

PANORAMA EUA

VOL. 9, Nº 3, NOVEMBRO DE 2019



OBSERVATÓRIO POLÍTICO
DOS ESTADOS UNIDOS



INSTITUTO NACIONAL DE CIÊNCIA
E TECNOLOGIA PARA ESTUDOS
SOBRE OS ESTADOS UNIDOS
NATIONAL INSTITUTE OF SCIENCE
AND TECHNOLOGY FOR STUDIES
ON THE UNITED STATES



PANORAMA EUA

OBSERVATÓRIO POLÍTICO DOS ESTADOS UNIDOS
INSTITUTO NACIONAL DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA
PARA ESTUDOS SOBRE OS ESTADOS UNIDOS – INCT-INEU

ISSN 2317-7977

VOL. 9, Nº 3, NOVEMBRO DE 2019

CORPO EDITORIAL

EDITOR: Sebastião Velasco e Cruz

SUPERVISÃO: Tatiana Teixeira

www.opecu.org.br

EUA investiga aplicativo chinês Tik Tok: CFIUS, regulações de segurança nacional e as faces do protecionismo no governo Trump¹

Por Edna Aparecida da Silva²

Introdução

O Tik Tok – aplicativo de compartilhamento de vídeos curtos da empresa chinesa Bytedance que viralizou entre os adolescentes, com mais de 110 milhões de downloads apenas nos Estados Unidos desde 2018 e 1,2 bilhão de usuários globais – é alvo das preocupações de senadores, dos especialistas de segurança, de *think thanks* e de concorrentes, como Mark Zuckerberg. Sua popularidade entre o público jovem é de tal envergadura que até o Exército americano¹ tem utilizado o aplicativo para recrutar jovens, como divulgou o senador Chuck Summers (D-NY), um dos políticos que, ao lado dos republicanos Josh Hawley (R-MO), Tom Cotton (R-AR) e Marco Rubio (R-FL), tem a agenda concentrada na discussão dos impactos dos investimentos chineses nos Estados Unidos, em particular nos setores de equipamentos de telecomunicação e de tecnologias da informação.

O senador Marco Rubio, que pediu a abertura de investigação da Bytedance pelo CFIUS, é um dos políticos mais ativos na discussão, líder do *Small Business and Entrepreneurship Committee* e membro da *Congressional-Executive Commission on China*, liderada pelo democrata Jim McGovern (D-MA). Neste ano, já publicou dois relatórios sobre

¹ Este *Panorama* é uma versão reduzida do trabalho preparado pela autora para a Conferência Brasileira de Estudos Políticos sobre os Estados Unidos, promovida pelo INCT-INEU, de 25 a 28 de novembro de 2019, em São Paulo.

² Cientista política e pesquisadora do INCT-INEU.

investimento e recuperação da economia americana, o “American Investment in the 21st Century” e “Made in China 2025 and the Future of American Industry”.

Este é mais um episódio da guerra comercial e tecnológica dos EUA com China, como no caso da Huawei², que tem mobilizado os temores americanos quanto à segurança nacional, em particular da cibersegurança, implicados no avanço das empresas chinesas no campo de tecnologias de informação. No final de outubro, China e Alemanha já começaram a explorar comercialmente a tecnologia 5G e, em 15 de novembro, a Huawei lançou seu celular dobrável Mate X, sem aplicativos do Google, ou processadores americanos, usando os códigos abertos do sistema Android do Google. Pela primeira vez, com base em legislação antitruste, a China responde e vai escrutinar a proposta de aquisição da Lite-On Semiconductor Corp. de Taiwan pela americana Diodes Inc., que passaria a controlar a empresa chinesa de semicondutores³.

A disputa pela inovação tecnológica não está apenas entre o Vale do Silício e Najing Park⁴. Segundo matéria do *El País*, a nova Comissária da União Europeia, Ursula Von der Leven, destacou em seu discurso a preocupação com os monopólios de acesso e controle de dados que podem se transformar em barreiras para empresas na competição global. “Los datos y la inteligencia artificial son los ingredientes para la innovación que pueden ayudarnos a encontrar soluciones a los desafíos sociales, desde la salud hasta la agricultura, pasando por la seguridad o la fabricación”⁵ Assim, anunciou que, entre suas iniciativas, estará a formulação de uma estratégia para desenvolvimento de Inteligência Artificial e uso do Big Data em inovação.

Como explica o recente artigo de Scott Malcomson na *Foreign Affairs*⁶, a Internet

circula dados, mas o armazenamento depende de condições físicas, ou seja: territorialidade e localização importam. O controle da Internet, o armazenamento de dados pelas corporações e a proteção da privacidade dos usuários são temas centrais no debate global sobre a regulação cibernética, ou “cibersoberania”⁷. No âmbito do confronto entre EUA e China, assim como para os demais Estados, a soberania digital, ou nacionalismo de dados, também se configura como um debate político e estratégico, já que envolve aspectos da jurisdição dos Estados sobre a atividade econômica e políticas de desenvolvimento tecnológico.

No início de novembro, os jornais noticiaram que, em resposta às demandas de senadores americanos ao Departamento do Tesouro, o Comitê de Investimento Estrangeiro dos Estados Unidos (CFIUS, na sigla em inglês) iniciara investigação da fusão do Musical.ly com a Bytedance em 2017, para avaliar suas implicações de segurança nacional⁸. Em seguida, o Subcomitê Judiciário sobre Crime e Terrorismo do Senado, que está discutindo o impacto das corporações e do *Big Data* para privacidade de dados, chamou o Tik Tok e a Apple (esta última, em razão de transferência de banco de dados do serviço de nuvem para a China) para a audiência pública “How Corporations and Big Tech Leave Our Data Exposed to Criminals, China, and Other Bad Actors”⁹, em 5 de novembro.

Senadores e autoridades regulatórias questionam a política de moderação de conteúdo e de armazenamento de dados dos usuários, ou seja, se há censura, interferência, ou influência governamental sobre a atividade dos usuários e o potencial acesso ao grande volume de dados de cidadãos americanos acumulado pelo aplicativo.

Entendendo o Tik Tok: Inteligência Artificial, Machine Learning e Big Data

O que é o Tik Tok? Trata-se de um aplicativo de compartilhamento e edição de vídeos curtos, de 15 segundos, pelo qual os usuários postam vídeos de dublagem de músicas, humor, dança e memes, adicionando efeitos especiais. Segundo os dados do relatório “The Global State of Digital”, de outubro de 2019, o aplicativo já ocupa o terceiro lugar em volume de *downloads*, atrás do Facebook Messenger e do Facebook¹⁰. A empresa também é proprietária do Jinri Toutiao (今日头条), aplicativo de notícias que atua no território chinês; do DouYn (抖音), versão chinesa do Tik Tok; e de aplicativos para educação, como o Bigo Live. Acabou de divulgar o início das vendas na China do Jianguo Pro 3, seu primeiro smartfone com recursos de vídeos similares ao Tik Tok¹¹.

Fundada em 2012 e hoje avaliada em US\$ 75 bilhões¹², a *startup* é mais uma das corporações chinesas de sucesso no setor tecnológico, como o grupo BAT – Baidu, Alibaba e Tencent. Essa ampliação meteórica desde seu lançamento no mercado global de mídia social em 2018 está relacionada a dois aspectos: estratégia corporativa e características da tecnologia usada pelo CEO da Beijing ByteDance Technology Company e especialista em Inteligência Artificial, Zhang Yimim.

Em 2016, a Bytedance lançou seu aplicativo de vídeos curtos, o Douyn, para o mercado chinês. Este logo ganhou popularidade com compartilhamento de mais de um bilhão de vídeos por dia. Na sequência, veio o Tik Tok, que repetiu o sucesso no mercado internacional, concorrendo com o Musical.ly, outro aplicativo chinês criado em 2012, muito popular nos Estados Unidos. Em 2017 a Bytedance comprou o concorrente e, no ano seguinte, desistindo de manter os aplicativos

em plataformas separadas, encerrou o Musical.ly e migrou os perfis dos usuários para a plataforma do Tik Tok.

Depois disso, investiu milhões de dólares em propaganda no Facebook e contratou personalidades para criarem perfis no aplicativo. Há casos de sucesso, como o do *happer* Li Nas X, que ficou famoso e milionário, com uma música que apareceu inicialmente como um meme do Tik Tok. Apesar das polêmicas sobre baixa proteção da privacidade infantil na Índia, em Bangladesh e nos Estados Unidos, onde foi multado pela *Federal Trade Commission* por permitir coleta de dados de crianças sem autorização dos pais, violando a Lei de Proteção à Privacidade Online das Crianças¹³, tornou-se um sucesso global e o preferido entre os adolescentes nos EUA.

A tecnologia usada no aplicativo é outro motivo de seu sucesso. Diferentemente do Facebook e dos demais aplicativos de Zuckerberg que associam conteúdos a partir da rede de contatos e dos interesses do usuário, o Tik Tok, além dos dados de localização e de informações do usuário, realiza uma análise biométrica, de movimentos e de microexpressões dos conteúdos de vídeos e das mensagens vistos pelo usuário. Isso favorece sua expansão, superando barreiras linguísticas, ou culturais.

Os produtos da Bytedance, como o Tik Tok e seu aplicativo de notícias Jinri Toutiao, utilizam tecnologias de *machine learning*, algoritmos de Inteligência Artificial e *Big Data*, por meio dos quais são capazes de entender e analisar conteúdo escrito, imagens e vídeos, e usar esse volume de informações para identificar estados de ânimo¹⁴. Isto explica, então, a capacidade do aplicativo para selecionar e apresentar automaticamente conteúdos que agradam e interessam ao usuário, analisando também sua experiência

acumulada. Desta forma, permite melhorar a interação do usuário com o aplicativo.

O que se teme no Tik Tok? Argumentos sob a perspectiva americana

De acordo com o senador Marco Rubio, na carta¹⁵ ao secretário do Tesouro, Steve Mnuchin, o CFIUS deveria investigar os aplicativos chineses, porque estariam censurando conteúdos e silenciando a respeito de temas sensíveis para o governo chinês, como revela a ausência de vídeos sobre manifestações em Hong Kong. Esse aspecto também foi destacado no pedido de revisão dos senadores Tom Cotton (R-AR) e Chuck Schumer (D-NY) e comentado por Marc Zuckerberg, para quem o aplicativo não segue os valores que “defendemos”, como liberdade de expressão e transparência.

Em seu discurso na Universidade de Georgetown, Zuckerberg criticou o aplicativo: “While our services, like WhatsApp, are used by protesters and activists everywhere due to strong encryption and privacy protections, on TikTok, the Chinese app growing quickly around the world, mentions of these protests are censored, even in the U.S. Is that the internet we want?”¹⁶.

“Se vc não sabe o que é o Tik Tok, você deveria”, assim o senador Josh Hawley (R-MO), que preside o Subcomitê Judiciário sobre Crime e Terrorismo no Senado, abriu a audiência pública sobre Tik Tok e Apple¹⁷. O mais jovem senador republicano, eleito em 2018, que iniciou uma cruzada contra os gigantes da tecnologia, Facebook, Google, Twiter, YouTube, declarou que os Executivos do Vale do Silício são “totally untrustworthy” e tem defendido mais regulação¹⁸. A preocupação com a concentração de poder, com o tamanho das *big techs* e com sua

influência eleitoral, que também está na agenda da pré-candidata democrata Elizabeth Warren, deve ser um dos temas polêmicos no debate eleitoral de 2020.

Para Hawley, o Tik Tok não é usado apenas por adolescentes, mas também por funcionários do governo americano, e representa uma ameaça para a segurança de dados e para a segurança nacional.

O grande volume de dados coletados e armazenados pelo aplicativo foi destacado na análise dos especialistas que testemunharam neste *hearing*, como Kara Frederick¹⁹, do Center for a New American Security, para quem a captura de dados biométricos e o tipo de análise do conteúdo que o aplicativo realiza têm potencial para controle e influência no comportamento, inclusive nas eleições. Klon Kitchen²⁰, pesquisador de tecnologia, segurança nacional e política científica da Heritage Foundation, destacou vários aspectos de segurança do controle de dados por parte das corporações. Comparou a atividade de Inteligência, cujos objetivos são coletar, compreender, prever e modelar o comportamento humano e os eventos, com as práticas das empresas de tecnologia, chamadas de “market research”, “data analysis”, “audience segmentation”, ou “service provisioning”, mas que, na verdade, no contexto da economia do conhecimento, fazem negócios de Inteligência.

Ecoando a Estratégia de Segurança Nacional de Donald Trump²¹, Kitchen salientou a existência de uma ameaça sobre os sistemas de telecomunicação e infraestrutura de dados. O especialista identifica uma estratégia da China, que, “if not prevented, use the deployment of equipment, and services from Chinese state-controlled companies to compromise U.S. information networks — networks that carry significant volumes of military and intelligence data. To that end, the

Chinese government is implementing a concerted strategy of civil-military fusion through the sale and deployment of technologies and systems that enable Chinese companies with state support to siphon, store, and exploit data transmitted on these systems, and leverages these same companies as extensions of the government’s intelligence and national security apparatus”. Os representantes da Apple e da Tik Tok não compareceram à audiência.

Já os representantes da ByteDance nos Estados Unidos responderam às objeções de Marco Rubio, reiterando que o aplicativo opera em conformidade com as leis do país. Quanto ao armazenamento de dados, reafirmaram que os conteúdos e as políticas de moderação são conduzidos pela equipe baseada nos EUA, a qual não está submetida à censura de Pequim. Essas questões de cibersegurança, armazenamento de dados por corporações e preocupações com potencial controle e influência do governo chinês enquadraram o caso Tik Tok nas novas regulações de segurança nacional do CFIUS.

O que o CFIUS pode fazer no caso Tik Tok?

O CFIUS é um painel de agências liderado pelo Departamento do Tesouro, cuja função é monitorar e avaliar transações, como fusões e aquisições estrangeiras de negócios norte-americanos, para identificar potenciais ameaças à segurança nacional, e pode impor acordos de mitigação para minimizar, ou eliminar riscos, ou ainda, recomendar ao presidente o bloqueio, ou o desinvestimento, nos casos de operações já concluídas – como é a situação do Tik Tok. Os motivos das decisões e resultados das investigações conduzidas pelos painéis do CFIUS não são divulgados, já que tratam de questões de segurança nacional e envolvem sigilo de negócios (*proprietary information*), conforme

a isenção número quatro do *Freedom of Information Act* (FOIA).

No caso Tik Tok, assim como no da aquisição do Grindr²², aplicativo de encontros para gays, transexuais e transgêneros, pela Beijing Kulun Tech., empresa de jogos chinesa, as aquisições que envolvam o acesso a dados pessoais sensíveis, como informações genéticas e identificação pessoal, dados financeiros, biométricos, geolocalização, comunicação pessoal, saúde, seguro, ou documentos de identificação, justificam a revisão de segurança nacional pelo CFIUS, conforme previsto na Estratégia de Segurança Nacional (p. 13) de 2017 e pelo *Foreign Investment Review Reform Act* (FIRRMA), aprovado em 13 de agosto de 2018.

A aquisição da Musical.ly pela ByteDance em 2017 não foi submetida ao aval do CFIUS na época, quando não havia uma legislação tão estrita quanto com as novas regulações, e as submissões ao Comitê eram voluntárias. No FIRRMA e no Plano Piloto que regulamentou sua implementação, as operações em qualquer uma das 28 áreas listadas como prioridades para as revisões de segurança nacional podem ser submetidas ao escrutínio do CFIUS, mesmo que já tenham realizadas. Nos casos de fusões, ou aquisições, no setor de tecnologias críticas, as revisões são compulsórias, mesmo que o investimento seja inferior a 10%, ou que o investidor não obtenha controle sobre investimento (*non-controlling investments*). O painel poderá impor acordos de mitigação de riscos para reduzir o que cada uma das agências e Departamentos considerar adequado para o caso. Não sendo possível, pode recomendar o desinvestimento, como aconteceu na aquisição da Grindr pela Beijing Kulun Tech., que até 2020 deverá vender sua participação como determinação do CFIUS.

Importante observar que, desde sua criação em 1975, a atuação do CFIUS pretendeu modelar, e não impedir, as operações em aspectos específicos de fusões e aquisições com aplicação de medidas – os acordos de mitigação de risco – em um arranjo considerado eficaz para a proteção de segurança nacional. Sua atuação, como definida nos marcos do artigo XXI do GATT/OMC, era aplicada como exceção para a proteção dos interesses essenciais de segurança e consoante com os princípios da política de investimento estrangeiro dos Estados Unidos: abertura, tratamento nacional e não discriminação²³.

Antes de Trump, o bloqueio de investimento estrangeiro por veto presidencial com base no CFIUS ocorrera apenas três vezes. A primeira foi em 1990, no governo Bush pai, e outras duas, no governo Obama, em 2012 e 2016. Todas as operações envolviam fusões, ou aquisições, de empresas americanas por investidores chineses.

Desde o início do governo Obama, a concorrência chinesa em setores estratégicos já era um tema sensível no debate regulatório, em face do aumento do investimento chinês nos Estados Unidos. A política de desenvolvimento orientado pela inovação do governo Xi Jinping e do “Made in China 2025”, anunciada em 2015 como estratégia de investimento estrangeiro para acelerar o desenvolvimento tecnológico chinês, ganhou centralidade no debate no contexto da campanha eleitoral em 2016.

No governo atual, o CFIUS²⁴ tem apresentado um perfil *high profile*, com o bloqueio de operações chinesas²⁵ e com a aprovação de nova regulação das revisões de segurança de fusões e aquisições estrangeiras em setores estratégicos, para fazer avançar a agenda de Trump de proteção da economia americana e

sua estratégia de confronto com a China em setores como o de tecnologia sensíveis, infraestrutura crítica e de dados, chamados de “TID American business”. Seguindo o “economic security is national security” de Peter Navarro²⁶, a nova agenda das regulações de segurança nacional, como o FIRRMA e o *Export Control Reforma Act* (ECRA) no governo Trump foi construída em torno da questão da competitividade e da proteção da indústria americana, traduzindo um consenso bipartidário em torno do *slogan* “America First” para proteção do setor manufatureiro nos Estados Unidos.

