

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO**

FACULDADE DE DIREITO

DIREITO DAS RELAÇÕES ECONÔMICAS INTERNACIONAIS

MARINA AMARAL EGYDIO DE CARVALHO

**EMPRESAS TRANSNACIONAIS: A REGULAÇÃO DO LOBBY NO PÁIS  
RECEPTOR DE INVESTIMENTOS E A PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO  
ECONÔMICO**

SÃO PAULO  
2007

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

MARINA AMARAL EGYDIO DE CARVALHO

EMPRESAS TRANSNACIONAIS: A REGULAÇÃO DO LOBBY NO PÁIS RECEPTOR  
DE INVESTIMENTOS E A PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Dissertação de Mestrado apresentada como requisito para aprovação e obtenção do título de Mestre, submetido à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, setor de Pós-Graduação da Faculdade de Direito, na área de concentração de Direito das Relações Econômicas Internacionais, sob a orientação do Prof. Dr. Cláudio Finkelstein.

São Paulo  
Março - 2007

MARINA AMARAL EGYDIO DE CARVALHO

EMPRESAS TRANSNACIONAIS: A REGULAÇÃO DO LOBBY NO PÁIS RECEPTOR  
DE INVESTIMENTOS E A PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Dissertação de Mestrado apresentada como requisito para aprovação e obtenção do título de Mestre, submetido à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, setor de Pós-Graduação da Faculdade de Direito, na área de concentração de Direito das Relações Econômicas Internacionais.

São Paulo, \_\_\_\_ , \_\_\_\_\_, 2007

Nota:

Banca Examinadora:

---

---

---

São Paulo  
Março - 2007

Dedico esse trabalho àqueles que me mostraram com exemplos o que é ter valores, honestidade e, principalmente, coragem: pai, mãe e irmão. Família é a base de nós mesmos e que nos move em direção ao progresso. Vocês foram, são e serão sempre o todo. Gostaria de dedicar, ainda, os resultados dessa pesquisa para um mestre e tutor que me adotou na academia, me mostrou o direito internacional, me abriu portas e, acima de tudo, confiou em meu trabalho: meu orientador Claudio Finkelstein.

## AGRADECIMENTOS

**Nelson, Mara e Francisco:** obrigada por me pergutarem quase diariamente se eu já havia terminado a dissertação. Obrigada pela força e por serem sempre presentes, mesmo fisicamente ausentes. Porto seguro hoje e sempre.

**Cláudio Finkelstein:** obrigada por me avisar no início desta jornada que teria de carregar um piano nas costas. Obrigada por esquecer de avisar como a academia é vício. Pelo orientação e pelo exemplo, muito obrigada.

**Karla Closs Fonseca:** pelas intermináveis discussões sobre o conteúdo da dissertação, madrugadas a fora e pelas constantes revisões de texto. Atos que só uma grande amizade pode sustentar. Obrigada.

**Rodrigo de Araújo Ulhôa Cintra:** obrigada pelos diálogos sempre construtivos e cheios de conteúdo, travados a qualquer hora do dia e da noite. Obrigada por colaborar para a construção dessa dissertação com idéias e questionamentos.

**Carolina Chobanian:** obrigada pela revisão gramatical de texto. Acima de tudo, obrigada pela amizade, que embora de origem tardia, representa o exemplo da troca e da compreensão que só uma grande amizade pode oferecer.

**Demetrius Cesário Pereira:** São Paulo não seria a mesma sem você. Obrigada.

**Juliano Lazzarini Moretti:** obrigada pelas críticas relativas ao tema dessa dissertação. Obrigada por sempre buscar preservar a nossa profissão. Obrigada por sempre ter uma visão ampla do que representa o tema aqui discutido.

**Fiesp:** agradeço a divisão de relações internacionais da Fiesp, representado especialmente nas pessoas de Karla Borges e Frederico Arana Meira, pelo material disponibilizado, o que contribuiu substancialmente para realização desse trabalho.

**CNPQ e Programa Alban:** sem o financiamento dessas instituições, a realização desse trabalho não seria possível. Muito obrigada por possibilitar que mais esse estudo se concretize.

*University of East Anglia: one year studying in such institution made this research possible. There is no word to describe this experience. Thank you.*

Glendower: *“I can call spirits from the  
vasty deep.”*

Hotspur: *“Why, so I can, or so any man,  
But will they come when you do  
call for them?”*

Shakespeare, *Henry IV*, Parte I

*“PROCURO HOMENS PARA VIAGEM  
ARRISCADA. Salário baixo, frio enregelante,  
longos meses de completa escuridão, perigo  
constante, retorno duvidoso. Honra e  
reconhecimento em caso de sucesso”*

Ernest Shackleton

## RESUMO

Esse trabalho analisa a situação das TNCs e dos Estados quando eles estão negociando a entrada de um IED. Essas negociações são relevantes porque geralmente discutem-se políticas domésticas ligadas ao IED, e porque as TNCs frequentemente interferem na forma como essas políticas serão desenvolvidas, praticando *lobby*. Esse estudo sugere a criação de uma lei que regule como TNCs deveriam praticar o *lobby* nos países receptores de investimento. O propósito final dessa lei é a promoção do desenvolvimento econômico e a prevenção da corrupção por meio da supervisão da prática do *lobby* das TNCs. Durante esse trabalho, foi analisado o contexto no qual as TNCs ora se apresentam: suas formas de controle e estruturas legais, sua origem e como países em desenvolvimento estão dando origem a novas TNCs. Em seguida, esse estudo procurou explicar como TNCs negociam em países em desenvolvimento e como TNCs originadas em países em desenvolvimento buscam alcançar uma posição significativa no comércio internacional. Ademais, foi analisado a justificativa para que TNCs interfiram nas políticas domésticas dos países receptores de investimentos, a relação entre a regulação dessa prática e a prevenção da corrupção, bem como a necessidade de que um novo IED promova o desenvolvimento. Finalmente, foi apresentada a lei que regula o *lobby* nos EUA, como um modelo, e a situação do Brasil em relação ao IED e a prática do *lobby*. O maior propósito do trabalho é incentivar o Brasil a desenvolver uma lei que regule a prática do *lobby* pelas TNCs nas políticas domésticas brasileiras, e, conseqüentemente, regule a responsabilidade da TNC em razão de práticas corruptas ou da interferência sem promoção do



## ABSTRACT

This study analyses the situation of TNCs and States when they are negotiating the entrance of a FDI. These negotiations are relevant because usually domestic policies connected to the FDI are discussed and TNCs often interfere in the way these policies are going to be developed, through lobbying. This study suggests the creation of a law regulating how TNCs should practice lobbying in host countries' domestic affairs. The final purpose of such regulation is to promote economic development and prevent corruption through a supervised lobbying of TNCs. During this study it is analysed the context in which TNCs are actually presented: its form of control and legal structure; its origin and how developing countries are originating new TNCs. Further, this study seeks to explain how TNCs negotiate with developing countries and how TNCs originated from developing countries try to reach a significant position in international trade. In addition, it is analysed the justification for the occurrence of lobbying by TNCs in host countries' domestic affairs, the connection between a regulation of such practice and the prevention of corrupt practices and the necessity in promoting economic development through the entrance of new FDI. Finally, it is presented the US lobbying regulation as a model and the Brazilian situation in relation to FDI and to the lobbying practices. The ultimate point is to bring incentive for Brazil to develop a legal framework regulating lobbying practices of TNCs in Brazil's domestic affairs and, as a consequence, regulate the liability of TNCs for corrupt lobbying or interference without promotion of economic development. A law controlling the lobbying practices of TNCs in Brazil's domestic affairs is considered a way to balance the position of the country in relation to TNCs when negotiating a new FDI.

LAW – TRANSNATIONAL CORPORATION – FOREIGN INVESTMENT – LOBBY -  
DEVELOPMENT

**LISTA DE SIGLAS**

- Afrmm - Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante
- Asmc – Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias
- CCI - Câmara de Comércio Internacional
- EUA – Estados Unidos da América
- Fara – *Foreign Agents Registration Act*
- Fcpa – *Foreign Corrupt Practices Act*
- Frla - *Federal Regulation of Lobbying Act*
- FDI – *Foreign Direct Investment*
- Fiesp – Federação das Indústrias de São Paulo
- Gatt – Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio
- IED – Investimento Estrangeiro Direto
- I.I. – Imposto de Importação
- IOF - Imposto sobre Operações Financeiras
- IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados
- IR - Imposto sobre a Renda
- LDA – *Lobbying Disclosure Act*
- Ocde – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
- OEA – Organização dos Estados Americanos
- OMC – Organização Mundial do Comércio
- ONU – Organização das Nações Unidas
- OSC – Órgão de Solução de Controvérsias
- Pidesc – Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
- SGP - Sistema Geral de Preferências
- TNC – Empresa Transnacional
- Trims – Acordo sobre Medidas de Investimentos Relacionadas ao Comércio
- Trips – Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual relacionados ao Comércio.
- Unctad – Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento
- Upeb - União de Exportadores de Banana
- WIR - *World Investment Report*

## SUMÁRIO

### **1. INTRODUÇÃO**

### **2. EMPRESAS TRANSNACIONAIS**

#### **2.1. Breve Histórico das Empresas Transnacionais**

#### **2.2. Conceito de Empresa Transnacional**

##### 2.2.1. Controle

##### 2.2.2. Estrutura Legal

##### 2.2.3. Diferença Entre Empresa Transnacional e Empresa Multinacional

#### **2.3. Origem (Nacionalidade) das Empresas Transnacionais**

#### **2.4. Empresas Transnacionais Originadas em Países em Desenvolvimento.**

### **3. EMPRESAS TRANSNACIONAIS E O PAÍS RECEPTOR DO INVESTIMENTO ESTRANGEIRO**

#### **3.1. O País Receptor de Investimento Estrangeiro Direto**

#### **3.2. Investimento Estrangeiro Direto das Empresas Transnacionais e a sua Relação com o País Receptor de Investimentos**

#### **3.3. A Interferência das Empresas Transnacionais nos Assuntos Domésticos dos Países Receptores de Investimentos**

##### 3.3.1. O dever de não interferir

##### 3.3.2. Abstenção de práticas anti-corruptas

#### **3.4. Desenvolvimento Econômico como Obrigação para o Investimento Estrangeiro Direto promovido nos Países Receptores de Investimentos.**

##### 3.4.1. Direito ao Desenvolvimento

##### 3.4.2. Investimento Estrangeiro Direto e a Promoção ao Desenvolvimento

### **4. O PAÍS RECEPTOR DE INVESTIMENTOS REGULANDO A INTERFERÊNCIA DA EMPRESA TRANSNACIONAL SOBRE A CRIAÇÃO DE POLÍTICAS DOMÉSTICAS**

#### **4.1. A Regulamentação da Atuação da Empresa Transnacional frente ao País Receptor de Investimento**

#### **4.2. A Regulamentação das Negociações Estado x Empresa Transnacional: Lobby.**

4.2.1. O *Lobby* nos EUA

4.2.2. O *Lobby* no Brasil

4.2.3. A Regulamentação do *Lobby* como Limitador da Atuação da Empresa Transnacional.

#### **4.3. A Responsabilidade da Empresa Transnacional Durante o Processo de Negociação para Entrada de um novo Investimento Estrangeiro Direto**

4.3.1. A Responsabilidade Decorrente da Inobservância da Prática Correta do *Lobby* e da não Promoção do Desenvolvimento Econômico pelo Investimento Estrangeiro Direto

### **5. CONCLUSÃO**

### **6. REFERÊNCIAS**

## 1. INTRODUÇÃO

Essa pesquisa se iniciou com a intenção em se entender como as TNCs influenciam o direito internacional e as relações entre os Estados. Investigações adicionais levaram a três possíveis focos de análise. Primeiro, poderia ser estudada a relação que as TNCs têm na criação e implementação de regras internacionais, tais como tratados e acordos. Segundo, poderia ser realizada uma análise da posição das TNCs dentro do direito internacional, sobre a existência ou não de personalidade jurídica de direito internacional e as suas responsabilidades em razão do descumprimento de regras internacionais. Terceiro, havia a possibilidade de estudar a relação direta existente entre as TNCs e os Estados no que se refere à criação das políticas internas dos países.

Optou-se pelo terceiro foco de análise acima explicado. Essa opção resulta da intenção em contribuir para a literatura existente, bem como desenvolver uma análise pragmática e atual das relações entre Estados e TNCs. Além disso, essa análise baseia-se na necessidade de Estados e TNCs entenderem e cooperarem uns com os outros. Ao verificar como as TNCs interferem nos assuntos domésticos dos Estados busca-se desenvolver uma investigação útil para a efetivação de uma regulação das ações das TNCs.

### **Objeto do Estudo**

A relevância da TNC, se comparada às sociedades empresárias domésticas, e a principal razão pela qual atenção é dada para a sua interferência nos assuntos domésticos dos países é a quantidade de ativos que elas possuem. Por meio da realização de IED, as TNCs podem influenciar a economia, doméstica e mundial, bem como promover o desenvolvimento dos países.

De fato, a maior razão para a atração de IED é o entendimento de que por meio dele haverá promoção do desenvolvimento econômico nos países receptores de IED. Por outro

lado, as TNCs estão estabelecidas em diferentes países do mundo e o faturamento obtido em cada segmento da TNC pode ser todo destinado ao país em que está sediada a matriz. Nesse caso, há uma redução dos benefícios dos outros países de onde esse capital é retirado.

Além disso, o fato de os segmentos da TNC estarem sediados em variados países dificulta a responsabilização da TNC como um todo, por atos praticados pelos seus segmentos.

Uma análise das negociações anteriormente realizadas entre TNCs e Estados revelam que a interferência da TNC nos assuntos domésticos de um país pode prejudicar a economia e a política desse país.<sup>1</sup> O poder da TNC combinado com a competição entre Estados para atrair IED fazem com que o relacionamento entre TNC e Estado se torne ainda mais significativa.

Embora, originalmente, a interferência da TNC nos assuntos domésticos de um país não devesse ocorrer, a realidade revela que políticas públicas são fixadas durante as negociações para a entrada de um novo IED, fazendo parte de um jogo de barganhas entre Estado e TNC.

As regras internacionais para TNCs não são obrigatórias, representando apenas princípios e códigos de conduta. Dess forma, esse estudo pretende demonstrar que a resposta para regular a relação entre TNCs e Estados durante as negociações de novos IEDs é a criação de uma lei interna que regule como se dá a prática do *lobby* pela TNC em relação aos assuntos domésticos dos países receptores de investimentos.

Nesse contexto, investiga-se como o Brasil, ao negociar a entrada de novos IEDs de TNCs, pode melhorar seu desenvolvimento econômico a partir da regulação e limitação da prática do *lobby* da TNC.

## **Objetivos**

### **- gerais**

---

<sup>1</sup> Lodge, Martin and Stirton, Lindsay. Regulatory Reform in Small Developing States: Globalisation, Regulatory Autonomy and Jamaican Telecommunications. **New Political Economy**, 7, 3, 415-433. 2002; Iran-United States Claims Tribunal: Partial Award in Amoco International Finance Corporation v. Islamic Republic of Iran. **International Legal Materials**, 27, 1314-1405. 1988; International Arbitral Tribunal: Award on the Merits in Dispute Between Texaco Overseas Petroleum Company/California Asiatic Oil Company and the Government of the Libyan Arab Republic. **International Legal Materials**, XVII, 1, 1-37. 1978; Arbitration Tribunal: Award in the Matter of an Arbitration between Kuwait and the American Independent Oil Company (AMINOIL). **International Legal Materials**, XXI, 5, 976-1053. 1982.

Analisar como as TNCs se comportam quando promovem a entrada de um novo IED<sup>2</sup>. A negociação de um novo IED pode levar a TNC a se envolver em políticas domésticas do país receptor do FDI.

Considerando a importância e o poder da TNC no mundo, a atividade de lobbying constante das TNCs junto aos governos dos países e a necessidade de IED para países em desenvolvimento promoverem um maior desenvolvimento econômico, este trabalho buscará abrir um novo canal de discussões e procurar propor outras medidas capazes de equilibrar a posição dos Estados e das TNCs quando estiverem negociando um novo IED. A solução proposta aqui é a criação de uma lei regulando as atividades de *lobby* das TNCs nos assuntos domésticos dos países receptores de investimentos. A questão a ser respondida nesse estudo é como regular a prática do *lobby* das TNCs nos assuntos domésticos do Brasil, promovendo um maior controle sobre a influência da iniciativa privada no desenvolvimento de políticas públicas pelo Estado brasileiro.

#### **- específicos**

1) Estudar como as TNCs são formadas e identificar as diferentes estruturas legais adotadas pelas TNCs.

2) Discutir a formação de TNCs originadas em países desenvolvidos e em desenvolvimento, bem como a questão relacionada à determinação das suas nacionalidades.

3) Apresentar os parâmetros existentes de não interferência da TNC em assuntos domésticos dos países receptores de IED e discutir a necessidade de permitir que as TNCs pratiquem o *lobby*, desde que a partir de uma supervisão regulatória do Estado.

4) Estudar a obrigação de promoção do desenvolvimento econômico pela TNC ao realizar um IED em um país receptor e analisar como essa obrigação pode ser o limitador da atuação da TNC, prevenindo a realização de práticas corruptas e atribuindo transparência à prática do *lobby*.

---

<sup>2</sup> O conceito de investimento adotado nesse estudo é o apresentado pela UNCTAD, dividindo-se em estrutural ou transacional: 'An enterprise-based definition of investment focuses on foreign investment as the establishment of a new enterprise, or the acquisition of a controlling interest in an existing enterprise, in the territory of another State. [...] A transaction-based approach to the definition of investment focuses on foreign investment as the cross-border movement of capital and related assets that are involved in establishing or liquidating a foreign investment.' UNCTAD, 'Key Terms and Concepts in IIAs: A Glossary' **Nações Unidas** 2004 [http://www.unctad.org/en/docs/iteiit20042\\_en.pdf](http://www.unctad.org/en/docs/iteiit20042_en.pdf) 16/08/2006, 93





países receptores de IED só poderá ser desenvolvida quando o dever de não interferência mencionado acima for posto de lado, quando se promover um maior entendimento do comportamento da TNC e do *lobby*<sup>3</sup> por ela exercido, e quando se perceber os benefícios da inclusão de políticas públicas nas negociações para entrada de um novo IED.

Em contrapartida à alusão frequente entre a prática do *lobbying* de TNCs e as práticas corruptas, o segundo capítulo estudará como práticas corruptas podem ser evitadas por TNCs; como países em desenvolvimento receptores de IED podem ter dificuldades em prevenir o suborno de seus oficiais públicos e como a regulação sobre a prática do *lobby* das TNCs nos assuntos domésticos de países receptores de IED poderia também prevenir a existência de corrupção nesses países.

Por último, o segundo capítulo explicará como a entrada de IED deveria promover desenvolvimento econômico no país receptor. Uma das justificativas para a permitir-se que as TNCs pratiquem o *lobbying* nos assuntos domésticos dos países receptores de IED é o comprometimento delas para com a promoção do desenvolvimento econômico. Dessa forma, uma lei regulando a prática do *lobby* deveria tornar as TNCs responsáveis pela promoção de desenvolvimento econômico.

As vantagens obtidas com a entrada de um novo IED devem ser equilibradas para ambas as partes (TNC e Estado) e, portanto, caso apenas a TNC obtenha vantagens e não haja a promoção de desenvolvimento econômico para o país receptor de IED, então o contexto em que se insere esse IED deve ser reconsiderado. Negociações entre Estado e TNC deveriam fixar um objetivo de desenvolvimento econômico e caso isso não ocorra, deve-se questionar se a regulação sobre a prática do *lobby* da TNC foi amplamente observada.

Como resultado dos apontamentos do segundo capítulo, o terceiro capítulo desse trabalho partirá para a análise de como a interferência da TNC nos países receptores de IED pode ser controlada. Nesse sentido, far-se-á um estudo sobre o *lobby*, sua prática e como os EUA visualizaram uma maneira de limitar a atuação da iniciativa privada junto ao governo, por meio da fixação de um procedimento de registro e prestação de contas por parte dos lobistas e dos grupos de interesse que decidem pela prática do *lobby*.

A fim de vislumbrar uma forma de limitar a atuação da TNC no Brasil e atrelar a promoção do desenvolvimento à interferência nas políticas domésticas, será estudado como apresenta-se a aceitação e regulação do *lobby* no Brasil. A partir do estudo do *lobby* no Brasil,

---

<sup>3</sup> Para os propósitos desse trabalho as palavras “interferência” e “*lobbying*” serão utilizadas como sinônimos.

será discutido como a eventual regulação do *lobby* poderá atribuir maior transparência e controle a atuação da TNC ao negociar a entrada de um novo IED. Finalmente, investigar-se-á como a regulação do *lobby* praticado pela TNC poderia prevenir a corrupção no Brasil e ainda, atribuir responsabilidade ao grupo da TNC em razão do *lobby* praticado na entrada de um novo IED.

Será apresentado como uma eventual lei regulando o *lobby* poderia prever a responsabilidade das TNCs quando ocorre o descumprimento da lei e quais são as possibilidades das TNCs tornarem-se responsáveis pelos seus atos no país receptor de IED. Nesse sentido, será importante considerar a estrutura legal e a forma de controle da TNC para unir todos os segmentos da TNC e, assim, obter sua responsabilização como um todo.

## 2 EMPRESAS TRANSNACIONAIS

A influência da TNC no mercado mundial pode ser vista nas políticas desenvolvidas pelos Estados e no comércio internacional. Não há um modelo determinado e cada TNC pode apresentar estruturas legais variadas e diferentes estratégias de atuação. As TNCs têm, também, poder sobre a política internacional.<sup>4</sup> Entre outros fatores, as TNCs coordenam o fluxo dos investimentos estrangeiros, abrem e fecham mercados domésticos, estimulam a competição entre os Estados para atrair IED, influenciando também na concorrência entre outras empresas.<sup>5</sup>

A despeito disso, o direito internacional não consegue regular a atividade das TNCs e uma legislação uniforme ainda parece estar longe de ser elaborada. A verdade é que, no que se refere às TNCs, existem diferentes interesses envolvidos: os países desenvolvidos buscam atribuir posição às TNCs que corresponda a sua expressiva atuação internacional. Já os países em desenvolvimento querem reforçar seus poderes estatais, face ao poder das TNCs, as quais geralmente se originam nos países industrializados.<sup>6</sup> Finalmente, as TNCs têm o seu próprio interesse, que se revela pela não regulação de sua atividade na seara internacional. De fato, quanto menos regulação existir, maior é a possibilidade dessas sociedades atuarem de forma deliberada e sem controle.

---

<sup>4</sup> Layne ressalta que 'MNE [multinational enterprises] may exert influence on foreign policy decisionmaking within nations and may have significant internal impact on the socio-economic and political processes of individual nations.' Layne, Christopher. *The Multinational Enterprise in the International Political System: a Theoretical Consideration*. **New York University Journal of International Law and Politics**, 13, 27-61. 1980, 29

<sup>5</sup> UNCTAD. **World Investment Report 2005: Transnational Corporations and the Internationalization of R&D**. United Nations. New York. 2005. [http://www.unctad.org/en/docs/wir2005\\_en.pdf](http://www.unctad.org/en/docs/wir2005_en.pdf) 20.

<sup>6</sup> Neto, José Cretella. **Empresa Transnacional e Direito Internacional - Exame do tema à Luz da Globalização**. PHD. Faculty of Law. University of São Paulo. São Paulo. 2004, 119.

Tendo em vista a influência da TNC em todas essas relações é que se percebe como os Estados, de um modo geral, se mostram intimidados e não procuram atribuir garantias à TNC, com medo de ver mais uma parcela de suas soberanias<sup>7</sup> engolidas pela globalização.

Os Estados não têm controle direto sobre a atuação das TNCs, uma vez que eles regulam a atividade de suas subsidiárias, filiais e matrizes dentro do seu território e não podem alcançá-las em âmbito global. Além disso, não há uma regulação global. A intervenção do Estado se dá na regulação dos investimentos, na criação de condições para implantação do estabelecimento, no controle da concorrência do mercado interno e na concessão de benefícios às sociedades nacionais, por exemplo.

A comunidade internacional foi profundamente alterada nas últimas décadas pela criação de novos sujeitos de direito internacional, tais como as organizações internacionais, amplamente estudadas. As TNCs também provocam alterações na comunidade internacional e influenciam enormemente a política dos Estados. De fato, o que se percebe é uma mudança do quadro institucional internacional, que possui novos membros tão importantes quanto os Estados e que representam a integração das relações entre pessoas públicas e pessoas privadas.

Nas palavras de Cretella Neto

Constitui, portanto, claramente, um processo em que as tradicionais dicotomias entre as atividades (política e econômica) e os domínios jurídicos (Direito Privado/ Direito Público, Direito Interno/ Direito Internacional, Direito Econômico/Direitos Extrapatrimoniais) parecem ficar menos nítidas, mediante a manifesta interdependência dos fenômenos que vêm se desenvolvendo.<sup>8</sup>

Na tentativa de regular a atuação das TNCs, diversas organizações, como a ONU, a Ocd e a CCI, vêm tentando instituir códigos de condutas ou regras que permitam coordenar a forma de agir das TNCs. Nota-se que as próprias TNCs têm elaborado códigos internos de conduta visando direcionar e formar um padrão na atividade de todos os seus segmentos no globo.

---

<sup>7</sup> Uma breve discussão sobre a soberania no mundo contemporâneo será feita no capítulo dois deste trabalho. Agora importa apenas apresentar a definição clássica de Jean Bodin em que a soberania se revela como o poder absoluto do Estado para ditar as normas aplicáveis ao seu território e para não se sujeitar a nenhum outro poder que não o emanado pelo Estado. Nesse sentido ver Ferrajoli, Luigi. **A Soberania no Mundo Moderno**. São Paulo: Martins Fontes. 2002

<sup>8</sup> Neto. 20

Diante disso, as TNCs deveriam seguir as regras ditadas pelos Estados no âmbito interno, bem como seguir as recomendações de direito internacional elaboradas para elas. Na prática isso não funciona muito bem, pois essas recomendações internacionais não são imperativas e, portanto, não são obrigatórias. Em adição, muitos Estados vêm com relutância a elaboração de regras rígidas de direito internacional para as TNCs, pois isso poderia representar mais um esvaziamento da competência soberana dos Estados.

Para dar continuidade à hipótese desenvolvida neste trabalho, a seguir será apresentado um breve histórico da TNC, sua origem e a discussão existente em torno da sua nacionalidade. Em seguida far-se-á um estudo sobre TNCs originadas em países em desenvolvimento e como isso pode representar uma mudança na geopolítica dos investimentos estrangeiros. Por último esse capítulo tratará da possível definição da TNC e das diferentes formas de controle existentes, bem como das estruturas legais mais comumente adotadas por elas.

## **2.1 Breve Histórico das Empresas Transnacionais**

Pode-se dizer que as TNCs têm uma existência muito antiga. Desde a Idade Moderna já é possível verificar a existência de empresas com sistemas operacionais complexos e atuantes em mais de um território do globo. Por óbvio as antigas TNCs não possuem as características de uma TNC atuante nos dias de hoje, mas podem ser vistas como a estrutura originária da sociedade com atuação extra-fronteiras, dando ensejo ao que se vislumbra hoje.

As primeiras companhias apontadas pela doutrina com forma de TNCs são: a Companhia da Índias Inglesas, a Companhia Holandesa das Índias Orientais e a Companhia Francesa das Índias Ocidentais. Essas sociedades surgiram entre 1600 e 1700 e tinham características muito peculiares. Essa afirmação se explica porque essas companhias possuíam prerrogativas quase estatais na sua atuação, ou seja, podiam promulgar normas jurídicas sobre os territórios que dominavam, mantinham exércitos e portos próprios e toda uma estrutura que hoje só um Estado possui em função de sua soberania.<sup>9</sup> Apesar dessas companhias serem sociedades de direito privado, elas possuíam prerrogativas que lhes permitiam atuar em diferentes territórios com poderes muito amplos.

---

<sup>9</sup> Para uma explicação detalhada desse período e da atuação dessas Companhias ver Ibid.

O que se percebe é que a concessão de maior liberdade para essas companhias era permitida pelos Estados porque havia uma atuação conjunta entre eles. A Companhia Francesa das Índias Ocidentais, por exemplo, auxiliava a França na expansão territorial daquela época colonial e permitia um maior controle do comércio feito fora de suas fronteiras.

Nesta época, o direito internacional ainda não considerava essas sociedades no seu âmbito de estudo, já que elas eram praticamente um prolongamento da atuação do Estado que lhe dera origem, sendo reguladas pelo direito do seu país de origem.

Interessante a explicação de Gilles Y. Bertin

[...] na realidade, a EM [empresa multinacional] só surgiu verdadeiramente com a fase dos capitalismo industriais, no fim do século XIX. Antes das primeiras tentativas de grupos ingleses ou franceses, em meados do século, o desenvolvimento internacional das atividades das grandes empresas – logo chamadas de trustes – remonta a década de 1880. É nessa época que se constituem os primeiros impérios petrolíferos (Royal-Dutch-Shell, Standard Oil), mineiros (Asturiana das Minas, International Nickel, Rio Tinto Zinc) ou de *plantations*.<sup>10</sup>

A primeira sociedade considerada efetivamente transnacional pela história, conforme explica José Cretella Neto foi a *Singer Sewing Machines Corp*. Isso porque ela foi a primeira sociedade a comercializar um produto de massa, praticamente idêntico, com o mesmo nome comercial, em quase todo o mundo.<sup>11</sup>

Para entender a evolução das TNCs é preciso ter em mente quatro pontos fundamentais: i) o desenvolvimento tecnológico; ii) a melhoria dos meios de comunicação; iii) a necessidade de expansão, e; iv) o protecionismo tarifário imposto pelos países.

De fato, o desenvolvimento das técnicas de produção e o surgimento de produtos mais modernos, capazes de dinamizar a fabricação e produção de bens, permitiram que as TNCs se equipassem cada vez mais e aumentassem a comercialização de suas mercadorias.

Aliado a isso, tem-se a qualificação dos meios de comunicação, tais como telégrafo, trens, navios a vapor etc., que possibilitaram o trânsito muito mais ágil dos produtos das TNCs, bem como a divulgação das novas tecnologias desenvolvidas em um determinado lugar para os outros locais do mundo. A partir daí, o mercado interno dos países passaram a ser insuficientes para a capacidade de produção das sociedades, que não viram outra saída senão expandir suas linhas de comércio para fora do país. Por último, pode-se dizer que a

---

<sup>10</sup> Bertin., Gilles Y. **As Empresas Multinacionais**. Rio de Janeiro: Zahar. 1978, 14

<sup>11</sup> Neto. 12.

política da maioria dos países de proteger e aumentar sua indústria nacional por meio da imposição de tarifas a produtos importados teve grande influência para que as TNCs começassem a se instalar em outros territórios, a fim de realizar uma produção nacional e não passar pelo processo de importação que encarecia seus produtos.

Em razão de todos esses fatores houve, por volta de 1900, uma substancial movimentação por parte das sociedades norte-americanas em direção a Europa, bem como das sociedades européias rumo ao mercado estadunidense.<sup>12</sup>

Seguindo a evolução cronológica da expansão das TNCs no mundo, nota-se que no período anterior a 2ª Guerra Mundial elas já tinham uma posição de destaque em alguns setores da economia, tais como petróleo, veículos automotores, metais e produtos químicos. Conforme explicação de José Cretella Neto

No período entre Guerras Mundiais, as empresas consolidaram suas presenças no exterior, destacando-se as automobilísticas, as petrolíferas, as de máquinas e as de produtos químicos, mas reduziram os investimentos em função das crises econômicas – hiperinflação alemã e austríaca em 1923, *crash* na Bolsa de Nova Iorque em 1929 e a depressão econômica que se seguiu – e o temor de uma nova guerra. Barreiras legais e tarifárias erigidas por diversos governos europeus e pelo governo americano dificultavam a operação das empresas estrangeiras. A erosão da confiança nas moedas representava outro fator de instabilidade econômica, pois não mais vigorava o padrão-ouro de antes de 1914, que permitia a livre circulação de valores entre os Estados.<sup>13</sup>

Atualmente, as TNCs exercem uma influência imensa no mercado mundial, na política adotada pelos países e no funcionamento do comércio. Com uma estratégia de atuação considerada global, as TNCs não estão apenas inseridas na economia nacional dos países, mas também promovem uma integração do comércio que extrapola as fronteiras e é visualizada de forma mundializada.

O *status* atual da TNC merece atenção redobrada, pois ela não se apresenta como uma simples sociedade inserida em um único Estado, mas é composta de uma série de instrumentos – subsidiárias, filiais, representações comerciais – que lhe concedem posição de destaque na comunidade internacional.

Importante destacar que a principal característica da TNC constitui-se em sua existência em mais de um Estado. Isso quer dizer, que ela possui uma matriz em um

---

<sup>12</sup> Bertin. 14.

<sup>13</sup> Neto. 15.

determinado lugar e mais uma série de filiais, agências, escritórios representativos ou subsidiárias em outros Estados, cujo objetivo não é o mercado daquele Estado exclusivamente, mas o mercado mundial.

## 2.2 □ Conceito de Empresa Transnacional

A conceituação de TNC é uma tarefa árdua. Na verdade, a doutrina especializada e as organizações internacionais não lograram até hoje apresentar um conceito claro e único das TNCs. Todos apresentam critérios distintos de enquadramento das TNCs, consideram requisitos diversos como característicos dessas sociedades, ora com viés econômico, ora com viés político, nunca uniforme.

A justificativa para essa falta de uniformidade na conceituação da TNC não é muito difícil de encontrar. O fato é que cada TNC apresenta uma peculiaridade derivada do seu local de origem, do ramo em que atua, do mercado em que deseja investir etc. Ou seja, a TNC não segue um padrão. Cada uma delas pode apresentar variações relevantes para sua caracterização e conceituação. Trata-se, como se pode ver, de uma entidade de formação complexa, que reúne pontos de formação diversificados.

Além disso, tendo em vista que a TNC age no mercado de forma mundial, ela está submetida a inúmeros ordenamentos jurídicos internos, uma vez que possui seus segmentos situados em diferentes Estados, devendo ainda observar o direito internacional nas relações jurídicas entre elas, os Estados e as organizações internacionais. Essa falta de uniformidade legislativa e divergência dos países sobre o que representa a TNC também dificulta sobremaneira a fixação de um conceito único.

O que se pretende fazer nesse tópico, portanto, é uma aproximação de alguns conceitos utilizados pelas organizações internacionais e pela doutrina, de forma a tentar restringir o âmbito de estudo do presente trabalho, bem como delinear a influência das TNCs ao direito atual.

A ONU tentou elaborar um Código de Conduta para as TNCs, o qual não foi concluído em razão de divergências conceituais por parte dos países, mas que definia as TNCs como

[...] uma sociedade de capital público, privado ou misto, compreendendo entidades em dois ou mais países, independente da estrutura legal e dos campos de atividades, a qual opera sob um sistema de tomada de decisões,



em que as entidades estão tão ligadas, por propriedade acionária ou não, que uma ou mais delas (podem ser capazes de) exercem a uma influência significativa sobre as atividades das outras, em particular, dividindo conhecimento, recursos e responsabilidades.<sup>14</sup>

A Ocde também elaborou em 2000 uma revisão do Manual para Empresas Multinacionais<sup>15</sup> (*Guidelines for Multinational Enterprises*) entendendo que TNCs

[...] usualmente compreendem sociedades ou outras entidades estabelecidas em mais de um país e tão ligadas umas nas outras que conseguem coordenar suas operações de variadas formas. Enquanto uma ou mais dessas entidades podem exercer uma influência significativa sobre as atividades das outras, os seus níveis de autonomia dentro da estrutura corporativa podem variar enormemente de uma multinacional para outra.<sup>16</sup>

O entendimento da Ocde sobre a TNC é significativo porque não está limitado a grupos de sociedades, mas se estende para qualquer entidade que exerça uma influência sobre outras entidades.<sup>17</sup> Ademais, a definição proposta pela ONU ainda revela que a forma societária não é relevante para determinar a TNC, deixando uma porta aberta para todos os tipos de estruturas legais.

John H. Dunning vê uma TNC como um grupo que atua por meio de IED e controla atividades e ativos em mais de um país.<sup>18</sup> Segundo este autor, cada TNC tem peculiaridades

---

<sup>14</sup> Tradução livre: “an enterprise whether of public, private or mixed ownership, comprising entities in two or more countries, regardless of the legal form and fields of activity of these entities, which operates under a system of decision-making, permitting coherent policies and a common strategy through one or more decision-making centres, in which the entities are so linked, by ownership or otherwise, that one or more of them [may be able to] exercise a significant influence over the activities of others, and, in particular, to share knowledge, resources and responsibilities with the others.” UN. Report of the Secretariat on the Outstanding Issues in the Draft Code of Conduct on Transnational Corporations. **International Legal Materials**, 23, 602-639. 1984, 626. O Código de Conduta nunca entrou em vigor. Entretanto, há uma grande importância na sua elaboração porque é possível vislumbrar os conflitos existentes entre os Estados e o consenso alcançado sobre este assunto especificamente.

<sup>15</sup> Annex to the Declaration of 21 of June 1976 by Governments of OECD Member Countries on International Investment and Multinational Enterprises, Guidelines for Multinational Enterprises. Reproduced from OECD Press Release A (76) 21/22 of June 1976. OECD. Guidelines for Multinational Enterprises. **International Legal Materials**, 40, 237-246. 2001. Após discussões entre acadêmicos, as terminologias “multinacionais” e “transnacionais” são consideradas sinônimas. A escolha pelo termo “transnacional” segue o entendimento da ONU. Sobre essa discussão ver, Dunning, John. **Multinational Enterprise and the Global Economy**. Oxford: Addison-Wesley Publishing. 1995; Baptista, Luiz Olavo. **Empresa transnacional e Direito**. Sao Paulo: Revista dos Tribunais. 1987.

<sup>16</sup> Tradução livre: “usually comprise companies or other entities established in more than one country and so linked that they may co-ordinate their operations in various ways. While one or more of these entities may be able to exercise a significant influence over the activities of others, their degree of autonomy within the enterprise may vary widely from one multinational enterprise to another.” OECD, ‘The OECD Guidelines for Multinational Enterprises’ **OECD** 2000 <http://www.oecd.org/dataoecd/56/36/1922428.pdf> 15/07/2006

<sup>17</sup> Ver Muchlinski, Peter. **Multinational Enterprises and the Law**. Oxford: Blackwell Publishers Ltd. 1999, 62

<sup>18</sup> Dunning, 3

derivadas do país onde a matriz se originou, da indústria que desenvolve, do mercado almejado etc.

TNCs têm uma estratégia central de controle e, portanto, não atuam apenas na economia interna dos países, mas também integram o comércio internacional. Como resultado, as TNCs podem ser vistas sob uma perspectiva globalizada.

Outra característica é que o retorno do IED feito por uma TNC não é computado singularmente para aquela entidade, mas é considerado em relação às operações totais da TNC.<sup>19</sup> Isso revela a interconexão entre os segmentos de toda a TNC. A partir de uma perspectiva econômica a TNC é uma entidade única, mas do ponto de vista legal a TNC é considerada como diversas entidades separadas.<sup>20</sup> Esse conflito, ou melhor dizendo, o fato da lei não conseguir acompanhar o fenômeno econômico de formação das TNCs, as coloca em uma posição singular nas relações internacionais.

Basicamente, para se entender a fixação de um conceito em matéria de TNCs é preciso sempre ter em consideração o fato de que essas sociedades têm uma atuação global. O que se pretende ressaltar é que, por meio de seus segmentos, a TNC tem como objetivo primordial conquistar o mercado mundial em um empreendimento organizado de forma centralizada.

A partir disso, pode-se encontrar um primeiro ponto de formação da TNC: a sua cadeia estrutural. Em outros termos, a TNC é formada por uma série de outras sociedades distribuídas ao redor do mundo. Ela normalmente possui uma estrutura de grupo de sociedades, mas com âmbito internacional.<sup>21</sup> Trata-se de uma sociedade que detém um número indeterminado de segmentos em diferentes países, sendo que elas atuam conforme uma política pré-estabelecida de alcance internacional.

Outra questão relativa à formação estrutural da TNC é que muitas vezes sua atuação não se dá apenas pela forma societária, mas pode haver uma constituição totalmente atípica formada por contratos, que de forma indireta atribuem controle a uma outra sociedade, possibilitando uma atuação transnacional do grupo. O controle pela via contratual foi amplamente estudado por Fábio Konder Comparato, denominando essa estrutura de poder de

---

<sup>19</sup> Vagts, Detlev. The Multinational Enterprise: a New Challenge for Transnational Law. **Harvard Law Review**, 83, 739-792. 1970, 759

<sup>20</sup> McLean, Janet. The Transnational Corporation In History: Lessons For Today? **Indiana Law Journal**, 79, 363-377. 2004, 376

<sup>21</sup> Baptista. 17.

controle externo.<sup>22</sup> Neste sentido, apresenta-se relevante explicação sobre o funcionamento do controle externo em uma estrutura como a TNC

a vinculação entre as unidades empresariais já não se faz em termos de participação societária no capital, mas adota antes uma rede de contratos estáveis. A grande novidade, sob o aspecto jurídico, é a de que esses grupos societários conservam, não obstante o abandono da técnica de participação acionária, uma estrutura de controle societário externo, sob a forma contratual (*Gleichordnungskonzern*), como ocorre nos consórcios de empresas.<sup>23</sup>

O controle externo pode ser visto como uma forma de dominação sobre a sociedade decorrente da atuação de um agente externo, que apesar de não ser seu acionista, quotista ou ter qualquer participação na companhia, determina sua empresa e seu funcionamento.

