barganha. Segundo seu resumo oficial, o programa possui três objetivos. O primeiro é o estabelecimento de acordos bilaterais de investimento com países nos quais interesses dos investidores norte-americanos ainda não estejam protegidos por normas jurídicas contidas em acordos de livre comércio ou na versão moderna dos acordos de amizade, comércio e navegação, isto é, nos tratados dessa espécie assinados após a Segunda Guerra Mundial. O segundo é o de encorajar a adoção de reformas pró-mercado que não discriminem o investimento estrangeiro. O terceiro objetivo é o de apoiar leis internacionais que promovam esses objetivos<sup>787</sup>.

Conforme o próprio Departamento de Estado, o programa busca garantir vários benefícios a investidores estrangeiros. A partir de uma simples leitura do resumo oficial do *US BIT Program* já se pode concluir que a orientação de suas normas leva a clara desaceleração da tendência, mencionada por Gilpin, de transferência de tecnologia, de *know how* e de poder de decisão sobre investimentos (principalmente industriais) a países em desenvolvimento. Entre aqueles benefícios às empresas multinacionais, que serão examinados com mais detalhes na parte desta tese relativa à malfadada proposta de criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e às versões mais recentes do modelo de acordo bilateral de investimento (*Model BIT*), estão os seguintes:

- 1) extensão a todos os investimentos (“*covered investments*”) estrangeiros realizados no país do “tratamento nacional” ou do “tratamento da nação mais favorecida” (dependendo de qual for o mais benéfico) ao “*full life cycle*” do investimento, ou seja,

---

<sup>787</sup> UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE. **Bilateral investment treaties and Related Agreements**. Disponível em <http://www.state.gov/e/eeb/ifd/bit/>. Acesso em 21 nov. 2010.

- a todas as fases desde o seu estabelecimento ou aquisição, até sua administração, operação, expansão e finalização<sup>788</sup>;
- 2) estabelecimento da obrigação de pagamento de pronta, adequada e efetiva compensação no caso de expropriação, e fixação de claros limites à nacionalização de investimentos;
  - 3) livre transferência de recursos financeiros para dentro e para fora do país receptor de investimento com base na taxa de câmbio vigente – tal disposição diz respeito a todos os tipos de investimentos e, segundo o Departamento de Estado, serve para “criar um ambiente previsível e guiado pelas forças de mercado”;
  - 4) limitação da possibilidade de imposição, como condição para estabelecimento, aquisição, expansão, administração, conduta ou operação do investimento, de requisitos de desempenho que exijam a adoção de práticas “economicamente ineficientes” ou que gerariam, segundo os EUA, distorções no mercado, como a utilização de conteúdo local ou de quotas de exportação;
  - 5) direitos dos investidores de levar a arbitragem internacional eventuais controvérsias sobre o tema que surjam com o Estado receptor do investimento, e de não se submeter ao Poder Judiciário local;
  - 6) direito de os investidores escolherem administradores (“*top managerial personnel*”) independentemente da nacionalidade destes<sup>789</sup>.

Desde a instituição desse programa, os EUA assinaram acordos bilaterais de investimento com 47 países em desenvolvimento, conforme demonstra a lista cronológica a seguir: 1982, Panamá; 1983, Senegal e Haiti; 1984, República Democrática do Congo (antigo Zaire); 1985, Marrocos e Turquia; 1986, Camarões; 1987, Egito, Bangladesh e Granada; 1990, República do Congo (Brazzaville), Polônia e Tunísia; 1991, Sri Lanka, República Tcheca, Eslováquia e Argentina; 1992, Cazaquistão, Rússia, Armênia e Bulgária; 1993, Quirguistão, Moldávia e Equador; 1994, Belarus, Jamaica, Ucrânia, Geórgia, Estônia, Trinidad & Tobago, Mongólia e Uzbequistão; 1995, Albânia, Látvia, Honduras e Nicarágua;

---

<sup>788</sup> Destaque-se que a ampla definição de investimentos constitui questão importante por si só. Apesar de não ser ressaltado no resumo acima, essa definição abrangente faz com que um investimento no mercado financeiro realizado, por exemplo, por uma empresa petroquímica estrangeira receba, em princípio, garantias similares ao próprio investimento direto e talvez superiores – em razão do tratamento da nação mais favorecida – às conferidas a empresas nacionais que hajam investido no mesmo mercado financeiro.

<sup>789</sup> UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE, 2004.

1996, Croácia; 1997, Jordânia e Azerbaijão; 1998, Lituânia, Bolívia e Moçambique; 1999, El Salvador e Barein; 2000, Panamá (emenda); 2004, Uruguai; 2008, Ruanda. Normas similares às acima descritas foram também inseridas no âmbito de acordos de livre comércio assinados pelos Estados Unidos com, por exemplo, o Chile e Cingapura, e com a República Dominicana e os países da América Central (CAFTA-R)<sup>790</sup>.

Ante medidas como essa, não é de surpreender nem que os Estados Unidos tenham aumentado seus investimentos no exterior, nem que a globalização econômica tenha se acelerado nas décadas de 1980 e 1990. Aqueles investimentos cresceram de US\$ 207,8 bilhões em 1982, para US\$ 430,5 bilhões em 1990 e US\$ 1,293 trilhão em 2000<sup>791</sup>. Da mesma forma, o número de empresas multinacionais – sediadas, principalmente, nos Estados Unidos – havia aumentado, no início do século XXI, para mais de 64 mil, e o número de subsidiárias destas mundo afora, para mais de 870 mil<sup>792</sup>.

Outra importante e agressiva iniciativa norte-americana na área da regulação dos investimentos estrangeiros – e que também fomentou a aceleração da globalização econômica – veio inserida no “*Trade and Tariff Act*” aprovado pelo Congresso dos Estados Unidos em 1984. O título III dessa norma constitui um diploma jurídico por si próprio, apropriadamente denominado “*International Trade and Investment Act*”, e, da seção na qual declara seus objetivos, depreende-se que o presidente dos EUA foi não somente específica e explicitamente orientado a buscar a abertura de mercados estrangeiros para investimentos norte-americanos, mas também autorizado a tomar, no caso de barreiras contra aqueles investimentos, as mesmas medidas unilaterais que, com base no *Trade Act* de 1974, já poderia aplicar contra países que não abrissem suas economias às exportações norte-americanas:

*SEC. 302. STATEMENT OF PURPOSES. The purposes of this title are*

*(1) to foster the economic growth of, and full employment in, the United States by expanding competitive United States exports through the achievement of commercial opportunities in foreign markets substantially equivalent to those accorded by the United States;*

*(2) to improve the ability of the President-*

*(A) to identify and to analyze barriers to (and restrictions on) United States trade and **investment**, and*

---

<sup>790</sup> Os textos desses acordos comerciais e bilaterais de investimento encontram-se na página eletrônica do “*Trade Compliance Center*” do Departamento de Comércio dos Estados Unidos. Vide UNITED STATES DEPARTMENT OF COMMERCE. **Trade Compliance Center**. Disponível em [http://tcc.export.gov/Trade\\_Agreements/All\\_Trade\\_Agreements/index.asp](http://tcc.export.gov/Trade_Agreements/All_Trade_Agreements/index.asp). Acesso em 11 dec. 2010.

<sup>791</sup> ECKES e ZEILER, 2003, p. 213.

<sup>792</sup> Vide UNCTAD, 2003.

*(B) to achieve the elimination of such barriers and restrictions;*

*(3) to encourage the expansion of-*

*(A) international trade in services through the negotiation of agreements (both bilateral and multilateral) which reduce or eliminate barriers to international trade in services, and*

*(B) United States service industries in foreign commerce; and*

*(4) to enhance the free flow of foreign direct investment through the negotiation of agreements (both bilateral and multilateral) which reduce or eliminate the trade distortive effects of certain investment-related measures”<sup>793</sup>.*

O “*International Trade and Investment Act*” contém vários dispositivos específicos acerca não somente das regras sobre investimento estrangeiro que a diplomacia norte-americana deverá busca em suas negociações internacionais<sup>794</sup>, mas também a respeito do dever de o presidente dos Estados Unidos buscar o fim das barreiras de outros países àqueles investimentos<sup>795</sup>. Nesse sentido, por exemplo, também determinou que o Presidente dos EUA deve encaminhar anualmente um relatório sobre aquelas barreiras às duas Casas do Congresso Nacional<sup>796</sup>.

Para os fins desta tese, o que importa salientar é que, com essa lei de 1984, o Congresso e o Presidente dos EUA demonstraram forte apoio oficial às empresas multinacionais norte-americanas e grande interesse na abertura de mercados para aqueles investimentos estrangeiros, inclusive por meio de negociações multilaterais sobre o tema. Foi

---

<sup>793</sup> UNITED STATES OF AMERICA. An act to amend the trade laws, authorize the negotiation of trade agreements, extend trade preferences, change the tariff treatment with respect to certain articles and for other purposes. October 30, 1984. In: UNITED STATES STATUTES AT LARGE, Volume 98, p. 2948-3050. Disponível em: [http://www.constitution.org/uslaw/sal/098\\_statutes\\_at\\_large.pdf](http://www.constitution.org/uslaw/sal/098_statutes_at_large.pdf). Acesso em: 11 dec. 2010. Doravante “*Tariff and Trade Act of 1984*”.

<sup>794</sup> Por meio da Seção 305 do *Trade and Tariff Act of 1984* (“*NEGOTIATING OBJECTIVES WITH RESPECT TO INTERNATIONAL TRADE IN SERVICES AND INVESTMENT AND HIGH TECHNOLOGY INDUSTRIES*”), o *Trade Act* de 1974 passou a contar com itens específicos sobre o interesse norte-americano de obter a abertura de mercados para serviços, investimentos e exportações de produtos de alta tecnologia. No que diz respeito especificamente ao tema dos investimentos estrangeiros, o Capítulo 1, título I, do *Trade Act* de 1974 passou a contar com a seguinte redação: “(b) *FOREIGN DIRECT INVESTMENT.(1) IN GENERAL. Principal United States negotiating objectives under section 102 shall be (A) to reduce or to eliminate artificial or trade-distorting barriers to foreign direct investment, to expand the principle of national treatment, and to reduce unreasonable barriers to establishment; and (B) to develop internationally agreed rules, including dispute settlement procedures, which (i) will help ensure a free flow of foreign direct investment, and (ii) will reduce or eliminate the trade distortive effects of certain investment related measures*”. *Idem, ibidem*.

<sup>795</sup> Ainda que tal autorização, como mencionado anteriormente, já estivesse implicitamente contida no texto do *Trade Act* de 1974, a lei de 1984 fez questão de explicitar tal possibilidade ao decidir que “comércio”, para fins da imposição daquelas medidas unilaterais, também dizia respeito a investimentos diretos estrangeiros: “(1) *COMMERCE. The term ‘commerce’ includes, but is not limited to (A) services (including transfers of information) associated with international trade, whether or not such services are related to specific goods, and (B) foreign direct investment by United States persons with implications for trade in goods or services*”. *Idem, ibidem*.

<sup>796</sup> WALLACE, 2002, p. 350-351.

justamente com base nessa orientação que os EUA fomentaram a assinatura, em 1985, da Convenção de Seul, com base na qual se criou, no âmbito do Banco Mundial, a *Multilateral Investment Guarantee Agency* (MIGA).

Tal agência, na prática, passou a desenvolver, no plano multilateral, as atividades que os Estados Unidos já realizavam sob a égide da OPIC. Ou seja, a MIGA instituiu um sistema de seguro para indenização do investidor estrangeiro em caso de riscos comerciais e políticos, como no caso de nacionalização de empresas. O interessante, como ressalta Leonardi, é que, com a criação de tal sistema multilateral de garantias ao investidor estrangeiro contra riscos políticos, ficou plenamente demonstrado o fracasso da Nova Ordem Econômica Internacional demandada pelo Terceiro Mundo. Basta mencionar, nesse sentido, que foi inteiramente desconsiderada a simbólica Resolução 1803 da ONU, segundo a qual a eventual desapropriação de empresas estrangeiras poderia ocorrer sem o pagamento de indenizações correspondentes, ou pelo pagamento apenas parcial das mesmas<sup>797</sup>.

Com base naquela mesma orientação do *Trade and Tariff Act* de 1984, a diplomacia norte-americana também foi bem-sucedida ao obter a inclusão, no âmbito da Rodada Uruguaí do GATT (1986-1994), do tema dos investimentos estrangeiros. Tais regras do GATT serão, porém, analisadas no próximo item deste capítulo, uma vez que o complexo contexto no qual foram finalizadas diferia bastante do existente à época do início das respectivas negociações. Isso porque, com o enfraquecimento do dólar, os Estados Unidos, apesar de continuarem a ser o país com o maior número de empresas multinacionais, passaram a ter de conviver, em meados dos anos 1980, com uma crescente concorrência estrangeira tanto no comércio exterior, quanto no próprio mercado doméstico.

Aliás, a solução tentada pelos Estados Unidos para o primeiro problema – o Acordo do Plaza (1985) para desvalorização do dólar e valorização do *yen* – não só não reverteu o déficit comercial norte-americano, mas acabou contribuindo para o acirramento do segundo problema. Isso porque aquele acordo fomentou multinacionais estrangeiras a levarem suas fábricas para o território dos EUA (*greenfield investments*) e a comprarem o controle de empresas norte-americanas. O já mencionado aumento da concorrência japonesa é o principal exemplo disso: em 1978, o Japão não produzia carros nos EUA; em 1988, produziu 695

---

<sup>797</sup> A MIGA iniciou suas operações em 1988. Vide LEONARDI, 2006, p. 45.

mil<sup>798</sup>. Segundo Eckes e Zeiler, essa situação teve um importante impacto na confiança dos Estados Unidos quanto ao seu futuro econômico:

*“Subsequently [ao Acordo do Plaza de 1985], the yen rose 100% against the dollar in the next four years, but contrary to expectations, Japanese trade surpluses continued to increase. Lured by the Federal Reserve’s high-interest rate policy and the strong yen, Japanese investors turned from buying U.S. securities (between 1981 and 1985, they purchased over one-third of the U.S. Treasury’s debt) and **began bargain-hunting in American real estate and corporate assets in such an invasive way that they shook American confidence at its core**”*<sup>799</sup> (grifou-se).

Essa percepção de fragilidade econômica era especialmente alarmante e desconcertante para os Estados Unidos em razão do fato de aquele “*Crusader State*” se encontrar então em plena luta contra o “Império do Mal”, na expressão de Ronald Reagan<sup>800</sup>. Naquele contexto, gradualmente abrandado após 1985, de tensão e de retomada da Guerra Fria, o Presidente Reagan reeditou o estilo maniqueísta que Henry Luce inserira em “O Século Americano” e, apesar de crescentes déficits fiscais e do forte apoio governamental a setores estratégicos, postou-se como paladino do liberalismo econômico. No entanto, tal linguagem messiânica e de liderança econômica dos EUA, ainda que amplamente adotada na sociedade norte-americana e aparentemente aceita por vários países em desenvolvimento, não se coadunava com episódios recentes de controle informal de investimentos estrangeiros pelo governo federal.

Por exemplo, em 1983, o Departamento de Defesa dos Estados Unidos não deu seu aval à compra, por uma empresa japonesa, de uma siderúrgica norte-americana com a fundamentação de que esta produzia metais especiais para aviões, o que levou o potencial investidor estrangeiro a retirar a proposta de aquisição. Em 1985, outra empresa japonesa buscou comprar uma concorrente norte-americana que produzia rolamentos para as Forças Armadas; a operação só se realizou após os japoneses concordarem em manter a produção daqueles materiais na fábrica localizada nos EUA. Num caso similar ocorrido em 1987, o Departamento de Defesa inicialmente vetou a compra, por uma empresa francesa, da divisão de computação de uma multinacional norte-americana em razão de esta possuir contratos

---

<sup>798</sup> ECKES e ZEILER, 2003, p. 199.

<sup>799</sup> *Idem*, p. 200-201.

<sup>800</sup> REAGAN, Ronald. **The Evil Empire Speech**. London, June 8, 1982. Disponível em <http://www.presidentialrhetoric.com/historicspeeches/reagan/evilempire.html>. Acesso em 13 dec. 2010.

estratégicos com o Pentágono; a operação foi aprovada somente após o repasse daqueles contratos à matriz norte-americana da empresa na qual se encontrava aquela divisão<sup>801</sup>.

O caso mais emblemático de controle informal de investimentos estrangeiros naquele período foi, no entanto, a tentativa de a francesa Schlumberger vender à japonesa Fujitsu as operações da Fairchild Semiconductor, filial norte-americana que produzia circuitos integrados também para uso militar. No entanto, o Congresso e as Forças Armadas demonstraram seu descontentamento com a operação, e as empresas envolvidas dela desistiram em 1987<sup>802</sup>. Esse caso e as operações acima mencionadas demonstravam que não era incomum que multinacionais estrangeiras desistissem de comprar empresas norte-americanas quando percebiam que não contariam com a boa vontade de órgãos públicos responsáveis por licitações que atingiam (e atingem) bilhões de dólares. No entanto, segundo o mencionado Relatório sobre o CFIUS ao Congresso norte-americano, a proposta de compra da Fairchild realçou a necessidade de os EUA contarem com mecanismo mais formal para o controle de aquisições de empresas nacionais por investidores estrangeiros:

*“The proposed Fairchild acquisition generated intense concern in Congress in part because of general difficulties in trade relations with Japan at that time and because some Americans felt that the United States was declining as an international economic power as well as a world power. The Defense Department opposed the acquisition because some officials believed that the deal would give Japan control over a major supplier of computer chips for the military and would make U.S. defense industries more dependent on foreign suppliers for sophisticated high-technology products.*

(...)

*While Fairchild was acquired some months later by National Semiconductor Corp. for a discount, the Fujitsu-Fairchild incident marked an important shift in the Reagan Administration’s support for unlimited foreign direct investment in U.S. businesses and boosted support within the Administration for fixed guidelines for blocking foreign takeovers of companies in national security-sensitive industries”<sup>803</sup>.*

Tais episódios somaram-se, então, àquela percepção de fragilidade econômica – também agravada em 1987 pela maior crise financeira nos Estados Unidos desde o *Crack* de 1929<sup>804</sup> – e ao fato mais relevante da década no que diz respeito ao tema desta

---

<sup>801</sup> JACKSON, 2010, p. 3.

<sup>802</sup> *Idem, ibidem.*

<sup>803</sup> *Idem, p. 4.*

<sup>804</sup> Tal crise, no setor de “*savings and loans*” (cadernetas de poupança), atingiu milhões de famílias norte-americanas e levou à maior queda diária da história da Bolsa de Nova Iorque e ao fechamento de milhares de

tese: o retorno do país, em 1988, ao *status* de devedor internacional, situação que não ocorria desde 1913. Juntos, esses acontecimentos influenciaram, entre outras medidas, a criação de leis mais agressivas no controle do investimento estrangeiro nos EUA, e geram efeitos até hoje. Em razão disso, o ano de 1988 constitui o marco inicial do período que será analisado no próximo (e último) item deste capítulo.

### **4.3. De 1988 a 2011: de devedores líquidos internacionais ao fracasso da ALCA e ao enfraquecimento do liberalismo do Século Americano**

O ano de 1988 é fundamental para a história contemporânea dos Estados Unidos porque demonstrou, segundo Eric Hobsbawm, que o país também poderia ser “vítima” na globalização. Tanto a compra, na época, de várias empresas norte-americanas por concorrentes estrangeiras, quanto o fato de que, naquele ano, os EUA voltaram a ser devedores líquidos internacionais fizeram parte, segundo aquele historiador britânico, de um contexto mais amplo de enfraquecimento econômico dos EUA<sup>805</sup>.

Concordando-se ou não com o termo “vítima”, utilizado por Hobsbawm para caracterizar a compra de empresas norte-americanas por multinacionais estrangeiras, não há como negar que, no final dos anos 1980, houve várias reações nacionalistas sobre a matéria nos Estados Unidos. Tais reações foram, em geral, pontuais e não permitem que se fale num retorno do nacionalismo econômico nos EUA nos moldes do século XIX, como, aliás, demonstra a entrada em vigor, em 1988, do acordo de livre comércio EUA-Canadá, que constituiria a base do NAFTA. Ainda assim, duas normas sancionadas por Reagan naquele ano devem ser analisadas à luz da mencionada perda de supremacia econômica dos EUA, que, por sua vez, levaria o país, no final do período, a relativizar ainda mais o liberalismo econômico que aplica às suas relações internacionais: o “*Omnibus Trade and Competitiveness Act*”, relativo ao comércio exterior em geral, e o “*Exon-Florio Amendment*” à essa lei, relativo ao controle de investimentos estrangeiros em particular.

O “*Omnibus Foreign Trade and Competitiveness Act of 1988*” foi criado no Congresso dos Estados Unidos como uma tentativa de combate aos crescentes déficits

---

pequenos bancos. O governo socorreu várias daquelas instituições financeiras por meio de um pacote de ajuda de cerca de meio bilhão de dólares. Vide REMINI, 2008, p. 301.

<sup>805</sup> Entre aquelas operações, a compra, em 1987, da então já centenária agência de publicidade norte-americana J. Walter Thompson por sua concorrência inglesa W.P.P. feriu claramente o orgulho dos EUA. Vide HOBBSAWM, 2007, p. 72-73.

comerciais norte-americanos e à conseqüente perda de empregos industriais no país. Por meio da sua famosa Seção “*Super 301*”, tal lei demandou ao Presidente dos Estados Unidos a identificação de “*Priority Foreign Countries*” que, em razão da imposição de barreiras tarifárias e não tarifárias julgadas “*unfair*” pelo USTR, estivessem obtendo grandes superávits no comércio exterior com os EUA. Com base nesta determinação legal, o USTR tinha de preparar um relatório contra tais práticas e iniciar os procedimentos para aplicar as medidas unilaterais autorizadas pelo *Trade Act* de 1974 para forçar a abertura de mercados para as exportações, os serviços e os investimentos dos EUA<sup>806</sup>. Tal Seção “*Super 301*” não se restringiu, porém, ao comércio exterior propriamente dito, como demonstra o fato de os EUA sancionarem países que desrespeitam patentes norte-americanas e outras normas de propriedade intelectual – trata-se do que ficou conhecido como a Seção “*Special 301*”<sup>807</sup>.

Foi devido à noção de que o país enfrentava crescente concorrência internacional e com base na preocupação com o poder de multinacionais japonesas que o Congresso dos Estados Unidos aprovou o “*Exon-Florio Amendment*” àquele *Omnibus Foreign Trade and Competitiveness Act of 1988*. Com base naquela norma, o Presidente dos EUA passou a deter o poder formal para investigar e bloquear fusões, aquisições ou tomadas de controle de empresas nacionais por investidores estrangeiros quando entender que aquelas operações possam ameaçar a “segurança nacional” ou, *in verbis*, quando “*there is credible evidence that leads the President to believe that the foreign interest exercising control might take action that threatens to impair the national security*”<sup>808</sup>.

Ronald Reagan, num de seus últimos atos como Presidente dos Estados Unidos, mais tarde transferiu essa competência ao *Committee on Foreign Investment in the United States* (CFIUS) por meio da Ordem Executiva 12661, de 27 de dezembro de 1988. Com isso, esse órgão interministerial, que era considerado um “tigre de papel” por apenas realizar relatórios sobre investimentos estrangeiros nos EUA, passou a ter, como destaca Jackson, a competência para bloquear aquelas operações que ameaçassem o interesse nacional<sup>809</sup>. Além disso, como apontado por Cynthia Day Wallace, a interpretação do que era

---

<sup>806</sup> DESTLER, 1995, p. 93-94.

<sup>807</sup> *Idem*, p. 317-318.

<sup>808</sup> A emenda (ou “*provision*, como preferem alguns) *Exon-Florio* constitui a Seção 5021 daquela Lei. Vide JACKSON, 2010, p. 4.

<sup>809</sup> Segundo Jackson, “*As a result of President Reagan’s action, CFIUS was transformed from a purely administrative body with limited authority to review and analyze data on foreign investment to one with a broad*

“segurança nacional” dava azo a que operações dos mais diversos setores fossem submetidas ao CFIUS: “*Although the purpose of Exon-Florio is to protect national security concerns, the term ‘national security’ itself was intentionally left ill-defined in the legal text. This was to allow maximum flexibility and discretion to safeguard the country’s defense interests*”<sup>810</sup>. Como se verá adiante, tal competência formal do CFIUS foi fortalecida por normas posteriores e constitui até hoje importante fator de desestímulo à compra de empresas norte-americanas estratégicas.

Essa preocupação norte-americana com a aquisição do controle de empresas nacionais por multinacionais estrangeiras não diminuiu nas décadas seguintes, e normas naquele sentido continuaram a ser propostas no Congresso dos Estados Unidos<sup>811</sup>. No entanto, as profundas mudanças pelos quais o sistema internacional passou a partir de 1989, mesmo ano em que o Vice-Presidente George Herbert Walker Bush substituiu Ronald Reagan na Presidência dos EUA, não poderiam deixar de influenciar as perspectivas e os processos econômicos em curso nesse país e no mundo.

Nesse sentido, e ainda que não se pretenda aqui analisar todos os complexos efeitos para o sistema internacional da queda do Muro de Berlim e da fragmentação da União Soviética, é fundamental salientar que a vitória dos Estados Unidos na Guerra Fria possibilitou que se dedicassem, finalmente, à formatação da “Nova Ordem Mundial” tão desejada há décadas e tão freqüentemente mencionada nos discursos de George H. W. Bush<sup>812</sup>. Como se mencionará adiante, os EUA aproveitaram o “momento unipolar” que então

---

*mandate and significant authority to advise the President on foreign investment transactions and to recommend that some transactions be blocked”. Idem, p. 5.*

<sup>810</sup> WALLACE, 2002, p. 198.

<sup>811</sup> Um bom exemplo disso foi o projeto, em 1989, do *Foreign Ownership Disclosure Act* em 1989, norma que constituiria medida restritiva contra a compra de terras nacionais por investidores estrangeiros. No entanto, naquele momento em que os EUA ainda realizavam muito mais compras no exterior do que o inverso, tal projeto restritivo não foi aprovado, ainda que outros menos agressivos o fossem, como Wallace destaca e como se demonstrará adiante. *Idem*, p. 392.

<sup>812</sup> É o caso, por exemplo, do discurso proferido pelo Presidente Bush na Assembléia Geral das Nações Unidas em 23 de setembro de 1991, no qual ficou claro que os Estados Unidos consideravam – pela primeira vez após várias décadas de políticas unilaterais – a possibilidade de utilizarem a ONU para avançar também os valores norte-americanos. Na ocasião, George H. W. Bush salientou, com um discurso universalista, que “*The United Nations can encourage free-market development through its international lending and aid institutions. However, the United Nations should not dictate the particular forms of government that nations should adopt. But it can and should encourage the values upon which this organization was founded. Together, we should insist that nations seeking our acceptance meet standards of human decency. Where institutions of freedom have lain dormant, the United Nations can offer them new life. These institutions play a crucial role in our quest for a new world order, an order in which no nation must surrender one iota of its own sovereignty, an order characterized by the rule of law rather than the resort to force, the cooperative settlement of disputes rather than anarchy and bloodshed, and an unstinting belief in human rights*”. Vide BUSH, George Herbert Walker. **Address to the 46th Session of the United Nations General Assembly in New York City. September 23,**

se inaugurava para avançarem seus interesses estratégicos tanto em acordos bilaterais, quanto em fóruns multilaterais e na diplomacia regional, onde havia pouca resistência às propostas norte-americanas.

A primeira autorização, em 1990, de todos os membros do Conselho de Segurança da ONU para uma ação de segurança coletiva daquela organização, e a obtenção da rápida e fácil vitória militar, no primeiro semestre de 1991, contra o regime iraquiano que ameaçava o fornecimento do produto mais estratégico para os Estados Unidos e do qual esse país era historicamente dependente, pareciam indicar que o mundo se uniria atrás da liderança norte-americana. Para esta tese, é mais importante salientar o fato de que, aproveitando-se do bom momento diplomático para os EUA, o Presidente Bush havia lançado em 1990 a “*Enterprise for the Americas Initiative*”, pela qual se criaria uma área de livre comércio do Alasca à Antártica<sup>813</sup>. A ascendência política norte-americana sobre o sistema internacional era tão elevada durante esse “momento unipolar” que os Estados Unidos eram chamados de “*hyperpower*” na Chancelaria francesa<sup>814</sup>.

A vitória na Guerra Fria também trazia, porém, a consequência de que, sem mais uma “guerra santa” para travar mundo afora, aquele “*Crusader State*” teria de encontrar outro objetivo de política internacional para o qual direcionar seus esforços, sob o risco de desmobilização interna. Henry Kissinger percebeu o perigo na auto-indulgência norte-americana após a implosão da URSS ao mencionar, no seu livro “*Diplomacy*”, que os Estados Unidos enfrentariam um dilema mencionado por George Bernard Shaw:

*“Victory without war was in fact what America achieved in the Cold War, a victory which has now obliged it to confront the dilemma described by George Bernard Shaw: ‘There are two tragedies in life. One is to lose your heart’s desire. The other is to gain it’”*<sup>815</sup>.

---

1991. Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=20012&st=new+world+order&st1=>. Acesso em 18 dez. 2010.

<sup>813</sup> Segundo o Presidente George Herbert Walker Bush, a “*Enterprise for the Americas Initiative*” teria três pilares: livre comércio, investimentos e reorganização das dívidas dos países latino-americanos. No que tange ao livre comércio, que também incluiria normas sobre investimentos, o Presidente Bush salientou que “*we must build on the trend we see toward free markets and make our ultimate aim a free trade system that links all of the Americas: North, Central, and South. And we look forward to the day when not only are the Americas the first fully free, democratic hemisphere but when all are equal partners in a free trade zone stretching from the port of Anchorage to the Tierra del Fuego*”. Como o próprio Presidente Bush deixou claro naquele discurso, o primeiro país com o qual os EUA buscariam assinar um acordo de livre comércio seria o México. Vide BUSH, George Herbert Walker. **Remarks Announcing the Enterprise for the Americas Initiative. June 27, 1990**. Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=18644>. Acesso em 7 jan. 2011.

<sup>814</sup> HERRING, George C. **From Colony to Superpower: U.S. Foreign Relations Since 1776**. New York: Oxford University Press, 2008, p. 917.

<sup>815</sup> KISSINGER, 1994, p. 22.

A renovada busca dos mercados internacionais para produtos, serviços e investimentos – e de regras favoráveis para tanto – passou a ser, então, o *leitmotiv* da diplomacia norte-americana, e a globalização econômica tornou-se efetivamente mundial, avançando não somente sobre os antigos territórios comunistas e países-clientes da URSS, mas também sobre a América Latina e os países do G-77. Como diria mais tarde um assessor do Presidente Clinton, “*Since we don’t have geopolitics any more, trade is the name of the game*”<sup>816</sup>. Nesse processo, não resta dúvida de que as empresas multinacionais, sediadas principalmente nos Estados Unidos, foram fortemente beneficiadas<sup>817</sup>.

Ocorre que, além de manterem altos déficits fiscais e de terem voltado, como demonstrado acima, a ser devedores internacionais, os Estados Unidos enfrentavam crescente concorrência estrangeira tanto no comércio exterior, quanto no próprio mercado doméstico. Grandes grupos japoneses já haviam comprado várias empresas norte-americanas, entre as quais importantes símbolos nacionais como o Rockefeller Center e a Columbia Pictures, e continuavam a adquirir outras, como a MCA. A sensação de que o país era invadido pelo capital japonês levaria até mesmo um pré-candidato presidencial democrata a afirmar, em 1992, que “*the Cold War is over; Japan won*”<sup>818</sup>. Não por acaso, as eleições nacionais daquele ano foram vencidas pelo Partido Democrata. Aliás, seu candidato à Presidência, o ex-governador de Arkansas William Jefferson (“Bill”) Clinton, havia enfatizado em sua campanha uma mensagem bastante direta que, entre outras conseqüências, realçava a fragilidade interna norte-americana: “*It’s the economy, stupid*”<sup>819</sup>.

Apesar da crise econômica interna, os Estados Unidos se encontravam no auge do seu “*soft power*” e se concentraram na propositura do livre comércio e de regras mais favoráveis para investimentos estrangeiros. No sistema multilateral, o país apoiou a criação de tais regras no Banco Mundial em 1992 e na então nascente Organização Mundial do Comércio, em 1994. Na esfera regional, comemorou a entrada em vigor do NAFTA e trabalhou com afinco pelo lançamento, em 1994, da proposta de criação da Área de Livre Comércio das Américas. Os EUA não deixaram, porém, de editar regras unilaterais, como a que foi proposta pelo Senador Robert Byrd em 1992 à já mencionada “*Exon-Florio*

---

<sup>816</sup> *Apud* HERRING, 2008, p. 926.

<sup>817</sup> STEGER, Manfred. **Globalization. A Very Short Introduction**. New York: Oxford University Press, 2003, p. 106.

<sup>818</sup> ECKES e ZEILER, 2003, p. 229-230.

<sup>819</sup> REMINI, 2008, p. 306.

*provision*”, e a que foi sugerida pelo Senador Jesse Helms à Emenda Hickenlooper em 1994. Com essas medidas, que serão aqui mencionados cronologicamente, os EUA demonstraram que, ao mesmo tempo em que tinham interesse em facilitar a expansão internacional das multinacionais norte-americanas, aumentariam também a proteção de empresas nacionais atuantes em setores estratégicos contra aquisições por multinacionais estrangeiras.

No Banco Mundial, a MIGA, analisada no capítulo anterior, passou a trabalhar não apenas no oferecimento de seguros contra riscos não comerciais, principalmente nacionalizações de subsidiárias de empresas multinacionais no antigo Terceiro Mundo, mas também no estabelecimento, em 1992, de “*guidelines*” favoráveis a investidores estrangeiros. Segundo Leonardi, tais Diretrizes eram recomendadas àqueles países em missões de consultoria nas quais a MIGA sugeria as regras – como acordos bilaterais de investimento com cláusulas investidor-Estado – que deveriam adotar para a atração de empresas multinacionais<sup>820</sup>. Basta salientar que, por meio da Diretriz III daquele documento, a MIGA dispõe que o tratamento nacional deve ser estendido a todos aqueles investidores:

*“With respect to the protection and security of their person, property rights and interests, and to the granting of permits, import and export licenses and the authorization to employ, and the issuance of the necessary entry and stay visas to their foreign personnel, and other legal matters relevant to the treatment of foreign investors as described in Section 1 above, such treatment will, subject to the requirement of fair and equitable treatment mentioned above, be as favourable as that accorded by the State to national investors in similar circumstances. In all cases, full protection and security will be accorded to the investor’s rights regarding ownership, control and substantial benefits over his property, including intellectual property (3, ‘a’)”* (grifou-se)<sup>821</sup>.

Como mencionado, os Estados Unidos também passaram a adotar medidas unilaterais de proteção contra aquisições, por investidores estrangeiros, de empresas norte-americanas estratégicas, e para facilitar a atuação de suas próprias multinacionais. Assim, em 1992, o “*Byrd Amendment*” à “*Exon-Florio provision*” obrigou o CFIUS a investigar fusões, aquisições ou tomadas de controle em que dois critérios estejam presentes: nos casos em que aquelas multinacionais sejam controladas por um governo estrangeiro ou estejam agindo em nome deste, e nos quais a empresa adquirida atue em setor que possa afetar a segurança nacional dos Estados Unidos<sup>822</sup>. De forma semelhante, o Congresso dos EUA aprovou, em

---

<sup>820</sup> LEONARDI, 2006, p. 68.