CFIUS à la carte: como atores políticos e competidores domésticos mobilizam as disposições do CFIUS

Nesse contexto do novo “clima regulatório” da legislação e da regulação do investimento estrangeiro que articula competição estrangeira e segurança nacional, sob a bandeira do protecionismo do Executivo, políticos americanos e empresas têm recorrido a diversos critérios do CFIUS para criar obstáculos às operações de concorrentes.

Este tem sido um dos traços polêmicos do debate ao longo da história do Comitê: o chamado “efeito CFIUS”, que se refere às pressões domésticas sobre o Congresso e sobre o Departamento de Comércio pelos concorrentes locais e por grupos de interesse, apontando aspectos de segurança nacional das transações no debate público. Assim, em face da sensibilidade da opinião pública norte-americana aos temas de segurança, um alto grau de politização das propostas de fusões e aquisições pode afetar a operação, ou criar um ambiente que conduz os investidores internacionais à desistência. Isto mesmo que o CFIUS não tenha iniciado um processo de revisão, já que as empresas preferem retirar

suas ofertas públicas de aquisição para evitar o escrutínio do CFIUS.

Esse é o caso das críticas de Mark Zuckerberg ao Tik Tok. Seus produtos enfrentam a concorrência chinesa no mercado global e nos Estados Unidos, enquanto os produtos do grupo de Zuckerberg – Facebook, Instagram, WhatsApp – bem como do Google, até conexões VPN usadas por empresas privadas para comunicação intracorporativa, são proibidos na China. Pequim construiu um muro digital para impedir seu acesso ao mercado chinês, ao mesmo tempo em que incentiva a expansão de suas empresas nacionais no mercado global.

No final do ano passado, comprou o Lasso, um aplicativo de vídeos curtos, no mesmo perfil de entretenimento do Tik Tok, com ferramentas de edição e filtros de imagem, e fez testes como aplicativo do Facebook. Como mostram os dados sobre o setor de mídias sociais, o usuário do Facebook envelheceu, com a preferência de jovens e adolescentes pelos novos recursos da concorrência. Então, ao lado das questões de segurança cibernética, está em foco o potencial competitivo do aplicativo que, como Facebook e Instagram, são plataformas de venda de anúncios, negócios de propaganda política, ou comercial, e análise de dados para empresas de diversos setores de comércio e serviços – sendo este último o motivo de outro problema no *front* interno.

No ano passado, no caso Cambridge Analytica²⁷, Zuckerberg foi convocado ao Senado para explicar o envolvimento do Facebook nas eleições e o uso do aplicativo para a disseminação de desinformação que teria afetado resultados eleitorais. Nos Estados Unidos, as gigantes do setor de tecnologia, como Facebook, Alphabet e Amazon, estão na mira de agências reguladoras e de políticos americanos, como a

pré-candidata democrata Elizabeth Warren²⁸, que alertam para o poder concentrado nessas companhias e discutem a possibilidade de exigir a divisão da empresa.

Da mesma forma que no caso Tik Tok, o republicano Marco Rubio e o democrata Robert Menendez enviaram uma carta²⁹ a Steven Mnuchin, pedindo ao secretário do Tesouro a abertura de investigação da JBS S.A., empresa brasileira do setor de alimentos. Para os senadores, o CFIUS deveria revisar as aquisições realizadas pela JBS nos Estados Unidos entre os anos 2007 e 2015, quando a empresa comprou a Swift, a Smithfield Foods, a Pilgrim's Pride e o segmento de suínos da Cargill, por apresentarem "... sérias implicações para a segurança, proteção e resiliência do nosso sistema de alimentação".

Os três motivos citados na carta para justificar o escrutínio do Comitê foram: **i)** o envolvimento da empresa em casos de corrupção no Brasil, com uso de financiamento ilegal do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para as aquisições americanas; **ii)** relações com a Corporação de Comércio Exterior (CORPOVEX) da Venezuela e com Diosdallo Cabello, oficial do governo de Nicolás Maduro; e **iii)** busca da empresa por financiamento do governo chinês.

A Organization for Competitive Markets comentou o caso, ecoando os argumentos dos senadores: "The corrupt actions of JBS demonstrate the epitome of unchecked monopoly power. JBS should be stripped of all its U.S. assets. No one should profit from illegal activity. We thank Senators Rubio and Menendez for their courageous action in taking on the largest meatpacker in the world"³⁰.

Esse pedido ocorreu justamente quando a JBS anunciou seu projeto de expansão no mercado

americano. Em agosto, o acumulado indicava alta de 149% das ações da empresa, resultado do aumento de suas exportações para a China e região, favorecidas por uma epidemia de peste suína africana que dizimou parte do rebanho do gigante asiático. Isto também afetou as empresas do setor de alimentos processados que não têm unidades de criação e abate, ampliando a perspectiva da JBS para investir no setor³¹. Segundo informações de artigo publicado pela Bloomberg, o pedido de revisão afetou o valor das ações da empresa, que caíram 3,9%³².

Neste caso, os argumentos mobilizados por Rubio revelam um movimento para forçar uma ação contra a JBS nos termos de segurança nacional pelo CFIUS. As referências à China e à Venezuela tentaram inserir sua demanda no campo dos temas sensíveis da política externa de Trump assim como da soberania alimentar.

Ainda que resiliência e proteção do sistema alimentar possam ser consideradas pelos membros do Comitê, a soberania alimentar não é um critério explícito das revisões de segurança. Várias propostas para sua inclusão entre os critérios de atuação do CFIUS foram discutidas no Congresso americano em 2017 e em 2018. Entre elas, o "Securing American Food Equity Act" (SAFE)³³ de 2016, e o "Food Security is National Security Act of 2017", apresentado pelo senador Chuck Grassley (R-IA) e pela democrata Debbie Stabenow (D-MI), com apoio da American Farm Bureau e da National Farmers Union. Neste texto, defendia-se a adoção do critério de "segurança alimentar e que oficiais do setor de alimentos e da agricultura tivessem representação permanente no CFIUS"³⁴. Outro ponto era que fossem considerados os fatores econômicos envolvidos nas propostas de investimento, ampliando, assim, o foco das revisões para incluir os ativos agrícolas.

Em entrevista à rede Fox News, o secretário do Tesouro explicou que a JBS cooperou e continua cooperando com as autoridades nos Estados Unidos. Ressaltou ainda que “JBS USA is an important American employer, providing over 62,000 jobs, the majority of which are unionized, and partnering with more than 11,800 farmers, ranchers and poultry producers. The company plays a critical role in U.S. agricultural communities, creating opportunities for rural farmers and ranchers who depend on our business to transform their livestock and poultry into products that consumers trust and enjoy”³⁵. Esta declaração parece indicar que o caso com a JBS não avançará para uma investigação pelo CFIUS como ocorreu com o Tik Tok.

É importante observar que o consenso protecionista bipartidário em torno das regulações do CFIUS foi estabelecido sobre temas do setor manufatureiro e em áreas específicas.

Em face desses movimentos dos atores políticos e econômicos, observa-se o crescimento de demandas protecionistas, que não são novas, já que consistem em um traço histórico da política comercial americana. Ganham, porém, novos contornos com o protecionismo de investimento e com as regulações de segurança nacional adotadas pelo governo Trump.

CFIUS, política internacional e governança global do investimento

a. Um aspecto importante é o alcance dessas disposições de segurança nacional, uma forma de extraterritorialidade da autoridade do CFIUS. Isto porque o volume do estoque de investimento estrangeiro nos EUA pode permitir ao governo interferir em operações de fusões e aquisições em outros países. Isso

foi o que ocorreu no caso Energias de Portugal S.A. (EDP), quando a China Three Gorges (CTG) fez uma oferta pública para aquisição, em dinheiro, da totalidade do capital social da empresa portuguesa, que atua nos EUA como Horizon Wind Energy, com autorização do CFIUS.

Em entrevista ao *Jornal Económico*, em 15 de março de 2019, o embaixador americano George Glass afirmou que os Estados Unidos se opunham à tomada de controle da empresa portuguesa por uma estatal chinesa, o que afetaria aspectos de segurança nacional e comprometeria a continuidade da atuação da empresa nos Estados Unidos. Ele foi além, ao declarar: “EDP controls 80% of electricity in Portugal. From the point of view of the United States, from a business point of view, and from my personal point of view, there should be no foreign entity holding on to your electricity. It must be controlled by the State or privately owned under national regulation. This is not the case with what is happening with EDP”³⁶.

Esse caso de ameaça do CFIUS para conter fusões e aquisições em outros países, assim como as pressões feitas com base nos acordos de controles de exportação, como foi o caso da Alemanha para suspender exportações de semicondutores para a Huawei³⁷, indica a capacidade dos Estados Unidos de expandirem suas políticas e estratégia com base nas relações de comércio e investimento.

b. As novas regulações, que estabeleceram a proteção da inovação tecnológica e da competitividade da indústria de base na economia americana como questão de segurança nacional, podem ter desdobramentos para os acordos internacionais. O CFIUS é um comitê inter-agência e as regulações de segurança estabeleceram critérios, procedimentos e condicionalidades para as revisões de segurança de determinadas

operações, assim como para a condução das atividades de todas as agências e Departamentos envolvidos. Um exemplo é o “Helping American Economy Grow”, o plano estratégico do Departamento do Comércio (2018-2022)³⁸. No acordo comercial com México e Canadá (USMCA, na sigla em inglês), a imposição de tarifas de 25% sobre carros e peças automotivas como exigência de segurança nacional, justificada na Seção 232 da Lei de Expansão do Comércio de 1962³⁹, traduz as prioridades do programa piloto de proteger áreas manufatureiras e materiais da cadeia produtiva.

c. Como mostram os dados, as medidas restritivas de investimento têm produzido efeitos no sentido da redução do investimento chinês. No caso dos Estados Unidos, verificou-se uma queda de 60% do investimento direto chinês em relação a 2017 e a 2018, e de 70%, em relação ao pico de US\$ 60 bilhões em 2016. De acordo com o relatório sobre as tendências do investimento direto em 2019 publicado pelo Rhodium Grop, “the FDI balance shifted back towards US investors in 2018. After briefly being surpassed by their Chinese counterparts in 2016 and 2017, US firms once again invest-

ed more in China last year than Chinese firms did in the US. Cumulative US FDI in China (at historical cost) still exceeds cumulative Chinese FDI in the US by a factor of two (\$269 billion vs. \$145 billion)”⁴⁰.

d. Outro aspecto é a influência do modelo regulatório dos Estados Unidos. Vários países têm discutido e adotado regulações do investimento estrangeiro “like-CFIUS”, considerado um modelo eficaz de proteção, enquanto afirmam manter compromissos com os princípios de governança global⁴¹. Segundo o World Investment Report de 2019⁴², todos os países desenvolvidos já adotaram algum tipo de regulação do investimento, “screening foreign investment policies”, relacionado à segurança nacional para proteção de setores estratégicos e de infraestrutura crítica, direcionados para a contenção da estratégia de investimento estrangeiro direto chinês. Portanto, o debate sobre regulação multilateral para fazer face ao impacto do unilateralismo das políticas de investimento emerge com força na agenda da política internacional.

¹ <https://taskandpurpose.com/army-tiktok-national-security-review>.

² <https://www.nytimes.com/2019/05/20/business/huawei-trump-china-trade.html>.

³ www.bloomberg.com/news/articles/2019-11-19/china-is-said-to-scrutinize-u-s-bid-for-china-chipmaker-control.

⁴ <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-07-10/china-s-technology-sector-takes-on-silicon-valley>.

⁵ https://elpais.com/economia/2019/11/16/actualidad/1573926886_318836.html.

⁶ <https://www.foreignaffairs.com/articles/2019-11-14/real-fight-future-5g>.

⁷ KOKAS, Aynne. Platform Patrol: China, the United States, and the Global Battle for Data Security. *The Journal of Asian Studies*, v. 77, n. 4 (November) 2018. p. 923-33.

⁸ <https://www.reuters.com/article/us-tiktok-cfius-exclusive/exclusive-u-s-opens-national-security-investigation-into-tiktok-sources-idUSKBN1XB4IL>.

⁹ <https://www.youtube.com/watch?v=gGiuVNUqT64>.

¹⁰ <https://wearesocial.com/blog/2019/10/the-global-state-of-digital-in-october-2019>.

¹¹ www.theverge.com/2019/11/4/20947721/tiktok-bytedance-smartisan-jianguo-pro-3-release-date-china-price-features.

¹² <https://www.cnbc.com/2019/11/19/tiktok-owner-bytedance-beats-tencent-and-baidu-in-digital-ad-revenue.html>.

¹³ <https://www.ftc.gov/news-events/press-releases/2019/02/video-social-networking-app-musically-agrees-settle-ftc>.

¹⁴ <https://www.forbes.com/sites/bernardmart/2018/12/05/ai-in-china-how-buzzfeed-rival-bytedance-uses-machine-learning-to-revolutionize-the-news/>.

¹⁵ [https://cdn.vox-](https://cdn.vox-cdn.com/uploads/chorus_asset/file/19273614/20191009_Letter_to_Secretary_Mnuchin_re_TikTok.pdf)

[cdn.com/uploads/chorus_asset/file/19273614/20191009_Letter to Secretary Mnuchin re TikTok.pdf](https://cdn.com/uploads/chorus_asset/file/19273614/20191009_Letter_to_Secretary_Mnuchin_re_TikTok.pdf).

¹⁶ <https://mashable.com/article/mark-zuckerberg-tik-tok-china/>.

¹⁷ Em 2017, a [Apple](#), como condição para permanecer no mercado chinês, passou a operar em *joint-venture* com a empresa chinesa Guizhou on the Cloud Big Data. A lei de segurança cibernética da China exigia que os centros de armazenamento de dados do serviço de nuvens da empresa estivesse localizado na China, submetido às leis locais. Neste caso, a preocupação dos americanos é a transferência do acesso às chaves de criptografia do serviço de nuvens de dados.