Dessa forma, ressalta-se ainda mais o caráter especial da TNC, que não apresenta estrutura pré-determinada e não possui personalidade jurídica própria. De fato, essa entidade não é considerada pelo direito como uma só, dotada de personalidade jurídica única, mas cada um de seus componentes são considerados singularmente, possuem personalidade jurídica próprias e independentes, sendo-lhes ainda atribuída a nacionalidade do local onde se formam.

A falta de personalidade jurídica própria das TNCs, bem como a falta de instrumentos próprios que lhes dêem reconhecimento é ressaltada também por José Carlos de Magalhães. Ele vê as TNCs como um complexo de sociedades, de diversas nacionalidades e sujeitas a diferentes leis, mas interligadas entre si constituindo uma unidade econômica definida e clara, perfeitamente identificável.<sup>24</sup>

Dentre os requisitos da TNC, cada autor dá importância diferente para cada um deles. Gilles Y. Bertin reconhece a necessidade de três critérios essenciais à TNC: i) a extensão do conjunto das operações a numerosos países que não o país de origem; ii) a definição de uma política global da empresa que leva em consideração as condições e as perspectivas mundiais de atividade e não apenas as de um único país; iii) a condução dessa política por uma entidade internacional capaz de discutir, em termos de igualdade, com os Estados nacionais.<sup>25</sup>

O que é inovador dentre os critérios elencados por Bertin é precisamente o terceiro item. A visualização de uma entidade internacional que conduza a política da TNC de forma a

<sup>22</sup> Comparato, Fábio Konder. **O Poder de Controle da Sociedade Anônima**. Rio de Janeiro: Forense. 1983

<sup>23</sup> Apud Neto. 24.

<sup>24</sup> Magalhães, Jose Carlos de. **Direito Econômico Internacional**. Curitiba: Juruá. 2005, 193.

igualar a negociação dela com os Estados é algo ainda não colocado em prática e que possui uma difícil implementação. Difícil porque essa entidade seria uma organização internacional inserida no direito internacional público, mas com objetivos de defesa de interesses privados de uma pessoa jurídica de direito privado. Conforme se verá no decorrer do trabalho, essa idéia tem um valor especial, pois reflete a transformação pela qual o direito passa nos dias de hoje e porque tende a atribuir às TNCs uma condição mais equivalente ao poder que elas detém e à influência que elas exercem nas relações internacionais.

A conclusão de Bertin sobre as TNCs é que não há consenso quando se fala sobre elas e, por isso, as delimitações realizadas possuem apenas um valor operacional, já que são puramente arbitrárias. Para ele é preciso estudar com atenção as características uma a uma, a estrutura interna do grupo, suas condições de atividade e do comportamento para enquadrá-la ou não entre as TNCs.<sup>26</sup>

Outro autor que apresenta requisitos formadores da TNC é John H. Dunning. Ele entende que seis pontos devem ser analisados para enquadrar uma entidade como transnacional.

1. o número e tamanho das subsidiárias estrangeiras ou companhias controladas;
2. o número de países em que atua com atividades de valor-agregado;
3. a proporção de seu capital, receita e lucro globais e número de empregados de todas as afiliadas estrangeiras;
4. o grau em que sua administração e propriedades acionárias são internacionalizados;
5. a extensão de internacionalização de atividades realizadas pela empresa, tais como pesquisa e desenvolvimento, para obter a qualidade da produção estrangeira, e;
6. a extensão e o padrão das vantagens obtidas com uma governança global sobre uma estrutura que opera em diferentes países.<sup>27</sup>

Nota-se que esse autor faz uma análise muito mais acurada dos requisitos essenciais à caracterização de uma TNC. Esse detalhamento restringe o enquadramento de um grupo como transnacional. Essa restrição pode ser prejudicial na medida em que, a exclusão de muitas categorias que não estejam de acordo com os requisitos acima, pode fazer com que a

---

<sup>25</sup> Bertin. 10.

<sup>26</sup> Ibid. 11. É importante ressaltar que esse autor utiliza o termo multinacional no seu estudo. Aqui foi utilizado o termo transnacional – TNC. Adiante será explicado sobre a adoção das diferentes terminologias concernentes ao tema.

<sup>27</sup> Dunning. 3.

eventual regulação de TNCs não abranja grupos com atuação relevante no mercado internacional.

Para ele a TNC será aquela sociedade que atue por meio de IED<sup>28</sup> e detenha ou controle as atividades que possuam valor-agregado em mais de um país.

Já o Secretariado da Comissão das Sociedades Transnacionais da ONU (EC 10/12, 1976)<sup>29</sup>, em 1976, fez um relatório preliminar que enumera os critérios utilizados para a caracterização das TNCs. São quatro: número de filiais no exterior; composição do capital social, percentagem do volume de vendas destinados à exportação; nacionalidade da sociedade; e postura dos dirigentes da sociedade considerada.

A consideração pela ONU da nacionalidade da sociedade como critério à caracterização da TNC causa estranheza, tendo em vista a controvérsia existente em torno da nacionalidade, conforme se verá adiante.

A Unctad apresenta uma definição da caracterização da TNC que parece mais apropriada.

A TNC é uma empresa, que independente do seu país de origem e de sua propriedade, podendo ser privada, pública ou mista, compreendida por entidades locais em dois ou mais países, ligadas por controle acionário ou de outra forma que uma ou mais dessas entidades possam exercer influencia significativa sobre a atividade das demais e, em particular, para dividir conhecimento, recursos e responsabilidades umas com as outras. TNCs operam sobre um sistema de tomada de decisões que permitem políticas coerentes e estratégias comuns por meio de um ou mais centro de decisões.[...] Para o propósito de trabalho, a UNCTAD considera TNC uma entidade que controla ativos no exterior.<sup>30</sup>

De todos os critérios apresentados é indiscutível o caráter internacional da TNC. Ou seja, é fato que sua atuação deve ocorrer na seara internacional, nas relações comerciais que ultrapassam a planificação de âmbito interno. A TNC terá suas entidades distribuídas ao redor do mundo, estabelecidas em diferentes países, que seguirão regras e estratégias fixas.

---

<sup>28</sup> Esse autor define IED como: 'a package of assets and intermediate products, such as capital, technology, management skills, access to markets and entrepreneurship.'Ibid. 9

<sup>29</sup> [www.unctad.org](http://www.unctad.org) 18/10/2004

<sup>30</sup> Tradução livre: A TNC is an enterprise, which is irrespective of its country of origin and its ownership, including private, public or mixed, which comprises entities located in two or more countries which are linked, by ownership or otherwise, such that one or more of them may be able to exercise significant influence over the activities of others and, in particular, to share knowledge, resources and responsibilities with the others. TNCs operate under a system of decision making which permits coherent policies and a common strategy through one or more decision-making centers. [...] For working purposes, the UNCTAD considers a "transnational corporation" to be an entity controlling assets abroad.

Por último é possível ressaltar a definição feita por José Cretella Neto, que busca englobar todos os requisitos mais importantes da TNC, visando uma aplicação prática mais viável

sociedade mercantil, cuja matriz é constituída segundo as leis de determinado Estado, na qual a propriedade é distinta da gestão, que exerce controle, acionário ou contratual, sobre uma ou mais organizações, todas atuando de forma concertada, sendo a finalidade de lucro perseguida mediante atividade fabril e/ou comercial em dois ou mais países, adotando estratégia de negócios centralmente elaborada e supervisionada, voltada para a otimização das oportunidades oferecidas pelos respectivos mercados internos.<sup>31</sup>

Para que a ação de uma TNC seja global, seu controle deve ser exercido de uma maneira centralizada e concertada. TNCs precisam considerar as características legais e culturais dos países e adaptar seus segmentos a essas características. Já os países precisam estar cientes da estrutura legal e da forma de controle das TNCs para que avaliem melhor se a entrada de um eventual IED é relevante, ou não, para o seu desenvolvimento econômico.

Em razão disso, a seguir far-se-á uma abordagem dividida em dois tópicos específicos: em primeiro lugar será analisada mais pormenorizadamente como se exercita o controle na TNC e quais os problemas inerentes ao controle centralizado; em segundo lugar será estudada quais as estruturas legais mais comumente encontradas, com as suas especificidades, mas sem a intenção de esgotar necessariamente as formas existentes.

### 2.2.1 Controle

O processo de formação da TNC envolve a criação de filiais, subsidiárias, escritórios de representação etc. situados em diferentes locais do mundo. Trata-se de um grupo de sociedades, constituído acima das fronteiras dos países, que utiliza métodos e sistemas administrativos, e persegue objetivos econômicos semelhantes aos dos grupos de sociedades constituídos no interior de um só país.<sup>32</sup>

A formação da TNC tem como objetivo implementar uma comercialização de âmbito global, que extrapola as fronteiras dos países. Nessa característica situa-se o primeiro problema, uma vez que, uma estratégia de comércio global demanda um controle também global pelos administradores.

---

<sup>31</sup> Neto. 34

<sup>32</sup> Baptista. 104.

O controle exercido de forma ampla, mundializada, enfrenta a dificuldade inerente à necessidade de adaptação às legislações dos diversos países em que as sociedades da TNC estão sediadas. Cada país fixa exigências legais peculiares às suas necessidades sociais, econômicas e políticas, fazendo com que as TNCs tenham de se adaptar a todas elas para implementar sua atuação de forma regular. Nesse sentido, TNC tem de ter um controle atento para as diferenças culturais de cada país, devendo ser exercido em uma perspectiva centralizada/descentralizada.

Ao mesmo tempo que o controle da TNC deve ser centralizado para se alcançar uma estratégia uniforme em todos os seus segmentos, é preciso levar em conta as peculiaridades relativas à região em que o segmento da TNC está situada.

A descentralização do controle pode ser vantajosa em muitos aspectos, tais como: a facilidade de adaptação das filiais e subsidiárias às mudanças de ambiente quando a autoridade decisória está próxima a este ambiente; a motivação dos administradores locais no que se refere a iniciativa e criatividade; e a diminuição dos obstáculos existentes em torno da comunicação, causados por barreiras culturais e nacionais.

Por outro lado, o controle centralizado na matriz ou em uma autoridade única é benéfico para a definição de um plano unificado e para a concretização de benefícios econômicos em áreas como políticas de produto, pesquisa e planos logísticos. A parcela de centralização/descentralização varia em função das características da empresa e da área funcional em que a tomada de decisões estiver sendo considerada.<sup>33</sup>

A fim de adaptar-se às exigências trazidas pelas legislações nacionais, as TNCs tendem a manter descentralizadas as decisões mais íntimas e diretamente relacionadas às condições locais, enquanto que as decisões relacionadas à direção central e à otimização de todo o grupo ficam centralizadas na autoridade decisória da matriz.<sup>34</sup> Cada segmento da TNC pode ter objetivos específicos de acordo com a região ou área de produção, mas isso não significa que o maior objetivo da TNC não esteja definido de maneira centralizada.

Formalmente, cada segmento da TNC possui seus diretores e gerentes, estando organizada de acordo com a lei de cada país. A diretoria de cada segmento irá administrá-lo seguindo contrato ou estatuto social vigente. A sociedade matriz não tem capacidade formal de interferir na administração do segmento uma vez que há uma divisão entre a posição de

---

<sup>33</sup> Prasad, S B and Shetty, Y Krishna. **A Administração de Empresas Multinacionais**. São Paulo: Atlas. 1977, 138.

<sup>34</sup> Ibid. 138.

administradores e acionistas\quotistas da sociedade. Apesar disso, cada segmento da TNC deve seguir uma estratégia global de produção, vendas, alocação de recursos, entre outros, para cumprir com os objetivos centrais da TNC.

Nesse mesmo diapasão o que se percebe é que quando a TNC é “pequena”, a estrutura de controle é descentralizada, até mesmo por falta de planejamento específico. À medida que a TNC cresce, esse controle passa a ser mais centralizado para estruturar melhor os negócios e fixar um planejamento mais detalhado de produção, desenvolvimento e lucratividade. Em um terceiro momento, quando a TNC atinge proporções de crescimento ainda maiores, recorre-se novamente à descentralização, mas agora de maneira previamente organizada e com objetivos específicos de maior desenvolvimento, bem como de supressão de problemas legais e culturais dos países onde as subsidiárias, filiais e demais segmentos da TNC estão estabelecidos.<sup>35</sup>

Segundo Peter Muchlisnki o que se nota é um mecanismo que se diferencia daquele que enfatizava mais uma forma hierárquica vertical de estrutura de controle, para uma forma mais heterogênea de cooperação, com uma relação lateralizada.<sup>36</sup>

É possível dizer que o controle da sociedade matriz dentro de uma TNC é extralegal. Independente da eventual autonomia legal de cada segmento, a sociedade matriz tem poder sobre as decisões tomadas em cada segmentos.<sup>37</sup>

Manter o controle centralizado em uma TNC é difícil porque há uma necessidade inerente de adaptação de cada segmento à lei interna de cada país. Cada país possui requisitos legais que se coadunam com as suas necessidades sociais, políticas e econômicas. Os segmentos da TNC têm de se adaptar a essas diferenças a fim de se estabelecer no território dos países. Por essa razão, a TNC deve estar ciente das peculiaridades de cada país para que consiga exercer um controle centralizado e estruturado.

Ademais, o controle centralizado traz o benefício de uma planificação unificada, a qual poderá agregar fatores econômicos como, por exemplo, políticas produtivas, pesquisa, logística etc. O grau de centralização varia de acordo com as características da TNC e com a área em que atua.

---

<sup>35</sup> Nesse sentido é interessante estudo realizado por William Brandt reafirmando essa idéia a partir do números de estruturas administrativas criadas pelos grupos, que fixam uma distância maior ou menor em relação a subsidiária e a matriz. Brandt, William. **A Empresa Multinacional no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar. 1977, 61.

<sup>36</sup> Nas suas palavras: “This may lead to a shift of emphasis away from a hierarchical, vertical, control structure, to a ‘hierarchical’ network of cooperative and lateral relationships.” Muchlinski. 59.

<sup>37</sup> Magalhães. 196



O grau de centralização mencionado acima é importante para determinar posteriormente como se dará a responsabilização da TNC. Considerando-se que a característica principal da TNC é a atividade extra-fronteriça, a visualização da TNC como um todo será fundamental para buscar a reparação civil causada por um de seus segmentos.

Além disso, a verificação de que o controle da TNC é centralizado permitirá que o segmento da TNC seja considerado apenas como um instrumento estratégico da entidade TNC. A regra da instrumentalidade pode ser invocada para permitir a responsabilização da sociedade matriz da TNC e, como Claudia Pardinás explica

[...] controle ocorre no caso da estrutura formal da subsidiária ser ignorada pela matriz, ou ainda caso a matriz exerça o controle sobre a subsidiária para o seu próprio benefício e, em uma proporção, que a subsidiária reduz-se a um fantoche da matriz.<sup>38</sup>

Controle centralizado pode ocorrer em uma TNC independente da estrutura legal existente. O controle pode ser estabelecido seja em termos da estrutura legal matriz-subsidiária, seja na forma de escritórios de representação, os quais apesar de não possuírem uma estrutura societária diretamente vinculada a matriz, ainda estão sendo por ela controlados. O mero controle acionário não determina necessariamente a existência de controle, uma ligação mais significativa deve existir. É o grau de integração econômica entre sociedade matriz e seus segmentos que se mostra determinante na TNC.<sup>39</sup>

Na opinião de Claudia Pardinás, controle unificado dentro da TNC pode também se estabelecer pelo nível tecnológico transferido da sociedade matriz para seus segmentos. No seu ponto de vista, não importa se a TNC é legalmen

dada aos canais de comunicação de controle existentes na transferência de tecnologia.<sup>40</sup> A perspectiva de análise da autora se mostra significativa para se determinar o comportamento concertado dos segmentos de uma TNC independente da estrutura de controle existente e pode tornar viável a responsabilização integral da TNC.

Justamente por existirem questões como as expostas acima, que estão longe de ser solucionadas e que precisam de toda cooperação possível da comunidade internacional para evoluir, é que as TNCs recorrem a formas legais e estruturas organizacionais diversificadas. A intenção é alcançar a melhor estrutura, que possibilite uma administração hábil e capaz de contornar esses problemas, sempre almejando uma atuação global.

Partindo do entendimento de que o que define a TNC é o fator ‘controle’, mas também considerando a relevância da estrutura organizacional da TNC, serão analisadas a seguir algumas das estruturas legais adotadas pelas TNCs.

### 2.2.2 Estrutura Legal

Faz-se relevante apresentar um panorama de algumas estruturas legais adotadas pelas TNCs, pois dependendo da estrutura, torna-se mais fácil identificar a responsabilidade da TNC.

Esse trabalho pretende demonstrar que quando uma TNC está em um processo de negociação para investir em um terceiro país, as decisões são tomadas durante as negociações e as conseqüências dessas negociações podem incorrer na responsabilização de toda a TNC. Ademais, quanto mais cientes estiverem os Estados sobre o processo de tomada de decisões internas em uma TNC, bem como sobre as razões que as levam a interferir nos assuntos domésticos dos países, maior é a chance de que as negociações entre os dois ocorra de uma forma mais equilibrada.

Tendo isso em consideração, uma TNC precisa encontrar uma posição adequada entre a integração necessária dentro da TNC e as obrigações de cada segmento em relação às necessidades das economias nacionais do país em que elas operam. O controle legal, ou não, dependerá das condições dos mercados e da organização interna de cada TNC. O maior objetivo da forma legal escolhida pela TNC é conseguir construir uma base com o menor

---

<sup>39</sup> Muchlinski. 136

<sup>40</sup> Pardinás. 438

número possível de obrigações e ao mesmo tempo permitir uma flexibilidade operacional que esteja de acordo com a lei do país onde opera.<sup>41</sup>

A estrutura legal adotada por uma TNC depende de uma série de fatores. Dentre eles pode-se citar a natureza do negócio realizado e os custos de transação envolvidos. Ainda, fatores como, em que medida as leis dos países onde estarão sediados os segmentos da TNC exigem uma forma rígida particular, ou como a cultura desses países influenciarão o funcionamento da empresa, devem ser considerados. Por último, pode-se ressaltar ainda a consideração sobre como funcionam os mercados em que se visa comercializar.

Peter Muchlinski oferece uma lista de estruturas legais utilizadas com mais regularidade pelas TNCs.<sup>42</sup> Essa lista será analisada no presente trabalho por oferecer um contexto amplo, útil ao objetivo aqui pretendido. Eis as formas legais por ele elencadas: i) grupos estruturados por contratos atípicos; ii) grupo de sociedades; iii) *joint ventures*; iv) alianças informais; v) empresas transnacionais públicas, e; vi) estruturas supranacionais.

As três primeiras formas são as mais comuns entre sociedades privadas. A quarta estrutura é decorrência direta da tendência das TNCs de celebrarem acordos informais, sem uma forma legal específica, mas capazes de gerar responsabilidades e deveres. Já a quinta diz respeito às características específicas inerentes às TNCs formadas por capital público, e a última forma pode ser vista como a entidade pública internacional, pois é formada por organizações regionais de mais de um Estado, que celebram negócios de interesses para todos os Estados envolvidos. A seguir será apresentado breve panorama sobre cada uma das formas acima mencionadas.

A atuação de uma TNC em mercados de diferentes países pode se dar não apenas pela criação de filiais e subsidiárias nos territórios, mas também por meio de contratos. O controle pela via contratual reflete-se por acordos em que a integração econômica internacional entre a sociedade controladora e a sociedade controlada é atingida pela forma contratual e não pela forma societária.

De fato, os contratos podem obrigar as partes de inúmeras maneiras, podendo ter objetos simples ou complexos – desde um contrato de exportação até um consórcio, por exemplo. Quando as negociações internacionais são celebradas entre as entidades por meio de contratos, pode surgir uma relação de dominação de uma parte sobre a outra capaz de criar uma integração empresarial apta a formar um efetivo grupo econômico internacional.

---

<sup>41</sup> Ibid. 57

Esses contratos podem se dividir em instrumentos relacionados à (i) distribuição dos bens ou serviços, ou à (ii) produção propriamente dita. No que se refere ao primeiro tipo, pode-se citar o contrato de distribuição e o contrato de franquia. Esse tipo de negociação envolve a transferência de tecnologia, tais como marcas, patentes e *know-how*, para possibilitar ao distribuidor a identidade de qualidade e identificação dos bens/serviços distribuídos. Essa é uma forma de adentrar em vários mercados sem que seja necessário gastar com a criação de uma subsidiária em cada país. Nas palavras de Muchlinski

Esse método de internacionalização foi utilizado, em particular, por cadeias de *retail* que oferecem bens específicos, tais como hardware e software de computadores, cosméticos ou *wedding attire*, para os quais há uma demanda internacional, mas o produtor não quer se comprometer com gastos corporativos de criação de subsidiárias ou filiais em cada local de venda estrangeiro.<sup>43</sup>

Quanto ao segundo tipo de contratos – referentes à produção propriamente dita – destacam-se o contrato de licença e o consórcio internacional. O contrato de licença é interessante quando há uma sociedade no país em que se almeja comercializar, capaz de produzir a mercadoria com a qualidade usualmente empregada. Esse contrato também envolverá a transferência de tecnologia e *know-how*, que poderão ser utilizados pela sociedade nacional, desde que observada a proteção requerida no tocante à confidencialidade das informações. Justamente por esse motivo é que o produtor nacional deve ser de confiança da parte que cede as informações, sendo também mais aconselhado para as atividades em que o compartilhamento de informações não é prejudicial.

O consórcio internacional pode ser visto como uma das estruturas mais avançadas de formação das TNCs. Trata-se de uma organização formada por duas ou mais entidades que atuam em conjunto para a execução de um projeto específico. A formação do consórcio se aproxima do grupo de sociedades propriamente dito, mas tem diferenças relativas à responsabilidade dos seus integrantes e do objeto pretendido. Isso porque, via de regra, o consórcio é criado para unir forças e capacidades em torno de um projeto específico,

---

<sup>42</sup> Muchlinski. 62 e segs.

<sup>43</sup> Tradução livre: “This method of internationalization has been used, in particular, by retail chains offering specialized goods, such as, for example, computer hardware and software, cosmetics or wedding attire, for which there is a uniform international demand but where the manufacturer or retailer (which may be the same entity) lacks, or does not wish to commit, the capital to set up subsidiaries or branches in every foreign sales location.” Ibid. 63.

apresentando na maioria das vezes prazo determinado de extinção, quando o projeto termina de ser implementado.

A TNC *Airbus Industrie*, maior produtora de aeronaves da Europa, é um exemplo de consórcio internacional. Ela é formada pela alemã *Deutsche Airbus*, pela francesa *Aerospatiale*, pela inglesa *British Aerospace* e pela espanhola Casa, sendo que cada uma possui uma produção específica à fabricação dos aviões na sua sede e a reunião de todos os componentes da aeronave é feita em Toulouse. A formação desse consórcio se deu segundo a lei francesa (GIE – *groupement d'intérêt économique*) e se mostra, em verdade, inapropriado, pois não há uma limitação temporal à execução desse projeto e porque pela lei francesa a responsabilidade das partes é ilimitada, havendo, ainda, dificuldades na contabilização dos lucros, uma vez que não há a necessidade de se produzir balanços finais.<sup>44</sup>

O grupo de sociedades é a forma mais comum da TNC, em que ela é composta por uma matriz e diversas filiais, subsidiárias ou sociedades coligadas. Trata-se de uma composição formada pela posse de ações ou quotas entre a empresa matriz e os demais segmentos. A TNC possui uma sociedade matriz em um país e pelo menos mais uma sociedade em outro país, as quais têm como objetivo não o mercado desses países especificamente, mas sim o mercado mundial. A questão mais relevantes para essas TNCs consiste na política de gerenciamento centralizado e pré-estabelecido que atinge toda a cadeia societária.

Considerando que a forma adotada por um grupo de sociedades varia muito em função da sua origem e do ambiente em que são criadas é que Peter Muchlinski e muitos outros autores<sup>45</sup> dividem os grupos de acordo com a região em que se iniciaram.

A estrutura escolhida pelos grupos de sociedades norte-americanos é a piramidal. Essa é uma formação clássica, em que a sociedade matriz é proprietária e controla o funcionamento de todas as subsidiárias, ou ao menos aquelas em que detém maioria acionária. Essas subsidiárias podem também assumir o papel de *holdings* intermediárias para grupos menores em que possuam participação acionária. Forma-se, portanto, uma pirâmide na qual a empresa matriz é o cume e a base são as subsidiárias e demais entidades. Exemplo de formação piramidal é a *Ford*, que operava com cem por cento de propriedade sobre todas as subsidiárias espalhadas pelo mundo.

---

<sup>44</sup> Ibid. 64.

<sup>45</sup> Veja-se também: Brandt. 51 e segs. Heymann, Eugène. **Empresas Multinacionales y Division Internacional del Trabajo**. Salamanca: Sígueme. 1977, 129.

A justificativa para a predominância desse tipo de formação nos Estados Unidos foi o crescimento de certa forma desordenado, causado pela necessidade de aumentar os mercados, bem como pelas aquisições de sociedades com dificuldades financeiras ao redor do mundo.

Na Europa predominou a formação das chamadas fusões internacionais. Como o mercado interno dos países europeus se mostrava insuficiente ao crescimento das sociedades, elas se virão obrigadas a buscar mercados vizinhos, de maneira que a ampliação de seus negócios se deu por meio de uniões com outras companhias de países europeus. Também por esse motivo é que os grupos de companhias de origem européia tendem a manter a administração de sua produção integrada, sem distinguir produção voltada para o mercado nacional, daquela voltada para o mercado internacional.

Essas fusões podem ser estruturadas da seguinte forma: as sociedades unem-se e criam duas *holdings* idênticas. Essas *holdings* terão sede nos países de origem das sociedades que se uniram e terão composição acionária conjunta e igualitária (50% da propriedade acionária para cada uma das sociedades). Haverá a transferência das atividades negociais das antigas sociedades, agora fundidas, para todas as demais subsidiárias que passarão a ser controladas pelas *holdings*.

Para TNCs, o relacionamento de grupo de sociedades é preferível à estrutura contratual nos casos em que há alta transferência de tecnologia, responsabilidades limitadas dos sócios, planejamento societário para que o mínimo possível de regulação ocorra e manipulação do faturamento obtido pelos segmentos por meio de transações intra-societária.

Conforme explicação de John H. Dunning<sup>46</sup>, a natureza das atividades adotadas pelos segmentos das TNCs e o potencial de penetração que eles têm nos países receptores de investimentos variam de acordo com o grau de estruturação do segmento e com o escopo de suas atividades.

Nesse sentido, a estruturação societária pode ter natureza estratégica – o segmento mantém centros de pesquisa e desenvolvimento e possui administração centralizada –, ou natureza operacional - o segmento é responsável por vendas e manufaturas. Os elementos estratégicos são fixados em posições geográficas relevantes para a TNC.

A dificuldade existente sobre a estrutura legal a ser adotada pela TNC é que, enquanto a TNC assume uma estrutura administrativa que atravessa as fronteiras dos países e por meio da qual a identidade nacional de cada segmento torna-se invisível dentro da estrutura

operacional, ela permanece em termos legais um agrupamento de segmentos controlados, os quais detêm a nacionalidade dos países onde se constituíram.<sup>47</sup>

Em razão da complexidade do assunto e da existência de muitas possibilidades que a TNC pode buscar para estabelecer seus segmentos na hora de investir internacionalmente, é importante que Estados analisem e estudem a estrutura da TNC que busca negociar a entrada de um novo IED.

Os Estados precisam estar preparados para negociar de acordo com a estratégia corporativa formadora da TNC e com a forma de interferência na política doméstica que ela irá intentar durante as negociações para um novo IED. A única maneira de aprimorar a capacidade dos Estados quando recebem um novo IED é possibilitar o completo conhecimento sobre a TNC com quem estão negociando.

Este capítulo teve como objetivo mostrar: como as características das TNCs as diferenciam umas das outras e as tornam relevantes no desenvolvimento das relações internacionais; como a forma de controle centralizado das TNCs produzem um impacto extra-fronteira, influenciando a política e economia dos Estados; como o controle unificado da TNC pode ser uma resposta para o tipo de interferência que as TNCs fazem quando negociam um novo IED; como essa forma de controle pode ser a conexão para tornar a TNC responsável como um todo durante as negociações do IED; como a estrutura legal da TNC dependerá de diversas características corporativas, países de origem, atividades desenvolvidas, focos de investimento etc.; e como Estados devem concentrar o máximo de conhecimento sobre a estrutura da TNC para avaliar a relevância do IED proposto por ela e a possível interferência que será realizada nas políticas domésticas.

### 2.2.3 Diferença Entre Empresa Transnacional e Empresa Multinacional

Cabe aqui fazer uma breve consideração sobre a utilização dos termos “multinacional” e “transnacional” para essas sociedades. Parte da doutrina utiliza o termo “multinacional” ao tratar dessas entidades e outra parte entende que é mais apropriado o termo “transnacional”. Percebe-se também que não estudiosos do tema, muitas vezes, não sabem se estes termos representam coisas distintas ou apenas uma variação sobre o mesmo assunto.

---

<sup>46</sup> Dunning, John and Narula, Rajneesh. **Multinationals and Industrial Competitiveness**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. 2004, 108

<sup>47</sup> Muchlinski. 80

Tendo em vista essa confusão, a intenção aqui é simplificar esse questionamento e tentar mostrar que não há muita distinção em torno desses dois termos, bem como o que eles representam.

O Vocabulário Jurídico considera empresa multinacional e empresa transnacional termos sinônimos.<sup>48</sup> Nessa mesma linha possui entendimento José Cretella Neto, que vê nos dois termos a designação do mesmo fenômeno, de forma que a variação ocorre de acordo com a opinião de cada autor.<sup>49</sup>

O termo multinacional parece ser impróprio para alguns<sup>50</sup>, pois o prefixo ‘multi’ se refere ao número de nações englobadas, que podem ser duas ou mais, e designaria a sociedade que possui muitas nacionalidades. Na verdade a sociedade não adota nacionalidades variadas, mas tenta se abster de qualquer vínculo ou identidade nacional.

Para outros, porém, o termo multinacional é mais apropriado. É o caso de John H. Dunning que entende ser esse termo o mais adotado entre os países desenvolvidos, a comunidade empresarial e a maioria da doutrina. Para esse autor, apesar da doutrina utilizar os termos “multinacional” e “transnacional” indistintamente, a sua posição é de que transnacional seria uma multinacional que pratica uma estratégia organizacional totalmente integrada e multidimensional.<sup>51</sup>

Na prática, parece que a explicação acima deve ter como pressuposto que uma empresa multinacional não precisa possuir uma estratégia global de atuação. Não foi esse o entendimento adotado no presente trabalho.

O que se percebe, de um modo geral, é que economistas, como John Dunning, preferem o termo “multinacional”, enquanto que juristas preferiram adotar o termo “transnacional”. A adoção do termo “transnacional” pelos juristas se dá também em razão da busca pela correta aplicação semântica da palavra. Ou seja, como esse tipo de entidade tem uma atuação global, que ultrapassa fronteiras e que não busca se ligar a nenhuma nacionalidade, significado mais correto seria o termo “transnacional”. Nesse sentido, veja-se o que dispõe Luiz Olavo Baptista

De um ponto de vista político, a expressão “multinacional” é (às vezes) utilizada para significar “supranacional” ou transnacional, o que quer dizer que uma porção, preponderante, da empresa, inclusive a companhia mãe,

---

<sup>48</sup> Silva, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. Rio de Janeiro: Forense. 2002, 303

<sup>49</sup> Neto. 16.

<sup>50</sup> Mello, Celso D de Albuquerque. **Direito Constitucional Internacional** Rio de Janeiro: Renovar. 1994, 105.

<sup>51</sup> Dunning. **Multinational Enterprise and the Global Economy**. 11.



pode ficar fora da jurisdição de qualquer governo, como um todo, sentindo-se como um poder face aos governos.<sup>52</sup>

Parece, contudo, que a discussão em torno do melhor significado possui seu valor, mas não representa a questão de maior importância nesse assunto. O entendimento que se mantém nesse trabalho é que na verdade esses termos são, uma evolução do outro.<sup>53</sup> Em outras palavras, de início utilizava-se apenas o termo “multinacional” e ele era largamente visualizado.

A declaração da ONU em 1974, ao adotar como oficial o termo “transnacional” e a sua difusão pela comunidade internacional, passou-se a utilizar com mais frequência a expressão empresa transnacional.

Portanto, a conclusão que se chega é que tanto a empresa multinacional como a empresa transnacional representam a mesma estrutura. Nesse trabalho prefere-se, contudo, a segunda expressão por ser a adotada pela ONU e por parecer contextualizar melhor uma estrutura que extrapola qualquer identidade nacional.

Com base no acima exposto, discute-se, a seguir a controvérsia existente em torno da nacionalidade de uma TNC e as implicações decorrentes da atribuição de uma nacionalidade. Isso se mostra relevante porque a atribuição de nacionalidade à TNC é uma ficção jurídica que dificulta sobremaneira a sua responsabilização por atos tomados nos diversos países em que a TNC se fixa.

### 2.3 Origem (Nacionalidade) das Empresas Transnacionais

Pode-se dizer que uma sociedade terá a nacionalidade do país onde se constituiu. Uma sociedade constituída no Brasil deverá obedecer as leis vigentes brasileiras para poder operar no país. Sendo assim, para definir quais são as regras aplicáveis às formalidades de constituição de uma sociedade, às relações com seus acionistas e\ou quotistas, com as autoridades fiscais, com credores e fornecedores locais, é preciso determinar a sua nacionalidade. Portanto, uma vez determinada a nacionalidade da sociedade é possível fixar qual lei ela deve observar.

---

<sup>52</sup> Baptista. 29.

<sup>53</sup> Segue esse mesmo entendimento Nobre, Lionel Pimenta. **O comércio internacional, as empresas transnacionais e o controle da transferência de preços (transfer pricing) no Brasil**. Faculdade de Direito. PUC\SP. São Paulo. 2000, 30.

Para saber qual a nacionalidade de uma sociedade é preciso saber qual o local de seu domicílio. Segundo Luiz Olavo Baptista, a determinação do domicílio de uma sociedade é feito por procedimento prévio de qualificação, sendo que na sua opinião o mais correto é utilizar o recurso da *lex fori*. Sendo assim, o domicílio social da sociedade será aquele indicado pela *lex fori* e, conseqüentemente, a nacionalidade da companhia será a do país do seu domicílio.<sup>54</sup>

No caso de pessoas jurídicas, a maioria dos acordos sobre investimentos usam um dos três seguintes critérios para determinação de nacionalidade: o país de organização da companhia, o país da sede da companhia, ou o país onde se situa o controle ou maioria da propriedade acionária da companhia. Em muitos casos, utiliza-se também a combinação desses critérios. Um exemplo de acordo que utiliza o local da organização é o Tratado de Energia, que contém em seu artigo 1 (7) (a) (ii) inclui na definição de “investidor” de um Estado-Contratante “uma companhia ou outra organização organizada de acordo com a lei aplicável daquele Estado-Contratante”. O uso do país da organização é consistente com a decisão da Corte Internacional de Justiça no caso *Barcelona Traction*<sup>55,56</sup>.

Para a Unctad, a vantagem em se utilizar o critério do país da organização da companhia é a facilidade de sua aplicação, pois geralmente não há dúvidas sobre qual o país em que a companhia está organizada. Ademais, o país da organização não é facilmente alterado, o que significa dizer que a nacionalidade do investidor dificilmente será alterada.<sup>57</sup>

Ademais, é preciso notar que a atribuição de nacionalidade a uma sociedade que atue internacionalmente é uma ficção, na maioria da vezes, difícil de se manter. Isso porque, a partir do momento que uma TNC atua por meio da ação conjunta de diversas sociedades sediadas em diferentes Estados no mercado mundial, uma única lei nacional não conseguirá reger todas as relações travadas pela TNC. Ou ainda, o Estado tentará aplicar sua lei extraterritorialmente.

Nesse sentido é interessante a observação de Luiz Olavo Baptista

---

<sup>54</sup> Baptista. 102-103.

<sup>55</sup> Nesse caso, a Bélgica tentou exercer proteção diplomática sobre uma companhia que possuía a maioria acionária detida por belgas, mas a companhia estava organizada de acordo com a lei do Canadá. A Corte Internacional de Justiça alegou que apenas o Canadá, Estado cuja nacionalidade era atribuída à companhia, poderia apresentar demanda para pleitear compensação pelo dano sofrido pela companhia. <http://www.icj-cij.org/icjwww/idecisions/isummaries/ibtsummary700205.htm>, 25/02/2007

<sup>56</sup> UNCTAD. **International Investment Agreements: Key Issues I**. Nações Unidas. Nova Iorque. 2004. [www.unctad.org](http://www.unctad.org), 127

<sup>57</sup> *Ibid.* 128

À pessoa jurídica no plano internacional tem sido atribuída, para efeitos práticos, uma nacionalidade. Esse conceito de nacionalidade, todos sabemos, é mais artificial que a existência das próprias pessoas jurídicas, mas parece ter sido inevitável.<sup>58</sup>

Tratando-se de uma TNC, faz-se necessário questionar qual nacionalidade deve-se atribuir ao grupo e à cada um de seus segmentos singularmente. Seguindo a técnica acima de determinação do domicílio social da TNC – e considerando que a TNC é o grupo todo de sociedades – ter-se-ia como resultado a fixação de uma única nacionalidade para toda a TNC, com a conseqüente aplicação de uma lei específica, uma “lei global”. O grupo ficaria vinculado a um Estado determinado.<sup>59</sup>

Tal raciocínio não pode ser aplicado, contudo, porque as TNCs não possuem personalidade jurídica e são apenas grupos econômicos de fato. Assim sendo, não há como considerá-la de forma única e vinculá-la a aplicação de uma lei apenas. Além disso, a utilização de uma única lei traria problemas de conflitos de lei e de jurisdição entre os Estados.

Dessa forma, o que se nota é a vinculação de cada segmento integrante da TNC à lei do país onde estão domiciliados, considerados independentemente, mas com possível extensão da responsabilidade para o resto do grupo. De fato o que se nota é a matriz da TNC possuir uma nacionalidade e as demais entidades terem as nacionalidades do país onde se constituíram.

A fim de vincular as atividades de todas as entidades da TNC em torno de um só agente responsável, muitos países tentam aplicar suas leis não só às entidades constituídas em seu território, mas também às entidades estrangeiras que compõem o grupo. Essa atuação leva não só a desconsideração da personalidade jurídica, mas também à desconsideração da jurisdição competente sobre determinado segmento da TNC.<sup>60</sup>

Em outras palavras, uma subsidiária estabelecida no Brasil seguirá a lei brasileira (6.404/76 e\ou Código Civil Brasileiro) e será considerada uma sociedade brasileira, mas sua matriz ou controladora poderão ser chamadas a participar de eventual litígio, como responsáveis solidárias pelas obrigações e deveres assumidos pela subsidiária no Brasil.<sup>61</sup>

---

<sup>58</sup> Baptista. 24.

<sup>59</sup> Ibid. 105.

<sup>60</sup> Muchlinski. 109.

<sup>61</sup> Nesse sentido veja-se as disposições contidas na Lei 6.404/76: Art. 116. Entende-se por acionista controlador a pessoa, natural ou jurídica, ou o grupo de pessoas vinculadas por acordo de voto, ou sob controle comum, que: a) é titular de direitos de sócio que lhe assegurem, de modo permanente, a maioria dos votos nas deliberações da assembléia-geral e o poder de eleger a maioria dos administradores da companhia; e b) usa efetivamente seu

A prática de aplicação extraterritorial da lei pode levar, porém, ao resultado de que a obediência à lei de um país pode levar ao descumprimento da lei do outro país, gerando inclusive conflitos diplomáticos. Não obstante, como se verá no decorrer do presente trabalho, no que se refere especificamente à TNC, a regulação da sociedade matriz em seu país de constituição, gerando também obrigações às suas entidades estrangeiras, pode ser, em alguns casos, um incentivo à promoção de uma estrutura legal mais sólida e segura para os países onde essas entidades se estabelecem.

Além disso, não se pode esquecer que muitas vezes a matriz da TNC não constitui novas sociedades em outros países, mas desenvolve sua atividade por meio de contratos ou

---

poder para dirigir as atividades sociais e orientar o funcionamento dos órgãos da companhia. Parágrafo único. O acionista controlador deve usar o poder com o fim de fazer a companhia realizar o seu objeto e cumprir sua função social, e tem deveres e responsabilidades para com os demais acionistas da empresa, os que nela trabalham e para com a comunidade em que atua, cujos direitos e interesses deve lealmente respeitar e atender. Art. 117. O acionista controlador responde pelos da

agentes que não fazem parte da teia societária tradicional. Nesse caso, essas relações jurídicas serão muitas vezes diretamente regidas pela lei do país da matriz, mesmo que a obrigação seja cumprida em país diverso.<sup>62</sup>

Trata-se de posição muito delicada para a TNC, que tem de estar atenta à observância das regras nacionais de todos os seus segmentos, bem como as diretrizes mundiais fixadas pelas organizações internacionais, como a ONU e a Unctad, por exemplo.

Apesar da estrutura multi territorial da TNC, conforme se viu acima, a ONU já considerou a nacionalidade da sociedade como um dos critérios para sua caracterização como TNC. Encontrar a nacionalidade de uma TNC não é fácil e pode dificultar a regulação de sua atuação.

Nesse sentido, John H. Dunning afirma que a globalização das sociedades está diminuindo a importância da nacionalidade da sociedade como fator que influencia o bem estar da economia nacional do país. Para ele, já não é mais tão simples identificar o país de origem de determinada sociedade, uma vez que seu capital está distribuído entre bolsas de valores e mercados do mundo todo e sua diretoria também apresenta caráter multinacional.<sup>63</sup>

A nacionalidade não deve ser utilizada pelos países ou pela TNC como forma de se eximir de responsabilidade pelos atos tomados pelos seus segmentos, uma vez que, conforme se verá, esses atos são o resultado de uma administração concertada, cuja origem não é o segmento tomador do ato, mas um ou mais segmentos sediados em outros países. Sendo assim, apesar da TNC não ter uma nacionalidade única e ser um conjunto de segmentos com personalidade e nacionalidades próprias, a sua atuação global deve fazer com que ela obedeça aos diferentes ordenamentos jurídicos dos países e sua responsabilização deve ser construída para atingir a TNC em sua totalidade e não apenas em seus segmentos independentes.