<sup>821</sup> *Apud* LEONARDI, 2006, p. 67.

<sup>822</sup> JACKSON, 2010, p. 6.

1994, a alteração proposta pelo Senador Jesse Helms à Emenda Hickenlooper. Tal alteração tornou obrigatória a punição de governos estrangeiros em casos de nacionalização de empresas norte-americanas e reverteu a flexibilidade para a aplicação das sanções do *Foreign Assistance Act* de 1962 que havia sido conferida ao Presidente dos EUA por meio do “*Gonzalez Amendment*” àquela lei<sup>823</sup>.

No que tange à atuação internacional dos Estados Unidos para regular o investimento estrangeiro, cumpre destacar a especial importância do ano de 1994. Três relevantes acontecimentos ocorreram naquele ano: a entrada em vigor do NAFTA em 1º de janeiro; a assinatura, em 15 de abril, da Ata de Marraqueche que levou à criação da Organização Mundial do Comércio; e a realização, em dezembro, da Primeira Reunião de Cúpula das Américas, que lançou o processo de negociação da ALCA.

O NAFTA, como se sabe, não somente instituiu uma zona de livre comércio entre os Estados Unidos, o Canadá e o México, mas também estabeleceu uma série de regras comuns para importantes setores econômicos dos seus signatários, como serviços, compras governamentais e propriedade intelectual. No que diz respeito ao tratamento favorável para empresas multinacionais, os Estados Unidos conseguiram ver aprovadas normas mais profundas e abrangentes que as já contidas no modelo de acordo bilateral de investimento assinado pelo país. Escrevendo sobre o assunto, Michael Hart ressaltou não apenas que os EUA têm buscado inserir tais normas em todos seus acordos regionais, mas também que “[i]t is a commonplace that trade agreements are less about trade than about future *private-sector investment decisions*”<sup>824</sup> (grifou-se).

Por isso, não é de surpreender que a facilitação de investimentos estrangeiros no Continente tenha recebido grande atenção na Primeira Reunião de Cúpula das Américas, realizada em Miami, de 9 a 11 de dezembro de 1994, e organizada pelos Estados Unidos num momento em que o país ainda possuía imenso “*soft power*”. De fato, na Declaração de Princípios daquela Cúpula, os representantes dos países das Américas, alguns dos quais à frente de governos que ainda sofriam com a crise da dívida externa e que possuíam pouca margem de negociação<sup>825</sup>, não somente afirmaram que “[r]esolvemos,

---

<sup>823</sup> COATS, 2003, p. 186-187.

<sup>824</sup> HART, Michael. **What's next? Canada, the Global Economy and the New Trade Policy**. Ottawa: Centre for Trade Policy and Law, 1994, p. 34. *Apud* BARRETO, 1999, p. 16.

<sup>825</sup> Da mesma forma que não se pode desassociar o impulso ao regionalismo nas Américas ao interesse que multinacionais norte-americanas e canadenses mantinham em obter acesso facilitado aos mercados dos países em desenvolvimento da América Latina, também não se deve esquecer que alguns desses países se encontravam em

portanto, começar imediatamente a construir a ‘Área de Livre Comercio das Américas’ (ALCA), na qual as barreiras ao comércio e ao investimento serão progressivamente eliminadas”, mas também ressaltaram o seguinte:

“Conscientes de que o investimento é a força motriz do crescimento no Hemisfério, encorajaremos esse investimento cooperando para a criação de **mercados mais abertos**, transparentes e integrados. Neste sentido, estamos comprometidos a criar mecanismos mais sólidos que incentivem e protejam o fluxo de investimento produtivo no Hemisfério e a promover o desenvolvimento e a integração progressiva dos mercados de capital” (grifou-se)<sup>826</sup>.

No caso da ALCA, seu processo negociador somente se acelerou no final da década de 1990, de maneira que as normas sobre investimento para ela propostas pelos Estados Unidos serão analisadas mais adiante e em conjunto com as normas do NAFTA sobre a matéria. Isso porque as regras sobre investimento do acordo dos EUA com o México e com o Canadá constituíram a base da proposta norte-americana sobre o assunto para o que poderia ter sido uma zona de livre comércio do Alasca à Terra do Fogo. Por ora, o importante é salientar que os EUA teriam apreciado se a ALCA tivesse sido criadas com regras “OMC-plus” na matéria, consideradas insuficientes para os padrões norte-americanos.

De um lado, não resta dúvida que importantes países em desenvolvimento consideraram a Organização Mundial do Comércio<sup>827</sup>, em termos gerais, uma considerável evolução com relação ao GATT porque, nos termos da Ata Final da Rodada Uruguai, ela possui personalidade jurídica de direito internacional – ao contrário daquele Acordo – e um

---

momento de especial fragilidade com relação ao FMI e aos Estados Unidos, sede dos principais bancos credores das dívidas externas latino-americanas. Com efeito, após descreverem a criação do NAFTA e ressaltarem o fato de que “[f]or business, the core of the so-called free trade accord was investment”, Eckes e Zeiler salientaram que “*Along with regionalism, transnational business backed multilateral government efforts to open markets and construct a new architecture for conducting global business. Business wanted to end government discrimination against imports of goods, services, and capital; to gain national treatment for foreign investors; to protect intellectual property; and to establish a process for resolving disputes in a timely and impartial manner. During the Latin American debt crisis, the International Monetary Fund did its part to promote this agenda. It linked stabilization assistance to the free-convertibility of short-term and portfolio investments – and membership in GATT. To have access to funds in world capital markets, governments were expected to play according to internationally accepted rules*” (grifou-se). Vide ECKES e ZEILER, 2003, p. 232 e p. 235.

<sup>826</sup> PRIMEIRA REUNIÃO DE CÚPULA DAS AMÉRICAS. **Declaração de Princípios**. Miami, 9 a 11 de dezembro de 1994. Disponível em: <http://www.summit-americas.org/French&Portuguese/Miamidecl-port.htm>. Acesso em 08 jan. 2011. Aliás, é interessante ressaltar que o tema das dívidas externas também foi mencionado naquela Declaração de Princípios: “Reconhecemos que, apesar do progresso substancial no tratamento de problemas da dívida no Hemisfério, o elevado ônus da dívida externa ainda obstrui o desenvolvimento de alguns dos nossos países”. *Idem, ibidem*.

<sup>827</sup> WORLD TRADE ORGANIZATION. **Agreement Establishing the World Trade Organization**. Marrakesh, 15 Apr. 1994. Disponível em: <<http://docsonline.wto.org/DDFDDocuments/t/UR/FA/04-wto.doc>>. Acesso em: 28 abr. 2001.

sistema de solução de controvérsias capaz de sujeitar a efetivas sanções comerciais mesmo os países mais poderosos economicamente, possibilidade que trazia certo desconforto aos Estados Unidos<sup>828</sup>. De outro lado, no entanto, para os fins desta tese, o importante é salientar que a OMC foi constituída com competência não somente sobre a troca de mercadorias, mas também sobre vários assuntos que eram de interesse de países desenvolvidos e que foram considerados “intrusivos” por países em desenvolvimento, entre os quais propriedade intelectual e investimentos<sup>829</sup>. De fato, ainda que não se pretenda discorrer em detalhe sobre o assunto, já analisado em milhares de obras, cumpre recordar que o tema dos investimentos foi regulamentado em diferentes tratados que resultaram daquela Rodada de Negociações iniciada em 1986<sup>830</sup>. As principais regras sobre o assunto estão contidas no tratado acerca das Medidas sobre Investimento Relacionadas ao Comércio e no Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços, cujas siglas em inglês são, respectivamente, TRIMs e GATS.

A criação do TRIMs foi fortemente defendida pelos Estados Unidos e por outros países desenvolvidos que abrigam sedes de várias empresas multinacionais porque aplica o princípio do tratamento nacional aos investimentos estrangeiros relativos ao comércio de mercadorias. De fato, como salienta Leonardi, o tratado proíbe a imposição, pelos países receptores de investimento estrangeiro, de exigências de desempenho que violem os artigos III (tratamento nacional) e XI (eliminação de restrições quantitativas ao comércio) das regras do GATT consolidadas no final da Rodada Uruguai (GATT 1994). Assim, com base no princípio do tratamento nacional, o TRIMs proíbe a imposição de cláusulas de desempenho que exijam de investidores estrangeiros a utilização de componentes do país receptor do

---

<sup>828</sup> Por razões como essas, alguns representantes norte-americanos manifestaram desconfiança com relação à OMC. De acordo com Robert Gilpin, foi em razão dessas desconfianças que os Estados Unidos somente aprovaram o Tratado da OMC após a inclusão de reservas propostas pelo Senador Robert Dole, segundo as quais o país poderia se retirar daquela organização se esta impusesse decisões contrárias à soberania norte-americana: “*The increase in the responsibilities of the WTO has caused many American and other observers to fear that the WTO's mandate violate the national sovereignty of its members. The Dole (named after then Senator Robert Dole) Amendment to American ratification of the Uruguay Round, for example, specifically reserved for the United States the right to withdraw from the WTO if it infringed on American sovereignty, a right that every nation already possessed. American critics (on both the right and left of the political spectrum) have worried that the WTO could compel the United States to change such laws as those dealing with business activities of the environment. Another concern has been that the WTO's system of simple majority voting could lead to rewriting trade laws to the disadvantage of the major economic powers*”. Vide GILPIN, 2000, p. 111.

<sup>829</sup> NARLIKAR, 2005, p. 20-21.

<sup>830</sup> Além das regras a seguir descritas contidas no TRIMs e no GATS, há dispositivos sobre investimentos também nos tratados sobre propriedade intelectual (TRIPs), subsídios e medidas compensatórias (SCM) e compras governamentais. As regras contidas nesses tratados não são, no entanto, tão abrangentes quanto as regras do TRIMs e do GATS. Vide ROBERTS, Maryse. **Multilateral and Regional Investment Rules: What Comes Next?** OAS Trade Unit Studies. Washington, March, 2001. Disponível em: <http://www.sedi.oas.org/DTTC/TRADE/PUB/STUDIES/Investment/invrulroberts.pdf>. Acesso em: 08 jan. 2011, p. 10-12.

investimento ou que limitem o uso de produtos importados à quantidade de produtos exportados a fim de diminuir efeitos negativos sobre a balança comercial daquele país. Com base no princípio de que as restrições quantitativas ao comércio devem ser eliminadas, aquele tratado também proíbe a imposição de medidas relativas a investimento que busquem o equilíbrio da balança comercial na forma acima mencionada, que restrinjam a importação de produtos por meio da limitação do acesso da empresa multinacional a divisas até o montante de suas exportações (restrição quantitativa) ou que exijam do investidor estrangeiro a exportação de produtos nacionais<sup>831</sup>.

Vários países em desenvolvimento colocaram-se contra o TRIMs<sup>832</sup>, e, como ressaltava Narlikar, o tratado não foi criado com regras tão abrangentes quanto as desejadas pelos Estados Unidos, a União Européia e o Japão<sup>833</sup>. De fato, o tratado não versa sobre condições de admissão, tratamento, operação e liquidação do investimento estrangeiro, nem estabelece o mecanismo de solução de controvérsias investidor-Estado<sup>834</sup>. Além disso, de acordo com Maryse Roberts, o TRIMs não se aplica diretamente ao setor de serviços, cuja importância nas economias modernas cresce diariamente e, nos países desenvolvidos, nunca é inferior a 60% do PIB. Assim, se dependesse somente do TRIMs, países receptores daqueles investimentos continuariam a ter liberdade para criar leis que estabelecessem condições à atuação de multinacionais estrangeiras em relevantes setores como bancos, transportadoras e empresas de telecomunicações, entre outros<sup>835</sup>.

Em razão disso, os países desenvolvidos, com os Estados Unidos à frente, lograram incluir regras sobre investimentos no Acordo Geral sobre Comércio de Serviços, especialmente na parte daquele tratado relativa ao Modo 3 de Prestação de Serviços

---

<sup>831</sup> LEONARDI, 2006, p. 70.

<sup>832</sup> Para Dani Rodrik, o TRIMs é desfavorável a países em desenvolvimento, que passaram a enfrentar maiores dificuldades para fortalecer seu mercado interno e suas empresas nacionais após aquele tratado. É isso o que o autor afirma ao realizar análise conjunta do TRIMs, do TRIPS e do então negociado *Multilateral Agreement on Investment*: “Consider, for example, the international agreement on trade-related aspects of intellectual property rights (TRIPS), which sets minimum standards of protection in patents, copyrights, and trademarks, and the agreement on trade-related investment measures (TRIMs), which requires the phasing out of performance requirements such as local-content and export-import linkage requirements. These represent cases of ‘forced’ harmonization despite the absence of convincing evidence of benefits to developing nations. (...) The draft Multilateral Agreement on Investment, which was under negotiation until recently at the OECD, contains other doubtful restrictions on policy actions” (grifou-se). Vide RODRIK, Dani. **The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work**. Overseas Development Council, Policy Essay n° 24. Baltimore: John Hopkins University Press, 1999, p. 148.

<sup>833</sup> NARLIKAR, 2005, p. 74.

<sup>834</sup> SILVA, Edna Aparecida da. O investimento nas negociações comerciais internacionais: entre estratégias e princípios. In: CENA INTERNACIONAL, vol. 8, n° 2, 2006, pp. 84-123, p. 93.

<sup>835</sup> ROBERTS, 2001, p. 10.

(“Presença Comercial no Território de Outro Membro”). Como salienta Barreto Filho, o tratado “liberaliza setor altamente protegido, no qual são maiores as vantagens comparativas dos países desenvolvidos”<sup>836</sup>. De fato, o GATS proíbe, em seu artigo XVI, limitações relativas ao número de prestadores de serviços, ao valor total dos serviços, ao número de operações ou quantidade de serviços, à participação de capital estrangeiro em termos de limite percentual máximo ou ao valor de investimento estrangeiro, ao número de pessoas físicas e aos tipos de pessoas jurídicas empregadas nos serviços<sup>837</sup>.

O GATS, no entanto, apenas confere tratamento nacional às atividades que os países receptores de investimento em serviços arrolaram numa “lista positiva”. Nos setores e sub-setores que não se encontram nessa lista, pode-se continuar a favorecer os prestadores de serviço de capital nacional<sup>838</sup>. O tratado também permite, por meio do seu artigo VI (Regulação Doméstica), que os Estados Membros da OMC receptores de investimento adotem normas que, na prática, dificulte a atuação de empresas estrangeiras. O GATS, por fim, também proíbe o princípio do “pré-estabelecimento”, de maneira que o investidor estrangeiro somente terá direito à fruição das vantagens oferecidas pelo tratado após a efetiva realização do investimento no país receptor<sup>839</sup>.

A permanência, no sistema comercial multilateral, dessas possibilidades de aplicação de medidas que discriminem entre investimentos nacionais e estrangeiros foi uma das razões que levaram os Estados Unidos a buscarem a criação, em outros fóruns negociadores e na própria OMC, de normas mais abrangentes e profundas sobre a matéria. Em 1995, no âmbito da OCDE, os EUA foram importantes propositores do *Multilateral Agreement on Investment* (MAI). Na OMC, o país se somou aos esforços da União Européia e do Japão e pressionou, na Conferência Ministerial realizada em dezembro de 1996, por uma abrangente e ambiciosa negociação sobre investimentos, transparência em compras governamentais, facilitação de comércio e política de concorrência – os “temas de Cingapura”, assim conhecidos em razão do local daquela reunião<sup>840</sup>.

---

<sup>836</sup> BARRETO FILHO, 1999, p. 109.

<sup>837</sup> LEONARDI, 2006, p. 73.

<sup>838</sup> ROBERTS, 2001, p. 11.

<sup>839</sup> LEONARDI, 2006, p. 73-74.

<sup>840</sup> Além disso, como ressaltou Amado Luiz Cervo, os EUA buscaram, naquela reunião, a liberalização internacional do estratégico e competitivo setor de alta tecnologia, fortemente apoiado pelo governo norte-americano: “A reunião ministerial da OMC em Cingapura em dezembro de 1996 provocou quase todos os Estados com a proposta norte-americana de liberalização do comércio de produtos de informática e dos serviços

A opção preferencial do governo norte-americano pela criação do MAI e pela OCDE como fórum negociador deveu-se ao fato de que, naquela organização composta quase exclusivamente por países desenvolvidos, os Estados Unidos tenderiam obter com mais facilidade a concordância dos demais membros com relação à adoção de um alto padrão de proteção de investimentos estrangeiros, ao qual países em desenvolvimento seriam depois convidados a aderir<sup>841</sup>. Além de prever, em geral, o livre acesso de investidores estrangeiros a todos os setores da economia, inclusive no que diz respeito ao direito de pré-estabelecimento, tal padrão definia investimento estrangeiro de forma ampla e incluía não somente todos os aspectos relacionados às inversões produtivas, mas também às de portfólio, fato muito importante para os EUA naquela época em que seus bancos obtinham volumosos lucros com a globalização financeira.

Não é necessário, no entanto, discorrer longamente sobre as normas que teriam sido criadas pelo MAI, uma vez que, como se sabe, a negociação desse acordo fracassou em 1998. Segundo Maryse Roberts, o MAI acabou sendo combatido não somente por vários países em desenvolvimento e organizações não-governamentais, que criticavam a amplitude do acordo e várias de suas normas, mas também por importantes países ricos, como a França, que temia, por exemplo, a abertura indiscriminada do seu setor cultural a multinacionais norte-americanas<sup>842</sup>.

Na OMC, como mencionado, os países desenvolvidos continuaram a buscar normas sobre investimento estrangeiro mais abrangentes que as contidas no TRIMs, no GATS e em outros acordos firmados no âmbito daquela organização. Apesar de terem inicialmente preferido a criação de regras sobre o tema na OCDE, os Estados Unidos não deixaram de promover seus interesses nesse sentido na Conferência Ministerial da OMC realizada em Cingapura, em dezembro de 1996. Com seu mandato negociador fortalecido politicamente pela recente reeleição, no mês anterior, do Presidente Clinton, que havia apostado no livre

---

de telecomunicação. O governo norte-americano mantém-se forte, portanto, seja com o escopo de fornecer apoio logístico à hegemonia econômica, seja com o de prover meios de segurança, seja ainda como fiador dos direitos do capital. Na matriz da ordem global, o Estado nacional permanece forte, até mesmo para agir sobre os outros no sentido de moldar suas instituições e dobrar sua vontade de resistência ao liberalismo, enfraquecendo-os". Vide CERVO, Amado Luiz. O final do século XX: dificuldades para construção de uma ordem global. In: SOMBRA SARAIVA, José Flávio (org.). **Relações internacionais: dois séculos de História – entre a ordem bipolar e o policentrismo (de 1947 a nossos dias)**. Brasília: IBRI, 2001, p. 175-204, p. 187-188.

<sup>841</sup> SILVA, 2006, p. 94. A autora também ressalta que “Essa estratégia estava relacionada ao deslocamento da discussão sobre investimento e multinacionais na ONU; visava reduzir a participação dos países em desenvolvimento, definir regras para limitar os controles estatais sobre as empresas e ampliar a proteção e garantias dos investidores”. *Idem*, p. 119.

<sup>842</sup> ROBERTS, 2001, p. 12.

comércio como instrumento para rápido crescimento da economia norte-americana<sup>843</sup>, o *United States Trade Representative*, em colaboração com negociadores de outros países desenvolvidos, especialmente os da União Européia, logrou obter, naquela reunião, a concordância dos demais membros da OMC para a instalação do Grupo de Trabalho sobre as Relações entre Comércio e Investimento (GTRCI)<sup>844</sup>.

Entretanto, frustrados com a falta de cumprimento das promessas realizadas pelos países desenvolvidos com relação à liberalização agrícola, entre outros temas, vários países em desenvolvimento não aceitaram que aquele Grupo de Trabalho fosse criado com mandato negociador<sup>845</sup>. Em razão disso, as primeiras atividades do GTRCI possuíam caráter apenas exploratório e analítico no que diz respeito à relação entre comércio e investimento estrangeiro. Porém, como observa Edna Aparecida da Silva, três importantes acontecimentos viriam a influenciar as atividades do GTRCI<sup>846</sup>.

O primeiro foi a crise financeira que se iniciou na Tailândia em 1997 e que, em 1998, já havia afetado vários outros países em desenvolvimento da Ásia e de outros continentes, muitos dos quais, tendo implementado recomendações provenientes de Washington desde o final dos anos 1980, haviam aberto suas economias a fluxos de capital especulativo<sup>847</sup>. A fuga de capitais que então ocorreu e a crise econômica que a seguiu alertaram o mundo para perigos da globalização financeira, em geral, e para a necessidade de se adotar controles sobre os fluxos de investimento de portfólio, em particular, o que

---

<sup>843</sup> A aposta do governo de Bill Clinton se provou correta. O crescimento anual do PIB norte-americano foi de 3,7% em 1996; 4,5% em 1997; 4,4% em 1998; 4,8% (o maior da década) em 1999 e 4,1% em 2000. Vide UNITED STATES DEPARTMENT OF COMMERCE – BUREAU OF ECONOMIC ANALYSIS. **National Income and Product Accounts Table. Table 1.1.2. Contributions to Percent Change in Real Gross Domestic Product.** January 28, 2011. Disponível em: <http://www.bea.gov/national/nipaweb/TableView.asp?SelectedTable=2&Freq=Qtr&FirstYear=2008&LastYear=2010>. Acesso em 12 fev. 2011. Doravante BEA, 2011a.

<sup>844</sup> WORLD TRADE ORGANIZATION. **Singapore Ministerial Declaration.** Singapore, 13 Dec. 1996. Disponível em: <[http://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/min96\\_e/wtodec\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min96_e/wtodec_e.htm)>. Acesso em: 28 abr. 2001.

<sup>845</sup> Segundo Celso Lafer, o mesmo ocorreu com relação aos outros “temas de Cingapura”, sobre os quais vários países em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo não aceitaram criar regras abrangentes enquanto os países ricos não cumprissem seus compromissos assumidos na OMC. Vide LAFER, Celso. **A OMC e a regulamentação do comércio internacional: uma visão brasileira.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998, p. 57.

<sup>846</sup> SILVA, 2006, p. 97-99.

<sup>847</sup> Considerando que vários dos países afetados haviam seguido recomendações de Washington sobre gestão macroeconômica, aquela crise, segundo Paulo Roberto de Almeida, “Tratou-se, portanto, de uma verdadeira ‘caixa de Pandora’”, pois os países da região eram até então louvados como exemplos de boa gestão pública e excelente *performance* na manutenção de altas taxas de poupança, de investimento e de crescimento, com grande inserção econômica externa”. Vide ALMEIDA, 2001, p. 144.

contrariava a orientação das regras liberalizantes sobre esse assunto que os Estados Unidos defendiam no âmbito daquele Grupo de Trabalho da OMC.

O segundo relevante acontecimento que influenciou os trabalhos do GTRCI foi a já mencionada dificuldade, e o posterior fracasso, das negociações relativas ao Acordo Multilateral de Investimentos, proposto pelos Estados Unidos na OCDE. Aliás, mesmo antes de tal fracasso, o penoso avanço daquelas negociações havia levado os Estados Unidos não somente a considerar a OMC como o único foro viável para a criação de regras multilaterais sobre investimentos, mas também a aumentar seus esforços para instituir regras bilaterais e regionais sobre o assunto. No que tange, por exemplo, à ALCA, os EUA trabalharam com afinco para que a Declaração Conjunta da Quarta Reunião dos Ministros de Comércio das Américas, realizada em São José (Costa Rica) em março de 1998, contivesse parágrafo específico sobre a necessidade de aquelas regras possuírem caráter abrangente. De fato, naquela estratégica reunião que, entre outras medidas, recomendou à Segunda Cúpula das Américas, realizada em Santiago no mês seguinte, que transformasse os 12 grupos de trabalho (com função apenas analítica) instituídos em 1994 em grupos negociadores, afirmou-se que os Princípios Gerais e Objetivos do capítulo de investimentos do tratado da ALCA seriam *“To establish a fair and transparent legal framework to promote investment through the creation of a stable and predictable environment that protects the investor, his investment and related flows, without creating obstacles to investments from outside the hemisphere”*<sup>848</sup>.

O terceiro importante acontecimento com influência sobre o GTRCI foi o fracasso da Conferência Ministerial da OMC realizada em Seattle, em 1999, na qual se pretendia lançar uma nova Rodada de Negociações Multilaterais, a “Rodada do Milênio”<sup>849</sup>. A especial relevância da Conferência de Seattle para esta tese decorre, no entanto, não propriamente do impasse que lá se configurou com relação às regras sobre investimento estrangeiro, nem da forte polarização entre países em desenvolvimento e desenvolvidos nessa e noutras matérias de competência da OMC, mas do fato de que o famoso fracasso de tal reunião constituiu eloqüente símbolo de dois processos relacionados: o enfraquecimento do liberalismo econômico nos Estados Unidos e a diminuição da ascendência desse país sobre o sistema internacional no final do Século Americano.

---

<sup>848</sup> JOINT DECLARATION OF THE FOURTH TRADE MINISTERIAL OF THE SUMMIT OF THE AMERICAS. SAN JOSE, COSTA RICA, MARCH 19th, 1998. Disponível em: [http://www.ftaa-alca.org/Ministerials/SanJose/SanJose\\_e.asp#AnnexI](http://www.ftaa-alca.org/Ministerials/SanJose/SanJose_e.asp#AnnexI). Acesso em 11 jan. 2011.

<sup>849</sup> WORLD TRADE ORGANIZATION. **Seattle Ministerial Conference**. Disponível em: [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/min99\\_e/min99\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min99_e/min99_e.htm). Acesso em: 11 nov. 2001.

No que diz respeito ao enfraquecimento do liberalismo econômico nos Estados Unidos, não se deve esquecer que a maioria dos cerca de 45 mil manifestantes presentes nas ruas de Seattle provinha da sociedade norte-americana<sup>850</sup>, cujas classe média e baixa haviam sofrido, com a aceleração da globalização produtiva, o impacto da perda de empregos, especialmente do setor industrial, para países em desenvolvimento onde as empresas multinacionais pagam menores salários<sup>851</sup>. Apesar da diversidade de causas pelas quais protestavam, aqueles manifestantes demonstravam que haviam entrado em consenso quanto à avaliação de que a OMC deveria ser combatida por promover políticas de livre mercado que os colocavam em perigo<sup>852</sup>. Como Robert Gilpin observou em *“The Challenge of Global Capitalism”*, tal redução do apoio ao liberalismo econômico internacional por parte de grandes parcelas na sociedade norte-americana ocorria tanto em razão da perda de unidade nacional após o final da Guerra Fria, quanto devido à crescente preocupação de que o país estaria sendo prejudicado pela globalização econômica:

*“The end of the Cold War has undermined America's ability and willingness to pay economic and other costs of world economic leadership. Throughout the Cold War, Americans believed that partisan political concerns and other divisive issues should be set aside in the interest of national unity in foreign affairs; the collapse of the Soviet threat greatly weakened this belief. In the economic realm, the American domestic consensus supporting free trade was weakened by ideological and political schisms regarding economic policy and by growing fears that economic globalization was threatening American economic well-being”*<sup>853</sup>.

Por isso, ainda que versassem sobre diferentes temas, as críticas à globalização manifestadas em Seattle demonstravam, independentemente do seu mérito, que importantes setores da sociedade norte-americana não estavam seguros sobre os custos e os benefícios da globalização. O Século Americano terminava, portanto, sob condições semelhantes às do seu início, quando, apesar da obtenção simultânea de impressionantes

---

<sup>850</sup> STEGER, 2003, p. 117.

<sup>851</sup> Apenas no que diz respeito ao NAFTA, Eckes e Zeiler mencionam estudo norte-americano segundo o qual aquele acordo de livre comércio teria sido responsável, entre 1994 e 2000, pela perda, nos Estados Unidos, de cerca de 766 mil empregos industriais (efetivos e potenciais) para trabalhadores sem educação superior. Vide ECKES e ZEILER, 2003, p. 234.

<sup>852</sup> Segundo Manfred Steger, *“Criticizing the WTO's neoliberal position on agriculture, multilateral investments and intellectual property rights, this impressive crowd represented more than 700 organizations and groups. (...) Still it is safe to say that the vast majority of the demonstrators that gathered in Seattle advanced universalist criticisms of free market capitalism corporate globalization. Their main message was that the WTO had gone too far in setting global rules that supported corporate interests at the expense of developing countries, the poor, the environment, workers and consumers”*. Vide STEGER, 2003, p. 117.

<sup>853</sup> GILPIN, 2000, p. 10.

índices econômicos nos Estados Unidos, a sociedade norte-americana receava envolvimento internacional<sup>854</sup>. De fato, nas palavras de Eckes e Zeiler:

*“Middle class activists criticized globalization for skewing income distribution, harming the environment, jeopardizing food safety, eroding sovereignty, and homogenizing cultures. This wide-ranging debate suggests that the American people were as unsure about the costs and benefits of globalization at the end of the American Century as they were at its beginning”* (grifou-se)<sup>855</sup>.

Assim, a principal explicação para as manifestações antiglobalização do final do Século Americano não reside tanto nas críticas de curto prazo sobre a situação econômica dos Estados Unidos, mas na percepção, de mais longo prazo, no sentido de que a liberalização da economia doméstica e internacional dos últimos 50 anos havia aumentado demasiadamente a insegurança social. Nessa época em que economistas como Dani Rodrik já haviam formulado perguntas como *“has globalization gone too far?”*<sup>856</sup>, o que ocorria, segundo Manfred Steger, era a ação do “duplo movimento” descrita por Karl Polanyi – e mencionada no capítulo “aproximações conceituais e aspectos metodológicos” desta tese. Da mesma forma como, de acordo com Polanyi, a desregulamentação econômica realizada no final do século XIX e no início do século XX havia dado origem a “contra-movimentos políticos”, alguns dos quais acabaram por desembocar em regimes totalitários, as

---

<sup>854</sup> De um lado, é curioso que tais reações contra a globalização defendida pelos Estados Unidos tenham ocorrido no final de um dos períodos de maior crescimento econômico da história recente daquele país. Como ressaltou James T. Patterson, o PIB per capita norte-americano, a preços constantes, cresceu mais de 3% ao ano entre 1996 e 2000 e a economia se desenvolvia desde 1991, impulsionada pelo setor de alta tecnologia. Além disso, o orçamento federal se encontrava equilibrado, algo que não ocorria desde 1968, e o desemprego, a 4%, era praticamente inexistente. Vide PATTERSON, James T. **Restless Giant: the United States from Watergate to Bush v. Gore**. New York: Oxford University Press, 2007, p. 357-358. De outro lado, como se salientou no segundo capítulo desta tese, os Estados Unidos mantiveram políticas protecionistas na primeira década do século XX – a edição, em 1909, da tarifa “Payne-Aldrich” foi apenas um dos exemplos nesse sentido. A diferença, porém, entre aquela fase da aceleração do globalismo e a fase atual é que, em termos relativos, os EUA, no início do Século Americano, ganhavam mais poder no sistema internacional.

<sup>855</sup> ECKES e ZEILER, 2003, p. 239.

<sup>856</sup> Como já havia salientado Dani Rodrik na conclusão daquela obra, *“Globalization is not occurring in a vacuum. It is part of a broader trend that we may call marketization. Receding government, deregulation, and the shrinking of social obligations are the domestic counterparts of the intertwining of national economies. Globalization could not have advanced this far without these complementary forces. The broader challenge for the 21<sup>st</sup> century is to engineer a new balance between market and society, one that will continue to unleash the creative energies of private entrepreneurship without eroding the social basis of cooperation. The tensions between globalization and social cohesion are real, and they are unlikely to disappear of their own accord”* (grifou-se). Vide RODRIK, Dani. **Has Globalization Gone Too Far?** Washington: Institute for International Economics, 1997, p. 85.

manifestações antiglobalização demonstraram que o “princípio da proteção social” não havia desaparecido após décadas de liberalismo econômico<sup>857</sup>.

Naquele contexto, a relutância que ativos setores da sociedade norte-americana demonstravam com relação à globalização indicava também a possibilidade de redução da influência que os Estados Unidos mantiveram, durante o Século Americano, sobre o sistema internacional. De fato, naquela Conferência Ministerial da OMC, o USTR resistiu tanto às demandas de liberalização comercial formuladas por países desenvolvidos, que solicitavam aos EUA que reformassem suas regras *antidumping* indevidamente favoráveis a empresas norte-americanas, quanto à posição dos países em desenvolvimento, que, além de continuarem a cobrar o cumprimento da velha promessa de liberalização agrícola, não aceitaram as propostas do Presidente Clinton de introdução de padrões trabalhistas e sociais no comércio internacional<sup>858</sup>.

A forma como fracassou a Conferência de Seattle indicava, portanto, que, no final do Século Americano, nem os Estados Unidos possuíam as condições políticas internas para promover o liberalismo econômico internacional, nem vários membros da OMC aceitariam novos passos nessa direção sem as correspondentes contrapartidas norte-americanas. A tal fracasso somaram-se ainda a controversa eleição do Republicano George Walker Bush à Presidência dos EUA em fins de 2000, que levou à Casa Branca um mandatário cuja legitimidade era contestada por muitos e que, inicialmente, possuía pouco apoio parlamentar para ações internacionais de peso; a desaceleração do crescimento econômico nacional decorrente do “estouro da bolha da internet” naquele ano, fato que dificultava concessões norte-americanas no comércio internacional; e a realização de novas manifestações antiglobalização no país e no exterior<sup>859</sup>. Todos esses fatos pareciam sugerir

---

<sup>857</sup> Nas palavras de Manfred Steger, “*The applicability of Polany’s analysis to the current situation seems obvious. Like its nineteenth-century predecessor, today’s version of market globalism also represents a gigantic experiment in unleashing economic deregulation and a culture of consumerism in the entire world*”. Vide STEGER, 2003, p. 131.

<sup>858</sup> SILVA, 2006, p. 99.

<sup>859</sup> Entre tais manifestações, cabe destacar as seguintes: em abril de 2000, em Washington, entre 15 e 30 mil manifestantes protestaram por ocasião da reunião anual do FMI e do Banco Mundial, sediados naquela capital; em setembro de 2000, em Praga, 10 mil manifestantes protestaram em razão de uma reunião do FMI e do Banco Mundial realizada naquela cidade; em janeiro de 2001, em Davos, milhares de manifestantes protestaram contra a globalização defendida no Foro Econômico Mundial; em abril de 2001, em Quebec City, milhares protestaram na Cúpula das Américas contra a possibilidade de que a ALCA fosse criada com regras que favorecessem empresas multinacionais; em junho de 2001, em Gothemburg, milhares protestaram contra a reunião de cúpula da União Européia; por fim, em Gênova, em julho de 2001, aproximadamente 100 mil pessoas protestaram contra uma reunião do G-8, ocasião em que um manifestante foi morto por um policial italiano. Vide STEGER, 2003, p. 120.

que a obtenção de avanços no sistema multilateral de comércio seria, no mínimo, mais difícil no futuro próximo.

Porém, naquele momento em que novas manifestações antiglobalização estavam sendo preparadas para coincidirem com reuniões do FMI e do Banco Mundial e em que os Estados Unidos talvez tivessem de enfrentar os desafios relativos tanto aos limites sociais da estratégia diplomática de liberalização comercial internacional fortalecida após o final da Guerra Fria, quanto à eventual falta, em sua política externa, de um *leitmotiv* amplamente aceito pela sociedade norte-americana, os terríveis ataques terroristas realizados em 11 de setembro de 2001 mudaram os rumos da história contemporânea. De um lado, como demonstrou um editorial da época do jornal francês *Le Monde* – “*Nous sommes tous Américains!*”<sup>860</sup> – o mundo se uniu, momentaneamente, em solidariedade aos EUA. De outro, confrontada por aquele perigo real e imediato, a sociedade norte-americana também se colocou atrás do seu “*Commander in Chief*” e apoiou a reação do Presidente Bush contra a organização responsável por aquelas atrocidades contra o país que a abrigava. Começava, assim, a “*Global War on Terror*” dos EUA, que, como se sabe, não se restringiu nem ao Afeganistão, nem a ações militares propriamente ditas<sup>861</sup>.

Não obstante a grande relevância para a agenda da segurança internacional do combate ao terrorismo daí decorrente, e apesar dos elevados custos humanos, econômicos e políticos aí envolvidos, o que importa aqui salientar é o fato de que aqueles ataques terroristas geraram duas conseqüências de especial interesse para esta tese. De um lado, como se ressaltará mais adiante, o país aumentou o controle sobre investimentos estrangeiros com base em justificativas de segurança nacional. De outro, a boa-vontade internacional com relação aos Estados Unidos depois daqueles atentados levou a um arrefecimento temporário de protestos antiglobalização e das críticas que países desenvolvidos e em desenvolvimento haviam realizado à intenção do governo norte-americano de participar de uma nova rodada de

---

<sup>860</sup> COLOMBANI, Jean Marie. **Nous sommes tous Américains**. Editorial publié dans l'édition du 13 septembre 2001. Disponível em: [http://www.lemonde.fr/idees/article/2007/05/23/nous-sommes-tous-americains\\_913706\\_3232.html](http://www.lemonde.fr/idees/article/2007/05/23/nous-sommes-tous-americains_913706_3232.html). Acesso em 16 jan. 2011.

<sup>861</sup> VIOLA, Eduardo e LEIS, Héctor Ricardo. Unipolaridade, governabilidade global e intervenção unilateral anglo-americana no Iraque. In: REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL, vol. 47, n. 2, 2004, pp. 29-58, p. 46.

negociações comerciais multilaterais antes de cumprir as promessas consubstanciadas na Ata Final da Rodada Uruguai do GATT<sup>862</sup>.

Os Estados Unidos aproveitaram, então, aquela repentina e recém-obtida boa-vontade internacional e trabalharam com renovado ânimo para o sucesso da Conferência Ministerial da OMC que estava sendo planejada há meses no Catar, país menos sujeito à ação de manifestantes antiglobalização<sup>863</sup>. Como se sabe, naquela reunião, terminada em 14 de novembro de 2001, a OMC decidiu pelo início da “Rodada de Desenvolvimento de Doha”, assim conhecida em razão da capital onde foi lançada e das promessas feitas pelos países desenvolvidos no sentido de que as preocupações dos países mais pobres seriam levadas em consideração. Na ocasião, a OMC aceitou a China como um dos seus novos membros – fato importante para os EUA e outros países desenvolvidos, que demandavam a acessão, pelo governo chinês, às regras daquela organização<sup>864</sup> – e adotou a Declaração Ministerial na qual

---

<sup>862</sup> É interessante recordar como, faltando apenas poucos meses para a Reunião Ministerial de Doha, as negociações para o lançamento da nova Rodada de Negociações Multilaterais na OMC estavam bloqueadas. Segundo o Diretor do Yale Center for the Study of Globalization e ex-Presidente do México entre 1994 e 2000, Ernesto Zedillo, o Diretor-Geral da OMC, Mike Moore, havia afirmado, no “*reality check*” de final de julho de 2001, que “*a large number of players are not yet convinced*” sobre o lançamento das respectivas negociações e que “*the situation is fragile, and without generosity, good manners and good will, the process could implode and become unmanageable*”. Segundo Zedillo, “*The WTO Director General was right to be worried. Based on the purely mercantilist logic which had driven the previous Rounds, some of the key players seemed to think that they had little reason to support a new round. Some feared that they would end up yielding more ‘concessions’ than the ones they would probably receive from others. In the case of the United States, the reason for not pushing strongly for the new round was that it saw more promise in extracting ‘concessions’ through the expedient of RTAs which offered as well a lesser risk to be forced to negotiate politically touchy issues. For their part, many developing countries were rejecting the idea of a new round on the grounds either that developed countries had failed to deliver on commitments they had made under the previous Uruguay Round or that certain WTO provisions had, in practice, proved to be counterproductive*”. Vide ZEDILLO, Ernesto. **Keynote Speech at the Release of ‘Delivering on Doha: Farm Trade and the Poor’**. Washington, D.C. December 18, 2006. Disponível em: <http://www.iie.com/publications/papers/zedillo1206.pdf>. Acesso em 16 jan. 2011. A citação acima encontra-se na página 2 daquele discurso.

<sup>863</sup> Como afirmou Zedillo, que assumiu a presidência do México em dívida com os EUA em razão do socorro financeiro que este país arquitetou em resposta à crise financeira de 1994, “*As we all know, it took the 9/11 tragedy to bring into the picture the ingredients demanded by Mike Moore in his mid-summer reality-check and, more importantly, to make the United States assume again its leading role for initiating the provision of global public goods. The atrocity energized not only the military but also (unfortunately, only briefly) the soft power of the United States. Because of the latter, a vision different from the mercantilist one prevalent until then came into play to push for the new Round*”. *Idem, ibidem*.

<sup>864</sup> O fortalecimento econômico da China havia ocorrido, em parte, com base na aplicação de regras opostas às sugeridas pelos Estados Unidos na OMC e em acordos bilaterais e regionais de comércio e em acordos bilaterais de investimento. Em 1997, após ter aplicado controles sobre investimentos estrangeiros por vários anos, a China ainda defendia tais controles, fato que exasperava países desenvolvidos demandantes de normas liberais na matéria. Segundo a participação de Li Ling, Diretora-Geral Assistente no Ministério de Comércio Exterior e Cooperação Econômica chinês, em evento sobre regras sobre investimentos, “*To fulfil economic development goals, the host country has to retain sovereign rights to decide when and which sectors are to be opened to foreign investments and the conditions for access to the domestic market, according to its own development strategy*”. Vide RAGHAVAN, Chakravarthi. **Bilateral investment agreements play only a minor role in attracting FDI**. TWE, n. 162, 1-15 June, 1997. Disponível em: <http://www.twinside.org.sg/title/bil-cn.htm>. Acesso em 27 fev. 2004.

foi incluído como tema de negociação, entre outros assuntos sobre os quais vários países em desenvolvimento haviam protestado em Seattle, o da regulação dos investimentos estrangeiros<sup>865</sup>. Com tal mandato negociador, o Grupo de Trabalho sobre a Relação entre Comércio e Investimento reforçou seus trabalhos para buscar o estabelecimento de regras sobre a matéria na OMC<sup>866</sup>.

Cabe ressaltar, no entanto, que, apesar de o lançamento da Rodada de Doha ter sido possível em razão daquela momentânea boa-vontade com relação aos Estados Unidos, esse país continuou a tomar medidas que indicavam uma postura dúbia do país no que tange à OMC. De um lado, em março de 2002, os EUA impuseram, ilegalmente, elevadas tarifas à importação de aço e aprovaram, no mês seguinte, uma nova lei agrícola (“*Farm Bill*”) que aumentou sobremaneira os subsídios internos àquele setor de forma inconsistente com a OMC. De outro, como demonstrava o persistente empenho norte-americano com relação à criação da ALCA<sup>867</sup>, o país parecia preferir desenvolver a estratégia da “liberalização competitiva” do comércio internacional, isto é, a assinatura de acordos bilaterais ou regionais de livre comércio – com capítulos abrangentes, entre outros temas, sobre investimento estrangeiro – ou acordos bilaterais de investimento com países em desenvolvimento e com países de menor desenvolvimento relativo que, comparados aos Estados Unidos, não possuem elevado poder de barganha, nem conseguem obter do governo norte-americano concessões em temas como subsídios agrícolas<sup>868</sup>.

De fato, após receber, em agosto de 2002, a autorização do Congresso dos Estados Unidos para negociar tratados internacionais sem o risco de inclusão de emendas legislativas posteriores (a *Trade Promotion Authority*, anteriormente chamada de “*fast track*”), o governo norte-americano passou a promover tal liberalização comercial

---

<sup>865</sup> WORLD TRADE ORGANIZATION. **Doha Ministerial Declaration**. Doha, 14 Nov. 2001. Disponível em: [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/min01\\_e/mindecl\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.htm). Acesso em 16 jan. 2011.

<sup>866</sup> O mandato encontra-se nos parágrafos 20 a 22 daquela Declaração Ministerial. *Idem, ibidem*.

<sup>867</sup> Para uma versão oficial da evolução das negociações da ALCA, vide ÁREA DE LIVRE COMÉRCIO DAS AMÉRICAS – ALCA. **Antecedentes do Processo ALCA**. 2003. Disponível em [http://www.ftaa-alca.org/View\\_p.asp](http://www.ftaa-alca.org/View_p.asp). Acesso em 22 jan. 2011.

<sup>868</sup> É essa a nomenclatura utilizada pelo professor Pedro Paulo Zaluth Bastos, para quem: “Com isto, os objetivos ofensivos e defensivos estadunidenses são alcançados mais facilmente do que na formação de equilíbrios multilaterais. Pois ao invés de obrigarem-se a estender preferências a todos os seus parceiros por meio da cláusula de Nação Mais Favorecida (NMF), típica do sistema multilateral de comércio, os Estados Unidos podem funcionar como o centro de acordos bilaterais em que seus parceiros competem para obter ou preservar preferências não estendidas multilateralmente, aceitando em troca exigências que o USTR não conseguiria avançar em negociações multilaterais”. Vide ZALUTH BASTOS, Pedro Paulo. A política comercial estadunidense: a estratégia de liberalização competitiva, os acordos bilaterais e a Alca. *In*: ECONOMIA POLÍTICA INTERNACIONAL: ANÁLISE ESTRATÉGICA, n. 1., jul./set., 2004, p. 34-42.

“competitiva” com vários países em desenvolvimento. Atendendo aos princípios do Partido Republicano e aos anseios de grandes empresas que haviam apoiado sua eleição, o Presidente Bush pôde, por exemplo, assinar os acordos de livre comércio com o Chile e com Cingapura em 2003, cujas disposições sobre investimento serão mencionadas mais adiante, quando se detalhar as propostas norte-americanas para a ALCA. Por ora, o importante é salientar que foi por meio de acordos bilaterais como esses que os EUA levaram países em desenvolvimento a aceitar regras abrangentes para vários temas de interesse norte-americano, como propriedade intelectual e investimentos. É essa também a opinião de Jagdish Bhagwati:

“Os EUA usam essas negociações bilaterais com países relativamente menos importantes, como Chile e Marrocos, para estabelecer padrões, isto é, precedentes nas concessões para seus lobbies. Os parceiros comerciais menores têm poucas opções, a não ser ceder a essas exigências se quiserem fechar os acordos. Os americanos alardeiam essas exigências como ‘protótipos’ a serem incorporados em todos os outros acordos. E cada vez eles fazem mais exigências, como uma maneira de avançar estrategicamente nos interesses dos lobbies americanos. Isso foi feito em relação à propriedade intelectual na negociação do Nafta com o México, com regulamentações de mão-de-obra e meio ambiente em negociações com o mesmo país. **No caso dos acordos com Chile e Cingapura, os acordos bilaterais incorporaram [nos capítulos sobre investimentos] restrições ao controle de capitais, até mesmo durante crises.** Cada lobby, seja bom ou ruim, entra no jogo e faz dos acordos bilaterais a principal ferramenta para conseguir o que quer. **O grande objetivo disso tudo é enfraquecer a oposição dos países pobres à inclusão de questões não comerciais nos acordos** e enfraquecer as demandas na OMC, com as quais esses países conseguiriam o uso legítimo das sanções comerciais” (grifou-se)<sup>869</sup>.

Essa estratégia era seguida pelos Estados Unidos porque, como mencionado, países em desenvolvimento juntavam suas forças na OMC, como ocorria no GTRCI desde o início da Rodada de Doha, em oposição à negociação de regras abrangentes sobre investimento estrangeiros, entre outros temas<sup>870</sup>. Uma clara demonstração disso ocorreu na Conferência Ministerial que aquela organização realizou em Cancún em setembro de 2003, ou seja, num momento em que a boa-vontade internacional com relação aos EUA havia desabado devido à recente decisão unilateral norte-americana de atacar o Iraque em razão, entre outros

---

<sup>869</sup> BHAGWATI, Jagdish. Acordos bilaterais são instrumentos dos EUA. **O Estado de São Paulo**. São Paulo, 20 jul. 2003. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/artigos-relevantes/artigo-acordos-bilaterais-sao-instrumentos-dos-eua-o-estado-de-sao-paulo-20-de-julho-de-2003>. Acesso em 22 jan. 2011.

<sup>870</sup> SILVA, 2006, p. 102-103.

argumentos, da suspeita – infundada, como depois se comprovou – de que o regime de Saddam Hussein possuiria armas nucleares, biológicas ou químicas<sup>871</sup>.

Naquela Conferência Ministerial, os países em desenvolvimento emitiram importantes sinais políticos no que diz respeito às negociações sobre as relações econômicas internacionais, em geral, e sobre os “temas de Cingapura”, em particular. De um lado, demonstraram unidade no então recém-criado “G-20” (comercial), uma coalizão de 23 países em desenvolvimento que respondem por cerca de 60% da população mundial e que estão comprometidos com o cumprimento dos três pilares do mandato agrícola da Rodada Doha, quais sejam, acesso a mercados (redução de tarifas), eliminação dos subsídios à exportação e redução dos subsídios de apoio interno (mormente à produção)<sup>872</sup>. De outro, cerca de 70 países em desenvolvimento assinaram manifestação contrária à negociação dos “temas de Cingapura” sem concessões adicionais dos países desenvolvidos na área agrícola<sup>873</sup>.

Em razão dessa postura de vários países em desenvolvimento, os Estados Unidos e outros países desenvolvidos não conseguiram repetir a barganha que haviam realizado no final da Rodada Uruguai, quando, ao mesmo tempo em que não aceitaram liberalizar seu setor agrícola, obtiveram sucesso na criação de importantes regimes multilaterais como, por exemplo, os de investimento e de propriedade intelectual<sup>874</sup>. Com o impasse criado na Conferência Ministerial de Cancún, vários países em desenvolvimento demonstravam, uma vez mais, que o aprofundamento da liberalização econômica internacional do Século Americano dependeria de efetivas concessões dos países ricos.

Conjuntura semelhante se produziu, apenas dois meses após aquela Conferência da OMC, nas negociações da ALCA, que alcançavam sua fase final em 2003 e 2004 sob a co-presidência dos Estados Unidos e do Brasil. Com efeito, em novembro daquele ano, durante a Reunião Ministerial de Miami, ficou claro que os países mais industrializados da América Latina que não possuíam acordos de livre comércio com os EUA – isto é, o Brasil

---

<sup>871</sup> Como salientou o responsável pelo “*Pew Global Attitudes Project*”, Andrew Kohut, em testemunho – mencionado na introdução desta tese – no Congresso dos EUA, a boa-vontade internacional que o país ainda mantinha na virada do Século Americano foi rapidamente enfraquecida em razão da Guerra contra o Terror, em geral, e da Guerra no Iraque, em particular. O título da pesquisa de junho de 2003 foi “*U.S. image plunges in the wake of the Iraq war*”; em dezembro de 2002, a principal mensagem daquela pesquisa periódica havia sido a de que “*America's image slips, although goodwill towards the U.S. remains*”. Vide KOHUT, 2007.

<sup>872</sup> MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **G-20 Comercial**. Brasília. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/temas/desenvolvimento-comercio-e-financas/g-20-comercial>. Acesso em 22 jan. 2011.

<sup>873</sup> AMORIM, 2003/2004, p. 30-31.

<sup>874</sup> *Idem*, p. 31-33.

e a Argentina – não estavam dispostos a aceitar a criação de normas “OMC plus” sobre temas como investimentos, compras governamentais, propriedade intelectual, entre outros, sem que o governo norte-americano concordasse, por exemplo, com a liberalização agrícola e a revisão de suas normas *antidumping*<sup>875</sup>.

No que diz respeito especificamente ao tema dos investimentos estrangeiros, cumpre destacar a intenção do governo dos Estados Unidos de promover a já mencionada “liberalização competitiva”. De fato, ainda que não se pretenda aqui descrever as idas e vindas daquelas negociações, nem analisar os detalhes de todos os documentos oficiais preparados sobre o assunto, deve-se salientar o caráter abrangente das propostas norte-americanas para o capítulo de investimento da ALCA.

Para tanto, serão aqui utilizados tanto o resumo público dessas propostas preparado pelo USTR (o Anexo I desta tese<sup>876</sup>), quanto os capítulos de investimento do NAFTA e do tratado de livre comércio (TLC) entre os EUA e o Chile. Isso porque, como se depreende das passagens desses tratados transcritas no esboço do capítulo de investimentos da ALCA disponibilizado ao público em novembro de 2003<sup>877</sup>, e conforme afirmado pelo próprio USTR<sup>878</sup>, o NAFTA e o TLC EUA-Chile serviram como base para as mencionadas propostas norte-americanas. Com base, portanto, nesses documentos, serão aqui analisadas as sugestões norte-americanas sobre os seguintes temas: 1) definição de investimento; 2) âmbito de aplicação do acordo; 3) tratamento nacional e tratamento da nação mais favorecida, 4) tratamento geral e tratamento justo e equitativo; 5) expropriação e 6) compensação por perdas; 7) normas para administradores; 8) transferência de recursos; 9) requerimentos de desempenho (“*performance requirements*”); 10) exceções; 11) solução de controvérsias.

---

<sup>875</sup> NOGUEIRA BATISTA JR., Paulo. **A ALCA e o Brasil**. In: Estudos Avançados, vol. 17, n. 48, São Paulo, mai.-ago., 2003. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142003000200021&script=sci\\_arttext#volta6](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142003000200021&script=sci_arttext#volta6). Acesso em: 10 jan. 2011.

<sup>876</sup> UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE. **FTAA Negotiating Group on Investment - Public Summary of U.S. Position**. 2001. Disponível em <http://www.ustr.gov/regions/whemisphere/invest.html>. Acesso em: 10 out. 2003. Doravante USTR, 2001.

<sup>877</sup> A última Minuta de Acordo do capítulo XVII, datada de 21 de novembro de 2003, pode ser encontrada na página oficial da ALCA, mais especificamente, na do seu Grupo de Negociação sobre Investimento. Vide ÁREA DE LIVRE COMÉRCIO DAS AMÉRICAS. **Minuta de Acordo. Capítulo XVII Investimentos. 21 de novembro de 2003**. Disponível em: [http://www.alca-ftaa.org/FTAADraft03/ChapterXVII\\_p.asp](http://www.alca-ftaa.org/FTAADraft03/ChapterXVII_p.asp). Acesso em 23 jan. 2011.

<sup>878</sup> Além de o documento preparado pelo USTR fazer várias menções às normas criadas no NAFTA, Peter Allgeier, ex-vice-representante de comércio exterior dos EUA, referiu-se a capítulos específicos do acordo com o Chile e afirmou que “*The U.S.-Chile Free Trade Agreement is a state-of-the-art agreement, setting the stage for further trade integration in the hemisphere*”. Vide ALLGEIER, Peter. **U.S.-Singapore and U.S.-Chile free trade agreements**. Washington, 2003. Disponível em <http://www.ustr.gov>. Acesso em 24 fev. 2005.

O primeiro tema aqui analisado é o relativo à definição de investimento estrangeiro, matéria na qual os Estados Unidos repetem a posição tradicional contida em seus acordos bilaterais de investimento. Segundo aquele resumo público, os EUA desejariam ver protegidos pelo regime de investimento da ALCA “*all forms of assets that have the characteristics of an investment, such as companies, stock, certain forms of debt, certain concessions, contracts and intellectual property*”<sup>879</sup>. Dessa ampla definição, decorrem pelo menos, duas relevantes conseqüências: a equiparação entre o investimento estrangeiro direto e de portfólio, e a aplicação do regime de investimentos ao setor de serviços.

A equiparação de investimento direto estrangeiro e investimento de *portfolio* ou financeiro não constitui mera questão terminológica. Para a UNCTAD, a definição do IDE como fluxo a ser protegido é pacífica; as controvérsias surgem no que diz respeito à extensão de tal proteção a investimentos especulativos, principalmente em tempos de crises financeiras mundiais e de fugas de capital. É esse o entendimento que a UNCTAD havia manifestado ainda em 2003, no seu Relatório de Investimento Mundial:

*“Obligations to meet financial transfer requirements could for many developing countries at times be difficult to fulfil. Possible complications could arise for macroeconomic management of capital flows of a type and magnitude that may be beyond the control of national governments. And volatile capital flows have implications for domestic financial stability”*<sup>880</sup>.

Tal equiparação entre investimentos diretos e financeiros combinada com a proposta, abaixo analisada, de livre transferência de capitais pelas Américas, dificultaria, então, a imposição de controles de capitais, utilizados no passado por inúmeros países para se proteger de crises financeiras<sup>881</sup>. A cautela que a UNCTAD sugere no tratamento da questão – “[*t*]he financial crises of the 1990s strengthened the case for adopting definitions with great

---

<sup>879</sup> USTR, 2001. Em 2008, o documento no qual os Estados Unidos propuseram tais definições para o capítulo de investimentos da ALCA foi tornado público. Tal documento, que segue as mesmas linhas do resumo público aqui utilizado, pode ser encontrado em ALCA-GRUPO DE NEGOCIACION SOBRE INVERSION. ESTADOS UNIDOS. **Definiciones de "Inversión", "Inversionista", y Otros Términos**. Confidencialidad Anulada en 12 nov. 2008. Disponível em <http://www.alca-ftaa.org/ngroups/ngin/derestricted/dinw43s.doc>. Acesso em 23 jan. 2011.

<sup>880</sup> UNCTAD, 2003, p. 99.

<sup>881</sup> O interessante é que, como mencionado nesta tese, até mesmo os EUA já se viram na necessidade de impor controles de capitais. Isso ocorreu, por exemplo, tanto em 1917, quando o país restringiu a saída de ouro e tornou obrigatória, por um período, a autorização do governo federal para essas operações, quanto à época da Crise de 1971, quando o governo norte-americano buscou, sem sucesso, manter uma taxa de câmbio fixa entre o dólar e o ouro.

*care*<sup>882</sup> – também é apoiada por Jagdish Bhagwati. Como mencionado, esse autor critica os Estados Unidos porque, “[n]o caso dos acordos com Chile e Cingapura, os acordos bilaterais incorporaram **restrições ao controle de capitais, até mesmo durante crises**”<sup>883</sup> (grifou-se).

A outra consequência da ampla definição de investimento proposta pelos Estados Unidos para a ALCA é o fato de que investimentos em serviços não teriam sido excluídos dos benefícios estendidos ao longo do capítulo XVII da Minuta do Acordo. Recorde-se que, na OMC, o tratado TRIMS se aplica somente às medidas de investimento relacionadas ao comércio internacional de mercadorias. Naquela organização, o tratamento nacional só é conferido a um prestador de serviço estrangeiro se o setor deste entrar na lista positiva mencionada no GATS. Na ALCA, como salientam Marcos Sawaya Jank e Zuleika Arashiro, se tivesse prevalecido a proposta dos EUA, o tema de investimentos em serviços seria regulado pelo capítulo ora analisado da ALCA:

“No caso das negociações da ALCA, o tratamento dos investimentos em serviços é um ponto-chave de divergência. Ao contrário do GATS, Mercosul, Caricom e Comunidade Andina, os acordos modelados no Nafta submetem o investimento em serviços às disciplinas do capítulo geral de investimentos<sup>884</sup>.

O segundo item daquele resumo público a ser aqui mencionado refere-se ao âmbito de aplicação do acordo, e sua adoção, provavelmente, não seria tecnicamente problemática para os países em desenvolvimento do continente, mas talvez criasse dificuldades políticas<sup>885</sup>. Ele buscava garantir, de um lado, que as regras ali definidas fossem aplicadas somente aos Estados Partes da ALCA, e não a quaisquer países do continente, e, de

---

<sup>882</sup> *Idem*, p. 101.

<sup>883</sup> BHAGWATI, 2003.

<sup>884</sup> JANK, Marcos Sawaya e ARASHIRO Zuleika. A nova moldura das negociações comerciais: investimentos, compras governamentais, serviços e propriedade intelectual. In: **Política Externa**, vol. 13, n. 3, dez./fev., 2004-2005, p. 33-45, p. 41. Recorde-se, a propósito, que os Estados Unidos impuseram, no passado, importantes controles à prestação de serviços. Como se salientou nesta tese, já à época de Hamilton havia restrições para o funcionamento de empresas de navegação e bancos estrangeiros. Mais adiante, restrições foram criadas para setores tão diferentes como contabilidade e comunicação (rádio).

<sup>885</sup> Nos termos daquele item sobre o âmbito de aplicação do capítulo de investimentos da ALCA, “*The United States takes the position, consistent with its general practice on this topic, that the definitions and content of the commitments provide the scope of the investment chapter, and that therefore no general statement of scope is needed. However, the United States proposes the FTAA Investment chapter include two specific provisions that are commonly included in U.S. investment agreements that limit the scope in specific areas. First, we seek a provision denying the benefits of the agreement to investments that are "shell" companies, or that or indirectly owned by investors from non-FTAA countries with which the United States does not maintain diplomatic relations or with which it has economic sanctions. Second, the United States also proposes a provision limiting application to events that take place once the chapter enters into force*” (grifou-se). Vide USTR, 2001.

outro lado, que tais normas excluíssem países com os quais os EUA não mantivessem relações diplomáticas. Com isso, Cuba, por exemplo, não se beneficiaria da liberalização de investimentos entre os Estados Partes da ALCA.

O terceiro tema daquele resumo público a ser aqui destacado diz respeito ao tratamento nacional e ao tratamento da nação mais favorecida a ser estendido aos Estados Partes da ALCA. A aplicação de um ou de outro desses regimes dependeria, como se depreende do seguinte trecho daquele documento, de qual deles fosse o mais benéfico para o investidor estrangeiro no caso concreto:

*“The United States proposes that the FTAA chapter on investment afford investors from an FTAA country, when they seek to initiate investment into the territory of another FTAA country and **throughout the life of that investment, the better of national treatment or most favored nation (MFN) treatment** when the investors are in like circumstances. With respect to sub-federal entities, the United States defines national treatment as the treatment a state or province affords to investors and investments from other states or provinces. These commitments would be subject to specifically described exceptions listed in annexes or protocols to the investment chapter of the FTAA”<sup>886</sup> (grifou-se).*

Em razão do fato de que, em geral, investidores estrangeiros não gozam de proteção maior do que a dos investidores nacionais, situação na qual o tratamento da nação mais favorecida seria aplicado, a ênfase aqui recai sobre o princípio do tratamento nacional. Dada a relevância desse princípio e de sua defesa pelo governo norte-americano, cabe destacar os dispositivos essenciais sobre ele contidos no artigo 10.2 do TLC Chile-EUA:

*“1. Each Party shall accord to **investors of the other Party treatment no less favourable than that it accords, in like circumstances, to its own investors** with respect to the establishment, acquisition, expansion, management, conduct, operation, and sale or other disposition of investments in its territory.*

*2. Each Party shall accord to **covered investments** treatment no less favorable than that it accords, in like circumstances, to investments in its territory of its own investors with respect to the establishment, acquisition,*

---

<sup>886</sup> USTR, 2001. Em 2008, o documento no qual os Estados Unidos propuseram oficialmente o tratamento nacional e o da nação mais favorecida para o capítulo de investimentos da ALCA foi tornado público. Tal documento, que segue as mesmas linhas do resumo público aqui utilizado, pode ser encontrado em ALCA-GRUPO DE NEGOCIACION SOBRE INVERSION. ESTADOS UNIDOS. **Trato Nacional y Trato de Nación Más Favorecida**. Confidencialidad Anulada en 12 nov. 2008. Disponível em <http://www.alca-ftaa.org/ngroups/ngin/derestricted/dinw44s.doc>. Acesso em 23 jan. 2011.

*expansion, management, conduct, operation, and sale or other disposition of investments*”<sup>887</sup>.

O tratamento nacional constitui tema sensível mesmo para países desenvolvidos, que buscam manter controles sobre o tipo de IDE que entra em seus respectivos territórios<sup>888</sup>. Se a ALCA tivesse sido criada, aquele princípio teria se aplicado, portanto, a todos os investidores e investimentos estrangeiros dos Estados Partes do bloco, e teria dificultado a aplicação de medidas de política industrial, como as implementadas pelos Estados Unidos especialmente durante as fases iniciais de seu desenvolvimento<sup>889</sup>. Não é à toa que, após realizar análise com perspectiva histórica sobre o tratamento nacional, Ha-Joon Chang repudie a tentativa de aplicá-lo a normas sobre investimentos:

*“In light of these lessons, we can say that the current proposals made by the developed countries in the WTO in relation to foreign investment regulation go directly against the interests of the developing countries.*

*Especialmente, a noção de “tratamento nacional” torna impossível para os governos dos países em desenvolvimento regulamentar o investimento estrangeiro de uma maneira que seja congruente com seus interesses nacionais. Dado que seus interesses nacionais são improváveis de coincidir ao longo do tempo com os interesses dos investidores estrangeiros, a imposição de requisitos de tratamento nacional levará a uma redução séria na capacidade de desenvolvimento das políticas governamentais dos países em desenvolvimento. Todos os países devem ser permitidos a implementar qualquer política que eles vejam adequada para seus interesses nacionais”*<sup>890</sup> (grifou-se).

O quarto item daquele resumo preparado pelo USTR a ser aqui analisado é o relativo ao “tratamento geral” e ao “tratamento justo e equitativo” a que os investidores estrangeiros dos Estados Partes da ALCA fariam jus se o bloco tivesse sido criado com aquelas normas abrangentes sobre investimentos. No início das negociações, segundo aquele documento, os EUA ainda não haviam tomado decisão clara sobre a inclusão ou não desse

---

<sup>887</sup> CHILE – UNITED STATES FREE TRADE AGREEMENT. Miami, 6 June 2003. Disponível em <http://www.ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/chile-fta/final-text>. Acesso em 23 jan. 2011. Doravante TLC Chile-EUA, 2003.

<sup>888</sup> O World Investment Report de 2003 ressalta que se trata de assunto delicado até para países desenvolvidos, que demoraram cerca de 25 anos para aceitá-lo no âmbito da OCDE: “*So sensitive is this issue that the developed countries took almost 25 years after adopting the OECD Code of Liberalisation of Capital Movements in 1961 to accept, between themselves, the right of establishment for their foreign investors*”. UNCTAD, 2003, p. 102.

<sup>889</sup> Como se demonstrou no terceiro capítulo desta tese, há inúmeros exemplos da falta de observância desse princípio na história norte-americana, que ocorreram mesmo durante a década de 1930, quando já havia se iniciado a conveniente transição em direção à reciprocidade nas relações econômicas internacionais dos EUA. Recorde-se, nesse sentido, o “*Communications Act of 1934*”, o “*Merchant Marine Act of 1936*”, o “*Revenue Act of 1936*” e o “*Civil Aeronautics Act of 1938*”, entre outros.

<sup>890</sup> CHANG, 2003.

tema no capítulo de investimentos, mas deixavam claro que não abriam dessa possibilidade<sup>891</sup>. Ressalte-se, nesse sentido, que vários itens sobre o tema foram inseridos tanto no NAFTA quanto no TLC com o Chile. Há, por exemplo, a seguinte menção genérica à essa questão no item 10.3 do TLC EUA-Chile: “[e]ach Party shall accord to covered investments treatment in accordance with customary international law, including fair and equitable treatment and full protection and security”<sup>892</sup>.

O quinto e sexto itens do referido resumo público são relacionados e versam, respectivamente, sobre expropriações e compensação em caso de nacionalização. Como o documento foi veiculado ainda no início das negociações, em momento no qual ainda não havia sido apresentada proposta específica sobre esses controversos temas, o quinto item afirmava somente que os Estados Unidos apoiariam regras tradicionais, como as de que “*expropriations must be for a public purpose, nondiscriminatory, in accordance with due process of law, and accompanied by payment of prompt, adequate, and effective compensation*”<sup>893</sup>, ou seja, a “fórmula Hull”. Em razão disso, faz-se necessário analisar regras sobre o assunto contidas no TLC Chile-EUA (artigo 10.8):

“1. Neither Party may expropriate or nationalize a **covered investment** either directly or **indirectly** through measures equivalent to expropriation or nationalization (“expropriation”), except: a) for a public purpose; b) in a non-discriminatory manner; c) on payment of prompt, adequate, and effective compensation in accordance with paragraphs 2 through 4; and d) in accordance with due process of law and Article 10.4(1) through (3)” (grifou-se)<sup>894</sup>.

O dispositivo refere-se, portanto, a todos os investimentos realizados no país receptor, o que inclui até mesmo aplicações no setor financeiro e eventuais direitos de

---

<sup>891</sup> Segundo o citado Resumo Público preparado pelo USTR, “*The United States has not taken a position with respect to this standard. In the NAFTA and U.S. bilateral investment treaties, there is a minimum standard of treatment, apart from the nondiscriminatory standards, that countries must afford treatment in accordance with customary international law, including ‘fair and equitable’ treatment and ‘full protection and security’. While these concepts are commonly found in international investment agreements, other countries’ use of these terms varies in content, applicability and enforceability. Accordingly, the United States will be carefully considering these principles, and will continue to consult closely with interested parties, before of taking any positions*” (grifou-se). Vide USTR, 2001.

<sup>892</sup> TLC Chile-EUA, 2003. Recorde-se que não foi sempre assim nos EUA: como se mencionou nesta tese, investidores estrangeiros eram, por vezes, obrigados a cumprir normas administrativas especiais, como a que previa o oferecimento de cauções mais elevadas do que a de investidores domésticos, e já sofreram até arbitrariedades como o de serem impedidos de recorrer ao Poder Judiciário, o que ocorreu, por exemplo, no estado da Indiana.

<sup>893</sup> USTR, 2001.

<sup>894</sup> TLC Chile-EUA, 2003.

propriedade intelectual. Ele também menciona a necessidade de se indenizar investidores por “medidas equivalentes à expropriação”, mesmo que indiretas. A combinação desses dois trechos – inspirados claramente no capítulo 11 do NAFTA – remete ao histórico de litígios surgidos, naquele bloco econômico norte-americano, com base no questionável conceito da “expropriação indireta”.

De fato, algumas empresas dos países do NAFTA utilizaram essa figura jurídica para receber, no âmbito do também criticado e abaixo analisado “sistema de solução de controvérsias investidor-Estado”, indenizações contra governos que aumentaram custos empresariais ao criarem leis e regulamentos públicos sobre, por exemplo, saúde e meio-ambiente. Segundo essas companhias, a expressão “*covered investments*” não se refere somente à propriedade imóvel, mas também a ativos intangíveis, como o valor de mercado da empresa, e seus possíveis lucros futuros. Ao criar eventual lei que imponha elevação dos custos empresariais, aqueles governos teriam criado, então, uma “medida equivalente à expropriação”, ou seja, uma “expropriação indireta” dos lucros futuros das empresas. Foi isso o que entendeu o Sistema de Solução de Controvérsias do NAFTA quando condenou o México a pagar US\$ 16,7 milhões em 2000 à norte-americana Metalclad Corporation. Da mesma forma, o Canadá também pagou, no âmbito de um acordo judicial, indenização de US\$ 13 milhões à também norte-americana Ethyl Corporation<sup>895</sup>.

Já no que diz respeito à “compensação por perdas”, os Estados Unidos propõem medidas hoje razoáveis no caso de estatizações em razão de conflitos armados ou de emergências nacionais<sup>896</sup>. Recorde-se, no entanto, que houve casos, apontados por Mira Wilkins e mencionados no terceiro capítulo, de expropriação de empresas alemãs pelo governo norte-americano antes de os EUA entrarem na Primeira Guerra Mundial que não foram devidamente compensadas pelo país. A menção a esses casos não serve, obviamente, para justificar arbitrariedades, e sim para demonstrar que normas e práticas governamentais são construídas gradualmente e devem ser analisadas em perspectiva histórica.

---

<sup>895</sup> WEILER, Todd. **2000 in Review: NAFTA Investor-State Dispute Settlement Gains Steam.** In: INTERNATIONAL LAWYER, n. 35, 2001, p. 363.

<sup>896</sup> No que diz respeito à “compensação por perdas”, os Estados Unidos propõem duas medidas: “*Compensation for Losses: The United States proposes two standard provisions for the investment chapter. The first provision makes clear that in the event of armed conflict and similar national emergencies, the national treatment and most-favored-nation standards would apply with respect to losses suffered by investors. The second provision, consistent with customary international law standards, requires FTAA governments to compensate investors when their property is requisitioned, or unnecessarily destroyed by governmental troops or authorities*”. Vide USTR, 2001.

O sétimo item do resumo refere-se à livre movimentação de executivos (“*top managerial personnel*”) que os Estados Unidos já haviam obtido por meio do TLC com o Chile e, no que diz respeito ao Canadá e ao México, por meio do NAFTA. No caso da ALCA, os EUA gostariam que os mesmos benefícios tivessem sido estendidos no continente:

*“The United States proposes two provisions on this topic. One provision provides nationals of one Party with the right to **enter and temporarily stay** in the territory of another Party for the purpose of establishing, maintaining, advising or providing other essential services to an investment. The second provision gives investors the right to **hire their top managerial personnel without regard to nationality**”<sup>897</sup> (grifou-se).*

Se tivessem sido adotadas, as propostas norte-americanas para esse tema seriam potencialmente prejudiciais aos países em desenvolvimento do continente por duas razões. A primeira é que poderiam levar à desaceleração da transferência de conhecimentos (*know-how*) e de controle gerencial ao país receptor de investimentos, conseqüência que os próprios EUA buscaram combater no passado quando criaram normas para conter a “administração à distância” de sua economia por empresas estrangeiras, especialmente no setor financeiro e de comunicação. A segunda é que aquela proposta fortaleceria, na ALCA, a desigualdade com que são tratadas, nas relações econômicas internacionais, interesses dos países em desenvolvimento. Da mesma forma que, na OMC, o comércio internacional está liberalizado para manufaturados, mas não está para produtos agrícolas, haveria o livre fluxo de administradores e de profissionais de alta qualificação na ALCA, mas não o de trabalhadores em geral e de baixa qualificação<sup>898</sup>, cujas remessas de salários, especialmente dos EUA, constituem relevante fonte de recursos para a economia de alguns países em desenvolvimento da América Latina<sup>899</sup>.

---

<sup>897</sup> *Idem, ibidem.*

<sup>898</sup> Ao analisar, em 2003, propostas dos EUA para a ALCA, Paulo Nogueira Batista Jr. afirma que “Os EUA querem que a ALCA assegure ampla liberdade para os investimentos e para o comércio de bens e serviços, mas não aceitam discutir propostas de liberalização dos mercados de trabalho nas Américas”. Vide NOGUEIRA BATISTA, 2003.

<sup>899</sup> Renato Baumann recorda que a América Latina constitui grande fonte de emigração de mão-de-obra, destinada principalmente aos Estados Unidos, e salienta que normas como a acima mencionada poderiam levar, portanto, ao aumento das disparidades econômicas na ALCA, uma vez que “Em que pesem essas características [emigração da AL], a década de 1990 viu aumentarem as facilidades para a movimentação do capital, com flexibilização de normas e abertura de mercados, sem que houvesse uma contrapartida em relação à mão-de-obra. (...) A migração de mão-de-obra é, portanto, uma condição básica para que ocorra distribuição mais equitativa dos benefícios da Alca, e ela deve compreender não apenas trabalhadores qualificados – em relação aos quais tem havido alguma liberdade de tratamento -, mas também maiores possibilidades para a mobilidade de trabalhadores de menor qualificação”. Vide BAUMANN, Renato. ALCA: prejuízos inevitáveis ou

O oitavo item daquele resumo público preparado pelo USTR versa sobre tema cuja inserção seria questionável em tempos de globalização financeira. Apesar disso, os EUA insistiram em propor a livre transferência de recursos mesmo após a ocorrência de importantes fuga de capitais, como as que recém haviam afetado o Brasil e a Argentina em, respectivamente, 1999 e 2001. De fato, nos termos daquela proposta para o capítulo de investimentos da ALCA:

*“The United States proposes that investors have the right to transfer funds into and out of the FTAA host country **without delay using a market rate of exchange**. This covers **all transfers related to an investment**, including interest, proceeds from liquidation, repatriated profits and infusions of additional financial resources after the initial investment has been made. The United States proposes a standard exception to these commitments for the nondiscriminatory application of domestic law relating to matters such as bankruptcy, criminal offenses and trading in securities”<sup>900</sup> (grifou-se).*

A nona proposta dos Estados Unidos contida naquele resumo público referia-se à criação, na ALCA, de proibições mais abrangentes que as existentes na OMC a respeito da imposição de requisitos de desempenho a investidores estrangeiros. Recorde-se que, no âmbito daquela organização multilateral, o TRIMs e o GATS já haviam restringido alguns requisitos de desempenho que haviam sido muito utilizados pela China durante a sua arrancada econômica nas décadas de 1980 e 1990<sup>901</sup>, antes de sua entrada na OMC. A proposta dos EUA para o capítulo de investimentos da ALCA previa novas proibições:

*“The United States proposes prohibiting mandatory requirements to: incorporate specified levels of local content; purchase or accord preference to domestically produced goods; **restrict sales of goods or services within the host Party's territory**; balance exports and imports; export at specified*

---

oportunidade para promover mudanças? In: (org.). BAUMANN, Renato. **A ALCA e o Brasil: uma contribuição ao debate**. Brasília: Ipea; Cepal Escritório do Brasil. 2003, p. 13-38, p. 33.

<sup>900</sup> USTR, 2001.

<sup>901</sup> Escrevendo antes de 2005, prazo final para a adaptação das regras chinesas à normativa da OMC, Antônio Correa de Lacerda ressaltou que “A China foi o país que mais aumentou sua participação no comércio internacional entre 1985 e 2000. É certo que as empresas transnacionais são, em grande parte, responsáveis por esse resultado. Mas não se deve esquecer que **os chineses costumam estabelecer vínculos entre o ingresso de investimentos estrangeiros, o aumento de exportações e a transferência de tecnologia**” (grifou-se). Vide LACERDA, 2003, p. 15. Após ressaltar a imposição de “*performance requirements*” a “*greenfield investments*” que se instalavam na China, relatório da ONG OXFAM ressaltou que “*FDI has had both positive and negative impacts [na China], but overall the government has succeeded in controlling foreign investment and using it for its macro-economic objective of integrating with global markets. For instance, China's car-manufacturing industry has taken off since the 1980s, largely through **joint ventures with foreign firms**. Thanks to **government regulation**, Chinese automobile firms have also become major players in a booming domestic market*” (grifou-se). Vide OXFAM. **The Emperor's New Clothes: Why rich countries want a WTO investment agreement**. London, 2003. Disponível em: <http://www.oxfam.org/en/policy/pp030429-wto-investment>. Acesso em 29 jan. 2011. A menção acima encontra-se na página 7 do relatório.

*levels; transfer technology; act as the exclusive supplier of goods or services to a particular region or the world market.*

*With respect to the first four requirements mentioned above, the United States would prohibit such measures when they are the conditions for obtaining incentives” (grifou-se)<sup>902</sup>.*

Essa tentativa de ampliar as restrições já previstas na normativa da OMC teria gerado pelo menos três conseqüências potencialmente prejudiciais a países em desenvolvimento da ALCA. Em primeiro lugar, aquela proposta teria levado, em geral, à proibição da exigência, pelos Estados Partes da ALCA, de transferência de tecnologia pelas empresas estrangeiras em troca do acesso aos respectivos mercados nacionais<sup>903</sup>. Nos termos do segundo parágrafo do texto acima citado, tal exigência de transferência de tecnologia só seria admitida se houvesse, em contrapartida, o oferecimento, pelos Estados Partes da ALCA, de alguma vantagem à empresa estrangeira. Em segundo lugar, a nona proposta do resumo público ora em análise teria levado, em combinação com outros itens do mesmo documento, ao impedimento da imposição de requisitos de desempenho a empresas do setor de serviços. Em terceiro lugar, criar-se-iam novas limitações a requisitos de desempenho, como os que impõem exclusividade no fornecimento de bens e serviços e os que restringem a venda de um produto ou serviço no país<sup>904</sup>.

A propósito, recorde-se que, como demonstrado no terceiro capítulo desta tese, o governo federal dos Estados Unidos já impôs a empresas estrangeiras tanto a utilização de conteúdo e de mão-de-obra norte-americanos, quanto a transferência de tecnologia a empresas nacionais. Além disso, os EUA criaram, em 1918, inédita isenção antitruste que funcionou, na prática, como um compromisso de desempenho para obtenção de vantagem regulatória: empresas nacionais e estrangeiras envolvidas em cartéis de exportação não seriam

---

<sup>902</sup> USTR, 2001.

<sup>903</sup> Ressalte-se, no entanto, que, na sua proposta, os EUA estabelecem exceções relativas a questões de saúde: “*The U.S. text includes certain exceptions to these prohibitions that appear in the investment chapter of the NAFTA. For example, we propose an exception with respect to the use or purchase of local content, and to the transfer of technology, for measures necessary to protect human, animal or plant life*”. Segundo o USTR, “*We also propose very specific exceptions for measures to remedy competition problems, for government procurement and for aid and export promotion programs*”. *Idem, ibidem*.

<sup>904</sup> Conforme se depreende da análise de Renato Baumann à época da negociação da ALCA, a possibilidade de aprofundamento da limitação dos requisitos de desempenho deveria ser encarada cuidadosamente pelos países da América Latina em razão também do fato de que as inúmeras EMNs atuantes a região – sediadas principalmente nos EUA e no Canadá – tendem a realizar vultosas transações intrafirma que podem gerar elevados déficits comerciais setoriais nos países em desenvolvimento. Segundo Baumann, “com a redução ou eliminação das barreiras comerciais na Alca, é provável que se intensifique essa orientação geográfica dos fluxos de comércio de cada empresa, aumentando o déficit comercial (e, sobretudo, a dependência de bens de produção importados) em relação aos EUA”. Vide BAUMANN, 2003, p. 34.

punidas por esse crime e, com isso, seriam beneficiadas com a obtenção de maiores lucros decorrentes dos preços mais altos que poderiam cobrar de consumidores estrangeiros.

O décimo item do resumo das propostas norte-americanas para o capítulo XVII da ALCA versava sobre exceções gerais no tratamento a ser dado aos investimentos e investidores de Estados Partes do bloco econômico. Como aquele documento foi preparado pelo USTR em fase inicial das negociações, a redação da proposta sobre as exceções ao regime regional de investimentos não detalhava as medidas desejadas pelos Estados Unidos nessa matéria. Ainda assim, é interessante salientar que aquele órgão responsável pela diplomacia econômica nos EUA salientou que o país adotara, em outras ocasiões, “*specific exceptions to specific disciplines wherever a need has been identified*”:

*“General Exceptions: The United States has not submitted a proposal with respect to a general exception for investment. The United States is reviewing the submissions of other countries relative to proposed disciplines to determine whether such an exception is needed. **Historically, the United States has taken specific exceptions to specific disciplines wherever a need has been identified**”*<sup>905</sup> (grifou-se).

Um dos setores para os quais tais regras “excepcionais” foram criadas foi o de defesa. De fato, como se mencionou nesta tese, normas relativas a esse setor impunham com frequência condições especiais para a atividade de empresas estrangeiras ou beneficiavam de forma aberta empresas privadas norte-americanas. Isso ocorria até mesmo com atividades apenas indiretamente relacionadas à defesa nacional, como transporte (civil) marítimo e aéreo. Segundo Noam Chomsky, tais exceções constam de acordos de livre comércio assinados pelos EUA exatamente porque o governo federal, invocando o argumento da segurança nacional, não deixa de conceder subsídios e benefícios tributários a importantes agentes econômicos norte-americanos daqueles setores:

*“One effect of incorporating national security exemptions in the mislabelled ‘free trade agreements’ is that the leading industrial societies, primarily the U.S., can maintain the state sector on which the economy substantially relies to socialize cost and risk while privatizing profit”*<sup>906</sup>.

O décimo primeiro e último item daquele resumo público a ser aqui analisado diz respeito ao já mencionado sistema de solução de controvérsias investidor-Estado. Apesar de o USTR ainda não ter apresentado redação específica sobre esse tema à

---

<sup>905</sup> USTR, 2001.

<sup>906</sup> CHOMSKY, 2003, p. 231.

época em que o documento fora publicado, fica claro pelo parágrafo abaixo que os EUA sugeriam a adoção de sistema similar ao do NAFTA:

*“Dispute Settlement: The United States has not submitted a proposal, but supports a **right for investors** to submit an investment dispute with an FTAA government to **international arbitration** as long as the provisions governing the arbitration mechanism are properly framed. It is examining specific areas of standard **investor-State arbitral provisions** to determine where more specificity may be needed, such as with respect to the transparency of the process. We continue to consult closely with the full range of U.S. interested parties”<sup>907</sup> (grifou-se).*

Aliás, como se depreende da versão pública da III Minuta do Acordo da ALCA, há trechos sobre esse tema virtualmente transcritos do NAFTA, tratado que permite, em seu capítulo XI, que investidores privados levem Estados receptores de investimento não somente a tribunais nacionais, mas também a arbitragens internacionais, tais como as promovidas pelo ICSID. Além de constituírem renúncia à já mencionada Doutrina Calvo, tais arbitragens internacionais dificultam o acompanhamento de relevantes temas de interesse coletivo e difuso pela sociedade civil da maioria dos Estados receptores de IDE. São poucos os países que possuem recursos e estruturas suficientes para se envolver em custosos litígios em Washington e para freqüentemente contratar advogados especializados na matéria. Esse sistema também permite, em tese, que investidores internacionais sujeitem controvérsias sobre, por exemplo, obrigações fiscais à arbitragem internacional<sup>908</sup>. Como apontam Jank e Arashiro, esse sistema pode até mesmo favorecer investidores estrangeiros:

*“Outro problema desse mecanismo é a criação de um tratamento discriminatório que prejudica investidores nacionais em relação aos investidores estrangeiros, visto que, enquanto aqueles teriam apenas o recurso ao judiciário de seu país de origem, os investidores estrangeiros poderiam se resguardar por meio de arbitragem investidor-Estado”<sup>909</sup>.*

Além disso, recorde-se que o sistema gerou julgados muito polêmicos, como os acima citados México vs. Metalclad e Canadá vs. Ethyl Corp., nos quais esses governos tiveram de indenizar empresas norte-americanas após a edição de normas criadas para proteger o meio-ambiente e a saúde humana, respectivamente. Ou seja, a adoção da proposta norte-americana poderia ter significado não somente a aceitação de sistema de

---

<sup>907</sup> USTR, 2001.

<sup>908</sup> GANTZ, David. Introdução ao North American Free Trade Agreement. In: CASELLA, Paulo Borba. (coord.). **Contratos internacionais e direito econômico no Mercosul**, São Paulo: LTr, 1996, p. 273-307.

<sup>909</sup> JANK e ARASHIRO, 2004-2005, p. 38.

solução de controvérsias desfavorável, mas também a adoção de regras de direito material pouco conhecidas, como a da “expropriação indireta” (ou “expropriação regulatória”), desenvolvida no sistema judiciário dos EUA.

Eram essas, em síntese, as propostas norte-americanas mais relevantes para o capítulo XVII da ALCA<sup>910</sup>, que, se tivessem sido adotadas, poderiam ter gerado conseqüências negativas para os países em desenvolvimento do Continente. Nesse sentido, Chang mencionou o perigo de se aplicar o tratamento nacional a todas as regras relativas a investimento estrangeiro. Baumann destacou a disparidade que seria criada ao se liberar o fluxo de capital, mas não o de trabalhadores. Por fim, Jank e Arashiro criticaram outras propostas, como o mecanismo investidor-Estado e a ampla definição de investimentos, que incluiria investimentos de portfólio, entre outras medidas baseadas no NAFTA:

“Na discussão dos acordos de investimentos, o capítulo XI do **Nafta** é comumente citado como exemplo do que **não deve ser reproduzido**. De fato, dispositivos polêmicos do Nafta como a definição ampla de investimentos (incluindo investimentos indiretos) [isto é, financeiros], a cláusula investidor-Estado, a eliminação de requisitos relacionados à transferência de tecnologia e a compensação integral e sem demora decorrente de expropriações devem ser evitados pelo Brasil”<sup>911</sup> (grifou-se).

Finalizando a análise daquelas propostas, o que importa aqui ressaltar é que importantes países do continente se opuseram à obrigatoriedade das normas liberais sobre investimento defendidas pelos Estados Unidos para a ALCA. Tal fato também ocorreu, por exemplo, com relação às regras sobre propriedade intelectual e compras governamentais, e levou tais países, especialmente o Brasil e a Argentina, a apoiarem a criação, na VII Reunião Ministerial daquele processo negociador, realizada na cidade de Miami em novembro de 2003, de uma “ALCA em dois níveis”: no nível básico (também chamado de “ALCA *light*”), o capítulo de investimentos conteria, por exemplo, apenas a obrigação de transparência na criação de normas; no nível avançado, também conhecido como o da “ALCA ampla”, haveria normas abrangentes, mas não obrigatórias, sobre investimentos e outros temas para os países que quisessem adotar tais regras<sup>912</sup>.

---

<sup>910</sup> O resumo público menciona também a necessidade de transparência na edição de normas sobre investimento, e contém propostas sobre normas trabalhistas e meio-ambiente, áreas nas quais os EUA defendem que os Estados Partes da ALCA se comprometam a impedir o desrespeito a essas regras.

<sup>911</sup> JANK e ARASHIRO, 2004-2005, p. 37.

<sup>912</sup> Nos termos da Declaração Ministerial adotada naquela ocasião, os Ministros responsáveis pela negociação da ALCA decidiram o seguinte: “Levando em conta e reconhecendo os mandatos existentes, os Ministros entendem que os países podem assumir diferentes níveis de compromissos. Procuraremos desenvolver

Nesse contexto, os países do continente que não haviam aderido à estratégia de liberalização competitiva dos Estados Unidos preferiam a “ALCA *light*”. Foi esse o caso do Brasil, que, dessa forma, atendeu a já mencionada recomendação que havia sido feita por Jagdish Bhagwati:

“Se for para entrar na Alca, o Brasil deve insistir em manter todas as questões não relacionadas a acesso a mercados e comércio **fora do acordo**. O País precisa fazer valer sua autonomia e direito democrático. Deve discutir essas questões em outros contextos, onde o comércio não é usado para pressionar o Brasil a se curvar aos interesses dos lobbies dos EUA” (grifou-se)<sup>913</sup>.

Com base nisso, recordando a visão segundo a qual os blocos econômicos de hoje versam mais sobre livre investimento do que livre comércio, não é difícil de compreender o descontentamento que algumas empresas multinacionais norte-americanas demonstraram ante os rumos que a ALCA parecia tomar. Duas notícias da época daquela Reunião Ministerial demonstram tal descontentamento:

“A Câmara de Comércio dos Estados Unidos, representante das 75 maiores empresas norte-americanas com negócios no Brasil, afirmou hoje que não interessa ao órgão uma Alca (Área de Livre Comércio das Américas) nos moldes perseguidos pelas autoridades brasileiras. De acordo com John Murphy, vice-presidente da entidade, os empresários americanos estão fazendo um pesado lobby no USTR (responsável pelas negociações comerciais no país) e no Congresso do país para que a Alca seja ‘um anel de ouro’ na lista de recentes acordos comerciais dos Estados Unidos. (...) A principal preocupação da Câmara de Comércio dos Estados Unidos é que o Brasil aceite nas negociações regras claras para as áreas de **investimento**, serviços, compras governamentais e propriedade intelectual”<sup>914</sup> (grifou-se).

“**Os ataques à proposta partem principalmente de representantes de multinacionais** frustrados com a retirada de temas da mesa de negociação considerados por eles fundamentais para uma área de livre comércio,

---

um conjunto comum e equilibrado de direitos e obrigações, aplicáveis a todos os países. Além disso, as negociações devem permitir que os países que assim o decidam, no âmbito da ALCA, acordem obrigações e benefícios adicionais. Uma das possíveis linhas de ação seria a de que esses países realizem negociações plurilaterais no âmbito da ALCA, definindo as obrigações nas respectivas áreas individuais”. Vide ÁREA DE LIVRE COMÉRCIO DAS AMÉRICAS – ALCA. **Antecedentes do Processo ALCA**. 2003. Disponível em [http://www.ftaa-alca.org/View\\_p.asp](http://www.ftaa-alca.org/View_p.asp). Acesso em 22 jan. 2011.

<sup>913</sup> BHAGWATI, 2003. Em outro artigo, Bhagwati também critica a intenção dos EUA de incluir tais temas na ALCA: “*This has pitted the major developing countries such as India and Brazil against the inclusion of such extraneous issues into trade negotiations and institutions. The Free Trade Agreement of the Americas has also been held up by Brazil, which insists, correctly, on confining it to trade liberalization; the U.S. wishes otherwise. Revealingly, none of the many PTAs among the poor countries ever include these extraneous issues: **Their inclusion arises only when the U.S. and the EU, the major powers, are members***”. Vide BHAGWATI, Jagdish. **The Truth About Trade**. Wall Street Journal. New York, 2005. Disponível em: [http://www.cfr.org/pub7606/jagdish\\_n\\_bhagwati/the\\_truth\\_about\\_trade.php](http://www.cfr.org/pub7606/jagdish_n_bhagwati/the_truth_about_trade.php). Acesso em 28 fev. 2005.

<sup>914</sup> FOLHA DE SÃO PAULO. Empresários dizem que Brasil está isolado. 14 de novembro de 2003. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1411200318.htm>. Acesso em 21 jan. 2004.

informa a BBC Brasil. **A Alca ideal para esse grupo teria, por exemplo, regras comuns sobre investimentos, protegendo investidores estrangeiros no novo bloco**, e também normas regulamentando a propriedade intelectual. Mas esses temas, por pressão do Brasil, acabaram saindo da pauta de negociações da nova proposta que foi apresentada no sábado. Para muitos representantes da comunidade empresarial, o novo acordo é visto como uma derrota. ‘A saída, agora, parecem ser as negociações bilaterais, mas vamos continuar fazendo pressão para alcançar um acordo de verdade. **Como está sendo negociada agora, a Alca perdeu o sentido**’, disse a representante de uma empresa multinacional de telecomunicações, que não quis se identificar”<sup>915</sup> (grifou-se)

Confirmado, por meio da Declaração Conjunta daquela Reunião Ministerial, que a negociação da ALCA seguiria em dois níveis, o governo norte-americano exasperou-se com a possibilidade de que regras liberais e abrangentes sobre investimento estrangeiro não fossem criadas para países como Argentina, Brasil e Venezuela, para referir-se apenas ao continente americano. Reagindo à rejeição internacional de normas sobre aquele tema, o então USTR Robert Zoellick criticou publicamente tanto a União Européia por iniciativa que dificultaria a tomada de controle de suas empresas por companhias norte-americanas, quanto os rumos das negociações sobre investimento na OMC e na ALCA:

“Com tanta atenção dedicada à ambição de um acordo sobre tópicos como investimento, seria útil comparar a situação da Alca com a de outras negociações. A Organização Mundial do Comércio (OMC) sequer é capaz de lançar uma negociação sobre investimentos. A União Européia, depois de 50 anos do início de seu progresso de integração, vem tentando adotar uma diretriz sobre tomadas de controle acionário que não só preserva as barreiras nacionais ao investimento como também pode representar violação de suas obrigações internacionais”<sup>916</sup>.

Tal dificuldade para se avançar nessas negociações abrangentes sobre as regras a serem aplicadas a investimentos estrangeiros ficou clara em julho de 2004, quando os Estados-Membros da OMC, reunidos em Genebra, decidiram oficialmente excluir o tema do Programa de Trabalho da Rodada Doha<sup>917</sup>. Em tal contexto, os Estados Unidos se dedicaram a buscar a obtenção de vantagens regulatórias e de acesso a mercados externos para empresas multinacionais norte-americanas por meio da estratégia de liberalização competitiva. Em dezembro de 2004, por exemplo, os EUA assinaram com El Salvador, Nicarágua, Guatemala,

---

<sup>915</sup> GAZETA MERCANTIL. Empresas multinacionais estão críticas em relação ao acordo entre o Brasil e os EUA para a negociação de uma Alca ‘à la carte’. Rio de Janeiro, 18 nov. 2003, p. A-10.

<sup>916</sup> ZOELLICK, Robert. Os dois rumos para a ALCA. **Folha de São Paulo**. 10 de dezembro de 2003. Disponível em <http://www.uol.com.br/fsp>. Acesso em 27 dez 2003.

<sup>917</sup> SILVA, 2006, p. 103-104.

Honduras, Costa Rica – e, posteriormente, com a República Dominicana – o *Central American Free Trade Agreement* (CAFTA), por meio do qual regras abrangentes, baseadas no NAFTA, sobre investimentos estrangeiros foram adotadas por aqueles países com menor poder de barganha e dependentes do mercado norte-americano<sup>918</sup>.

Como mencionado, apesar de continuarem a implementar essa estratégia de liberalização competitiva, os Estados Unidos começaram a enfrentar, de 2003 em diante, não somente um enfraquecimento do seu *soft power* diplomático mas também uma séria deterioração de sua situação econômica interna e externa. De fato, a rejeição da Área de Livre Comércio das **Américas**, projeto de expansão econômica acalentado por diferentes governos estadunidenses há anos – na sua forma atual – e desde o final do século XIX – na sua primeira versão – constituía tanto uma perda de possível acesso privilegiado a oportunidades de negócios para empresas norte-americanas no Continente, quanto um eloqüente símbolo do declínio da influência diplomática de Washington. Tal impopularidade não decorria somente dos “*double standards*” norte-americanos no comércio internacional; especialmente importante para a corrosão da boa vontade internacional com relação aos EUA foi, como ressaltou o Centro de Pesquisas Globais Pew, a decisão do governo Bush de atacar militarmente o Iraque, que foi tomada não somente de forma unilateral, mas também com base em suposições, posteriormente provadas falsas, de que o governo do Iraque possuía armas de destruição em massa que poderia disseminar a grupos terroristas<sup>919</sup>.

No cenário econômico interno, os superávits fiscais obtidos durante a administração Clinton se transformaram rapidamente, em razão do esforço de guerra e dos cortes de impostos promovidos pelo governo Bush, num déficit global de 9 trilhões de dólares em 2007, custeado, em grande parte, pela China<sup>920</sup>. Da mesma forma, o crescimento do PIB norte-americano, que havia sido de 3,6% em 2004, sofreu progressiva desaceleração antes mesmo de o país sofrer todos os impactos da crise imobiliária iniciada em 2007: em 2005, alcançou 3,1%; em 2006, 2,7%; em 2007, 1,9%<sup>921</sup>.

Nas suas relações econômicas internacionais, os Estados Unidos enfrentavam não somente explosivo déficit em transações correntes, influenciado

---

<sup>918</sup> Os Estados Unidos também negociaram a criação de acordos de livre comércio com o Peru e a Colômbia. Informações sobre o tema podem ser encontradas na página sobre investimentos da Organização dos Estados Americanos. Disponível em: [http://www.sice.oas.org/investment/main\\_e.asp](http://www.sice.oas.org/investment/main_e.asp). Acesso em 22 fev. 2005.

<sup>919</sup> KOHUT, 2007.

<sup>920</sup> REMINI, 2008, p. 324-325.

<sup>921</sup> BEA, 2011a.

principalmente pelos resultados negativos de sua balança comercial com o mundo em geral e com a China em especial<sup>922</sup>, mas também a ainda incipiente contestação – com o lançamento do Euro, por exemplo – da exclusividade que o dólar possuía, na prática, como moeda do sistema financeiro mundial. No que diz respeito ao principal tema desta tese, aumentaram igualmente os déficits norte-americanos na sua “*net international investment position*”, conceito que leva em consideração não somente os investimentos diretos, mas também os de portfólio e financeiros: em 2003, tal posição era negativa em US\$ 2 trilhões; em 2008, em US\$ 3,49 trilhões<sup>923</sup>.

Foi nesse contexto de aumento de sua vulnerabilidade econômica internacional e de elevação das preocupações com a segurança nacional que a política norte-americana de abertura com relação a investimentos estrangeiros começou a sofrer sérias contestações internas. Importante passo inicial nesse sentido ocorreu em fevereiro de 2003, quando o Departamento de Segurança Interna definiu setores de “infra-estrutura crítica”, alguns dos quais muito lucrativos, com relação aos quais o governo norte-americano deveria estar especialmente atento no que diz respeito à atuação estrangeira. Entre tais setores, estavam os de telecomunicações e tecnologia de informação, bancos e finanças, químicos e materiais perigosos, indústria de defesa, energia, transportes, serviços postais e navegação, água, agricultura e alimentos, saúde pública e serviços de emergência<sup>924</sup>. Segundo a “*National Strategy for the Physical Protection of Critical Infrastructure and Key Assets*”, tais setores são considerados críticos para os EUA porque provêm “*the foundation for our national security, governance, economic vitality, and way of life*”<sup>925</sup> (grifou-se).

Com base em tais orientações, não é de surpreender que órgãos do governo tenham feito reparos a várias daquelas operações e que tais críticas tenham levado as respectivas empresas envolvidas a delas desistirem. Em 2005, por exemplo, a China National

---

<sup>922</sup> Ambos os déficits já cresciam de forma sustentada desde o início dos anos 1990 e aceleraram sua deterioração até a erupção da crise financeira iniciada em 2007. Os déficits em transações correntes e comerciais de 2003 a 2006 foram, respectivamente, de US\$ 520 bilhões e de US\$ 541,5 bilhões em 2003, de US\$ 630,4 bilhões e de US\$ 665,6 bilhões em 2004, de US\$ 747,5 bilhões e de US\$ 787,8 bilhões em 2006, de US\$ 802,6 bilhões e de US\$ 838,4 bilhões em 2006. *Idem, ibidem*.

<sup>923</sup> UNITED STATES DEPARTMENT OF COMMERCE – BUREAU OF ECONOMIC ANALYSIS. **Balance of Payments and Direct Investment Position Data. Table 2: International Investment Position of the United States at Yearend, 1976-2009.** January 28, 2011. Disponível em [http://www.bea.gov/international/xls/intinv09\\_t2.xls](http://www.bea.gov/international/xls/intinv09_t2.xls). Acesso em 12 fev. 2011.

<sup>924</sup> SILVA, Edna Aparecida da. **A política de investimento estrangeiro dos Estados Unidos: conflito de princípios na reforma do CFIUS.** In: CADERNOS CEDEC, nº 87, jun. 2010, 46p., p. 10.

<sup>925</sup> OFFICE OF THE PRESIDENT OF THE UNITED STATES. **The National Strategy for the Physical Protection of Critical Infrastructure and Key Assets.** February, 2003, p. viii. *Apud* SILVA, 2010, p. 10.

Offshore Oil Corporation Ltd. (CNOOC), empresa de propriedade estatal, buscou adquirir a companhia de petróleo norte-americana Unocal, também disputada pela Chevron, mas foram tão elevadas as pressões políticas contrárias à tal aquisição que a oferta de compra foi retirada por aquela empresa chinesa. No ano seguinte, houve sérias contestações quando a Peninsular and Oriental Steam Navigation Company, empresa inglesa que operava terminais portuários nos EUA, foi adquirida por uma empresa árabe, a Dubai Ports World, em operação que, apesar de ter sido aprovada pelo CFIUS, foi vista no Congresso norte-americano como um risco para a segurança nacional; após enormes pressões no Congresso, as empresas em questão desistiram da operação. Em 2007, a aquisição da 3Com, empresa de equipamentos e soluções de redes, não pôde ser realizada pela Bain Capital Partners porque o CFIUS informou que não aceitaria que uma das parceiras nesse fundo de investimentos, a chinesa Huawei Technologies, fabricante de produtos de telecomunicações, possuísse participação minoritária na nova empresa a ser criada<sup>926</sup>.

Aliás, é interessante salientar que tal postura menos liberal do governo norte-americano não se restringiu a empresas de fora do Ocidente. O CFIUS e o Presidente Bush somente aprovaram, em fins de 2006, a compra da norte-americana Lucent Technologies pela francesa Alcatel depois que esta concordou com um inovador “*national security arrangement*” pelo qual não somente abriria mão dos direitos sobre a unidade de pesquisa daquela empresa que desenvolvia pesquisa militares sensíveis para os EUA, mas também se sujeitaria permanentemente à possibilidade de a operação ser desfeita. Como salientou James Jackson, essa “*evergreen*” ameaça trouxe enorme insegurança jurídica para multinacionais estrangeiras interessadas na aquisição de companhias norte-americanas<sup>927</sup>. De fato, em carta aberta dirigida ao então Secretário do Tesouro norte-americano, Henry Paulson, importantes entidades empresarias criticaram o governo Bush por sua atuação naquele caso:

*“That CFIUS sought to and, apparently, did impose this condition on the Alcatel-Lucent merger is a disturbing departure from the government's stated support for an open trade and investment regime. Such conditions*

---

<sup>926</sup> SILVA, 2010, p. 3-4.

<sup>927</sup> Segundo James Jackson, “*The most controversial feature of this arrangement is that it allows CFIUS to reopen a review of the deal and to overturn its approval at any time if CFIUS believed the companies ‘materially fail to comply’ with the terms of the arrangement. This marks a significant change in the CFIUS process. Prior to this transaction, CFIUS reviews and investigations had been portrayed, and had been considered, to be final. As a result, firms were willing to subject themselves voluntarily to a CFIUS review, because they believed that once an investment transaction was scrutinized and approved by the members of CFIUS the firms could be assured that the investment transaction would be exempt from any future reviews or actions. This administrative change, however, meant that a CFIUS determination may no longer be a final decision and it added a new level of uncertainty to foreign investors seeking to acquire U.S. firms. A broad range of U.S. and international business groups objected to this change in the Bush Administration’s policy*” Vide JACKSON, 2010, p. 6-7.

*can chill investment, make those who do invest more cautious about the types of commitments they are willing to give the government in the context of the CFIUS review, and ultimately, harm the economy*<sup>928</sup> (grifou-se).

Outro claro sinal dessa “*disturbing departure from the government's stated support for an open trade and investment regime*” era o fato de que, de 2006 a 2008, ocorreu não somente um grande aumento das investigações, pelo CFIUS, de operações de compra de empresas norte-americanas por multinacionais estrangeiras, mas também a retirada (“*withdrawal*”) de processos de aprovações de tais operações naquele órgão, o que ocorria, em grande parte, porque o governo estadunidense indicava preliminarmente que não consentiria com tais aquisições. De fato, enquanto o CFIUS havia decidido investigar formalmente 25 operações de 1988 a 2005, o órgão investigou 36 operações de 2006 a 2008. Da mesma forma, enquanto houve, de 1988 a 2005, 13 retiradas do CFIUS de notificações de processos, isso ocorreu 57 vezes de 2006 a 2008<sup>929</sup>. Tais eloqüentes números, ressalte-se, foram alcançados, em grande parte, antes do agravamento da crise econômica norte-americana em setembro de 2008 e não podem, portanto, ser integralmente a ela imputados.

O mais importante aqui é salientar que, desde a época da operação envolvendo a Dubai Ports World, começaram a circular no Congresso dos Estados Unidos vários projetos de lei que buscavam a criação de normas para impedir que uma operação supostamente tão perigosa para a segurança nacional norte-americana pudesse ser novamente aprovada pelo CFIUS<sup>930</sup>. Ficava claro que, ainda que as preocupações com a segurança nacional ocupassem papel fundamental para a criação das regras mais restritivas sobre investimentos estrangeiros, a noção do que constitui “segurança nacional” caminhava claramente para incluir temas de “segurança econômica”<sup>931</sup>. Repetia-se, em 2007, a dinâmica que havia levado à criação, em 1988, da “Emenda Exon-Florio” e ao maior controle dos investimentos japoneses nos EUA no início dos anos 1990.

---

<sup>928</sup> Letter to Henry M. Paulson, Jr. from the Business Roundtable, Financial Services Forum, Organization for International Investment and United States Chamber of Commerce. December 5, 2006. Disponível em <http://www.ofii.org>. Acesso em 18 fev. 2011.

<sup>929</sup> GRAHAM, Edward M. e MARCHICK, David M. **United States National Security and Foreign Direct Investment**. Washington: Institute for International Economics, 2006, p. 57 e COMMITTEE ON FOREIGN INVESTMENT IN THE UNITED STATES. **Covered Transactions, Withdrawals, and Presidential Decisions - 2006-2008**. Washington, 2009. Disponível em: [http://www.treasury.gov/offices/international-affairs/cfius/docs/Covered-Transactions\\_2006-2008.pdf](http://www.treasury.gov/offices/international-affairs/cfius/docs/Covered-Transactions_2006-2008.pdf). Acesso em 12 out. 2010.

<sup>930</sup> SILVA, 2010, p. 3-4.

<sup>931</sup> KANG, C.S. ELIOT. U.S. Politics and Greater Regulation of Inward Foreign Direct Investment. *In*: INTERNATIONAL ORGANIZATION, vol. 51, n. 2, 1997, pp. 301-333.

Nesse sentido, cabe ressaltar que dois projetos de lei apresentados no Congresso Nacional dos Estados Unidos no início de 2007 – antes, portanto, da crise financeira que abalou o país no segundo semestre daquele ano – foram adotados em votação marcada por raríssima unanimidade dos membros presentes na *House of Representatives* e no Senado dos EUA<sup>932</sup>. Tais propostas foram a seguir harmonizadas naquela Casa num único projeto de lei, que, por sua vez, foi aprovado, em 11 de julho de 2007, pela esmagadora maioria de 370 votos favoráveis e 45 contrários<sup>933</sup>.

A lei que daí resultou – o *Foreign Investment and National Security Act of 2007* (FINSA) – foi criada, por conseguinte, sob ampla concordância dos Partidos Democrata e Republicano no que tange à conveniência de se relativizar o liberalismo econômico que os EUA adotavam, desde 1945, na regulação dos investimentos estrangeiros. Nesse contexto, a citada lei, além de promover algumas mudanças procedimentais no funcionamento do CFIUS, consolidou, por meio das seguintes disposições, a orientação menos liberal que vinha sendo aplicada, nessa matéria, pela administração Bush:

- 1) o CFIUS possui tanto a competência formal – finalmente reconhecida – para impor “*mitigation agreements*” às partes de uma operação sob sua alçada, quanto a permanente possibilidade (“*evergreen authority*”) de reabrir operações que já tenham sido por ele aprovadas, caso as empresas envolvidas não tenham cumprido compromissos assumidos naqueles *mitigation agreements* e caso outra medida não seja suficiente para desfazer o suposto risco à segurança nacional norte-americana;
- 2) entre outros fatores que o CFIUS deve considerar em sua análise estão o impacto da operação naquelas infra-estruturas críticas, em ativos energéticos e em “*critical technologies*”;
- 3) caso haja o envolvimento de governos estrangeiros na operação, o CFIUS deve também considerar se o país se coaduna com as regras norte-americanas e multilaterais de combate ao terrorismo, de não-proliferação de armas, e de controle de exportação de tecnologias sensíveis;

---

<sup>932</sup> Como ressaltou Edna Silva, havia projetos até mais restritivos que o adotado pelo Congresso dos EUA: “Algumas propostas sugeriam a inclusão da noção de ‘*economic security*’ além da ‘*national security*’, fazendo com que as demandas por proteção, presentes na noção de segurança econômica que congrega soberania, independência econômica e segurança, ganhassem força no cenário político norte-americano”. Vide SILVA, 2010, p. 3.

<sup>933</sup> JACKSON, 2010, p. 7.

- 4) operações que envolvam governos estrangeiros, ameaças à segurança nacional ou o controle de “*critical infrastructure*” por empresas estrangeiras devem passar, em geral, pela investigação formal e mais exigente de 45 dias, ao contrário do que ocorre com outras operações, que passam pela análise simplificada, de 30 dias;
- 5) investigações só podem ser concluídas após a assinatura do Secretário Assistente do Tesouro, ou de autoridade com hierarquia superior;
- 6) além do relatório anual que deve receber do CFIUS, o Congresso dos EUA deve ser imediatamente informado, por aquela agência, do resultado de cada análise ou investigação de operação sob sua competência<sup>934</sup>.

Não se pretende aqui realizar detalhada análise desse *Foreign Investment and National Security Act*. No entanto, cumpre ressaltar, por um lado, que a criação dessa lei mais restritiva sobre investimentos estrangeiros guarda relação com o processo, praticamente contínuo desde 1971, de elevação da vulnerabilidade econômica internacional dos Estados Unidos e com o aumento da desnacionalização de empresas norte-americanas. Em 1975, o CFIUS foi criado sob a estagflação da época da primeira Crise do Petróleo e a ameaça de aquisição de ativos norte-americanos por integrantes da OPEP, e sua competência foi expandida em 1988 justamente quando os EUA se encontravam em crise econômica e viam empresas-símbolo serem adquiridas por multinacionais japonesas. Em 2007, quando o FINSA foi editado, os “déficits gêmeos” (externo e fiscal) dos EUA atingiam recordes, e importantes empresas norte-americanas passavam não somente às mãos de investidores europeus, mas também, em clara indicação das profundas mudanças ocorridas no sistema internacional, às de grandes países em desenvolvimento, como a China, o Brasil e a Índia. Nesse sentido, é interessante sublinhar que a participação dos EUA no cômputo mundial do investimento direto realizado no exterior era de 40% em 1980, e passou a apenas 14% em 2005<sup>935</sup>.

Cabe, porém, registrar que a criação daquela lei não significou, obviamente, a adoção, pelos Estados Unidos, do mesmo nacionalismo econômico que marcou o “Sistema Americano” do século XIX. Ainda que a edição do FINSA demonstre que ocorreu efetivo enfraquecimento da aplicação do liberalismo econômico no que diz respeito aos investimentos estrangeiros, dois fatos fundamentais faziam com que não fosse crível, naquele momento, o *aggiornamento*, pelos EUA, das limitações que impôs, no século XIX, à propriedade de terras

---

<sup>934</sup> *Idem*, p. 10-13.

<sup>935</sup> HOBBSAWM, 2008, p. 50.

por estrangeiros, por exemplo. O primeiro é o de que os Estados Unidos continuavam a ser, em 2007, o país que mais realizava investimentos diretos no exterior, característica que não foi alterada nem com a mais grave crise econômica que se abateu sobre a economia norte-americana desde 1930<sup>936</sup>. O segundo é o de que os EUA eram (e ainda são) um país mais exportador do que importador de investimentos diretos no exterior. De 2007 a 2009, os EUA foram origem de, respectivamente, US\$ 393,5 bilhões, US\$ 330,4 bilhões e US\$ 248 bilhões em investimentos estrangeiros<sup>937</sup>. No mesmo período, foram destino de, respectivamente, US\$ 265,9 bilhões, US\$ 324,5 bilhões e US\$ 129,8 bilhões daqueles fluxos<sup>938</sup>.

Esses elementos ajudam a explicar porque os Estados Unidos, apesar de alterações pontuais em seu modelo de tratado bilateral de investimento<sup>939</sup>, continuaram a promover, em suas relações internacionais, a criação e manutenção de regimes liberais sobre o tema. Da mesma forma, o fato de os EUA serem exportadores líquidos de investimento direto estrangeiro também é útil para a compreensão de declarações em que altas autoridades norte-americanas defendem a realização de investimentos estrangeiros diretos e, simultaneamente, afirmam que estes devem ser consistentes com a proteção da segurança nacional<sup>940</sup>. De fato, quando o Presidente Bush expediu, em 2008, a Ordem Executiva 13456<sup>941</sup>, que regulamentou o novo funcionamento do *Committee on Foreign Investment in the United States*, ele afirmou que “*International investment in the United States promotes economic growth, productivity,*

---

<sup>936</sup> UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **World Investment Report 2010: Investing in a low-carbon economy**. Geneva, 2010. Disponível em: <http://www.unctad.org/Templates/Download.asp?docid=13423&lang=1&intltemID=5539>. Acesso em 20 fev. 2011. Os referidos dados se encontram na Annex table 2. FDI outflows, by region and economy, 1990-2009.

<sup>937</sup> *Idem, ibidem*.

<sup>938</sup> *Idem*. Os referidos dados se encontram na Annex table 1. FDI inflows, by region and economy, 1990-2009.

<sup>939</sup> GAGNÉ, Gilbert e MORIN, Jean-Frédéric. The Evolving American Policy on Investment Protection: Evidence from Recent FTAs and the 2004 Model BIT. *In: JOURNAL OF INTERNATIONAL ECONOMIC LAW*, jun. 2006, vol. 9, n. 2, pp. 357-382.

<sup>940</sup> Em declaração que expediu sobre o assunto em maio de 2007, o Presidente Bush afirmou que “*The United States has a longstanding commitment to open economies that empower individuals, generate economic opportunity and prosperity for all, and provide the foundation for a free society. Economic freedom, supported by the rule of law, reinforces political freedom by encouraging and supporting the free flow of ideas. To continue the advance of liberty and prosperity, my administration will work vigorously to promote open investment policies and free trade on a level playing field*”. Vide BUSH, George W. **Statement on International Trade and Investment Policy**. Washington, May 10, 2007. Disponível em <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=74332>. Acesso em: 21 fev. 2011. Vide também BUSH, George W. **Open Economies Policy Statement**. Washington, May 10, 2007. Disponível em <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=83488>. Acesso em: 21 fev. 2011.

<sup>941</sup> PRESIDENT OF THE UNITED STATES. **Executive Order 13456 – Further Amendment of Executive Order 11858 concerning foreign investment in the United States**. Disponível em: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2008/01/20080123-9.html>. Acesso em: 20 fev. 2011.

*competitiveness, and job creation. It is the policy of the United States to support unequivocally such investments, consistent with the protection of national security*”<sup>942</sup>.

Enfim, com os amplos dispositivos do FINSA sobre o ainda mais abrangente conceito de “segurança nacional”, o governo dos Estados Unidos passou a poder utilizar um discurso liberal no exterior e, ao mesmo tempo, bloquear internamente operações que supostamente coloquem em risco a “*economic vitality*” norte-americana e levem à desnacionalização de importantes setores econômicos como telecomunicações e tecnologia de informação, bancos e finanças, químicos e materiais perigosos, indústria de defesa, energia, transportes, serviços postais e navegação, água, agricultura e alimentos. Com base nisso, não há como deixar de se falar em enfraquecimento do liberalismo econômico aplicado pelos EUA na recepção de investimentos estrangeiros.

Tal enfraquecimento do liberalismo econômico acentuou-se, como se sabe, em setembro de 2008, com a transformação – a partir da falência do tradicional banco Lehman Brothers – da ainda relativamente restrita crise imobiliária do segundo semestre do ano anterior em crise econômica de grandes proporções, no âmbito da qual inúmeras instituições financeiras e empresas fecharam suas portas, gerando terríveis conseqüências não só nos Estados Unidos, mas também em outros países desenvolvidos. Do lado econômico, além da estagnação, em 2008, do PIB, e de sua diminuição, em 2009, em 2,6%<sup>943</sup>, relevante efeito da crise financeira foi o agravamento do déficit público dos EUA (e conseqüente piora das perspectivas de longo prazo da economia norte-americana) em razão também do pacote de ajuda a bancos e empresas nacionais organizado pelo governo Bush. Do lado político, importante decorrência da crise foi a maior rejeição da sociedade ao Partido Republicano, que havia criado condições para aquela situação ao desregulamentar ainda mais o já pouco controlado setor financeiro norte-americano. Assim, em novembro de 2008, a eleição do Democrata Barack Hussein Obama simbolizou para muitos a possível renovação da democracia estadunidense e levou a aumento da aprovação dos Estados Unidos no mundo<sup>944</sup>.

---

<sup>942</sup> *Apud* SILVA, 2010, p. 14.

<sup>943</sup> BEA, 2011a.

<sup>944</sup> Como Andrew Kohut, diretor do Pew Global Attitudes Project, declarou na House of Representatives dos EUA em março de 2010, a eleição de Obama foi a grande responsável pelo aumento, em 2009, das visões positivas no mundo com relação aos EUA. O próprio Kohut ressaltou, porém, que tal melhora poderia ser rapidamente desfeita, uma vez que eram profundas as críticas negativas com relação ao país: “*For all this positive opinion about Obama and better overall ratings for the U.S., problematic perceptions of the U.S. persist. Overwhelming numbers around the world continue to see the U.S. as having a big -- often bad -- influence on their own countries; The U.S. was not seen as considering the interests of other countries in the*

Para os fins desta tese, é particularmente interessante salientar que, como não poderia deixar de ser no âmbito da maior crise norte-americana desde 1929, várias das promessas de campanha de Obama relacionaram-se a temas de relações econômicas internacionais<sup>945</sup>. No que diz respeito à regulação de investimentos estrangeiros, o então candidato Democrata – provavelmente em razão da crescente presença de multinacionais estrangeiras no país e numa clara indicação de que algumas posições dos EUA com relação à matéria deveriam ser relativizadas – afirmou especificamente que governos estadunidenses não deveriam ser submetidos a processos arbitrais por aquelas multinacionais:

*“With regards to provisions in several free trade agreements that give foreign investors the right to sue governments directly in foreign tribunals, I will ensure that foreign investor rights are strictly limited and will fully exempt any law or regulation written to protect public safety or promote the public interest. And I will never agree to granting foreign investors any rights in the U.S. greater than those of Americans”*<sup>946</sup>.

Ao iniciar seus trabalhos, a administração Obama já estava, portanto, profundamente influenciada pelos efeitos da crise econômica agravada em fins de 2008. Ressalta-se abaixo que, nos Estados Unidos, ocorreu um aumento da aplicação de medidas influenciadas pelo protecionismo econômico. No sistema internacional, a crise levou à aceleração da tendência de multipolarização que já se encontrava em curso há alguns anos e ao enfraquecimento relativo daquele país, o que tem levado vários analistas a afirmar que o século XXI não será um “século americano”.

No que tange às medidas concretas da administração Obama influenciadas pelo princípio do “*beggar thy neighbor*”, cumpre recordar que, em fevereiro de 2009, os EUA aprovaram o “*American Recovery and Reinvestment Act*”. Além de prever estímulos públicos ao setor privado, inclusive o “resgate” de empresas automotivas, entre outras, o que também

---

*conduct of its foreign policy, expectations about Obama notwithstanding. Majorities or pluralities in 20 of 24 publics believe that the U.S economy is hurting their own economies”*. Vide KOHUT, Andrew. **Restoring America's Reputation in the World**. Testimony on the Subcommittee on International Organizations, Human Rights, and Oversight - Committee on Foreign Affairs - United States House of Representatives, Washington, D.C. March 4, 2010. Disponível em: <http://pewresearch.org/pubs/1512/restoring-americas-reputation-globally-gains-may-be-fragile>. Acesso em: 24 fev. 2011.

<sup>945</sup> Tais declarações foram coligidas pela ONG Public Citizen. Vide PUBLIC CITIZEN. **Selected Campaign Statements By President Barack Obama on U.S. Trade and Globalization Policy**. Washington, D.C., 2009. Disponível em: <http://www.citizen.org/documents/ObamaTradeCampaignStatementsFINAL.pdf>. Acesso em 6 mar. 2011.

<sup>946</sup> *Idem, ibidem*. Essa resposta de Obama foi dada a questionário enviado pela Texas Fair Trade Coalition em 3 de março de 2008.

não deixa de significar um enfraquecimento do liberalismo econômico naquele país<sup>947</sup>, tal lei aplicou a cláusula “*Buy American*” a compras governamentais norte-americanas, dispositivo que gerou inúmeros protestos de empresas multinacionais, que perderam relevantes clientes no país<sup>948</sup>. Medidas posteriores no mesmo sentido foram, em 2009, o aumento, em 79%, do número de processos antidumping abertos pelo governo norte-americano – orientação à qual a administração Bush não havia cedido – e a contestada adoção de regras que facilitam a concessão de direitos compensatórios em tais processos<sup>949</sup>.

O governo Obama tem igualmente tomado medidas unilaterais em áreas com efeito sobre o comércio exterior, como nas políticas monetária e cambial, pelas quais promove, respectivamente, o processo de “*quantitative easing*” e a desvalorização do dólar. Ambas as medidas se relacionam à estratégia de se retirar o país da crise econômica por meio do aumento das exportações, objetivo principal da anunciada “*National Export Initiative*”, pela qual o país pretende dobrar as vendas de produtos e serviços norte-americanos ao exterior até 2014 por meio, de um lado, de instrumentos que não dependem da concordância de outros países, como a promoção das exportações norte-americanas e o aumento do financiamento destas, e, de outro, de práticas com o potencial de talvez gerar algum grau de conflito na relação dos EUA com seus parceiros comerciais. Entre estas estão o aumento do “*enforcement*”, por parte dos EUA, do cumprimento, por aqueles países, de compromissos tarifários e não-tarifários contidos em acordos bilaterais ou multilaterais da área comercial; a busca de acordos comerciais – até por meio de ajustes em tratados já firmados – que levem a maior acesso a mercados para produtos norte-americanos (“*market-opening trade agreements*”); e a imposição de pressão sobre a China para que o *renmimbi* seja valorizado<sup>950</sup>,

---

<sup>947</sup> BHAGWATI, Jagdish. ‘**Made in America**’ Is Not the Way Out. Financial Times. August 9, 2010. Disponível em <http://www.cfr.org/industrial-policy/made-america-not-way-out/p22785>. Acesso em 27 fev. 2011.

<sup>948</sup> No que tange exclusivamente ao vizinho do norte, os Estados Unidos relativizaram suas normas “*Buy American*” após ameaça de retaliação no Canadá. Sobre essas medidas vide ERIXON, Fredrik and SALLY, Razeen. **Trade, globalisation and emerging protectionism since the crisis**. European Centre for International Political Economy Working Paper n. 2/2010. Disponível em: <http://www.ecipe.org/publications/ecipe-working-papers/trade-globalisation-and-emerging-protectionism-since-the-crisis/PDF>. Acesso em: 25 fev. 2011.

<sup>949</sup> VALOR ECONÔMICO. **EUA reforçam medidas protecionistas**. São Paulo, 27 ago. 2010, p. A-8.

<sup>950</sup> PRESIDENT OF THE UNITED STATES. **Executive Order 12870 - National Export Initiative**. March 11, 2010. Disponível em: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/executive-order-national-export-initiative>. Acesso em 7 mar. 2011.

providência que encontra forte apoio bipartidário no Congresso, onde circulam várias propostas para a punição unilateral do país que os EUA mais vêem como ameaça<sup>951</sup>.

Apesar de buscar o aumento das exportações norte-americanas, a administração federal Democrata não tem demonstrado – até para não desagradar sua base sindical – forte disposição nem para assinar novos acordos de livre comércio, nem para negociar a aprovação de tratados pendentes no Congresso. Ressalte-se, aliás, que o próprio Obama havia afirmado, em sua campanha eleitoral, que não pretendia solicitar nova “*Trade Promotion Authority*” ao Congresso dos EUA. Com isso, não apenas vem demonstrando pequeno grau de comprometimento com as negociações, na OMC, da Rodada de Doha, mas também tem deixado claro o enfraquecimento do liberalismo econômico como fio condutor da diplomacia comercial norte-americana<sup>952</sup>.

Especificamente na área dos investimentos estrangeiros, a administração Obama, por enquanto, não alterou substancialmente a política dual do governo Bush de manter os EUA abertos a tais fluxos e de promover regras internacionais abrangentes na matéria por meio da “liberalização competitiva” ao mesmo tempo em que se impede a compra de empresas norte-americanas por razões de segurança nacional. Por exemplo, a administração Obama lançou, em agosto de 2009, negociações para a assinatura de um acordo bilateral de investimento com a República de Maurício<sup>953</sup>, tal como o governo anterior havia feito com Ruanda em 2008. O Poder Executivo federal também tem contestado operações que levam à desnacionalização de ativos dos EUA, como ocorreu, por exemplo, no caso de duas multinacionais chinesas que foram forçadas a retirar suas propostas de compra de empresas norte-americanas: em dezembro de 2009, a chinesa Northwest Nonferrous International Investment Corp., subsidiária da maior produtora de alumínio naquele país, tentou adquirir a norte-americana Firstgold e teve a operação bloqueada pelo CFIUS porque uma mina desta

---

<sup>951</sup> Na página internet do serviço de pesquisas Global Trade Alert, coordenado pelo Centre for Economic Policy Research, há listas, permanentemente atualizadas, de medidas, tomadas por vários países, com o efeito de limitar fluxos de capitais, produtos ou serviços estrangeiros. No que tange aos Estados Unidos, 84 medidas foram efetivamente tomadas ou propostas nesse sentido desde o início do mandato de Obama. Vide GLOBAL TRADE ALERT. **Search measures by implementing jurisdiction – United States of America**. Disponível em: [http://www.globaltradealert.org/measure?page=8&tid=All&tid\\_1=494&tid\\_3=All](http://www.globaltradealert.org/measure?page=8&tid=All&tid_1=494&tid_3=All). Acesso em 8 mar. 2011.

<sup>952</sup> Como Obama declarou em sua campanha, “*I will not support extension of the existing Fast Track process that expired. I have not and would not support renewing Trade Promotion Authority for this President. The current Fast Track process does not mandate that agreements include binding labor and environmental protections nor does it give an adequate role to Congress in the selection and design of agreements*”. Vide PUBLIC CITIZEN, 2009.

<sup>953</sup> CLINTON, Hillary Rodham. **Remarks at Launch of the Bilateral Investment Treaty with Mauritius**. Nairobi, Kenya, August 5, 2009. Disponível em <http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/08/126913.htm>. Acesso em 27 fev. 2011.

empresa se encontrava nas proximidades de uma base naval norte-americana; em julho de 2010, a chinesa Tangshan Caofedian Investment Corporation desistiu de comprar a norte-americana Emcore, produtora de fibras óticas e painéis solares, porque Washington manifestou “*regulatory concerns*”<sup>954</sup>.

Logo no seu início, o novo governo deu, porém, interessante indicação de que poderá relativizar a abertura dos Estados Unidos a investimentos estrangeiros. Em fevereiro de 2009, a administração Obama renovou a autorização de funcionamento de um importante órgão consultivo integrado por cerca de 60 representantes de grandes empresas, de sindicatos e da Academia, o *Advisory Committee on International Economic Policy* (ACIEP) e, com o mesmo tom crítico adotado na campanha eleitoral de 2008 com relação a certas normas sobre investimento estrangeiro, pediu a esse Comitê que se manifestasse sobre a possibilidade de revisão do “*Model BIT*” norte-americano. Segundo um estudioso da matéria, “*The BIT review follows campaign pledges by President Barack Obama, in which he committed to ‘ensure that foreign investor rights are strictly limited and will fully exempt any law or regulation written to protect public safety or promote the public interest’*”<sup>955</sup>.

Mais interessantes que as respostas fornecidas em setembro de 2009 por esse Comitê<sup>956</sup> – em geral, fragmentadas e inconclusivas, como seria de se esperar de um órgão no qual há vários membros com interesses conflitantes – são as perguntas que lhe foram formuladas em junho de 2009 pelo Departamento de Estado e pelo USTR. Com efeito, aqueles importantes órgãos da diplomacia econômica norte-americana solicitaram que o ACIEP dedicasse especial atenção aos seguintes tópicos relativos a investimentos estrangeiros: investimentos por empresas públicas, presença estrangeira no setor financeiro, e solução de controvérsias investidor-Estado. Ainda que não se pretenda aqui discorrer sobre cada um desses temas, até porque ainda não ocorreu a edição do novo “*Model BIT*”, a escolha daqueles tópicos pode ser compreendida com base em fatos importantes para esta tese, como os seguintes: a crescente ameaça de que empresas norte-americanas, muitas das quais atuantes

---

<sup>954</sup> Sobre a aplicação do nacionalismo econômico aos investimentos estrangeiros vide SULLIVAN, Matthew C. Mining for Meaning: Assessing CFIUS’s Rejection of the Firstgold Acquisition. *In*: BERKELEY JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW – PUBLICIST, vol. 4, n. 1, 2010, p. 12-18.

<sup>955</sup> VIS-DUNBAR, Damon. **United States reviews its model bilateral investment treaty**. June 5, 2009. Disponível em: <http://www.iisd.org/itn/2009/06/05/united-states-reviews-its-model-bilateral-investment-treaty/>. Acesso em 5 mar. 2011.

<sup>956</sup> ADVISORY COMMITTEE ON INTERNATIONAL ECONOMIC POLICY. **Report of the Subcommittee on Investment of the Advisory Committee on International Economic Policy Regarding the Model Bilateral Investment Treaty**. September 30, 2009. Disponível em <http://www.state.gov/e/eeb/rls/othr/2009/131098.htm>. Acesso em 6 mar. 2011.

em setores considerados estratégicos, sejam adquiridas por empresas públicas estrangeiras, especialmente da China; a elevação da presença estrangeira no setor financeiro, especialmente com a multiplicação de Fundos Soberanos; e a exposição cada vez maior do Poder Executivo federal e de governos estaduais a processos arbitrais investidor estrangeiro-Estado<sup>957</sup>.

No que diz respeito ao sistema mundial, a crise financeira iniciada em 2007 e agravada em 2008 acelerou o enfraquecimento relativo dos Estados Unidos e a tendência de multipolarização. À complicada situação descrita em fevereiro de 2009 pelo relatório trienal do Federal Reserve sobre a situação das famílias nos EUA – inexistência de geração de riqueza nos lares norte-americanos desde o início da década de 2000 e queda, com relação a 2001, da sua renda média<sup>958</sup> – somaram-se déficits fiscais recordes em 2009 e 2010. Tais déficits atingiram US\$ 1,6 trilhão e US\$ 1,3 trilhão, respectivamente, ou 12% e 9% do PIB daqueles anos, e, segundo Richard N. Haass e Roger C. Altman, tendem a se manter altos durante toda a década e a deteriorar as perspectivas econômicas do país. Com isso, os EUA estão se enfraquecendo justamente no momento em que a China e outros importantes países em desenvolvimento passaram a responder pela maior parte do crescimento econômico mundial e a serem indispensáveis tanto para a solução da crise, quanto para o funcionamento de novas estruturas decisórias que refletem a verdadeira distribuição internacional do poder econômico, como o G-20 (financeiro)<sup>959</sup>. Fato com importante conteúdo simbólico, nesse sentido, foi a constatação de que, em 2010, a China retirou dos EUA o título de maior potência industrial: no mesmo ano em que deslocou o Japão do posto de segunda maior economia do mundo, a China respondeu por 19,8% da produção mundial, e os Estados Unidos, por 19,4%<sup>960</sup>.

---

<sup>957</sup> GAGNÉ e MORIN, 2006.

<sup>958</sup> É o que ressaltou o economista Paul Krugman em artigo no qual afirma que os Estados Unidos viveram, na primeira década do século XXI, em situação semelhante ao dos clientes de Bernard (“Bernie”) Madoff, o banqueiro de Wall Street que criou um esquema de pirâmide que oferecia altos (mas insustentáveis) lucros aos seus participantes. Após analisar os números daquele *Survey of Consumer Finances*, Krugman sintetizou a situação norte-americana com a afirmação de que “*For most of the last decade America was a nation of borrowers and spenders, not savers*”. Vide KRUGMAN, Paul. **Decade at Bernie's**. New York Times. 15 fev. 2009. Disponível em <http://www.nytimes.com/2009/02/16/opinion/16krugman.html>. Acesso em 27 fev. 2011.

<sup>959</sup> Os autores ressaltam ainda que a dívida federal dos EUA praticamente triplicou de 2000 a 2010, ano em que atingiu \$9 trilhões e 62% do PIB. Prognósticos conservadores prevêm que, em 2020, tal dívida terá atingido 90% do PIB. Vide ALTMAN, Roger C. e HAASS, Richard N. *American Profligacy and American Power: the consequences of fiscal irresponsibility*. In: FOREIGN AFFAIRS, nov./dez. 2010, vol. 89, n. 6, pp. 25-34.

<sup>960</sup> LE FIGARO. **Industrie: la Chine produit plus que les États-Unis**. Paris, 14 mar. 2011. Disponível em: <http://www.lefigaro.fr/conjoncture/2011/03/14/04016-20110314ARTFIG00582-industrie-la-chine-produit-plus-que-les-etats-unis.php>. Acesso em 14 mar. 2011.

Em razão de elementos como esses, o declínio relativo dos Estados Unidos tem sido tema de debate mesmo em tradicionais congressos acadêmicos, como o da reunião anual, realizada em janeiro de 2011, da influente *American Economic Association*<sup>961</sup>, e objeto de artigos publicados em periódicos insuspeitos de anti-americanismo, como *Foreign Policy*<sup>962</sup>, e assinados por respeitados analistas de instituições conservadoras, como Paul Kennedy<sup>963</sup>, da Universidade de Yale, e Fred Bergsten, do Peterson Institute for International Economics<sup>964</sup>. Até mesmo a revista *Time* – co-fundada, recorde-se, por Henry Luce – já havia se manifestado, em 2009, de forma pessimista com relação ao século XXI, e afirmado que a década iniciada em 2000 foi a pior da história norte-americana e poderia ser chamada de “a década dos sonhos perdidos”:

*“If the 20th century was what Henry Luce declared the American Century, the 21st century didn't start off looking the same way. Indeed, it is very likely that the first 10 years of this century will go down as the most dispiriting and disillusioning decade Americans have lived through in the post-World War II era”*<sup>965</sup>.

---

<sup>961</sup> Sobre essa reunião, ocorrida em Denver, em janeiro de 2011, vide O ESTADO DE SÃO PAULO. Economistas preveem declínio dos EUA e ascensão da China. São Paulo, 9 jan. 2011. Disponível em <http://economia.estadao.com.br/noticias/economia+internacional,economistas-preveem-declinio-dos-eua-e-ascensao-da-china,50247,0.htm>. Acesso em 10 jan. 2011.

<sup>962</sup> RACHMAN, Gideon. American decline - this time it's for real. *In: FOREIGN POLICY*, jan./fev. 2011, n. 84, pp. 59-63.

<sup>963</sup> Para Paul Kennedy, não há nada de extraordinário no fato de os EUA perderem poder internacional. A situação anterior, em que o país ocupava posição hegemônica no sistema internacional, é que seria anormal. Kennedy, no entanto, surpreende-se tanto com a rapidez com que aumentaram os déficits comercial e público norte-americanos, quanto com os insistentes pedidos do Congresso dos EUA para que o *renmimbi* seja valorizado, uma vez que isso trará mais poder internacional para a China: “A truly competitive great power should not have its trade deficits widening so fast, nor its federal, state, and municipal deficits ballooning at such a pace, literally, into the trillions of dollars. It is unsustainable, although that fact has been obscured by the thousands of American economists and investment advisers who emit positive noises to their clients and who themselves simply cannot think strategically. The collective folly of portfolio advisers is compounded by the current congressional baying for China's currency to get stronger and stronger and stronger. Is that what the United States really wants – to get relatively weaker? At a certain stage in the past 500-year history of currencies and power, the Dutch guilder hustled the Spanish escudo off the scene; then the pound sterling hustled the guilder (and franc and mark) off the scene; then the dollar hustled the pound off the scene. What is Washington risking as it presses for a stronger Chinese currency? My apprehension is that it risks a much stronger Chinese political influence in the world”. Vide KENNEDY, Paul. **Back to Normalcy - Is America really in decline?** The New Republic. 21 dec. 2010. Disponível em: <http://www.tnr.com/article/magazine/79753/normalcy-americandecline-Decadence>. Acesso em 27 fev. 2011.

<sup>964</sup> Até Bergsten, diretor do Peterson Institute for International Economics, já admite que os Estados Unidos não mais possuem condições econômicas para sustentar o dólar como a moeda de reserva mundial. Vide BERGSTEN, Fred. **Why world needs three global currencies**. Financial Times. February 15, 2011. Disponível em: <http://www.ft.com/cms/s/0/d4845702-3946-11e0-97ca-00144feabdc0.html#axzz1FNrJY8x8>. Acesso em: 28 fev. 2011.

<sup>965</sup> TIME. **The '00s: Goodbye (at Last) to the Decade from Hell**. November, 24, 2009. Disponível em: <http://www.time.com/time/nation/article/0,8599,1942834-1,00.html#ixzz1FAY35HDQ>. Acesso em 27 fev. 2011.

Reconhecendo o desafio pelo qual passam os Estados Unidos, o próprio Presidente Obama, em seu *State of the Union Address* proferido em janeiro de 2011, afirmou claramente que o país tem sofrido dificuldades com a crescente concorrência da China e da Índia. Após sintetizar essa situação ao sublinhar que “*This is our generation’s Sputnik moment*”, Obama ressaltou que o governo aumentará seu apoio às atividades de empresas norte-americanas em setores estratégicos como biotecnologia, energias renováveis e tecnologia da informação<sup>966</sup>.