¹⁸ www.vox.com/recode/2019/10/29/20932064/senator-josh-hawley-tech-facebook-google-mark-zuckerberg-missouri.

¹⁹ <https://www.judiciary.senate.gov/imo/media/doc/Frederick%20Testimony.pdf>.

²⁰ <https://www.judiciary.senate.gov/imo/media/doc/Kitchen%20Testimony.pdf>.

²¹ <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

²² <https://www.reuters.com/article/us-grindr-m-a-beijingkunlun/chinas-kunlun-tech-agrees-to-u-s-demand-to-sell-grindr-gay-dating-app-idUSKCN1SJ28N>.

²³ SILVA, Edna A. A política de investimento estrangeiro dos Estados Unidos: conflitos de princípios na reforma do CFIUS. *Revista Tempo do Mundo*, v. 3, n. 1, abril 2011.

http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6253/1/RTM_v3_n1_Politica.pdf.

²⁴ O Comitê é formado pelos departamentos de Estado, Justiça, Segurança Interna, Comércio, Defesa, Energia, Gabinete do USTR e de Política de Ciência e Tecnologia, entre outros órgãos, quando necessário. Pouco conhecido, embora exista desde 1975 quando foi criado pelo presidente Ford, o CFIUS vem atraindo a atenção no debate político americano desde que o presidente Obama, em 2016, no calor da campanha eleitoral, proibiu a venda da Aixtron, empresa do setor de semicondutores de matriz alemã, para a Grand Chip Investment GmbH, uma empresa alemã de matriz chinesa. Abriu-se, a partir de 2017, um grande debate com a proposição de vários projetos de lei no Congresso e no Senado para reformar o CFIUS, seu funcionamento e critérios de operação. Entre eles, foi aprovado a *Foreign Investment Review Reform Act* (FIRRMA) em agosto de 2018.

²⁵ Com base em recomendação do CFIUS, Trump já bloqueou três operações: a venda da Lattice Semiconductors Corp. para a Canyon Bridge Capital Partners', empresa de base chinesa em setembro de 2017; a aquisição da Qualcomm, fabricante de semicondutores pela Broadcom, em março de 2018 e a aquisição da MoneyGram International Inc., empresa de serviços financeiros, pela Ant Financial, do grupo chinês Alibaba, em janeiro de 2019, caso que também envolveu argumento sobre a segurança de dados.

²⁶ NAVARRO, Peter. Why Economic Security Is National Security: commentary. *Real Clear Politics*, 9/12/2018.

www.realclearpolitics.com/articles/2018/12/09/why_economic_security_is_national_security_138875.html.

²⁷ <https://www.theguardian.com/technology/2019/mar/17/the-cambridge-analytica-scandal-changed-the-world-but-it-didnt-change-facebook>.

²⁸ <https://edition.cnn.com/2019/10/13/politics/elizabeth-warren-facebook-feud/index.html>.

²⁹ <https://www.foreign.senate.gov/press/ranking/release/sens-menendez-and-rubio-request-committee-on-foreign-investment-in-the-united-states-review-transactions-of-brazilian-meat-processing-conglomerate>.

³⁰ <https://competitivemarkets.com/ocm-applauds-u-s-senators-for-probe-into-jbs-transactions/>.

³¹ <https://www.beefpoint.com.br/jbs-resgata-projeto-de-ipo-nos-eua-para-alavancar-aquisicoes/>.

³² www.bloomberg.com/news/articles/2019-10-09/jbs-deal-review-may-create-headwind-for-u-s-plans-analysts-say.

³³ <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/senate-bill/3161>.

³⁴ <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/616>.

³⁵ <https://www.foxnews.com/politics/farmers-meat-processing-venezuela-regime>.

³⁶ <https://jornaleconomico.sapo.pt/noticias/embaixador-dos-estados-unidos-revela-que-trump-vai-chumbar-a-opa-chinesa-sobre-a-edp-422394>.

³⁷ <https://www.opeu.org.br/2019/05/25/cerco-a-huawei-pressiona-empresas-alemaes-de-tecnologia/>.

³⁸ https://www.commerce.gov/sites/default/files/us_department_of_commerce_2018-2022_strategic_plan.pdf.

³⁹ <https://www.opeu.org.br/2018/10/31/o-u-s-mexico-canada-agreement-usmca-e-a-politica-comercial-de-trump/>.

⁴⁰ <https://rhg.com/research/two-way-street-2019-update-us-china-direct-investment-trends/>.

⁴¹ <http://ccsi.columbia.edu/files/2016/10/No-214-Di-Benedetto-FINAL.pdf>.

⁴² https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2019_en.pdf.