Usualmente, quando se fala que uma TNC é norte-americana ou francesa, por exemplo, se quer dizer que a sociedade matriz, formadora inicial da TNC, originou-se naquele país. Isso não quer dizer, conforme explanado acima, que a TNC seja efetivamente daquela nacionalidade, mas sim que o controle e a administração de todos os segmentos partirão, via de regra, da matriz. Dessa forma, muitos dos atos dos segmentos de uma TNC justificam-se pela política adota pela matriz, personalidade dominante no grupo.

---

<sup>62</sup> Muchlinski. 125.

<sup>63</sup> Dunning. **Multinational Enterprise and the Global Economy**. 10-11. Com opinião similar está Richard Eells, para quem as TNCs não chegam a ter qualquer interesse necessariamente convergente com o estado-nação, mas tão somente seus interesses econômicos. Eells, Richard. **Global Corporations – The emerging system of world economy power**. Nova Iorque: Interbook incorporated. 1972

A formação das TNCs sempre foi marcada pela origem predominante de matrizes em países europeus ou nos EUA. A partir daí, as TNCs tiveram uma atuação inicialmente voltada dos EUA para a Europa e vice-versa. Durante as décadas de 70 e 80 iniciou-se uma tendência de trânsito dessas TNCs também para países em desenvolvimento e menos desenvolvidos. A principal via de acesso dessas TNCs foi o IED, sendo que esses países foram e continuam sendo os países receptores de investimentos mais relevantes no contexto internacional.<sup>64</sup>

Quase quatro décadas depois, os países em desenvolvimento começam a se revelar não apenas como receptores de investimento estrangeiro, mas também como exportadores de investimento. Isso porque, conforme se verá no tópico a seguir, o número de TNCs originadas em países em desenvolvimento teve um crescimento tão significativo, que a geopolítica mundial de fluxo de investimentos pode sofrer relevantes alterações no futuro e a posição desses países frente às negociações em matéria de investimentos pode ser obrigada a assumir políticas diferenciadas, mais voltadas para a proteção do seu investidor e não só à proteção de seu mercado interno.

## 2.4 Empresas Transnacionais Originadas em Países em Desenvolvimento

O WIR<sup>65</sup> publicado pela Unctad em 2006 traz um estudo detalhado de um fenômeno que se verifica com intensidade pelo menos nos últimos cinco anos: a existência cada vez mais significativa de TNCs originadas em países em desenvolvimento.<sup>66</sup>

O aparecimento de TNCs nesses países decorre principalmente de dois fatores. O primeiro é o fato dos principais países em desenvolvimento receptores de investimento estrangeiro – na maioria os países asiáticos<sup>67</sup> – terem adquirido uma capacidade econômica e estrutural capaz de incrementar a sua produção doméstica e a partir daí promover o crescimento de suas indústrias em direção ao mercado mundial. De fato, muitos setores da

---

<sup>64</sup> Segundo o World Investment Report 2006 da UNCTAD, Brasil, China, Hong Kong, Mexico e Singapura, foram, desde 1996, os maiores países receptores de investimentos, alcançado 48% do fluxo de investimentos direcionados a países em desenvolvimento. UNCTAD. **World Investment Report 2006: FDI from Developing and Transition Economies: Implications for Development**. United Nations. Geneva. 2006. [http://www.unctad.org/en/docs/wir2006\\_en.pdf](http://www.unctad.org/en/docs/wir2006_en.pdf) 01\02\2007. 5

<sup>65</sup> Ibid.

<sup>66</sup> Em conjunto, economias em transição e países em desenvolvimento investiram no exterior a maior quantidade já vista, chegando a um total de USD\$ 133 bilhões de dólares. Isso representa 15% do fluxo de investimento estrangeiro do mundo. Ibid. 6.

<sup>67</sup> Em 2005 foi constatado que na lista das 20 economias mais competitivas do mundo surgiram 5 países em desenvolvimento: Taiwan, China, Singapura, República da Coreia, Unidade dos Emirados Árabes Unidos e Qatar. Ibid. 6

indústria nacional desses países receberam IED e com isso conseguiram se desenvolver o suficiente para tornarem-se aptos para investir em outras economias em busca de maiores mercados e capacidades produtivas.

O segundo fator é a política desenvolvida por muitos desses países no sentido de investir em outros territórios com a finalidade de buscar tecnologia de ponta ou capacitação técnica para suas indústrias. Dessa forma, ao invés de esperar o IED vir ao seu país, esses países decidiram por viabilizar mecanismos a sua indústria que permitissem a busca da capacitação que lhe interessava em outras economias, incrementando, assim, sua produção – seja por meio da fusão e aquisição, como pelo estabelecimento de nova entidade em outro território.<sup>68</sup> Exemplos relevantes dessa situação são a compra da canadense John Labbat Ltd pela brasileira Ambev em 2004, ou a compra da brasileira Telecom Americas Ltd. pela mexicana Americana Movil SA de CV em 2002.<sup>69</sup>

Ainda, as vantagens econômicas obtidas pelas sociedades provenientes de países em desenvolvimento, bem como a importância política desses países no atual contexto das relações internacionais influenciou o surgimento de TNCs.<sup>70</sup> Enquanto o número de TNCs no mundo aumentou a uma proporção de 77.000, com pelo menos 770.000 afiliadas estrangeiras; mais de 20.000 dessas TNCs são originadas em países em desenvolvimento.<sup>71</sup> Embora esses números sejam significativos ainda há uma grande desproporção entre TNCs originadas em países desenvolvidos e TNCs originadas e países em desenvolvimento: o total de ativos estrangeiros das 100 maiores TNCs originadas em países em desenvolvimento não alcançaram o total de ativos estrangeiros da *General Eletrical* sozinha.<sup>72</sup>

Conforme o WIR reporta, enquanto na década de 70 a América Latina se destacava pela atuação internacional tanto promovendo a sua indústria nacional para investir em outras economias, como no recebimento de investimento estrangeiro em seus territórios, essa posição caiu consideravelmente e em 2005 o que se verificou foram países como China, Singapura e Taiwan, assumindo a liderança no rol de TNCs provenientes de países em desenvolvimento. Em razão das políticas de substituição de importação, das crises da dívida

---

<sup>68</sup> Ibid. 148

<sup>69</sup> Ibid. 111

<sup>70</sup> Ibid. 6

<sup>71</sup> Ibid. 10

<sup>72</sup> Ibid. 31

externa e da crise do petróleo, a América Latina teve sua posição prejudicada e teve uma política de liberalização econômica tardia em relação à dos países asiáticos.<sup>73</sup>

Conforme os dados do WIR “em 2004, Hong Kong e Taiwan juntas tinham 40 das 100 TNCs, seguidas por Singapura com 14 e a China com 10. A dominação da Ásia nas top 100 cresceu, com 77 TNCs na lista. As outras TNCs da lista vieram da África do Sul (10), México (8), Brasil (3), Venezuela (1) e Egito (1).”<sup>74</sup>

O Brasil é o país mais significativo da América Latina em termos de TNCs, sendo a fonte de cerca de 40% da participação da região. O investimento estrangeiro brasileiro para o exterior direciona-se principalmente para paraísos fiscais (Ilhas Caiman, Bahamas, por exemplo), para a Argentina e Uruguai, e para Dinamarca, Luxemburgo, Espanha e EUA. Os principais setores de investimento são o de construção civil e de mineração.<sup>75</sup>

Nesse sentido o WIR constatou que, em 2005, a Companhia Vale do Rio Doce era a 4ª TNC do mundo na área de mineração. Após a compra da canadense Inco sua posição deve assumir liderança ainda maior, chegando a cogitar-se o 2º lugar.<sup>76</sup> Na área de extração mineral a Petrobrás aparece em 15º lugar e o Grupo Gerdau aparece em 14º lugar na produção de ferro mundial.<sup>77</sup>

Ainda, no ramo da construção civil, exemplo relevante para o Brasil é o caso da Construtora Andrade Gutierrez, que em 1983 iniciou seu processo de transnacionalização. De fato, a construtora partiu para a prestação de serviços de construção civil em outros países e com isso, não só exportou produtos e know how do Brasil, como também forneceu infraestrutura e capacitação técnica para países em desenvolvimento e menos desenvolvidos. Exemplos disso foram os locais das primeiras obras feitas no exterior: República do Congo, Equador, República dos Camarões e Bolívia.<sup>78</sup>

---

<sup>73</sup> “In 2005, the top 5 sources accounted for 66% of the stock of IED from these economies, and the top 10 for 83% (table III.4). Over time, the Latin America and Caribbean region has declined in importance while IED from developing Asia has surged. In 1980, Brazil led the list of top IED sources, followed by Taiwan Province of China, Argentina and South Africa. Some West Asian and North African countries were also among the leading investors. By 1990, while Brazil remained at the top, changes were noticeable for many other countries. [...] Another 10 years later, Brazil had fallen to fifth place, overtaken by three of the Asian NIEs and one offshore financial centre (the British Virgin Islands), while the West Asian and North African countries had lost significance as source countries.” Ibid. 107\112.

<sup>74</sup> Ibid. 32

<sup>75</sup> Ibid. 114

<sup>76</sup> Gamez, Milton. VALE do Rio Doce: Missão Mundo. *Isto É*, 1940, Issue, Number, 66, 2007.

<sup>77</sup> UNCTAD. **World Investment Report 2006: FDI from Developing and Transition Economies: Implications for Development.** 123

<sup>78</sup> Silva, Paulo Vieira da. **O Papel das Multinacionais no Desenvolvimento.** Brasília: Ed. Gráfica Ipiranga. 1988, 110



Outros dois exemplos que importa mencionar são os casos da fabricante de ônibus brasileira Marcopolo e da comercializadora argentina de produtos agrícolas *Bunge & Born*. A TNC argentina possuía filiais no Brasil desde 1930 e hoje é uma das maiores TNCs responsáveis pela comercialização desses produtos no mundo<sup>79</sup>, com segmentos no Peru, Paraguai, Venezuela, Áustria, Bélgica, Canadá, França, Alemanha, Holanda e Espanha.<sup>80</sup> Já o exemplo da Marcopolo, conforme explanado no WIR 2006

Marcopolo é uma sociedade brasileira constituída desde 1949, que fabrica ônibus, possuindo tecnologia e *expertise* próprias. Até os anos 90, seguiu uma política que visava os mercados regionais e do norte do país, incluindo ainda um investimento em Portugal. A partir daí, reorientou sua estratégia para outros nichos, especialmente em países em desenvolvimento, e determinou sua estratégia por meio de afinidade institucional com os países e por meio das iniciativas intergovernamentais Sul-Sul. Essa estratégia possibilitou que ela vendesse em mais de 80 países, dominasse o mercado brasileiro e cerca de 7% do mercado mundial, competindo contra TNCs de países desenvolvidos. Seu sucesso é baseado em: (a) um sistema de produção flexível, possibilitador de produção “sob medida” para seus clientes – uma de suas maiores vantagens; (b) foco apenas no essencial – 70% da sua renda é direcionada para produtos direcionados à fabricação de ônibus. Outras partes do ônibus são seguradas pelos demais produtores e o chassi é fornecido por grandes produtores, tais como Mercedes-Benz; (c) produção em um local de custo baixo que oferecem capacidade de formação *clusters*, como Argentina, México e América do Sul, a fim de

c785 -12.6c%8.91977(α),o,nteem3(f)-4.15818(o)10.57n0048(r)-4.158977t82(e)-(n



aplicados em conjunto com o investimento estrangeiro. O fator que se quer destacar aqui é a postura do governo desses países no momento em que negociam a entrada de investimentos estrangeiros em seus países e a necessidade de receber, não qualquer investimento estrangeiro, mas o investimento estrangeiro certo para sua economia.

Finalmente, a formação de TNCs em países em desenvolvimento deve fazer com que esses países adotem políticas diferenciadas nas negociações bilaterais e multilaterais com outros países e organizações internacionais. Isso porque, como se sabe, os países em desenvolvimento tentam restringir ao máximo a proteção do investidor estrangeiro em tratados bilaterais de investimentos, uma vez que atuam mais na forma de receptores de tais investimentos, tentando, ainda, fugir da competência de tribunais internacionais que julguem conflitos entre o investidor estrangeiro e o Estado.<sup>85</sup> Essa atuação deve ser alterada, na medida em que esses países terão que começar a proteger seus investidores frente as suas atuações em mercados externos. Esse é um tema delicado, e embora não faça parte do âmbito de estudo do presente trabalho, mostra-se relevante para estudos futuros.

Esse capítulo teve por objetivo apresentar o panorama que envolve as TNCs desde a sua formação até o momento atual, tendo em vista as particularidades de sua estrutura. Dessa forma, almejou-se: (i) apresentar um breve contexto histórico da formação da TNC. (ii) conceituar a TNC, observando as peculiaridades que lhe são inerentes, bem como a forma de controle utilizada nas diferentes estruturas legais por ela adotada; (iii) discutir a questão que gira em torno da nacionalidade da TNC, e; (iv) a formação de TNCs em países antes tidos principalmente como receptores e não como exportadores de investimento estrangeiro.

A finalidade deste capítulo foi apresentar o estado da arte em relação a TNC, principalmente no que se refere à sua estrutura de formação, para então seguir em direção do estudo do problema deste trabalho, qual seja, como controlar a atuação da TNC quando ela negocia com o Estado de um país em desenvolvimento, para que essa atuação tenha como um de seus objetivos a promoção do desenvolvimento econômico.

---

<sup>85</sup> Veja-se, por exemplo, o caso excepcional do Brasil que apesar de membro do Banco Mundial não assinou a tratado constitutivo do International Centre for Settlement of Investment Disputes – ICSID, limitando, assim, o julgamento por esses tribunal de disputas entre ele e investidores estrangeiros. Para ver a lista de países contratantes ver <http://www.worldbank.org/icsid/constate/c-states-en.htm>, 20\02\2007.

### **3 □ EMPRESAS TRANSNACIONAIS E O PAÍS RECEPTOR DO INVESTIMENTO ESTRANGEIRO**

Tendo em vista que a TNC atua principalmente por meio do IED e considerando a influência que a entrada de um novo IED possui no crescimento da economia de um país, faz-se necessária uma análise da posição assumida pelo país receptor de investimentos e a sua representação no momento em que se negocia a entrada de um IED.

Além disso, a negociação para a entrada de um novo IED em um país envolve uma série de fatores diretamente relacionados não só com o estabelecimento do investimento, mas também com a formação de políticas de curto, médio e longo prazos capazes de alterar e influenciar o crescimento econômico e o desenvolvimento desse país.

Nesse sentido, é preciso visualizar com cautela a entrada desse IED no país em desenvolvimento, sempre tendo em consideração as implicações e resultados obtidos nas negociações. Ainda, é preciso abordar o contexto das negociações da forma como atualmente se vislumbram as relações internacionais entre TNC e Estado. Em outras palavras, nota-se que as TNCs influenciam e interferem profundamente no desenvolvimento de políticas públicas<sup>86</sup> e impedir essa atuação demonstra-se uma tarefa inalcançável. Faz-se necessário aceitar que as TNCs exercem esse papel e tentar retirar o que de melhor essa interferência pode causar para o desenvolvimento de um país. Portanto, ao invés de negar uma atuação quase que automática e patente das TNCs, o presente trabalho buscará demonstrar que o estabelecimento de limites e parâmetros legais para essa atuação pode auxiliar sobremaneira na obtenção de metas desenvolvimentistas dentro do país receptor de investimentos.

Nesse sentido, a hipótese defendida neste trabalho é que as TNCs têm de cumprir uma obrigação, implícita, inerente a sua atuação, qual seja, a promoção do desenvolvimento econômico no país receptor de investimentos. A obrigação de promoção do desenvolvimento

pelas TNCs seria, então, o principal limitador da sua interferência nas políticas públicas dos governos dos países receptores de investimentos. Outro limitador seria o dever de não praticar pagamentos ilícitos, ou seja, o dever de não realizar práticas corruptas nesses países, sob pena de responsabilização no país de origem da TNC.

Dessa forma, o presente capítulo tentará abordar alguns desses limites à atuação das TNCs em países receptores de investimentos e, assim, fixar um mecanismo que permita determinar o momento em que a TNC descumpra suas obrigações legais. Utilizando esse mecanismo, o terceiro capítulo abordará como a interferência da TNC frente aos governos dos Estados pode ser limitada, atribuindo-se responsabilidade pela prática indevida do *lobby*.

Este capítulo se divide em quatro tópicos. Primeiro, tratar-se-á dos países receptores de investimentos e da sua posição frente à TNC, tanto no que se refere às políticas públicas por eles desenvolvidas, como também no que se refere a sua representatividade frente à TNC no momento das negociações para entrada de um novo IED. O segundo tópico, trará uma análise do processo de entrada do IED no país receptor de investimentos e do procedimento de início de negociações travadas entre governo e TNC. O terceiro tópico abordará os princípios limitadores da atuação da TNC e buscará demonstrar que eles devem ser aceitos e utilizados a fim de possibilitar um maior controle das TNCs frente às relações de que elas fazem parte. O último tópico desse capítulo tratará da promoção do desenvolvimento como obrigação inerente ao processo de entrada de IED em um país e como essa obrigação deve nortear os direitos e deveres das TNCs e dos governantes que com elas negociam.

### **3.1 O País Receptor de Investimento Estrangeiro Direto**

Quando uma TNC decide investir em um país, ela analisa diversos fatores que poderão influenciar a sua decisão sobre qual o território mais indicado para estabelecer seu investimento. A decisão da TNC sobre os países mais indicados para receber seu investimento irá variar de acordo com a atividade por ela desenvolvida, o objetivo almejado com aquele investimento e o que o país lhe oferecerá para propiciar um estabelecimento de acordo com as suas necessidades.

Nesse sentido nota-se uma competição cada vez mais intensa por parte de países para atrair o investimento estrangeiro e convencê-los de que aquele é o local mais adequado ao seu

---

<sup>86</sup> Barber, Richard James. **A Empresa Multinacional: seu Poder, Potencial Financeiro e Políticas**. São Paulo: Atlas. 1972, 257.

estabelecimento.<sup>87</sup> Além disso, as TNCs se aproveitam dessa competição para apresentar demandas aos países e, assim, esperar que eles se pronunciem no sentido de satisfazer essas demandas. Conforme explica Rhys Jenkins “TNCs são politicamente oportunistas e se aproveitam das divisões nacionais da economia mundial.”<sup>88</sup>

A despeito disso, Rhys Jenkins ressalta, ainda, que a competição entre TNCs também se intensificou e a capacidade dos países receptores de investimentos para administrar essa competição cresceu de maneira que a habilidade desses países para controlar as TNCs e melhor extrair seus termos tende a crescer.<sup>89</sup>

Assim sendo, os países receptores de investimentos têm de enfrentar uma difícil tarefa: a de tentar atrair o investimento estrangeiro que seja necessário e adequado à sua economia e ao seu desenvolvimento.

Em primeiro lugar é preciso lembrar que os maiores países receptores de investimentos foram e continuam sendo os países desenvolvidos. O Reino Unido foi o país que mais recebeu IED em 2005, a frente dos EUA, França, Holanda e Canadá.<sup>90</sup> Apesar disso, para os países em desenvolvimento, a recepção de IED representa a maior fonte de recursos para sua renda<sup>91</sup>, e, portanto, um estudo sobre a recepção de IED por esse países se mostra de grande relevância.

Além disso, o fluxo de investimentos entre países desenvolvidos é um fenômeno mais antigo e sedimentado tanto em termos de políticas governamentais como em termos de estruturação econômica. Nesse tópico, buscar-se-á analisar o comportamento de países em desenvolvimento frente à recepção de IED por duas razões principais: uma, porque trata-se de ocorrência mais recente e, logo, menos sedimentada; e duas, porque esses países muitas vezes não estão preparados para negociar com as TNCs ou ainda não têm o conhecimento de base necessário para avaliar os benefícios que determinado IED poderá lhe trazer.

Conforme o WIR relatou

países em desenvolvimento precisam melhorar a qualidade de suas estatísticas em IED – um dos maiores desafios para muitos deles. Além

<sup>87</sup> Easson, A J. **Taxation of Foreign Direct Investment: an introduction** Hague: Kluwer. 1999, 22

<sup>88</sup> Tradução livre: “TNCs are politically opportunist and take advantage of the national divisions in the world economy.” Jenkins, Rhys. **Transnational Corporations and Uneven Development: the Internationalization of Capital and the Third World**. London: Methuen. 1987 170

<sup>89</sup> Ibid. 167.

<sup>90</sup> UNCTAD. **World Investment Report 2006: FDI from Developing and Transition Economies: Implications for Development**.

<sup>91</sup> Ibid. 4

disso, dados sobre IED não são o suficiente para determinar a importância e o impacto do IED nas economias receptoras. Esses dados precisariam ser completados com informações estatísticas sobre as atividades das TNCs e suas afiliadas estrangeiras (por exemplo, vendas, empregos, comércio, pesquisa e desenvolvimento).<sup>92</sup>

A porcentagem de recepção de IED pelos países em desenvolvimento representaram, entre 2003 e 2005, 35% do total do fluxo de investimentos mundiais.<sup>93</sup> Apesar do IED ser vislumbrado como principal contribuinte para a formação de capital dentro do país em desenvolvimento, o que se notou em 2005 foi a criação de políticas mais restritivas por muitos desses países. A parcela de políticas menos favoráveis ao IED aumentou de 5% em 2002 para 20% em 2005.<sup>94</sup> De fato, Venezuela e Bolívia são exemplos de países que fecharam suas portas ao investidor estrangeiro, impondo mais condições a sua entrada. Isso se dá, em grande parte devido à adoção de uma política nacionalista arraigada no desenvolvimento econômico independente do capital externo.

As políticas liberalizantes para o IED ainda predominam, mas o aumento de políticas tendentes ao aumento da proteção, em relação ao investimento estrangeiro, surge como um movimento preocupante, decorrente principalmente de tendências governamentais extremistas. Nesse sentido, Jenkins coloca que os países em desenvolvimento querem e podem controlar as TNCs, no sentido de promover um capitalismo desenvolvimentista. Entretanto, faz parte desses Estados terem o interesse de evitar excessos nacionalistas, bem como medidas que reduzam o fluxo de investimentos estrangeiros.<sup>95</sup>

A busca pela recepção do IED pelos países em desenvolvimento faz com que eles desenvolvam políticas muitas vezes não benéficas para o país como um todo, mas que refletem a ânsia pela obtenção do capital externo. O WIR revelou que um total de 205 mudanças políticas foram identificadas pela Unctad em 2005. África foi o continente com o maior número de alterações políticas (53), seguida da Ásia (48) e a América Latina ficou em último lugar com um total de 21 mudanças.<sup>96</sup> A maioria dessas políticas foram benéficas ao IED, relacionadas principalmente com a liberalização de setores industriais, de medidas

---

<sup>92</sup> Tradução livre: “developing countries need to improve the quality of their IED statistics – a major challenge for many of them. Moreover, IED data alone are not enough to assess the importance and impact of IED in host economies. They should be complemented with statist

operacionais e com o processo de entrada de IED. Índia e Equador foram exemplos de países que criaram novos incentivos e isenções para o investidor estrangeiro.<sup>97</sup>

O glossário da Unctad relativo a conceitos e definições em matéria de acordos sobre investimentos explica que não há uma definição precisa do que sejam incentivos a investimentos, mas estudos recentes sugerem algumas abordagens. Por exemplo, um incentivo poderia ser definido como qualquer medida proveniente de um país receptor de investimentos que objetive influenciar as decisões dos investidores. De forma mais restritiva, uma política de incentivo seria aquela direcionada a investidores específicos.<sup>98</sup> Magnus Blomstrom coloca que os incentivos a IED direcionados a apenas um investidor específico podem contribuir para a realização de práticas corruptas, bem como *rent seeking*<sup>99</sup>. Dessa forma, melhor seria que os incentivos fossem destinados a todos investidores.<sup>100</sup> Na prática, contudo, verifica-se que há dificuldades em fixar incentivos generalizados, seguindo-se à implementação de incentivos específicos para setores ou investidores determinados.

Assim sendo, a definição de incentivos acima englobaria qualquer vantagem mensurável economicamente atribuída pelo governo a uma TNC ou a um grupo de TNCs, a fim de encorajá-las a atuar de certa forma. Esses incentivos podem ser classificados como aqueles disponíveis: (i) para setores específicos; (ii) apenas na entrada do IED, ou apenas após sua entrada; (iii) sujeitos a condições ou não; ou (iv) direta ou indiretamente.

A forma como os incentivos são concedidos podem ser separados: (i) em incentivos fiscais (por exemplo, redução de impostos sobre a renda ou sobre o lucro, e isenções de pagamentos de encargos à importação de bens); (ii) incentivos financeiros (por exemplo, créditos subsidiados, garantias de crédito e participação governamental); (iii) incentivos regulatórios (por exemplo, flexibilização de padrões sociais ambientais, de saúde e segurança); e (iv) outros incentivos não financeiros (por exemplo, serviços subsidiados, privilégios de mercado, tais como proteção a importação ou preferência em contratações governamentais).<sup>101</sup>

---

<sup>96</sup> UNCTAD. **World Investment Report 2006: FDI from Developing and Transition Economies: Implications for Development.** 23

<sup>97</sup> Ibid. 23\25

<sup>98</sup> UNCTAD, 'Key Terms and Concepts in IIAs: A Glossary' 101.

<sup>99</sup> Quando um ator político, em meio a uma negociação, faz com que os resultados da política pública seja apenas voltado ao seus interesses, causando um prejuízo social. Tullock, Gordon. **Rent seeking.** Aldershot: Edward Elgar. 1993

<sup>100</sup> Blomstrom, Magnus, 'The Economics of International Investment Incentives' **OECD** 2002 <http://www.oecd.org/dataoecd/55/1/2487874.pdf> 18 Janeiro 2006.

<sup>101</sup> UNCTAD, 'Key Terms and Concepts in IIAs: A Glossary' 101.



Os incentivos fornecidos pelos países receptores de investimentos devem necessariamente obedecer à obrigação de transparência. Isso significa que a implementação de políticas de incentivos para TNCs devem ser publicadas seja na forma de leis ou regulamentos, como na forma de práticas administrativas. A finalidade é que tanto o poder público, como a iniciativa privada como um todo, esteja apta a controlar os incentivos concedidos pelos Estados. Conforme se verá, esse dever de transparência vai de encontro ao estudo do presente trabalho, uma vez que permite visualizar quais foram os resultados das negociações do governo com uma TNC e assim delimitar a sua influência no processo de negociação.

A criação ou não de políticas benéficas ao IED é uma decisão difícil a ser tomada pelos Estados e muito se discute em torno da efetividade na promoção de políticas públicas que determinem o cumprimento de objetivos específicos pelo investidor a fim de se obter vantagens com a entrada da TNC no país.

De fato, verificam-se inúmeros casos em que países em desenvolvimento criaram políticas visando incentivar a entrada de TNCs em seus territórios, mas condicionando essa entrada ao cumprimento de determinadas obrigações: são as “medidas operacionais dos países receptores de investimentos”.<sup>102</sup> Essas medidas podem assumir a forma de restrições impostas às operações das afiliadas de uma TNC, como por exemplo, restrições (i) à contratação de empregados estrangeiros; (ii) às importações de bens, matérias primas e componentes de produção; (iii) ao acesso de crédito locais, e; (iv) à conversão da moeda, à repatriação do capital e dos lucros.<sup>103</sup>

Além disso, pode-se impor restrições relativas a atuação das afiliadas das TNCs. Essas restrições podem se dividir em medidas operacionais e requisitos de desempenho. Medidas operacionais são aquelas medidas tomadas pelo Estado receptor a fim de assegurar que um IED incorpore certos requisitos por parte do investidor, os quais contenham um interesse público, como, por exemplo, a obrigação de contratação de um determinado número de empregados nacionais.<sup>104</sup> Essas medidas deverão ser adotadas quando o segmento da TNC já está operando dentro da jurisdição do país receptor de investimentos e buscam influenciar

---

<sup>102</sup> Ibid. 87

<sup>103</sup> Ibid. 88

<sup>104</sup> UNCTAD. **International Investment Agreements: Key Issues II**. Nações Unidas. Nova Iorque. 2004. [www.unctad.org](http://www.unctad.org), 14

quanto ao local e objetivo do IED, particularmente, visando criar benefícios em relação aos objetivos nacionais do país receptor.<sup>105</sup>

Requisitos de desempenho, por sua vez, podem ser entendidos como espécie de medida operacional imposta pelo país receptor de IED. Um país que seja membro da OMC, por exemplo, tem a obrigação de apenas impor requisitos de desempenhos que coadunem com os direitos e obrigações previstos nos acordos da OMC.<sup>106</sup> Países receptores de IED buscavam impor condições para a admissão do IED ou requisitos condicionantes à concessão de incentivos especiais ao investidor, tais como obrigação de transferência de tecnologia ou de exportação de quantidades específicas da produção.<sup>107</sup> Nesse caso, pode-se citar ainda, (i) obrigação de obter parcela de conteúdo local; (ii) atingir um equilíbrio entre o valor das importações de certo bens pela afiliada e o valor de capital estrangeiro formado por ela; (iii) conduzir pesquisa e desenvolvimento no país, e; (iv) operar sob a forma de uma joint venture com um parceiro local.<sup>108</sup>

A Unctad classificou essas medidas em vermelhas, amarelas e verdes, de acordo com as proibições impostas pelo Trims e por acordos regionais ou bilaterais em matéria de investimentos, para suas utilizações. De sinal vermelho seriam as medidas operacionais que a comunidade internacional (mais precisamente a OMC), entende que não deveriam ser aplicadas. Medidas operacionais que são expressamente proibidas, condicionadas ou desencorajadas por acordos regionais ou bilaterais são consideradas de sinal amarelo. Isso porque se os negociadores desses acordos proibiram tais medidas em acordos regionais ou bilaterais, pode haver uma tendência em proibí-las também em acordos multilaterais. Note-se que o fato da Unctad classificar tais medidas como de sinal amarelo, não significa que elas não sejam proibidas para os países signatários dos acordos que as proibem. A ênfase dessa classificação está no fato de que as medidas entendidas como de sinal vermelho, são proibidas sob um contexto mais amplo. Todas as demais medidas não consideradas nesses acordos, são classificadas como de sinal verde. Tais medidas não são controladas pelos acordos em matéria de investimentos, mas não deixam de se submeter às demais obrigações internacionais, como por exemplo, o tratamento nacional.<sup>109</sup>

---

<sup>105</sup> Ibid. 19

<sup>106</sup> Ibid. 14

<sup>107</sup> UNCTAD. **International Investment Agreements: Key Issues I.** , 29

<sup>108</sup> UNCTAD, 'Key Terms and Concepts in IIAs: A Glossary' 88

<sup>109</sup> UNCTAD. **International Investment Agreements: Key Issues II.** , 19

A justificativa para a criação dessas medidas, políticas e requisitos pelos Estados é o raciocínio de que a imposição de condições à entrada do IED promoverá o desenvolvimento nacional. Essas políticas, como se viu, podem assumir diferentes características tais como a imposição de criação de *joint ventures* com sociedades brasileiras, a determinação de transferência de tecnologia do segmento da TNC que entra no país para entidades nacionais, a obrigação de retenção em território nacional de parte dos lucros provenientes do IED etc.<sup>110</sup>

A partir daí pergunta-se: o país receptor de investimentos deve fixar condições para o estabelecimento do IED e recusar sua entrada caso acredite que esse IED não atende a interesses de longo prazo? Ou só os interesses de curto prazo que deveriam influir na política nacional de recepção de IED?

Antes de responder a essas questões cumpre apresentar alguns exemplos do que foi colocado acima. O primeiro deles foi a política implementada pelo Brasil em 1990, relativa ao setor automotivo brasileiro. O Brasil implementou, por meio da promulgação de uma série de medidas provisórias<sup>111</sup>, uma política concedendo incentivos às montadoras de automóveis que optassem por se instalar no país. Os incentivos concedidos nessa fase foram (i) redução do I.I. em noventa por cento para a importação de máquinas, equipamentos, moldes, instrumentos e aparelhos industriais (bens de capital); (ii) redução em oitenta e cinco por cento do I.I. para a importação de matérias-primas, peças e componentes (insumos); e (iii) redução em cinquenta por cento do I.I. na importação de veículos de transporte.

Em um segundo momento, novas medidas provisórias<sup>112</sup> foram promulgadas concedendo incentivos às montadoras que se estabelecessem especificamente nas regiões norte, nordeste e centro-oeste do país. Os principais incentivos estabelecidos nesta segunda fase do regime automotivo brasileiro foram (i) redução em cem por cento do I.I. incidente na importação de máquinas e equipamentos (bens de capital); (ii) redução em noventa por cento do I.I. incidente na importação de matérias-primas (insumos); (iii) isenção do IPI incidente na aquisição de máquinas e equipamentos; (iv) redução de quarenta e cinco por cento do IPI incidente na aquisição de matérias-primas; (v) isenção do Afirmm; (vi) isenção do IOF nas

---

<sup>110</sup> Jenkins coloca que “Trade related performance requirements are often imposed by Third World countries to reduce the adverse impact of TNC subsidiaries on their balance of payments.” Jenkins. 173

<sup>111</sup> MP 1024\95, MP 1235\95, posteriormente convertidos no Decreto 1761\95 e na Lei 9449\97.

<sup>112</sup> MP 1532\96, convertida na lei 9440\97.

operações de câmbio realizadas para pagamento das importações; e (vii) isenção do IR calculado com base no lucro da exploração do empreendimento.<sup>113</sup>

O regime automotivo brasileiro foi fortemente questionado no âmbito da OMC, pois as políticas implementadas pelo Brasil se mostraram contrárias aos preceitos legais firmados nos acordos Gatt, Ascm e Trims. Considerando que o prazo do regime automotivo brasileiro na forma apresentada acima estava programado para acabar em 1999, as consultas trazidas perante a OMC não se tornaram uma disputa perante OSC. Todavia, percebe-se que a implementação de determinadas políticas encontraria resistência em âmbito internacional, levando ao questionamento sobre como conciliar as regras internacionais de proteção de investimentos atualmente vigentes e as necessidades desenvolvimentistas dos países em desenvolvimento.

Theodore Moran analisou as políticas do regime automotivo brasileiro, mexicano e tailandês e chegou a conclusões relevantes sobre os benefícios existentes em torno dessas políticas. Em primeiro lugar, em razão das políticas de substituição de importações implementadas as plantas das montadoras não chegavam a um décimo das linhas de produção construídas para capturar economias de escala. Em segundo lugar, as plantas construídas não podiam utilizar as mesmas tecnologias automotivas e procedimentos de controle de qualidade como em uma planta mundial, e os custos de produção era 30 a 80% mais elevados do que os das demais montadoras. Na sua opinião IED vinculados à políticas internas condicionantes se mostraram menos vantajosas para o país receptor de investimentos do que a sua inexistência.<sup>114</sup>

Outro exemplo de criação de medidas operacionais pelo Brasil foi no setor informático, na década de 80. Estabeleceu-se uma limitação de no máximo 30% para participação acionária estrangeira em determinadas sociedades informáticas brasileiras e excluiu o investidor estrangeiro de outros setores. Isso fez com que esse investidores participassem em sociedades que utilizavam tecnologia antiga em produtos menos desenvolvidos, vendidos a um preço 2 a 3 vezes mais caros do que o mesmo produto importado. Essa política além de custar para os consumidores, na época, o equivalente a

---

<sup>113</sup> Fonseca, Karla Closs. A Regulamentação sobre Investimentos no Âmbito da OMC e as Políticas Públicas de Desenvolvimento. In: Pimentel, Welber Barral e Luiz Otávio. **Comércio Internacional e Desenvolvimento**. Florianópolis: Fundação Boiteaux. 2006. 181-206. 195

<sup>114</sup> Moran, Theodore H. How Does FDI Affect Host Country Development? Using Industry Case Studies to Make Reliable Generalizations. In: Moran, Theodore H., et al. **Does Foreign Direct Investment Promote Development?** Washington: Institute for International Economics. 2005. 281-313, 284

USD\$500 milhões por ano, recebeu severas críticas das indústrias de ponta brasileiras, tais como a Embraer e a Petrobrás. A imposição de condições a fim de se tentar obter uma produção independente neste setor, levou o país a se atrasar ainda mais e aumentou seus gastos.<sup>115</sup> Para a Unctad, as medidas impostas no setor informático brasileiro se fizeram necessárias para permitir que a indústria brasileira se tornasse capaz de concorrer com os produtores estrangeiros e, portanto, um período de adaptação e proteção dessa indústria foi utilizado.<sup>116</sup>

Outro caso muito relevante foi a atuação da Costa Rica para atrair a Intel a se estabelecer em seu território em 1996. Conhecido como *Costa Rica Model*, a sua atuação a fim de driblar os demais países interessados em abrir suas portas para a Intel, incluíram uma série de medidas quase revolucionárias para um país sem tradição alguma na produção desse setor.<sup>117</sup> Em primeiro lugar, foi implementada a reestruturação da agência costariquenha para a promoção do investimento (Cinde), com a contratação de pessoal altamente qualificado na realização de estudos e análises relativas à viabilidade ou não de estabelecimento de investidores no país. A partir daí agentes da Cinde chegaram a se deslocar por sua própria conta à matriz da Intel para mostrar porque a Costa Rica era o local certo para implantação de um novo IED. Em um segundo momento o país se comprometeu a construir (i) um novo terminal de carga em seu aeroporto capacitado a realizar a entrada e saída dos produtos da Intel sem intercorrências, e (ii) uma nova estação elétrica capaz de suprir as necessidades energéticas da Intel. Em conjunto foram criados programas de treinamentos especiais para capacitação de pessoal junto ao Instituto de Tecnologia da Costa Rica. Por último, para fechar o acordo a Costa Rica providenciou uma série de incentivos fiscais: total isenção de impostos sobre a renda para os primeiros 8 anos de operação no país e 50% de isenção para os 4 anos seguintes. Nesse ponto, ela teve de igualar seus termos aos dos demais países competidores na recepção da Intel.<sup>118</sup>

Discute-se se a Costa Rica promoveu todas essas políticas em razão de um planejamento capaz de vislumbrar os benefícios decorrentes da entrada desse IED, ou se na verdade foi uma atuação quase intuitiva, capaz de oferecer grandes prejuízos à economia do

---

<sup>115</sup> Ibid. In: , 290.

<sup>116</sup> UNCTAD. **International Investment Agreements: Key Issues I** , 156

<sup>117</sup> Moran, Theodore H, et al. Conclusions and Implications for FDI Policy in Developing Countries, New Methods of Research, and a Future Research Agenda. In: Moran, Theodore H, et al. **Does Foreign Direct Investment Promote Development**. Washington: Institute for International Economics. 2005. 375-395, 379

<sup>118</sup> Ibid. In: 380

país.<sup>119</sup> O fato é que desde então, a Costa Rica triplicou sua participação em investimento estrangeiros e constatou-se que a decisão da Intel de se estabelecer no país serviu como influenciador fundamental para outras TNCs fizessem o mesmo.<sup>120</sup>

Considerando a sua atual relevância internacional e a intensa formação de políticas condicionantes ao IED, outro país que não poderia deixar de ser mencionado é a China. De modo geral, a China dava boas vindas para IED, concedendo tratamentos preferenciais em diferentes regiões do país. Porém, junto com isso, ela fixava diversas medidas operacionais, tais como obrigatoriedade de exportações dos produtos ali fabricados, obrigações locais, transferência de tecnologia e criação de centros de pesquisa e desenvolvimento. As duas políticas mais importantes para a China eram o condicionamento a exportações e a transferência de tecnologia.

Além disso, as políticas em torno do IED se dividiam em compulsórias, neutras e voluntárias. As políticas compulsórias previam, por exemplo, que porcentagem dos produtos produzidos fossem de composição totalmente nacional, ou que parte dos produtos fossem exportados. As políticas neutras e voluntárias eram basicamente direcionadas a incentivar a exportação dos produtos de maneira competitiva internacionalmente, por exemplo, eximindo de imposto de importação os produtos que seriam utilizados para a posterior exportação de produtos manufaturados.

Principalmente a partir de 1993, a China é o país com o maior fluxo de investimentos direcionados a países em desenvolvimento e se destaca diariamente pelo seu crescente poder econômico. As principais formas de IED na China são as *joint ventures*, as cooperativas e as empresas estrangeiras. As últimas só podiam se estabelecer se sua linha de produção fosse de alta tecnologia ou se a maioria dos produtos fossem direcionados à exportação.

Com a entrada na OMC, em 2001, a China teve de acabar com alguns de seus condicionamentos e a entrada de TNCs passou a ser livre. Após a entrada na OMC, a China reformou suas três leis regulamentadoras da entrada de IED e retirou as medidas operacionais compulsórias, mantendo apenas a previsão de participação acionária limitada em indústrias que se enquadrassem nas categorias consideradas restritas. Na prática, também se verifica que parceiros comerciais chineses em *joint ventures* ainda requerem fornecimento ou transferência de tecnologia de investidores estrangeiros.

---

<sup>119</sup> Segundo Moran, o governo costa riquenho admitiu ter agido apenas com a intuição de que essa negociação poderia gerar rendimentos adicionais. Ibid. In: 380

<sup>120</sup> A Costa Rica ultrapassou o Chile na posição de maior país exporador latino-americano. Ibid. In: 380

A política voltada principalmente para exportação dos produtos produzidos internamente mostra-se como um dos grandes objetivos das medidas operacionais impostas atualmente pela China. Esse objetivo tem sido alcançado, uma vez que se constatou que 56% dos investidores estrangeiros optam por investir na China em razão de sua posição ideal como produtor base voltado para exportações. Outro objetivo de grande porte para o país foi, e é, a obtenção de tecnologia avançada. Muito já foi obtido por meio da criação de grandes centros de pesquisa e desenvolvimento. A ressalva existente em torno da política atual chinesa para a obtenção de tecnologia é o obstáculo à livre concorrência, que possibilitaria um incremento ainda maior da tecnologia no país.<sup>121</sup>

O WIR relatou que grande parte das deficiências envolvendo a elaboração de medidas operacionais ou políticas públicas voltadas à TNC que realizam IED em países em desenvolvimento é a falta de informação e estudos confiáveis que possibilitem aos países se capacitarem para negociar com as TNCs e para as TNCs conhecerem exatamente os riscos inerentes àquele IED. Nesse sentido explica-se que

Em países receptores de investimentos, políticas adequadas e pontuais exercem um papel crucial na obtenção dos benefícios inerentes à entrada do IED no país. Mas, sem as informações necessárias, fica difícil formular políticas para IED que sejam condutores ao desenvolvimento.<sup>122</sup>

Ressalta-se ainda a necessidade de cooperação internacional e regional no sentido de se conseguir estruturar um sistema informativo que seja efetivo.

Em consonância com a afirmação da Unctad, Moran apresenta três categorias de promoção ao IED que deveriam ser amplamente adotadas pelos países em desenvolvimento: criar bancos de dados ou centros de estudos que forneçam informações seguras a outros países e TNCs; construção de parques industriais equipados, com infra-estrutura e tecnologias de ponta, além do treinamento adequado de pessoal para operar nesses locais, e; conceder incentivos fiscais que atendam às necessidades da TNC.<sup>123</sup>

---

<sup>121</sup> Os dados acima foram extraídos do seguinte trabalho: Long, Guoqiang. China's Policies on FDI: Review and Evaluation. In: Moran, Theodore H., et al. **Does Foreign Direct Investment Promote Development?** Washington: Institute for International Economics. 2005. 315-336

<sup>122</sup> UNCTAD. **World Investment Report 2006: FDI from Developing and Transition Economies: Implications for Development.** 14

<sup>123</sup> Moran, et al. Conclusions and Implications for FDI Policy in Developing Countries, New Methods of Research, and a Future Research Agenda. In: 378

Acrescente-se apenas que a concessão de incentivos fiscais deve ser analisada com muita cautela, para que o país não conceda mais do que pode efetivamente suportar. Vale ressaltar que, a competição por países para atrair IED, por meio da concessão de impostos mais baixos ou isenções (*tax competition*) não é necessariamente fator determinante para a atração do IED<sup>124</sup>, podendo ainda causar impactos negativos no desenvolvimento dos países.<sup>125</sup>

Ademais, faz-se necessário que políticas ou medidas operacionais direcionadas a IED sejam criadas e implementadas sob a observância de outras políticas relacionadas à entrada e fixação do IED, tais como propriedade intelectual, capacitação técnica e estrutural etc. É preciso analisar com atenção a evolução das regras relacionadas ao IED e buscar consenso em torno dos temas pró-desenvolvimento.<sup>126</sup>

Finalmente, Moran explica que há uma diferença fundamental na atuação de segmentos de TNCs integrados globalmente ao *networking* de suas matrizes e, de segmentos orientados por medidas operacionais protetoras do mercado interno, condicionantes a formação de joint venture e outras políticas, que os impedem de manter a mesma integração com a TNC. Esses segmentos diferenciam-se em termos de (i) tamanho da planta industrial, (ii) proximidade com a tecnologia da TNC; (iii) procedimentos de controle de qualidade com padrões internacionais; (iv) rapidez com que tecnologia e controle de qualidade são atualizados; (v) eficiência das operações, e; (vi) custos operacionais.<sup>127</sup> Para este autor, a imposição de medidas operacionais condicionantes à fixação do IED no país em desenvolvimento é algo prejudicial e que deveria ser suprimido do rol de políticas públicas desses países.

Conforme se verifica nos casos concretos e na doutrina, a concessão de incentivos aos IED e a imposição de medidas operacionais caminham juntas em termos de políticas aplicadas às TNCs. Tanto a concessão de incentivos como a imposição de medidas

---

<sup>124</sup> Em um questionário feito pela World Association for Investment Promotion Agencies (WAIPA) e pela OECD foi demonstrado que: "More than half of the respondents assessed that they had 'lost' enterprises to other locations. However, they were mostly uncertain how much of this should be ascribed to the effects of investment incentives. In most of the reported cases, the withdrawal of enterprises appears to reflect low-tech or labour intensive industries relocating to (even) less developed countries, in which process incentives played only a limited role. Christiansen, Hans, 'Incentives-Based Competition for FDI in Developing Countries: Findings of a Joint WAIPA/OECD Questionnaire' **OECD** 2003 [www.oecd.org/dataoecd/32/19/2510409.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/32/19/2510409.pdf) 18 Janeiro 2006

<sup>125</sup> O que usualmente chama-se *race to the bottom*, cada vez mais comum em matéria tributária e laboral.

<sup>126</sup> UNCTAD. **World Investment Report 2006: FDI from Developing and Transition Economies: Implications for Development.** 30

<sup>127</sup> Moran. How Does FDI Affect Host Country Development? Using Industry Case Studies to Make Reliable Generalizations. In: 282



operacionais devem ser aplicadas com certa cautela e mediante um estudo detalhado em cada caso concreto. Nota-se uma tendência à redução das medidas operacionais, mas também se percebe que a concessão de incentivos está cada vez mais vinculada à promessa de incremento no desenvolvimento do país receptor.

Os governos dos países em desenvolvimento, bem como os estudiosos envolvidos na análise de qual IED é mais adequado e atrativo em relação à economia do país, devem se ater aos resultados de longo prazo que aquele IED produzirá no país. Os exemplos chinês e costarriquenho são modelos em que os resultados de curto prazo ou não eram tão significativos ou não seriam percebidos. Contudo, a longo prazo nota-se que avanços tecnológicos e desenvolvimento social poderão ser mais facilmente obtidos, em razão de uma política mais perspicaz e menos arraigada à promoção política dos governantes.

A partir do que foi demonstrado acima nota-se que as relações entre TNCs e países receptores de investimentos ainda é uma relação entrecortada por muitos questionamentos. À medida que a TNC aumenta sua importância nas relações internacionais, mais os Estados devem buscar se adaptar a essas relações e otimizar suas posições por meio de estudos e obtenção de informações especializadas. De fato, nota-se a necessidade em adequar-se a posição da TNC em relação ao poder por ela detido e a posição do país receptor de investimento em relação aos mecanismos de promoção do desenvolvimento em seu território e seu poder de barganha.

Dessa forma, no tópico a seguir será analisado como é a relação entre a TNC e o país receptor de IED, para, posteriormente, seguir a uma análise da obrigação de promoção do desenvolvimento como limitadora à atuação da TNC no país receptor.

### **3.2 Investimento Estrangeiro Direto das Empresas Transnacionais e a sua Relação com o País Receptor de Investimentos**

A fim de seguir para um estudo do IED, propriamente dito, faz-se necessário apontar que os investimentos são divididos em investimentos de portfólio<sup>128</sup> e IED. Os investimentos de portfólio não fazem parte do foco de estudo do presente trabalho e, portanto, não estão

---

<sup>128</sup> Investimentos de curto prazo, feitos na maioria das vezes sob a forma especulativa de compra e venda de ações, cujo objetivo final é a obtenção de resultados imediatos de rendimento financeiro. A distinção principal em relação ao IED é a separação entre o gerenciamento e o controle da companhia, e a propriedade acionária dessa companhia. Sornarajah, M. **The International Law on Foreign Investment**. Cambridge: Cambridge University Press. 2004, 7.

abrangidos na presente análise. De modo geral, a maioria dos tratados internacionais em matérias de investimentos, define investimento estrangeiro como qualquer grupo de ativos ou bens investidos por um investidor no território de um país diverso daquele de sua origem.<sup>129</sup>

Ao se estudar o IED é preciso ter em mente que ele é, na maioria das vezes, realizado por agentes estrangeiros que destinam seus recursos a países com potencial desenvolvimentista. As TNCs são responsáveis pela maioria de IED recebido pelos países. IED pode ser realizado por indivíduos ou sociedades, mas a maior parte do capital ainda é proveniente das TNCs.<sup>130</sup> A importância das TNCs é tão grande que dentre as cem maiores economias do mundo, entre vinte e nove e cinquenta e uma são TNCs.<sup>131</sup>

Detlev Vagts aponta três características das TNCs que as diferenciam de outros investidores: a estrutura e orientação que permitem o desenvolvimento de uma estratégia quase global; a ênfase sobre a criação de novas tecnologias que as tornam simultaneamente um grande concorrente no mercado e um desejado convidado, e o fato da TNC ser uma

---

<sup>129</sup> O site da UNCTAD tem um banco de dados com todos os tratados bilaterais de investimentos (BITs) já celebrados por todos os países membros da ONU. Isso permite uma comparação efetiva dos termos dos tratados e aponta também a semelhança existente em torno da definição de investimento e investidor. Como exemplo, veja-se a definição de investimento e de investidor no BIT celebrado entre Argentina e Itália, pactuado em 3 de junho de 1988: 1. Per investimento si intende, conformemente all'ordinamento giuridico del Paese ricevente ed indipendentemente dalla forma giuridica prescelta o da qualsiasi altro ordinamento giuridico di riferimento, ogni conferimento o bene investito o reinvestito da persona fisica o giuridica di una Parte Contraente nel territorio dell'altra, in conformità alle leggi e regolamenti di quest'ultima. In tale contesto di carattere generale, sono considerati specificamente come investimenti, anche se non in forma esclusiva: a. beni mobili ed immobili, nonché ogni altro diritto in rem, compresi - per quanto impiegabili per investimento - i diritti reali di garanzia su proprietà di terzi; b. azioni, quote societarie e ogni altra forma di partecipazione, anche se minoritaria o indiretta, in società costituite nel territorio di un delle Parti Contraenti; c. obbligazioni, titoli pubblici o privati o qualsiasi altro diritto per prestazioni o servizi che abbiano un valore economico, come altresì redditi capitalizzati; d. crediti direttamente collegati ad un investimento, regolarmente assunti e documentati secondo le disposizioni vigenti nel Paese in cui tale investimento sia effettuato; e. diritti d'autore, di proprietà industriale od intellettuale - quali brevetti di invenzione; licenze; marchi registrati; segreti, modelli e designs industriali - nonché procedimenti tecnici, trasferimenti di conoscenze tecnologiche, denominazioni registrate e l'avviamento; f. ogni diritto di natura economica conferito per legge o per contratto, nonché ogni licenza e concessione rilasciata in conformità a disposizioni vigenti per l'esercizio delle relative attività economiche, comprese quelle di prospezione, coltivazione, estrazione e sfruttamento di risorse naturali. 2. Per "investitore" si intende ogni persona fisica o giuridica di una Parte Contraente che abbia effettuato, effettui o abbia assunto obbligazione di effettuare investimenti nel territorio dell'altra Parte Contraente. a. Per "persona fisica" si intende, per ciascuna Parte Contraente, una persona fisica che abbia la cittadinanza di tale Parte, in conformità a le sue leggi. b. Per "persona giuridica" si intende, con riferimento a ciascuna Parte Contraente, qualsiasi entità costituita conformemente alla normativa di una Parte Contraente, con sede nel territorio di tale Parte e da questa ultima riconosciuta, come Enti pubblici che esercitino attività economiche, società di persone o di capitali, fondazioni, associazioni e, questo, indipendentemente dal fatto che la loro responsabilità sia limitata o meno. ([http://www.unctad.org/sections/dite/ia/docs/bits/italy\\_argentina\\_it.pdf](http://www.unctad.org/sections/dite/ia/docs/bits/italy_argentina_it.pdf) 30/08/2005)

<sup>130</sup> UNCTAD. **World Investment Report 2005: Transnational Corporations and the Internationalization of R&D.** 19

<sup>131</sup> McLean. , 363

companhia de larga escala com recursos prontamente disponíveis, comandando freqüentemente as posições do mercado.<sup>132</sup>

John H. Dunning indica quatro razões principais de porquê as TNCs buscam investir no exterior: procurar recursos naturais, novos mercados, reestruturar produções estrangeiras por meio da racionalização da produção e procurar por ativos estratégicos recém-criados.<sup>133</sup> Além disso, TNCs investem no exterior quando elas verificam que existem vantagens específicas sobre sociedades de outros países. Essas vantagens podem ser verificadas, por exemplo, em tecnologia, propriedade intelectual, ativos intangíveis de *experts* e profissionais ligados a TNC.<sup>134</sup>

Para promover um novo IED a TNC precisa estar atenta à estrutura econômica e política dos Estados, uma vez que eles são os potenciais focos de recepção desses IEDs. De fato, um dos maiores questionamentos existentes em torno da TNC é efetivamente a sua posição frente ao Estado. Tendo em vista o poder que o fluxo do IED detém hoje, e a influência que as TNCs exercem nas relações internacionais, os Estados tendem a querer restringir ao máximo a sua atuação, por meio de regulação interna específica.

Diante do crescente poder das TNCs, os Estados possuem, muitas vezes, ressalvas em relação ao IED trazido por elas. Isso porque quando a TNC resolve pela promoção de um novo IED em diversos países, ela torna-se capaz de determinar, em diferentes territórios, as linhas de produção que serão adotadas, podendo também influenciar, em grande medida, a política interna desses países. Por meio dessa ingerência quase que forçada na política dos Estados é que eles podem ver os IEDs como ameaças às suas soberanias.

Nesse sentido, o Comitê de Educação Continuada em Estudos Legais da *American Law Institute* coloca que entre TNCs e países menos desenvolvidos, a defesa da soberania pode dar origem a conflito. A alegação de que as TNCs interferem na política e na economia dos países receptores de IED ou de que elas exercem uma dominação excessiva das indústrias desses países pode fazer com que as negociações e a entrada de um novo IED seja ainda mais difícil. Para esse Comitê a promoção de IED pelo Estado e a realização de negociações com TNCs são questões de política externa econômica e deveriam ser assim tratadas, sem a

---

<sup>132</sup> Vagts. , 756

<sup>133</sup> Dunning and Narula. **Multinationals and Industrial Competitiveness.** , 48

<sup>134</sup> Moran, Theodore H. **Foreign Direct Investment and Development: the New Policy Agenda for Developing Countries and Economies in Transition** Washington DC: Institute for International Economics. 1998, 21

aproximação com discussões à respeito da manutenção, ou não, da soberania do país, pois isso dificulta ainda mais a solução dessas questões.<sup>135</sup>

Para que se compreenda como uma TNC irá interferir nos assuntos domésticos de um país receptor durante as negociações para entrada de um novo IED e, assim, possa administrar melhor essa interferência, faz-se necessário que os Estados tenham todas as informações possíveis sobre as TNCs.

Essa necessidade decorre da atual coexistência do Estado com diferentes agentes na seara internacional, o que demanda uma preparação diferenciada e especializada, que possibilite a sua interação com esses agentes de forma equilibrada. O equilíbrio nas relações entre Estado e TNC é um dos desafios que a atual geopolítica das relações internacionais pretende alcançar.

De fato, o Estado tal como ele é conhecido atualmente, passa por uma fase de incertezas e mudanças. Isso se dá, em grande parte, porque houve uma alteração muito relevante na forma de relacionamento inter-Estatal. Antes os Estados se relacionavam entre si com total independência, consubstanciados no direito da Guerra, sendo que o poderio militar dos países era visto como a base desse relacionamento e como o motivo de respeito entre eles. Atualmente, pode-se notar que este paradigma foi quebrado para dar entrada a idéia de cooperação internacional constante, sustentando as relações entre os Estados. Vale ressaltar a afirmação feita por Stephen Hymer

O aspecto mais problemático da política governamental em relação aos investimentos diretos é que, para ser eficaz, deveria ter um alcance internacional. O investimento direto tem um efeito internacional extenso e, para que a política resolva o problema, em lugar de aumentá-lo, todos os países deveriam cooperar.<sup>136</sup>

Luigi F71032(i)-218 0 0 r3f 0.976(l)-4.iil i

coloca a Carta da ONU<sup>137</sup> como principal instrumento representativo da mudança vislumbrada nas relações internacionais.

De fato, por um lado, o veto à guerra, sancionado no preâmbulo e nos dois primeiros artigos da Carta da ONU, suprime aquele *ius ad bellum* que, de Vitoria em diante, foi o principal atributo da soberania externa e representa, portanto, a norma constitutiva da juridicidade do novo ordenamento internacional.<sup>138</sup>

Apesar do poder militar possuir relevância significativa nas relações internacionais, o poder econômico dos países ganhou uma força notável. O liberalismo comercial, bem como o desenvolvimento tecnológico dos países e a dinamização dos meios de comunicação em razão desse aprimoramento tecnológico, fizeram com que a economia passasse a ditar as regras nas relações internacionais.

Essa interação entre os Estados no âmbito do comércio internacional fez com que grande preocupação se voltasse à economia. A cooperação é a palavra da vez e o Estado passou a considerar as relações inter-Estatais como uma necessidade ao seu próprio desenvolvimento.

No meio dessas relações entre os Estados, no entanto, outros agentes passaram a atuar nas relações internacionais. Organizações internacionais foram criadas pelos Estados para tentar resolver questões que eles não conseguiam resolver individualmente, e com isso obtiveram posição de destaque nas relações internacionais, adquirindo, ainda, personalidade jurídica internacional. Apesar dessas organizações serem controladas pelos Estados, elas exercem influência na comunidade internacional como organizações independentes.<sup>139</sup>

Além das organizações internacionais, as sociedades empresariais passaram a ampliar seu comércio. Conforme se afirmou acima, o âmbito interno dos países não supria mais o potencial de crescimento que essas sociedades detinham e, como a finalidade principal é obter o lucro, elas não viram outra saída senão expandir rumo ao comércio internacional.

Em vista dessa expansão é que tais sociedades tornaram-se TNCs e passaram a ser a fonte do IED analisado no presente trabalho. Ocorre que, justamente porque a finalidade da TNC é o lucro e porque o crescimento tornou seu objetivo global, é que ela se dissociou da

---

<sup>137</sup> A Carta da ONU foi assinada em 26 de Junho de 1945, em São Francisco, ao fim da Conferência constituinte da ONU, e entrou em vigor em 24 de outubro de 1945. <http://www.un.org/aboutun/charter/> acessado em 19 de fevereiro de 2007.

<sup>138</sup> Ferrajoli, 40.

<sup>139</sup> Charney, Jonathan I. Transnational Corporations And Developing Public International Law. **Duke Law Journal**, 748. 1983, 759-760.

figura do Estado e adquiriu uma posição própria, independente. Essa postura independente é que faz os Estados temerem as TNCs, já que eles as vêem numa posição de destaque nas relações econômicas internacionais, determinando políticas e diminuindo a capacidade decisória estatal.

A partir do que foi exposto, nota-se que o IED representa mais uma mudança de paradigma para o direito internacional, pois a dicotomia direito interno/direito internacional mostra-se banalizada, já que essa distinção não permite abranger uma regulação eficaz da TNC.

Luiz Olavo Baptista explica nesse sentido que a TNC é uma evolução em progressão geométrica que o Direito Internacional Privado não prevê, nem tem como lidar. Isso se deve em parte ao fato desse tipo de sociedade “controlar” um estado “soberano e independente” indo ao extremo de criar economias de enclave<sup>140</sup>, existindo uma relação simbiótica entre a TNC e o sistema.<sup>141</sup> Conforme Richard James Barber coloca

“Os governos muitas vezes falam em termos grandiosos, mas as empresas apoiam as declarações que fazem com o comprometimento dos recursos. [...] Portanto, é obvio que a empresa, não o governo, é que tem entrado com o capital e feito as escolhas que desempenham o papel principal na moldagem da economia mundial.”<sup>142</sup>

É natural que os Estados fiquem receosos quanto à atuação da TNC. O que não pode acontecer é uma falta de visualização global do que pode suceder se não for atribuída uma posição jurídica às TNCs e ao IED por elas realizado, que corresponda à realidade de sua atuação no âmbito internacional.

O que se pretende ressaltar é que os Estados deveriam ter em consideração que, em grande parte, o futuro de sua economia interna e a conseqüente execução de seus interesses nacionais em um longo prazo, dependem da sua atuação frente à comunidade internacional para resolver essas questões em um curto prazo. Ainda, é preciso ter em mente que desde a consolidação das Comunidades Européias e desde que a interdependência e a cooperação dos Estados passaram a ser os pilares de sustentação das relações internacionais, a soberania estatal está indiscutivelmente alterada. É preciso aceitar essa mudança.

Nas palavras de Luigi Ferrajoli

---

<sup>140</sup> Economia de enclave

<sup>141</sup> Apud. Nobre. 14.

<sup>142</sup> Barber. 258.

Ao menos na teoria do direito, a soberania revelou-se, em suma, um pseudoconceito ou, pior, uma categoria antijurídica. Sua crise – agora o podemos afirmar – começa justamente, tanto na sua dimensão interna quanto naquela externa, no mesmo momento em que a soberania entra em contato com o direito, dado que ela é a negação deste, assim como o direito é a sua negação. E isso uma vez que a soberania é a ausência de limites e de regras, ou seja, é o contrário daquilo que o direito consiste.<sup>143</sup>

O Estado unitário e independente, na forma como era concebido no passado, passa por uma reavaliação diante das novas relações inter-estatais e da criação de novos sujeitos de direito internacional, devendo ter sua função, sua identidade e sua colocação na seara internacional repensadas.<sup>144</sup>

O outro fator responsável pela mudança na posição do Estado nas relações econômicas internacionais é a presença marcante das TNCs e do IED. A TNC deixou ser apenas uma entidade de direito privado e passou a assumir uma posição muito mais relevante na comunidade internacional. Isso se deve, conforme relatado acima, à influência que a TNC exerce na política dos países e ao poder econômico detido por elas, superando muitas vezes o poder de economias estatais.<sup>145</sup> A partir daí, a TNC deve ser aceita perante o direito, bem como ao comércio internacional, com um *status* que condiga com a relevância de sua atuação. Não se quer beneficiar a TNC, mas ao contrário, atribuir uma posição jurídica que seja capaz de lhe impor responsabilidades e deveres perante o direito.

Corroborando com essa observação está a manifestação de Richard Eells

Esse poder, pode-se acrescentar, não é apenas o poder de penetrar no mercado mundial e na economia das nações; é um poder que precisa ser acessado em termos do papel da companhia multinacional no cenário político mundial.<sup>146</sup>

Os Estados podem iniciar esse processo de inserção da TNC em uma estrutura jurídica efetiva, em primeiro lugar estudando e tentando conhecer o máximo possível a estrutura que forma a TNC. Em segundo lugar, países devem encarar as TNCs como entes

---

<sup>143</sup> Ferrajoli. 44. Ressalte-se que ele tem como sustentação de sua idéia posição similar de Celso Albuquerque Mello, que vê nas empresas e nas organizações internacionais uma contribuição para o desaparecimento do Estado. Mello. , 123.

<sup>144</sup> Ferrajoli. 45.

<sup>145</sup> Nesse sentido veja-se o comentário de Richard Eells: “... the suspicion might persist that individual countries are in some respects at the mercy of multinational companies.” Eells. , 36.

<sup>146</sup> Tradução livre: “This power, one might add, is not only the power to penetrate into world markets and into the economies of nations; it is a power that needs to be assessed in terms of the multinational corporation’s role in the world political arena.” Ibid.

singulares que precisam de regulação principalmente quando governos negociam a entrada de um novo IED. Mais do que isso, conforme se pretende demonstrar, a negociação para entrada de um IED em um país pode ser o momento certo para enquadrar toda a estrutura da TNC como responsável em caso de danos causados em decorrência da entrada daquele IED no país.

Uma regulação para a atuação da TNC no momento em que ela negocia a entrada de um novo IED é a forma sugerida no presente trabalho para atribuir às TNCs uma posição jurídica mais efetiva, que conceda mais igualdade de direitos e obrigações nas relações entre Estados e TNCs.

### **3.3 A Interferência das Empresas Transnacionais nos Assuntos Domésticos dos Países Receptores de Investimentos**

Durante a última, década países em desenvolvimento deram boas vindas para o IED, com a expectativa de que eles trariam também desenvolvimento econômico. Conforme análise do Puentes havia uma esperança de que o IED contribuiria para o desenvolvimento local por meio da geração de empregos, aumento da arrecadação fiscal, transferência de tecnológicas etc.<sup>147</sup>

A onda de liberalização e o processo de globalização fizeram com que aumentasse a interdependência entre Estados e TNCs em assuntos políticos e econômicos. Países em desenvolvimento alteraram suas políticas domésticas, adaptando e tentando promover desenvolvimento econômico dentro de seus territórios por meio de um novo trajeto demarcado pela integração e pela liberalização do comércio.

Uma das conseqüências dessas alterações foi a posição de destaque adquirida pelas TNCs no comércio internacional. As TNCs são responsáveis pela maior parte dos investimentos realizados no exterior<sup>148</sup> e elas possuem um faturamento superior à renda de muitos países. O ideal de que o IED promove desenvolvimento econômico vem da percepção de que junto com o investimento, surgem novos empregos, aumenta-se a renda e incrementa-se a capacidade tecnológica do país.<sup>149</sup>

---

<sup>147</sup> PUENTES. La Cuarta Generación de los Acuerdos de Inversión. **PUENTES**, VIII, 5, 6-9. 2006, 6

<sup>148</sup> Sornarajah. , 65

<sup>149</sup> UNCTAD, 2006 <http://www.unctad.org/Templates/StartPage.asp?intItemID=2527&lang=1> 26/08/2006



Após alguns anos de promoção do IED em países em desenvolvimento percebeu-se que nem sempre o desenvolvimento econômico é atingido.<sup>150</sup> Muitas vezes a remessa de capital pelas TNCs, por meio de *royalties* e distribuição de dividendos, para o exterior é tão grande que a renda do país em desenvolvimento diminui em relação à situação anterior à entrada daquele IED.

A garantia de que o IED apresentará resultados positivos para países em desenvolvimento dependerá como esse IED é estabelecido no país, qual é a sua finalidade e como o país receptor do investimento irá se posicionar para alcançar vantagens econômicas com a entrada daquele IED. Ademais, o tamanho das TNCs permitem que elas influenciem as decisões políticas dos países.<sup>151</sup>

Quando uma TNC procura investir em um novo território, ela poderá influenciar as negociações com os Estados no que se refere a quais impostos e taxas deverão ser pagas, quais incentivos poderão ser concedidos, que tipo de infra-estrutura deverá ser construída para tornar o projeto do IED viável, quais são as possibilidades em se fechar o mercado para competidores eventuais que busquem investir naquele mesmo país, quais serão as condições para remessa de capitais para a matriz da TNC, qual a contribuição social que a TNC poderá oferecer para as necessidades estruturais do projeto do IED, entre outros fatores.

Os países receptores precisam saber não só como atrair IED, mas sim como atrair o IED certo para as suas necessidades econômicas. É preciso saber como atrair o IED que proporcione um crescimento efetivo para o país. Muitas vezes os países receptores promovem políticas públicas cuja finalidade específica é atrair determinado IED, mas pode ser que essas políticas não beneficiem efetivamente o país. A criação e a alteração de políticas públicas pelos países receptores, que não estejam em equilíbrio com as necessidades desses países e com os riscos assumidos pela TNC, fazendo o capital estrangeiro se esvaír rapidamente, pode prejudicar ainda mais a economia do país e deve ser analisado com cautela.

Isso não quer dizer que o país não tenha de assumir políticas, até mesmo severas, em relação à TNC, mas sim que a atuação do país deve ser conjunta com a iniciativa privada, em busca de proporcionalidade com os compromissos firmados e com a viabilidade de manutenção desses compromissos.

Além disso, nota-se que países receptores de IED competem entre si em grande intensidade para atrair IED. Essa competição permite que TNCs tenham ainda mais poder

---

<sup>150</sup> Dunning and Narula. **Multinationals and Industrial Competitiveness**. 45

para escolher aquele país que melhor atenda suas necessidades por meio da concessão de benefícios e isenções. Infelizmente, como se viu, essa competição nem sempre beneficia os países em desenvolvimento. Eles não estão preparados para assumir uma perspectiva competitiva privada<sup>152</sup> e isso faz com que benefícios sejam concedidos em uma proporção que eles não podem efetivamente suportar. A consequência, portanto, não é desenvolvimento econômico, mas estagnação e algumas vezes prejuízos na economia.

Sendo assim, é muito importante que países em desenvolvimento aprendam como se comportar para atrair o IED adequado, bem como saber o que pode ser efetivamente concedido e o que pode ser exigido das TNCs.

essas práticas. Conforme se verá, as TNCs precisam evitar o envolvimento em práticas corruptas quando negociam a entrada de um novo IED.

### 3.3.1 O dever de não interferir

Há no direito internacional um princípio no sentido de que as TNCs não podem interferir nos assuntos domésticos dos países receptores de investimentos. Esse dever originou-se como uma tentativa de regular as TNCs internacionalmente. Um dos principais movimentos internacionais direcionados à regulação do comportamento das TNCs foram as negociações realizadas pela ONU na década de 70 para elaboração de um código de conduta para as TNCs. As negociações desse código de conduta, já citado no capítulo um, apresenta um panorama dos entendimentos que foram consenso entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento, bem como quais pontos foram considerados pontos de fricção entre esses países.

Um dos assuntos que se destacou durante as negociações para elaboração do código de conduta foi o dever das TNCs não interferirem nos assuntos domésticos dos países receptores de investimentos. Os países assumiram duas posições diferentes em relação a esse assunto. A primeira posição defendia que a interferência das TNCs nos assuntos domésticos dos países receptores de investimentos não deveria ser possível de forma alguma. A segunda posição entendia que as TNCs deveriam não interferir apenas em assuntos políticos e intervenções ilegais. Nenhum consenso foi atingido em relação a esse assunto naquela época.<sup>153</sup>

Além da ONU, o guia da Oede para Empresas Multinacionais também expressa que as TNCs deveriam se abster de qualquer envolvimento em atividades políticas legais.<sup>154</sup> A diferença do guia em relação ao código de conduta da ONU é que o guia dispõe expressamente que apenas o envolvimento indevido deveria ser obstado e não qualquer envolvimento. Além disso, nos comentários feitos pela OCDE sobre o guia, explicou-se que TNCs deveriam ser parceiros dos governos na criação e aplicação de políticas que sejam de interesses de ambos.<sup>155</sup> Em consonância com esse comentário, em diversas partes do texto a

---

<sup>153</sup> UN. , 616

<sup>154</sup> OECD. Guidelines for Multinational Enterprises. . Parte II, parágrafo 11

<sup>155</sup> OECD, 'The OECD Guidelines for Multinational Enterprises' , 41

Ocde se posiciona no sentido de vislumbrar as TNCs se envolvendo com assuntos domésticos e auxiliando na alteração de políticas que possam lhes beneficiar.<sup>156</sup>

O que é difícil nessa abordagem é definir o que pode ser qualificado com “envolvimento impróprio”. Não há uma definição precisa no guia da Ocde, mas há uma explicação no seu prefácio no sentido de que, para que as TNCs estejam em posição harmônica com os Estados, as TNCs precisam assegurar que o IED promova desenvolvimento sustentável nos países. Nesse sentido, qualquer envolvimento de uma TNC em políticas públicas ou assuntos domésticos do país receptor de investimentos deveria estar ligado ao objetivo de desenvolvimento. Caso contrário, o envolvimento deverá ser considerado impróprio.

Quando as TNCs estão planejando investir em outro país, elas dialogam com diferentes governos a fim de encontrar o panorama que mais lhe beneficie dentro dos territórios. Dessa forma, parece difícil imaginar que políticas públicas não sejam trazidas à mesa de negociações tanto por TNCs, como pelos governos, e não sejam objeto de negociações.<sup>157</sup>

Usualmente, ocorrerá interferência quando o representante de uma TNC, direta ou indiretamente, executar uma comunicação oral ou escrita para um órgão oficial do executivo ou do legislativo, com a finalidade principal de auxiliar ou influenciar na formulação, modificação, administração ou adoção de uma legislação federal, regra, regulação, ordem executiva ou qualquer outro programa, política, ou posição do governo, incluindo a negociação, concessão ou alteração de um contrato, permissão, empréstimo ou licença.<sup>158</sup>

Uma proibição geral para que as TNCs não interfiram nos assuntos domésticos dos países receptores de investimentos parece ser difícil de implementar por duas razões principais. Primeiro, o aumento da competição entre os países para atrair novos IEDs automaticamente leva esses países a adaptarem suas políticas públicas para receberem IED. Em segundo lugar, é natural que a TNC que esteja investindo em um país específico tente

---

<sup>156</sup> Como por exemplo: “6. Governments recommend that, in general, enterprises avoid efforts to secure exemptions not contemplated in the statutory or regulatory framework related to environmental, health, safety, labour, taxation and financial incentives among other issues, without infringing on an enterprise’s right to seek changes in the statutory or regulatory framework. 7. Although primary responsibility for improving the legal and institutional regulatory framework lies with governments, enterprises also have an interest in good governance. MNEs can usefully contribute to the formulation by host country governments of policy frameworks conducive to the development of dynamic innovation systems.” Ibid. 54

<sup>157</sup> Um exemplo da enorme pressão de uma TNC na política doméstica de um país é o que ocorreu no setor de telecomunicações da Jamaica. Lodge and Stirton.

manipular o ambiente desse país receptor de investimentos para acomodar suas necessidades específicas.<sup>159</sup> A maneira encontrada para fazer isso é por meio do envolvimento nos assuntos domésticos do país. Conforme Sornarajah aponta, “a empresa multinacional se faz presente dentro do Estado e usualmente não tem como participar nas atividades comerciais sem antes possuir e despender alguma influência política doméstica.”<sup>160</sup>

Tendo isso em vista, nota-se que uma completa proibição sobre a interferência das TNCs poderia tornar as operações das TNCs ineficaz. Uma interferência regulada pelo país receptor de investimentos e controlada para que não seja realizada de forma prejudicial poderia ser mais desejável. As TNCs seriam então obrigadas a cumprir com sua função de acordo com as leis, regulamentações, políticas e práticas administrativas domésticas do país receptor de investimentos, possibilitando-se, portanto, uma interferência quando justificada.<sup>161</sup>

A influência das TNCs no país receptor de investimentos é uma realidade difícil de ser revertida e os recursos de um novo IED podem ser de grande auxílio no desenvolvimento das políticas desses países. Sendo assim, propõe-se que seja reconhecida pela legislação doméstica dos países a possibilidade de interferência das TNCs nos assuntos domésticos dos países receptores de investimentos e uma conseqüente regulação do procedimento em que essa atividade se desenvolve.

Duas são as principais razões para se vislumbrar uma regulação dessa prática. A primeira é o interesse público em publicizar para a sociedade as fontes de pressão sobre os oficiais públicos.<sup>162</sup> Jenkins ressalta que a formação de políticas pelos países vai depender, em grande medida, do saldo resultante da luta de classes e das fricções ali existentes.<sup>163</sup> É natural que países tentem tornar seu corpo legislativo e seus procedimentos executivos mais transparentes e acessíveis à população.

O reconhecimento e a regulação da interferência das TNCs nos assuntos domésticos do país receptor de investimentos permitiria que a população identificasse os grupos de

---

<sup>158</sup> Essa definição de *lobby* baseia-se no Lobbying Disclosure Act promulgado pelos EUA em 1995 e que será analisado com mais atenção no capítulo 3 deste trabalho.

<sup>159</sup> Education. 253.

<sup>160</sup> Tradução livre: “the multinational corporation is already present within the state and often it cannot meaningfully participate in business activities unless it acquires and wields some domestic political influence.” Sornarajah. 279

<sup>161</sup> Ossman, Ghassan. The rights and duties of transnational corporations under international Economic law. **International Company and Commercial Law Review**, 7, 4, 138-148. 1996, 143

<sup>162</sup>

pressão existentes, bem como as políticas que estão sendo negociadas. Faz-se necessário que uma cultura de controle por parte da sociedade seja criada em cada país.

A segunda razão é o direito democrático de liberdade de expressão. Qualquer indivíduo ou grupo de pessoas possui o direito de se articular junto aos governos sobre a existência de leis e políticas que estão sendo desenvolvidas. Vedar a tentativa das TNCs em se envolver nas políticas desenvolvidas no país receptor de investimentos pode atentar contra a substância desse direito.<sup>164</sup>

O problema da interferência pelas TNCs são os efeitos que eles podem causar no contexto político, econômico e social dos países. Portanto, deveriam ser controlados os objetivos da interferência realizada e as conseqüências atreladas a ela. Oficiais públicos precisam compreender e avaliar a posição das TNCs em assuntos específicos e o eleitorado deveria ser capaz de acessar o desempenho dos oficiais eleitos por ele.<sup>165</sup>

A interferência das TNCs nos assuntos domésticos dos países receptores de investimentos é uma das formas do que comumente chama-se *lobby*. Ao invés de defender o dever das TNCs não interferirem nos assuntos domésticos, faz-se necessário rejeitar a idéia de que *lobbying* é um comportamento condenável e que só traz prejuízos aos governos dos países.<sup>166</sup> As TNCs exercem o *lobbying* como parte de seus objetivos naturais.

Influenciar os assuntos domésticos de um país pode não ser tão ruim quanto parece caso essa atividade seja regulada e caso o país saiba como lidar com isso. Por outro lado, TNCs não podem fixar-se apenas na obtenção de lucro. Elas devem possuir planos de governança corporativa e precisam arcar com as responsabilidades corporativas sociais sobre seus atos dentro dos países.<sup>167</sup>

Detalhes de uma proposta de lei que regule o procedimento por meio do qual a TNC interfere nos assuntos domésticos de países receptores de investimentos serão estudados no terceiro capítulo desse trabalho. Apesar disso, deve-se destacar que a estrutura legal sofrerá variações dependendo das circunstâncias políticas e econômicas de cada país.

A intenção deste tópico é chamar a atenção para o princípio da não interferência e a sua inefetividade diante das relações existentes entre Estados e TNCs. Além disso, é preciso

---

<sup>164</sup> O direito de que qualquer pessoa ou grupo possa peticionar diretamente aos governos é uma das principais defesas para a prática do *lobby* nos EUA.

<sup>165</sup> Browne. 734

<sup>166</sup> Thomas, Andrew P. Easing the Pressure on Pressure Groups: Toward a Constitutional Right to Lobby. **Harvard Journal of Law and Public Policy**, 16, 149-193. 1993, 149

<sup>167</sup> Sornarajah. 282

admitir a existência da interferência das TNCs e permitir essa interferência em políticas domésticas no momento em que negociações para entrada de um novo IED estão sendo realizadas. Após a aceitação dessa conduta pelas TNCs, os governos precisarão regular a forma com que o *lobby* é realizado, permitindo assim capacitar o governo e a iniciativa privada como um todo, para controlar quais políticas estão sendo influenciadas.

A interferência das TNCs nas políticas públicas está diretamente relacionada com o problema da corrupção. A maioria dos países em desenvolvimento possuem esquemas de corrupção e as TNCs podem facilmente se envolver nesses esquemas quando há intenção de influenciar os governos. Dessa forma, o próximo tópico desse capítulo tratará como uma regulação sobre a forma de interferência das TNCs nos assuntos domésticos de países receptores de investimentos podem auxiliar no combate às práticas corruptas.

### 3.3.2 Abstenção de práticas anti-corruptas

Diretamente relacionado com o *lobby* praticado pelas TNCs em países receptores de investimentos está o suborno de oficiais públicos. De fato, constata-se freqüentemente a prática de dar dinheiro ou qualquer outro objeto de valor para um membro do executivo ou legislativo para se obter algum benefício em troca. A luta pela extinção de quaisquer práticas corruptas no mundo todo é um objetivo comum a ser alcançado. Conforme Jenkins ressalta, práticas corruptas não estão, por óbvio, restritas apenas às TNCs, mas considerando que elas possuem uma grande quantidade de recursos e que intensificou-se o envolvimento do Estado em atividades econômicas, verifica-se um aumento considerável de suborno e corrupção dos

internacional, envolve uma oferta ou uma demanda para, ou por, um oficial público, para o pagamento por uma pessoa ou uma companhia, para a consideração de realização ou não de determinada atividade. O combate à corrupção pode ser feito por meio da criação de leis pelos Estados ou pela elaboração de documentos privados em que se estabeleça a obrigação de não realização de práticas corruptas.<sup>170</sup>

A cooperação internacional nessa área se intensificou consideravelmente na década de 90. Isso culminou na adoção de uma série de instrumentos internacionais. Pode-se citar a Convenção Inter-Americana Contra a Corrupção de 1996, a Convenção contra Corrupção do Conselho Europeu de Direito Criminal de 1999 e o Acordo Internacional sobre Pagamentos Ilícitos da ONU de 2003.

Além disso, houve muitas tentativas em fóruns internacionais no sentido de se regulamentar práticas consideradas corruptas. O código de conduta para TNCs da ONU possui previsões a cerca de práticas corruptas e estabelece que TNCs devem se abster dessas práticas.<sup>171</sup> Nesse sentido o parágrafo 20 do código expressa que

TNCs e seus intermediários devem se abster de oferecer, prometer ou dar qualquer pagamento, presente ou vantagem para benefício do oficial público ou qualquer outra pessoa que a partir disso atue ou deixe de praticar suas funções em relação a transações comerciais internacionais, bem como conspirar, ajudar e encorajar ou tentar se comprometer a agir dessa maneira.<sup>172</sup>

Além da ONU, o guia da Ocd para TNCs também contém previsões acerca de corrupção e estabelece parâmetros de atuação úteis aos países em desenvolvimento que estejam buscando promulgar leis anti-corrupção.<sup>173</sup>

Um dos pontos principais desses instrumentos é o requerimento de que os Estados tratem suborno como uma ofensa penal e que estabeleçam os meios necessários para exercerem sua jurisdição aplicando o princípio da territorialidade e da nacionalidade. Ademais, esses acordos trazem disposições específicas sobre cooperação em matéria de (i)

---

aumentada de um terço, se, em razão da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou omite ato de ofício, ou o pratica infringindo dever funcional.

<sup>170</sup> UNCTAD, 'Key Terms and Concepts in IIAs: A Glossary' 18\02\2006. 89\90

<sup>171</sup> Ossman. 143

<sup>172</sup> Tradução livre: TNCs and their intermediaries must refrain from offering, promising or giving any payment, gift or other advantage to or for the benefit of a public official or other public person as consideration for performing or refraining from the performance of his duties in connection with international commercial transactions, as well as the conspiracy, aiding and abetting or attempting to commit any of the foregoing acts. UN. 629

<sup>173</sup> OECD, 'The OECD Guidelines for Multinational Enterprises'



extradição; (ii) assistência legal na investigação e na instauração de processos judiciais; (iii) aplicações de sanções e medidas coercitivas; e (iv) minimização de conflitos de jurisdição.<sup>174</sup>

Outro ponto chave é a definição de “oficial público”. Isso porque uma definição restritiva iria incluir apenas pessoal vinculado ao governo central, enquanto que uma definição mais ampla incluiria todo o funcionalismo público, inclusive aqueles vinculados a órgãos quase governamentais.<sup>175</sup>

O objeto desses instrumentos varia, todavia, de acordo com a sua aplicação sobre casos de suborno transnacional, casos de suborno puramente domésticos, casos de suborno ativo ou passivo. A Convenção Inter-Americana contra a Corrupção de 1996 trata das hipóteses de corrupção passiva, ativa, no âmbito doméstico e\ou no âmbito transnacional. Já a Convenção da Oede sobre o Combate ao Suborno de Oficiais Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, de 1997<sup>176</sup>, limita seu escopo em suborno ativo de oficiais públicos estrangeiros em transações comerciais internacionais.

De fato, a Convenção da Oede de 1997 foi uma das principais tentativas em se regular práticas corruptas de agentes como as TNCs. Em 1997, trinta e cinco países assinaram a Convenção apoiando a proibição sobre o suborno e obrigando os signatários a criminalizar o suborno de oficiais públicos durante as transações de comércio internacional.<sup>177</sup>

Essa Convenção é importante por duas razões principais. Em primeiro lugar, uma TNC que esteja negociando a entrada de novos IED e suborne um oficial público do país receptor de investimento, poderá ser responsável na jurisdição do país receptor de investimento ou no país onde a matriz da TNC está situada. Caso o IED estabeleça-se no país receptor de investimentos e um esquema de corrupção seja descoberto envolvendo a realização de prática corrupta da TNC durante o processo de negociações para entrada daquele IED, o país receptor de investimentos terá titularidade para demandar o grupo da TNC pelas práticas corruptas em que ela se envolveu.

A segunda razão diz respeito aos tributos e às isenções fiscais. Caso a TNC tenha se fixado no país receptor de investimentos e tenha realizado práticas corruptas, lhe deveria ser negada o direito a qualquer isenção fiscal ou concessão de benefícios. Tendo em vista a

---

<sup>174</sup> UNCTAD, 'Key Terms and Concepts in IIAs: A Glossary' 90

<sup>175</sup> Ibid. 90

<sup>176</sup> OECD, 'Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions' OECD 1998 [http://www.oilis.oecd.org/olis/1997doc.nsf/LinkTo/daffe-ime-br\(97\)20\\_15/07/2006](http://www.oilis.oecd.org/olis/1997doc.nsf/LinkTo/daffe-ime-br(97)20_15/07/2006)

importância do sistema tributário de um país para as TNCs, a possibilidade de vedação à dedução de tributos pode ser um meio importante para compeli-las a não praticar atos corruptos no país receptor de investimentos.

Ademais, essa Convenção procura encorajar países a desenvolver leis domésticas que regulamentem as práticas corruptas dos seus nacionais para com oficiais públicos estrangeiros. Ao se considerar uma TNC nacional de país que possua lei com a previsão da punição acima, possibilita-se que ela seja responsabilizada por práticas corruptas em outros países. Sendo assim, a promulgação dessas leis mostra-se relevante principalmente em países desenvolvidos, onde a maioria das TNCs são originadas.

Vale ressaltar, que na década de 70 vislumbrou-se a realização de práticas corruptas por uma gama de TNCs originadas nos EUA, tais como a *Exxon*, a *ITT*, a *Goodyear*, a *Johnson & Johnson*, entre outros. Ainda, segundo Jenkins, a prática desse tipo de corrupção se dá principalmente em setores industriais sensíveis altamente regulados pelos Estados, tais como o aeroespacial, farmacêutico, tabagista, petrolífero e de borracha, e de produtos químicos.<sup>178</sup>

Em 1977, os EUA promulgaram o Fcpa com o propósito específico de criminalizar a prática por companhias norte-americanas, ou por seus representantes, de suborno de oficiais públicos estrangeiros com a finalidade de obter vantagens comerciais. Essa lei foi uma novidade promissora na época, principalmente porque a maioria das TNCs se originavam nos EUA<sup>179</sup> e porque isso representaria um passo relevante em direção à promoção da anti-corrupção em todo o mundo.

Conforme explicação de Sornarajah, essa lei fez com TNCs de origem norte-americana sofressem grande desvantagem na competição internacional com TNCs originadas em outros países e, portanto, legalmente desimpedidas em seus países para a prática da corrupção para com oficiais públicos estrangeiros. Infelizmente, práticas corruptas ocorriam com frequência e a proibição pela legislação norte-americana colocou muitas TNCs em uma posição de não se arriscarem a corromper oficiais públicos em países receptores de

---

<sup>177</sup> McCulloch, James L. and Deboen, Christina Maria Abascal. The Foreign Corrupt Practices Act and Other Legal Considerations Relevant to The Oil and Gas Industry in Latin America. *Tulane Law Review*, 77, 1075-1094. 2003, 1093

<sup>178</sup> Jenkins. 177

<sup>179</sup> Pela expressão “TNC originada ns EUA” se quer dizer que a matriz da TNC está sediada nos EUA.

investimentos. Ao invés de diminuir a prática dessa forma de corrupção, o resultado foram emendas na lei norte-americana enfraquecendo substancialmente as suas regras.<sup>180</sup>

Ao invés de retroceder com a legislação relevante para um comportamento apropriado das TNCs, é preciso que mais países promulguem leis abstendo TNCs de agir de maneira corrupta. Corrupção é uma das razões para a estagnação do desenvolvimento nos países mais pobres. Leis que punam o suborno de oficiais públicos estrangeiros poderiam assegurar uma maior prevenção da corrupção em países em desenvolvimento. Isso porque, esses países geralmente possuem instituições fracas<sup>181</sup> para controlar tais práticas e, além disso, porque quem recebe o suborno é usualmente o mesmo grupo que deveria aplicar as leis internas.<sup>182</sup> Dessa forma, torna-se imperativo que TNCs sejam incluídas no rol de agentes responsáveis por muitas dessas práticas, tornando-se, portanto, passíveis de punição.

Um fato interessante que reflete a preocupação levantada neste tópico foi o caso da *United Brands* em Honduras. Após a Upeb, formada pelos maiores produtores da região, três desses países, Honduras, Costa Rica e Panamá, resolveram aplicar um imposto adicional de USD\$1 para cada caixa de banana exportada. Isso renderia à *United Brands*, que comprava mais da metade de seus produtos desses três países, um gasto adicional no valor de USD\$ 20 milhões por ano. Almejando, então, que tais previsões não se consumassem, a *United Brands* pagou USD\$ 1,25 milhões ao ministro da Economia de Honduras para que o referido imposto caísse para USD\$ 0,25 por caixa. Em decorrência dessa prática corrupta pela *United Brands* e, juntando outras TNCs que pressionaram todos os governos da Upeb, o imposto acabou sendo reduzido e não pôde ser cobrado em seu valor inicial.<sup>183</sup>

O Brasil promulgou em 2002 a Lei 10.467<sup>184</sup> que acrescenta um capítulo ao Código Penal Brasileiro, dispondo especificamente sobre a realização de práticas corruptas por agentes brasileiros para com funcionários públicos estrangeiros. Trata-se de feliz iniciativa no sentido de prevenir a atuação de indivíduos brasileiros no exterior. Assim dispõe os artigos 337-B e 337-C da referida lei:

---

<sup>180</sup> Sornarajah. 281

<sup>181</sup> Conforme John Dunning explica: 'By institutions is meant the sets of common habits, routines, established practices, rules or laws that regulate the interaction between individuals and groups. Institutions create the milieu within economic activity is undertaken and establish the grounds rules for interaction between the various economic actors, representing a sort of a culture.' (citation omitted) Dunning and Narula. **Multinationals and Industrial Competitiveness**. 101

<sup>182</sup> Sornarajah. 282

<sup>183</sup> Jenkins. 177

<sup>184</sup> [https://200.181.15.9/ccivil\\_03/LEIS/2002/L10467.htm](https://200.181.15.9/ccivil_03/LEIS/2002/L10467.htm) 19\02\07



fim em si mesmo, mas um meio para se alcançar o objetivo maior do desenvolvimento.<sup>185</sup> Esse será o tema de discussão do tópico a seguir.

### **3.4 Desenvolvimento Econômico como Obrigação para o Investimento Estrangeiro Direto promovido nos Países Receptores de Investimentos.**

Este tópico estudará a conexão entre o desenvolvimento econômico e o IED. Conforme explica Sornarajah, as TNCs, ao promoverem IEDs em países receptores, devem objetivar a promoção do desenvolvimento econômico nesse país, e tal objetivo apresenta-se como uma premissa que legitima a ocorrência do IED.<sup>186</sup>

Trata-se de uma obrigação implícita de promover o desenvolvimento econômico<sup>187</sup> nos países receptores de IED e, portanto, qualquer interferência nos assuntos domésticos desses países, durante as negociações para entrada do novo IED, deverá ser considerada sob as premissas do desenvolvimento econômico.

A fim de regular a prática do *lobby* das TNCs em países receptores de investimentos faz-se necessário estabelecer um ponto de referência por meio do qual se possibilite determinar quando se dá uma interferência nos assuntos domésticos de um país de forma benéfica para o país. O ponto de referência proposto neste trabalho é o grau de desenvolvimento econômico alcançado pelo país receptor de investimentos por meio daquele IED.

Para que se determine esse ponto de referência, faz-se necessário considerar três análises diferentes. Primeiro, será determinado o que pode ser entendido como desenvolvimento econômico para os propósitos da hipótese trabalhada. Segundo, será analisado a relação existente entre o IED e o desenvolvimento econômico. Por último, será examinado como IED pode promover desenvolvimento econômico e como TNCs podem ser compelidas a considerar o desenvolvimento econômico nos seus planos de investimentos.

#### **3.4.1 Direito ao Desenvolvimento**

---

<sup>185</sup> Garcia-Bolívar, Omar E. The Teleology of International Investment Law. **Journal of World Investment and Trade**, 6, 5, 751-772. 2005, 754

<sup>186</sup> Sornarajah. 170

<sup>187</sup> PUENTES. 6

Inicialmente há que se fazer uma breve distinção entre o direito do desenvolvimento e o direito ao desenvolvimento. Claudia Perrone-Moisés trabalha essa distinção e coloca que o direito do desenvolvimento é conjunto de regras que visa eliminar as diferenças de desenvolvimento no plano interno e no plano internacional. Já o direito ao desenvolvimento é o direito humano de terceira geração<sup>188</sup>, equiparado à dignidade da pessoa humana, devendo ser observado pelos Estados e por todos os indivíduos.<sup>189</sup> Dessa forma, o direito do desenvolvimento seria um dos meios para se alcançar o direito ao desenvolvimento<sup>190</sup> e o IED estaria diretamente relacionado com o direito ao desenvolvimento, na medida em que proporciona aos Estados meios financeiros e tecnológicos para se atingir melhoras econômicas, sociais e culturais a cada ser humano.

Antes de trabalhar a relação direta entre IED e desenvolvimento é necessário expor – ainda que brevemente - sobre a previsão do direito ao desenvolvimento nos tratados internacionais e no que consiste sinteticamente esse direito. O principal documento que importa mencionar é a Declaração ao Direito ao Desenvolvimento, no âmbito da ONU, de 4 de dezembro de 1986 (Resolução 41\128). Essa declaração prevê que

o direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável em virtude do qual toda pessoa humana e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, a ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados.<sup>191</sup>

Ainda, o artigo 2º da Declaração prevê que

o direito humano ao desenvolvimento também implica a plena realização do direito dos povos de autodeterminação que inclui, sujeito às disposições relevantes de ambos os Pactos Internacionais sobre Direitos Humanos, o exercício de seu direito inalienável de soberania plena sobre todas as suas riquezas e recursos naturais.<sup>192</sup>

---

<sup>188</sup> Os direitos humanos são classificados pela doutrina em direitos de primeira, segunda e terceira gerações. De primeira geração são os direitos civis e políticos; de segunda geração são os direitos sociais, econômicos e culturais; de terceira geração são os direitos ao desenvolvimento, à paz e à livre determinação, traduzindo o valor da solidariedade. Conforme Piovesan explica, uma geração de direitos não substitui a mesma, mas com ela interage. Acolhe-se a idéia de expansão, acumulação e fortalecimento dos direitos humanos, todos essencialmente complementares. Piovesan, Flavia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. São Paulo: Max Limonad. 2002

<sup>189</sup> Perrone-Moisés, Claudia. **Direito ao Desenvolvimento e os Investimentos Estra**

Além disso, pode-se citar como outro instrumento de relevo que tratam dos direitos econômicos, sociais e culturais – aí inserido o direito ao desenvolvimento -, o Pidesc, da ONU, celebrado em 1966 e o Pacto de San José da Costa Rica (junto com ele também deve-se lembrar do Protocolo de San Salvador, de 1999), celebrado sob os auspícios da OEA, em 1969, Veja-se o teor do Pidesc no que se refere ao desenvolvimento:

Artigo 1º - 1. Todos os povos têm o direito à autodeterminação. Em virtude desse direito, determinam livremente seu estatuto político e **asseguram livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural.**

2. Para a consecução de seus objetivos, todos os povos podem dispor livremente de suas riquezas e de seus recursos naturais, sem prejuízo das obrigações decorrentes da cooperação econômica internacional, baseada no princípio do proveito mútuo, e do Direito Internacional. Em caso algum, poderá um povo ser privado de seus próprios meios de subsistência.

O Pidesc trata do direito ao desenvolvimento somente nos dois primeiros artigos, mas traz uma concepção muito importante: a implementação do desenvolvimento como gerador de liberdade – princípio fundamental dos direitos humanos – e a liberdade como prerrogativa para o desenvolvimento econômico, cultural e social.

Os estudos dos direitos humanos e dos instrumentos internacionais revelam a importância da promoção do direito ao desenvolvimento. Conforme ensina Flávia Piovesan, o Pidesc estabelece deveres de realização progressiva, endereçados aos Estados que se obrigam a adotar todas as medidas, principalmente nos setores econômicos e técnicos, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, até o máximo de seus recursos disponíveis.<sup>193</sup>

Denota-se, portanto, que o direito ao desenvolvimento deve ser promovido pelos Estados. Ocorre que essa promoção não se dá a partir da atuação exclusiva do Estado, mas sim com a atuação da sociedade civil, da sociedade internacional e das entidades privadas – aqui estudadas. De fato, o desenvolvimento só vai ser alcançado se houver integração e cooperação no sentido de incluir o direito ao desenvolvimento na pauta de negociações comerciais e políticas, como método de barganha para a obtenção da real dignidade da pessoa humana.

O que se quer dizer é que a visualização do desenvolvimento como direito humano fundamental à dignidade de pessoa humana e à afirmação de liberdade deve se implantar tanto na formação de políticas públicas dos Estados, como código de conduta e estratégia dos

---

<sup>193</sup> 2003. p. 99-100.

demais entes, aí incluídas as TNCs. Ainda mais, a asseveração do direito ao desenvolvimento precisa acontecer com a sinergia desses agentes, ou seja, com uma atuação concertada e planejada.

Nesse sentido, Richard Barnet expõe que

Quando as empresas globais se proclamam motores do desenvolvimento, podemos julgar suas alegações apenas se soubermos que trilhas do desenvolvimento elas percorrem. [...] Para que um modelo do desenvolvimento tenha qualquer significado real em um mundo em que a maioria das pessoas luta apenas para sobreviver, ele precisa, como observou o teórico do desenvolvimento Dudley Seers, prover soluções para os mais graves e inter-relacionados problemas deste fim do século XX: pobreza, desemprego e desigualdade.<sup>194</sup>

O desenvolvimento é um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam.<sup>195</sup> Sendo assim, toda e qualquer privação ao ser humano deve ser banida por meio da promoção ao desenvolvimento. A pessoa será mais livre quanto mais desenvolvido for o Estado em que ela se situa. Da mesma maneira não há como se obter desenvolvimento se as pessoas não forem livres. Trata-se de um mecanismo em que ambos são ação e reação.

Dessa forma, em relação ao conceito de desenvolvimento econômico, apresenta-se aqui o entendimento apresentado por Amartya Sen<sup>196</sup> de desenvolvimento como liberdade. Nesse sentido, um país deveria medir o grau de seu desenvolvimento não apenas por meio de seu PIB<sup>197</sup>, mas também pelo grau de liberdade de cada indivíduo. Nas palavras de Barnet: “Uma definição mecânica de desenvolvimento baseada em taxas de crescimento é obscena em um mundo em que a maioria das pessoas vai dormir com fome.”<sup>198</sup>

Ademais, todas as instituições e políticas são inter-relacionadas e precisam ser consideradas em conjunto para alcançar um maior desenvolvimento. Caso as pessoas tenham liberdade para escolher, consumir e viver adequadamente, o desenvolvimento estará sendo alcançado. De mesma forma, um maior nível de desenvolvimento atribuirá mais liberdade para os indivíduos.

A passagem a seguir ilustra a forma como o desenvolvimento poderia ser avaliado:

---

<sup>194</sup> Barnet, Richard J and Muller, Ronald. **Poder Global**. São Paulo: Círculo do Livro. 1974, 164

<sup>195</sup> Sen, Amartya. **Development as Freedom**. Oxford: Oxford University Press. 1999, 17.

<sup>196</sup> Ibid.

<sup>197</sup> Produto Interno Bruto

<sup>198</sup> Barnet and Muller. 163



Apontar para essa consideração tão freqüentemente negligenciada não é negar a importância em se julgar o mecanismo do mercado com todas as suas causas e efeitos, incluindo a geração de crescimento econômico e, em muitas circunstâncias, até a equidade econômica. Nós precisamos analisar, de outro lado, a persistência de privações por parte de segmentos da comunidade, que permanecem excluídos dos benefícios da sociedade orientada pelo mercado; e os julgamentos generalizados, incluindo as críticas, de que as pessoas podem ter estilos de vida e valores associados à cultura dos mercados. Ao visualizar o desenvolvimento como liberdade, os argumentos dos diferentes lados devem ser considerados e analisados apropriadamente.<sup>199</sup>

Nesse sentido, a liberdade econômica foi amplamente difundida como benéfica à promoção ao desenvolvimento pelos países. Amartya Sen afirma que a liberdade de entrar em mercados pode ser, ela própria, uma contribuição importante para o desenvolvimento, independentemente do que o mecanismo de mercado possa fazer ou não para promover o crescimento econômico ou a industrialização.<sup>200</sup>

O que se verifica, porém, é que para um Estado conseguir promover o desenvolvimento ele precisa ter liberdade para escolher os instrumentos e políticas adequados às suas necessidades específicas.<sup>201</sup> Principalmente os países mais pobres dependem imensamente da promoção de políticas públicas pelos Estados, já que a iniciativa privada interna não é capaz de prover todos os recursos necessários para esse fim e, também, porque a expansão das liberdades individuais acontece somente com a promoção ao desenvolvimento.

Justamente no tocante à formação de políticas públicas pelos Estados, para promover o desenvolvimento e assim aumentar a liberdade das pessoas, é que a TNC tem sua importância.

As TNCs representam o IED que entra nos países por meio do estabelecimento de filiais, subsidiárias etc., buscando obter lucro e crescimento econômico. Da mesma forma, o país que recebe o IED tem como objetivo, ao permitir sua entrada, ganhar capital, crescer tecnologicamente e ampliar sua competitividade internacional. Há interesse tanto da TNC em entrar em novos mercados, como do Estado em ampliar sua capacidade desenvolvimentista.

---

<sup>199</sup> Tradução livre: “To point to this often neglected consideration is not to deny the importance of judging the market mechanism comprehensively in terms of all its roles and effects, including those in generating economic growth and, under many circumstances, even economic equity We must also examine, on the other side, the persistence of deprivations among segments of the community that happen to remain excluded from the benefits of the market-oriented society, and the general judgements, including criticisms, that people may have of lifestyles and values associated with the culture of markets. In seeing development as freedom, the arguments on different sides have to be appropriately considered and assessed.” Sen. 7

<sup>200</sup> Ibid. 21.

<sup>201</sup> Nasser, Rabih Ali. **A OMC e os Países em Desenvolvimento**. São Paulo: Aduaneiras. 2003, 67

A abertura econômica foi a maneira encontrada pelos países ocidentais para incrementar o desenvolvimento e melhorar a qualidade de vida dos seus cidadãos.<sup>202</sup> As TNCs são os principais agentes transmissores de tecnologia e dinamizadores do comércio, sendo, portanto, de principal relevo para a implementação dessa abertura.

De fato, o que se percebe é que nos anos 90 a promoção de políticas passou a se concretizar com base na idéia de que a integração na economia mundial era um pré-requisito para o crescimento e para o desenvolvimento, e que o IED das TNCs eram o veículo para alcançar esse fim.<sup>203</sup>

Assim sendo, alguns fatores levaram os países em desenvolvimento a tentar atrair o investimento estrangeiro: em primeiro lugar houve o reconhecimento por parte dos países de que os ativos e a capacidade técnica trazidos pela TNC poderiam contribuir diretamente para o crescimento da economia nacional. Em segundo lugar, o declínio de outras formas de assistência internacional aumentou a confiança no IED de longo prazo, relativamente estável e freqüentemente mais tangível. Por último, os governos dos países em desenvolvimento ganharam mais confiança na sua habilidade negociadora para maximizar benefícios e minimizar as responsabilidades decorrentes do IED.

Apenas para se ter uma idéia da liberalização ocorrida na década de 90, bem como da abertura feita para o capital estrangeiro, das 1.086 alterações regulatórias feitas em alguns países em desenvolvimento analisados em estudo específico da Unctad, 95% foram no sentido de retirar restrições à entrada de capital ou de implementar vantagens e garantias ao investidor estrangeiro.<sup>204</sup> Vale lembrar que, conforme se viu anteriormente, alguns países, principalmente latino americanos, têm repensado essa abertura no sentido de implementar políticas mais restritivas.

As razões que levaram os países em desenvolvimento a abrirem suas portas ao capital estrangeiro são de duas ordens. A primeira é efetivamente a visão dos governos destes países de que a liberalização era um interesse nacional. Isso quer dizer que os benefícios

---

<sup>202</sup> Estudos e acadêmicos revelam que a liberalização econômica não promoveu, necessariamente, o desenvolvimento para os países. Conforme Joseph Stiglitz expõe, a liberalização desenfreada sem regras e sem a observância da estrutura política e econômica de cada país, foi responsável por uma série de crises econômicas que agravaram ainda mais à estagnação de muitos países. Stiglitz, Joseph. **A globalização e seus malefícios**. São Paulo: Futura. 2002. Nesse sentido, Jeffrey Sachs também aponta em seu livro como a liberalização econômica poderia beneficiar o fim da pobreza desde que se estabeleça um movimento de integração entre países e TNCs. Sachs, Jeffrey. **O fim da pobreza**. São Paulo: Companhia das Letras. 2005

<sup>203</sup> Garcia-Bolívar. 754

<sup>204</sup> Kobrin, Stephen J. The determinants of liberalization of FDI policy in developing countries: a cross-sectional analysis. **Transnational Corporations**, 14, 1, 67-101. 2005, 70.

auferidos com a entrada de IED seriam maiores do que os custos e, ainda mais, que por meio da sua entrada seria possível aumentar a capacidade tecnológica e econômica do país.

A segunda razão é a pressão exercida pelas TNCs nas relações econômicas internacionais, bem como o poder dos países desenvolvidos decididos em relação à liberalização econômica. Isso incluiria uma coerção para se adotarem políticas econômicas neoliberais e uma estimulação da concorrência entre os países em desenvolvimento para que assumissem políticas liberalizantes. Em outras palavras, um processo de difusão, em que as políticas governamentais influenciar-se-iam por ações tomadas em outros Estados ou por pressão externa, mas que dissuadiriam os países a liberalizarem suas economias em razão do seu interesse nacional.

A sinergia entre TNCs e Estados advém da capacidade desses Estados em criar suas políticas, cuja finalidade é, entre outras, alcançar o crescimento da educação e da tecnologia, bem como da capacidade dessas TNCs em conceder capital e *know-how*, alicerces para esse crescimento. A TNC deve investir no país com um maior nível de desenvolvimento e capacidade técnica laboral, pois nele há maior probabilidade de obtenção de lucro.

Assim sendo, forma-se um círculo: o país quer o capital para fazer crescer sua economia e capacitar seus cidadãos; a TNC quer injetar capital no país que tenha maior potencial desenvolvimentista para lhe auferir lucro. Os benefícios do IED também podem ser sentidos mais expressivamente quanto mais desenvolvido for o país. Isso porque, a capacidade de absorção pelo Estado receptor dos ativos trazidos pela TNC aumenta, e a distância entre a TNC e a indústria nacional fica menor.

Por outro lado, os países menos desenvolvidos buscam o IED e seguem uma tendência liberalizante porque precisam de capital, e com isso ficam mais maleáveis na concessão de incentivos e benefícios à TNC. Essas peculiaridades em torno da relação Estado-investidor devem ser cuidadosamente analisadas diante de cada caso concreto, sem se deixar de lado a relação direta existente entre o nível de desenvolvimento dos países e a influência da TNC por meio da entrada do IED.

Pode-se perceber também que a abertura das negociações comerciais entre os países é também um indicativo de que a abertura ao IED vai ocorrer. Abertura do comércio e IED caminham juntos, sendo que uma abertura comercial indica que os governantes estão atentos aos benefícios trazidos pela integração da economia mundial ao crescimento e ao

desenvolvimento internos. Dessa forma, a tendência é abrir caminho também à TNC a fim de obter os benefícios da sua atuação em outros países.

Dentre as vantagens do IED para os países em desenvolvimento é possível trazer trecho de trabalho publicado por Stephen J. Kobrin:

IED pode contribuir para o crescimento econômico e para desenvolvimento. Pode incrementar a formação de capital e propiciar um impacto positivo na balança de pagamentos sem o risco de criação de dívidas ou a volatilidade associada ao investimento de portfólio e de curto prazo. Pode trazer tecnologia, *know-how*, técnicas de administração e acesso a mercados. Permite, ainda, aumentar a eficiência de firmas locais e incrementar a competição nos mercados domésticos.[...] Além disso, IED pode trazer mais do que *spillover* e transferência de tecnologia. Em muitos casos, efeitos imediatos tais como crescimento nos investimentos e geração de empregos podem ser muito importante. Há o reconhecimento cada vez maior de que o IED pode contribuir significativamente para a competitividade nas exportações em muitos países em desenvolvimento.<sup>205</sup>

As TNCs não podem deixar de lado essa intensa manifestação do direito ao desenvolvimento, nem podem desconsiderar a promoção de tais direitos em prol de uma melhor colocação no mercado. Faz-se necessário tornar parte da estratégia global das TNCs a inclusão de códigos de conduta capazes de promover o desenvolvimento dos países que sediam suas filiais, representações, subsidiárias etc.

Não se quer com isso fugir ao objetivo sabidamente principal dessas companhias – o lucro – mas tão somente demonstrar que, a longo prazo, apenas uma perspectiva de liberalização/comercialização acoplada ao desenvolvimento é capaz de sustentar a própria sobrevivência da TNC.

Isso porque, caso essa conscientização pelo direito ao desenvolvimento não se atinja, chegará um momento em que não haverá como manter um sistema capitalista globalizado economicamente sem um mercado consumidor apto a realizar gastos de forma livre, sem pobreza, carência ou dificuldades em geral. Trata-se de pensar em sustentar para ser sustentado.

---

<sup>205</sup> Tradução livre: “IED can contribute to economic growth and development. It can add to fixed capital formation and have a positive balance-of-payments impact without the risks of debt creation or the volatility associated with short term portfolio capital flows. It can bring technology, know-how, managerial skills, technology and access to markets. It can increase the efficiency of local firms and the competitiveness of local markets. [...] IED, however, can bring a number of benefits beyond spillovers or transfers. In many cases immediate effects such as increased investment or employment may be just as important. There is increasing recognition that TNCs can make a significant contribution to export competitiveness in many developing countries.” Ibid. 73 e 74.

Nesse sentido, os Estados precisam parar de acreditar que permanecem soberanos como antes. Faz-se necessário que os Estados se conscientizem de seu novo papel na seara internacional a fim de buscar uma atividade mais real e efetiva, sempre tendo como foco a tentativa de unir forças com a TNC em prol de um desenvolvimento econômico e social sustentável, condizente à dignidade da pessoa humana.

Com isso se quer dizer que, quando um Estado abre-se para crescer economicamente e tenta atrair o IED, ele deve promover políticas econômicas, fiscais, monetárias que estejam coligadas com o direito ao desenvolvimento. Mais ainda, os Estados devem usar sua capacidade de atração, para obter das TNCs o capital e o incentivo necessários para ampliar cada vez mais a liberdade, melhorando a vida de seus cidadãos.

Da mesma maneira que a TNC faz *lobby* para conseguir um benefício ou uma isenção, o Estado pode e deve conceder tais prerrogativas desde que recebam em troca uma condição mais vantajosa ao desenvolvimento de todos.

Trata-se de *lobby* das TNCs e dos Estados, mas feitos sob um planejamento específico de redução de desigualdades e maior concessão de liberdades, com uma regulação específica que englobe o direito ao desenvolvimento.<sup>206</sup>

Por esse motivo é que os Estados devem utilizar a força que lhes pertence para regulamentar a atuação das TNCs – e, via de consequência, do IED - em sentido global, atribuindo-lhes uma posição dentro do direito que condiga com sua influência e poder, bem como absorver todos os potenciais tecnológicos e econômicos dessas TNCs a fim de promover o desenvolvimento.

Nesse sentido é importante concluir essa idéia com passagem de Flávia Piovesan

A violação aos direitos sociais, econômicos e culturais é resultado tanto da ausência de forte suporte e intervenção governamental, como da ausência de pressão internacional em favor dessa intervenção. É, portanto, um problema de ação e prioridade governamental e implementação de políticas públicas que sejam capazes de responder a graves problemas sociais.[...] <sup>207</sup>

### 3.4.2 Investimento Estrangeiro Direto e a Promoção ao Desenvolvimento

<sup>206</sup> O *lobby* não é regulamentado no Brasil, sendo tido como uma atividade maléfica. Isso porém não faz com que sua utilização não ocorra de forma voraz pela iniciativa privada e que não produza resultados bons e ruins. Portanto, advoga-se por uma regulamentação imbuída de valores voltados aos direitos humanos que melhore essa atividade e a torne mais transparente. O capítulo 4 analisará com mais detalhes a situação do *lobby* no Brasil.

<sup>207</sup> Piovesan, Flavia. **Temas de Direitos Humanos**. São Paulo: Max Limonad. 2003, 106-108.

Assim sendo, a fim de determinar se o IED promove desenvolvimento econômico deveria ser analisado se o projeto a ser implementado pelo IED não irá apenas aumentar a renda do país, mas também aumentar a qualidade de vida da população desse país. Não há uma regra universal para medir a relevância de um IED e o nível do desenvolvimento que ele trará. Isso é algo que precisa ser determinado de país para país, caso a caso.<sup>208</sup>

Foi discutido internacionalmente o quanto IED pode promover desenvolvimento econômico em países receptores de investimentos. O processo de globalização e liberalização econômica levou primeiro à conclusão de que IED traria naturalmente desenvolvimento econômico para países em desenvolvimento. As últimas duas décadas revelaram que a promoção do desenvolvimento econômico por IED em países receptores de investimentos não é necessariamente verdade, podendo ter inclusive resultados adversos para o país.<sup>209</sup> Para se determinar quão prejudicial ou não um IED pode ser para países em desenvolvimento, algumas teorias foram formadas.

Inicialmente considerou-se que o IED seria sempre totalmente benéfico ao país receptor de investimentos. A teoria econômica clássica sobre o investimento estrangeiro professa que o IED iria direcionar o capital doméstico do país para outros benefícios públicos, iria trazer tecnologia e conhecimento técnico para dentro do país, incrementando o nível de empregos diretos e indiretos, desenvolvendo novas técnicas à população e construindo mais projetos de infra-estrutura que beneficiariam todo o país.<sup>210</sup>

O entendimento de que IED iria levar a todos esses benefícios motivou o direito internacional a proteger os investidores dos abusos de governos em países em desenvolvimento. Regras contra a nacionalização, expropriação e a responsabilização do Estado foram expandidas de maneira a estabelecer uma estrutura a favor dos investidores.<sup>211</sup>

A repatriação do capital estrangeiro investido de volta para o país de onde o capital originalmente saiu foi o primeiro problema identificado na realização de um IED. Com a

---

<sup>208</sup> Kobrin. 33

<sup>209</sup> Buckley, Peter and Casson., Mark. **The Future of Multinational Enterprise**. London: The Macmillan. 1991; Dunning and Narula. **Multinationals and Industrial Competitiveness**. ; Moran, Theodore H, et al. **Does Foreign Direct Investment Promote Development?** Washington: Institute for International Economics. 2005; Moran. **Foreign Direct Investment and Development: the New Policy Agenda for Developing Countries and Economies in Transition**

<sup>210</sup> Sornarajah. 51

<sup>211</sup> Lowenfeld, Andreas F. **International Economic Law**. Oxford: Oxford University Press. 2003, 391; Waelde, Thomas W and Ndi, George. Stabilizing International Investment Commitments: International Law versus Contract Interpretation. **Texas International Law Journal**, 31, 215-268. 1996; Sheikh, Fath El Rahman and Abdalla El. **The Legal Regime of Foreign Investment in Sudan and Saudi Arabia**. Cambridge: Cambridge University Press. 2003

conclusão de que a repatriação do capital poderia prejudicar a economia do país receptor de investimentos, desenvolveu-se a teoria da dependência.

De acordo com a teoria da dependência países em desenvolvimento tornam-se dependentes de IED e dos países desenvolvidos. Por meio da entrada de IED, o desenvolvimento econômico não é atingido; a TNC é utilizada pelo país fornecedor do investimento para controlar a situação política e econômica dos países mais pobres, tornando-os agentes submissos na esfera internacional.<sup>212</sup>

Os benefícios do IED seriam absorvidos apenas pela elite dos países em desenvolvimento e pelos países desenvolvidos de onde as TNCs se originam. Países em desenvolvimento estariam, portanto, em uma posição de barganha inferior em relação às TNCs, sujeitas à exploração.<sup>213</sup> Nessa teoria, o desenvolvimento econômico é visto em termos de distribuição efetiva de riquezas para a população do país.<sup>214</sup>

Ademais, é possível ainda levantar duas outras teorias, a teoria da barganha e a teoria mista. Pela teoria da barganha<sup>215</sup>, há o entendimento de que países receptores de investimentos podem ter uma posição de barganha para com as TNCs. Em outras palavras, os países em desenvolvimento podem ter uma posição mais forte do que as TNCs e podem estar aptos a demandar ações específicas delas. Por exemplo, a TNC pode estar em uma posição mais fraca no momento de entrada de seu IED, uma vez que o país receptor de investimentos detém o controle sobre a entrada do IED e sobre seu acesso ao mercado local.<sup>216</sup>

A tecnologia é considerada a maior força e fonte de poder de barganha das TNCs. No entanto, em países onde a produção industrial é caracterizada por atualizações tecnológicas constantes ou por mercados dinâmicos, a TNC acaba tendo um poder de barganha diminuído em relação ao país receptor. Isso porque por meio da competição cada vez mais acirrada entre as TNCs para investir, esses países adquirem uma capacidade maior de determinar qual tecnologia lhes interessa, colocando, muitas vezes, uma TNC contra a outra.<sup>217</sup>

Finalmente, a teoria mista é explicada por Sornarajah<sup>218</sup>. Junto com a percepção sobre o poder de barganha do país receptor de investimentos, essa teoria apresenta uma base

---

<sup>212</sup> Layne. 45

<sup>213</sup> Muchlinski. , 104

<sup>214</sup> Sornarajah. 59

<sup>215</sup> Muchlinski. 105. O pioneiro desta teoria é Theodore Moran. Ver Moran. **Foreign Direct Investment and Development: the New Policy Agenda for Developing Countries and Economies in Transition**

<sup>216</sup> Muchlinski. 105

<sup>217</sup> Ibid. 106

<sup>218</sup> Sornarajah. 59

do que está sendo proposto neste trabalho. Por meio da teoria mista, a intenção é identificar os prejuízos e benefícios causados por um IED e tentar absorver apenas o que de melhor ele puder oferecer. Ao invés de uma visão completamente aberta, liberalizada ou maléfica do que o IED representa, é melhor perceber os custos-benefícios do IED e trabalhar em cima dessa informação para promover o desenvolvimento econômico.

Considerando que o IED pode ter efeitos prejudiciais em um país, tais como a realização de evasão fiscal por meio de operações intra-societárias, requerendo crédito tributário, demandando regras sobre transferência de tecnologia, e\ou com práticas globais para maximizar os lucros, os países precisam regular com atenção as operações das TNCs para atingir o objetivo de desenvolvimento econômico.

A intenção é misturar abertura com regulação e proteger as TNCs na medida em que elas se comportem com responsabilidade corporativa promovendo os objetivos econômicos dos países receptores de investimentos. Isso atribuiria liberdade aos países para regular e controlar a atividade do IED e permitiria às TNCs uma interferência nas políticas públicas sob as premissas da promoção do desenvolvimento econômico.

Além disso, o centro dessa teoria é que caso o desenvolvimento econômico não esteja sendo promovido pelas TNCs no momento em que investem em países receptores, essas entidades não poderão procurar a proteção garantida nos acordos internacionais sobre investimentos. A TNC precisa seguir e cumprir com todas as leis domésticas de um país receptor de investimentos para que esteja apta a buscar a proteção dos acordos internacionais.

Caso a lei de um país receptor de investimentos preveja como as TNCs podem interferir na criação de políticas doméstica e, assim, determinar de que maneira o desenvolvimento econômico pode ser promovido, a única forma de uma TNC buscar a proteção garantida pelo direito internacional será por meio, primeiramente, do cumprimento das leis domésticas do país. Essa seria a consequência maior para o descumprimento das leis domésticas de um país e poderia vincular o direito internacional ao direito interno dos países.

Por ultimo, essa teoria levanta mais um ponto relevante para o desenvolvimento econômico. A maioria dos acordos internacionais relacionados ao IED prevêem em seus preâmbulos ou nos seus textos a promoção do desenvolvimento como um de seus objetivos. Portanto, Sornarajah defende que há uma obrigação implícita nesses acordos de que os países fornecedores de investimento devem assegurar que seus nacionais, ao investirem em um país também signatário dos acordos, não atuem de maneira a prejudicar o desenvolvimento



econômico do país receptor de investimentos.<sup>219</sup> Caso a TNC atue de forma a impedir ou prejudicar o desenvolvimento do país receptor, é possível argumentar que as leis de proteção ao investidor, previstas nos acordos internacionais, não poderão ser aplicadas e que os países de origem dos IED poderão também ser responsabilizados pelos seus atos.

Não há razões para assumir que as TNCs iriam utilizar seu poder de influenciar políticas públicas para naturalmente aumentar o grau de desenvolvimento dos países receptores de investimentos.<sup>220</sup> De modo geral, IED poderá trazer benefícios econômicos para os países, mas a proporção desses benefícios sofrerá variações de acordo com o tipo de investimento que está sendo implementado.

Pode ocorrer uma contribuição benigna para o desenvolvimento econômico se o número de ativos do país aumenta, trazendo uma competição menos oligopolística; ou maligna caso exalte o potencial de impactos distorcivos nos mercados domésticos.<sup>221</sup> Para a obtenção de um efeito benigno, o IED deveria trazer eficiência, expandir as rendas e levar ao crescimento da economia do país receptor de investimentos. Os efeitos malignos poderiam levar produtores domésticos para fora do comércio e substituir os produtos nacionais por importados. O reinvestimento na mesma indústria, ou semelhante, pode levar ao aumento do poder de mercado da TNC e a repatriação dos lucros pode drenar o capital para fora do país receptor de investimentos.

Theodore Moran chegou a uma importante conclusão sobre os impactos positivos e negativos do IED para o desenvolvimento econômico: o fator primário que influencia os resultados é a extensão da competição existente no mercado em que o IED irá se estabelecer.<sup>222</sup>

John Dunning também explica que desenvolvimento econômico será alcançado se três condições são satisfeitas: geração de *spillover*, capacidade para o setor doméstico absorver esse *spillover*, e definição se o IED é substituto ou complementar à indústria doméstica.<sup>223</sup> Nesse sentido, é fundamental que o país receptor de investimentos possua um setor doméstico e que esse setor tenha a habilidade para canalizar as externalidades

---

<sup>219</sup> Ibid. 181

<sup>220</sup> Dunning and Narula. **Multinationals and Industrial Competitiveness.** 32

<sup>221</sup> Moran. **Foreign Direct Investment and Development: the New Policy Agenda for Developing Countries and Economies in Transition** 22

<sup>222</sup> Ibid. 24

<sup>223</sup> Dunning and Narula. **Multinationals and Industrial Competitiveness.** 105

produzidas pelo IED. Portanto, o setor doméstico interno deve também receber algum tipo de ajuda.

A correlação entre o IED e desenvolvimento econômico é significativa, mas ao mesmo tempo ambos são ligados a recursos específicos, instituições, estruturas econômicas, políticas ideológicas, sociais e culturais dos países. Variantes locais que podem ser identificadas como contribuintes para o incremento do desenvolvimento de um país são: a proeminência da indústria alvo do investimento na economia doméstica, análise dos custos e benefícios do investimento comparados ao custo de substituição ou inexistência do mesmo; o processo de formação de políticas; e a habilidade do investidor de influenciar as políticas públicas do país.<sup>224</sup>

**Tabela<sup>225</sup> com benefícios proporcionados por IED em países receptores.**

A partir disso é possível afirmar que IED pode trazer desenvolvimento econômico, mas isso dependerá de outros fatores ligados a sua promoção. Políticas de investimento não podem ser mais vislumbradas sem uma análise concertada das regulações fiscais, concessão de subsídios e outros incentivos, ou qualquer outro aspecto que possa alterar uma política de investimentos.<sup>226</sup> Políticas públicas construídas impropriamente podem possuir um efeito prejudicial relevante no potencial de crescimento e desenvolvimento de um país.

Após uma visualização de como as TNCs são estruturadas – proposto no capítulo um -, esse capítulo teve o objetivo de abordar a perspectiva dos países receptores em relação à entrada de um IED por uma TNC.

A partir da análise dos dois agentes deste trabalho – TNC e país receptor de investimentos – seguiu-se ao estudo da relação travada por eles e das implicações dali decorrentes. Além disso, buscou-se delimitar de que forma o IED deve ser admitido pelo país receptor e quais são os principais limitadores da atuação da TNC quando ela interfere na criação de políticas pelos governos dos países.

Esse capítulo tentou explicar (i) que o dever de não interferência pelas TNCs nos assuntos domésticos dos países receptores de investimentos não pode mais ser considerado da forma como era antes; (ii) que as atividades de *lobby* não podem mais ser confundidas com

---

<sup>224</sup> Muchlinski. 105

<sup>225</sup> Moran. How Does FDI Affect Host Country Development? Using Industry Case Studies to Make Reliable Generalizations. In: 300

<sup>226</sup> Conforme John Dunning explica: “In a global world, competition between core and peripheral economies for a finite member of discrete investment projects, if the location specific advantages of the competitive entities are

práticas corruptas; (iii) que a regulação das atividades de *lobbying* das TNCs pode auxiliar a prevenir a ocorrência de esquemas de corrupção; (iv) que um objetivo de desenvolvimento econômico deve ser acordado pela TNC e pelo país receptor de investimentos quando eles estão negociando a entrada de um novo IED; (v) que a forma de avaliar a interferência das TNCs na criação de políticas domésticas pelos países receptores de investimentos é por meio do grau de desenvolvimento econômico alcançado pelo país em relação àquele IED.

Uma forma possível de determinar o grau de desenvolvimento econômico promovido por um IED é obter todas as informações disponíveis sobre a TNC que quer implementar tal IED e regular como ela irá interferir na criação de políticas voltadas a assuntos domésticos do país receptor de investimentos. Assim, por meio do procedimento de interferência escolhido pela TNC, possibilitar-se-á que haja um controle sobre práticas prejudiciais ao desenvolvimento do país e sobre práticas capazes de formar políticas geradoras ou não do desenvolvimento. Um panorama desse tipo de estrutura legal será estudado no próximo capítulo desse trabalho.

**4 □ O PAÍS RECEPTOR DE INVESTIMENTOS REGULANDO A INTERFERÊNCIA DA EMPRESA TRANSNACIONAL SOBRE A CRIAÇÃO DE POLÍTICAS DOMÉSTICAS**

Considerando, como se viu no primeiro e no segundo capítulo, a estrutura complexa da TNC, marcada por um controle centralizado e por uma atuação global que visa a inserção no comércio mundial, e a posição delicada dos países receptores de investimento em relação ao melhor tratamento e à melhor política a ser desenvolvida para com as TNCs, faz-se necessário buscar alternativas de regulação e controle para as relações desenvolvidas por eles.

Ainda, tendo em vista que o processo de estabelecimento e entrada de um novo IED em um país receptor de investimentos está sujeito à negociação de políticas que atendam às necessidades da TNC e que beneficiem à economia dos países receptores, é preciso determinar como as relações travadas pelos governos desses países e pelas TNCs poderão gerar crescimento e promover o desenvolvimento.

Partindo-se de duas premissas fundamentais, a de que TNCs interferem na criação de políticas domésticas quando resolvem investir em países receptores e de que há uma obrigação de promoção do desenvolvimento na realização de IED pelas TNCs, esse capítulo tentará apresentar um mecanismo legal que controle e responsabilize as TNCs pela sua atuação em países receptores de investimento.

Ressalte-se, porém, que a hipótese aqui apresentada trabalha com o momento em que um novo IED está sendo negociado pela TNC e pelo governo do país receptor. Dessa forma, a medida de controle e responsabilização da TNC está vinculada ao processo de entrada do novo IED no país. Isso porque, nesse momento, o estabelecimento do IED no país ainda não se concretizou e os representantes da TNC atuam em nome do grupo, de forma unificada. Por esta via, não se está diante de um segmento “independente” formado no país receptor, mas sim da entidade global que forma a TNC, o que torna possível a sua responsabilização direta.

Sendo assim, esse capítulo se divide em três tópicos. No primeiro tópico será apresentada as formas de regulação da TNC dentro do país receptor de investimento. Serão discutidas duas formas de regulação, a material e a procedimental.

O segundo tópico irá aprofundar a regulação procedimental, traduzida pela regulação do *lobby* realizado pelas TNCs para a criação de políticas que sejam de seu interesse. Nesse sentido, será apresentado o modelo norte-americano de regulação do *lobby*, por ser o sistema mais avançado neste tema, e a situação do Brasil em relação a eventual regulação do *lobby*. Esse tópico também tratará de justificar porque a regulação do *lobby* das TNCs nos governos dos países receptores de investimentos podem contribuir ao controle das suas atividades.

Finalmente, o terceiro tópico apresentará duas formas vislumbradas para responsabilizar a TNC em países receptores de investimentos: pelo descumprimento de eventual lei sobre o procedimento de interferência para criação de políticas domésticas e pela não promoção do desenvolvimento nesses países.

#### **4.1 A Regulação da Atuação da Empresa Transnacional frente ao País Receptor de Investimento**

Tendo em vista que, atualmente, o capital tem um trânsito global, as autoridades estatais não podem fazer muito mais do que se auto-regular ou serem, forçadamente, auto-reguladas pelas chamadas forças de mercado.<sup>227</sup> É imperativo para os governos perceber que políticas econômicas e industriais não podem mais ser desenvolvidas isoladas do ambiente econômico global. A atração de investimentos estrangeiros das TNCs requer um comprometimento total com um profundo entendimento sobre o potencial de impacto que a TNC possui no desenvolvimento econômico de um país.<sup>228</sup>

A regulação internacional das TNCs não se efetivou da maneira que organizações internacionais e doutrinadores esperavam. De fato, as convenções e declarações internacionais que tratam das TNCs não são imperativas, determinando apenas que princípios sejam seguidos, mas sem qualquer poder coercitivo sobre as suas atuações.

Não há um consenso sobre a posição que a TNC deve adotar na seara internacional e a visualização da TNC como um ente dotado de personalidade jurídica internacional parece ainda distante de ser consolidada.

Dessa forma, cabe aos Estados tentar regulamentar as TNCs. Muito já se discutiu sobre a efetividade de regulação do Estado sobre as TNCs e, com frequência, chega-se a conclusão de que essa regulação não é efetiva para impor limites reais à atuação das TNCs em âmbito internacional. A inefetividade da regulação pelos Estados decorre de uma série de fatores, mas destacam-se dois principais, que obstam com maior profundidade o controle das TNCs.

---

<sup>227</sup> Fougner. , 179

<sup>228</sup> Asia, Regional Round Table on Foreign Direct of Investment for Central. **Policies and Strategies for the Promotion and Attraction of Foreign Direct Investment in Less Developed Economies ad Economies in Transition: An Introduction.** United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. Dushanbe. 2003. 3-4 April 2003 13

O primeiro deles é o fato de o direito de um Estado apenas não conseguir abarcar a regulação de todos os atos de uma TNC. Isso porque, ao atuar por meio de uma série de segmentos divididos em diversos países, a TNC foge do alcance da lei, que se limitará à regulação do segmento sediado em seu país. Conflitos de jurisdição e aplicação extraterritorial da lei são ocorrências comuns nas relações internacionais e não são necessariamente bem vindas. Portanto, torna-se muito difícil para um país fazer com que a TNC se sujeite integralmente a sua lei.

De modo geral, cada segmento da TNC está sujeito à lei onde foi constituído, mas a extensão da aplicação da lei para a matriz da TNC, como representante de todo o grupo, revela-se tarefa mais complicada. Instrumentos legais específicos, para atividades determinadas é que, eventualmente, permitem a extensão da aplicação de uma lei para com todo o grupo da TNC. Cite-se, como exemplo, as legislações relativas à corrupção de oficiais públicos estrangeiros mencionadas no capítulo anterior, que permitem a responsabilização do segmento de uma TNC em uma jurisdição, por atos realizados em outra.

A proposta de regulação da interferência da TNC sobre a criação de políticas domésticas no país receptor de investimentos, especificamente no momento em que se está negociando a entrada de um novo IED, pode ser uma outra forma de responsabilização do grupo todo da TNC, sem a vinculação a apenas um de seus segmentos.

O segundo fator que torna a regulação da TNC ineficaz é a posição do Estado frente às leis promulgadas por outros Estados. A resistência encontrada em muitos Estados à aplicação de uma lei que não a de seu ordenamento jurídico revela-se como grande impeditivo de controle das TNCs. De fato, na sociedade internacional, nenhum Estado soberano precisa se sujeitar à regulação de outro Estado.<sup>229</sup> Contudo, a eventual submissão de um Estado à aplicação de uma lei que, em última análise, não irá prejudicar a sua situação, mas, pelo contrário, auxiliar no controle e na responsabilização de TNCs, deve ser melhor avaliada. Vale mencionar comentário feito por Ralph H. Folsom no sentido de que estão faltando leis nos países fornecedores de IED que abordem interesses especiais de países em desenvolvimento quando eles recebem investidores provenientes desses países fornecedores.<sup>230</sup>

---

<sup>229</sup> Bull, Hedley. **The Anarchical Society: a Study of Order in World Politics**. Nova Iorque: Columbia University Press. 1995

<sup>230</sup> Tradução livre: "But what is missing are laws of home nations enacted to address special interests of the developing nations when they host foreign investment." Folsom, Ralph H, et al. **International Business Transactions, Trade & Economic Relations**. Nova Iorque: Thomson West. 2005, 557

O que se quer dizer é que o Estado precisa adaptar sua condição de modo a refletir a realidade do contexto atual das relações internacionais. Para isso, a concepção de soberania deve ser reavaliada e a interdependência que envolve os Estados, em direção à cooperação, deve ser globalmente aceita.

Com base nisso, o Estado de um país receptor de investimentos pode promulgar leis de caráter material ou procedimental que visem regular a atuação da TNC. Leis de caráter material são aquelas que buscarão legislar sobre as atividades desenvolvidas pela TNC no seu território. Essas leis variam desde a forma societária que poderá ser adotada pela TNC até obrigação do segmento da TNC para com o meio ambiente do país.

O Relatório da ONU sobre Políticas e Estratégias para a Promoção e Atração de Investimento Estrangeiro Direto em Economias Menos Desenvolvidas e Economias em Transição<sup>231</sup> (Relatório da ONU) apresenta algumas indicações de como países em desenvolvimento poderiam melhor implementar sua estrutura jurídica para com as TNCs. Indica-se (i) a promoção de eficiência e estabilidade das leis e regulamentos; (ii) transparência, previsibilidade e consistência; (iii) igualdade entre TNCs e sociedades nacionais; (iv) um sistema estável de solução de disputas; (v) um cuidadoso sistema de concessão de benefícios, entre outros.<sup>232</sup>

Ademais e no mesmo sentido, Miller entende que há a necessidade de que as leis sejam conhecidas pela opinião pública, sejam articuladas pelos membros oficiais responsáveis e sejam consistentes com outras políticas do país.<sup>233</sup>

Folson divide as regras materiais relacionadas ao IED em regras pré-entrada, pós-entrada e regras de saída do país fornecedor de investimentos.<sup>234</sup> As regras pré-entrada seriam aquelas condicionantes à entrada do IED no país receptor (por exemplo, requerimento de formação de joint ventures, obtenção de isenções fiscais após uma longa negociação). Enquanto alguns países dificultam a entrada do IED, outros optam por facilitar a sua entrada, mas regular com atenção a sua operação dentro do país. São as regras pós-entrada, que focam na operacionalização do IED dentro do país receptor, após o seu estabelecimento no território (por exemplo, supervisão frequente do governo, restrições à repatriação do capital, pagamento de *royalties* para o exterior ou regras de conversibilidade de moeda). As regras de saída são

---

<sup>231</sup> Asia.

<sup>232</sup> Ibid. 17

<sup>233</sup> Miller, Arthur S. The Corporation as a Private Government in the World Community. *Virginia Law Review*, 46, 1539-1572. 1960, 1547

<sup>234</sup> Folson, et al. 563



aquelas regras que restringem principalmente a saída definitiva do IED do país (por exemplo, repatriação definitiva do capital proveniente daquele IED, responsabilização da TNC por formação de dívidas em razão da saída do IED ou da retirada de ativos do país).<sup>235</sup>

Além das regras materiais, o país receptor de investimentos pode fixar regras procedimentais para a atuação da TNC. Essa é, efetivamente, a hipótese apresentada neste trabalho: a elaboração de regras pelos países receptores de investimento, que estabeleçam um procedimento de atuação para a TNC a fim de controlar a sua interferência sobre a criação de políticas domésticas.

Dessa forma, regras procedimentais, seriam regras que fixam uma série de “passos” por qual a TNC teria que percorrer a fim de fomentar a criação de políticas que sejam de seu interesse. Essas regras promoveriam uma maior transparência sobre o diálogo travado entre governo e TNC, além de permitir acompanhar quais as políticas que estão sendo implementadas.

A consecução de regras procedimentais possibilitaria identificar quais políticas estão sendo realizadas pelos governantes, permitindo então uma avaliação mais segura da efetividade dessas políticas em relação à promoção do desenvolvimento e ao crescimento do país receptor de investimentos. Essas regras seriam o meio para o alcance do objetivo final que é o controle da atuação da TNC.

De mesma forma que o IED deve ser um meio para a promoção do desenvolvimento econômico, tais regras serviriam de instrumento possibilitador de eventual avaliação sobre a efetivação da promoção do desenvolvimento, ou não.

Sendo assim, o tópico a seguir apresentará uma análise mais específica sobre como regras de controle da interferência da TNC sobre a criação de políticas domésticas em países receptores de investimentos podem ser elaboradas.

#### **4.2 A regulação das Negociações Estado x Empresa Transnacional: *Lobby***

A tomada de decisões políticas dentro de um governo passa por um processo de formação e estruturação que engloba não só os membros do governo, mas também indivíduos e grupos privados que, apesar de externos à estrutura governamental oficial, realizam uma aproximação significativa com os tomadores de decisões, afetando as ações governamentais.

---

<sup>235</sup> Ibid. 564

De fato, percebe-se que a formação de políticas públicas, a regulação dessas políticas, a criação de leis, a indicação de membros para o governo, antes de estarem efetivamente sedimentadas, envolvem, durante suas criações, muitos agentes capazes de influenciar os rumos que serão tomados. Esses agentes podem ser os tomadores de decisões propriamente ditos, mas também podem ser indivíduos com alguma preocupação em relação às decisões políticas e como elas afetarão seus objetivos particulares.

Dependendo do nível de preocupação desses indivíduos e dos reflexos que determinada decisão política poderá ter sobre os objetivos almejados por eles, suas articulações junto ao processo decisório governamental pode ser incrementada ou diminuída.

Da mesma maneira, um governo democrático com bases sólidas e com um

Efetivamente, a TNC, ao exercer pressão ou influência sobre os tomadores de decisões políticas, almeja que algum resultado seja atingido ou protegido por meio daquele tomador de decisão.

Há que se destacar ainda que, um sistema democrático, no qual as decisões governamentais devem ser tomadas com base nas necessidades da população do país, legitima articulações privadas junto ao processo decisório governamental.<sup>236</sup> Em outras palavras, em um governo democrático todos, inclusive as TNCs, têm o direito de peticionar junto aos governos, bem como de acompanhar as decisões que estão sendo tomadas.<sup>237</sup> Isso pode ser afirmado na medida a democracia envolve não somente os interesses de cada cidadão, mas apresenta-se como uma estrutura complexa dotada de grupos com interesses particulares e independentes, legítimos em sua essência.

Nesse sentido, a TNC pode ser vista como um grupo de interesse específico, com interesses particulares – interesses que vão desde aos interesses de cada membro individualizado formador daquela TNC, como aos interesses da TNC como entidade. A possibilidade de pessoas jurídicas terem permissão legal para financiar campanhas políticas é um exemplo do reconhecimento pelo Estado de que elas possuem interesses políticos determinados, além dos interesses dos cidadãos.<sup>238</sup>

A questão que se deve levantar é a forma como se dá a aproximação ao processo decisório governamental, se ela é transparente e não corrupta ou, se ela corrompe o tomador de decisões.

---

<sup>236</sup> Nesse sentido, veja-se a explicação de Robert Dahl: “In pluralistic, democratic political systems with wide political consensus the range of acceptable strategies is narrowed by beliefs and habits rooted in traditions of legality, constitutionality, and legitimacy that are constantly reinforced by a great variety of social processes for generating agreement on and adherence to political norms.” Dahl, Robert A. **Who Governs?** New Haven: Yale University Press. 1961 225. Ainda Sabatier ao citar Robert Michels sustenta que a democracia é inconcebível sem organizações e que o princípio de organização é uma condição absolutamente essencial para a luta política das massas. Sabatier, Paul. *Interest Group Membership and Organization: Multiple Theories*. In: Petracca, Mark. **The Politics of Interest: Interest Groups Transformed**. Boulder: Westview Press. 1992. 23

<sup>237</sup> “Os grupos de pressão, em sentido estrito, são organizações típicas dos sistemas democráticos, mas isto não quer dizer que eles sejam, hodiernamente, inteiramente aceitos.” Pasquino, Gianfranco. *Teoria dos Grupos e Grupos de Pressão*. In: AA, VV. **Curso de Introdução à Ciência Política**. Brasília: Editora da UnB. 1982. 17.

<sup>238</sup> Veja-se a disposição da lei 9504\97: “Art. 81. As doações e contribuições de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais poderão ser feitas a partir do registro dos comitês financeiros dos partidos ou coligações. § 1º As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas a dois por cento do faturamento bruto do ano anterior à eleição. § 2º A doação de quantia acima do limite fixado neste artigo sujeita a pessoa jurídica ao pagamento de multa no valor de cinco a dez vezes a quantia em excesso. § 3º Sem prejuízo do disposto no parágrafo anterior, a pessoa jurídica que ultrapassar o limite fixado no § 1º estará sujeita à proibição de participar de licitações públicas e de celebrar contratos com o Poder Público pelo período de cinco anos, por determinação da Justiça Eleitoral, em processo no qual seja assegurada ampla defesa.”

Partindo do pressuposto de que, sob a perspectiva do direito internacional deveria ser permitida a interferência pela TNC em assuntos domésticos dos países receptores de investimentos; e que, sob a perspectiva do direito interno a atuação da TNC junto ao processo decisório governamental é legítima, deve-se determinar qual é o mecanismo em que essa atuação deve ocorrer.

Ao exercer pressão para que determinada decisão política seja adotada, a TNC estará tentando assegurar a obtenção de benefícios individuais por meio de decisões de âmbito coletivo, ou seja, que afetam a sociedade como um todo. Dessa forma, a atividade política da TNC revela-se como um subproduto da defesa de interesses seletivos.<sup>239</sup>

Salisbury analisa a posição das pessoas que se articulam junto ao processo de tomada de decisões políticas. Nesse caso, os representantes da TNC perante o poder decisório continuam vinculados a ela e devem satisfação de seus atos para com os objetivos pretendidos pela TNC. A pessoa que exerce esse papel externo de contato entre a TNC e o governo, é o lobista.

Salisbury explica que os lobistas formam uma categoria específica de membros de determinado grupo de interesses – aqui seria a TNC -, ou podem ser um grupo à parte, o qual atua em nome do grupo de interesse, a partir de uma contratação específica para tal ato.<sup>240</sup>

Nesse sentido, Salisbury divide os lobistas em quatro categorias: a pessoa de contato; o informante; o guarda; e o estrategista. A pessoa de contato é a pessoa responsável por travar diálogos diretos com os tomadores de decisões, cultivando sua boa vontade e maximizando sua influência pessoal sobre eles. O informante é a pessoa que fornece informações aos tomadores de decisões, na expectativa de que elas sejam persuasivas para a tomada de decisão em favor dos interesses do grupo. O guarda é responsável por fiscalizar as decisões que estão sendo tomadas, informando os grupos dos resultados que lhe afetarão. Informantes e guardas gastam a maior parte do tempo empenhados em pesquisa e comunicações de longa distância. Por último, o estrategista é especializado em planejar campanhas legislativas e formas de articulação. Ele é considerado o lobista dos lobistas.<sup>241</sup>

É importante verificar que toda a articulação política realizada por um lobista tem por trás um grupo de interesses específico. A forma de atuação do lobista e os recursos que

---

<sup>239</sup> Sabatier. In: 104.

<sup>240</sup> Salisbury, Robert H. Interest Groups. In: Polsby, N and Greenstein, F. **Handbook of Political Science**. Boston: Wesley Publishing Company. 1975. 205

<sup>241</sup> Ibid. In: 206.

ele poderá utilizar dependerão da estrutura e objetivos do grupo de interesses. A fim de avaliar se um lobista está promovendo uma movimentação política eficaz e que seja moralmente correta, faz-se necessário não apenas analisar a sua conduta, mas quais são as vantagens procuradas pelo grupo de interesses que patrocina aquela lobista.

Dessa forma, a fim de determinar se o lobista de uma TNC está atuando em conformidade com o ordenamento jurídico do país receptor de investimentos, será necessária também a análise dos objetivos almejados pelo lobista em nome da TNC, o que significa dizer que a TNC não pode ter como objetivo qualquer ato ilegal.

Não se pode esquecer que a legitimidade da atividade de *lobby* depende também do agente tomador de decisão. Em última instância, será a natureza da decisão do agente receptor do *lobby* que determinará se a atuação do lobista foi legítima. Lembre-se que neste caso, não se está discutindo a ilegalidade ou não da atividade do lobista, mas sim no que motiva o tomador de decisões a adotar determinada medida. E essa motivação deve ser legítima.

Trata-se de uma análise em que se deve considerar o interesse da TNC, a atuação do lobista e a decisão do agente. Essa questão será melhor explanada no tópico relativo ao *lobby* no Brasil. Nesse momento, cumpre apenas chamar a atenção para a afirmação de que a atividade de *lobby* empreendida pela TNC dependerá uma análise complexa em que o tomador de decisão tem papel fundamental.

A idéia de envolvimento da iniciativa privada no processo legislativo dos países, para promover efetividade e resultados concretos, está sendo lentamente desenvolvido. Ademais, conforme pontua Amartya Sen, o confronto de influências políticas é necessário não apenas para conter aqueles que apenas buscam o lucro de mercados, mas também para adquirir os seus argumentos intelectuais a um efetivo escrutínio. Na opinião dele qualquer remédio contra essas influências políticas deve se basear na liberdade, incluindo a liberdade de discussão pública e a participação em decisões políticas.<sup>242</sup> Uma lei regulando a interferência das TNCs sobre a criação de políticas internas tem o objetivo de trazer publicidade e limites para essas atividades de *lobby*.

Antes de seguir a um estudo pontual da atividade de *lobby* nos EUA, país com a legislação mais avançada sobre esse assunto, faz-se necessário lembrar que em um ambiente

---

<sup>242</sup> Tradução livre “state must demonstrate a controlling interest in the disclosure requirements; and, it must prove that a substantial relation exists between the state’s interest and the information to be gained from disclosure.” Sen. , 122

desprovido de qualquer regulação sobre a atividade de *lobby*, os reflexos dessa ausência de lei não devem legitimar uma atividade de *lobby* sem limites.

Conforme se verá, o Brasil não possui uma legislação específica regulando a atividade de *lobby*. Apesar da proposta e sugestão de que a regulação do *lobby* auxiliará no controle e atribuição de responsabilidade à TNC, a ausência de uma lei que regule essa prática não deve ser justificador para a realização de práticas de abordagem aos tomadores de decisões que sejam ilegais e corruptas. O *lobby* deve cingir-se à lei e na ausência dela, as práticas legais ou de política governamental devem ser o parâmetro a ser seguido pela TNC. A dificuldade principal na ausência da lei, advém da dificuldade em exercitar um controle sobre a atuação da TNC e dos tomadores de decisão e, da conseqüente, atribuição da responsabilidade a ambos.

De fato, a ausência de uma lei regulando a atividade de *lobby* pode facilitar a formação de esquemas de corrupção, retirando transparência do processo de formação de políticas, impedindo o desenvolvimento do país. Ao considerar-se que o fator principal de risco analisado pelos investidores estrangeiros é a falta de segurança e previsibilidade das regras existentes em um país, pode-se dizer que a falta de uma lei que controle a atividade de *lobby* dificulta ainda mais a percepção pelo investidor estrangeiro se ele estará protegido dentro do país e se o risco de ele acabar envolvido em atividades ilegais é grande ou não.

Por essa razão é que se defende a tese formada por aqueles que acreditam na regulação do *lobby* por lei específica que fixe um procedimento formal para essa prática, atribuindo deveres e responsabilidades.

Dessa forma, a fim de analisar como a prática do *lobby* vem sendo desempenhada no Brasil e, assim, sugerir-se uma estrutura legal para essa atividade, primeiramente, necessita-se estudar, mesmo que brevemente, como ocorre a prática e a regulação de *lobby* no país onde essa atividade se mostra mais evoluída. Assim sendo, a seguir passar-se-á a analisar o *lobby* nos EUA, como ele se difundiu e como está regulado tanto em âmbito federal, como em âmbito estadual.

#### 4.2.1 O *Lobby* nos EUA

Antes de entrar no estudo do *lobby* nos EUA propriamente dito, importa fazer uma breve introdução sobre a formação de grupos de interesse e sua representatividade junto ao poder decisório. Dentre as formas sob as quais um grupo de interesses pode interferir no

poder decisório governamental, destacam-se duas vertentes, que se desenvolveram nos países europeus e nos EUA, respectivamente.

Nota-se que o surgimento dessas duas maneiras de abordagem por grupos privados na seara governamental têm uma relação direta com o desenvolvimento político e cultural dos países.

Nos países da Europa, o amadurecimento político e a estruturação sedimentada das instituições públicas, ainda no início do século XX, fizeram com que grupos de interesse se organizassem sob um formato mais condensado e unificado.<sup>243</sup> Dessa forma, uma única associação foi capaz de abarcar grupos inteiros, sem que segmentos de grupos com interesses específicos precisassem se isolar na defesa e promoção de seus objetivos. O resultado foi um modelo de organização corporativista em que associações organizadas tornam-se representantes de grupos compostos por setores amplos bem definidos da sociedade.

Nesse caso, as associações conseguiram reunir os interesses de todo um setor, abarcando todos os objetivos individuais de seus membros em apenas um grupo. A aproximação desses grupos junto aos governos se desenvolveu sob uma forma quase-institucionalizada, e o diálogo travado entre os tomadores de decisões e os representantes dessas associações foi absorvido como parte integrante da formação de políticas. As associações organizadas privadas atuavam quase como um braço do governo promovendo a interação entre seus membros e os representantes políticos.

Nos EUA, por outro lado, a criação mais recente do país e o contexto histórico-cultural em que ele se desenvolveu fez com que os grupos de interesses utilizassem uma abordagem diferenciada no poder decisório governamental. De fato, o que se percebe é uma aproximação mais individualista e independente para com os tomadores de decisões políticas. Além disso, as associações que se organizaram não conseguiram defender os interesses de todo um setor, ocasionando a formação de múltiplas associações dentro de um mesmo setor da sociedade.

A partir daí, a abordagem dos grupos de interesses norte-americanos passou a ter a figura do lobista mais evidente e significativa junto à atividade governamental. A tomada de decisões políticas que refletissem a proteção de interesses específicos de um grupo foi vista como um resultado direto do *lobby* privado para defesa de interesses individuais, não representativos de toda a coletividade.

Note-se que o corporativismo europeu não excluía a existência da pressão direta sobre a tomada de decisões políticas, mas ela ocorria de forma organizada e unificada, e a figura do lobista não era tão destacada. Nos EUA, a existência de grupos independentes, não unidos em torno de federações e sindicatos, fez com que a atuação do lobista se tornasse mais evidente e mais questionada, enquanto interesse individual influenciando a tomada de decisões políticas.

Conforme explica Scott H. Ainsworth, o *lobby* nos EUA iniciou-se com a representatividade individual de um agente buscando a efetivação de interesses específicos de um cliente.<sup>244</sup> Dentre os motivos pelos quais praticava-se o *lobby* pode-se citar: (i) para o ganho de benefícios ou isenções não disponíveis no setor privado; (ii) para ganhar ou manter vantagem econômica no país; (iii) para ganhar vantagem ou isenção em um nível de governo, apesar da denegação do mesmo em outra esfera governamental; (iv) para influenciar na criação de programas governamentais benéficos, ou ainda; (v) para solucionar problemas que apenas uma decisão governamental pode resolver.<sup>245</sup>

Nesse sentido, a atuação do lobista era traduzida por uma pessoa realizando pleitos em nome de uma pessoa, e não de um grupo determinado. O congresso norte-americano possuía um comitê especializado na recepção desses pleitos, que aos poucos foi se dividindo em comitês específicos: comitês para terra, para estradas e ferrovias, para aposentados e pensionistas, para agricultura etc. À medida que os pleitos foram aumentando, os comitês dividiam-se a fim de abarcar a quantidade de petições que se apresentava. Assim, o início do *lobby* nos EUA foi um fenômeno de defesa de direitos de indivíduos e não de grupos.

Esses agentes atuavam nos *halls* e *lobbies* do Congresso e a partir daí, o termo “lobista” difundiu-se como a imagem do indivíduo influenciando governantes e legisladores na defesa de interesses privados.<sup>246</sup> A mudança da atuação do lobista norte-americano para defender interesses de grupos, e não apenas de indivíduos, foi representada no *lobby* marcante, realizado no ano de 1820, para a obtenção do fim da escravidão.<sup>247</sup> A partir daí notou-se uma mudança na representação do lobista. Percebeu-se que um agente atuando em nome de muitos podia facilitar a obtenção de resultados comuns. Essa mudança foi traduzida

---

<sup>243</sup> Vianna, Maria Lúcia Teixeira Werneck. **Lobismo: Um novo Conceito para Analisar a Articulação de Interesses no Brasil**. Rio de Janeiro: Centro de Estudos de Políticas Públicas. 1994, 9

<sup>244</sup> Ainsworth, Scott H. **Analyzing Interest Groups**. Nova Iorque: Norton & Company. 2002, 104

<sup>245</sup> Mack, Charles S. **Business, politics, and the practice of government relations**. Westport: Quorum. 1997, 5-6

<sup>246</sup> Ainsworth. 104



pelo sucesso do *lobby* praticado pelo *Grand Army of the Republic*, grupo de ex-combatentes da Guerra Civil norte-americana, que pleiteava assiduamente junto ao congresso para a obtenção de pensões.<sup>248</sup>

Nesse momento percebeu-se também o benefício trazido pela atuação do lobista: ele passou a ser uma fonte de informações preciosa para o legislador. Dessa forma, os congressistas podiam determinar o que fundamentava cada tipo de interesse e melhor avaliar quais políticas deveriam ser aprovadas. A seleção de informações permitiu ao congressista selecionar qual grupo poderia lhe angariar mais votos em futuras eleições. Os lobistas passaram a ter uma vantagem comparativa em relação a outros atores políticos atuantes na época.<sup>249</sup> Essas informações eram importantes, também, porque muitos congressistas representavam eleitores específicos e mostravam-se, eles mesmos, como lobistas defendendo interesses desses eleitores no congresso.

O *lobby* passou a ser visto como uma atuação inerente de um sistema democrático norte-americano. Conforme Charles S. Mack acentua, a abertura do sistema democrático permite acomodar diferentes necessidades consideradas fundamentais e a liberdade na prática do *lobby*, a qual busca remodelar políticas públicas indesejadas, é uma das forças principais do sistema político norte-americano.<sup>250</sup> Percebeu-se, portanto, que o *lobby* poderia beneficiar o sistema democrático no sentido de possibilitar a resolução de conflitos e o exercício da tolerância; filtrar informações, análises e opiniões importantes para a tomada de decisões governamentais, e; permitir a criação de um sistema de freios e contrapesos, no qual os grupos de interesses competem entre si e impedem que um detenha o poder permanente sobre o outro.<sup>251</sup>

O resultado, conforme pontua Ainsworth é que

[...] setenta por cento de todos os escritórios de lobistas em Washington formou-se a partir de 1960. Schlozman e Tierney sugerem que o aumento da atividade de grupos de lobistas decorre de uma série de mudanças no ambiente político. A importância do governo federal crescia. Cada vez mais pessoas eram atingidas pelas decisões governamentais. Em 1970 a tecnologia da comunicação melhorou dramaticamente, fazendo com que a coordenação de campanhas de *lobbying* se tornasse mais barata e fácil.[...]

---

<sup>247</sup> Ibid. 103

<sup>248</sup> Ibid. 105

<sup>249</sup> Ibid. 106

<sup>250</sup> Mack. , 3

<sup>251</sup> Ibid. 6

Além disso, mudanças no congresso norte-americano aumentaram os meios de acesso e o volume de atividades de *lobbying*.<sup>252</sup>

A legislação vigente sobre o *lobby* nos EUA é o LDA de 1995. Essa legislação é o fruto da reforma implementada na primeira lei sobre *lobby* dos EUA, o Frla de 1946. Antes disso, verifica-se que os EUA tentou regular o *lobby* desde o século XIX, com mais de uma proposta legislativa.<sup>253</sup> A preocupação com grupos de interesses privados atuando junto à tomada de decisões políticas já existia desde 1870, quando escândalos relacionados à atuação de poderosos grupos junto ao Congresso despertou para a necessidade de criação de uma legislação que regulasse essa atuação.<sup>254</sup> A nomenclatura da legislação de 1948 foi posteriormente criticada em razão da lei não regular a atividade de *lobby*, mas sim estabelecer um procedimento de registro dos lobistas a fim de controlar a forma como se dava a sua prática.<sup>255</sup> Essa lei foi fortemente criticada à época por conter uma redação fraca, ambígua e provida de falhas.<sup>256</sup> Após uma série de discussões tanto no legislativo, como no judiciário norte-americano, acerca do direito de se praticar o *lobby*, em 1995 foi aprovado o LDA.<sup>257</sup>

Sobre a discussão da Suprema Corte dos EUA relativa a legislação de 1948 veja-se a observação feita por Rober J. Miller

A Suprema Corte restringiu significativamente o escopo da já anêmica legislação ao determinar que apenas lobistas pagos que se comunicassem diretamente com o Congresso sobre propostas de legislação federal ainda sob aprovação. Aquela legislação nunca atingiu seus objetivos.<sup>258</sup>

---

<sup>252</sup> Ainsworth. 109

<sup>253</sup> The first attempts to establish genuine federal "regulation" of *lobbying* emerged in 1907, when three bills proposing regulatory schemes were introduced and promptly rejected in the House. In 1913, President Wilson's well-publicized invective against unregulated *lobbying* further spurred Congress; already in 1911, the House had

O LDA foi aprovado com unanimidade no Congresso norte-americano e em 1º de janeiro de 1996 passou a ser aplicado. O LDA prevê o registro e a entrega de relatórios antes não considerados e a tribui uma conceituação do que é *lobby* e de quem é o lobista mais ampla que permite incluir indivíduos antes desconsiderados.<sup>259</sup> A legislação de 1948 previa atuação do lobista apenas no congresso nacional, enquanto que a legislação de 1995 regula atuação também junto ao poder executivo.<sup>260</sup> Não foram criadas novas restrições ao *lobby*, mas sim mecanismos formais adicionais de controle de sua atuação.

Assim sendo, passa-se a seguir a analisar os pontos mais importantes do LDA a fim de mostrar como o procedimento de registro ali previsto permite atribuir mais transparência e controle a atividade de *lobby* e como isso pode permitir que a TNC fique mais acessível para os governos, possibilitando assim um maior estudo e um melhor posicionamento durante as negociações.

A seção 3 do LDA prevê todas as definições envolvendo a atividade de *lobby*. Deve-se definir quando há de se considerar um grupo privado, ou seu agente, como praticando ou tentando praticar *lobby*.<sup>261</sup> O grupo privado pode atuar por si mesmo ou por meio de contratação de uma terceira pessoa que atuará em seu favor nos órgãos públicos.

Além disso, deve-se definir o que são órgãos públicos e como o poder legislativo e executivo estão cobertos pela lei; o que significa *lobby*, quais são atividades englobadas pelo *lobby*, o que se considera por membro da Câmara e do Senado, e quais são as exceções não regulamentadas pela lei. Definições são importante para delimitar o escopo da lei e para fornecer exatidão aos objetivos de proteção detidos. As principais definições do LDA são “Oficiais do Executivo”, “oficiais do Legislativo”, “Atividades de *Lobbying*”, “Contatos de *Lobbying*”, “lobista” e “Pessoa ou entidade”.<sup>262</sup>

<sup>259</sup> Ibid. 10

<sup>260</sup> Grazziano, Luigi. O *lobby* e o interesse público **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. 1997. [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69091997000300009](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091997000300009). 04 março 2007

<sup>261</sup> Por exemplo: “*lobbying* contacts and efforts in support of such contacts, including preparation and planning activities, research and other background work that is intended, at the time it is performed, for use in contacts, and coordination with the *lobbying* activities of others.” US *Lobbying* Disclosure Act 1995section 3

<sup>262</sup> “**Covered Executive Branch Official.** The term “covered executive branch official” means (A) the President; (B) the Vice President; (C) any officer or employee, or any other individual functioning in the capacity of such an officer or employee, in the Executive Office of the President; (D) any officer or employee serving in a position in level I, II, III, IV, or V of the Executive Schedule, as designated by statute or Executive order; (E) any member of the uniformed services whose pay grade is at or above O-7 under section 201 of title 37, United States Code; and (F) any officer or employee serving in a position of a confidential, policy-determining, policy-making, or policy-advocating character described in section 7511(b)(2) of title 5, United States Code. **Covered Legislative Branch Official.** The term “covered legislative branch official” means (A) a Member of Congress; (B) an elected officer of either House of Congress; (C) any employee of, or any other individual functioning in

Essas definições são fundamentais para delimitar quais são os sujeitos envolvidos na atividade de *lobby* e para determinar que atos são incluídos nessa atividade. As atividades de *lobbying* consistem em contatos com oficiais do executivo e do legislativo ou a preparação para efetivação de tal contato, tais como pesquisa e planejamento. O contato propriamente dito é qualquer comunicação oral ou por escrita feita em nome de um cliente relativa a formação, modificação ou adoção de legislação, regulamento ou regra federal, incluindo ordens executivas ou qualquer outro programa, política ou posição do governo federal. Além disso, inclui-se também a administração ou execução de um programa ou política federal, tais como contratos administrativos, licenças e permissões. O LDA prevê ainda que o contato para a nomeação de pessoas para algum cargo público também está inserido na definição.

Miller expõe que uma interpretação do LDA poderia incluir as seguintes atividades como atividades de *lobbying*

1. Trabalho de advogados e *staff* em pesquisa e preparação de documentos que auxiliem membros do congresso na criação de legislação, a menos que esse trabalho seja realizado em razão de solicitação de oficial público.
2. Pesquisa e elaboração de documentos com clientes e empregados sobre trabalhos definidos como *lobby*.
3. Pesquisa interna ou externa, conferências, negociações, preparação de documentos que auxiliem clientes a negociar, executar e administrar contratos, programas, políticas, financiamentos, empréstimos e licenças federais.
4. Qualquer comunicação oral ou escrita com oficiais a cerca de legislação ou regra federal, a menos que a comunicação tenha sido requerida pelo oficial.
5. O trabalho anteriormente considerado

---

the capacity of an employee of (i) a Member of Congress; (ii) a committee of either House of Congress; (iii) the leadership staff of the House of Representatives or the leadership staff of the Senate; (iv) a joint committee of Congress; and (v) a working group or caucus organized to provide legislative services or other assistance to Members of Congress; and (D) any other legislative branch employee serving in a position described under section 109(13) of the Ethics in Government Act of 1978 (5 U.S.C.App.). **Lobbying Activities.** The term "*lobbying activities*" means *lobbying* contacts and efforts in support of such contacts, including preparation and planning activities, research and other background work that is intended, at the time it is performed, for use in contacts, and coordination with the *lobbying* activities of others. **Lobbying Contact.** (A) The term "*lobbying contact*" means any oral or written communication (including an electronic communication) to a covered executive branch official or a covered legislative branch official that is made on behalf of a client with regard to

como *lobby*, como a comunicação de membros do congresso e seus empregados sobre legislação pendente.<sup>263</sup>

Para o LDA, lobista é qualquer indivíduo contratado por um cliente para, em troca de contraprestação pecuniária, prestar serviços de mais de um contato junto aos oficiais do executivo e do legislativo. O cliente, ou a pessoa que contrata o lobista pode ser qualquer indivíduo, companhia, fundação, associação, organização laboral, firma etc. incluindo-se os próprios governos locais e estaduais.

