APRESENTAÇÃO¹

A atração de investimento direto estrangeiro (IDE), especialmente aquele voltado à ampliação e à modernização da estrutura produtiva, tem estado no centro das estratégias de desenvolvimento da maior parte dos países desde pelo menos o início dos anos 1990. Muito em voga nos anos 1960 e 1970, percepções negativas sobre as empresas multinacionais (EMNs), vistas como agentes do imperialismo e, por isso, uma das causas da persistência do subdesenvolvimento em grande parte do mundo, cederam lugar a visões crescentemente positivas, com as EMNs passando a ser vistas como veículo de difusão internacional de conhecimento e de progresso técnico. Com isso, ao mesmo tempo em que modelos autárquicos de desenvolvimento, muitas vezes acompanhados de altas doses de nacionalismo econômico e de elevada participação do Estado no papel de produtor, eram abandonados mundo afora, na esteira do esgotamento de processos de industrialização por substituição de exportações, barreiras ao ingresso de estrangeiros foram levantadas e um grande conjunto de incentivos (fiscais, financeiros etc.) foram incorporados ao arsenal de guerra pela atração de IDE.

A multiplicação de tratados bilaterais de investimento (TBIs) tornou-se um dos elementos centrais dessa nova estratégia. Geralmente envolvendo um país rico, exportador de capital, e um país em desenvolvimento, desejoso de atrair investimentos, os TBIs acabaram por, na ausência de instrumento equivalente em âmbito multilateral, suprir a demanda de investidores por maior proteção de seu patrimônio em jurisdições vistas como de maior risco, ao mesmo tempo em que eram percebidos pelos países em desenvolvimento como meio de impulsionar o ingresso de capitais externos.

Contudo, com o passar do tempo, tornou-se cada vez mais evidente o desbalanceamento entre direitos e obrigações impostos pelos TBIs tradicionais. Enquanto EMNs podiam acionar Estados em tribunais de arbitragem internacional sempre que entendiam que seus direitos não haviam sido respeitados, o inverso não era possível. A elasticidade de interpretação de cláusulas sobre expropriação indireta inscrita em TBIs também levou à crescente desacreditação destes como mecanismos eficientes de promoção do desenvolvimento, uma vez que impunha fortes restrições à adoção de políticas públicas em áreas como saúde, meio ambiente e direitos humanos. Com isso, começaram a surgir, em diversas partes do mundo, propostas de modelos alternativos, das quais o brasileiro Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI) é um exemplo.

Esta edição especial do *Boletim de Economia e Política Internacional* tem como um de seus propósitos trazer à discussão o papel exercido pelos TBIs enquanto instrumentos de promoção do IDE, buscando também compreender em que medida o ACFI pode ser entendido, ou não, como um avanço em relação ao modelo tradicional.

Assim como não existe regulação em nível multilateral acerca dos direitos dos investidores, também não há normas vinculantes a respeito da responsabilidade das EMNs sobre as consequências de sua atuação nos países em que estão presentes. O máximo que se conseguiu avançar nessa seara, em nível multilateral, são as Diretrizes sobre Conduta Empresarial Responsável da Organização para a

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bepi29apr>

Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que permanecem sendo um instrumento de *soft law*, de adoção voluntária e sem mecanismos efetivos de *enforcement*. A implementação das Diretrizes da OCDE no Brasil também é tema desta edição especial do *Boletim*, que busca, com isso, apresentar um panorama abrangente e equilibrado acerca dos instrumentos protetivos relacionados ao IDE.

No primeiro artigo, Edmundo Inácio Júnior e Cássio Garcia Ribeiro abordam as origens das Diretrizes da OCDE sobre conduta empresarial responsável, assim como sua implementação e operacionalização pelos países aderentes. Os autores também sintetizam as discussões acadêmicas e as evidências disponíveis acerca da influência das Diretrizes sobre as agendas dos governos nacionais e sobre o comportamento das EMNs. Por fim, fazem uma análise comparativa da atuação do ponto de contato nacional (PCN) do Brasil, órgão não judicial responsável pela resolução de disputas envolvendo EMNs e denunciantes, com a de seus congêneres em outros países aderentes às Diretrizes.

A implementação das Diretrizes da OCDE no Brasil é o tema do segundo artigo. Assinado por Hevellyn Albres, que acumula substancial experiência profissional no âmbito do PCN brasileiro, o artigo faz uma detalhada exposição das funções atinentes aos PCNs e avalia os avanços já alcançados no Brasil. A autora encerra o artigo elencando os desafios remanescentes e propondo algumas medidas para que o PCN brasileiro seja capaz de cumprir mais efetivamente sua missão institucional.

O uso de instrumentos de comunicação institucional pelo PCN brasileiro é o ponto central do terceiro artigo. Nele, a autora Luíza Mônica Assis da Silva advoga que uma estratégia de comunicação adequada é fundamental para que a entidade consiga contornar o maior obstáculo para o cumprimento de sua missão, que é a baixa adesão das empresas denunciadas ao mecanismo não judicial de solução de disputas. Conforme o estudo, o PCN-Brasil cumpre a maior parte dos requisitos obrigatórios em termos de comunicações, mas deixa de aproveitar o potencial de diversos instrumentos, como os eventos promocionais, devido à ausência de uma estratégia integrada de comunicação e à baixa autonomia de sua equipe técnica em relação ao tema.