Em recente alocução no poderoso Comitê de Relações Exteriores do Senado dos EUA, a Secretária de Estado Hillary Rodham Clinton também admitiu a existência de tal situação de concorrência e de fragilidade de seu país com relação à China. Em linguagem bastante franca e direta, afirmou que “*We are in a competition for influence with China. Let’s put aside the moral, humanitarian, do-good side of what we believe in, and let’s just talk straight, realpolitik. We are in a competition with China*”. Por isso, ao mesmo tempo em que reconheceu que seu país tinha de reduzir seus déficits fiscal e externo, este principalmente com a China, Clinton foi ao Congresso para pedir que não se cortassem recursos dos quais o Departamento de Estado necessita para manter a influência econômica dos EUA num mundo mais complexo que o da Guerra Fria. Assim, de um lado, ressaltou “*the necessity for us to take action to begin to rein in our debt, and particularly our indebtedness to foreign countries, the top of the list being China*”; e de outro, salientou que, para os EUA, as relações internacionais eram mais fáceis de administrar durante aquela época bipolar:

*“There are many different forces at work. I believe it would have been a lot nicer being secretary of State during the Cold War. You know, we had a really clear view: You know, you were with us; you were against us; and here’s how we calculated. It’s much more complicated right now. And therefore, I don’t want us to lose ground, even while we work on trying to get our budget”*<sup>967</sup>.

O problema, como observaram recentemente Nouriel Roubini e Ian Bremmer, é o fato de que, ao contrário do que ocorreu durante grande parte da Guerra Fria, hoje os Estados Unidos não mais possuem condições sequer para prometer a provisão, de

---

<sup>966</sup> OBAMA, Barack Hussein. **Second State of Union Address**. January 25, 2011. Disponível em: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/01/25/remarks-president-state-union-address>. Acesso em 5 mar. 2011.

<sup>967</sup> MSN NEWS. **U.S. in competition with China: Clinton. March 3, 2011**. Disponível em <http://news.in.msn.com/international/article.aspx?cp-documentid=4987671>. Acesso em 5 mar. 2011.

forma equânime, de bens públicos globais, como o livre comércio<sup>968</sup>. Como apontado neste capítulo, a transformação dos EUA em devedores internacionais na década de 1980, o grande aumento de seus “déficits gêmeos” na década de 2000, e o enfraquecimento relativo do país a partir da crise financeira iniciada em 2007 e agravada em 2008 favorecem a atuação de grupos de interesse norte-americanos contrários à cooperação internacional em temas econômicos, o que tem o potencial de influir também na abertura do país a investimentos estrangeiros e noutros aspectos da política estadunidense.

Nesse sentido, não deveria causar surpresa a contínua queda de apoio da sociedade norte-americana à negociação de acordos de livre comércio. Segundo constatado em pesquisa realizada em setembro de 2010 pelo Wall Street Journal, 53% do povo norte-americano acredita que tais acordos são nefastos aos Estados Unidos. Trata-se de claro aumento com relação ao número de 46% obtido em 2007 e, principalmente, ao resultado de 30% verificado em 1999<sup>969</sup>.

Dados similares foram divulgados pelo instituto Pew logo após as *midterm elections* de novembro de 2010, na qual a grande novidade foi o surgimento do “*Tea Party*”, movimento nacionalista, como se depreende do seu emblemático e evocativo nome, que, como ocorreu com seu homônimo há quase 240 anos, angariou opiniões contra regras comerciais consideradas nocivas aos norte-americanos. Como salientou a revista *The Economist*, a redução do apoio à abertura comercial nos EUA fica clara com a comparação dos resultados gerais das pesquisas de 2009 e 2010, e com a menção a dados específicos sobre o *Tea Party*. Naquela comparação, vê-se um aumento de 12 e uma redução de 8 pontos percentuais nas respostas sobre se os acordos de livre comércio são, respectivamente, ruins ou bons para o país. Mais importante, percebe-se que, dos republicanos que concordam com aquele movimento nacionalista, apenas 24% consideram os tratados de livre comércio como benéficos ao país, enquanto 63% os consideram prejudiciais aos interesses norte-americanos.

---

<sup>968</sup> BREMMER, Ian e ROUBINI, Nouriel. **A G-Zero World**. In: FOREIGN AFFAIRS, mar./abr. 2011, vol. 90, n. 2, pp. 2-7. Além disso, como se sabe, nunca ocorreu a efetiva provisão do livre comércio pelos EUA e por outros países desenvolvidos em áreas como agricultura e produtos têxteis.

<sup>969</sup> THE WALL STREET JOURNAL. **Americans Sour on Trade**. New York. October 2, 2010. Disponível em: <http://online.wsj.com/article/SB10001424052748703466104575529753735783116.html>. Acesso em 8 mar. 2011.

Trata-se da mais alta rejeição, entre grupos políticos norte-americanos, à aplicação do liberalismo econômico no comércio exterior dos EUA<sup>970</sup>.

Tais fatos têm se refletido não somente na adoção, pelo governo norte-americano, de medidas que se afastam do liberalismo econômico praticado desde o fim da Segunda Guerra Mundial, mas também no aumento da rejeição interna ao desempenho, pelos Estados Unidos, de um papel preponderante no sistema internacional. Segundo pesquisa do Instituto Gallup conduzida de 2 a 5 de fevereiro de 2011, o percentual da população norte-americana que rejeita o protagonismo do país nas questões mundiais subiu nove pontos – de 23% a 32% – de 2009 a 2011. Já o normalmente elevado percentual dos que apóiam a preponderância dos EUA em assuntos internacionais caiu nove pontos – de 75% a 66% – no mesmo período. Destes 66% que desejam o engajamento internacional dos EUA, a imensa maioria (50% daquele número) prefere que Washington tenha um papel de relevo, mas não o principal, na matéria; apenas uma minoria (os 16% faltantes) acredita que o país deve ocupar a posição de líder em questões mundiais. Desde o início dessa linha de pesquisa, em 2001, não há números tão expressivos como os apontados acima<sup>971</sup>.

Como se ressaltou na parte final deste capítulo, há, portanto, vários elementos que indicam que os Estados Unidos parecem estar se afastando de condutas e ideais que defenderam desde a publicação de “O Século Americano” e se aproximando da postura intermediária (e de evolução não-linear) entre o nacionalismo e o liberalismo econômicos que adotaram ao longo do período de transição de 1913 a 1945. Com base no que se mencionou nos capítulos anteriores, e como se recordará, a seguir, na conclusão desta tese, não seria a primeira vez que os EUA adaptariam a orientação de suas regras sobre investimentos estrangeiros à nova posição que o país ocupa no sistema econômico mundial.

---

<sup>970</sup> THE ECONOMIST. **Buy American Tea**. London, November 10, 2010. Disponível em <http://www.economist.com/blogs/freeexchange/2010/11/trade>. Acesso em 10 mar. 2011.

<sup>971</sup> GALLUP INSTITUTE. **Growing Minority Wants Minimal U.S. Role in World Affairs**. February, 21, 2011. Disponível em <http://www.gallup.com/poll/146240/Growing-Minority-Wants-Minimal-Role-World-Affairs.aspx>. Acesso em: 5 mar. 2011. Cabe ressaltar ainda que tais números foram obtidos em fevereiro de 2011, após, portanto, a recuperação econômica dos EUA ocorrida em 2010, quando o PIB do país cresceu 2,8%. Vide BEA, 2011a. Menciona-se isso para se sublinhar que o atual aumento da rejeição à preponderância internacional dos EUA pode ter razões outras que a crise econômica.

## CONCLUSÃO

Como se mencionou na introdução desta tese, buscou-se aqui explicar a evolução da regulação do investimento estrangeiro pelos Estados Unidos de 1789 a 2011 por meio de uma análise de longa duração, na qual aquele extenso período foi dividido em três grandes fases – de 1789 a 1913, de 1913 a 1945 e de 1945 a 2011 – diferenciadas pela tendência predominante das normas federais então criadas sobre o tema e pelo papel do país no sistema econômico internacional dessas épocas. Na primeira fase, os EUA ocuparam posição periférica e de devedor no sistema mundial, e adotaram leis sobre investimentos estrangeiros marcadas, em geral, pelo nacionalismo econômico. Na segunda fase, quando já haviam ultrapassado a Inglaterra como maior potência industrial, mas ainda hesitavam em arcar com os custos da liderança mundial, os EUA se transformaram em credor internacional e promoveram, gradualmente e de forma não linear, tanto a liberalização do seu comércio exterior, quanto a reciprocidade no tratamento de investimentos estrangeiros. Na terceira fase, após terem assumido o papel de *hegemon* e consolidado sua posição credora internacional, passaram a defender a adoção – em outros países e por meio de tratados bilaterais, regionais e multilaterais – de normas sobre investimento estrangeiro baseadas no conceito do tratamento nacional e no liberalismo econômico, princípio que, todavia, parece enfraquecido no final deste período, com o declínio relativo dos EUA.

Para explicar essas mudanças e para fundamentar a análise acima mencionada, entendeu-se necessário discorrer, no capítulo 1 desta tese, sobre algumas aproximações conceituais e escolhas metodológicas aqui realizadas. Foram considerados úteis, nesse sentido, a abordagem utilizada por Ha-Joon Chang na obra “*Kicking Away the Ladder*” – que, apesar de instrumental para balizar a divisão temporal acima mencionada, não foi aqui adotada em sua integralidade e sem reparos – e o conceito, popularizado em 1941, do “Século Americano” – que não constituiu tema principal desta tese, nem razão para se traçar aqui biografia do seu divulgador, Henry Luce.

A abordagem contida em “*Kicking Away the Ladder*” e em artigos nela baseados realizou um *aggiornamento* de teoria de Friedrich List e foi útil por realçar que alguns países hoje ricos atingiram a supremacia econômica com a adoção, em suas fases de

“*catch up*” e de “*pulling ahead*”, de políticas marcadas, respectivamente, pelo nacionalismo e pelo liberalismo econômicos. Registrou-se aqui que tais mudanças de orientação de política externa econômica já foram analisadas por autores clássicos da área de relações internacionais como E.H. Carr, Karl Polanyi e, mais recentemente, Robert Gilpin. Ressaltou-se, no entanto, que a obra de Chang não se concentrou nos Estados Unidos, nem discorreu sobre as diferenças – inclusive em termos das distintas conseqüências políticas que daí decorreram – entre os sistemas econômicos internacionais do século XIX, dominado pela Inglaterra e por seus investimentos de portfólio, e do século XX, no qual os EUA e seus investimentos diretos prevaleceram, especialmente após a Segunda Guerra Mundial. Também se observou que, sem estudos adicionais, não há como se esposar a sugestão de Ha-Joon Chang de que a adoção seqüenciada do nacionalismo e do liberalismo econômicos tenha sido premeditada, embora, na prática, ela tenha ocorrido nos EUA.

Já o conhecido conceito do “Século Americano” foi aqui considerado importante porque, de um lado, efetivamente sintetizou, em grande medida, as posturas internacionais fundadas no liberalismo econômico – inclusive no que diz respeito aos investimentos estrangeiros – que os Estados Unidos vieram a adotar em seu período de “*pulling ahead*”. De outro, porém, cristalizou a visão errônea, edulcorada e simplista segundo a qual o país teria sido influenciado principalmente pelo liberalismo econômico também durante seu período de “*catch up*”, concepção que buscou aqui se revisar e que pode ser também compreendida com base em fatos tais como o de que Luce somente conheceu os EUA após ter passado toda sua infância fora do país, na China, onde viveu com missionários norte-americanos, entre os quais os seus pais, e deles recebeu lições idealizadas e para consumo externo sobre a história estadunidense.

Para se explicar a criação daquelas normas sobre investimento estrangeiro e, subsidiariamente, das relativas a comércio exterior, também foram utilizadas noções auxiliares sobre os Estados Unidos criadas por, entre outros, Walter Russell Mead e Walter McDougall. Mead analisou o papel de importantes homens públicos na condução da política externa dos EUA, bem como o que denominou as quatro “escolas” da diplomacia norte-americana. Para se utilizar expressões da historiografia francesa, poder-se-ia dizer que os estudos daquele autor foram aqui privilegiados porque esclareceram relevantes aspectos do funcionamento do “sistema de finalidades” naquele país. McDougall dividiu a história da política externa norte-americana num “Antigo Testamento” e num “Novo Testamento”, com base nos quais diferentes princípios foram aplicados à medida que o país se comportou,

respectivamente, como uma “*Promised Land*” ou como um “*Crusader State*”. Utilizando-se a nomenclatura de Duroselle e Renouvin, pode-se dizer que McDougall explicou a orientação da política externa norte-americana em cada uma daquelas fases principalmente ao analisar “forças profundas” econômicas e sociais que atuavam naqueles momentos – aquele autor priorizou, portanto, o estudo do “sistema de causalidades” nos EUA.

Com base em tais conceitos, como se salientou no capítulo 2 desta tese, as duas primeiras fases aqui definidas do “*catch up*” norte-americano podem ser mais bem explicadas, na verdade, pela influência da escola de política externa que tem Alexander Hamilton como seu patrono e pelo nacionalismo do “Sistema Americano” de economia política, difundido por Henry Clay e outros “hamiltonianos”. Ambas essas linhas de pensamento sugeriram linhas de conduta coerentes com os princípios daquele “Antigo Testamento”, com base no qual os Estados Unidos constituíam uma “terra prometida” que tinha de ser protegida. A terceira fase foi influenciada por acontecimentos das duas anteriores e marcada pelo início da Guerra Civil, após a qual a hegemonia do Norte industrialista sobre o Sul agrário acelerou as condições necessárias para a industrialização dos EUA e para a expansão internacional de grandes grupos norte-americanos.

Na análise da primeira fase (1789-1816) daquele período de “*catch up*”, ressaltou-se que Hamilton lançou, em 1791, as bases das políticas nacionalistas nos Estados Unidos com a criação, por exemplo, do “*Bank of the United States*” e com a publicação do “*Report on the Subject of Manufactures*”. Argumentou-se que aquele Banco é importante para esta tese não somente por ter constituído a maior e principal instituição econômica e financeira nacional, mas também por ter impedido a participação de acionistas de outros países em suas decisões, sinalizando, com isso, o tipo de relação que os EUA teriam com investidores estrangeiros. Já pela publicação do “*Report on the Subject of Manufactures*”, Hamilton defendeu o estímulo à indústria nascente naquele país, o que foi realizado não somente de forma direta por meio de impostos à importação inicialmente modestos (embora crescentes) até 1816, mas também pela proteção indireta decorrente tanto da interrupção do comércio exterior norte-americano durante a “*quasi war*” com a França (1798-1800), quanto da edição de leis, como o “*Embargo Act*” e o “*Non Importation Act*”.

Sublinhou-se que, a partir de 1816, o nacionalismo econômico foi adotado por vários anos como plataforma consensual nos EUA, o que se refletiu, por exemplo, na imposição de inúmeras tarifas protecionistas, na reinstalação – e posterior fechamento por receio de influências externas – do Banco dos Estados Unidos, na restrição à atuação de

empresas estrangeiras no setor de navegação e na edição do “*Preemption Act*”, que exigiu a nacionalidade norte-americana, ou a intenção de adquiri-la, como condição para a propriedade da terra. Nessa época de forte crescimento – inclusive territorial – dos Estados Unidos, falava-se que o país se desenvolvia com base não no “Sistema Inglês” de economia política, calcado no livre comércio, mas no “Sistema Americano”, fundado no nacionalismo e favorável à implementação de “melhorias internas” e à industrialização dos estados do Norte. Porém, com o tempo, as divisões – inclusive no que diz respeito ao protecionismo tarifário – entre, *grosso modo*, os estados do Sul agrário e os do Norte em vias de industrialização levaram à Guerra Civil de 1861 a 1865, que marcou o início da última fase do período de “*catch up*” norte-americano aqui analisado.

Registrou-se que, com a Secessão e posterior derrota militar dos estados do Sul, os estados do Norte dominaram a política nacional por décadas e criaram não somente as tarifas mais elevadas da história norte-americana até 1913, mas também regras, baseadas no nacionalismo econômico, para o controle de investimentos estrangeiros, que, nessa subfase, começaram a ser numerosos também na modalidade direta. Ainda durante aquele conflito, foram criados o *Homestead Act*, que tinha a naturalização do demandante como um dos critérios para acesso às terras oferecidas por aquela conhecida lei, e o *National Banking Act*, pelo qual apenas cidadãos norte-americanos poderiam ser diretores daquelas instituições. Leis a partir dos anos 1870 confirmaram tais restrições no setor financeiro e com relação à posse da terra, e buscaram coibir o “*absentee management*” da economia norte-americana, além de impedir ou dificultar o acesso de investidores estrangeiros em áreas como seguros, mineração e contabilidade. Leis estaduais também impediam a posse da terra por estrangeiros e, num estado, limitou-se até o acesso destes ao Poder Judiciário local. Protegidos da concorrência internacional, grupos empresariais e financeiros norte-americanos se fortaleceram e passaram não só a dominar a economia nacional, mas a se expandir internacionalmente, o que levou, juntamente com outros fatores, a profundas mudanças na política externa dos EUA, como a adoção de um “Novo Testamento” e a assunção da atitude de “*Crusader State*” – é dessa época, por exemplo, a primeira tentativa dos EUA de instaurar o livre comércio no continente.

Salientou-se que, em 1913, ano que marcou o início da fase de transição não-linear analisada no capítulo 3 desta tese, os Estados Unidos, transformando-se em credores internacionais e interessados na expansão de suas vendas e investimentos no exterior, demonstravam querer reduzir seu nacionalismo econômico. Nesse sentido, ainda que a Primeira Guerra Mundial e o interesse de “*return to normalcy*” após aquele conflito tenham

levado o país a retomar a aplicação de medidas nacionalistas, os EUA começaram a promover a idéia de reciprocidade na regulação dos investimentos estrangeiros, o que ocorreu, por exemplo, nos setores financeiro, de transporte, de energia e de comunicações. Porém, a crise de 1929 levou o país a suspender temporariamente aquela transição e a adotar postura unilateral em sua diplomacia econômica.

Em 1934, com a edição do *Reciprocal Trade Agreements Act* e com a criação do *Eximbank*, os EUA indicaram que o liberalismo voltava a influenciar sua política externa, apesar de ainda regularem de forma nacionalista a presença de investidores estrangeiros em setores estratégicos, como aviação, comunicação e navegação. No entanto, a sombria perspectiva de mais um custoso envolvimento num conflito armado de larga escala levou o país a tentar se afastar dos problemas do sistema mundial, o que fez, por exemplo, com os “*Neutrality Acts*”, que levaram à redução, na época, de vendas e investimentos norte-americanos no exterior. Foi nesse contexto que Henry Luce, com retórica destinada a provocar o então relutante “*Crusader State*” norte-americano, traduziu visões e interesses internacionalistas do país no conceito do “Século Americano”, que contribuiu não somente para a fundamentação da entrada dos EUA na Segunda Guerra Mundial, mas também para a composição do “*comprehensive societal package*” difundido principalmente após a “alta hegemonia” estadunidense ter sido alcançada ao longo daquele conflito.

Assim, ressaltou-se no capítulo 4 desta tese que, a partir de 1945, com a gradual normalização dos fluxos econômicos internacionais, os Estados Unidos, detentores na época de cerca de 50% do PIB mundial, entre outros ativos, puderam desenvolver o que constituiu, na prática, sua “*pulling ahead strategy*”. Interessados na liberalização econômica internacional, fomentaram, desde então, a criação de normas bilaterais, regionais e multilaterais na área do investimento estrangeiro, em várias das quais lograram inserir o princípio do tratamento nacional, favorável às empresas multinacionais, sediadas principalmente nos próprios EUA. À medida, porém, que se dissipava a extraordinária capacidade de ação internacional que haviam alcançado por meio da Segunda Guerra Mundial, fato que ficou claro na crise de 1971, e que investidores estrangeiros realizavam vultosas compras de ativos norte-americanos, os EUA começaram a relativizar o liberalismo nas normas sobre a matéria, especialmente de 1988 em diante.

Entre 1945 e 1971, os Estados Unidos assinaram novos e mais abrangentes Tratados de Amizade, Comércio e Navegação, agora com cláusulas específicas sobre investimento estrangeiro, e impulsionaram a criação de regras multilaterais sobre a matéria,

por exemplo, na OCDE e no Banco Mundial, no âmbito do qual se criou, em 1965, o *International Centre for the Settlement of Investment Disputes* (ICSID). Com o aumento de protestos no Terceiro Mundo, os EUA editaram medidas unilaterais (como o *Trade Expansion Act*) para beneficiar suas multinacionais ou para proteger as subsidiárias destas (as Emendas Hickenlooper e Gonzales), e criaram regras benéficas para aquelas empresas, como a *Domestic International Sales Corporation* (DISC) e as implementadas pela *Overseas Private Investment Corporation* (OPIC). Com o aumento do déficit comercial e fiscal nos anos 1960, os EUA foram confrontados com o primeiro déficit comercial desde 1883 e viram-se forçados a adotar momentaneamente controles de capitais e, por fim, a desvalorizar o dólar em 1971, o que significou o fim do sistema de cooperação previsto em Bretton Woods.

A partir da crise de 1971, os Estados Unidos buscaram promover a expansão internacional de suas empresas por meio de incentivos financeiros e de medidas unilaterais. De um lado, estabeleceram instituições como a OPIC e a figura jurídica da “*Domestic International Sales Corporation*” (DISC). De outro, construíram as bases para medidas unilaterais com a edição do “*Gonzales Amendment*” e das leis comerciais de 1974 e 1984. Ao mesmo tempo, preocupados com o aumento da compra de ativos norte-americanos por investidores estrangeiros, inclusive de empresas nacionais por multinacionais européias e japonesas, os EUA criaram várias regras sobre a matéria e atribuíram ao *Committee on Foreign Investment in the United States* a função de acompanhar o tema. Já nas suas relações internacionais propriamente ditas, desenvolveram seu *Bilateral Investment Treaties Program*, com base no qual várias normas abrangentes sobre o assunto foram adotadas por países com pouco poder negociador. Com base em orientação do próprio Congresso dos EUA, buscaram ainda a inclusão de regras semelhantes na Rodada Uruguaí do GATT e patrocinaram a criação de regras multilaterais favoráveis às empresas multinacionais no âmbito do Banco Mundial, o que ocorreu, naquele momento, por meio da instalação da MIGA.

Em 1988, com o retorno à condição de devedores internacionais e com a elevação da percepção de vulnerabilidade econômica decorrente da aquisição de empresas norte-americanas por multinacionais estrangeiras, os Estados Unidos aumentaram as pressões contra barreiras aos seus capitais, serviços e exportações em terceiros mercados, e relativizaram o liberalismo que aplicavam à recepção de investimentos estrangeiros. Inicialmente, isso ocorreu por meio do *Omnibus Foreign Trade and Competitiveness Act* e do *Exon-Florio Amendment*, respectivamente. A seguir, com a vitória na Guerra Fria, que despertou sentimentos de “fim da História” naquele “*Crusader State*”, os EUA tiveram mais

facilidade para promover a criação de regimes internacionais com corte liberal sobre investimento estrangeiro nos níveis bilateral (por meio do seu “*Model BIT*” e de acordos de livre comércio), regional (NAFTA) e multilateral (OMC, FMI e Banco Mundial). No entanto, paralelamente à aparente solidez do país durante aquele “momento unipolar”, o gradual processo de perda da supremacia econômica mundial dos EUA não havia sido interrompido, e protestos contra a globalização começaram a surgir na própria sociedade norte-americana.

Tornou-se perceptível, então, que se enfraqueciam gradualmente as condições econômicas e políticas que haviam permitido aos Estados Unidos moldar o Século Americano. Além de os EUA não se mostrarem dispostos a promover, por exemplo, a liberalização do setor agrícola na OMC, não conseguiram ver criada a Área de Livre Comércio das Américas, na qual buscaram inserir normas ambiciosas na área de investimento estrangeiro, entre outras. Ao mesmo tempo, aumentaram no país as reações nacionalistas à compra de empresas norte-americanas por multinacionais estrangeiras, especialmente da China. Foi nesse contexto que, em julho de 2007, os EUA criaram o *Foreign Investment and National Security Act*, que aumentou a capacidade do governo norte-americano de bloquear aquelas operações e de forçar alterações nas mesmas. Após setembro de 2008, quando se agravou a crise financeira iniciada em agosto de 2007, medidas com a mesma orientação nacionalista foram adotadas pelo governo norte-americano não somente na área de investimento estrangeiro, mas também na de comércio exterior, em geral. Ressaltou-se ainda que essa atitude parece estar se refletindo na diminuição do apoio da sociedade norte-americana tanto ao livre comércio, quanto à idéia de que o país deve possuir papel preponderante na resolução de problemas internacionais.

Não resta dúvida, de um lado, que a crise econômica agravada em 2008 contribui para essa tendência de retraimento internacional dos EUA ao tornar mais fácil, por exemplo, a aquisição de empresas norte-americanas por multinacionais estrangeiras e ao demonstrar para a própria sociedade estadunidense que as bases do recente crescimento do país eram frágeis e que grandes países em desenvolvimento interessados em alterar o *status quo* continuaram competitivos durante o período. De outro, deve-se recordar que tanto o aumento das resistências à desnacionalização de companhias norte-americanas, quanto a edição, entre outras normas, da emenda *Exon Florio* e do *Foreign Investment and National Security Act* são fatos que antecedem à atual crise econômica e que ocorreram após o retorno dos EUA à condição de devedor internacional.

Como aconteceu, portanto, em outros momentos da história dos Estados Unidos, uma alteração duradoura na função ocupada pelo país no sistema econômico mundial – no caso, de credor a devedor internacional – foi seguida por mudanças na orientação das normas norte-americanas sobre investimento estrangeiro. Em 1913, quando os EUA passaram por processo similar, mas em sentido contrário, o país afastou-se do nacionalismo e aproximou-se do liberalismo econômico, ainda que gradualmente e de forma não-linear. Recorde-se que, naquela época, até superarem a necessidade do “*return to normalcy*” que surgiu após a Primeira Guerra Mundial e os impactos da Crise de 1929, e até aceitarem um papel de liderança entre seus aliados (e os custos a ele inerentes), os EUA alternaram medidas e momentos de liberalismo e de nacionalismo econômico, bem como fases de unilateralismo e de maior comprometimento com abordagens cooperativas no sistema internacional. Tal postura é similar à que os EUA adotaram durante o período estudado na última divisão do capítulo 4 desta tese, particularmente na parte que corresponde ao pós-Século Americano.

Há, porém, uma diferença óbvia, mas crucial, entre o período de transição descrito no capítulo 3 desta tese e a atual situação na qual os Estados Unidos se encontram. Naquela época, os EUA fortaleciam-se rapidamente, ultrapassavam o *hegemon* do século XIX e ofereciam condições de vida progressivamente melhores à sua sociedade, que aceitou, gradualmente, um maior papel internacional para o país. Assim, ao passarem do seu período de “*catch up*” – fundamentalmente o século XIX, influenciado pelo nacionalismo dos hamiltonianos e do “Sistema Americano” de economia política – ao de “*pulling ahead*”, isto é, ao período que, na sua maior parte, corresponde ao “Século Americano”, que foi marcado pelo liberalismo econômico, os EUA puderam adaptar seu discurso de política externa aos interesses e ao grau de desenvolvimento de importantes “forças profundas” norte-americanas. Naquela transição, o país pôde começar a utilizar, em suas relações internacionais, conceitos e justificativas originais que se coadunavam com a nova relação sobre o que havia passado a ser visto, para utilizar as expressões de McDougall, como moral e realista nos EUA. Nesse contexto, ocorreu, por exemplo, o nascimento da escola “wilsoniana” de política externa e a mudança do discurso dos hamiltonianos, que passaram a defender o livre comércio.

Foi assim que os Estados Unidos superaram sua fase de “*Promised Land*” – na qual haviam buscado se proteger do que era visto no país como indevida influência estrangeira – e puderam, final e efetivamente, implementar a política externa de um “*Crusader State*”, na qual trabalharam para moldar o mundo à sua imagem. No campo político, é ilustrativa dessa mudança a diferença entre o discurso em que George Washington

alertou o país contra o perigo de “*entangling alliances*” e a criação, patrocinada pelos Estados Unidos, da OTAN. Com base na correspondente passagem do “Antigo” ao “Novo Testamento” da sua política externa, os EUA também alteraram as regras que aplicavam às relações econômicas internacionais, em geral, e ao investimento estrangeiro, em particular – e fizeram isso, ressalte-se, em linha com os interesses que grandes empresas estadunidenses possuíam de se expandirem no exterior.

No século XXI, no entanto, os Estados Unidos perdem poder, em termos relativos, no sistema internacional e enfrentam crescente concorrência da China e, em menor grau, de outros países. Nesse contexto, com base na análise aqui realizada, não é surpreendente que cresçam, nos EUA, manifestações nacionalistas e contrárias à aplicação do liberalismo econômico à política externa norte-americana. O “renascimento”, *mutatis mutandis*, do emblemático e evocativo *Tea Party* – nome carregado de história que remete à própria “fundação” dos EUA – pode ser compreendido também à luz do aqui exposto.

Isso não significa que o país adotará, necessariamente e de forma tão estruturada, o mesmo nacionalismo econômico da fase de “*catch up*” antes mencionada. Além de ainda serem a maior economia do mundo e de dominarem vários setores tecnológicos e serviços estratégicos, os Estados Unidos têm à sua disposição as mais potentes – e freqüentemente empregadas – Forças Armadas da história e ainda sediam, em comparação com outros países, o maior número de empresas multinacionais, que, por sua vez, continuam interessadas na expansão de suas atividades em terceiros mercados por meio de acordos de livres comércio e/ou investimento – até porque o consumo norte-americano tenderá a não crescer com a intensidade apresentada em grandes países em desenvolvimento. No entanto, já existem várias medidas concretas no país que não são marcadas pelo liberalismo econômico, bem como importantes diferenças de interesse entre o que querem expressivas parcelas do povo dos EUA e o que desejam multinacionais norte-americanas.

A presente e a futura mediação desses interesses em cenário de baixo crescimento econômico, de declínio relativo dos EUA no sistema mundial e de eventuais questionamentos do suposto excepcionalismo norte-americano é matéria cuja análise não pertence ao escopo desta tese. Trata-se de tarefa que não é e que não será fácil nem para os líderes que estão, nem para os que estarão à frente dos Estados Unidos, ainda mais quando se percebe que vários deles têm e terão recordações do Século Americano, quando, para utilizar uma frase de Henry Luce, muitos no país viam como “*our duty and our opportunity as the most powerful and vital nation of the world (...) to assert upon the world the full impact of our*

*influence, for such purposes as we fit and by such means as we see fit*". Nesse sentido, aliás, não deixa de ser irônico que o país que mais ameaça economicamente os EUA é aquele para o qual os pais de Luce pregaram virtudes estadunidenses e que se desenvolveu, até recentemente, com regras contrárias às sugeridas pelo governo norte-americano, principalmente na área do investimento estrangeiro.

Seria benfazejo, à época em que se conclui esta tese, e também após eventual nova síntese do que deve ser conjuntamente considerado moral e realista na política externa norte-americana, se os Estados Unidos adotassem, em suas relações econômicas internacionais, grau de cooperação tão elevado quanto as altas e positivas expectativas que importantes partes do mundo ainda mantêm com relação àquele país, em geral, e ao seu atual presidente, em particular. Por isso, embora se possa perceber e deduzir, com base nos conceitos aqui utilizados e na análise de longa duração realizada neste trabalho, que “forças profundas” norte-americanas agem e agirão em direção oposta à da cooperação, cumpre ter presente que, ao traduzir tal tendência em políticas concretas, o “sistema de finalidades” também pode influenciar no funcionamento do “sistema de causalidades”. Considerando, portanto, que as escolhas tomadas pelos líderes norte-americanos na área das relações econômicas internacionais têm e terão conseqüências relevantes sobre o grau de cooperação no sistema mundial, não custa recordar que, no Entre-Guerras, última vez em que os Estados Unidos se encontraram, de forma duradoura, em situação de tensão entre o nacionalismo e o liberalismo econômicos, o país adotou medidas unilaterais que contribuíram negativa e decisivamente para a configuração da maior crise internacional da História.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

A CONVENTION BETWEEN THE UNITED STATES AND GREAT BRITAIN. Londres, 20 de outubro de 1818. Disponível em [http://avalon.law.yale.edu/19th\\_century/conv1818.asp](http://avalon.law.yale.edu/19th_century/conv1818.asp). Acesso em 10 abr. 2010.

A CONVENTION TO REGULATE THE COMMERCE BETWEEN THE TERRITORIES OF THE UNITED STATES AND OF HIS BRITANNICK MAJESTY. Londres, 3 de julho de 1815. Disponível em [http://avalon.law.yale.edu/19th\\_century/conv1816.asp](http://avalon.law.yale.edu/19th_century/conv1816.asp). Acesso em 03 jul. 2009.

ADAMS, John. **Inaugural Address**. United States, March 4, 1797. Disponível em [http://avalon.law.yale.edu/18th\\_century/adams.asp](http://avalon.law.yale.edu/18th_century/adams.asp). Acesso em 03 jun. 2009.

\_\_\_\_\_. **First Annual Address**. United States, November 22, 1797. Disponível em: [http://avalon.law.yale.edu/18th\\_century/adamsme1.asp](http://avalon.law.yale.edu/18th_century/adamsme1.asp). Acesso em 03 jun. 2009.

\_\_\_\_\_. **Second Annual Address**. United States, December 8, 1798. Disponível em: [http://avalon.law.yale.edu/18th\\_century/adamsme2.asp](http://avalon.law.yale.edu/18th_century/adamsme2.asp). Acesso em 05 jun. 2009.

\_\_\_\_\_. **Third Annual Address**. United States, December 3, 1799. Disponível em: [http://avalon.law.yale.edu/18th\\_century/adamsme3.asp](http://avalon.law.yale.edu/18th_century/adamsme3.asp). Acesso em 05 jun. 2009.

\_\_\_\_\_. **Fourth Annual Address**. United States, November 22, 1800. Disponível em: [http://avalon.law.yale.edu/18th\\_century/adamsme4.asp](http://avalon.law.yale.edu/18th_century/adamsme4.asp). Acesso em 08 jun. 2009.

ADVISORY COMMITTEE ON INTERNATIONAL ECONOMIC POLICY. **Report of the Subcommittee on Investment of the Advisory Committee on International Economic Policy Regarding the Model Bilateral Investment Treaty**. September 30, 2009. Disponível em <http://www.state.gov/e/eeb/rls/othr/2009/131098.htm>. Acesso em 6 mar. 2011.

ALLGEIER, Peter. **U.S.-Singapore and U.S.-Chile free trade agreements**. Washington, D.C., 2003. Disponível em <http://www.ustr.gov>. Acesso em 24 fev. 2005.

\_\_\_\_\_. **O Brasil e o multilateralismo econômico**. Porto Alegre: Livraria dos Advogados, 1999.

\_\_\_\_\_. “As duas últimas décadas do século XX: fim do socialismo e retomada da globalização”. In: SOMBRA SARAIVA, José Flávio. (org.). **Relações internacionais - dois séculos de história: entre a ordem bipolar e o policentrismo (1947 a nossos dias)**. Brasília: IBRI, 2001, p. 91-174.

ALTMAN, Roger C. e HAASS, Richard N. American Profligacy and American Power: the consequences of fiscal irresponsibility. In: FOREIGN AFFAIRS, nov./dez. 2010, vol. 89, n. 6, pp. 25-34.

AMORIM, Celso. A lição de Cancun. In: POLÍTICA EXTERNA, vol. 12, n. 3., dez-fev, 2003/2004, p. 27-36.

ÁREA DE LIVRE COMÉRCIO DAS AMÉRICAS – ALCA. **Antecedentes do Processo ALCA**. 2003. Disponível em [http://www.ftaa-alca.org/View\\_p.asp](http://www.ftaa-alca.org/View_p.asp). Acesso em 22 jan. 2011.

\_\_\_\_\_. **Minuta de Acordo. Capítulo XVII Investimentos. 21 de novembro de 2003**. Disponível em: [http://www.alca-ftaa.org/FTAADraft03/ChapterXVII\\_p.asp](http://www.alca-ftaa.org/FTAADraft03/ChapterXVII_p.asp). Acesso em 23 jan. 2011.

\_\_\_\_\_. GRUPO DE NEGOCIACION SOBRE INVERSION. ESTADOS UNIDOS. **Trato Nacional y Trato de Nación Más Favorecida**. Confidencialidad Anulada en 12 nov. 2008. Disponível em <http://www.alca-ftaa.org/ngroups/ngin/derestricted/dinw44s.doc>. Acesso em 23 jan. 2011.

\_\_\_\_\_. GRUPO DE NEGOCIACION SOBRE INVERSION. ESTADOS UNIDOS. **Definiciones de "Inversión", "Inversionista", y Otros Términos**. Confidencialidad Anulada en 12 nov. 2008. Disponível em <http://www.alca-ftaa.org/ngroups/ngin/derestricted/dinw43s.doc>. Acesso em 23 jan. 2011.

BACEVICH, Andrew. **The Limits of Power: the End of American Exceptionalism**. New York: Metropolitan Books, 2008.

BAIROCH, Paul. **Mythes et paradoxes de l'histoire économique**. Paris: La Découverte, 1999.

BARRAL, Welber Oliveira. **O comércio internacional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

BARRETO FILHO, Fernando Paulo de Mello. **O tratamento nacional de investimentos estrangeiros**. Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre de Gusmão; Centro de Estudos Estratégicos, 1999.

BAUMANN, Renato. ALCA: prejuízos inevitáveis ou oportunidade para promover mudanças? In: (org.). BAUMANN, Renato. **A ALCA e o Brasil: uma contribuição ao debate**. Brasília: Ipea; Cepal Escritório do Brasil. 2003, p. 13-38.

BAXTER, Maurice G. **Henry Clay and the American System**. Lexington: The University Press of Kentucky, 1995.

BEARD, Charles A. e BEARD, Mary R. **History of the United States**. New York: The Macmillan Company, 1921, p. 168. Disponível em <http://www.gutenberg.org/files/16960/16960-h/16960-h.htm>. Acesso em 10 mar. 2009.

BECKER, William H., e WELLS, Samuel F., Jr. (eds.). **Economics and World Power: an Assessment of American Diplomacy Since 1789**. New York: Columbia University Press, 1984.

BECKER, William H. 1899-1920: America Adjusts to World Power. In: BECKER, William H. e WELLS, Samuel F., Jr. (eds.). **Economics and World Power: An Assessment of American Diplomacy Since 1789**. Columbia University Press: New York, 1984, pp.173-223.

BERGSTEN, Fred. **Why world needs three global currencies**. Financial Times. February 15, 2011. Disponível em: <http://www.ft.com/cms/s/0/d4845702-3946-11e0-97ca-00144feabdc0.html#axzz1FNrJY8x8>. Acesso em: 28 fev. 2011.

BERNSTEIN, William J. **A Splendid Exchange: How Trade Shaped the World**. New York: Atlantic Monthly Press, 2008.

BHAGWATI, Jagdish. Acordos bilaterais são instrumentos dos EUA. **O Estado de São Paulo**. São Paulo, 20 jul. 2003. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/artigos-relevantes/artigo-acordos-bilaterais-sao-instrumentos-dos-eua-o-estado-de-sao-paulo-20-de-julho-de-2003>. Acesso em 22 jan. 2011.

\_\_\_\_\_. **The Truth About Trade**. Wall Street Journal. New York, 2005. Disponível em: [http://www.cfr.org/pub7606/jagdish\\_n\\_bhagwati/the\\_truth\\_about\\_trade.php](http://www.cfr.org/pub7606/jagdish_n_bhagwati/the_truth_about_trade.php). Acesso em 28 fev. 2005.

\_\_\_\_\_. **'Made in America' Is Not the Way Out**. Financial Times. August 9, 2010. Disponível em <http://www.cfr.org/industrial-policy/made-america-not-way-out/p22785>. Acesso em 27 fev. 2011.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimento (1930-1964)**. 4. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

BLODGET, Samuel. **Economica: A Statistical Manual for the United States of America**, 1806, p. 196-198. *Apud* HACKER, 1961, vol. I, p. 31-33.

BRAUER, Kinley J. 1821-1860: Economics and the Diplomacy of American Expansionism. *In*: BECKER, William H. e WELLS, Samuel F., Jr. (eds.). **Economics and World Power: An Assessment of American Diplomacy Since 1789**. Columbia University Press: New York, 1984, pp. 54-118.

BREMMER, Ian e ROUBINI, Nouriel. **A G-Zero World**. *In*: FOREIGN AFFAIRS, mar./abr. 2011, vol. 90, n. 2, pp. 2-7.

BREWER, Thomas L. e YOUNG, Stephen. **The multilateral investment system and multilateral enterprises**. New York: Oxford University Press, 2000.

BRINKLEY, Alan. **The idea of an American Century**. Palestra proferida no Cold War Studies Centre da London School of Economics, Londres, 07 fev. 2006. Disponível em: <http://www.lse.ac.uk/collections/LSEPublicLecturesAndEvents/pdf/20060207-Brinkley.pdf>. Acesso em: 24 set. 2007.

BUENO, Clodoaldo e CERVO, Amado. **História da Política Exterior do Brasil**. 2. ed. Brasília: Ed. UnB, 2002.

BUSH, George Herbert Walker. **Address to the 46th Session of the United Nations General Assembly in New York City. September 23, 1991**. Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=20012&st=new+world+order&st1=>. Acesso em 18 dez. 2010.

\_\_\_\_\_. **Remarks Announcing the Enterprise for the Americas Initiative. June 27, 1990**. Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=18644>. Acesso em 7 jan. 2011.

BUSH, George Walker. **Address Before a Joint Session of the Congress on the United States Response to the Terrorist Attacks of September 11**. September 20, 2001. Disponível em <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=64731>. Acesso em: 26 jul. 2010.

\_\_\_\_\_. **Statement on International Trade and Investment Policy**. Washington, May 10, 2007. Disponível em <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=74332>. Acesso em: 21 fev. 2011.

\_\_\_\_\_. **Open Economies Policy Statement**. Washington, May 10, 2007. Disponível em <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=83488>. Acesso em: 21 fev. 2011.

CALDEIRA, Jorge. **Mauá: empresário do Império**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

CALLEO, David P. American Power in a New World Economy: Since 1961. *In*: BECKER, William H. e WELLS, Samuel F., Jr. (eds.). **Economics and World Power: An Assessment of American Diplomacy Since 1789**. New York: Columbia University Press, 1984, pp. 391-457.

CARR, Edward Hallet, **Vinte Anos de crise: 1919 - 1939**. 2. ed. Brasília: Universidade de Brasília e Instituto de Pesquisa em Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 1939/2001.

CARTER, Jimmy. **Address to the Nation on Energy and National Goals**. Washington, July 15, 1979. Disponível em <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=32596>. Acesso em 8 dec. 2010.

CASTRO, Marcus Faro de. **Política e Relações Internacionais: fundamentos clássicos**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2005.

CENTER FOR STRATEGIC & INTERNATIONAL STUDIES. **Long-Running Trade Dispute over U.S. Tax Break May Be Ending**. Washington, 23 jul. 2002. Disponível em: [http://www.globalization101.org/news.asp?NEWS\\_ID=31](http://www.globalization101.org/news.asp?NEWS_ID=31). Acesso em 27 fev. 2005.

CERVO Amado Luiz. A instabilidade internacional. *In*: SOMBRA SARAIVA, José Flávio. (org.). **Relações internacionais - dois séculos de história: entre a preponderância européia e a emergência americano-soviética**. Brasília: IBRI, 2001, p. 173-220.

\_\_\_\_\_. O final do século XX: dificuldades para construção de uma ordem global. *In*: SOMBRA SARAIVA, José Flávio (org.). **Relações internacionais: dois séculos de História – entre a ordem bipolar e o policentrismo (de 1947 a nossos dias)**. Brasília: IBRI, 2001.

\_\_\_\_\_. **Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2008.

CHANG, Ha-Joon e EVANS, Peter. **The Role of Institutions in Economic Change**. Artigo apresentado na Conferência “The Other Canon and Economic Development,” Oslo, Norway, August 14-15th, 2000. Disponível em [http://www.othercanon.org/uploads/CE4-The%20role%20of%20institutions%20in%20economic%20change.doc#32;role of institutions in economic change.doc](http://www.othercanon.org/uploads/CE4-The%20role%20of%20institutions%20in%20economic%20change.doc#32;role%20of%20institutions%20in%20economic%20change.doc). Acesso em 07 mar. 2009.

CHANG, Ha-Joon. **Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective**. London: Anthem Press, 2002.

\_\_\_\_\_. Kicking Away the Ladder – “Good Policies” and “Good Institutions” in Historical Perspective. *In*: GALLAGHER, Kevin (ed.). **Putting Development First – The Importance of Policy Space in the WTO and IFIs**. London: Zed Press, 2005.

\_\_\_\_\_. **Bad Samaritans: The Myth of Free Trade and the Secret History of Capitalism**. New York: Bloomsbury Press, 2008.

\_\_\_\_\_. **Foreign Investment Regulation in Historical Perspective: Lessons for the Proposed WTO Agreement on Investment**. Oxford, 2003. Disponível em: <http://www.globalpolicy.org/socecon/ffd/2003/03historical.htm>. Acesso em: 25 set. 2003.

CHILE – UNITED STATES FREE TRADE AGREEMENT. Miami, 6 June 2003. Disponível em <http://www.ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/chile-fta/final-text>. Acesso em 23 jan. 2011.

CHOMSKY, Noam. **Hegemony or survival: America’s Quest for Global Dominance**. New York: Henry Holt, 2003.

CLAY, Henry. The Tariff Bill, March, 1824. *In*: CONGRESS OF THE UNITED STATES. **Annals of Congress**, 18<sup>th</sup> Congress, 1<sup>st</sup> Session, pp. 1962-2001. Disponível em <http://memory.loc.gov/cgi-bin/ampage>. Acesso em 13 nov 2009.

\_\_\_\_\_. The American System. Speeches on 2, 3 and 6 February 1832. *In*: BYRD, Robert C (org.). **The Senate, 1789-1989. Volume Three, Classic Speeches (1830-1993)**. Washington: U.S. Government Printing Office, 1993, p. 83-116. Disponível em <http://www.senate.gov/artandhistory/history/resources/pdf/AmericanSystem.pdf>. Acesso em 17 out. 2009.

CLINTON, Hillary Rodham. **Remarks at Launch of the Bilateral Investment Treaty with Mauritius**. Nairobi, Kenya, August 5, 2009. Disponível em <http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/08/126913.htm>. Acesso em 27 fev. 2011.

COATS, John D. “Hickenlooper Amendment”. *In*: NORTHRUP, Cynthia Clark e TURNEY, Elaine C. Prange (orgs.). **Encyclopedia of Tariffs and Trade in U.S. History**. Westport: Greenwood Press, 2003, p. 186-187.

COLOMBANI, Jean Marie. **Nous sommes tous Américains**. Editorial publié dans l'édition du 13 septembre 2001. Disponível em: [http://www.lemonde.fr/idees/article/2007/05/23/nous-sommes-tous-americaains\\_913706\\_3232.html](http://www.lemonde.fr/idees/article/2007/05/23/nous-sommes-tous-americaains_913706_3232.html). Acesso em 16 jan. 2011.

COMMITTEE ON FOREIGN INVESTMENT IN THE UNITED STATES. **Covered Transactions, Withdrawals, and Presidential Decisions - 2006-2008**. Washington, 2009. Disponível em: [http://www.treasury.gov/offices/international-affairs/cfius/docs/Covered-Transactions\\_2006-2008.pdf](http://www.treasury.gov/offices/international-affairs/cfius/docs/Covered-Transactions_2006-2008.pdf). Acesso em 12 out. 2010.

CONGRESS OF THE UNITED STATES. **Annals of Congress**, 16<sup>th</sup> Congress, 1<sup>st</sup> Session, pp. 2223-2229. Disponível em: <http://memory.loc.gov/cgi-bin/ampage>. Acesso em 13 nov. 2009.

CONTINENTAL CONGRESS. **Plan of the Treaties with France of 1778. September 17, 1776**. Disponível em [http://avalon.law.yale.edu/18th\\_century/fr1778p.asp#art1](http://avalon.law.yale.edu/18th_century/fr1778p.asp#art1). Acesso em: 20 abr. 2009.

\_\_\_\_\_. **Treaties with France of 1778: Instructions to the Agent. September 24, 1776**. Disponível em [http://avalon.law.yale.edu/18th\\_century/fr1778i.asp](http://avalon.law.yale.edu/18th_century/fr1778i.asp). Acesso em: 20 abr. 2009.

CONVENTION BETWEEN THE FRENCH REPUBLIC, AND THE UNITED STATES OF AMERICA. Paris, France. September 30, 1800. Disponível em: [http://avalon.law.yale.edu/19th\\_century/fr1800.asp](http://avalon.law.yale.edu/19th_century/fr1800.asp). Acesso em 8 jun. 2009.

CRAPOL, Edward. **America for Americans: Economic Nationalism and Anglophobia in the Late Nineteenth Century**. Westport: Greenwood Press, 1973.

DESTLER, I. M. **American Trade Politics**. 3. ed. Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1995.

DUROSELLE, Jean-Baptiste. **Todo império perecerá: teoria das relações internacionais**. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

ECKES, Alfred E. Jr. **Opening America 's Market: US. Foreign Trade Policy Since 1776**. Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1995.

ECKES, Alfred E. Jr e ZEILER, Thomas W. **Globalization and the American Century**. New York: Cambridge University Press, 2003.

ERIXON, Fredrik and SALLY, Razeen. **Trade, globalisation and emerging protectionism since the crisis**. European Centre for International Political Economy Working Paper n.

2/2010. Disponível em: <http://www.ecipe.org/publications/ecipe-working-papers/trade-globalisation-and-emerging-protectionism-since-the-crisis/PDF>. Acesso em: 25 fev. 2011.

EVANS, Harold. **The American Century**. New York: Alfred Knopf, 2000.

FAULKNER, Harold U. **American Economic History**. 8 ed. New York: Harper and Brothers, 1960.

FERGUSON, Niall. **Colossus: The Rise and Fall of the American Empire**. New York: Penguin Books, 2004.

FIELD, James A., Jr. 1789-1820: All Economists, All Diplomats. In: BECKER, William H. e WELLS, Samuel F., Jr. (eds.). **Economics and World Power: An Assessment of American Diplomacy Since 1789**. Columbia University Press: New York, 1984, pp. 1-54.

FIORI, José Luís. O poder global dos Estados Unidos: formação, expansão e limites. In: FIORI, José Luís (org.). **O poder americano**. Petrópolis: Vozes, 2004, p. 67-110.

\_\_\_\_\_. **O Poder Global e a Nova Geopolítica das Nações**. São Paulo: Boitempo, 2007.

FOLHA DE SÃO PAULO. Empresários dizem que Brasil está isolado. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1411200318.htm>. Acesso em 21 jan. 2004.

GALLUP INSTITUTE. **Growing Minority Wants Minimal U.S. Role in World Affairs**. February, 21, 2011. Disponível em <http://www.gallup.com/poll/146240/Growing-Minority-Wants-Minimal-Role-World-Affairs.aspx>. Acesso em: 5 mar. 2011.

GANTZ, David. Introdução ao North American Free Trade Agreement. In: CASELLA, Paulo Borba (coord.). **Contratos internacionais e direito econômico no Mercosul**, São Paulo: LTr, 1996, p. 273-307.

GAZETA MERCANTIL. Empresas multinacionais estão críticas em relação ao acordo entre o Brasil e os EUA para a negociação de uma Alca 'à la carte'. Rio de Janeiro, 18 nov. 2003, p. A-10.

GILPIN, Robert. **The Political Economy of International Relations**, Princeton, Princeton University Press, 1987.

\_\_\_\_\_. **U.S. Power and Multinational Enterprises: The Political Economy of Foreign Direct Investment**. New York: Basic Books, 1975.

\_\_\_\_\_. **The Challenge of Global Capitalism: The World Economy in the 21st Century**. Princeton: Princeton University Press, 2000.

GLOBAL TRADE ALERT. **Search measures by implementing jurisdiction – United States of America.** Disponível em:

[http://www.globaltradealert.org/measure?page=8&tid=All&tid\\_1=494&tid\\_3=All](http://www.globaltradealert.org/measure?page=8&tid=All&tid_1=494&tid_3=All). Acesso em 8 mar. 2011.

GRAHAM, Edward M. e MARCHICK, David M. **United States National Security and Foreign Direct Investment.** Washington: Institute for International Economics, 2006.

GRIFFITHS, Martin. **Fifty Key Thinkers in International Relations.** London: Routledge, 1999.

HACKER, L. **American Capitalism: its Promise and Accomplishment.** New Jersey: Van Nostrand, 1957.

\_\_\_\_\_. **Major Documents in American Economic History,** 2 vols. New Jersey: Van Nostrand, 1961.

HAMILTON, Alexander. Federalist n. 11: The Utility of the Union in Respect to Commercial Relations and a Navy. For the Independent Journal. *In:* HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. **The Federalist Papers (Essays written in 1787–88).** Disponível em <http://www.gutenberg.org/dirs/etext91/feder16.txt>. Acesso em 20 abr. 2009.

\_\_\_\_\_. “Federalist n. 75. The Treaty-Making Power of the Executive. For the Independent Journal”. *In:* HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. **The Federalist Papers (Essays written in 1787–88).** Disponível em <http://www.gutenberg.org/dirs/etext91/feder16.txt>. Acesso em 20 abr. 2009.

\_\_\_\_\_. **Report on the Subject of Manufactures.** United States, December 5, 1791. Disponível em <http://memory.loc.gov/cgi-bin/ampage?collId=llsp&fileName=009/llsp009.db&recNum=127>. Acesso em 27 jan. 2005.

\_\_\_\_\_. “Federalist n. 11: The Utility of the Union in Respect to Commercial Relations and a Navy. For the Independent Journal”. *In:* HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. **The Federalist Papers (Essays written in 1787–88).** Disponível em <http://www.gutenberg.org/dirs/etext91/feder16.txt>. Acesso em 20 abr. 2009.

HARDING, Warren. **Inaugural Address. March 4, 1921.** Disponível em: [http://www.presidentialrhetoric.com/historicspeeches/harding/first\\_inaugural.html](http://www.presidentialrhetoric.com/historicspeeches/harding/first_inaugural.html). Acesso em 19 ago. 2010.

HATHAWAY, Robert M. 1933-1945: Economic Diplomacy in Time of Crisis. Expansionist Impulses and Domestic Constraints. *In*: BECKER, William H. e WELLS, Samuel F., Jr. (eds.). **Economics and World Power: An Assessment of American Diplomacy Since 1789**. New York: Columbia University Press: 1984, pp. 277-332.

HEILBRONER, Robert e SINGER, Aaron. **The Economic Transformation of America to 1865**. Fort Worth: Harcourt Brace College Publishers, 1994.

HERRING, George C. **From Colony to Superpower: U.S. Foreign Relations Since 1776**. New York: Oxford University Press, 2008.

HERZTEIN, Robert E. **Henry R. Luce: A political portrait of the man who created the American Century**. New York: Charles Scribner and Sons, 1994.

HOBBSAWM, Eric J. **Globalização, democracia e terrorismo**. São. Paulo: Companhia das Letras, 2007.

HOROWITZ, Irving Louis. Histories, futures, and manifest destiny. *In*: SOCIETY, vol. 31, n. 5, jul.-ago, 1994, p. 5-17.

HOWE, Daniel Walker. **What Hath God Wrought: The Transformation of America, 1815-1848**. New York: Oxford University Press, 2007.

ILIAS, Shayerah. **The Overseas Private Investment Corporation: Background and Legislative Issues (Congressional Research Service Report for Congress)**. Washington, 2009. Disponível em: <http://fpc.state.gov/documents/organization/134263.pdf>. Acesso em 16 nov. 2010.

INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. **Grandes empresas industriais nacionais e estrangeiras no comércio exterior brasileiro - 2000/2003**. São Paulo. 2004. Disponível em [http://www.iedi.org.br/admin/pdf/grandes\\_empresas.pdf](http://www.iedi.org.br/admin/pdf/grandes_empresas.pdf). Acesso em 24 jan 2005.

ISAACSON, Walter. **Benjamin Franklin: An American Life**. New York: Simon & Schuster, 2004.

JACKSON, James K. **The Committee on Foreign Investment in the United States – CFIUS (Congressional Research Service Report for Congress)**. Washington, 2010. Disponível em: <http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/RL33388.pdf>. Acesso em 5 dec. 2010.

JAY, John. Federalist n. 4: The Same Subject Continued (Concerning Dangers From Foreign Force and Influence). For the Independent Journal. In: HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. **The Federalist Papers (Essays written in 1787–88)**. Disponível em <http://www.gutenberg.org/dirs/etext91/feder16.txt>. Acesso em 20 abr. 2009.

\_\_\_\_\_. **Second Annual Message**. United States, December 5, 1810. Disponível em <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=29452>. Acesso em: 29 jun. 2009.

\_\_\_\_\_. **Third Annual Message**. United States, November 5, 1811. Disponível em <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=29453>. Acesso em: 29 jun. 2009.

\_\_\_\_\_. **Fifth Annual Message**. United States, December 7, 1813. Disponível em <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=29455>. Acesso em: 29 jun. 2009.

\_\_\_\_\_. **Seventh Annual Message**. United States, December 5, 1815. Disponível em <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=29457>. Acesso em: 01 jul. 2009.

JANK, Marcos Sawaya e ARASHIRO Zuleika. A nova moldura das negociações comerciais: investimentos, compras governamentais, serviços e propriedade intelectual. In: **Política Externa**, vol. 13, n. 3, dez./fev., 2004-2005, p. 33-45.

JEFFERSON, Thomas. **Report on the Privileges and Restrictions on the Commerce of the United States in Foreign Countries**. United States, December 16, 1793. Disponível em [http://avalon.law.yale.edu/18th\\_century/jeffrep2.asp](http://avalon.law.yale.edu/18th_century/jeffrep2.asp). Acesso em 20 mai. 2009.

\_\_\_\_\_. **First Inaugural Address**. United States, March 4, 1801. Disponível em: [http://avalon.law.yale.edu/19th\\_century/jefinau1.asp](http://avalon.law.yale.edu/19th_century/jefinau1.asp). Acesso em: 9 jun. 2009.

\_\_\_\_\_. **First Annual Message**. United States, December 8, 1801. Disponível em: [http://avalon.law.yale.edu/19th\\_century/jeffmes1.asp](http://avalon.law.yale.edu/19th_century/jeffmes1.asp). Acesso em: 9 jun. 2009.

\_\_\_\_\_. **Second Annual Message**. United States, December 15, 1802. Disponível em: [http://avalon.law.yale.edu/19th\\_century/jeffmes2.asp](http://avalon.law.yale.edu/19th_century/jeffmes2.asp). Acesso em: 19 jun. 2009.

\_\_\_\_\_. **Third Annual Message**. United States, October 17, 1803. Disponível em: [http://avalon.law.yale.edu/19th\\_century/jeffmes3.asp](http://avalon.law.yale.edu/19th_century/jeffmes3.asp). Acesso em: 19 jun. 2009.

\_\_\_\_\_. JEFFERSON, Thomas. **Fourth Annual Message**. United States, November 8, 1804. Disponível em: [http://avalon.law.yale.edu/19th\\_century/jeffmes4.asp](http://avalon.law.yale.edu/19th_century/jeffmes4.asp). Acesso em: 20 jun. 2009.

\_\_\_\_\_. **Fifth Annual Message**. United States, December 3, 1805. Disponível em: [http://avalon.law.yale.edu/19th\\_century/jeffmes5.asp](http://avalon.law.yale.edu/19th_century/jeffmes5.asp). Acesso em: 21 jun. 2009.

\_\_\_\_\_. **Sixth Annual Message**. United States, December 2, 1806. Disponível em: [http://avalon.law.yale.edu/19th\\_century/jeffmes6.asp](http://avalon.law.yale.edu/19th_century/jeffmes6.asp). Acesso em: 21 jun. 2009.

\_\_\_\_\_. **Eighth Annual Message**. United States, November 8, 1808. Disponível em: [http://avalon.law.yale.edu/19th\\_century/jeffmes8.asp](http://avalon.law.yale.edu/19th_century/jeffmes8.asp). Acesso em: 24 jun. 2009.

JOHNSON, Chalmers. **Blowback: The Costs and Consequences of American Empire**. 2. ed. New York: Henry Holt, 2004.

JOINT DECLARATION OF THE FOURTH TRADE MINISTERIAL OF THE SUMMIT OF THE AMERICAS. SAN JOSE, COSTA RICA, MARCH 19th, 1998. Disponível em: [http://www.ftaa-alca.org/Ministerials/SanJose/SanJose\\_e.asp#AnnexI](http://www.ftaa-alca.org/Ministerials/SanJose/SanJose_e.asp#AnnexI). Acesso em 11 jan. 2011.

KALDERIMIS, Daniel. "IMF Conditionality as Investment Regulation: A Theoretical Analysis". In: SOCIAL AND LEGAL STUDIES, march 2004, vol. 13, n. 1, pp. 103-131.

KANG, C.S. ELIOT. U.S. Politics and Greater Regulation of Inward Foreign Direct Investment. In: INTERNATIONAL ORGANIZATION, vol. 51, n. 2, 1997, pp. 301-333.

KENNEDY, Paul. **Back to Normalcy - Is America really in decline?** The New Republic. 21 dec. 2010. Disponível em: <http://www.tnr.com/article/magazine/79753/normalcy-americandecline-decadence>. Acesso em 27 fev. 2011.

KEOHANE, Robert e NYE, Joseph. **Power and Interdependence**. 3. ed. New York: Longman, 2001.

KIPLING, Rudyard. **The White Man's Burden: the United States and the Philippine Islands**. Disponível em [http://en.wikisource.org/wiki/The\\_White\\_Man%27s\\_Burden](http://en.wikisource.org/wiki/The_White_Man%27s_Burden). Acesso em: 14 mai. 2010.

KISSINGER, Henry. **Diplomacy**. New York: Simon & Schuster, 1994.

\_\_\_\_\_. **Does America Need a Foreign Policy? Toward a Diplomacy for the 21st Century**. New York: Simon & Schuster, 2002.

KOHUT, Andrew. **America's Image in the World: Findings from the Pew Global Attitudes Project**. Testimony on the Subcommittee on International Organizations, Human Rights, and Oversight - Committee on Foreign Affairs - United States House of

Representatives, Washington, D.C. March 14, 2007. Disponível em: <http://pewglobal.org/commentary/display.php?AnalysisID=1019>. Acesso em: 24 set. 2007.

\_\_\_\_\_. **Restoring America's Reputation in the World**. Testimony on the Subcommittee on International Organizations, Human Rights, and Oversight - Committee on Foreign Affairs - United States House of Representatives, Washington, D.C. March 4, 2010. Disponível em: <http://pewresearch.org/pubs/1512/restoring-americas-reputation-globally-gains-may-be-fragile>. Acesso em: 24 fev. 2011.

KRASNER, Stephen. Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. **International Organization**, Cambridge, v. 36, n. 2, spring 1982, p. 185-205.

KRUGMAN, Paul e OBSTFELD, Maurice. **Economia Internacional: Teoria e Política**. 5. ed. São Paulo: Makron Books, 1999.

KRUGMAN, Paul. **Decade at Bernie's**. New York Times. 15 fev. 2009. Disponível em <http://www.nytimes.com/2009/02/16/opinion/16krugman.html>. Acesso em 27 fev. 2011.

LACERDA, Antonio Correa de. Os fluxos de investimentos e o papel das empresas transnacionais. In: **Política Externa**. set.-nov., 2003, p. 5-22.

LAFER, Celso. **A OMC e a regulamentação do comércio internacional: uma visão brasileira**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

LAKE, David A. The State and American Trade Strategy in the Pre-Hegemonic Era. In: INTERNATIONAL ORGANIZATION, vol. 4, n. 1, winter, 1988, pp. 33-58.

LE FIGARO. **Industrie: la Chine produit plus que les États-Unis**. Paris, 14 mar. 2011. Disponível em: <http://www.lefigaro.fr/conjoncture/2011/03/14/04016-20110314ARTFIG00582-industrie-la-chine-produit-plus-que-les-etats-unis.php>. Acesso em 14 mar. 2011.

LEFFLER, Melvyn P. 1921-1932: Expansionist Impulses and Domestic Constraints. In: BECKER, William H. e WELLS, Samuel F., Jr. (eds.). **Economics and World Power: An Assessment of American Diplomacy Since 1789**. Columbia University Press: New York, 1984, pp. 225-275.

LEONARDI, Renato Barros de Aguiar. **O sistema multilateral de investimento e os países em desenvolvimento: desafios e oportunidades**. Dissertação orientada pelo Prof. Eitii Sato (Mestrado em Relações Internacionais). Instituto de Relações Internacionais. Universidade de Brasília. Brasília, 2006.

**Letter to Henry M. Paulson, Jr. from the Business Roundtable, Financial Services Forum, Organization for International Investment and United States Chamber of Commerce.** December 5, 2006. Disponível em <http://www.ofii.org>. Acesso em 18 fev. 2011.

LIST, Friedrich. **National System of Political Economy.** 1841. Disponível em <http://www.econlib.org/library/YPDBooks/List/1stNPE1.html>. Acesso em 05 jun. 2004.

LOCKARD, Duane e MURPHY, Walter F. **Basic Cases in Constitutional Law.** 3 ed. Washington: Congressional Quarterly Press, 1992.

LUCE, Henry. The American Century. *In: DIPLOMATIC HISTORY*, vol. 23, n. 2, spring 1999, p. 159-171.

MADISON, James. **First Annual Message.** United States, November 29, 1809. Disponível em <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=29451>. Acesso em: 29 jun. 2009.

MARTINS, Luciano. **Nação e Corporação Multinacional: A política das empresas no Brasil e na América Latina.** Prefácio de Fernando Henrique Cardoso. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975,

MCDOUGALL, Walter. **Promised Land, Crusader State: The American Encounter with the World Since 1776.** New York: Mariner Books, 1997.

MCMAHON, Robert. **The Cold War: a Very Short Introduction.** Oxford: Oxford University Press, 2003.

MEAD, Walter Russell. **Special Providence: American Foreign Policy and How it Changed the World.** New York: Routledge, 2002.

MELANDRI, Pierre. **Histoire des Etats-Unis depuis 1865.** Paris: Nathan 1996.

MONROE, James. **Seventh Annual Message.** United States, December 2, 1823. Disponível em <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=29465>. Acesso em: 29 set. 2009.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. **Formação do Império Americano: da guerra contra a Espanha à guerra no Iraque.** 2. ed. São Paulo: Civilização Brasileira, 2006.

MONTENEGRO, Pedro. **A estruturação internacional da Política de Defesa da Concorrência: da externalização unilateral à Organização Mundial do Comércio.** Dissertação orientada pelo Prof. Marcus Faro de Castro (Mestrado em Relações Internacionais). Instituto de Ciência Política e Relações Internacionais. Universidade de Brasília. Brasília, 2001.

MOURA, Gerson. *Historiografia e Relações Internacionais*. In: CONTEXTO INTERNACIONAL, n. 10, jul-dez 1989.

MSN NEWS. **U.S. in competition with China: Clinton. March 3, 2011**. Disponível em <http://news.in.msn.com/international/article.aspx?cp-documentid=4987671>. Acesso em 5 mar. 2011.

NOGUEIRA BATISTA JR., Paulo. **A ALCA e o Brasil**. In: Estudos Avançados, vol. 17, n. 48, São Paulo, mai.-ago., 2003. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142003000200021&script=sci\\_arttext#volta6](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142003000200021&script=sci_arttext#volta6). Acesso em: 10 jan. 2011.

NARLIKAR, Amrita. **The World Trade Organization: A Very Short Introduction**. Oxford: Oxford University Press, 2005.

NORTH, Douglas. **The Economic Growth of The United States: 1790 to 1860**. New Jersey: Prentice Hall, 1961.

OBAMA, Barack Hussein. **Second State of Union Address**. January 25, 2011. Disponível em: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/01/25/remarks-president-state-union-address>. Acesso em 5 mar. 2011.

O ESTADO DE SÃO PAULO. Economistas preveem declínio dos EUA e ascensão da China. São Paulo, 9 jan. 2011. Disponível em <http://economia.estadao.com.br/noticias/economia+internacional,economistas-preveem-declinio-dos-eua-e-ascensao-da-china,50247,0.htm>. Acesso em 10 jan. 2011.

O'SULLIVAN, John L. The Great Nation of Futurity. In: THE UNITED STATES MAGAZINE AND DEMOCRATIC REVIEW, n. 6 (Nov. 1839).

\_\_\_\_\_. Annexation. In: UNITED STATES MAGAZINE AND DEMOCRATIC REVIEW, July-August, 1845, n. 17, v. 1, p. 5-10. Disponível em <http://web.grinnell.edu/courses/HIS/f01/HIS202-01/Documents/OSullivan.html>. Acesso em 17 nov. 2009.

OXFAM. **The Emperor's New Clothes: Why rich countries want a WTO investment agreement**. London, 2003. Disponível em: <http://www.oxfam.org/en/policy/pp030429-wto-investment>. Acesso em 29 jan. 2011.

PAN-AMERICAN UNION. **Declaration on the Juridical Personality of Foreign Companies (Inter-American)**. June 25, 1936. Disponível em: [http://avalon.law.yale.edu/20th\\_century/intam06.asp](http://avalon.law.yale.edu/20th_century/intam06.asp). Acesso em 10 set. 2010.

PATTERSON, James T. **Restless Giant: the United States from Watergate to Bush v. Gore**. New York: Oxford University Press, 2007.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **A política externa dos Estados Unidos: continuidade ou mudança?** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

PERRONE-MOISÉS, Cláudia. **Direito ao desenvolvimento e investimentos estrangeiros**. São Paulo: Editora Oliveira Mendes, 1998.

PLETCHER, David M. 1861-1898: Growth and Diplomatic Adjustment. *In*: BECKER, William H. e WELLS, Samuel F., Jr. (eds.). **Economics and World Power: An Assessment of American Diplomacy Since 1789**. Columbia University Press: New York, 1984, pp. 119-171.

POLANYI, Karl. **The Great Transformation: the political and economic origins of our time**. Boston: Beacon Press, 1944/1957.

POLLARD, Robert A. e WELLS, Samuel F, Jr. 1945-1960. The Era of American Hegemony. *In*: BECKER, William H. e WELLS, Samuel F., Jr. (eds.). **Economics and World Power: An Assessment of American Diplomacy Since 1789**. New York: Columbia University Press, 1984, pp. 333-390.

PRESIDENT OF THE UNITED STATES OF AMERICA. **Executive Order 6581 - Creating The Export-Import Bank of Washington**. February 2, 1934. Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=14772>. Acesso em 26 set. 2010.

\_\_\_\_\_. **Executive Order 11858 – Foreign investment in the United States**. May 7, 1975 Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=59192#axzz1OX9xg8bn>. Acesso em 6 dec. 2010.

\_\_\_\_\_. **National Security Strategy**. Washington/DC, 2002. Disponível em <http://www.whitehouse.gov>. Acesso em 10 jan 2005.

\_\_\_\_\_. **Executive Order 13456 – Further Amendment of Executive Order 11858 concerning foreign investment in the United States**. Disponível em: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2008/01/20080123-9.html>. Acesso em: 20 fev. 2011.

\_\_\_\_\_. **Executive Order 12870 – National Export Initiative**. March 11, 2010. Disponível em: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/executive-order-national-export-initiative>. Acesso em 7 mar. 2011.

PRICE, Polly J. Alien Land Restrictions in the American Common Law: Exploring the Relative Autonomy Paradigm. In: **The American Journal of Legal History**, vol. 43, n. 2, abr., 1999, pp. 152-208.

PRIMEIRA REUNIÃO DE CÚPULA DAS AMÉRICAS. **Declaração de Princípios**. Miami, 9 a 11 de Dezembro de 1994. Disponível em: <http://www.summit-americas.org/French&Portuguese/Miamidecl-port.htm>. Acesso em: 08 jan. 2011.

PROJECT FOR THE NEW AMERICAN CENTURY. **Statement of Principles**. 3 jun. 1997. Disponível em <http://www.newamericancentury.org/statementofprinciples.htm>. Acesso em: 28 mar. 2008.

PUBLIC CITIZEN. **Selected Campaign Statements By President Barack Obama on U.S. Trade and Globalization Policy**. Washington, D.C., 2009. Disponível em: <http://www.citizen.org/documents/ObamaTradeCampaignStatementsFINAL.pdf>. Acesso em 6 mar. 2011.

QUINCY ADAMS, John. **Address on U.S. Foreign Policy. July 4, 1821**. Disponível em [http://www.presidentialrhetoric.com/historicspeeches/adams\\_jq/foreignpolicy.html](http://www.presidentialrhetoric.com/historicspeeches/adams_jq/foreignpolicy.html). Acesso em 14 nov. 2009.

RACHMAN, Gideon. American decline - this time it's for real. In: *FOREIGN POLICY*, jan./fev. 2011, n. 84, pp. 59-63.

RAGHAVAN, Chakravarthi. **Bilateral investment agreements play only a minor role in attracting FDI**. TWE, n. 162, 1-15 June, 1997. Disponível em: <http://www.twinside.org.sg/title/bil-cn.htm>. Acesso em 27 fev. 2004.

REAGAN, Ronald. **The Evil Empire Speech**. London, June 8, 1982. Disponível em <http://www.presidentialrhetoric.com/historicspeeches/reagan/evilempire.html>. Acesso em 13 dec. 2010.

REMINI, Robert. **A Short History of the United States**. New York: Harper, 2008.

\_\_\_\_\_. **Henry Clay: Statesman for the Union**. New York: W. W. Norton & Co, 1993.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **G-20 Comercial**. Brasília. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/temas/desenvolvimento-comercio-e-financas/g-20-comercial>. Acesso em 22 jan. 2011.

REYNOLDS, David. American Globalism: Mass, Motion and the Multiplier Effect. *In*: HOPKINS, A. G. (editor). **Globalization in World History**. London: Pimlico Editions, 2002, pp. 243-260.

ROBERTS, Maryse. **Multilateral and Regional Investment Rules: What Comes Next?** OAS Trade Unit Studies. March, 2001. Washington. Disponível em: <http://www.sedi.oas.org/DTTC/TRADE/PUB/STUDIES/Investment/invrulroberts.pdf>. Acesso em 08 jan. 2011.

ROBERTSON, Ross M. **History of the American Economy**. 2. ed. New York: Harcourt, Brace & World, 1964.

RODRIK, Dani. **The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work**. Overseas Development Council, Policy Essay n° 24. Baltimore: John Hopkins University Press, 1999.

\_\_\_\_\_. **Has Globalization Gone Too Far?** Washington: Institute for International Economics, 1997.

ROOSEVELT, Franklin Delano. **First Inaugural Address. March 4, 1933**. Disponível em: [http://www.presidentialrhetoric.com/historicspeeches/roosevelt\\_franklin/first\\_inaugural.html](http://www.presidentialrhetoric.com/historicspeeches/roosevelt_franklin/first_inaugural.html). Acesso em 13 set. 2010.

\_\_\_\_\_. **Address on the Occasion of the Celebration of Pan-American Day**. April 12, 1933. Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=14615>. Acesso em 15 set. 2010.

ROOSEVELT, Theodore. **Fourth Annual Message**. United States, December 4, 1904. Disponível em <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=29545>. Acesso em: 17 mai. 2010.

ROSENBERG, Emily S. **Spreading the American Dream: American Economic & Cultural Expansion 1890-1945**. New York: Hill and Wang, 1982.

SANDRONI, Paulo. **Novo dicionário de economia**. 2. ed. São Paulo: Best Seller, 1994.

SATO, Eiiti. Do GATT à Organização Mundial do Comércio. As Transformações da Ordem Internacional e a Harmonização de Políticas Comerciais. *In*: REVISTA BRASILEIRA DE POLITICA INTERNACIONAL, v. 37, n. 2, 1994, p. 5-26.

SCHMIDT, *Donald E.* **The folly of war: American foreign policy 1898-2005.** New York: Algora Publishing, 2005.

SCHUMPETER, Joseph A. **História da análise econômica.** Rio de Janeiro: Ed. Fundo de Cultura, 1954/1964.

SELLERS, Charles e MAY, Henry. **A Synopsis of American History.** Chicago: Rand McNally & Company, 1963.

SILVA, Edna Aparecida da. O investimento nas negociações comerciais internacionais: entre estratégias e princípios. *In: CENA INTERNACIONAL*, vol. 8, nº 2, 2006, pp. 84-123.

\_\_\_\_\_. SILVA, Edna Aparecida da. **A política de investimento estrangeiro dos Estados Unidos: conflito de princípios na reforma do CFIUS.** *In: CADERNOS CEDEC*, nº 87, jun. 2010, 46p.

SLATER, David e TAYLOR, Peter J. (eds.) **The American Century: consensus and coercion in the projection of American power.** Oxford: Blackwell, 1999.

SOMBRA SARAIVA, José Flávio. A agonia européia e a gestação da nova ordem internacional. *In: SOMBRA SARAIVA, José Flávio (org.). Relações internacionais - dois séculos de história: entre a preponderância européia e a emergência americano-soviética (1815-1947).* Brasília: IBRI, 2001, p. 221-253.

\_\_\_\_\_. Dois gigantes e um condomínio: da Guerra Fria à coexistência pacífica (1947-1968). *In: In: SOMBRA SARAIVA, José Flávio (org.). Relações internacionais - dois séculos de história: entre a ordem bipolar e o policentrismo (de 1947 a nossos dias).* Brasília: IBRI, 2001, p. 19-61.

\_\_\_\_\_. *Détente*, diversidade, intranquilidade e ilusões igualitárias (1969-1979). *In: SOMBRA SARAIVA, José Flávio. (org.). Relações internacionais - dois séculos de história: entre a ordem bipolar e o policentrismo (1947 a nossos dias).* Brasília: IBRI, 2001, p. 63-89.

SORNARAJAH, M. **The International Law on Foreign Investment.** 3 ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

SOUTY, François. **La politique de la concurrence aux Etats-Unis.** Paris: Presses Universitaires de France, 1995.

STEGER, Manfred. **Globalization. A Very Short Introduction.** New York: Oxford University Press, 2003.

SULLIVAN, Matthew C. Mining for Meaning: Assessing CFIUS's Rejection of the Firstgold Acquisition. *In: BERKELEY JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW – PUBLICIST*, vol. 4, n. 1, 2010, p. 12-18.

TAUSSIG, Frank W. **The Tariff History of the United States. Part I. 5.** Ed. New York: G.P Putnam's Sons, 1910, p. 9. Disponível em <http://mises.org/books/taussig.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2009.

THE ATLANTIC CONFERENCE. JOINT STATEMENT BY PRESIDENT ROOSEVELT AND PRIME MINISTER CHURCHILL. August 14, 1941. Disponível em: <http://avalon.law.yale.edu/wwii/at10.asp>. Acesso em 11 out. 2010.

THE CENTURY ASSOCIATION. **The Century, 1847-1946.** New York: The Century Association, 1947.

THE ECONOMIST. **Buy American Tea.** London, November 10, 2010. Disponível em <http://www.economist.com/blogs/freeexchange/2010/11/trade>. Acesso em 10 mar. 2011.

THE WALL STREET JOURNAL. **Americans Sour on Trade.** New York, October 2, 2010. <http://online.wsj.com/article/SB10001424052748703466104575529753735783116.html>. Acesso em 8 mar. 2011.

TIME. **The '00s: Goodbye (at Last) to the Decade from Hell.** November, 24, 2009. Disponível em: <http://www.time.com/time/nation/article/0,8599,1942834-1,00.html#ixzz1FAY35HDQ>. Acesso em 27 fev. 2011.

TOCQUEVILLE, Alexis de. De la Démocratie en Amérique. Vol. I. 1835, p. 32. Documento eletrônico editado a partir da 13<sup>e</sup> edição impressa. Disponível em [http://classiques.uqac.ca/classiques/De\\_tocqueville\\_alexis/democratie\\_1/democratie\\_t1\\_1.pdf](http://classiques.uqac.ca/classiques/De_tocqueville_alexis/democratie_1/democratie_t1_1.pdf). Acesso em 23 nov. 2009.

TREATY OF AMITY AND COMMERCE BETWEEN THE UNITED STATES AND FRANCE; February 6, 1778. Disponível em: [http://avalon.law.yale.edu/18th\\_century/fr1788-1.asp](http://avalon.law.yale.edu/18th_century/fr1788-1.asp). Acesso em 20 abr. 2009.

TREATY OF AMITY, COMMERCE AND NAVIGATION, BETWEEN HIS BRITANNICK MAJESTY; AND THE UNITED STATES OF AMERICA, BY THEIR PRESIDENT, WITH

THE ADVICE AND CONSENT OF THEIR SENATE. London, November 19, 1794. Disponível em [http://avalon.law.yale.edu/18th\\_century/jay.asp](http://avalon.law.yale.edu/18th_century/jay.asp). Acesso em 28 mai. 2009.

TREATY BETWEEN THE UNITED STATES OF AMERICA AND THE FRENCH REPUBLIC (LOUISIANA PURCHASE TREATY). Paris, France, April 30, 1803. Disponível em: [http://avalon.law.yale.edu/19th\\_century/louis1.asp](http://avalon.law.yale.edu/19th_century/louis1.asp). Acesso em: 13 jun. 2009.

TREATY OF FRIENDSHIP, COMMERCE AND NAVIGATION BETWEEN THE UNITED STATES OF AMERICA AND THE REPUBLIC OF CHINA. November 4, 1946. *In: THE AMERICAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW*, vol. 43, n. 1, supplement Official Documents, jan. 1949, pp. 27-52. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2213819>. Acesso em 10 nov. 2010.

TREBILCOCK, Michael J. e HOWSE, Robert. **The regulation of International Trade**. 2. ed. London: Routledge, 1999.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **World Investment Report 2004: The Shift Towards Services**. Geneva, 2004, Disponível em: <<http://www.unctad.org/wir/contents/wir04content.en.htm>>. Acesso em: 24 dez. 2004.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **World Investment Report 2003: FDI Policies for Development: National and International Perspectives**. Geneva, 2003. Disponível em: <<http://www.unctad.org/wir/contents/wir03content.en.htm>>. Acesso em: 24 out. 2003.

\_\_\_\_\_. **World Investment Report 2010: Investing in a low-carbon economy**. Geneva, 2010. Disponível em: <http://www.unctad.org/Templates/Download.asp?docid=13423&lang=1&intItemID=5539>. Acesso em 20 fev. 2011.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND EMPLOYMENT. **Final Act and Related Documents**. Havana, Cuba. 1948. Disponível em: [http://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/havana\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/havana_e.pdf). Acesso em: 30 out. 2010.

UNITED NATIONS MONETARY AND FINANCIAL CONFERENCE. **Articles of Agreement of the International Bank for Reconstruction and Development**. Bretton Woods, July 22, 1944. Disponível em <http://siteresources.worldbank.org/EXTABOUTUS/Resources/ibrd-articlesofagreement.pdf>. Acesso em 06 nov. 2010.

UNITED STATES DEPARTMENT OF COMMERCE. **Trade Compliance Center**. Disponível em [http://tcc.export.gov/Trade\\_Agreements/All\\_Trade\\_Agreements/index.asp](http://tcc.export.gov/Trade_Agreements/All_Trade_Agreements/index.asp). Acesso em 11 dec. 2010.

UNITED STATES DEPARTMENT OF COMMERCE BUREAU OF ECONOMIC ANALYSIS. **National Income and Product Accounts Table. Table 1.1.2. Contributions to Percent Change in Real Gross Domestic Product**. January 28, 2011. Disponível em <http://www.bea.gov/national/nipaweb/TableView.asp?SelectedTable=2&Freq=Qtr&FirstYear=2008&LastYear=2010>. Acesso em 12 fev. 2011.

\_\_\_\_\_. **Balance of Payments and Direct Investment Position Data. Table 2: International Investment Position of the United States at Yearend, 1976-2009**. January 28, 2011. Disponível em [http://www.bea.gov/international/xls/intinv09\\_t2.xls](http://www.bea.gov/international/xls/intinv09_t2.xls). Acesso em 12 fev. 2011.

UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE. **The First 'Open Door Note', John Hay to Andrew D. White**. Papers Relating to the Foreign Relations of the United States, 1899, p. 129-30. Washington, September 6, 1899. Disponível em: [http://wwi.lib.byu.edu/index.php/The\\_First\\_%27Open\\_Door\\_Note%27](http://wwi.lib.byu.edu/index.php/The_First_%27Open_Door_Note%27). Acesso em: 15 mai. 2010.

\_\_\_\_\_. **Proposals for Expansion of World Trade and Employment - Developed by a Technical Staff within the Government of the United States in Preparation for an International Conference on Trade and Employment and Presented for Consideration by the Peoples of the World**. United States Department of State publication 2411. November 1945. Disponível em <http://www.efficientfrontier.com/files/proposals.pdf>. Acesso em 24 out. 2010.

\_\_\_\_\_. **Unites States Policy to Modernize and Extend the Commercial Treaty Structure of the United States by the Negotiation of New Treaties of Friendship, Commerce and Navigation – Confidential Memorandum Prepared in the Division of Commercial Policy**, Washington D.C., November 5, 1946. Disponível em: <http://images.library.wisc.edu/FRUS/EFacs/1946v01/reference/frus.frus1946v01.i0018.pdf>. Acesso em 10 nov. 2010.

\_\_\_\_\_. **Bilateral investment treaties and Related Agreements**. Disponível em <http://www.state.gov/e/eeb/ifd/bit/>. Acesso em 21 nov. 2010.

UNITED STATES OF AMERICA. **First Census of the United States, 1790**. Disponível em: <http://www2.census.gov/prod2/decennial/documents/1790m-02.pdf>. Acesso em: 05 mai. 2009.

\_\_\_\_\_. List of the Public Acts of Congress Contained in Volume First. UNITED STATES STATUTES AT LARGE. 1789-1875, Volume I, p. xvii. Disponível em <http://memory.loc.gov/ammem/amlaw/lwslink.html>. Acesso em: 04 abr. 2009.

\_\_\_\_\_. An act for laying a duty on goods, wares, and merchandises imported into the United States. July 4th, 1789. *In*: UNITED STATES STATUTES AT LARGE, 1789-1875, Volume I, p. 24. Disponível em: <http://memory.loc.gov/ammem/amlaw/lwslink.html>. Acesso em: 04 abr. 2009.

\_\_\_\_\_. An Act making further provisions for the payment of the debts of the United States. August 10, 1790. *In*: UNITED STATES STATUTES AT LARGE, 1789-1875, Volume I, p. 180-182. Disponível em: <http://memory.loc.gov/ammem/amlaw/lwslink.html>. Acesso em: 14 abr. 2009.

\_\_\_\_\_. An Act for Registering and Clearing Vessels, Regulating the Coasting Trade, and for other purposes. September 1, 1789. *In*: UNITED STATES STATUTES AT LARGE, 1789-1875, Volume I, p. 55-65. Disponível em: <http://memory.loc.gov/ammem/amlaw/lwslink.html>. Acesso em: 14 abr. 2009.

\_\_\_\_\_. An Act to establish a uniform rule of Naturalization; and to repeal the act heretofore passed on that subject. January 29, 1795. *In*: UNITED STATES STATUTES AT LARGE, 1789-1875, Volume I, p. 414. Disponível em: <http://memory.loc.gov/ammem/amlaw/lwslink.html>. Acesso em: 24 abr. 2009.

\_\_\_\_\_. An Act to declare the treaties heretofore concluded with France, no longer obligatory on the United States. July 7, 1798. *In*: UNITED STATES STATUTES AT LARGE, 1789-1875, Volume I, p. 578. Disponível em: <http://memory.loc.gov/ammem/amlaw/lwslink.html>. Acesso em: 4 mai. 2009.

\_\_\_\_\_. An Act Further to Protect the Commerce of the United States. July 9, 1798. *In*: UNITED STATES STATUTES AT LARGE, 1789-1875, Volume I, p. 578. Disponível em: <http://memory.loc.gov/ammem/amlaw/lwslink.html>. Acesso em: 4 mai. 2009.

\_\_\_\_\_. An Act to enable the President of the United States to take possession of the territories ceded by France to the United States, by the treaty concluded at Paris, on the

thirtieth of April last; and for the temporary government thereof. October 31, 1803. *In*: UNITED STATES STATUTES AT LARGE, 1789-1875, Volume II, p. 245. Disponível em: <http://memory.loc.gov/ammem/amlaw/lwsslink.html>. Acesso em: 14 mai. 2009.

\_\_\_\_\_. An act to incorporate the subscribers of the Bank of the United States. April 10, 1816. *In*: UNITED STATES STATUTES AT LARGE, 1789-1875, Volume III, p. 266. Disponível em: <http://memory.loc.gov/ammem/amlaw/lwsslink.html>. Acesso em: 14 jul. 2009.

\_\_\_\_\_. An act to regulate the duties on imports and tonnage. April 27, 1816. *In*: UNITED STATES STATUTES AT LARGE, 1789-1875, Volume III, p. 310. Disponível em: <http://memory.loc.gov/ammem/amlaw/lwsslink.html>. Acesso em: 14 jul. 2009.

\_\_\_\_\_. An act concerning the navigation of the United States. March 1, 1817. *In*: UNITED STATES STATUTES AT LARGE, 1789-1875, Volume III, p. 351. Disponível em: <http://memory.loc.gov/ammem/amlaw/lwsslink.html>. Acesso em: 14 jul. 2009.

\_\_\_\_\_. An Act to provide a National Currency, secured by a Pledge of United States Bonds, and to provide for the Circulation and Redemption thereof. June 3, 1864. *In*: UNITED STATES STATUTES AT LARGE, 1789-1875, Volume XIII, p. 99-118. Disponível em: <http://memory.loc.gov/ammem/amlaw/lwsslink.html>. Acesso em: 02 abr. 2010.

\_\_\_\_\_. An Act To amend the Tariff Act of 1930. June 12, 1934. *In*: UNITED STATES STATUTES AT LARGE, Volume 48, p. 943-945. Disponível em: [http://www.constitution.org/uslaw/sal/048\\_statutes\\_at\\_large.pdf](http://www.constitution.org/uslaw/sal/048_statutes_at_large.pdf). Acesso em: 14 set. 2010.

\_\_\_\_\_. An Act to provide for the common defense by acquiring stocks of strategic and critical materials essential to the needs of industry for the manufacture of supplies for the armed forces and the civilian population in time of a national emergency, and to encourage, as far as possible, the further development of strategic and critical materials within the United States for common defense. June 12, 1934. *In*: UNITED STATES STATUTES AT LARGE, Volume 48, p. 943-945. Disponível em: [http://www.constitution.org/uslaw/sal/048\\_statutes\\_at\\_large.pdf](http://www.constitution.org/uslaw/sal/048_statutes_at_large.pdf). Acesso em: 14 set. 2010.

\_\_\_\_\_. An Act to promote the development of an open, nondiscriminatory, and fair world economic system, to stimulate fair and free competition between the United States and foreign nations, to foster the economic growth of, and full employment in, the United States, and for other purposes. January 3, 1975. *In*: UNITED STATES STATUTES AT LARGE, Volume

88, pp. 1978-2076. Disponível em: [http://www.constitution.org/uslaw/sal/088\\_statutes\\_at\\_large.pdf](http://www.constitution.org/uslaw/sal/088_statutes_at_large.pdf). Acesso em: 03 dez. 2010.

\_\_\_\_\_. An Act to require foreign persons who acquire, transfer, or hold interests in agricultural land to report such transactions and holdings to the Secretary of Agriculture and to direct the Secretary to analyze information contained in such reports and determine the effects such transactions and holdings have, particularly on family farms and rural communities, and for other purposes. October 14, 1978. In: UNITED STATES STATUTES AT LARGE, Volume 92, p. 1263-1269. Disponível em: [http://www.constitution.org/uslaw/sal/092\\_statutes\\_at\\_large.pdf](http://www.constitution.org/uslaw/sal/092_statutes_at_large.pdf). Acesso em: 8 dec. 2010.

\_\_\_\_\_. An act to amend the trade laws, authorize the negotiation of trade agreements, extend trade preferences, change the tariff treatment with respect to certain articles and for other purposes. October 30, 1984. In: UNITED STATES STATUTES AT LARGE, Volume 98, p. 2948-3050. Disponível em: [http://www.constitution.org/uslaw/sal/098\\_statutes\\_at\\_large.pdf](http://www.constitution.org/uslaw/sal/098_statutes_at_large.pdf). Acesso em: 11 dec. 2010.

UNITED STATES SENATE. **Senate Resolution June 24, 1795**. Disponível em [http://avalon.law.yale.edu/18th\\_century/jayresol.asp](http://avalon.law.yale.edu/18th_century/jayresol.asp). Acesso em 28 mai. 2009.

UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE. **FTAA Negotiating Group on Investment - Public Summary of U.S. Position**. 2001. Disponível em <http://www.ustr.gov/regions/whemisphere/invest.html>. Acesso em: 10 out. 2003.

VALOR ECONÔMICO. **EUA reforçam medidas protecionistas**. São Paulo, 27 ago. 2010, p. A-8.

VIGEVANI, Tullo.; OLIVEIRA, Marcelo; PASSINI MARIANO, Marcelo. Origem dos instrumentos de formação da política comercial norte-americana. In: **Revista de Sociologia e Política**, n 20, jun. 2003. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782003000100005](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782003000100005). Acesso em 17 fev 2004.

VIOLA, Eduardo e LEIS, Héctor Ricardo. Unipolaridade, governabilidade global e intervenção unilateral anglo-americana no Iraque. In: REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL, vol. 47, n. 2, 2004, pp. 29-58.

VISCUSI, W. Kip; VERNON, John M. e HARRINGTON, Joseph E., Jr. **Economics of regulation and antitrust**. 2 ed. Cambridge: MIT Press, 1995.

VIS-DUNBAR, Damon. **United States reviews its model bilateral investment treaty**. June 5, 2009. Disponível em: <http://www.iisd.org/itn/2009/06/05/united-states-reviews-its-model-bilateral-investment-treaty/>. Acesso em 5 mar. 2011.

WADE, Robert H. "What Strategies are Viable for Developing Countries Today? The World Trade Organization and the Shrinking of 'Development Space'". *In: REVIEW OF INTERNATIONAL POLITICAL ECONOMY*, vol. 10, n. 4, nov., 2003, pp. 621-644.

WALLACE, Cynthia Day. **The Multinational Enterprise and Legal Control: Host State Sovereignty in an Era of Economic Globalization**. The Hague: Martinus Nijhof Publishers, 2002, p. 349.

WASHINGTON, George. **First Annual Address**. United States, January 8, 1790. Disponível em: [http://avalon.law.yale.edu/18th\\_century/washs01.asp](http://avalon.law.yale.edu/18th_century/washs01.asp). Acesso em 04. mai. 2009.

\_\_\_\_\_. **Second Annual Address**. United States, December 8, 1790. Disponível em: [http://avalon.law.yale.edu/18th\\_century/washs02.asp](http://avalon.law.yale.edu/18th_century/washs02.asp). Acesso em 04. mai. 2009.

\_\_\_\_\_. **Third Annual Address**. United States, October 25, 1791. Disponível em: [http://avalon.law.yale.edu/18th\\_century/washs03.asp](http://avalon.law.yale.edu/18th_century/washs03.asp). Acesso em 04. mai. 2009.

\_\_\_\_\_. **Fourth Annual Address**. United States, November 6, 1792. Disponível em: [http://avalon.law.yale.edu/18th\\_century/washs04.asp](http://avalon.law.yale.edu/18th_century/washs04.asp). Acesso em 04 mai. 2009.

\_\_\_\_\_. **The Proclamation of Neutrality**. United States, April 22, 1793. Disponível em [http://avalon.law.yale.edu/18th\\_century/neutra93.asp](http://avalon.law.yale.edu/18th_century/neutra93.asp). Acesso em 18 mai. 2009.

\_\_\_\_\_. **Fifth Annual Address**. United States, December 3, 1793. Disponível em: [http://avalon.law.yale.edu/18th\\_century/washs05.asp](http://avalon.law.yale.edu/18th_century/washs05.asp). Acesso em 04 mai. 2009.

\_\_\_\_\_. **Seventh Annual Address**. United States, December 8, 1795. Disponível em: [http://avalon.law.yale.edu/18th\\_century/washs07.asp](http://avalon.law.yale.edu/18th_century/washs07.asp). Acesso em 20 mai. 2009.

\_\_\_\_\_. **Farewell Address**. United States, September 19, 1796. Disponível em: [http://avalon.law.yale.edu/18th\\_century/washing.asp](http://avalon.law.yale.edu/18th_century/washing.asp). Acesso em: 29 mai. 2009.

\_\_\_\_\_. **Eighth Annual Address**. United States, December 7, 1796. Disponível em: [http://avalon.law.yale.edu/18th\\_century/washs08.asp](http://avalon.law.yale.edu/18th_century/washs08.asp). Acesso em 20 mai. 2009.

WEILER, Todd. **2000 in Review: NAFTA Investor-State Dispute Settlement Gains Steam**. *In: INTERNATIONAL LAWYER*, n. 35, 2001, p. 363.

WILLIAMSON, Samuel H. "Seven Ways to Compute the Relative Value of a U.S. Dollar Amount, 1790 to Present". *Measuring Worth*, 2010. Disponível em: <http://www.measuringworth.com/uscompare/>. Acesso em 12 out. 2010.

\_\_\_\_\_. **The History of Foreign Investment in the United States to 1914**. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1989.

\_\_\_\_\_. **The History of Foreign Investment in the United States, 1914-1945**. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2004.

WILSON, Thomas Woodrow. **First Inaugural Address. March 4, 1913**. Disponível em: [http://www.presidentialrhetoric.com/historicspeeches/wilson/first\\_inaugural.html](http://www.presidentialrhetoric.com/historicspeeches/wilson/first_inaugural.html). Acesso em 24 jul. 2010.

\_\_\_\_\_. **Address at Arlington National Cemetery: "Closing a Chapter". June 4, 1914**. Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=65379>. Acesso em 2 ago. 2010.

\_\_\_\_\_. **Address to a Joint Session of Congress on Tariff Reform**. Washington, April 8, 1913. Disponível em <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=65368>. Acesso em: 24 mai. 2010.

\_\_\_\_\_. **Fourteen Points**. United States, January 8, 1918. Disponível em: [http://avalon.law.yale.edu/20th\\_century/wilson14.asp](http://avalon.law.yale.edu/20th_century/wilson14.asp). Acesso em 03 ago. 2010.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **Agreement Establishing the World Trade Organization**. Marrakesh, 15 Apr. 1994. Disponível em: <http://docsonline.wto.org/DDFDdocuments/t/UR/FA/04-wto.doc>. Acesso em: 28 abr. 2001.

\_\_\_\_\_. **Seattle Ministerial Conference**. Disponível em: [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/min99\\_e/min99\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min99_e/min99_e.htm). Acesso em: 11 nov. 2001.

\_\_\_\_\_. **Singapore Ministerial Declaration**. Singapore, 13 Dec. 1996. Disponível em: [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/min96\\_e/wtodec\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min96_e/wtodec_e.htm). Acesso em: 28 abr. 2001.

\_\_\_\_\_. **Doha Ministerial Declaration**. Doha, 14 Nov. 2001. Disponível em: [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/min01\\_e/mindecl\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.htm). Acesso em 16 jan. 2011.

ZALUTH BASTOS, Pedro. Paulo. A política comercial estadunidense: a estratégia de liberalização competitiva, os acordos bilaterais e a Alca. *In: ECONOMIA POLÍTICA INTERNACIONAL: ANÁLISE ESTRATÉGICA*, n. 1., jul./set., 2004, p. 34-42.

\_\_\_\_\_. A diplomacia do dólar: moeda e império (1898-1914). *In: ECONOMIA POLÍTICA INTERNACIONAL – ANÁLISE ESTRATÉGICA*, n. 4 – jan./mar. 2005, pp. 27-40.

ZINN, Howard. **A people's history of the United States**. New York: Harper Perennial, 2005.

ZEDILLO, Ernesto. **Keynote Speech at the Release of 'Delivering on Doha: Farm Trade and the Poor'**. Washington, D.C. December 18, 2006. Disponível em: <http://www.iie.com/publications/papers/zedillo1206.pdf>. Acesso em 16 jan. 2011.

ZOELLICK, R. Os dois rumos para a ALCA. **Folha de São Paulo**. 10 de dezembro de 2003. Disponível em <http://www.uol.com.br/fsp>. Acesso em 27 dez. 2003.

## **ANEXO**

### **Negotiating Group on Investment – Free Trade of the Americas Public Summary of US Position**

## **NEGOTIATING GROUP ON INVESTMENT**

### **Public Summary of U.S. Position**

**Basic Definitions:** In keeping with its traditional position, the United States has defined "investment" broadly, to include all forms of assets that have the characteristics of an investment, such as companies, stock, certain forms of debt, certain concessions, contracts and intellectual property.

**Scope:** The United States takes the position, consistent with its general practice on this topic, that the definitions and content of the commitments provide the scope of the investment chapter, and that therefore no general statement of scope is needed. However, the United States proposes the FTAA Investment chapter include two specific provisions that are commonly included in U.S. investment agreements that limit the scope in specific areas. First, we seek a provision denying the benefits of the agreement to investments that are "shell" companies, or that or indirectly owned by investors from non-FTAA countries with which the United States does not maintain diplomatic relations or with which it has economic sanctions. Second, the United States also proposes a provision limiting application to events that take place once the chapter enters into force.

**National Treatment and Most Favored Nation Treatment:** The United States proposes that the FTAA chapter on investment afford investors from an FTAA country, when they seek to initiate investment into the territory of another FTAA country and throughout the life of that investment, the better of national treatment or most favored nation (MFN) treatment when the investors are in like circumstances. With respect to sub-federal entities, the United States defines national treatment as the treatment a state or province affords to investors and investments from other states or provinces. These commitments would be subject to specifically described exceptions listed in annexes or protocols to the investment chapter of the FTAA.

**General Treatment - Fair & Equitable Treatment:** The United States has not taken a position with respect to this standard. In the NAFTA and U.S. bilateral investment treaties, there is a minimum standard of treatment, apart from the nondiscriminatory standards, that countries must afford treatment in accordance with customary international law, including "fair and equitable" treatment and "full protection and security". While these concepts are commonly found in international investment agreements, other countries' use of these terms varies in content, applicability and enforceability. Accordingly, the United States will be carefully considering these principles, and will continue to consult closely with interested parties, before of taking any positions.

**Expropriation:** The United States has not submitted a proposal, but supports classic expropriation disciplines, i.e., that expropriations must be for a public purpose, nondiscriminatory, in accordance with due process of law, and accompanied by payment of prompt, adequate, and effective compensation. The United States also has stated that the FTAA countries must have a common understanding of this provision's relationship with governments' role to regulate to protect health, safety and the environment.

**Compensation for Losses:** The United States proposes two standard provisions for the investment chapter. The first provision makes clear that in the event of armed conflict and similar national emergencies, the national treatment and most-favored-nation standards would apply with respect to losses suffered by investors. The second provision, consistent with customary international law standards, requires FTAA governments to compensate investors when their property is requisitioned, or unnecessarily destroyed by governmental troops or authorities.

**Managerial Personnel:** The United States proposes two provisions on this topic. One provision provides nationals of one Party with the right to enter and temporarily stay in the territory of another Party for the purpose of establishing, maintaining, advising or providing other essential services to an investment. The second provision gives investors the right to hire their top managerial personnel without regard to nationality.

**Transfers:** The United States proposes that investors have the right to transfer funds into and out of the FTAA host country without delay using a market rate of exchange. This covers all transfers related to an investment, including interest, proceeds from liquidation, repatriated profits and infusions of additional financial resources after the initial investment has been made. The United States proposes a standard exception to these commitments for the nondiscriminatory application of domestic law relating to matters such as bankruptcy, criminal offenses and trading in securities.

**Performance Requirements:** The United States proposes prohibiting mandatory requirements to:

- incorporate specified levels of local content
- purchase or accord preference to domestically produced goods
- restrict sales of goods or services within the host Party's territory
- balance exports and imports
- export at specified levels
- transfer technology
- act as the exclusive supplier of goods or services to a particular region or the world market.

With respect to the first four requirements mentioned above, the United States would prohibit such measures when they are the conditions for obtaining incentives. The U.S. text includes certain exceptions to these prohibitions that appear in the investment chapter of the NAFTA. For example, we propose an exception with respect to the use or purchase of local content, and to the transfer of technology, for measures necessary to protect human, animal or plant life. We also propose very specific exceptions for measures to remedy competition problems, for government procurement and for aid and export promotion programs.

**General Exceptions:** The United States has not submitted a proposal with respect to a general exception for investment. The United States is reviewing the submissions of other countries relative to proposed disciplines to determine whether such an exception is needed. Historically, the United States has taken specific exceptions to specific disciplines wherever a need has been identified.

**Dispute Settlement:** The United States has not submitted a proposal, but supports a right for investors to submit an investment dispute with an FTAA government to international arbitration as long as the provisions governing the arbitration mechanism are properly framed. It is examining specific areas of standard investor-State arbitral provisions to determine where more specificity may be needed, such as with respect to the transparency of the process. We continue to consult closely with the full range of U.S. interested parties.

**Environment:** The United States has proposed a provision similar to that found in the NAFTA, obligating FTAA countries to strive to ensure that environmental laws are not relaxed to attract an investment

**Labor:** The United States has submitted a provision obligating Parties to strive to ensure that labor laws are not relaxed to attract an investment.

**Transparency:** The United States proposes standard provisions on transparency: to make laws, regulations and administrative practices publicly available; to the extent practicable, to provide advance notice and comment periods for proposed laws, regulations and administrative practices; and to promptly respond to requests for information.