Note-se que a partir dessa definição pode-se aferir duas observações importantes: a primeira é a clara inclusão da TNC como agente contratante do lobista e, portanto, a necessidade de que elas cumpram com os requisitos de registro e procedimento previstos na lei. A segunda é a previsão de que os governos podem se enquadrar como praticantes do *lobby*. De fato, verifica-se que deputados e senadores são lobistas defendendo interesses de seus eleitores e buscando aprovação de propostas que permitam a sua manutenção na esfera política. O que muda em relação ao *lobby* privado é a origem do *lobby*, mas um não é menos legítimo do que o outro.

Ainda, uma pesquisa realizada nos EUA demonstrou que ex-deputados e ex-senadores cada vez mais registram-se como lobistas perante a câmara e o congresso norte americanos. Só em 2005, mais de 1.300 ex-parlamentares registraram-se para a prática do *lobby*.<sup>264</sup> Verifica-se essa prática, portanto, tanto dentro da esfera governamental pelos parlamentares enquanto tais, como na esfera privada, por ex-parlamentares.

Outra seção relevante da lei é a seção 4, que prevê o registro das pessoas ou grupos responsáveis pela ação específica de praticar *lobby* junto ao governo. Nesse sentido, a pessoa pode não ter um interesse direto nas políticas do governo, mas pode estar atuando em nome de

---

<sup>263</sup> Tradução livre: “1. Work by attorneys and staff in

uma pessoa, de uma TNC por exemplo. A lei norte-americana prevê que o registro seja feito na secretaria do senado e na Secretaria do Congresso.<sup>265</sup>

O conteúdo do registro deve ter os dados pessoais das pessoas envolvidas com a atividade de *lobby* e quem são os grupos de interesse. No caso de TNCs, devem ser fornecidas informações como a sua constituição legal, por exemplo, por área geográfica ou país de origem, principais atividades realizadas, seus resultados financeiros e balanços, investimentos significativos, ou maior segmento de produção e parcela de vendas no mercado. Além disso, é preciso informar quais são as áreas de interesse que seriam possível foco de intervenção pela TNC.

Ademais, há a seção 5 da lei que dispõe sobre a apresentação de relatórios e seus conteúdos. Esses relatórios devem conter as mesmas informações requisitadas no procedimento de registro inicial, mas atualizadas de acordo com as atividades de *lobby* desempenhadas pela TNC.

Vinculada à apresentação de relatórios tem-se a seção 6 que aborda detalhes sobre o fornecimento de informações e sobre o efeito vinculante dos relatórios fornecidos pelas pessoas, nesse caso as TNCs. Especialmente, as instituições que recebem os relatórios devem oferecer orientação, assistência e desenvolver procedimentos padrões para elaboração dos relatórios em consonância com a lei. Ademais, deve haver um procedimento de revisão e, quando necessário, verificação para assegurar o quão acurado, completo e tempestivo são os relatórios e registros apresentados.

Necessário se faz desenvolver também um sistema de arquivamento e indexação para alcançar o propósito de controle existente na lei, incluindo uma lista pública de todas as pessoas registradas. Finalmente, por questão de segurança os registros e relatórios apresentados devem ser mantidos por um período de tempo, mesmo após a atividade de *lobby* tiver se encerrado e as pessoas deverão ser formalmente notificadas em caso de descumprimento dos requisitos procedimentais previstos na lei.<sup>266</sup>

A seção 14 do LDA é muito relevante pois trata da identificação dos lobistas para com os oficiais públicos no momento em que o *lobby* está sendo realizado. O objetivo é que toda vez que um agente entre em contato com um funcionário público com a intenção de influenciar no procedimento de tomadas de decisões de algum projeto, lei ou política governamental, ele se identifique ao oficial público, bem como explique o objetivo de sua

---

<sup>265</sup>US *Lobbying Disclosure Act* section 4

intervenção. É preciso esclarecer ao oficial público, primeiramente, que a pessoa está registrada na instituição competente, conforme dispõe o procedimento de registro da lei. Em segundo lugar, o oficial público estará, a partir dali, ciente do interesse específico daquele lobista e o propósito de seu contato. Finalmente, o oficial estará também ciente dos riscos e responsabilidades inerentes ao seu envolvimento com aquele lobista, registrado ou não.

A última importante seção que ora se apresenta é a seção 18 do LDA, que prevê a atribuição de responsabilidade para os grupos de pressão quanto à prática do *lobby* junto ao governo.

A premissa para existência e sedimentação do *lobby* nos EUA se fundamenta no texto constitucional norte-americano, mais precisamente na emenda nº 1. A emenda nº 1 prevê que todos têm o direito de peticionar junto ao governo e que a liberdade de expressão é um direito coletivo irrenunciável. Nesse sentido, a intervenção na tomada de decisão política pelo lobista que busca defender o interesse de um grupo determinado revela-se como o direito de pleitear a defesa de um interesse específico junto ao governante.<sup>267</sup>

Conforme explica Graziano

Alguns dispositivos da Constituição americana podem ser interpretados como oferecendo respaldo à prática do *lobby*, visto que essa atividade vem sendo cada vez mais entendida como o exercício de liberdades previstas na Primeira Emenda (1791) — liberdade de expressão, de reunião, e o "direito de petição de desagravo".<sup>268</sup>

Além disso, o direito de livre associação é outro fundamento jurídico utilizado para legitimar a formação de grupos voltados para influenciar a tomada de decisões políticas.<sup>269</sup>

Percebe-se no próprio texto do LDA, na seção 2, disposições fundamentando a sua existência.

O Congresso entende que:

- (1) representantes do Governo responsáveis precisam ter conhecimento público sobre os esforços realizados por lobistas pagos para influenciar o processo de tomada de decisões tanto nos poderes executivo como no legislativo do Governo;
- (2) a legislação existente sobre *lobby* vem se mostrando inefetiva em razão de sua redação confusa, de provisões administrativas e coercitivas fracas, e pela

---

<sup>266</sup> Ibid. section 6

<sup>267</sup> Thomas. 164

<sup>268</sup> Graziano, Luigi. O *lobby* e o interesse público **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. 1997. [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69091997000300009](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091997000300009). 04 março 2007

<sup>269</sup> Browne. 737

ausência de orientação clara em relação a quem deve registrar-se que informações devem ser providenciadas; e  
 (3) a efetiva divulgação pública da identidade e dos esforços de lobistas pagos para influenciar oficiais Federais nas condutas governamentais irão aumentar a confiança pública sobre a integridade do Governo.<sup>270</sup>

Após a elaboração da legislação para registro de lobistas chegou-se inclusive a questionar se essa legislação não apresentava vício de inconstitucionalidade, diante da eventual restrição do direito de livre expressão e livre associação dos grupos de interesse. As cortes norte-americanas tiveram diversas oportunidades de se manifestar sobre esse tema, mas nunca realizaram uma análise específica e detalhada a fim de declarar sua constitucionalidade. A limitação do direito de expressão e petição pela legislação que regula o *lobby* foi analisada pelas cortes apenas de maneira indireta.<sup>271</sup> Ainda sobre a constitucionalidade de legislação que regula o *lobby* nos EUA, vale ressaltar a observação feita por Frank J. Connors

Uma questão interessante é que o Departamento de Justiça questionou a constitucionalidade do LDA no que se refere à separação de poderes. O departamento alega que o LDA levanta “sérios problemas constitucionais” uma vez que atribui a agentes do Congresso o poder para praticar certas funções executivas antes atribuídas exclusivamente para membros do executivo. Em particular, o Departamento aponta que uma ação contra uma ofensa civil pode ser iniciada contra um lobista “apenas se agentes do congresso, a partir de sua interpretação da lei, emitem uma notificação entendendo que a atuação do lobista foi deficiente” (Carta datada de 7 de novembro de 1995, de Andrew Fois para Henry Hyde, anexada ao relatório n. 104-339 da Casa Comitê do Judiciário, 14 de novembro de 1995, página 27, reimpresso e, 1995 USCCAN 670.) A despeito do Departamento de Justiça estar certo ou errado vai ter que aguardar um desafio e uma determinação judicial. Enquanto isso, a interpretação do Departamento coloca uma capa de dúvida consitucional sobre o LDA.<sup>272</sup>

---

<sup>270</sup> Tradução livre: “The Congress finds that-- Federal responsible representative Government requires public awareness of the efforts of paid *lobbyists* to influence the public decisionmaking process in both the legislative and executive branches of the Federal Government; existing *lobbying* disclosure statutes have been ineffective because of unclear statutory language, weak administrative and enforcement provisions, and an absence of clear guidance as to who is required to register and what they are required to disclose; the effective public disclosure



De fato o que se percebe é que não há uma limitação no direito de livre expressão ou associação de grupos ou representantes junto aos tomadores de decisões políticas, mas sim uma organização de como se dá a aproximação desses grupos junto aos oficiais públicos. Trata-se de uma legislação que ordena a atuação do lobista de forma a atribuir clareza sobre quais políticas estão sendo influenciadas e como a abordagem ao oficial público ocorre.

Nota-se que a partir dessa organização, limita-se também a difusão e o crescimento da corrupção, uma vez que há um impedimento quanto a valores despendidos na atividade de *lobby* e quanto a presentes dados ao congressistas.<sup>273</sup>

Em 1998 o congresso norte-americano aprovou o “*Lobbying Disclosure Technical Amendments Act*” que emendou o LDA promovendo algumas alterações que merecem ser apresentadas. Em primeiro lugar restringiu-se a definição de membros do executivo abarcados pela lei (“*covered executive branch*”) a fim de excluir Executivos Seniors do âmbito da lei. Trata-se de alteração que reflete uma pressão em se restringir o âmbito do LDA e que busca acomodar os interesses de membros públicos e iniciativa privada. Nesse mesmo sentido a segunda alteração promovida pela lei de 1998 é a possibilidade do grupo de interesse utilizar as definições existentes na lei tributária norte-americana para a determinação de atividades de *lobby* praticadas no âmbito executivo. Essa flexibilização serviu para fazer com que gastos relativos a *lobby* de massa<sup>274</sup> e *lobby*

partidos políticos estrangeiros) optassem pelo registro segundo as regras do LDA ao invés do Fara<sup>275</sup> <sup>276</sup>.

Vale ressaltar que a essa última alteração relatada acima serve como mais um exemplo de como busca-se controlar a atuação de representantes de grupos de interesse estrangeiros dentro do governo de um país e segue confirmando a idéia de que esses grupos devem ter a sua atuação liberada, mas, porém, supervisionada, a fim de promover a segurança e transparência necessárias às decisões tomadas em âmbito governamental.

Atualmente todos os Estados norte-americanos possuem uma lei estadual regulando o *lobby* dentro do seu Estado. As leis estaduais seguem o parâmetro do LDA, sofrendo algumas variações de Estado para Estado. Além disso a prática do *lobby* é altamente publicizada, com lista periódicas dos maiores escritórios especializados em *lobby* e dos maiores grupos de interesses que investem na sua prática.<sup>277</sup> Há, de fato, uma cultura de que a prática do *lobby* faz parte do ciclo natural de criação legislativa e política no país.

Conforme se verá a seguir, essa cultura está longe de estar sedimentada no Brasil, mas aos poucos forma-se a idéia de que a prática do *lobby* faz parte do procedimento de representação política do país. Ainda há um longo percurso a ser percorrido e não se quer sugerir que o modelo norte-americano deve ser necessariamente copiado, mas tão somente apresentar o modelo de regulação do *lobby* lá existente, para que o Brasil busque uma regulação que ofereça transparência e combata a corrupção dentro do processo decisório governamental.

Além disso, da mesma maneira que todo grupo de interesse estrangeiro, que tenha por intenção praticar *lobby* nos EUA, tem de cumprir a lei norte-americana sobre o tema, a eventual regulação do *lobby* no Brasil, deveria também impor esse requisito para estrangeiros vindo praticar *lobby* em território brasileiro. Essa imposição seria fundamental para que as TNCs cumpram uma eventual regulação do *lobby* quando almejam investir no país.

---

<sup>275</sup> Fara **discorrer**

<sup>276</sup> Bauer, Robert F and Weintraub, Ellen L. Technical Amendments to the *Lobbying Disclosure Act* **Practising Law Institute**, 1069, 91 - 100. 1998, 93-94

<sup>277</sup> O *Center for Public Integrity* publicou em 2006 a lista dos 250 maiores escritórios de *lobby* dos EUA e dos 100 maiores grupos que investem na prática do *lobby*, incluindo os valores investidos. Apenas como exemplo, os cinco maiores escritórios de *lobby* dos EUA em 2006 foram Interpublic Group of Companies, Inc. (\$293,726,002); WPP Group plc (\$185,269,000); Patton Boggs (\$160,264,000); DLA Piper Rudnick Gray Cary LLP (\$132,633,000); Akin Gump (\$127,789,000). Já os cinco maiores grupos de interesse foram: Chamber of Commerce for the U.S.A. (\$204,614,680); Altria Group Inc (\$101,220,000); General Electric Co. (\$94,130,000); American Medical Association (\$92,560,000); Northrop Grumman Corp. (\$83,405,691). <http://www.publicintegrity.org/lobby/top.aspx?act=topfirms> e <http://www.publicintegrity.org/lobby/top.aspx?act=topcompanies>, acesso em 15\10\2006.

#### 4.2.2 O *Lobby* no Brasil

Quando se pensa na prática do *lobby* no Brasil, imediatamente direciona-se o pensamento para uma prática eivada de vícios, seja pela corrupção ou pelo tráfico de influências. Infelizmente a análise da prática do *lobby* no Brasil envolve inicialmente a desvinculação dessa prática com a idéia de que ela é necessariamente prejudicial ou nefasta. Percebe-se que, a fim de analisar com imparcialidade a atuação dos lobistas e os resultados obtidos em decorrência da atuação desses agentes é preciso filtrar as notícias relatadas pela mídia diariamente e aprofundar a busca por informações dispersas e anônimas existentes entre estudiosos, congressistas, profissionais de relações públicas, advogados, assessorias em marketing, assessoria parlamentar etc.

Pode-se dizer que o *lobby* passou a ser desenvolvido com mais intensidade no Brasil a partir da década de 70.<sup>278</sup> Mesmo durante a ditadura militar e durante o processo de redemocratização pode-se perceber a atuação de grupos de interesses junto ao poder decisório governamental. Nesse sentido, os grupos de lobistas dividiram-se em grupos de interesse determinados originados em diferentes segmentos da iniciativa privada e do próprio poder público. Oliveira classifica esses grupos em quatro diferentes segmentos de atuação: os lobistas públicos, traduzidos por assessorias de assuntos parlamentares ou departamentos de comunicação dos Ministérios; lobistas institucionais, que seriam os executivos de relações governamentais, alocados em departamentos de assuntos corporativos\institucionais das sociedades empresárias; lobistas classistas, representados por entidades classistas, como por exemplo, a Confederação Nacional de Indústrias (CNI) e a Federação de Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), e; os lobistas privados, traduzidos pelos escritórios de *lobby* e consultoria.<sup>279</sup>

Conforme se verá no tópico a seguir, o foco de estudo deste trabalho é o *lobby* institucional promovido por sociedades empresárias, mais especificamente as TNCs. Ocorre que o *lobby* institucional das TNCs pode se misturar com o *lobby* privado na medida em que as TNCs podem contratar escritórios privados nacionais para as representarem junto ao poder

---

<sup>278</sup> Oliveira, Andrea Cristina de Jesus. ***Lobby e representação de interesses: lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil***. Instituto de filosofia e ciências humanas. Universidade Estadual de Campinas. Campinas. 2004, 12.

<sup>279</sup> Ibid. 15

decisório governamental e assim representar seus interesses a partir de um conhecimento mais aprofundado sobre a estrutura política vigente no país.

Considerando a estrutura de governo militarizada em que o centro decisório do país centrava-se no poder executivo e a tendência até os dias atuais de uma estrutura política em que o poder decisório ainda depende muito do poder executivo, percebe-se que o *lobby* no Brasil possui uma atividade muito forte não só no poder legislativo, como também no poder executivo.

Conforme ressalta Oliveira

[...] a organização do Estado brasileiro contribuiu para o desenvolvimento do *lobbying*, uma vez que: apresenta extrema permeabilidade ao particularismo; tem pouco poder de *enforcement*, possui partidos políticos fracos; demonstra um desvirtuamento das funções legislativa e judiciária, que leva a uma certa confusão entre o que é público e o que é privado (privatização do público); e

alcançados por qualquer pessoa ou grupo de interesse. Essa dificuldade implica na segmentação e segregação de grupos que conseguem efetivamente influenciar a tomada de decisões governamentais, e os que não conseguem. Nota-se, que os grupos devem buscar unir-se uns aos outros até obterem a capacitação necessária para influenciarem realmente as decisões que lhe interessam. Para promover uma prática do *lobby* que seja transparente e acessível a maioria dos grupos de um país, faz-se imprescindível a existência de um arcabouço legal que regule a prática do *lobby* e permita atribuir os resultados obtidos aos grupos específicos.

Nesse sentido, o jornal O Estado de São Paulo apresentou matéria revelando a frequência do *lobby* nos corredores do Congresso Nacional e a existência de comissões formando grupos de lobies com interesses comuns. Como exemplo, dentre outros, citou-se a Comissão de Comunicação, na qual a Igreja Evangélica pressiona fortemente para receber as mesmas concessões dadas à Igreja Católica, e a Comissão de Agricultura, na qual os parlamentares ruralistas iniciam todos os movimentos que fazem anualmente para amortização das dívidas dos agricultores. Aponta-se como, diferentes grupos, com posições ideológicas diversas, dentro de um mesmo setor, unem forças em prol da defesa de interesses comuns.<sup>281</sup>

A ausência de uma lei regulando o *lobby* no Brasil dificulta sobremaneira a visualização do procedimento e atuação do *lobby* junto aos poderes executivo e legislativos. A tentativa de regulação do *lobby*, contudo, já existe e sofre forte resistência tanto no Congresso Nacional como junto a grupos privados. Há restrição em institucionalizar algo que é visto tanto por parlamentares como pela iniciativa privada como nefasto ao desenvolvimento político do país. Cumpre destacar mais uma vez que a prática do *lobby* não é por si maléfica, mas sim a forma como ela se dá e sob quais justificativas. Uma lei regulando o *lobby* pode ser útil precisamente para delinear como essa rática deve ocorrer.

Em outra matéria apresentada no jornal O Estado de São Paulo, explica-se e ressalta como a prática do *lobby* no Brasil se dá de maneira livre em âmbito legislativo e como o então ministro-chefe do Gabinete Civil Pedro Parente vetou essa atividade junto ao poder executivo até que normas claras de funcionamento fossem editadas.<sup>282</sup> A razão para o veto no poder

---

<sup>280</sup> Ibid. 47

<sup>281</sup> 'HOMENS de mala' agem nos corredores escuros. **O Estado de São Paulo**. São Paulo. 4. 18\11\2001

<sup>282</sup> DOMINGOS, João. *LOBBY* sofre abalo e Câmara apressa regulamento. **O Estado de São Paulo**. São Paulo. 4. 18\11\2001

executivo e sua não proibição junto ao poder legislativo decorre também da existência de um artigo no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, no qual respalda-se a atuação de entidades representantes de grau superior, de empregadores e empregados, de autarquias profissionais e outras instituições nacionais da sociedade civil por meio dos seus credenciamentos junto a Mesa Diretora da Câmara. Assim dispõe o artigo 259 do Regimento Interno:

Art. 259. Além dos Ministérios e entidades da administração federal indireta, poderão as entidades de classe de grau superior, de empregados e empregadores, autarquias profissionais e outras instituições de âmbito nacional da sociedade civil credenciar junto à Mesa representantes que possam, eventualmente, prestar esclarecimentos específicos à Câmara, através de suas Comissões, às Lideranças e aos Deputados em geral e ao órgão de assessoramento institucional.

§ 1º Cada Ministério ou entidade poderá indicar apenas um representante, que será responsável perante a Casa por todas as informações que prestar ou opiniões que emitir quando solicitadas pela Mesa, por Comissão ou Deputado.

§ 2º Esses representantes fornecerão aos Relatores, aos membros das Comissões, às Lideranças e aos demais Deputados interessados e ao órgão de assessoramento legislativo exclusivamente subsídios de caráter técnico, documental, informativo e instrutivo.

§ 3º Caberá ao Primeiro-Secretário expedir credenciais a fim de que os representantes indicados possam ter acesso às dependências da Câmara, excluídas as privativas dos Deputados.<sup>283</sup>

Em 1989, o então Senador Marco Maciel apresentou projeto de lei no Senado buscando regular o *lobby* no Brasil.<sup>284</sup> Curiosamente, o projeto dele foi aprovado em 12 de dezembro de 1990 no Senado Federal, apenas com voto contrário do Partido Socialista Brasileiro (PSB). À época de sua aprovação no Senado, a Comissão de Constituição e Justiça analisou o projeto e emitiu parecer favorável, proferido pelo então senador Afonso Sancho. De lá foi remetido à Câmara dos Deputados, onde também teve parecer favorável emitido pelo Deputado Inocêncio de Oliveira, seguindo então, para a Comissão de Constituição e Justiça.<sup>285</sup>

O parecer da Comissão, por sua vez, declarou o projeto de lei inconstitucional. O entendimento foi que a matéria tratada no projeto de lei ordinária possuía vício formal, uma

---

<sup>283</sup> Regimento Interno da Câmara dos Deputados. <http://www2.camara.gov.br/internet/legislacao/RegInterno.pdf> acesso em 28/003/2007.

<sup>284</sup> Projeto de Lei do Senado nº 203, de 1989. Ementa: Dispõe sobre o registro de pessoas físicas ou jurídicas junto às casas do Congresso Nacional, para os fins que especifica, e dá outras providências.

<sup>285</sup> O número do projeto na Câmara dos Deputados é 6132\1990.

vez que o instrumento normativo adequado à veiculação das normas previstas no projeto era resolução própria de cada uma das Casas e não um projeto de lei. A Comissão entendeu que a matéria do projeto de lei era uma matéria tipicamente afeta à organização e funcionamento de cada uma das Casas legislativas. Desde junho de 1993, momento em que a Comissão de Constituição e Justiça emitiu esse parecer, o projeto de lei está parado na Câmara dos Deputados, onde permanece até hoje. Em 2001, tentou-se incluir novamente esse projeto de pauta após a análise do parecer da Comissão, mas em vão.

Apesar do reconhecimento da importância do tema pelos próprios Deputados e Senadores, questiona-se como a existência de um vício formal impediu o posterior desenvolvimento e regulação da matéria pelo Congresso Nacional, seja por meio da elaboração de novo projeto ou resolução que permitisse efetivamente regular a prática do *lobby* no Brasil.

É inegável que numerosos deputados federais e senadores encontra-se intimamente identificados com diversos grupos de interesses. Inegável, também, que tais grupos se constituem hoje na base do sistema representativo, são eles a força motriz do processo político. Seria enganoso, a esta altura, propugnarmos por uma representatividade meramente eletiva, considerando-se que a maior parte da população reduz sua atividade política ao momento do pleito. Até mesmo algumas associações de classe mantêm-se marginais ao processo de discussão política, nas quais as minorias decidem e a maioria acompanha.<sup>286</sup>

O projeto de lei proposto por Marco Maciel contém em sua essência a idéia de que entidades e pessoas que queiram influenciar o processo decisório governamental devem registrar-se junto as Mesa dos Diretores das duas Casas legislativas e divulgar informações sobre doações realizadas, bem como sobre quais matérias legislativas lhes são de interesse.

Apesar da tentativa em regular a prática do *lobby*, o projeto é demasiado amplo e carece de definições necessárias à delimitação do que está inserido na prática do *lobby* e o que não está. Não há previsão do que significa “influenciar” o processo legislativo, nem de quem está sendo influenciado, não há a obrigação de postura e atribuição de deveres determinados ao tomador de decisões que reaje em razão da prática do *lobby* e não há uma especificação de como o *lobby* poderia ocorrer. O artigo 1º do projeto assim dispõe: “As pessoas físicas ou jurídicas que exercerem qualquer atividade tendente a influenciar o processo legislativo

---

<sup>286</sup> Parecer da Câmara dos Deputados, cujo relator foi o Deputado Inocêncio de Oliveira, sobre a relevância do projeto de lei 6132/1990

deverão registrar-se perante as Mesas Diretoras do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.”

Além disso, há a apreensão de que caberá as Mesas Diretoras das duas Casas, regulamentar especificamente sobre o modo e limites de atuação dos lobistas. Isso significa dizer que o projeto em sí apresenta-se apenas como uma introdução do tema, cuja regulamentação efetiva aconteceria em um segundo momento.

Enquanto discute-se pela aprovação ou não de uma lei regulando o *lobby* no Brasil, percebe-se que a prática do *lobby* está cada vez mais organizada e difundida. Percebe-se que grupos de pressão tem atuado não só no centro decisório nacional, mas também fora do país. Isso é um sinal de que a iniciativa privada brasileira está cada vez mais preparada para atender à regras específicas de regulação do *lobby* e vai contra a opinião generalizada de que não há justificativa para o Brasil atender a esta necessidade.

Como exemplo do que foi mencionado acima pode-se citar diversos casos de atuação de grupos privados junto ao poder decisório governamental. Um dos mais recentes noticiados pela mídia foi sobre a aprovação da Medida Provisória 320<sup>287</sup>, de 24 de agosto de 2006, que estendeu o prazo para isenção do pagamento do Afrrmm para navegação de cabotagem, após a forte atuação das companhias de navegação para manutenção do benefício fiscal. Além disso, pode-se ainda citar a disputa entre distribuidores de veículos e montadoras que acabou com a intermediação do Palácio da Planalto para um acordo de paz.<sup>288</sup> Jenkins ressalta que o caso brasileiro do setor automotivo exemplifica uma época em que se intensificava a barganha no setor industrial relacionado à transferência de tecnologia, quando por meio do sistema Biefex, TNCs, particularmente da indústria de motores, negociaram metas de exportação individualizados com os governos.<sup>289</sup>

Talvez um dos casos mais relevantes da atuação brasileira fora do país, mas que demonstra a organização cada vez mais eficaz do empresariado brasileiro e a familiarização

---

<sup>287</sup> Assim reza o art. 39 da MP 320: “A não-incidência do Afrrmm sobre as operações referentes a mercadorias cuja origem ou destino final seja porto localizado



com a prática do *lobby* transparente e regulado, foi a atuação da Fiesp junto ao congresso norte-americano em 2006.<sup>290</sup>

Sob pena de perder o benefício concedido pelo SGP dos EUA<sup>291</sup>, a Fiesp estabeleceu um escritório em Washington para acompanhar de perto o processo de votação para renovação do programa. O programa do SGP tinha prazo para acabar em 31 de dezembro de 2006 e a sua renovação estava prevista para acontecer com a exclusão do Brasil como país beneficiado. Alegava-se que o Brasil não era considerado um país em desenvolvimento para os propósitos do programa e que diante de seu recente crescimento econômico não poderia mais se enquadrar como beneficiário das preferências tarifárias oferecidas pelo SGP.

Correndo o risco, portanto, perder benefício importante para a indústria nacional, a Fiesp articulou a indústria e por meio de um projeto de coalisão de interesses e estratégia de *lobby*, contratou renomados escritórios de *lobby* nos EUA, fixou-se em Washington e desenvolveu uma campanha em defesa do Brasil para sua manutenção no SGP. O programa SGP foi renovado nos EUA e o Brasil continua sendo seu beneficiário. Apesar dos muitos interesses envolvidos que não só aqueles representados pela Fiesp, a atuação da entidade brasileira é louvável e reflete a dinamização da articulação brasileira para a prática do *lobby*.

Esse caso foi pouco divulgado pela mídia brasileira. A revista Isto É publicou em sua edição especial “Perspectivas para 2007”, pequena nota parabenizando a atuação do Fiesp nos EUA.<sup>292</sup> Note-se que a atuação da Fiesp teve de seguir o LDA e todas as demais legislações norte americanas relativas a prática do *lobby* por agentes representantes de interesses políticos estrangeiros. Da mesma maneira, a existência de uma legislação regulando a prática do *lobby* no Brasil teria de ser seguida por todos aqueles agentes estrangeiros – aqui incluídas as TNC - que viessem promover a defesa de seus interesses no país.

**[agentes brasileiros praticando *lobby* nos EUA]**

Da mesma forma, que os grupos de interesse privados brasileiros têm de obedecer e seguir a legislação norte-americana sobre o *lobby*, quando lá resolvem atuar, todos os agentes estrangeiros que tenham por intenção praticar o *lobby* no Brasil deverão seguir e obedecer a legislação brasileira vigente sobre o tema.

---

<sup>290</sup> Após a sua atuação, a divisão de negociação internacional da Fiesp cordialmente cedeu o material de pesquisa utilizado para a defesa do Brasil no SGP dos EUA, fornecendo relatórios e estudos especializados sobre sua estratégia de atuação.

<sup>291</sup> Em linhas gerais, o SGP é um programa em que os EUA concedem benefícios tarifários unilaterais para países em desenvolvimento, promovendo crescimento econômico nesses países e propiciando produtos importados a um custo mais baixo aos consumidores norte-americanos.

A existência de uma legislação regulando o *lobby* no Brasil permitiria um maior controle da corrupção no Brasil e atribuiria mais segurança e previsibilidade para a entrada da TNC no país. Os investidores estrangeiros que almejam investir no país estão sempre buscando informações que permitam-lhes avaliar se o território onde vão investir é minimamente seguro a ponto de não os prejudicarem economicamente. Nesse sentido, nota-se quemuitas TNC acompanham os acontecimentos e a evolução política do país.

Recentemente o jornal o Valor Econômico divulgou notícia de que o Brasil estava sendo cotado para a instalação de uma das fábricas de sorvetes da *General Mills*, concorrendo com outros países latino-americanos. A TNC está analisando se o Brasil é a melhor opção para instalação de fábrica e um dos argumentos contra a recepção da TNC no país é a “intrincada legislação brasileira”.<sup>293</sup> Quanto mais transparência e previsibilidade, maior as chances de atrair os IED que sejam úteis ao desenvolvimento do país e maior a chance de confortar a TNC para regras sólidas e estáveis.

Além disso, o Brasil está cada vez mais projetado na seara internacional e portanto é cada vez mais objeto de estudos específicos a fim de orientar TNC e investidores o que se passa e como está organizada a estrutura política, econômica e judiciária do país. No que se refere ao *lobby*, o *Center for Public Integrity*, um dos maiores centros que acompanha o *lobby* nos EUA e no mundo, com o desenvolvimento de estudos e fiscalização da atuação de lobistas, desenvolveu estudo sobre a situação política brasileira, no que se refere aos pontos que mais poderiam afetar no desenvolvimento e sedimentação de políticas no país. Esse estudo classificou as instituições do país e as leis mais relevantes para o propósito de combate à corrupção, indo desde o “muito forte ao muito fraco”. Em linhas gerais, o estudo concluiu que o Brasil possui uma defesa da liberdade de expressão e de acesso à informações fracos, uma lei anti-corrupção e um sistema de cumprimento de leis muito fracos.<sup>294</sup>

Faz-se necessário, portanto, buscar mecanismos capazes de promover mais estabilidade e efetividade ao sistema político do país. Acredita-se que a regulação da prática do *lobby*, principalmente do *lobby* praticado pela TNC – foco de estudo do presente trabalho – que visa entrar no país, auxiliará na obtenção dessa estabilidade e efetividade. De mesma

---

<sup>292</sup> Studart, Hugo. *Lobby internacional. Isto É*, São Paulo, 1940, Issue, Number, 29, 27\12\2006

<sup>293</sup> Sobral, Eliane. BRASIL está na disputa por nova fábrica da General Mills. *Valor Econômico*. São Paulo. 16\02\2007 <http://www.valoronline.com.br/valoronline/Geral/empresas/Brasil+esta+na+disputa+por+nova+fabrica+da+General+Mills,07212,,2,4162108.html>, acesso em 16\02\2007

forma, a iniciativa privada brasileira poderia controlar e acompanhar de perto quem está influenciando na tomada de decisões governamentais dentro do país.

A seguir far-se-á uma breve análise de como a regulação do *lobby* no Brasil poderia limitar a atuação da TNC, no sentido de fazer com que ela exerça uma influência na formação de políticas que atenda também às necessidades do país.

#### 4.2.3 A Regulação do *Lobby* como Limitador da Atuação da TNC

A promulgação de uma lei que regule a interferência da TNC no processo de tomada de decisões dos governos pode ser um meio de se alcançar uma melhor supervisão da atuação da TNC dentro do país e dos efeitos causados por ela.

Ademais, a eventual regulação do *lobby* praticado pelas TNCs teria de enquadrar-se no sistema político, jurídico e cultural do Brasil. Além disso, dever-se-ia visualizar o *lobby*, no sentido de sua ocorrência quase natural e de uma necessidade de controle para essa atuação, de discussão e divulgação tanto em meios acadêmicos, como em meios empresariais. A regulação do *lobby* praticado pelas TNCs poderia ampliar o controle sobre a sua atuação sem interferir na liberdade econômica e na promoção dos investimentos estrangeiros.

Os principais instrumentos utilizados para mostrar como a regulação do *lobby* praticado pelas TNCs permitiria limitar a sua atuação em relação a criação de políticas públicas mais eficazes e desenvolvimentistas foram o LDA e o Relatório da ONU sobre Políticas e Estratégias para a Promoção e Atração de Investimento Estrangeiro Direto em Economias Menos Des Ed

para a iniciativa privada se envolver no desenvolvimento e promulgação de leis relevantes para seus interesses, atribuindo portanto poderes procedimentais à iniciativa privada.<sup>296</sup>

Com o intuito de controlar a influência da TNC sobre a criação e o desenvolvimento de políticas e leis, é necessário fixar informações específicas deverão ser fornecidas pela TNC para o governo.<sup>297</sup> A TNC precisa fornecer informações sobre quais são suas políticas de interesse e quais são os membros do governo que estão envolvidos nestas políticas, para que haja um controle de suas atividades.

É relevante que se encontre quais são os projetos de lei que interessam a uma determinada TNC e descobrir o quanto foi gasto com atividades governamentais ligadas aos seus projetos. Obviamente, para obter qualquer informação das TNCs “o Estado precisa demonstrar um forte interesse na obtenção dessas informações; e, precisa provar que há uma relação substancial entre o interesse do Estado e a informação requisitada.”<sup>298</sup>

Exemplos de informações que devem ser dadas por TNCs são: balanços, declarações de rendimentos, incluindo resultados operacionais e de vendas, declarações sobre alocação de lucros ou rendas dentro da TNC; declarações sobre fontes e usos de fundos, investimentos de longo prazo significativos, bem como despesas com pesquisa e desenvolvimento. Informações não financeiras também poderiam ser incluídas, tais como nome e sede da sociedade matriz, suas principais subsidiárias e coligadas, os percentuais de quotas e ações detidos pela matriz sobre o segmento da TNC que se fixará no país, o objeto social da TNC, o número de empregados, técnicas contábeis utilizadas para compilar e consolidar a informação contábil publicada, bem como as políticas utilizadas para as operações intra-firma.<sup>299</sup>

Pode haver restrição por parte das TNCs em conceder tais informações, como uma espécie de invasão a sua estrutura de formação societária. O país deve estar preparado para negociar com a TNC para obter tais informações, sempre lembrando que o momento de entrada do IED no país é o momento mais adequado para estabelecer uma posição forte em que o país domina exatamente o que a TNC quer e possui todas as informações relevantes sobre a estrutura interna do seu território.

A fase de entrada da TNC no país é o tempo certo para que os oficiais públicos barganhem em direção à realização de políticas benéficas para o país em troca de um

---

<sup>296</sup> Charney. , 775

<sup>297</sup> Vagts. , 776. A abertura de informações pelas TNCs é também preconizada no código de conduta da ONU para TNCs e no Guia para Empresas Multinacionais da OCDE.

<sup>298</sup> Thomas. 167

<sup>299</sup> Ossman. , 147

ambiente confortável e lucrativo para a TNC. Vagts explica que países envolvidos na indústria do petróleo aprenderam a obter mais informação sobre os grupos de pressão; a contratar mais experts capazes de auxiliar em negociações; a expandir as oportunidades abrindo licitações públicas; a melhor projetar o desenvolvimento do país, e; a reservar-se para futuras reconsiderações e renegociações.<sup>300</sup>

Ainda, Jenkins coloca que

Barganha acontece entre duas partes independentes – TNC e governo – cada uma possuindo objetivos bem definidos. Cada parte possui vantagens para oferecer à outra, e.g. tecnologia no caso das TNCs; acesso ao mercado local ou o fornecimento de matéria prima, nos casos dos governos. É, portanto, uma questão de avaliar o poder de barganha as partes a fim de determinar os resultados das negociações.<sup>301</sup>

Nesse sentido, o governo deve estar preparado para gastar com a contratação de profissionais especializados e com o investimento em estudos específicos para obter o maior número de dados possíveis em relação àquela TNC que pretende entrar no país e assim promover uma negociação equilibrada.

Dessa forma, uma lei sobre o *lobby* de TNCs deve primeiramente focar na identificação formal da TNC que pretende entrar no país, ou seja, assim que ela iniciar o procedimento de entrada no país e partir para a busca da identificação de políticas que sejam de seu interesse, deverá ser registrada junto aos poderes executivo e legislativo. A partir daí, o governo deverá unir o maior número de informações possíveis sobre a TNC, seja pela via direta como pela via indireta.

O Relatório da ONU prevê a possibilidade de criação de uma Agência de Promoção de Investimentos, competente, entre outras coisas, para controlar e supervisionar as ações dos investidores estrangeiros.<sup>302</sup> Nesse caso, a Agência registraria todos os investidores e representantes que desejem interferir em políticas governamentais.

O Relatório da ONU indica que a principal informação a ser fornecida por uma TNC é: o nome e o sede, nome do Diretor Executivo e demais diretores, nacionalidade da TNC (país de origem), setor em que atua e tipo de investimento almejado a ser realizado no país. Sugere-se classificar a TNC por:

---

<sup>300</sup> Vagts. 780

<sup>301</sup> Jenkins. 176

- a) tipo de investimento (i.e. reinvestimento, fusões e aquisições);
- b) propriedade (joint ventures, sociedade estrangeira etc.); e\ou,
- c) status da TNC: matriz ou segmento (em caso de segmento, dados detalhados sobre a matriz devem também ser obtidos);<sup>303</sup>

O Relatório da ONU prevê ainda que as seguintes informações devem ser concedidas pela TNC:

A fim de limitar a atuação da TNC no que se refere a sua interferência na formação de políticas públicas no país receptor de investimentos é preciso determinar o quanto a prática do *lobby* pela TNC pode ser vislumbrado como impróprio ou prejudicial ao país. A existência de uma lei que regule a prática do *lobby* poderia fixar parâmetros de atuação transparentes que observassem o dever de não praticar atos corruptos e que cooperassem com o crescimento do país. Tal lei não apresentaria um limitador quanto à matéria em que se pratica o *lobby*, mas sim quanto à forma em que o *lobby* ocorreria.

A Unctad já se manifestou sobre a necessidade de criação de um limitador para atuação da TNC, mas uma solução comum ainda parece estar longe de ser alcançada.

[sobre a relação de TNCs e países receptores de investimentos] há que se considerar a questão de até onde pode ir uma TNC, em relação ao seu envolvimento ativo no processo político interno e externo do país receptor, e o quanto deveria respeitar os objetivos nacionais, políticos, sociais, culturais e políticas econômicas de um país. Isso levanta a questão sobre o escopo de cláusulas [em acordos internacionais] tratando desse tema. Busca-se evitar que as TNCs envolvam-se em qualquer envolvimento no processo político dos países em que elas investem, ou busca-se evitar apenas o envolvimento impróprio, e.g. no qual determinada atividade é ilegal diante das leis daquele país?<sup>306</sup>

[completar]

Após um período de tempo em que as TNCs estão notadamente negociando e interferindo na criação de políticas governamentais, buscando aprovar leis que sejam de seu interesse privado, elas deverão apresentar relatórios sobre as atividades de *lobby* relacionadas com aquelas políticas governamentais.

As TNCs devem ser responsabilizadas pelo não cumprimento de uma eventual regulação do *lobby* no país. O não cumprimento das leis do país pela TNC e a confirmação de uma prática corrupta pode também ensejar a sua responsabilização no país de origem da sua matriz, conforme dispõe o Fcpa e a Convenção da Oede tratadas no capítulo anterior. A responsabilidade das TNCs deve existir em relação a obrigação de transparência implementada por todos os procedimentos previstos na lei, a abstenção de práticas corruptas e

---

<sup>306</sup> It concerns the question of how far a TNC can, or should, become actively involved in the internal and external political processes of a host country, and how far it should respect the national, political, social, cultural and economic policy goals of that country. This raises questions as to the scope of clauses dealing with this issue. Do they aim to prevent TNCs from any involvement in the political processes of the countries in which they invest, or do they merely prevent improper involvement, e.g. where a particular activity is illegal under the

ao comprometimento com os objetivos desenvolvimentistas das políticas governamentais. O tópico a seguir abordará com mais detalhes como essa responsabilização poderia ser vislumbrada.

### 4.3 Responsabilidade da Empresa Transnacional Durante o Processo de Negociação

Considerando o poder da TNC no mundo e a sua influência nas políticas governamentais, faz-se necessário encontrar uma maneira de atribuir responsabilidades à TNC, que corresponda à magnitude de seus atos. Foi desenvolvido um complexo sistema de proteção ao IED em relação aos atos dos Estados, tanto por meio de acordos multilaterais, como tratados bilaterais e regras domésticas internas. A atribuição de responsabilidades, por sua vez, não atende o mesmo grau de proteção que a TNC detém.<sup>307</sup>

Por mais que o direito internacional público não alcance um consenso em relação à posição jurídica da TNC e percebendo que os Estados não estão preparados para atribuir personalidade jurídica de direito internacional à TNC<sup>308</sup> é importante encontrar uma posição em que seja possível tornar a TNC responsável pelos seus atos.

Nesse sentido, essa posição deve assegurar que a TNC seja visualizada integralmente e, portanto, sua responsabilidade não seja limitada à apenas um de seus segmentos. Conforme George Coombe destaca, a TNC precisa conduzir suas questões corporativas de uma maneira que responda às expectativas públicas ou deve estar preparada para restrições governamentais adicionais mais severas.<sup>309</sup> É impossível negar que, dentro das atribuições corporativas atualmente existentes, a TNC possui a capacidade de atuar internacionalmente.<sup>310</sup>

Verificando-se que a atuação desse IED está prejudicando o país, a TNC – o grupo todo - poderá ser responsabilizada em duas situações. Em primeiro lugar, no caso da TNC não atuar em conformidade com as leis internas do país receptor de investimentos durante o processo de negociações para a entrada do IED, principalmente se a TNC não cumpriu uma

---

law of the country concerned? UNCTAD. **Social Responsibility: Series on Issues in International Investment Agreements**. Nações Unidas. Nova Iorque. 2001. <http://www.unctad.org/en/docs/psiteiitd22.en.pdf>. 19

<sup>307</sup>Sornarajah. , 279

<sup>308</sup> Para se ter um panorama sobre a atribuição ou não de personalidade jurídica para as TNCs, ver:Deva, Surya. *Human Rights Violations By Multinational Corporations And International Law: Where From Here?* **Connecticut Journal of International Law**, 19, 1. 2003; Layne. ; Neto.

<sup>309</sup> Tradução livre: “conduct corporate affairs in a manner responsive to public expectations or be prepared for additional, and more severe, governmental constraints.” Coombe, George W. *Multinational Codes of Conduct and Corporate Accountability: New Opportunities for Corporate Counsel*. **Business Lawyer**, 36, 11-43. 1981, 23



eventual lei que regule a sua interferência sobre a criação de políticas domésticas. Ainda, a responsabilização deve ocorrer ao constatar-se que a TNC envolveu-se em alguma prática corrupta ou tentou subornar algum oficial público no país receptor de investimentos durante o processo de negociações para entrada do IED.<sup>310</sup>

Em segundo lugar, tendo em vista que durante o processo de negociações com a TNC deve ser estabelecido um objetivo concreto de desenvolvimento econômico para o país receptor de investimentos, no caso do IED não promover ou prejudicar a liberdade de promoção desse objetivo no país receptor de investimento.

Nesses dois casos deve-se permitir a responsabilização não apenas do segmento da TNC fixada no país receptor de investimento, mas do grupo todo da TNC. Em outras palavras, ocorrendo uma demanda judicial, o autor da demanda poderá ingressar contra a matriz da TNC, como representante do grupo todo, para responsabilizá-la pelos danos causados no país receptor de investimentos.

#### 4.3.1 A Responsabilidade Decorrente da Inobservância da Prática Correta do *Lobby* e da não Promoção do Desenvolvimento Econômico pelo Investimento Estrangeiro Direto

Passa-se a explicar o argumento principal para justificar a responsabilidade do grupo da TNC, em decorrência da prática do *lobby* em desacordo com a lei, bem como em decorrência da não promoção do desenvolvimento econômico no país receptor de investimentos.

Quando uma TNC está negociando a entrada de IED, ela ainda não está efetivamente estabelecida no país receptor de investimento. A fim de obter uma recepção confortável, a TNC tentará interferir na criação de políticas relacionadas ao IED e os governos podem, por sua vez, tentar adaptar suas políticas públicas para atrair o IED. Após a consolidação de um acordo entre o governo e a TNC é que ela efetivamente se estabelecerá no país por meio de um IED.

A despeito dos resultados que podem ser atingidos, qualquer acordo relativo à entrada de IED deve ser feito com base na obtenção de desenvolvimento econômico para o país receptor do investimento. Além disso, a TNC deve cumprir com todas as leis e

---

<sup>310</sup> Chesterman, Simon. Oil And Water: Regulating The Behaviour Of Multinational Corporations Through Law. *New York University Journal of International Law and Politics*, 36, 307. 2004, 313

<sup>311</sup> Caso o país não tenha uma lei específica sobre corrupção, é aconselhado que a lei que regular a interferência das TNCs nos assuntos domésticos preveja a definição de corrupção e os deveres e obrigações relativos a sua prevenção.

regulamentações domésticas ali existentes, que digam respeito a sua interferência nos assuntos domésticos do país, aí incluindo-se os padrões éticos.

Há a possibilidade de que o novo IED não alcance os objetivos esperados. Independente das medidas tomadas e da eficácia das políticas corporativas existentes, há a possibilidade de que esses atos não atendam às necessidades do país receptor de investimentos.<sup>312</sup>

Nesse sentido a TNC deve cumprir inicialmente com a obrigação que lhe é inerente no sentido de promover o desenvolvimento econômico no país receptor de investimentos. Acordos e tratados internacionais em matéria de investimentos estrangeiros se atem primeiramente ao objetivo de desenvolvimento econômico que um novo IED deve promover nos países receptores de investimento.<sup>313</sup> A não observância desse objetivo deve impedir que uma TNC busque a proteção desses acordos e tratados internacionais<sup>314</sup>, sendo que a TNC deveria ser demandada judicialmente no país receptor de investimento como uma única entidade. Ou ainda, segundo Sornarajah defende, ter o país onde está estabelecida a matriz da TNC, responsabilizado internacionalmente pelos atos da TNC.<sup>315</sup>

A obrigação internacional de promoção do desenvolvimento é levantada na maioria dos acordos que regem matérias relativas a investimentos estrangeiros. Essa obrigação pode ser explícita ou implícita, mas não se pode excluir mais do âmbito da TNC a necessidade de comprometimento para com o desenvolvimento dos países receptores de investimentos.

Além da previsão em acordos internacionais de comprometimento genérico e voluntário de promoção do desenvolvimento sustentável pela TNC, há acordos que preveem a obrigatoriedade explícita de promoção do desenvolvimento. Trata-se de acordos de promoção de investimentos principalmente celebrados entre dois ou mais países em desenvolvimento, os quais oferecem tratamento preferenciais para TNCs originadas nos países membros do acordo. Esse tratamento preferencial é condicionante à uma atuação pela TNC que observe os objetivos desenvolvimentistas do país onde ela está operando. A não observância desses objetivos pode fazer com que a TNC perca sua condição preferencial.<sup>316</sup>

---

<sup>312</sup> Coombe. 23

<sup>313</sup> Garcia-Bolívar. , 7

<sup>314</sup> Sornarajah. 181

<sup>315</sup> Ibid. 181

<sup>316</sup> In contrast to the voluntary provisions outlined above, a particular type of a binding, development-oriented clause can be found in regional investment promotion agreements entered into by developing countries inter se. Typically, such agreements may offer preferential treatment for enterprises established by regional investors from more than one member country. Such treatment is made conditional upon observance, by the enterprise in

A existência efetiva de uma obrigação internacional no sentido de que a TNC tem de promover o desenvolvimento econômico justifica também a sua responsabilização caso se verifique que sua atuação está prejudicando ou impedindo o desenvolvimento do país receptor de investimentos.

Nesse sentido a Unctad faz a seguinte colocação

Isso envolve o dever [da TNC] de observar estritamente as leis, regulamentos e práticas administrativas de um país, ou aos padrões internacionais, no que se refere ao controle de poluição, proteção ambiental, proteção dos consumidores e dos direitos dos trabalhadores, quando as leis internas não conferem uma proteção mínima, bem como respeitar os valores sociais e culturais do local onde a TNC opera, e ainda, de se abster de atuações políticas ilegais, como por exemplo, suborno.<sup>317</sup>

Para alcançar a responsabilização da TNC como um todo é preciso considerar que as negociações para entrada de um IED são realizadas por representantes da TNC e as decisões tomadas por eles são controladas e fundamentadas pelas ordens da matriz da TNC. Ainda não foi estabelecido o IED no país receptor de investimentos e a dissociação das ordens da matriz em relação as ordens promovidas por um segmento específico da TNC ainda não aconteceu.

A ocorrência de algum prejuízo para o país receptor de investimentos em razão dos resultados da negociação, impede que se limite esse prejuízo ao segmento da TNC estabelecido no país receptor de investimentos, o qual nem sequer existia no momento em que tais resultados eram determinados.

Sempre que houver uma relação de controle entre sociedades empresárias, e padrões de justiça estiverem sendo quebrados, essas sociedades empresárias deverão ser consideradas como um grupo e a responsabilidade deverá ser alocada para qualquer uma ou todas as sociedades empresárias constituintes deste grupo, sejam elas matrizes ou subsidiárias.<sup>318</sup>

Ademais, as cortes norte-americanas já chegaram a decisões com entendimento semelhante ao que foi explanado acima. Claudia Pardinas aponta alguns casos em que cortes

question, of the development objectives of the member countries in which the enterprise operates. Failure to observe these objectives may lead to the withdrawal of privileged status for the enterprise. UNCTAD. **Social Responsibility: Series on Issues in International Investment Agreements.** , 18

<sup>317</sup> Tradução livre: “This involves duties to observe strictly the laws, regulations and administrative practices of a country or international standards regarding pollution controls, environmental protection, consumer protection and labour rights where that country’s laws and regulations are not up to (or on par with) such standards; to respect the social and cultural values and customs of the locality where a TNC operates; and to refrain from political and illegal activity, such as bribery.” Ibid. 24

<sup>318</sup> Pardinas. , 423

norte-americanas entenderam que a matriz da TNC era responsável pelas atividades das suas subsidiárias e afiliadas, principalmente em razão das sociedades serem “funcionalmente sociedades integradas”<sup>319</sup>, possuírem estrutura de controle e faturamento unificados e a supervisão da matriz sobre a subsidiária ser determinante para a atuação e comportamento da mesma.<sup>320</sup>

Essas decisões são relevantes pois elas foram tomadas pelos EUA contra matrizes de TNCs estabelecidas em outros países. A responsabilização de matrizes de TNCs sediadas em outros países por atos de segmentos dessas TNCs sediados nos EUA, permite entender que matrizes norte-americanas de TNCs sejam responsabilizadas em demandas judiciais instauradas em outros países em razão de atos de seus segmentos sediados nesses países.

Outro fator importante dessas decisões é o fato delas terem sido tomadas com base na fundamentação do controle centralizado. Em outros termos, a justificativa para ingressar com a demanda nos EUA contra a matriz da TNC foi a existência de um controle centralizado e uma estratégia unitária de ação por parte da TNC.

Essa idéia reforça a sugestão feita neste trabalho de tornar responsável o grupo da TNC pelas ações realizadas durante o processo de negociações para a entrada de um IED em um país receptor de investimentos.

Uma lei que regule a prática do *lobby* das TNCs sobre a criação de políticas domésticas poderia determinar quais foram os agentes da TNC responsáveis pelas consequências desse *lobby* e, ainda, poderia prever a legitimidade da TNC para ser demandada judicialmente pela sua atuação durante o processo de negociação para entrada de um novo IED.

Concatenada à existência da obrigação internacional de promoção do desenvolvimento pela TNC no país receptor de investimentos e à possibilidade de sua responsabilização, ao verificar-se uma atuação prejudicial ao objetivo desenvolvimentista do país, no caso da TNC não observar uma eventual lei que regule a prática do *lobby* e assim atuar na formação de políticas públicas de maneira ilegal, a TNC poderia ver-se impedida de buscar proteção internacional em acordos internacionais em matéria de investimentos.

---

<sup>319</sup> Tradução livre: “functionally integrated companies”.

<sup>320</sup> Pardinas. 412. Ela cita especificamente os seguintes casos: *Mobil Oil Corp. v. Commissioner of Taxes*; *Container Corporation of America v. Franchise Tax Board*; *Cascade Steel v. Itoh and Co. (America) Inc.*

Dessa forma, a TNC seria compelida a adotar uma “cidadania corporativa”<sup>321</sup> no país receptor de investimentos e teria que cumprir com as disposições das leis internas. A corrupção nesses países poderia ser substancialmente evitada e a premissa de desenvolvimento econômico teria que ser observada pelas TNCs.

Responsabilidade corporativa foi definida como a responsabilidade das sociedades empresárias em relação às sociedades civis aonde elas atuam. Trata-se de conceito mais amplo do que governança corporativa, que envolve as relações da companhia, sua administração, seu corpo diretivo, seus quotistas e acionistas.<sup>322</sup>

O potencial desse conceito amplo de responsabilidade corporativa foi ilustrado no guia Oecd para TNCs. Um capítulo do guia inclui recomendações a respeito da contribuição das TNCs para o desenvolvimento sustentável; respeito aos direitos humanos; incentivo ao desenvolvimento de capacidades operacionais; formação de capital humano e boa governança corporativa, e; a necessidade de que as TNCs abstenham de envolver-se impropriamente em atividades políticas locais.

Outras seções do guia detalham ainda mais o conteúdo dessas recomendações, principalmente sobre a abertura de informações; relações empregatícias e industriais; meio ambiente; corrupção; ciência e tecnologia, competição e tributação.<sup>323</sup> O código de conduta da ONU também trata dessas questões sempre referindo-se a conduta corporativa da TNC, dividindo-a em três categorias principais, “geral e política”; “econômica, financeira e social”, e; “abertura de informações”.<sup>324</sup>

---

<sup>321</sup> George Coombe explica que o conceito de “corporate social responsibility” inclui o cumprimento das leis pelas sociedades, o impacto do comportamento da sociedade sobre a comunidade, as relações intra-societárias e com acionistas, empregados, clientes, fornecedores, e alterações nas formas de governança corporativa e no aumento da divulgação de informações corporativas e a observância dos códigos de conduta internacionais. Coombe. 19

<sup>322</sup> UNCTAD, 'Key Terms and Concepts in IIAs: A Glossary' , 30

<sup>323</sup> Ibid. 31.

<sup>324</sup> Essas três categorias são compostas respectivamente das seguintes recomendações: “General and political”: respect for national sovereignty and observance of domestic laws, regulations and administrative practices; adherence to economic goals and development objectives, policies and priorities; review and renegotiation of contracts; adherence to socio-cultural objectives and values; respect for human rights and fundamental freedoms; non-collaboration by transnational corporations with racist minority regimes in southern Africa; non-interference in internal political affairs; non-interference in intergovernmental relations; abstention from corrupt practices. ‘Economic, financial and social’: the duty, by TNCs, to allocate their decision-making powers among their entities so as to enable them to contribute to the economic and social development of the countries in which they operate; observance of the balance of payments policies and financial transactions policies of such countries; avoidance of transfer pricing practices; avoidance of corporate structures and practices aimed to modify the tax base of the corporation contrary to national laws and regulations; observance of the principles concerning restrictive business practices and competition as contained in the Set of Multilaterally agreed Equitable Principles and Rules for the Control of Restrictive Business Practices adopted by the General Assembly in resolution 35/63 of 5 December 1980; contribution to strengthening the technological capacities of developing

Ademais, é aconselhável que qualquer contrato ou acordo celebrado entre a TNC e o governo do país receptor de investimentos, ou ainda, qualquer evidência escrita das negociações travadas entre eles preveja que a não observância dos objetivos de desenvolvimento econômico, em razão da atuação da TNC, impedirá que ela busque a proteção dos acordos e tratados internacionais. Nesse caso, o ônus da prova em relação ao comportamento da TNC seria da entidade que alega a existência de dano.<sup>325</sup>

Ainda, esses contratos, acordos e evidências escritas deveriam conter uma disposição prevendo que as partes – TNC e governo – irão atuar em conformidade com a lei que regula a prática do *lobby* de TNCs na criação de políticas domésticas do país receptor de investimentos e suportarão as responsabilidades ali previstas.<sup>326</sup>

Além disso, se esses países tornarem-se mais confiantes para comandar as negociações com as TNCs eles poderão desenvolver um maior poder de barganha e, assim, buscar soluções mutuamente benéficas, desvinculadas da premissa irreal hoje existente de que a TNC atua sempre com um viés explorador no país.<sup>327</sup>

Nas palavras de Jenkins

Mesmo tendo em consideração a possibilidade de que a TNC exerça influência direta sobre o Estado, há com frequência convergência de interesses entre a TNC e o Estado. Em outras palavras, barganhar, longe de indicar uma relação fundamentalmente antagônica entre TNCs e Estado, mostra-se como uma prática realizada às margens de um interesse comum amplamente definido.<sup>328</sup>

Esse capítulo buscou explicar como a TNC pode ser regulada no país receptor de investimentos e como a regulação do *lobby* pode ser um novo parâmetro de controle para a atuação da TNC. Nesse sentido foi analisado como o *lobby* é regulado nos EUA, país em que essa prática está mais sedimentada, e como apresenta-se a visualização do *lobby* no Brasil.

---

countries in accordance with the practices and priorities of these countries; observance of national consumer protection laws and regulations and international standards; observance of environmental protection laws and regulations and international standards; take steps to protect the environment and make efforts to develop and apply adequate technologies for this purpose. 'Disclosure of Information' urges TNCs to disclose to the public in the countries in which they operate, by appropriate means of communication, full and comprehensible information on the structure, policies, activities and operations of the TNC as a whole. UNCTAD. **Social Responsibility: Series on Issues in International Investment Agreements.** 7

<sup>325</sup> Sornarajah. 181

<sup>326</sup> Essa sugestão baseia-se na previsão do *Foreign Corrupt Practices Act*, em que há a previsão de que contratos com agentes e joint ventures devem incluir em sua redação a obrigação de que serão cumpridas as regras daquela lei. Basri, Carole L. *Foreign Corrupt Practices Act. Practising Law Institute*, 1367, 363-388. 2003, 380.

<sup>327</sup> Vagts. 780

Em seguida analisou-se como a regulação sobre a prática do *lobby* da TNC nos assuntos domésticos do país receptor de investimentos pode auxiliar na obtenção de informações e na supervisão da TNC pelo Estado quando da criação de políticas domésticas no país. Finalmente buscou-se demonstrar como a regulação do *lobby* praticado pela TNC pode unir os objetivos de desenvolvimento econômico e prevenção da corrupção no momento da entrada de um novo IED em um país em desenvolvimento; e, como uma TNC, cujo controle é centralizado, pode ser responsabilizada pelas ações realizadas durante o processo de negociação para entrada de um novo IED.

## 5 □ CONCLUSÃO

A TNC é um dos maiores agentes do comércio internacional. Ela atua no mercado global e são formadas por segmentos estabelecidos em diferentes países. Possuindo uma estrutura descentralizada, mas uma forma de controle centralizado, as TNCs atuam dentro dos países a partir de uma estratégia fixa que objetiva aumentar sua parcela do mercado mundial. Por essa razão, os países tornam-se instrumentos das TNCs, servindo como uma ligação para as suas transações comerciais. Controle centralizado, grande capacidade tecnológica e a detenção de ativos pelas TNCs, as deixam ainda mais capazes para influenciar as decisões econômicas e

---

<sup>328</sup> Jenkins. 178

políticas do países. O poder das TNCs e a sua atuação internacional são as principais razões pelas quais as TNCs se distinguem das empresas domésticas.

Liberalização econômica e abertura de mercados domésticos levaram os países a buscar IED, com a promessa de que desenvolvimento econômico seria alcançado. Desenvolvimento econômico era considerado um resultado direto do IED. Até hoje, acordos e tratados internacionais tratam do desenvolvimento econômico dos países como a principal razão em se promover o IED. A razão para um país tentar atrair IED é a obtenção de desenvolvimento econômico.

O aumento da competição entre Estados no intuito de atrair cada vez mais IED os coloca em uma posição vulnerável em relação às TNCs, uma vez que eles tendem a conceder mais benefícios do que estão preparados e assim incrementam o poder de barganha das TNCs. O resultado é que quando as TNCs promovem um novo IED elas tornam-se hábil para interferir nos assuntos domésticos dos países. Inicialmente, elas não deveriam interferir nos assuntos domésticos, mas a sua posição cada vez mais de destaque na seara internacional fez com que esse dever fosse pouco obedecido. Os países, na maioria os países em desenvolvimento, precisam aprender como lidar com as atividades de lobbying praticadas pelas TNCs a fim de obter mais benefícios dos IED.

Esse trabalho se dividiu em três capítulos. O primeiro buscou demonstrar as diferentes formas de controle e estruturas legais das TNCs. O objetivo principal do capítulo foi mostrar como essas informações são importantes para que os países consigam determinar a necessidade, ou não, de um novo IED e como a prática do lobby dessas TNCs será melhor entendida após a obtenção dessas informações.

O segundo capítulo buscou explicar e justificar porque o dever de não interferir nos assuntos domésticos dos países tem se mostrado ineficaz. A prática do lobby por TNCs no desenvolvimento de políticas domésticas pode tornar-se útil para a promoção do desenvolvimento econômico e para a prevenção da corrupção dentro dos países, desde que essa prática seja supervisionada pelo Estado por meio de uma regulação interna específica.

O terceiro capítulo buscou apresentar como está regulado o lobby nos EUA, uma vez que se trata do país que possui essa prática mais difundida e regulada. Além disso buscou demonstrar como se apresenta a situação do lobby no Brasil e como há ausência de sua regulação não tem impedido a difusão dessa prática. Essa difusão, porém, ocorre de maneira desorganizada e sem limites, o que acaba por contribuir para o aumento das práticas corruptas e para a



ausência de transparência entre as relações travadas por entes do governo e pela iniciativa privada. Nesse capítulo, levantou-se a questão de como a regulação do lobby praticado pelas TNCs poderia limitar a sua influência nas políticas públicas dos países, sem, no entanto, proibi-la. Ainda, buscou-se demonstrar que a regulação do lobby das TNCs poderia capacitar os países em desenvolvimento a melhor negociar com elas no momento da entrada de um novo IED e a determinar com mais segurança se aquele IED irá ou não promover desenvolvimento econômico. Por último, esse capítulo teve por intenção apresentar que a regulação do lobby praticado pelas TNCs pode ser um mecanismo a mais de responsabilização por atos praticados pelas TNCs no momento de entrada de um novo IED. Essa responsabilização decorreria não só do descumprimento da regulação relativa à prática do lobby, mas também da não promoção do desenvolvimento econômico pela TNC no país em desenvolvimento.

Esse estudo tentou demonstrar, ainda, que países estarão mais preparados para se beneficiar do IED se eles souberem como obter informações sobre as estruturas e estratégias das TNCs, bem como saberem como analisar a efetiva necessidade daquele IED para o país. Admeias, a obtenção de informações é essencial para entender como será a prática do lobby da TNC nos assuntos domésticos dos países. A proposição deste trabalho de controlar as atividades de lobbying das TNCs no momento da entrada de um novo IED se faz para que países como o Brasil criem uma regulação doméstica, cujo objetivo principal seria a obtenção de informações sobre as atividades das TNCs, melhor preparando os governos para futuras negociações.

Além disso, esse trabalho buscou apontar o problema da corrupção com o qual a atividade de lobby é sempre confundida. A prática do lobby pelas TNCs nos assuntos domésticos dos países pode ocorrer sem que se exerça qualquer atividade corrupta e, portanto, uma lei que regule a prática do lobby poderia evitar a corrupção, adicionando transparência para as atividades de lobbying.

IEDs deveriam promover desenvolvimento econômico nos países. A preparação dos países sobre as TNCs que pretendem investir em seus territórios e uma regulação das atividades de lobbying praticadas poderá auxiliar países em desenvolvimento na avaliação sobre a necessidade de um IED, bem como preparar os governos para as negociações. Uma posição consistente dos governos pode ajudar a equilibrar a relação entre TNCs e países, atribuindo benefícios a ambos.

A prática do lobby ainda mostra-se como um tópico de difícil discussão e controle. Apesar disso, as decisões tomadas dentro dos governos e em fóruns internacionais podem ser altamente influenciadas pelo lobby de grupos de interesses. TNCs são grupos privados com grande capacidade de exercer pressão por meio da prática do lobby e influenciar para a tomada de decisões que melhor atendam aos seus objetivos particulares. Portanto, uma regulação interna que consiga obter informações

## 6 □ REFERÊNCIAS

Arbitration Tribunal: Award in the Matter of an Arbitration between Kuwait and the American Independent Oil Company (AMINOIL). **International Legal Materials**, XXI, 5, 976-1053. 1982

'HOMENS de mala' agem nos corredores escuros. **O Estado de São Paulo**. São Paulo. 4. 18\11\2001

International Arbitral Tribunal: Award on the Merits in Dispute Between Texaco Overseas Petroleum Company/California Asiatic Oil Company and the Government of the Libyan Arab Republic. **International Legal Materials**, XVII, 1, 1-37. 1978

Iran-United States Claims Tribunal: Partial Award in Amoco International Finance Corporation v. Islamic Republic of Iran. **International Legal Materials**, 27, 1314-1405. 1988

US Lobbying Disclosure Act 1995

Abramo, Claudio Weber and Rodrigues, Fernando. **An investigative report tracking corruption, openness and accountability in 25 countries: Brazil**. Center for Global Integrity. Washington. 2005. <http://www.publicintegrity.org/lobby>

Ainsworth, Scott H. **Analyzing Interest Groups**. Nova Iorque: Norton & Company. 2002

Asia, Regional Round Table on Foreign Direct of Investment for Central. **Policies and Strategies for the Promotion and Attraction of Foreign Direct Investment in Less Developed Economies ad Economies in Transition: An Introduction**. United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. Dushanbe. 2003. 3-4 April 2003

Baptista, Luiz Olavo. **Empresa transnacional e Direito**. Sao Paulo: Revista dos Tribunais. 1987

Barber, Richard James. **A Empresa Multinacional: seu Poder, Potencial Financeiro e Políticas**. São Paulo: Atlas. 1972

Barnet, Richard J and Muller, Ronald. **Poder Global**. São Paulo: Círculo do Livro. 1974

Basri, Carole L. Foreign Corrupt Practices Act. **Practising Law Institute**, 1367, 363-388. 2003

Bauer, Robert F and Weintraub, Ellen L. Congressional gifts rules and lobbying disclosure act. **Practising Law Institute**, 1019, 9 - 19. 1997

Bauer, Robert F and Weintraub, Ellen L. Technical Amendments to the Lobbying Disclosure Act **Practising Law Institute**, 1069, 91 - 100. 1998

Bertin., Gilles Y. **As Empresas Multinacionais**. Rio de Janeiro: Zahar. 1978

Blomstrom, Magnus, 'The Economics of International Investment Incentives' **OECD** 2002 <http://www.oecd.org/dataoecd/55/1/2487874.pdf> 18 Janeiro 2006

Bogardus, Kevin, 'Statehouse Revolvers' **The Center for Public Integrity** 2006  
[www.publicintegrity.org/hiredguns/report.aspx?aid=747](http://www.publicintegrity.org/hiredguns/report.aspx?aid=747) 16 Outubro 2006

Brandt, William. **A Empresa Multinacional no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar. 1977

Browne, Steven A. The Constitutionality of Lobby Reform: Implicating Associational Privacy and the Right to Petition the Government. **William and Mary Bill of Rights Journal**, 4, 717-751. 1995

Buckley, Peter and Casson., Mark. **The Future of Multinational Enterprise**. London: The Macmillan. 1991

Bull, Hedley. **The Anarchical Society: a Study of Order in World Politics**. Nova Iorque: Columbia University Press. 1995

Charney, Jonathan I. Transnational Corporations And Developing Public International Law. **Duke Law Journal**, 748. 1983

Chesterman, Simon. Oil And Water: Regulating The Behaviour Of Multinational Corporations Through Law. **New York University Journal of International Law and Politics**, 36, 307. 2004

Christiansen, Hans, 'Incentives-Based Competition for FDI in Developing Countries: Findings of a Joint WAIPA/OECD Questionnaire' **OECD** 2003  
[www.oecd.org/dataoecd/32/19/2510409.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/32/19/2510409.pdf) 18 Janeiro 2006

Christianson, Peter C, et al. Lobbying, PACs, and campaign finance: 50 State Handbook. **Lobbying, PACs, and campaign finance**, 2006

Cintra, Roberto Ferrari Ulhôa. Do cenário da competição pelo poder. **Preleções Acadêmicas - Centro de Estudos Políticos e Sociais**, 7, 1997

Comparato, Fábio Konder. **O Poder de Controle da Sociedade Anônima**. Rio de Janeiro: Forense. 1983

Connors, Frank J. Complying with the lobbying disclosure act of 1995. **Practical Lawyer**, 45, 7, 15 - 25. 1999

Coombe, George W. Multinational Codes of Conduct and Corporate Accountability: New Opportunities for Corporate Counsel. **Business Lawyer**, 36, 11-43. 1981

Dahl, Robert A. **Who Governs?** New Haven: Yale University Press. 1961

Deva, Surya. Human Rights Violations By Multinational Corporations And International Law: Where From Here? **Connecticut Journal of International Law**, 19, 1. 2003

LOBBY sofre abalo e Câmara apressa regulamento. **O Estado de São Paulo**. São Paulo. 4. 18\11\2001

Dunning, John. **Multinational Enterprise and the Global Economy**. Oxford: Addison-Wesley Publishing. 1995

Dunning, John and Narula, Rajneesh. **Multinationals and Industrial Competitiveness**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. 2004

Easson, A J. **Taxation of Foreign Direct Investment: an introduction** Hague: Kluwer. 1999

Education, Joint Committee on Continuing Legal. **Multinational Enterprises: Legal and Related Problems**. American Law Institute. Nova Iorque. 1973.

Eells, Richard. **Global Corporations – The emerging system of world economy power**. Nova Iorque: Interbook incorporated. 1972

Eichengreen, Barry. **A globalização do capital**. São Paulo: Editora 34. 2002

Ferrajoli, Luigi. **A Soberania no Mundo Moderno**. Sao Paulo: Martins Fontes. 2002

Filho, Wilson Zauhy. Das técnicas de intervenção popular no processo de tomada de decisões políticas. **Preleções Acadêmicas - Centro de Estudos Políticos e Sociais**, 7, 1997

Folson, Ralph H, et al. **International Business Transactions, Trade & Economic Relations**. Nova Iorque: Thomson West. 2005

Fonseca, Karla Closs. A Regulamentação sobre Investimentos no Âmbito da OMC e as Políticas Públicas de Desenvolvimento. In: Pimentel, Welber Barral e Luiz Otávio. **Comércio Internacional e Desenvolvimento**. Florianópolis: Fundação Boiteaux. 2006. 181-206

Fougner, Tore. The State, International Competitiveness and Neoliberal Globalisation: is There a Future Beyond 'the Competition State'? **Review of International Studies**, 32, 165-185. 2006

Galgano, Francesco. **La globalización en el espejo del derecho**. Buenos Aires: Rubinzal - Culzoni. 2005

Gamez, Milton. VALE do Rio Doce: Missão Mundo. **Isto É**, 1940, Issue, Number, 66,

Garcia-Bolívar, Omar E. The Teleology of International Investment Law. **Journal of World Investment and Trade**, 6, 5, 751-772. 2005

George, Alexander L. **Bridging the GAP: theory & practice in foreign policy**. Washington: United States Institute of Peace. 2001

Goldstein, Kenneth M. **Interest Groups, Lobbying and Participation in America**. Nova Iorque: Cambridge University Press. 1999

Graziano, Luigi. O lobby e o interesse público **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. 1997. [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69091997000300009](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091997000300009). 04 março 2007

Grazziano, Luigi. O lobby e o interesse público **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. 1997. [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69091997000300009](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091997000300009). 04 março 2007

Heymann, Eugenè. **Empresas Multinacionales y Division Internacional del Trabajo**. Salamanca: Sígueme. 1977

Hymer, Stephen. **Empresas Multinacionais: a Internacionalização do Capital**. Rio de Janeiro: Graal. 1978

Jenkins, Rhys. **Transnational Corporations and Uneven Development: the Internationalization of Capital and the Third World**. London: Methuen. 1987

Kenfack, Hugues. **Droit du commerce international**. Paris: Dalloz. 2002

Kobrin, Stephen J. The determinants of liberalization of FDI policy in developing countries: a cross-sectional analysis. **Transnational Corporations**, 14, 1, 67-101. 2005

Layne, Christopher. The Multinational Enterprise in the International Political System: a Theoretical Consideration. **New York University Journal of International Law and Politics**, 13, 27-61. 1980

Lodge, Martin and Stirton, Lindsay. Regulatory Reform in Small Developing States: Globalisation, Regulatory Autonomy and Jamaican Telecommunications. **New Political Economy**, 7, 3, 415-433. 2002

Long, Guoqiang. China's Policies on FDI: Review and Evaluation. In: Moran, Theodore H., et al. **Does Foreign Direct Investment Promote Development?** Washington: Institute for International Economics. 2005. 315-336

Lowenfeld, Andreas F. **International Economic Law**. Oxford: Oxford University Press. 2003

Mack, Charles S. **Business, politics, and the practice of government relations**. Westport: Quorum. 1997

Magalhães, Jose Carlos de. **Direito Econômico Internacional**. Curitiba: Juruá. 2005

McCulloch, James L. and Deboben, Christina Maria Abascal. The Foreign Corrupt Practices Act and Other Legal Considerations Relevant to The Oil and Gas Industry in Latin America. **Tulane Law Review**, 77, 1075-1094. 2003

McGillivray, Fiona. **Privileging Industry: the Comparative Politics of Trade and Industrial Policy**. Nova Jersey: Princeton University Press. 2004

McLean, Janet. The Transnational Corporation In History: Lessons For Today? **Indiana Law Journal**, 79, 363-377. 2004

Mello, Celso D de Albuquerque. **Direito Constitucional Internacional** Rio de Janeiro: Renovar. 1994

Miller, Arthur S. The Corporation as a Private Government in the World Community. **Virginia Law Review**, 46, 1539-1572. 1960

Miller, Robert J. Are you a lobbyist? **Journal of the Kansas Bar Association**, 65, 10 -13. 1996



Moran, Theodore H. **Foreign Direct Investment and Development: the New Policy Agenda for Developing Countries and Economies in Transition** Washington DC: Institute for International Economics. 1998

Moran, Theodore H. How Does FDI Affect Host Country Development? Using Industry Case Studies to Make Reliable Generalizations. In: Moran, Theodore H., et al. **Does Foreign Direct Investment Promote Development?** Washington: Institute for International Economics. 2005. 281-313

Moran, Theodore H, et al. Conclusions and Implications for FDI Policy in Developing Countries, New Methods of Research, and a Future Research Agenda. In: Moran, Theodore H, et al. **Does Foreign Direct Investment Promote Development.** Washington: Institute for International Economics. 2005. 375-395

Moran, Theodore H, et al. **Does Foreign Direct Investment Promote Development?** Washington: Institute for International Economics. 2005

Muchlinski, Peter. **Multinational Enterprises and the Law.** Oxford: Blackwell Publishers Ltd. 1999

Nasser, Rabih Ali. **A OMC e os Países em Desenvolvimento.** São Paulo: Aduaneiras. 2003

Neto, José Cretella. **Empresa Transnacional e Direito Internacional - Exame do tema à Luz da Globalização.** PHD. Faculty of Law. University of São Paulo. São Paulo. 2004

Nobre, Lionel Pimenta. **O comércio internacional, as empresas transnacionais e o controle da transferência de preços (transfer pricing) no Brasil.** Faculdade de Direito. PUC\SP. São Paulo. 2000

OECD, 'Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions' **OECD** 1998 [http://www.ois.oecd.org/olis/1997doc.nsf/LinkTo/daffe-ime-br\(97\)20](http://www.ois.oecd.org/olis/1997doc.nsf/LinkTo/daffe-ime-br(97)20) 15/07/2006

OECD. Guidelines for Multinational Enterprises. **International Legal Materials**, 40, 237-246. 2001

OECD, 'The OECD Guidelines for Multinational Enterprises' **OECD** 2000 <http://www.oecd.org/dataoecd/56/36/1922428.pdf> 15/07/2006

Oliveira, Andrea Cristina de Jesus. **Lobby e representação de interesses: lobbistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil**. Instituto de filosofia e ciências humanas. Universidade Estadual de Campinas. Campinas. 2004

Ossman, Ghassan. The rights and duties of transnational corporations under international Economic law. **International Company and Commercial Law Review**, 7, 4, 138-148. 1996

Pardinas, Claudia M. The Enigma of the Legal Liability of Transnational Corporations. **Suffolk Trasnational Law Journal**, 14, 405-456. 1991

Pasquino, Gianfranco. Teoria dos Grupos e Grupos de Pressão. In: AA, VV. **Curso de Introdução à Ciência Política**. Brasília: Editora da UnB. 1982.

Perrone-Moisés, Claudia. **Direito ao Desenvolvimento e os Investimentos Estrangeiros**. São Paulo: Oliveira Mendes. 1998

Piovesan, Flavia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. São Paulo: Max Limonad. 2002

Piovesan, Flavia. **Temas de Direitos Humanos**. São Paulo: Max Limonad. 2003

Prasad, S B and Shetty, Y Krishna. **A Administração de Empresas Multinacionais**. São Paulo: Atlas. 1977

PUENTES. La Cuarta Generación de los Acuerdos de Inversión. **PUENTES**, VIII, 5, 6-9. 2006

Sabatier, Paul. Interest Group Membership and Organization: Multiple Theories. In: Petracca, Mark. **The Politics of Interest: Interest Groups Transformed**. Boulder: Westview Press. 1992.

Sachs, Jeffrey. **O fim da pobreza**. São Paulo: Companhia das Letras. 2005

Salisbury, Robert H. Interest Groups. In: Polsby, N and Greenstein, F. **Handbook of Political Science**. Boston: Wesley Publishing Company. 1975.

Sen, Amartya. **Development as Freedom**. Oxford: Oxford University Press. 1999

Sheikh, Fath El Rahman and Abdalla El. **The Legal Regime of Foreign Investment in Sudan and Saudi Arabia.** Cambridge: Cambridge University Press. 2003

Silva, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico.** Rio de Janeiro: Forense. 2002

Silva, Paulo Vieira da. **O Papel das Multinacionais no Desenvolvimento.** Brasília: Ed. Gráfica Ipiranga. 1988

Siroen, Jean-Marc. **Relations économiques internationales.** Rosny: Breal. 2002

BRASIL está na disputa por nova fábrica da General Mills. **Valor Econômico.** São Paulo. 16\02\2007

Sornarajah, M. **The International Law on Foreign Investment.** Cambridge: Cambridge University Press. 2004

Staiger, Kyle Bagwell and Robert W. **The economics of world trade system.** Massachusetts: Massachusetts Institute of Technology. 2002

Stiglitz, Joseph. **A globalização e seus malefícios.** São Paulo: Futura. 2002

Studart, Hugo. *Lobby internacional.* **Isto É,** São Paulo, 1940, Issue, Number, 29, 27\12\2006

Thomas, Andrew P. Easing the Pressure on Pressure Groups: Toward a Constitutional Right to Lobby. **Harvard Journal of Law and Public Policy,** 16, 149-193. 1993

Tullock, Gordon. **Rent seeking.** Aldershot: Edward Elgar. 1993

UN. Report of the Secretariat on the Outstanding Issues in the Draft Code of Conduct on Transnational Corporations. **International Legal Materials,** 23, 602-639. 1984

UNCTAD, 2006 <http://www.unctad.org/Templates/StartPage.asp?intItemID=2527&lang=1>  
26/08/2006

UNCTAD. **International Investment Agreements: Key Issues I.** Nações Unidas. Nova Iorque. 2004. [www.unctad.org](http://www.unctad.org)

UNCTAD. **International Investment Agreements: Key Issues II.** Nações Unidas. Nova Iorque. 2004. [www.unctad.org](http://www.unctad.org)

UNCTAD, 'Key Terms and Concepts in IIAs: A Glossary' Nações Unidas 2004 [http://www.unctad.org/en/docs/iteiit20042\\_en.pdf](http://www.unctad.org/en/docs/iteiit20042_en.pdf) 16/08/2006

UNCTAD. **Social Responsibility: Series on Issues in International Investment Agreements.** Nações Unidas. Nova Iorque. 2001. <http://www.unctad.org/en/docs/psiteiitd22.en.pdf>.

UNCTAD. **World Investment Report 2005: Transnational Corporations and the Internationalization of R&D.** United Nations. New York. 2005. [http://www.unctad.org/en/docs/wir2005\\_en.pdf](http://www.unctad.org/en/docs/wir2005_en.pdf)

UNCTAD. **World Investment Report 2006: FDI from Developing and Transition Economies: Implications for Development.** United Nations. Geneva. 2006. [http://www.unctad.org/en/docs/wir2006\\_en.pdf](http://www.unctad.org/en/docs/wir2006_en.pdf)

Vagts, Detlev. The Multinational Enterprise: a New Challenge for Transnational Law. **Harvard Law Review**, 83, 739-792. 1970

Vianna, Maria Lúcia Teixeira Werneck. **Lobismo: Um novo Conceito para Analisar a Articulação de Interesses no Brasil.** Rio de Janeiro: Centro de Estudos de Políticas Públicas. 1994

Waelde, Thomas W and Ndi, George. Stabilizing International Investment Commitments: International Law versus Contract Interpretation. **Texas International Law Journal**, 31, 215-268. 1996

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)