As Diretrizes da OCDE são efetivamente capazes de influenciar o padrão de comportamento das EMNs? É essa questão que Bernardo Mueller e Felipe Roviello buscam responder no quarto artigo. Nele, os autores partem do princípio de que a efetividade das Diretrizes depende crucialmente de sua capacidade de impor custos reputacionais às empresas, uma vez que a participação destas no programa de mediação de disputas é voluntária. Dependendo da visibilidade alcançada por uma denúncia, consumidores podem, entre outras coisas, decidir boicotar os produtos da empresa, com impactos sobre receitas e lucros, o que, em última instância, tende a impactar o valor de suas ações. Para averiguar se uma denúncia ao PCN brasileiro afeta o preço das ações, os autores rodaram estudos de eventos para cada caso individual, assim como para o conjunto de empresas com dados disponíveis. Os resultados indicam que, na média, uma denúncia impacta negativamente o preço das ações da empresa denunciada, o que seria um indicativo de que o programa possui alguma efetividade, a despeito de seu caráter voluntário.

O quinto artigo, também de autoria de Luíza Mônica Assis da Silva, debruça-se sobre o conteúdo das alegações de violação das Diretrizes da OCDE recebidas pelo PCN-Brasil. Por meio de análise lexical dos sumários das alegações disponíveis no *site* da agência, a autora identifica dois grandes eixos temáticos, que são rotulados de *Procedimentos do PCN-Brasil e Diretrizes da OCDE para empresas multinacionais: quem denuncia e o que denuncia*. Entre os achados do estudo, talvez o mais importante seja a pouca relevância, em termos de frequência com que aparecem nos sumários, de

termos relativos à “essência” do papel dos PCNs, tais como conciliação, consenso, solução, resolução, remediação e reparação. Conforme a autora, isso é um indício de que o PCN-Brasil não tem sido capaz de convencer as empresas a participarem dos processos de mediação.

O sexto artigo, escrito por Ignácio Tavares de Araújo Júnior, faz uma revisão da literatura teórica sobre acordos de investimento. Após uma análise dos efeitos esperados dos TBIs sobre o IDE, o autor examina alguns aspectos específicos, como o impacto das cláusulas de resolução de disputas investidor-Estado. Na parte final, o autor discute algumas tendências verificadas em período recente, entre elas o encerramento de diversos acordos, motivado, em grande medida, por discordâncias em relação a processos de arbitragem internacional, e o surgimento de novos modelos, que buscam ampliar o espaço dos Estados signatários para a adoção de políticas públicas em áreas como saúde e meio ambiente, sem incorrer no risco de serem acusados pelas EMNs de expropriação indireta (por conta da redução nos lucros esperados), além de conter cláusulas de solução de disputas mais brandas, que enfatizam a necessidade de esgotamento das instâncias locais.

O modelo brasileiro de acordo de investimentos é o tema do sétimo artigo, assinado por Ana Garcia e Gabriel Torres. Tomando por base os ACFIs assinados com Angola e Moçambique, é realizada uma comparação entre a proposta brasileira e os modelos convencionais de TBIs. Os autores concluem que o ACFI possui aspectos inovadores que atenuam alguns elementos críticos dos TBIs tradicionais, como, por exemplo, a não inclusão de cláusulas alusivas à expropriação indireta e a substituição da cláusula de arbitragem investidor-Estado pela arbitragem Estado-Estado, que, por seu turno, só deve ser invocada após o esgotamento de outros mecanismos de resolução de conflitos.

O oitavo artigo, também de autoria de Ignácio Tavares de Araújo Júnior, traz uma análise quantitativa do efeito dos TBIs sobre os fluxos de IDE para os países da América Latina. Após revisar os achados de estudos empíricos anteriores, o autor apresenta os resultados de um conjunto de estimações envolvendo o efeito direto de um TBI sobre os fluxos bilaterais de IDE, assim como os efeitos causados, sobre os mesmos fluxos, por reclamações de violação de TBIs em tribunais internacionais. Mesmo usando diversas especificações, o estudo não foi capaz de identificar uma relação estatisticamente significativa entre o ingresso de IDE e a ratificação de um acordo de investimento. Por seu turno, denúncias de violação de TBIs em tribunais internacionais parecem surtir efeito negativo sobre os fluxos de IDE para países da América Latina.

Por fim, no nono artigo, Marina Sanches Wunsch e Fábio Costa Morosini conjugam os dois temas cobertos nesta edição especial ao debruçarem-se sobre os acordos de investimento enquanto veículos para a difusão de ideias sobre responsabilidade social corporativa (RSC). Adotando uma perspectiva crítica, os autores relacionam as origens do movimento de RSC à ascensão política do ideário neoliberal, a partir de fins dos anos 1970, o que acaba por moldar sua principal característica: a voluntariedade. A inclusão de cláusulas de RSC em acordos de investimento é analisada na sequência, abordando inclusive o ACFI. Embora reconheçam avanços no modelo proposto pelo Brasil, que provê mais estímulos à inclusão desse tipo de cláusula em acordos concretos, os autores ressaltam que a RSC continua sendo tratada por meio de *soft law*, ou seja, regulação não vinculante de caráter essencialmente voluntário. Ao final, os autores encaminham algumas propostas para tornar as cláusulas de RSC mais efetivas, como, por exemplo, a vinculação explícita dos ACFIs a tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil e a inclusão de cláusula de extraterritorialidade, que reduziria os ganhos propiciados às EMNs pela “arbitragem de proteção de direitos humanos”.

Espera-se, com esse conjunto de artigos, escrito por autores com diferentes formações, visões de mundo e vinculações teóricas, contribuir ao necessário debate sobre a regulação do investimento estrangeiro, especialmente quanto aos temas atinentes à proteção dos investidores e das comunidades impactadas pela atuação das multinacionais.

André Gustavo de Miranda Pineli Alves

Editor

Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Relações
Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea