

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
ÁREA: RELAÇÕES INTERNACIONAIS

**INVESTIMENTOS ESTRANGEIROS DIRETOS FACE À ÉTICA
DA RESPONSABILIDADE DE HANS JONAS: OS PARADOXOS
DAS POLÍTICAS DE ATRAÇÃO**

Dissertação apresentada para obtenção do
Título de Mestre em Direito pela
Universidade Federal de Santa Catarina.

Orientador: Prof. Dr. Arno Dal Ri Junior

PAULO POTIARA DE ALCÂNTARA VELOSO

Florianópolis/SC

2006

Banca Examinadora

Dedicatória:

A Deus, a meus pais e irmãos, minha avó.
A Tamara.

Agradecimentos:

À CAPES, por ter possibilitado minha sobrevivência no período de estudos. Ao meu orientador e amigo Prof. Arno Dal Ri Jr., por ter proporcionado meu crescimento pessoal e acadêmico, dando a chance de me expressar sem barreiras. Às colegas de mestrado e ao André, que apesar de minoria, e justamente por isso, sempre aparece individualizado. Aos meus grandes amigos e parentes catarinenses tia Teca, mãe Eliete, aos irmãos Kihra e Diego, à caçulinha Ágata, a tia Ana e ao grande primo André, por tudo o que fizeram por mim nesses dois anos e meio. À UFSC, por tudo o que me ofereceu. Aos alunos da 7ª fase da UNOESC e aos seus professores, por terem participado, por um pequeno e importante momento, de minha vida.

Índice Analítico

Siglas e Abreviações	8
Resumo	10
Abstract.....	11
Introdução.....	12
Capítulo 1 – Investimentos Estrangeiros e suas Implicações.....	15
1.1. Países em Desenvolvimento e a Necessidade de Financiamento ...	20
1.2. O Financiamento Estrangeiro (e a liberalização)	21
1.2.1. O Sistema Financeiro Internacional	22
1.2.2. Ajudas Oficiais para o Desenvolvimento (AOD)	30
1.2.3. Empréstimos Bancários.....	34
1.2.4. Captação Pública no Exterior.....	36
1.2.5. Investimentos de Portifólio.....	36
1.2.6. Investimentos Estrangeiros Diretos	39
1.3. As Teorias Correntes.....	52
1.4. Panorama Geral dos IEDs.....	56
1.4.1. O IED mundial	57
1.4.2. Evolução do IED na América Latina – fluxo e tendências.....	65
Capítulo 2 - Políticas de Atração de Investimentos: O Brasil	73
2.1 Dados recentes	75
2.1.1 Valores e natureza dos IEDs.....	76
2.1.2 As Empresas Transnacionais.....	80
2.2 O Brasil e a regulamentação em IEDs	82
2.2.1 Lei 4.131/62	83
2.2.2 A Constituição de 1988.....	87
2.2.3 Direito Integracional e Internacional.....	91
2.2.3.1 Mercosul.....	92
2.2.3.2 Direito Internacional	95

2.4 Indicativos de política econômica	99
Capítulo 3 – Economia, IEDs e Ética: Uma saída possível?.....	105
3.1. O princípio de Responsabilidade em Hans Jonas	110
3.1.1. A responsabilidade.....	114
3.1.2 A orientação para o futuro e progresso	118
3.2. Ética da obrigação do agir responsável.....	120
3.3. O Estado de Direito(s) e Deveres.....	125
Considerações finais.....	133
Referências Bibliográficas.....	137

Siglas e Abreviações

ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
AMBEV	Companhia de Bebidas das Américas
AOD	Ajudas Oficiais para o Desenvolvimento
ATTAC	Association pour la Taxation des Transactions pour l'Aide aux Citoyens
BACEN	Banco Central do Brasil
BBVA	Banco Bilbao Vizcaya Argentaria
BIRD	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
BIS	Bank for International Settlements
BIT	Bilateral Investment Treaty
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CMC	Conselho do Mercado Comum (Mercosul)
Dec.	Decreto
EMBRATEL	Empresa Brasileira de Telefonia
ETN	Empresa transnacional
EUA	Estados Unidos da América
FDI	Foreign Direct Investment
FMI	Fundo Monetário Internacional
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
ICSID	International Center for the Settlement of Investment Disputes
IED	Investimento estrangeiro direto
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MBP5	Manual de balança de pagamentos - 5ª Edição
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
NMF	Nação mais favorecida
OCDE	Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico
OIC	Organização Internacional do Comércio
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONG	Organização não-governamental
PIB	Produto Interno Bruto
SFI	Sistema Financeiro Internacional
TBI	Tratado bilateral de investimento
TELMEX	Teléfonos de México

TRF	Tribunal Regional Federal
TRIMs	Trade Related Investments Measures
UE	União Européia
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development

Resumo

Estabelecendo parâmetros históricos para o surgimento da globalização financeira hoje observada, o trabalho traz a importância crescente dos chamados Investimentos Estrangeiros Diretos no cenário capitalista neoliberal, constituindo-se de parcela essencial em seu discurso liberalizante. Porém, estabelece que a realidade observada nos países em desenvolvimento, mormente os Latino-Americanos, não se coaduna com o que se prega. Adotando o caso do Brasil, a análise da parca legislação e da ausência de políticas nacionais e internacionais bem definidas enseja a potencialização de resultados negativos e atestam a irresponsabilidade política no tratamento do assunto. Nesse ponto, traçando parâmetros com outras teorias de responsabilidade, surge a proposta da aplicação ética de Hans Jonas, com a finalidade de demonstrar o necessário dever político de agir, como fator essencial para a adequação das perspectivas de desenvolvimento trazidas pelos IEDs à realidade social que se visa melhorar.

Palavras-chave: Ética da Responsabilidade; Hans Jonas; Relações Econômicas Internacionais, Investimentos Estrangeiros Diretos.

Abstract

Establishing historical parameters to the rising of actual financial globalization, this work brings the growing matter of that so called Foreign Direct Investments in the scenario of neoliberal capitalism, like an essential cell in this liberalizing discourse. However, establish that reality seem in the developing countries, empathizing Latin-American states, does not match with the current discourse. Adopting the case of Brazil, the analysis of your weak legislation and your absence of well constructed national and international politics, brings the possibility to achieve the connection with the empowerment of negative results and confirms the political irresponsibility in these matters. At this point, tracing parameters with other theories, rises the purpose of application of ethics of responsibility from Hans Jonas, with the objective of showing the bind of political duty to act, as a essential factor for adequation of development perspectives that are brought by FDI to the social reality who need to be improved.

Key-words: Ethics of Responsibility; Hans Jonas; Economic International Relations; Foreign Direct Investments.

Introdução

Hoje, diferentemente do que ocorria antes da crise da dívida dos países latino americanos, iniciada em 1982, com o esgotamento das reservas estratégicas mexicanas, o financiamento externo, que é uma necessidade inerente aos países em desenvolvimento, não se origina mais, em sua maioria, das chamadas "ajudas transoceânicas para o desenvolvimento", ou de maneira mais concisa, da "assistência oficial para o desenvolvimento (AOD)", nem dos empréstimos de bancos privados, mas sim dos chamados investimentos estrangeiros de fontes privadas, dos quais, o chamado Investimento Estrangeiro Direto (IED) ou produtivo é conhecido como a principal carruagem do desenvolvimento.

Órgãos internacionais, como o FMI e o Banco Mundial, esboçam suas políticas de desenvolvimento para os países em desenvolvimento, muito em função da quantidade de investimentos estrangeiros que um país é capaz de atrair, ou seja, a regra dominante nos meios que representam a ordem financeira internacional é fundada em parâmetros quantitativos de atração de investimentos. O que vale, em síntese, é a regra do "quanto mais, melhor".

Esse consenso geral baseia-se na noção de que sem investimento não há crescimento econômico e sem crescimento econômico não há a possibilidade de existência de uma política econômica sustentável. Como os países em desenvolvimento, em sua grande maioria, se não em sua totalidade, não possuem meios de financiar internamente seus investimentos, daí advém a necessidade dos investimentos externos.

Desde 1989, com a edição do Consenso de Washington, observa-se que o aspecto relativo aos investimentos estrangeiros, principalmente ao IED, sempre foi de importância substancial para a ordem econômica mundial. Além disso, prega-se que um grande nível quantitativo de IEDs trará, inevitavelmente, benefícios para a economia do país hospedeiro, ou seja,

atingindo-se determinado montante de investimentos estrangeiros, os benefícios previstos aparecerão. Dentre os mais almejados, pode-se encontrar a transferência de tecnologia, aumento no nível de empregos, criação de recursos humanos qualificados, avanço em técnicas de gerenciamento, etc.

Porém, observa-se empiricamente que esses benefícios nem sempre surgem espontaneamente como prega a doutrina econômica dominante. Os benefícios correm em igualdade com os problemas trazidos pelo investimento estrangeiro, como se pode observar em questões de volatilidade financeira, implicações na balança comercial, desnacionalização e conseqüente criação de oligopólios estrangeiros, parcela considerável do Produto Interno Bruto (PIB) vinculado a empresas estrangeiras, etc.

O grande problema é que as políticas econômicas dos países em desenvolvimento pouco atentam para essas implicações. Os custos relativos a uma política não-regulamentada e não-dirigida em IEDs são geralmente negligenciados ou minimizados. Na realidade, não se pode **presumir** que o impacto socioeconômico dos IEDs sempre será positivo.

E, além disso, observa-se que em países como o Brasil, que é um dos maiores receptores de IEDs do mundo, com um história de mais de um século como hospedeiro de investimentos, os benefícios são relativos. Observa-se que a transferência de tecnologia não ocorre como o previsto e que apesar da grande vinculação da produção nacional com empresas transnacionais (característica de grandes aportes de IEDs), o número de postos de emprego criados é mínimo, perto do total.

Assim, se faz importante analisar o tema investimentos internacionais, levando-se em conta seus benefícios e custos em função da política econômica efetivamente levada a cabo pelos países latino-americanos, mormente pelo Brasil. Se discurso e prática se coadunam, resta saber se o objetivo maior, que seria o desenvolvimento de políticas econômicas sustentáveis está sendo alcançado.

Para isso, utilizar-se-á a ética da responsabilidade de Hans Jonas como lente de análise, para se estabelecer efetivamente quais são as

possibilidades a serem encontradas, contra os caminhos tortuosos do liberalismo econômico. A chave, talvez seja, enfim, a aplicação de um preceito ético do agir político responsável, ou melhor, de uma ética da obrigação do agir responsável.

Desta forma, o trabalho se divide em três capítulos, sendo que por opção metodológica em conjunto com questões estéticas, decidiu-se começar o desenvolvimento do texto a partir da gênese dos chamados IEDs, abordando-se, logo em seguida, a sua realidade no mundo atual, mormente na América Latina, e com mais detalhamento, no Brasil, o que já se constitui o segundo capítulo. Só então, no terceiro capítulo, é que se procura desvendar o fenômeno dos IEDs, utilizando-se como base o princípio de responsabilidade de Hans Jonas, em conjunto com outras teorias que tenham alguma relação com o assunto. De fato, o que se busca nessa estrutura é traçar, comentar e conhecer a realidade, para então, passar a criticá-la, o que justifica a aparente ausência de críticas contundentes ao sistema de entrada de IEDs nos Estados, nos dois primeiros capítulos.

Assim, o princípio de responsabilidade de Jonas, indica, por meio de sua intrincada estrutura teórica, os meios subjacentes à atuação política, que a fazem obrigatória, que a caracterizam como uma obrigação de agir. Se essa obrigação está sendo respeitada, é o que será visto no decorrer do trabalho, quando a realidade, confrontada com o princípio, poderá se mostrar fruto de irresponsabilidades políticas ou, pelo contrário, fruto de um correto e responsável agir político.

Capítulo 1 – Investimentos Estrangeiros e suas Implicações

"Nós devemos evitar todas as visões exageradas e as simplificações brutais. O advogado deve se policiar para evitar as simplificações chamadas de "juridicimos" e que significam o hábito mental de pensar primeiramente em termos legais, vendo todos os problemas como oriundos do aspecto jurídico da sociedade, sem consultar, por sua vez, a complexa realidade da qual os fatos econômicos e sociais são partes extremamente importantes".

Wilhelm Röpke¹

Hoje, mais do que nunca, a influência do capital estrangeiro nas economias de grande parte dos países em desenvolvimento, pode ser sentida em vários ramos e atividades econômicas, quando muito, em todos eles. Isso, em grande parte, se deve ao fato de que a partir do final da década de 1980 o mundo passa a experimentar um único modelo de desenvolvimento econômico, qual seja o capitalismo neoliberal².

O fim da polaridade entre países socialistas e países capitalistas cria uma espécie de monismo desenvolvimentista, abrindo caminho para a potencialização e para o monopolismo dos ideais capitalistas, juntamente com um reforço das idéias liberais que então surgem como um neoliberalismo, bem representado pela edição do Consenso de Washington em 1989³, mas com suas raízes fincadas muitos anos atrás,

¹ Röpke (1954, p. 205).

² Conceito interessante de capitalismo é oferecido por M. Beaud, que diz que o capitalismo é uma forma particular de atividade econômica, capaz de impulsionar uma lógica de ampliação de produção, que tem sua dinâmica própria (*in* CHESNAIS, 1996, p.53).

³ O Consenso de Washington é um documento editado no ano de 1989, portanto, no mesmo período em que ocorria a queda do muro de Berlim, momento esse que as grandes potências do ocidente já estavam cientes da inevitável falência do modelo econômico soviético. Assim, constituído de mandamentos econômicos de política neoliberal, o consenso procurava determinar as regras básicas que pudessem ser aplicadas a economias recém saídas do socialismo ou àquelas de países em desenvolvimento.

como já se observava em Milton Friedman e outros autores entusiastas do capitalismo⁴.

Friedman (1968), já em 1956 estabelecia a concepção de que o governo deve possuir objetivos limitados. As funções exclusivas do Estado, então, seriam as de proteção contra os inimigos, externos ou internos; a lei e a ordem; o reforço dos contratos privados; e a promoção de mercados competitivos. Além dessa limitação da atuação do Estado a setores bastante reduzidos, o prêmio Nobel em economia ainda estabelecia que o setor privado é um limite ao poder do Estado, além de constituir-se também, da principal proteção à liberdade de palavra, religião e de pensamento.

Levando em consideração essa argumentação neoliberal, mas tendo como pano de fundo as teorias liberais do século XVIII, Hinkelammert (1993) indica que as teorias neoliberais se baseiam no pensamento liberal anterior, repetindo a fórmula de Adam Smith, da "mão invisível" do mercado. Mas essas semelhanças acabam por esconder o corte que existe entre essas duas correntes teóricas. Para os liberais, que também crêem na "mão invisível" do mercado e em suas forças autorreguladoras, essas regras não são totalizantes, pelo contrário, existem momentos em que devem ser relativizadas. São raros os pensadores liberais que totalizam o mercado, pois o vêem como centro da sociedade, sendo que ao redor faltam atividades corretivas que mantenham esse mesmo mercado dentro dos limites. Assim nasceram as idéias de capitalismo intervencionista⁵ e do Estado de "bem-estar" dos anos 50 e 60, políticas essas que podem ser consideradas como a "mão visível" do mercado que completa a sua irmã, a "mão invisível"⁶.

⁴ Da mesma forma, outros autores como Friedrich A. von Hayek.

⁵ Para Chesnais (1996), esse período do capitalismo, com cerca de 20 anos pode ser entendido como, se não o único, um dos raros momentos em que esse sistema se apresentava auto-sustentável.

⁶ De maneira diversa, Wilhelm Höpke (1954, p.211), mencionando a interação entre a ordem econômica e o direito internacional, em um capítulo que trabalha indiretamente com conceitos

De modo contrário, os neoliberais totalizam o mercado e o vêem como *societas perfecta* (HINKELAMMERT, 1993). Para essa teoria, as falhas de mercado não são dele em si mesmo, mas decorrentes de distorções que o mercado sofre, como por exemplo, a insuficiente globalização do comércio, que traz as crises de exclusão social e a devastação da natureza. Assim, é impossível legar à primeira teoria as mesmas conseqüências que a segunda leva como “guia de atuação”, fato esse que se observa também, nas mudanças econômicas fundamentais da segunda metade do século XX.

Neste ínterim, o entusiasmo das idéias neoliberais tendeu a ser incrementado com o tempo, principalmente após a falência do acordo de Bretton Woods⁷, na década de 1970, ocorrido, via de regra, com o desatrelamento do dólar em relação ao ouro. Neste ponto da história econômica da humanidade, verifica-se, cada vez mais, o afastamento do Estado em relação aos nortes do desenvolvimento econômico. As idéias fundamentais de John Maynard Keynes e de Harry White⁸, que possibilitaram um período de 20 anos em que se pôde observar um desenvolvimento capitalista sustentável (CHESNAIS, 1996) - período esse que coincide com o início e fim do acordo de Bretton Woods - começavam, em meados da década de 1970, a serem rechaçadas pelos países industrializados.

liberais, diz que “a crença na autonomia da esfera econômica tem sido desastrosamente errônea, enquanto a verdade é que a vida econômica é dependente e condicionada por uma série de circunstâncias que podemos chamar de meta-econômicas; uma estrutura que é moral, política, social e legal. Sem essas condições estruturais, a vida econômica está condenada ao sufocamento”.

⁷ Pode-se entender que neste momento da história, o primeiro acordo de Bretton Woods tenha sido quebrado, já que se considera a existência de um segundo sistema monetário internacional, nascido após 1972, baseando nos gigantescos padrões de consumo e importação dos EUA, com o conseqüente aumento de seu déficit público, financiado pelos próprios países exportadores, através da compra de títulos do tesouro estadunidense, como é o caso da China, hoje em dia.

⁸ Apesar das teorias de Harry White sobre o desenvolvimento do mundo pós-guerra terem sido consideradas como as grandes vencedoras no que diz respeito ao embasamento das políticas da época, é inegável que Keynes influenciou sobremaneira essas mesmas políticas, como se pode observar em Chesnais (1996), Eichengreen (2000), Teitelbaum (200?), dentre outros.

Chesnais (1996) indica que o triunfo da ortodoxia econômica⁹ nos anos 70 permitiu que a teoria tradicional continuasse ensinando aos estudantes que os vínculos de interdependência entre os países passavam, principalmente, pelo comércio. Sobrava pouco espaço para se visualizar a importância dos IEDs e das multinacionais nesse cenário, ponto de vista esse que passa a mudar a partir da década de 1980, mas que ao transformar essa visão centrada no comércio para uma mais próxima da realidade da época, acabava só levando em consideração a capacidade dos países em tornarem-se atrativos aos investimentos estrangeiros.

Essa visão permanece fiel até hoje, como será visto no decorrer do trabalho, pois uma das principais críticas aos países da América Latina se traça, hoje em dia, com base na inadequação das políticas de atração de investimentos, que, em sua maioria, levam em conta, tão somente, essa capacidade de atração. Ainda mais, pode se verificar que essa política não é tão eficaz, quando aplicada de maneira isolada a uma política seletiva em investimentos (UNCTAD 2005a, 2005b, 2005c; CEPAL, 2004).

Além disso, outro fato histórico relevante é o fim da Guerra Fria, datado simbolicamente como ocorrido em 1989 com a queda do muro de Berlim, e que trouxe uma importante consequência: não havia mais a figura do socialismo a importunar os países capitalistas. O "inimigo" havia falhado e o desenvolvimento econômico da humanidade passava a ter apenas um caminho a ser seguido. O caminho "certo" do capitalismo neoliberal.

Assim, as idéias, que antes possuíam um contraste ideológico marcante de anti-socialismo, agora seguiam sendo o discurso único existente. E é, a partir desse período marcante da história - em que se observa esse monismo doutrinário chamado, em economia, de ortodoxia

⁹ Sistema econômico que segue a risca as formulas e preceitos da teoria econômica clássica.

econômica, marcado indubitavelmente, dentre outras coisas, pela edição de dez prescrições políticas¹⁰ que prometiam o desenvolvimento dos países pobres, contidas no Consenso de Washington - que o novo liberalismo econômico achou terreno fértil para sua prosperidade absoluta.

Torna-se interessante observar que, em princípio, é quase impossível entender como a edição de algo tão simples como o Consenso de Washington, pudesse se tornar uma espécie de linha guia para as reformas e o desenvolvimento econômico. Certamente, como menciona Naím (2000), o economista John Williamson, idealizador do "consenso" não poderia imaginar que isso ocorreria. Mas o fato é que; i) face ao clima político da época, com a já mencionada falência do bloco socialista; ii) a necessidade de idéias alternativas que indicassem como se organizar a vida política e econômica da nova ordem global que se abria; iii) o fato dessas regras possuírem o chamativo e providencial nome de "consenso", editado em Washington, capital da grande potência vencedora, foram características que deram vida própria ao mencionado conjunto de orientações políticas de Williamson.

Observa-se aqui, uma substituição da ideologia fundamental do movimento inicial do neoliberalismo, marcado pela clara valorização anti-socialista, por uma outra ideologia, a do desenvolvimento pautado na fortificação do mercado livre, que compreende, dentre outros, o livre fluxo de mercadorias e também de capitais. E esse liberalismo que, em grande parte das vezes, foi aplicado pelos países em desenvolvimento antes de estarem preparados para tanto, implicou em cada vez mais necessidade de financiamento externo.

¹⁰ Talvez não seja por acaso que o Consenso de Washington assume a forma de mandamentos, como no decálogo cristão que fundamenta a ética e moral individual de grande parte do ocidente. Seriam esses preceitos econômicos algo como a base de uma suposta "ética" econômica para os países em desenvolvimento?

1.1. Países em Desenvolvimento e a Necessidade de Financiamento

Os países em desenvolvimento, normalmente, enfrentam numerosos problemas políticos, econômicos e estruturais, que muitas vezes os impedem de poder prover autonomamente a própria infraestrutura. Ao menos esse é o discurso dominante, mas o que se observa empiricamente, é que a partir das décadas de 1960 e 1970, e até meados da década de 1980, com a crise da dívida externa mexicana, muitos países em desenvolvimento efetuaram grandes somas em empréstimos internacionais, principalmente aqueles oriundos de bancos comerciais, face à grande liquidez internacional, que como se verá adiante, originou-se da formação dos euromercados e posteriormente com o surgimento dos petrodólares (CHESNAIS, 1996; VELOSO, 2004a, 2004b).

Nessa época, portanto, é que surgem as grandes dívidas externas dos países em desenvolvimento. Por ser este um assunto extremamente complexo e muito polêmico, não caberia aqui iniciar uma discussão sobre a questão da dívida externa, mas é importante salientar que a existência de um grande passivo no exterior, que vincula parte significativa do produto interno bruto (PIB)¹¹ do país devedor, torna imprescindível a captação de recursos em moedas fortes estrangeiras, como o dólar, para que os pagamentos das parcelas e principalmente dos juros sejam efetuados, do contrário, o país cai em insolvência e os resultados disso, dizem os arautos da ortodoxia econômica, são desastrosos para quem vive em um mundo de economias cada vez mais interdependentes.

Em suma, para honrar suas obrigações externas, o país devedor promove uma busca incessante por moeda forte. Em um primeiro momento, essas dívidas eram pagas com novos empréstimos, fato esse

¹¹ Segundo dados do Banco Central do Brasil, a dívida pública externa líquida do Brasil situa-se em US\$ 191,3 bilhões, segundo dados de setembro de 2005.

que atesta a necessidade de financiamento estrangeiro. Em um segundo momento, com as alterações nas políticas das instituições financeiras internacionais, como será visto mais à frente, os países devedores reservam o equivalente a grande parte de seu PIB para o pagamento dessas obrigações, o que acarreta duas conseqüências: i) o país necessita comprar moeda forte com essa grande previsão orçamentária, e para isso, necessita da entrada de novos investimentos estrangeiros, que atualmente se identificam em grande parte, com o IED; ii) com essa reserva orçamentária, o governo não tem como investir em infraestrutura, o que acaba ficando a cargo do setor privado, abrindo então, oportunidades para novos investimentos de empresas estrangeiras, mormente ETNs.

Existem, por óbvio, outras causas que levam países em desenvolvimento a buscar e mesmo necessitar de financiamento externo, como é o caso de muitos Estados extremamente pobres, chamados pela Unctad de “países menos desenvolvidos”, que não possuem meios próprios para se autofinanciar, mesmo que minimamente. Nesses casos, as ajudas estrangeiras, mais que os empréstimos (por serem impraticáveis) e investimentos estrangeiros (por praticamente não existirem em quantidade suficiente), são extremamente necessárias.

Um outro fator de relevo, principalmente nos países em desenvolvimento com um alto grau de industrialização, é a necessidade de investimentos estrangeiros produtivos, amparados em uma sólida política de desenvolvimento nacional.

Então, por todos esses fatores, dos mais perversos, aos mais justificáveis, os países em desenvolvimento necessitam de financiamento externo, e esse se dá de várias formas, como a discussão adiante revela.

1.2. O Financiamento Estrangeiro (e a liberalização)

Como os países em desenvolvimento não possuem, em sua grande maioria, capacidade de investimento nacional, ou seja, seus ativos financeiros, muitas vezes, estão vinculados ao pagamento de parcelas de dívida externa ou obrigações do país no exterior, ou ainda mais, no caso dos países pobres, que não possuem fonte de renda capaz de dar conta de investimentos mínimos em infraestrutura, como saúde, redes de transporte, ensino, serviços públicos (água, luz, telefone), o desenvolvimento acaba se vinculando, por mínimo que seja, ao capital estrangeiro¹².

Esse capital estrangeiro possui formas e aspectos distintos. Normalmente, a classificação corrente leva em consideração a fonte de recursos, que pode ser estatal ou privada e o tempo de permanência desse capital dentro das fronteiras do país receptor, o que será discutido adiante. Porém, antes de se adentrar a esse assunto específico, que se sobressai na literatura especializada nesses últimos anos, importante se faz observar a evolução histórica das modalidades de financiamento estrangeiro, principalmente no século XX.

1.2.1. O Sistema Financeiro Internacional

Desde o século XIX, quando se iniciam oficialmente os empréstimos para as novas nações, por meio, basicamente de Estados-nação e casas bancárias, as categorias de empréstimos variaram constantemente, conforme o grau de desenvolvimento das potências capitalistas e das necessidades dos países em desenvolvimento. Entende-se também, que a evolução dos fluxos de financiamentos para os países

¹² A Oxfam (2002) indica que, ao contrário do que se pode pensar, os investimentos de fontes nacionais nos países em desenvolvimento superam e muito as entradas de IED, que se situaram em torno de US\$ 160 bilhões em 2003. Os investimentos domésticos totalizaram cerca de US\$ 1 trilhão. Porém, saliente-se que, apesar desse montante expressivo, nada indica que esse investimento doméstico seja suficiente para atender as necessidades dos Estados em desenvolvimento, o que, em parte, é atestado pela expressiva taxa de 16% de participação de IEDs.

em desenvolvimento pode ser visto dentro do contexto da evolução do Sistema Financeiro Internacional (SFI) e da economia global (SOUTH CENTRE, 1999) e por isso, uma explanação sobre sua evolução é necessária.

No período que vai do início do século XIX, até antes do início da Primeira Guerra Mundial, conhecido como um período de excelência em acumulação capitalista, a patente fluidez monetária permitia um grande número de investimentos no exterior¹³, que se davam principalmente através de casas bancárias¹⁴, além, é claro, dos empréstimos estatais, que figuraram, desde o início, como uma das vedetes do financiamento externo para países pobres (e nesse período, ex-colônias).

Com o estouro da Primeira Guerra - o que, apesar de não se tratar de um assunto que este trabalho procura abordar, se deve muito à existência de uma competição imperialista acirrada entre as potências européias, representada em grande parte pela consecução de grandes empreendimentos em várias regiões coloniais do globo, como África, Oriente Médio e Ásia - o mundo passa por uma mudança sem precedentes. Os países que antes eram conhecidos como potências mundiais, agora estavam envolvidos, todos eles (a exceção dos Estados Unidos da América, que não estava territorialmente vinculado), em um conflito sangüinário dentro de seus territórios, o que consumia suas riquezas e seus homens.

Além disso, com o fim da guerra e um suposto tempo de calmaria, período em que a economia global se recuperava satisfatoriamente bem, observa-se repentinamente o estouro das bolhas monetárias, ocasionadas em grande parte pela existência de ganhos

¹³ Nesse sentido ver: LÊNIN, V. I. *Imperialismo: fase superior do capitalismo*. São Paulo: Centauro, 1999.

¹⁴ Nesse sentido ver: CALDEIRA, Jorge. *Mauá – O empresário do Império*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

rentistas¹⁵ ou eminentemente financeiros, sem base produtiva. Além disso, contando também com a existência de um sem número de fraudes contábeis de empresas que lançavam seus títulos e ações na Bolsa de Nova York, o cenário todo desembocou na quebra da bolsa estadunidense (a crise de 1929), originando um reflexo sem precedentes, que permaneceria por vários longos anos em todo o mundo.

E para concluir esse período marcante da história, em fins da década de 1930, estoura a Segunda Guerra Mundial, como reflexo de todo esse cenário e também como consequência da adoção incauta de medidas “paliativas” para a paz, nos anos subseqüentes ao fim do primeiro conflito¹⁶.

Interessante é observar que o país que pode ser considerado o grande vencedor das duas Grandes Guerras é os EUA. Com a Primeira Guerra, esse país se firma como uma potência transoceânica, a partir do momento em que a Inglaterra e as outras potências européias, antes hegemônicas no cenário mundial, agora perdiam suas colônias e se envolviam diretamente em um conflito armado de proporções nunca antes vistas, dentro de seus territórios. E esse é um fator de grande importância, já que a vinculação dos EUA nas guerras, tanto na Primeira quanto na Segunda, foi à distância, no sentido de que não houve sequer a menor interferência estrangeira direta em seu território ou em seus grandes centros urbanos, nos conflitos¹⁷.

E, acima disso e como consequência dessa realidade, com o fim da Segunda Guerra, a Europa estava destruída. Cidades e países inteiros

¹⁵ Atualmente, o ressurgimento de uma economia bastante fundamentada nesse tipo de ganho financeiro desvinculado da produção tem preocupado autores e centros de pesquisa (UNCTAD, 1999a)

¹⁶ Caso esse da própria Liga das Nações, que apesar de ter nascido com a estrita função de manter a paz, não foi capaz de deixar de lado as diferenças entre os países europeus, nem mesmo em sua constituição, que deixou de fora os países vencidos, e sendo muito menos capaz de manter a paz, como se sabe.

¹⁷ A não ser que se queira considerar o episódio de Pearl Harbor como um ataque direto à soberania territorial dos EUA, o que, apesar de ser verdadeiro, não possui as proporções que vincularam o continente europeu durante os anos de conflito e muitos anos depois.

precisavam ser reconstruídos e não havia meios financeiros para bancar esse empreendimento, pelo menos no que diz respeito ao financiamento doméstico. Nesse ponto é que entra o Plano Marshall¹⁸, que possibilitou a reconstrução dos países e das economias européias e se caracterizou por empréstimos financeiros e ajuda humanitária advindos de um Estado-nação; os EUA¹⁹.

A experiência da grande depressão da década de 1930 foi a principal influência que afetou os pensadores de um sistema financeiro internacional (SFI)²⁰ no pós-guerra. Esse sistema foi pensado para assegurar emprego total, prosperidade e crescimento econômico, finalidades essas que só seriam atingidas se houvesse uma coordenação em assuntos financeiros e comerciais entre as nações envolvidas (SOUTH CENTRE, 1999).

Esse sistema teria três pilares. O primeiro caberia ao Fundo Monetário Internacional (FMI), que seria responsável para assegurar um

¹⁸ "O Plano Marshall foi parte integrante da "Doutrina Truman", anunciada em março de 1947 pelo presidente dos Estados Unidos, Harry Truman. Tratou-se de um projeto de recuperação econômica dos países envolvidos na Segunda Guerra Mundial. Anunciado também no ano de 1947, em 5 de junho, em Harvard, este plano deve seu nome ao seu criador, o General George Catlett Marshall, secretário-de-estado do governo Truman. Por ele, os Estados Unidos decidem abandonar a colaboração com a URSS e investir maciçamente na Europa ocidental, a fim barrar a expansão comunista e assegurar sua própria hegemonia política na região. Washington fornece matérias-primas, produtos e capital, na forma de créditos e doações. Em contrapartida, o mercado europeu evita impor qualquer restrição à atividade das empresas norte-americanas. A distribuição dos fundos é realizada por meio da Organização Européia de Cooperação Econômica (OECE), fundada em Paris, em 1948. Entre 1948 e 1952, o Plano Marshall fornece US\$ 14 bilhões para a reconstrução européia. Enquanto os europeus ocidentais (ingleses, franceses, belgas, holandeses, italianos e alemães) aderiram ao plano com entusiasmo, Stalin (líder soviético) não só rejeitou-o como proibiu aos países da sua órbita (Polônia, Hungria, Tchecoslováquia, Iugoslávia, Romênia e Bulgária) que o aceitassem. A doutrina e o plano fizeram ainda mais por separar o mundo em duas esferas de influência" (http://educaterra.terra.com.br/voltaire/mundo/guerra_fria6.htm).

¹⁹ Para se ter idéia da vinculação e do poderio estadunidense na época, frente aos outros Estados nacionais, enquanto o BIRD, organismo nascido em Bretton Woods, em 1944, com a precípua função de financiar a reconstrução dos países destruídos pela guerra, disponibilizava para a Europa cerca de US\$ 500 milhões em 1947, o Plano Marshall disponibilizou cerca de US\$ 13 bilhões no período 1948-1952 (REZEK, 2000).

²⁰ O termo sistema, como indica o South Centre (1999) dificilmente pode ser entendido como um acordo ordenado no caso específico do SFI, já que ele alterava suas políticas conforme se alteravam as ideologias dominantes nas grandes potências, sem, contudo, observar detidamente os impactos, a consistência ou a durabilidade dessas alterações.

sistema de pagamentos global e funcional; o segundo, ao Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), chamado também de Banco Mundial, que teria como função prover os fundos públicos destinados à reconstrução dos países destruídos pela guerra e promover o desenvolvimento. South Centre (1999) ressalta que nessa época entendia-se que o capital privado não era confiável para esse tipo de tarefa, cabendo, portanto, esse papel, ao capital público.

O terceiro pilar seria aquele referente à coordenação no comércio, através da Organização Internacional do Comércio (OIC), que não saiu do papel, face ao boicote estadunidense ocorrido na época de sua concretização. Sem a maior economia da época, não haveria sentido promover a criação de uma organização do comércio²¹ (DAL RI Jr., 2004).

Com o papel de vigia do sistema de pagamentos, o FMI observava a consistência e a manutenção das políticas de banda fixa aplicadas às cotações e transações em moedas, todas atreladas ao ouro. Essa política, da paridade das taxas fixas de câmbio foi o ponto central do Sistema de Bretton Woods e mudanças nessa política somente poderiam ocorrer em casos especiais e sob a supervisão do FMI.

Porém em 1971, como já mencionado, ocorre, por parte dos EUA, a ruptura da política de paridade do dólar com o ouro²², como resultado de um insustentável e continuado déficit na balança de pagamentos daquele país. Deste modo, inicia-se a era de taxas de câmbio flutuantes, que ocasionou uma aceleração geral da inflação em nível mundial na década de 1970. Esse cenário de câmbio flexível – aliado: a maiores níveis de inflação; ao aumento do preço do petróleo²³, que por

²¹ Apenas o artigo 17 do acordo constitutivo foi utilizado, originando o GATT (General Agreement on Tariffs and Trade)(DAL RI Jr., 2004).

²² Efetivamente, essa ruptura por parte dos EUA em relação à política de paridade com o ouro, ocasionou o fim do sistema de Bretton Woods, como salientam vários atores (DAL RI Jr., 2004; CHESNAIS, 1996; TEITELBAUM, 200?). Isso se deve principalmente ao fato de que essa política de paridade moeda-ouro era uma das bases desse sistema.

²³ Salienta-se, nesse aspecto, que “a crise do petróleo de 73/74, foi, em parte, uma ação coordenada dos países árabes produtores de petróleo, que aumentaram unilateralmente o

sua vez ocasionou o aumento de liquidez internacional²⁴; bem como a existência de uma maior flexibilidade dos países em atuar em suas políticas macroeconômicas - trouxe as bases necessárias para a liberalização dos mercados de capital e para a eliminação dos controles sobre o movimento de capitais nos países industrializados (SOUTH CENTRE, 1999).

Deste modo, com o crescimento das grandes e crescentes fortunas dos países produtores de petróleo, os grandes bancos dos países industrializados, como um dos grandes beneficiados, com uma imensa liquidez em seus caixas, tornaram-se importantes fontes de financiamento estrangeiro para os países em desenvolvimento. Nesse mesmo período, o Banco Mundial aumentou dramaticamente suas operações de empréstimos, tornando-se a "fonte mundial de empréstimos para o desenvolvimento" (SOUTH CENTRE, 1999, p.7).

O Banco Mundial, além disso, estendeu seu tradicional campo de atuação para setores diversos daqueles de infra-estrutura, energia elétrica, transportes, etc., vindo a abranger projetos em setores sociais, como educação, saúde, desenvolvimento rural, e outros mais. Porém, é importante salientar que a concepção dominante no período da reconstrução dos países destruídos pela guerra, de que o capital privado não poderia "dar conta" dessa tarefa, mudou consideravelmente, pois os empréstimos do Banco Mundial somente eram disponibilizados nos setores

preço do barril (...) em aproximadamente 70%, fazendo o preço do *Arabian Saudi Light* subir de US\$ 3,01, para US\$ 5,01 de uma hora para outra (...) Em 12 de dezembro de 1973, um novo aumento é efetivado, o que leva o valor do barril do *Arabian Saudi Light*, de US\$ 5,11 a US\$ 11,65, refletindo uma variação substancial de 120%. Em 1979, o preço do barril atingia o valor de US\$ 35,00, vindo a se estabilizar a partir de 1986 em um patamar de US\$ 15,00" (VELOSO, 2004b, p.5).

²⁴ A liquidez apresentada nas grandes economias mundiais se deve, em grande parte, à formação dos euromercados e às concentrações de eurodólares nas décadas de 60 e de 70. Com o aumento do petróleo, houve uma inundação de dólares nos grandes bancos dos países industrializados, oriundos do Oriente Médio, o que contribuiu sobremaneira para aumentar essa reserva estagnada de dólares, que passavam a ser aplicados e emprestados para as economias em desenvolvimento (VELOSO, 2004b).

em que empréstimos privados “sustentáveis”²⁵ não fossem possíveis. Essa deferência ao capital privado, que denota uma liberalização da política do banco, aliado ao fato de que os países da OCDE decidiram prover parte de seus empréstimos através de agências multilaterais, aumentou consideravelmente o papel do Banco nos países em desenvolvimento.

Com o incremento progressivo dos financiamentos privados²⁶, a partir da década de 1980, os controles de capital foram gradualmente extintos nos países desenvolvidos e quase não se via mais controle das taxas de câmbio, que em sua quase totalidade se apresentavam flutuantes. Seguindo essa tendência, muitos países em desenvolvimento liberalizaram seus mercados de capital muito prematuramente, pois não possuíam a capacidade financeira necessária para evitar grande parte das possíveis crises econômicas, mecanismo esse que os países industrializados possuíam²⁷.

Nesse contexto de liberalização, é importante verificar, como salientado no início deste trabalho, que parte desses “desenvolvimentos” (liberalização, desregulamentação, etc.) foi resultado de mudanças nas políticas econômicas, baseadas na crença trazida pela ortodoxia econômica, que mercados funcionais livres levavam a uma maior eficiência, maiores taxas de crescimento econômico e um cumprimento mais eficiente de metas sociais e econômicas. Em um primeiro momento, essa ortodoxia se realizou nas grandes economias do Norte e posteriormente, foi imposta aos países do Sul, através das instituições de Bretton Woods. Outras pressões para que os países do Sul se adequassem às regras econômicas dominantes, ocorrem também dentro de organismos

²⁵ Talvez fosse mais coerente com a realidade da época, em que se verifica o endividamento externo excessivo dos países do Terceiro Mundo através, principalmente de empréstimos privados “sustentáveis”, alterar esses termos para “qualquer um”, ou “todo que se disponibilize”.

²⁶ No presente trabalho, apenas como caráter de distinção conceitual, empréstimos privados são considerados todos aqueles oriundos de fontes não-governamentais, bem como de fontes não-bancárias.

²⁷ South Center (1999), indica que “com taxas de câmbio instáveis e sem um controle efetivo dos fluxos de capitais, países [em desenvolvimento] encontraram muitas dificuldades em gerenciar suas economias e em prevenir a ocorrência de crises financeiras” (p.8).

como a Organização Mundial do Comércio (OMC) (SOUTH CENTRE, 1997, 1999).

Em suma, nesse cenário evolutivo do SFI²⁸, a partir da criação das instituições de Bretton Woods, verifica-se uma alteração constante no padrão de financiamento internacional, originando-se no período pós-guerra, principalmente dos Estados propriamente ditos, através das ajudas de reconstrução dos países destruídos pela guerra, e posteriormente ampliado para ajuda aos países em desenvolvimento. A este tipo de financiamento internacional, se chamará, daqui em diante, de Ajudas Oficiais para o Desenvolvimento (AOD). Posteriormente, com o aumento da liquidez dos mercados internacionais, face à formação dos mercados *off shore*²⁹ de eurodólares, potencializados pela grande acumulação advinda dos países produtores do petróleo, como consequência dos aumentos do preço da *commodity*³⁰, aliado à uma mudança de perspectiva da política de financiamento internacional praticada pelas grandes potências do Norte, os empréstimos bancários se tornaram atores de relevo no cenário financeiro internacional. E finalmente, com a liberalização dos mercados, ocorrido primeiramente nos

²⁸ Chesnais (1998, p.24) estabelece uma evolução histórica das finanças mundiais da seguinte maneira: 1960-1979: Internacionalização "indireta" de sistemas nacionais fechados - evolução dos EUA em direção às finanças de mercado. Nesse período há a criação dos mercados de títulos de crédito nos EUA, bem como a formação dos mercados de eurodólares, a desagregação e liquidação do sistema de Bretton Woods (1966-1971), passagem ao sistema de câmbio flexível (1973), início da normatização no BIS, expansão acelerada do mercado de eurodólares com a reciclagem dos petrodólares, internacionalização dos bancos americanos, início do endividamento do Terceiro Mundo, etc; 1980-1985: Passagem simultânea para as finanças de mercado e para a interligação dos sistemas nacionais pela liberalização financeira – criação do monetarismo nos EUA e no Reino Unido, liberalização dos movimentos de capitais, políticas de atração de investidores estrangeiros, crescimento muito rápido dos ativos dos fundos de pensão e dos *mutual funds*, bem como a expansão internacional de suas operações, etc; 1986-1995: Acentuação da interligação, extensão da arbitragem e incorporação dos "mercados emergentes" do Terceiro Mundo – abertura e desregulamentação dos mercados de ações, explosão das transações sobre os mercados de câmbio, abertura e desregulamentação dos mercados de matérias primas, expansão para além da zona da OCDE do regime das finanças diretas e da securitização da dívida pública, discussões sobre a extensão do papel do FMI (1995), em seguida da crise mexicana.

²⁹ Segundo o econogloss: *off shore* é uma operação financeira a ser conduzida fora do país, geralmente em paraísos fiscais.

³⁰ Também conforme o econogloss: *commodity* são mercadorias, no sentido de produtos primários ou básicos, como café, algodão, açúcar, trigo, minérios, etc.

países desenvolvidos, e posteriormente, nos países pobres e em desenvolvimento, os fluxos de capital privado passam a constituir o principal meio de financiamento dos países em desenvolvimento, principalmente em duas modalidades, sejam os denominados Investimentos de Portifólio, ou Indiretos, ou ainda, de Carteira, e os Investimentos Estrangeiros Diretos (IED), considerados as vedetes para o desenvolvimento e fonte de financiamento mais "saudável" pela quase totalidade dos autores e estudos existentes. Todos esses tipos específicos serão tratados rapidamente abaixo, a exceção do IED, que será mais detalhadamente explicado, por se tratar do assunto principal deste trabalho.

1.2.2. Ajudas Oficiais para o Desenvolvimento (AOD)

Esse tipo de financiamento estrangeiro é apenas uma espécie de um gênero maior de financiamento, conhecido como fluxos financeiros oficiais, que englobam desde ajuda para a exportação até ajuda para instituições governamentais independentes. A razão de estar sendo mencionado apenas o AOD, se deve ao fato de que essa forma de financiamento foi de grande importância para os países em desenvolvimento e, apesar de sua diminuição nos últimos tempos (SOUTH CENTRE, 1999), continua sendo um fator importante no financiamento externo para o desenvolvimento.

O AOD surgiu na forma que hoje se conhece, como parte dos esforços para reconstruir a Europa no período pós-Segunda Guerra, sendo, posteriormente, aplicado também aos países do Terceiro Mundo, como parte de uma política de desenvolvimento. Isso se tornava justificável, pois sempre foi reconhecido que países em desenvolvimento possuíam uma limitada capacidade financeira para fazer frente a dívidas, o que tornava a possibilidade de se emprestar de fontes comerciais (bancos, por exemplo) pouco produtiva, já que a vinculação financeira

seria maior que os benefícios decorrentes. Em se tratando de fontes privadas de empréstimo, a situação se tornaria um tanto mais sensível, já que normalmente essa forma de financiamento se dá em curto prazo e os objetivos que pautavam a carteira de desenvolvimento envolviam investimentos maciços em projetos de infra-estrutura, o que tornava essa opção inviável.

Além disso, o financiamento estrangeiro permitiria que os países em desenvolvimento (ou destruídos pela guerra) investissem mais do que poderiam fazê-lo, se contassem apenas com sua capacidade interna. Haveria também um aumento das reservas em moeda forte.

Menciona-se também (SOUTH CENTRE, 1999) que uma corrente de pensamento nascida nos anos da Grande Depressão³¹, trazia a idéia de que fluxos de capital para países em desenvolvimento também trariam o benefício de ajudar a sustentar altos níveis de atividade econômica e crescimento em países industrializados, quando esses eventualmente passassem por uma diminuição no consumo.

Além disso, no cenário da rivalidade Leste-Oeste ou Guerra Fria, verifica-se que os países em desenvolvimento possuíam uma importância relativa na decisão de ajudas financeiras e projetos de desenvolvimento por parte das potências da época. Mesmo que a razão para essa assistência econômica se desse em termos de uma vinculação do país receptor aos objetivos políticos dos doadores no contexto da guerra fria, essa influência dos países em desenvolvimento foi uma das razões que garantiu um acordo com os países industrializados, na década de 1970, que fixava uma meta de AOD em torno de 0,70% do Produto Interno Bruto (PIB) desses mesmos países industrializados.

Com o passar do tempo, e principalmente após o fim da Guerra Fria, a vinculação política dos programas de AOD, ao contrário do que se

³¹ Anos posteriores à crise de 1929 e que ainda refletiam as suas conseqüências, caracterizadas por uma profunda depressão econômica nos principais mercados mundiais.

esperava, continua atuando como fator central na decisão de alocação de recursos (SOUTH CENTRE, 1999). A AOD é direcionada a países com base na sua vinculação aos chamados programas estruturais, que na realidade são princípios e políticas do mercado livre, liberalização comercial e privatização³².

Observa-se, porém, uma queda importante nos níveis mundiais de AOD³³, que era a principal forma de financiamento estrangeiro para os países em desenvolvimento. Neste sentido, em 1958, foi proposto que os países industrializados destinassem 1 por cento de seu PIB aos programas de AOD. Depois de anos de negociação, na década de 1970, ficou acordado que os países industrializados transfeririam para os países em desenvolvimento um patamar mínimo de 0,70% de seus PIBs, na forma de doações, empréstimos ou ajuda oficial a agências multilaterais.

Apesar desse acordo, que esperava um aumento na já decrescente taxa efetiva de transferência através de AOD, que em 1960 se situava em torno de 0,52% do PIB dos países industrializados, observou-se um decréscimo na porcentagem, que na década de 1970 já atingia 0,35%. Além disso, com o fim da Guerra Fria e o surgimento das esperanças de aumento nas taxas de AOD, face ao chamado "Dividendos da Paz"³⁴, observou-se também uma diminuição nos níveis dessa modalidade de financiamento, além do fato de que os países em desenvolvimento agora competiam também com países em transição, oriundos do malfadado bloco socialista.

³² Nesse aspecto, os resultados das políticas de ajuda financeira são mensurados com base, não em respeito ao crescimento, índice de desenvolvimento humano, nível de emprego e sim em relação ao sucesso na implantação das políticas relacionadas com os objetivos mencionados.

³³ A importância do AOD em relação a outras formas de financiamento diz respeito principalmente a alguns fatores, como: são vinculados a baixas taxas de juros, possuem grandes períodos de carência e prazos longos de pagamento. Além disso, estavam vinculados, pelo menos no início, a uma responsabilidade dos países industrializados para com o desenvolvimento dos países do Terceiro Mundo (SOUTH CENTRE, 1999).

³⁴ Dividendos da paz é um termo que procura significar as esperanças dos países em desenvolvimento em relação ao aumento de financiamento por parte das grandes potências, já que estas, hipoteticamente, não contabilizariam mais os excessivos gastos com os aparatos militares impostos pela permanência da Guerra Fria.

Desta forma, e a despeito dos esforços em contrário, com o passar do tempo, verifica-se uma constante queda nos níveis de AOD, que caíram para 0,33% do PIB no período de 1986-1987, 0,30% em 1993 e 0,22% em 1997, o que indicam (SOUTH CENTRE, 1999) ser o menor percentual desde a criação desta forma de financiamento, na década de 1950³⁵. Essa queda, muito se deve a dois fatores: a) o aperto orçamentário que muitos países passaram pela década de 1980 e que fizeram com que os parlamentos nacionais se tornassem mais intransigentes com a liberação de AOD; b) e, o mais importante, a mudança de ideologia nas grandes economias que passavam a aplicar políticas baseadas no livre mercado e na liberalização da economia³⁶.

Além disso, com o passar do tempo, os países desenvolvidos foram incluindo modalidades de "ajuda" a países em desenvolvimento, no cálculo final de AOD, que prejudicaram e muito a efetividade dessa forma de financiamento. Para os países industrializados, a assistência ao desenvolvimento inclui inúmeras novas categorias, que podem não corresponder com a necessidade dos países em desenvolvimento, como: suporte ao pagamento da dívida; promoção de exportações; ajuda alimentar³⁷; cooperação técnica; contribuição a organizações não-

³⁵ Ainda nesse sentido, o South Centre (1999) observa que a queda em AOD referente aos países do G-7 é muito mais expressiva, já que países não componentes do G-7 respondem com o dobro da relação de seus PIBs no total. Correspondem a 28% das AODs mundiais.

³⁶ Essa mudança de ideologia acarretou a difusão da crença que os países subdesenvolvidos não sofriam de uma fraqueza estrutural ou estavam sendo prejudicados por um ambiente econômico externo desfavorável e sim, que o problema do Terceiro Mundo era as intervenções estatais no mercado, a rigidez de suas normas trabalhistas, as regulamentações estatais, etc. Caso os países em desenvolvimento se libertassem dessas doenças, os fluxos internacionais de capital privado resultante cumpririam o papel de financiar a acumulação desses Estados (SOUTH CENTRE, 1999).

³⁷ South Centre (1999, p.31) indica que "ajuda alimentar também é incluída no cálculo de AOD. Países da OCDE gastam mais de US\$ 300 bilhões por ano com subsídios agrícolas o que resulta em uma produção excessiva de uma grande variedade de commodities. O estoque excedente de leite em pó, manteiga, carne, queijo, farinha, milho e outras commodities é destinado aos países em desenvolvimento, valoradas a preços de mercado e então incluídas como AOD quando reportadas à OCDE(...). Da perspectiva do país em desenvolvimento, entretanto, enquanto ajuda nas necessidades imediatas, a disposição de ajuda alimentar a longo prazo pode prejudicar a segurança alimentar desse país, pois derruba os preços da produção local e a desencoraja, destrói o sustento de parcelas importantes da população, dando margem à

governamentais (ONGs); assistência humanitária³⁸; etc. Assim, a idéia original da AOD que era substancialmente prover capitais de longo termo para o desenvolvimento, sob termos favoráveis aos países em desenvolvimento, foi consideravelmente deturpada. Deste modo, verifica-se que, se forem retirados do valor total de AOD, todos os “adendos” efetuados pelos países industrializados ao longo do tempo, a porcentagem de ajuda propriamente dita, nos termos originais, fica em torno de 0,12% do PIB dos países desenvolvidos³⁹ (SOUTH CENTRE, 1997).

1.2.3. Empréstimos Bancários

Os empréstimos bancários ou comerciais ocorreram com grande intensidade no período da formação dos euromercados e posteriormente, aumentaram sua participação no total de fluxos financeiros para os países em desenvolvimento, com a reciclagem de petrodólares, ocorrida nas décadas de 1970 e início da década de 1980.

Com a crise da dívida, vivida por grande parte dos países da América Latina, principalmente depois da crise mexicana de 1982, os bancos praticamente se retiraram dessa modalidade de empréstimo estrangeiro, e desde então, mantêm-se em níveis mínimos, chegando mesmo a abandonar o mercado⁴⁰, como se pode observar nos últimos anos (ver Gráfico 1.1).

inquietação social, tensões políticas e à migração para cidades, e pode causar uma queda nas exportações dos países receptores”. No mesmo sentido, ver Teitelbaum (200?), CHOSSUDOVSKY, Michael. *A Globalização da Pobreza: Impactos das Reformas do FMI e do Banco Mundial*. São Paulo: Moderna, 1999.

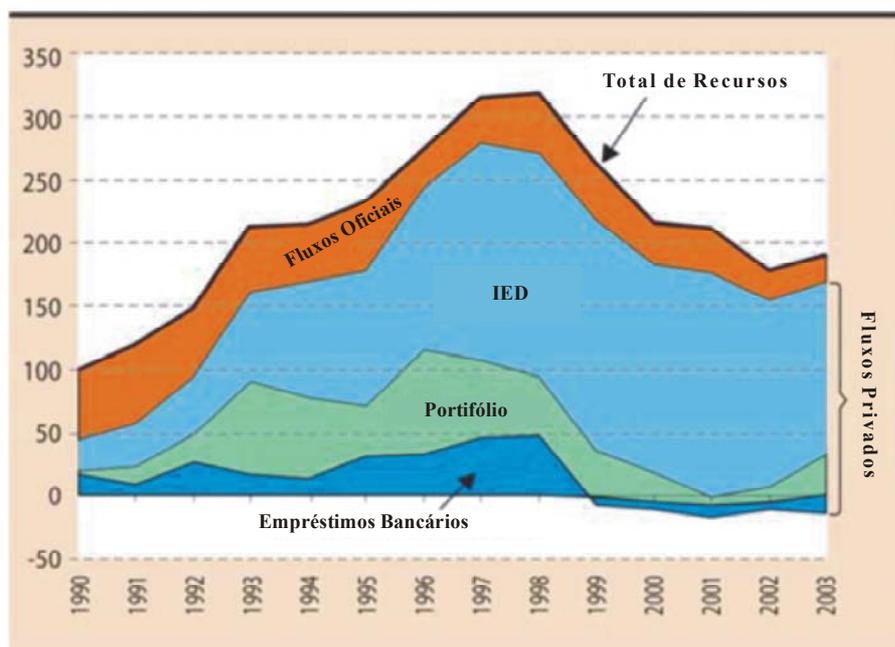
³⁸ Apesar dos aumentos nos valores dessa modalidade de auxílio, menciona-se que a ajuda humanitária, em grande parte, já é financiada por outras fontes, mas são incluídas na AOD como modo de “aumentar” a conta final. Além de ajuda humanitária propriamente dita, incluem-se aqui também, programas de suporte a refugiados e ajudas para estudantes estrangeiros.

³⁹ Em valores de 1997

⁴⁰ Essa diminuição muito se deve à intermediação feita pelo FMI em relação aos empréstimos bancários, mormente aqueles referentes a empréstimos emergenciais disponibilizados em razão de crises financeiras, como as do final da década de 90 e início desse século. Assim, esses

Essa modalidade se caracteriza, em grande parte, por empréstimos efetuados a curto e médio prazos, com significativas taxas de juros. Grande parte da dívida externa dos países em desenvolvimento se originaram de grandes empréstimos efetuados junto aos grandes bancos comerciais dos países industriais do Norte⁴¹. Teitelbaum (200?) indica que naquela época de acumulação generalizada, muitos países devedores utilizaram-se desses mecanismos, muitas vezes para benefício de minorias políticas, endividando o país muito além de suas capacidades.

Gráfico 1.1
TOTAL DE FLUXO DE RECURSOS PARA PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO, POR TIPO (1990-2003)
 (Bilhões de dólares)



Fonte: UNCTAD (2004, p.5)

empréstimos bancários assumem a forma de empréstimos internacionais via organização internacional que é o FMI.

⁴¹ Com a oferta maciça de capitais estrangeiros, havia um verdadeiro frenesi de empréstimos e operações financeiras, tendo investidores e receptores de capital abusado em suas buscas por vantagens financeiras, o que se tornariam um dos fatores primeiros da crise ocorrida no período seguinte (VELOSO, 2004a).

O que se pode observar também, a partir do gráfico 1.1, é um aumento no volume de empréstimos no período 1994-1998, o que está diretamente relacionado com a ocorrência de graves crises financeiras internacionais, principalmente nos anos 1997-1998, quando estouraram as crises asiática e sul-americana.

1.2.4. Captação Pública no Exterior

Uma das formas mais conhecidas de captação de recursos estrangeiros é a modalidade referente à vinda de recursos obtidos no exterior, efetivada principalmente através da emissão de títulos públicos nos mercados de capitais estrangeiros.

Apesar de não ser considerado oficialmente pelos organismos internacionais como modalidade de financiamento estrangeiro, a captação através de títulos públicos é bastante utilizada por países com altas taxas de juros internas e grandes déficits públicos, como o Brasil, por exemplo.

Usualmente os vencimentos dos títulos ocorrem em curto e médio prazos e as taxas de juros são elevadíssimas, pois servem como principal atrativo para a venda dos papéis. É duvidoso o benefício que essa modalidade de crédito em moeda estrangeira possa trazer para o desenvolvimento dos países pobres. Claro é que auxiliam sobremaneira no aumento da dívida pública, servem como mecanismos de publicização das dívidas privadas e vinculam boa parte das reservas em moeda forte dos países que os emitem (VELOSO, 2004a).

1.2.5. Investimentos de Portifólio

O investimento de portfólio, ou em carteira, é uma das modalidades que integram o gênero dos fluxos de capital privado e

se constituem basicamente por investidores de países desenvolvidos que buscam rápida rentabilidade para suas aplicações. Nos últimos anos, esse tipo de investimento tornou-se um dos principais atores no mercado mundial de capitais, principalmente através de investidores institucionais, como os fundo de pensão, os *mutual funds* e as companhias de seguro.

Efetivamente, como se pode observar através dos dados sobre o assunto, o crescimento desses investimentos institucionais é assustador. Em 1985, os ativos combinados dos fundos de pensão, *mutual funds* e companhia de seguros, estava estabelecido em aproximadamente US\$ 5 trilhões. Já em 1994, esse montante chegava a US\$ 17 trilhões (SOUTH CENTRE, 1997).

Por se tratar de um investimento de alta volatilidade, ou seja, entra e sai rapidamente e com facilidade dos países em que está aplicado, além de mudar constantemente de alocação, buscando sempre maiores ganhos, sua relação com a ocorrência de crises financeiras profundas é imediata, como o ocorrido nas crises asiáticas de 1997 e 1998 e nas crises Argentina e Brasileira, do final da década de 1990, por exemplo.

Um dos fatores que explicam o aumento dos investimentos de portfólio é a liberalização dos mercados de capital nos países industrializados. Todos os países desse grupo já haviam removido seus controles de câmbio no final da década de 1980. Outro fator importante é a manutenção prolongada, por parte dos países desenvolvidos, de baixas taxas de juros internas, o que fez com que investidores procurassem meios mais rentáveis de aplicar seu dinheiro (SOUTH CENTRE, 1999).

Verifica-se também, que uma pequena e crescente porcentagem desses investimentos de portfólio são efetivados através das chamadas operações transoceânicas, que incluem o fluxo

desses investimentos entre as grandes potências do Norte. Em 1995 esse montante era estimado em aproximadamente 10% do total mundial, algo em torno de 1,7 trilhões de dólares. Quanto aos investimentos em países em desenvolvimento, os valores são significativamente menores, variando constantemente. No ano de 2003, os valores absolutos mantiveram-se ao redor de US\$ 50 bilhões, para todos os países em desenvolvimento (gráfico 1.1).

Além disso, com a abertura e desregulamentação dos mercados de capitais de muitos países em desenvolvimento, os movimentos de capitais voláteis como os investimentos em carteira, ficaram bastante facilitados. Países com fortes percentuais de crescimento econômico e rápidos ganhos em exportações são motivos de atração para esse tipo de fluxo de capitais. Outro motivo de grande relevância, principalmente em se tratando de Brasil, é a manutenção de elevadíssimas taxas de juros internas, que frente às baixas taxas mantidas pelos países industrializados, tornam-se bastante atrativas.

Assim, nota-se que nos anos recentes, alguns países em desenvolvimento, principalmente os mercados emergentes, começaram a atrair consideráveis montantes de fluxos de investimentos de portfólio, que por sua vez, buscam oportunidades de ganhos rápidos. Entradas de tais capitais estrangeiros podem ajudar um momentâneo déficit interno, mas nada indica que possam assegurar a acumulação física de capital. Pelo contrário, a alta volatilidade dessa modalidade de investimento apresenta sérios riscos à integridade financeira dos países em desenvolvimento, pois dificultam a manutenção da estabilidade econômica, criando problemas no equilíbrio da balança de pagamentos e nas taxas de câmbio (SOUTH CENTRE, 1999).

1.2.6. Investimentos Estrangeiros Diretos

Os IEDs possuem, desde o século XIX, um importante papel na determinação das especializações comerciais de países e regiões, fator esse desprezado, ou quando muito subestimado. Observa-se essa realidade em muitos países subdesenvolvidos, que mantêm uma economia voltada para a produção e exportação de matérias primas básicas, que normalmente possuem uma demanda cada vez menor, no mercado internacional⁴².

Existem obras (CHESNAIS, 1996) que adotam uma "classificação" tripartite das modalidades de internacionalização do capital, sendo elas: o intercâmbio comercial, o investimento produtivo no exterior e os fluxos de capital monetário ou financeiro. Essa divisão possui, ao que parece, uma hierarquia determinada, sendo que dificilmente se pode começar uma análise sobre internacionalização do capital a partir do comércio exterior, devendo, como indica Chesnais (1996), iniciar-se com uma análise sobre investimentos, já que somente depois disso é possível entender o intrincado universo da mundialização do capital.

A partir da década de 1980, a importância do IED no cenário internacional passou a ser notada pelos especialistas, pois seu crescimento foi tamanho que se tornou perceptível nas estatísticas e assim, a sua relação com a interdependência⁴³ entre os países, tornou-se mais clara. Observa-se também, que a partir da década de 1990, os fluxos de investimentos privados, que compreendem, dentre outros, os

⁴² Nesse sentido ver: CHOSSUDOVSKY (obra citada); GALEANO, Eduardo. *Veias Abertas da América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

⁴³ M. Beaud (*apud*, CHESNAIS, 1996), trabalhando com o conceito de dependência, indica que "os Estados existem, em particular as grandes potências, e que a economia mundial é um conjunto fortemente hierarquizado a nível político, bem como econômico, de modo que, a cada etapa, é a partir das 'economias nacionais dominantes' que as tendências de funcionamento da economia capitalista vão atingir as 'economias nacionais dominadas'. Essas conhecerão as conseqüências juntamente com os efeitos da dominação política à qual estão submetidos".

investimentos de portfólio, empréstimos bancários e IED, acabaram por se fixar, em sua grande maioria, nos IEDs.

Desta forma, verifica-se também que, tendo-se em consideração que as empresas transnacionais (ETNs) são as principais fontes dessa modalidade de fluxo financeiro, o crescimento dos valores de IEDs para os países em desenvolvimento, principalmente a partir da década de 1990, é um dos indicadores do incremento do processo de globalização, mormente financeira, ocorrida nos últimos anos (SOUTH CENTRE, 1999).

Nesse início de estudos e processos de análises da importância relativa dos IEDs, apesar da deficiência no fornecimento de dados adequados sobre o assunto (o que permanece até os dias de hoje), já se entendia que a partir de uma análise não apenas quantitativa, mas também qualitativa, o fenômeno dos IEDs tornava-se ainda mais expressivo.

Assim, para se diferenciar o IED do intercâmbio de bens e serviços, Chesnais (1996), citando H. Bourguinat, elegeu quatro razões (que se pode entender como características inerentes ao IED) sejam elas: a) O IED não tem liquidez imediata; b) não é uma transação pontual, pois seus efeitos se prolongam no tempo; c) implica em transferências patrimoniais, ou seja, poder econômico; d) há um forte componente estratégico que fundamenta a decisão do investidor, seja para antecipar as ações e reações de concorrentes, seja para esvaziar os concorrentes locais, etc.

O IED é entendido pelo FMI como sendo aquele investimento que visa adquirir um interesse duradouro em uma empresa cuja exploração se dá em outro país que não o do investidor, sendo o objetivo

deste último influir efetivamente na gestão da empresa em questão⁴⁴ (FMI, 1993; SILVEIRA, 2002; CHESNAIS, 1996).

Apesar desse conceito amplo fornecido pelo FMI, a captação de dados referentes ao IED mundial está ainda bastante longe da qualidade em dados obtidos em outras operações internacionais, como por exemplo, no comércio internacional. O Fundo Monetário Internacional, em conjunto com a Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico (OCDE)⁴⁵, tem procurado uniformizar, entre seus membros, os critérios de elaboração das estatísticas da balança de pagamentos, dentro das quais se encontra os dados referentes ao IED. Nesse intuito, essas organizações elaboraram um Manual de Balança de Pagamentos (MBP5), que foi editado pela última vez em 1993, em sua quinta edição (FMI, 1993; CHESNAIS, 1996; CEPAL, 2004).

Dentre outros assuntos, o MBP5 estabelece critérios para uma medição qualitativa de IED, como aplicação de critérios do país de origem e setor de destino dos investimentos, como a inclusão de empréstimos entre companhias, bens raízes de propriedade de não-residentes, entre outros. Nesta área, verifica-se um avanço considerável na qualidade das estatísticas, o que infelizmente não se pode dizer de outros parâmetros estabelecidos pelo MBP5, como por exemplo "a regra dos 10%" (CEPAL, 2004).

⁴⁴ De acordo com Silveira (2002), podendo-se observar também de maneira clara, o diferencial dessa forma de investimento seria a efetiva gestão da empresa, conhecido como princípio do *effective voice*.

⁴⁵ Para a OCDE, IED seria "o investimento para o propósito de se estabelecer relações econômicas duráveis com uma empresa estatal tal como, em particular, investimentos que dêem a possibilidade de exercer influencia efetiva na administração desta:

A – No país afetado, por não residentes, por meio de: 1. Criação ou extensão de uma controlada integral, subsidiária ou filial, aquisição da totalidade da empresa existente; 2. Participação em uma nova empresa ou em uma já existente; 3. Um empréstimo de cinco anos ou mais de duração.

B – No exterior, por residentes através de: 1. Criação ou extensão de uma controlada integral, subsidiária ou filial, aquisição da totalidade de uma empresa existente; 2. Participação em uma nova empresa ou em uma já existente; 3. Um empréstimo de cinco anos ou mais de duração" (SILVEIRA, 2002).

Essa regra, estabelecida pelo MBP5, indica que para ser considerado como IED, o investimento estrangeiro deve “adquirir um interesse duradouro,” através do “controle de gestão” da empresa no país. Assim, entende-se que uma participação acionária de 10%⁴⁶ na empresa receptora do investimento já seja suficiente para se classificar o investimento estrangeiro como IED (FMI, 1993). Ocorre que essa regra não é aplicada uniformemente entre os países, chegando a haver casos em que o controle de gestão só é entendido quando se adquire 50% de uma companhia (CHESNAIS, 1996; SOUTH CENTRE, 1997, CEPAL, 2004). Entre esses dois valores existe um universo de interpretações possíveis, dadas por países diversos, o que contribui sobremaneira para um desentendimento em relação ao fluxo total de IED mundial.

Além disso, existem outros fatores⁴⁷ mais problemáticos que interferem na obtenção de estatísticas de qualidade sobre esse assunto. O Brasil, por exemplo, apesar de adotar grande parte das regras contidas no MBP5, só considera como componentes do IED, os empréstimos entre companhias e as participações de capital, não levando em conta o reinvestimento dos lucros para a construção de seu mapa estatístico (CEPAL, 2005). Outros fatores podem ser entendidos como óbices, quais sejam: a existência do caráter “estratégico” dos IEDs; as deficiências em se obter dados sobre as empresas transnacionais (ETNs), principais fontes de IED no mercado internacional⁴⁸; a divergência de dados entre organismos de um mesmo país⁴⁹; etc.

⁴⁶ O Banco Mundial também considera o patamar mínimo de 10% para definir se há controle ou não da empresa receptora do investimento internacional (SOUTH CENTRE, 1999).

⁴⁷ Chesnais (1996), cita T. Hatzichronoglou, da divisão de Ciência, Tecnologia e Indústria da OCDE, que estabelece algumas carências sobre as estatísticas em IED, dentre elas: não leva em conta os investimentos cada vez mais numerosos que são financiados através do mercado de capitais do país receptor; certas firmas podem ser controladas majoritariamente por investidores estrangeiros, quando detém cada um, uma participação inferior a dez por cento; a dificuldade em se estabelecer os fluxos das *holdings* (p. 57).

⁴⁸ Como se verá posteriormente, o papel das ETNs é essencial quando se trata de IED, pois, além de principais fontes desse “recurso”, as ETNs são também os principais atores nesse mercado mundial. A obtenção de dados sobre a estratégia dessas empresas e a aplicação de

Dentro desse íterim, não se pode esquecer de mencionar o fato de que não necessariamente uma empresa estrangeira precise de 10% de participação acionária em uma outra empresa para conseguir o seu controle. Nesse aspecto, existe a figura dos consórcios de firmas, que podem ser estrangeiras, e cada uma não possui mais que 10% de controle acionário, mas o controle da empresa pode estar nas mãos de não-residentes, isso sem mencionar a dificuldade em se estabelecer o destino final dos fluxos financeiros que transitam através de *holdings*⁵⁰.

Assim, pode-se dizer que os dados existentes em IED representam, em alguns casos, apenas indicações superficiais da realidade. Porém, esse cenário vem melhorando rapidamente, e esses dados já são de qualidade muito superior aos havidos em anos recentes (CEPAL, 2004, 2005; UNCTAD, 2004, 2005e). Desta forma, e principalmente face à importância do tema, “quem quer pesquisar a realidade a sério, não deveria se valer desse pretexto para não incluir tais dados nos modelos de inserção dos países na economia mundial” (CHESNAIS, 1996, p. 58).

Já não bastassem as complicações acima colocadas, quando se fala em conceituação de IED, a falta de clareza permanece, pois o próprio conceito de IED diverge, conforme se alteram as fontes consultadas. Como se viu acima, para o FMI, o IED seria aquele investimento “que visa

seus recursos é imprescindível para se estabelecer um tratamento e uma análise qualitativa, e não apenas quantitativa, do fenômeno que aqui se busca estudar.

⁴⁹ Isso pode ser verificado, por exemplo, no Chile, em que as cifras de IED diferem, segundo provenham, ou do Banco Central ou do Comitê de Investimentos Estrangeiros, pois o segundo só considera como IED o investimento que provenha segundo o Estatuto de Investimentos Estrangeiros (cerca de 85% do total) e o Banco Central considera como IED o investimento recepcionado sob qualquer mecanismo (CEPAL, 2004).

⁵⁰ *Holdings* se caracterizam por empresas de pequeno capital relativo, que controlam grandes conglomerados empresariais. Nesse caso, uma empresa de capital irrisório (sempre em termos relativos), pode controlar empresas de muitos bilhões de dólares. Estabelece-se que uma firma constitui uma *holding* “quando sua função consiste em deter investimentos ou créditos de outras firmas, no mesmo ou num terceiro país. Ela é considerada como sociedade financeira e, em certos países, pode empregar apenas um pequeno número de pessoas, o necessário para manter os livros em dia. Frequentemente, a escolha geográfica da sede das *holdings* depende das vantagens fiscais oferecidas pelos países receptores” (CHESNAIS, 1996).

adquirir um interesse duradouro em uma empresa cuja exploração se dá em outro país que não o do investidor, sendo o objetivo deste último influir efetivamente na gestão da empresa em questão". Já para a Organização Mundial do Comércio (OMC), IED "ocorre quando um investidor estabelecido em um país [o país fornecedor] adquire um bem ou ativo em outro país [país receptor] com a intenção de gerenciar esse bem". Aqui, a dimensão do gerenciamento é o que distingue o IED dos investimentos de portfólio. Por sua vez, o Banco Mundial define FDI como sendo a soma do capital investido, os reinvestimentos de ganhos, outros capitais de longo termo e outros capitais de curto termo como demonstrado nas balanças de pagamento.

O que se observa, portanto, é ainda uma falta de coesão, por parte das principais organizações internacionais diretamente relacionadas com as finanças mundiais. Apesar de seguirem, de certa forma, um consenso no que concerne ao controle e ao gerenciamento da empresa no exterior, os conceitos apresentados se demonstram confusos e longe de serem precisos.

Seguindo na discussão, fator que se apresenta imprescindível ao se tratar do assunto IEDs são as empresas transnacionais (ETNs). Como principais responsáveis por esse tipo de fluxo de capital, as ETNs figuram como importante parâmetro de análise, pois como será visto a seguir, alguns padrões de tratamento de dados referentes a IED só se complementam qualitativamente quando se leva em consideração a perspectiva das ETNs quando motivadas a efetuarem operações que envolvam IED.

Como se observou acima, e ainda pode ser visto no gráfico 1.1, o IED representa a grande maioria dos investimentos estrangeiros nos países do mundo, sejam desenvolvidos ou em vias de desenvolvimento. E, nesse cenário, as ETNs apresentam um papel principal (um panorama

estatístico será traçado no item 1.4), pois são responsáveis por cerca de 90% de todo IED mundial (CEPAL, 2004).

E, apesar da quase totalidade de FDI mundial originar-se da chamada Tríade⁵¹, conforme coloca Chesnais (1996), concentrando-se em sua grande maioria em apenas três países, sejam EUA, Japão e Reino Unido, observa-se nos últimos anos, um crescimento dos IEDs originados de países em desenvolvimento, como Coréia, Taiwan, Hong Kong, China, Tailândia, Brasil, México e Chile (UNCTAD 2004, 2005e; CEPAL, 2004, 2005; SOUTH CENTRE, 1999).

Interessantíssimo também é o debate sobre as políticas de atração de investimentos. Entendia-se, e ainda hoje parece ser um dos aspectos dominantes nesse debate, que a liberalização da economia, dos mercados de capitais seria um fator essencial para a atração de grandes somas de IED, tanto que a partir, principalmente da década de 1990, países da América Latina e países do Leste Europeu (recém chegados ao mundo capitalista) promoveram grandes reestruturações políticas e econômicas com esse intuito. Porém, em estudos mais recentes (PERRY, 2000), observa-se que a liberalização da economia e mesmo a existência de um regime democrático, são fatores que pouco influenciam na escolha das ETNs ao efetuar suas estratégias de investimento. South Centre (1999) menciona que aparentemente não há uma forte relação entre o grau de liberalização comercial e financeira de um país e o montante de IED que ele recebe.

A China é um ótimo exemplo disso, pois apesar de manter elevados níveis de controle e regulações sobre os fluxos de capital, é o principal receptor de IEDs dentre todos os países em desenvolvimento, graças ao intenso crescimento de seu mercado interno e à mão-de-obra barata (SOUTH CENTRE, 1999) e em vias de alta especialização (CEPAL, 2005). Isso tanto é verdade que no ano de 2004, a China, tão somente,

⁵¹ Estados Unidos, União Européia e Japão.

recebeu aproximadamente o mesmo montante de IED que toda a América Latina e o Caribe em conjunto; cerca de US\$ 62 bilhões⁵².

Outros países, como a Malásia, Tailândia e Coréia do Sul apresentam níveis de IED em muito superiores a outras economias mais liberalizadas da América Latina, sem mencionar a África, que promove grandes movimentos em direção à abertura de seus mercados e à liberalização de sua economia e continua recebendo ínfimos fluxos de IED, com tendências decrescentes (UNCTAD, 2004).

Perry (2000) menciona que não existem relações diretas entre as reformas legais, normalmente impostas pelas instituições financeiras internacionais, e o fluxo de IEDs. Menciona sim, que os aspectos legais que mais influenciam nas estratégias de investimento das grandes ETNs não são de ordem trabalhista, tributária ou de política econômica⁵³, e sim de ordem ambiental.

Assim, alguns estudos elevam o que seriam realmente os fatores mais relevantes na atração dos IEDs, ou melhor, aqueles fatores que pesam nas decisões das ETNs para a alocação de seus recursos. Seriam eles: a) alto valor das reservas naturais; b) o tamanho e as taxas de crescimento do mercado interno; c) a proximidade de outros grandes mercados; d) as possibilidades de altos lucros; e) a segurança para repatriar esses lucros e; f) a disponibilidade de mão-de-obra qualificada (SOUTH CENTRE, 1999; CEPAL, 2004, 2005; UNCTAD, 2004, 2005e).

⁵² Segundo Ming (2005), e a título de exemplificação, as reservas externas chinesas cresceram, de junho a setembro, US\$ 58 bilhões. Observa-se também que no ano 2000, essas reservas representavam cerca de US\$ 175 bilhões, atingindo hoje, US\$ 769 bilhões. O Brasil possuía, em novembro de 2005, cerca de US\$ 56 bilhões, segundo informe atualizado do Bacen.

⁵³ Em relação à política econômica, Perry (2000) observa que grande parte das pesquisas nessa área elevam a importância do chamado risco político, que seria, em suma, os riscos em se fazer negócios em um ambiente político de outro país, o que quer dizer, na prática, o risco de confisco da propriedade privada; porém, não há, como menciona o Centro das Nações Unidas para Corporações Transnacionais, uma clara relação desse risco político como determinante de IEDs. Veja-se o caso da China, por exemplo. Porém, no que tange a outros aspectos legais relacionados com a política econômica, observa-se, ao menos empiricamente, uma certa relação com alterações legais e fluxos de IED, como a retirada do art. 171 da Constituição Federal, que fazia uma discriminação entre empresas nacionais e estrangeiras. É inegável que essa mudança trouxe um maior número de investimentos para o país.

Mas por que os países em desenvolvimento lutam acirradamente para poder atrair esse tipo de investimento? O que ele tem de tão especial? As respostas são muitas e não são simples.

Em um primeiro momento, observando-se o quadro geral de investimentos em nível mundial, verifica-se, como já foi mencionado, que o IED é a principal fonte de financiamento estrangeiro disponível, já há algum tempo. Isso se deve muito, como também já foi mencionado, a uma alteração das políticas das grandes potências e principalmente ao avanço das idéias neoliberais. Nesse contexto é normal que países do Terceiro Mundo disputem, se não a única, a mais disponível fonte de recursos internacionais, em vias de “financiar seu desenvolvimento”. Esse, por si só já seria um fator de grande relevância.

Porém, o que mais atrai no IED é todo o discurso que permeia a existência desse investimento⁵⁴. Diz-se que com altos fluxos de IED, as economias receptoras poderiam possuir ganhos que ultrapassariam os meramente relacionados à balança de pagamentos. O IED, em suma, poderia acirrar a concorrência interna, elevar o nível dos empregos, promover a transferência de tecnologia e a inovação tecnológica, trazer novos conhecimentos de gerenciamento de empresas, promover o acesso a novos mercados, integrar a economia do país receptor a redes internacionais de produção, além de aumentar as taxas de investimento domésticos e expandir os estoques de capital alocados no país (UNCTAD, 1999a, 2004, 2005e).

Há um consenso entre os trabalhos e pesquisas que indica a importância dos IEDs na busca do desenvolvimento dos países do Terceiro Mundo. Porém, em grande parte deles, e principalmente nos mais críticos

⁵⁴ Tondon (2003), criticando o pensamento neoliberal, menciona quatro “verdades canônicas” sobre o IED, quais sejam: a) os IEDs são necessários para o desenvolvimento do Terceiro Mundo. Sem IED não há crescimento; b) ninguém está forçando o Sul a procurar IED. Os governos mesmos o buscam; c) o setor privado é o motor para o crescimento, o que torna necessário a privatização dos bens estatais nos Estados do Sul para que eles se desenvolvam; d) o IED tem efeitos negativos, mas com a política correta, eles podem ser minimizados.

(CEPAL, OXFAM, CHESNAIS, SOUTH CENTRE), a relevância do IED tem mais relação com o primeiro argumento, que diz respeito a esta modalidade de fluxo de capital ser a principal disponível, que com respeito a todas essas últimas, entusiasticamente mencionadas na grande maioria dos estudos relacionados ao tema. Mesmo Chesnais (1998), conhecido economista e ativista da ATTAC⁵⁵ na França, reconhece a importância dos investimentos de cunho privado, pois diz que somente eles podem romper com “cadeias depressivas” face aos recursos financeiros que só eles possuem⁵⁶.

Oxfam (2002) menciona que, de fato, os IEDs, apesar de possuírem a potencialidade de trazer todos os benefícios citados acima, não estão automaticamente ligados com o crescimento econômico e muito menos, com um desenvolvimento sustentável e equilibrado. Esse também é o posicionamento de outros trabalhos críticos como Wahl (2003), que menciona que IED não é automaticamente bom para o desenvolvimento, caso seja politicamente desregulado e aplicado fora do contexto de desenvolvimento do país receptor.

Além de tudo isso, realmente existe uma expectativa por parte dos governos receptores de IED, que os benefícios acima venham a ocorrer. South Centre (1999) indica que os anos recentes testemunharam um entusiasmo crescente nos países em desenvolvimento em relação ao IED, como um meio de expandir o nível de acumulação de capital e atingir objetivos de desenvolvimento, como aumentar a taxa de avanço tecnológico. Mas como é comum, vários estudos apontam para uma tendência geral entre esses países de subestimar ou mesmo ignorar os

⁵⁵ A ATTAC (Association pour la Taxation des Transactions pour l’Aide aux Citoyens) é uma associação fundada na França, em 1998, com a finalidade de recuperar o poder (e transferi-lo às suas esferas de origem) que a esfera econômica exerce sobre todas as outras (esferas social, política, cultural, etc.) (ATTAC, sítio na internet).

⁵⁶ Importante é mencionar que Chesnais (1998) indica em que circunstâncias esses IEDs poderiam ser utilizados com vias ao desenvolvimento, e o autor deixa bem claro que isso não está acontecendo atualmente.

significantes custos advindos com um inapropriado nível ou tipo de IED⁵⁷ (SOUTH CENTRE, 1999). Cepal (2004, 2005) indica em seus estudos recentes, que os países não estão contentes com os resultados obtidos, ou melhor, esperavam maiores resultados, principalmente no que concerne à transferência de tecnologia. Indica ainda que os países Latino Americanos tendem a se esquecer ou a ignorar os efeitos advindos da aplicação inconseqüente do IED.

Como já mencionado acima, também Wahl (2003) entende que o IED tem efeitos contrários aos desejados pelos países em desenvolvimento, quando não corretamente regulamentados ou quando não estão de acordo com os planos e necessidades de desenvolvimento desses países. Acontece que muitos países, principalmente na América Latina e Caribe, não possuem esses planos de desenvolvimento (CEPAL, 2004, 2005). Oxfam (2002) indica que a contribuição positiva do IED para o desenvolvimento pode ocorrer, desde que os governos nacionais adotem uma estruturação regulatória plausível.

Então, observa-se que em grande parte dos trabalhos, os benefícios do IED são entendidos como secundários, e sempre vêm interligados com políticas regulatórias e planos de ação governamentais. Isso ocorre pois, sem sombra de dúvidas, uma liberação política em termos de IED somente viria a aumentar os problemas que esse tipo de investimento pode produzir. Dentre eles, menciona-se implicações na balança de pagamentos, já que um maior número de ETNs no território de um país aumenta o montante de remessa de lucros⁵⁸, e a médio e longo prazos, os efeitos do aumento nas importações, necessárias à produção

⁵⁷ Cepal (2004, p.18), colocando a permanência de políticas quantitativas de atração de IED nos países da América Latina, coloca que "sem dúvida é muito mais fácil atrair investimentos de efeitos limitados mediante políticas passivas, em lugar de assegurar que o investimento tenha efeitos positivos mediante políticas adequadas, orientadas a aumentar a qualidade do IED, e a diminuir os problemas que possam produzir-se".

⁵⁸ South Centre (1999) indica que para o IED produzir benefícios a longo prazo, deve se tomar cuidado para que o país receptor produza um suficiente "surplus" em exportação para dar conta dos crescentes montantes de remessa de lucros efetuados pelas ETNs.

dessas mesmas empresas, causará um desequilíbrio profundo na contabilidade de importação-exportação. Além disso, indica-se que a internacionalização da economia pode desnacionalizar a indústria local (CHUDNOVSKY, 1999) e verifica-se que grandes volumes de IED não necessariamente trazem os benefícios pretendidos, pois grande parte desses investimentos não cria novas plantas industriais (investimentos *green field*), pois se dão em razão de fusões e aquisições (UNCTAD, 2004; CEPAL 2004) e não geram postos de trabalho esperados⁵⁹, ficando mesmo muito aquém das expectativas dos governos de países receptores (UNCTAD, 2005e).

Além disso, observa-se que o IED pode ser de grande volatilidade em determinados casos. South Centre (1999) indica que com a liberalização financeira e dos mercados de câmbio, os envolvidos em IED podem liquidar rapidamente seus investimentos e transferi-los para o exterior, como e quando quiserem fazê-lo.

Aos problemas advindos das privatizações também não se é dada a devida atenção. Os maiores movimentos de IED ocorridos na América Latina na segunda metade da década de 1990 foram resultado de grandes operações de privatização (UNCTAD, 2004) e isso pode acarretar sérios problemas futuros. Como menciona South Centre (1999), a privatização não gera, em curto prazo, nenhum benefício que não um alívio momentâneo em reservas estrangeiras comprometidas. Pelo contrário, essas transações geram uma permanente corrente de repatriação de lucros, que antes não existia, o que pode acarretar problemas para a balança de pagamentos do país. Além disso, normalmente os países em desenvolvimento assumem os danos advindos de um eventual insucesso no empreendimento, provendo compensações para o investidor. Por esses motivos, para que haja uma maximização dos

⁵⁹ A título de exemplo, no Brasil, apesar de contarem com produção equivalente a cerca de 46% do PIB nacional, as ETNs correspondem, em nível de empregos, a somente 2,1% do total (UNCTAD, 2005e).

benefícios, deve-se ater muita atenção aos processos de negociação e possuir uma estrutura legal adequada.

Além disso, e como fator mais relevante em se tratando das privatizações, observa-se que estas ocorreram em sua esmagadora maioria, em setores ligados aos serviços. Isso acarreta um grave problema da balança de pagamentos, já que o setor de serviços não possui uma plataforma de exportações, o que impossibilita a entrada de moeda forte no país. Pelo contrário, as privatizações em empresas de serviços apenas oneram a balança comercial, pois verifica-se a constante saída de divisas do país, correspondente à remessa de lucros para a matriz e ao pagamento de importação de insumos, de maquinário, a viagens internacionais, ao pagamento de profissionais estrangeiros, etc.

Em questão de competitividade e levando-se em consideração o aspecto estratégico das ETNs, anteriormente mencionado (CHESNAIS, 1996), alguns problemas podem surgir, pois, como menciona South Centre (1999), aquisições de empresas nacionais, como parte da estratégia global da ETN, podem ser feitas apenas com o intuito de diminuir ou mesmo encerrar as atividades dessas empresas. Além disso, uma grande parcela de IED em setores sensíveis, como infra-estrutura, recursos naturais ou pontos estratégicos da economia pode acarretar sérios problemas políticos.

Em suma, os problemas advindos da posição de muitos governos de subestimar ou mesmo ignorar os custos advindos do IED se origina da corrente dominante no sistema, pelo menos até a ocorrência das crises asiática e sul-americana, de que os benefícios de IED seriam imediatos, a partir do momento que um determinado montante fosse alcançado. E apesar de muitos estudos dizendo o contrário, mostrando que o caminho não se resume a essa política do “quanto mais, melhor”, verifica-se que muitas das políticas nacionais, principalmente na América Latina e África ainda se pautam sobre essa perspectiva (CEPAL, 2004, 2005).

Nesse sentido, os estudos da Unctad sobre o assunto pouco ou nada dizem a respeito das análises qualitativas de IED, ao que leva a crer que mesmo esse organismo das Nações Unidas ainda se guia pelas políticas quantitativas (quanto mais, melhor). Conforme se verá a seguir, a maneira de enxergar o IED conta muito na constituição de análises mais profundas e que refletem a realidade desse problema com mais clareza.

1.3. As Teorias Correntes

Entende-se que existam muitos pontos de vista dos quais se pode partir, com a finalidade de se apreciar o fenômeno do IED, e que as perspectivas de análise que se eleja determinam as conclusões a que se chegará. Essa é a conclusão da Unidade de Investimentos e Estratégias Empresariais da Divisão de Desenvolvimento Produtivo e Empresarial da Cepal (CEPAL, 2004). Partindo de um contundente e sólido histórico de estudos sobre o IED e sobre a atuação das ETNs na América Latina, a CEPAL torna-se um ponto de referência importantíssimo para estudos que procuram abordar o tema de maneira mais crítica.

E nesse ínterim, utilizando-se dos preceitos cepalinos sobre IED, verifica-se que existem duas correntes tradicionais que representam, de certo modo, a generalidade de opções de análise existentes: a) a primeira, que pode ser chamada de visão macroeconômica, que considera o IED em termos de financiamento externo e desde o ponto de vista da balança de pagamentos; b) e a segunda, que se centra nos efeitos microeconômicos do IED desde o ponto de vista da organização industrial (CEPAL, 2004).

A visão macroeconômica, quando aplicada, vincula a análise do IED em termos de volume de entrada, segundo aquela perspectiva já mencionada, do "quanto mais, melhor". Assim, essa visão pode se vincular a variáveis macroeconômicas como o crescimento, formação bruta de capital fixo, as exportações e o emprego.

O segundo parâmetro de análise, segundo a Cepal (2004) pode ser identificado como visão microeconômica⁶⁰, e quando aplicado, associa o IED às operações das ETNs, operações essas que são analisadas e valoradas segundo sua contribuição ao desenvolvimento produtivo local, levando em consideração os aspectos microeconômicos que englobam fatores específicos vinculados ao impacto do IED e da ação das ETNs na economia local. Em suma, esses fatores específicos são aqueles supostos benefícios antes mencionados, que seriam trazidos com o IED, como o surgimento de novas atividades que estendam ou aprofundem a industrialização; transferência e assimilação de tecnologia; estabelecimento e fortalecimento dos encadeamentos produtivos; a capacitação de recursos humanos e o desenvolvimento empresarial local. “Neste caso, a qualidade do IED e das operações das empresas transnacionais é tão importante quanto seu volume” (CEPAL, 2004, p.14). Além disso, essa segunda linha de análise entende que sempre é possível aumentar os efeitos positivos advindos do IED.

Então, ao que parece, essas duas linhas de análise, a macroeconômica e a microeconômica têm aspectos distintos e complementares, o que justificaria a utilização das duas em conjunto, para se chegar a resultados mais condizentes com a realidade dos países em desenvolvimento, mormente dos países latino-americanos. Mas, menciona-se que apesar de serem linhas de pensamento necessárias para se chegar a uma boa compreensão do fenômeno do IED, raramente elas aparecem juntas.

Existem, porém, importantes razões que justificam a utilização desses dois parâmetros de análise em conjunto. O primeiro é o fato de que existem dissonâncias a respeito dos efeitos do IED entre teorias tradicionais e outras mais modernas. A maioria dos estudos tradicionais

⁶⁰ A CEPAL entende, e o trabalho acompanha esse entendimento, que essa segunda linha teórica é mais crítica, pois com a análise microeconômica, a existência dos efeitos advindos do IED não são apenas supostos, mas sim corroborados ou não, através da análise empírica.

estão baseados na idéia de que o volume de IED, por si só, traz consigo os benefícios macroeconômicos objetivados pelos países receptores. Porém, estudos empíricos mais refinados (quadro I), principalmente oriundos dos países desenvolvidos, tomam uma atitude mais moderada com relação a esses benefícios, o que sugere que é necessário se atingir uma maior clareza quanto à análise dos impactos do IED (CEPAL, 2004), onde entra a linha de pensamento microeconômico.

Quadro I

UMA NOVA MENSAGEM DA LITERATURA SOBRE OS DERRAMES (*SPILLOVERS*) E O IMPACTO DO IED NAS ECONOMIAS HÓSPEDES

Durante o século XX, no contexto da Guerra Fria, a visão tradicional do ocidente sobre o impacto do IED nos países hóspedes foi excessivamente favorável, baseada com freqüência no pressuposto de que tais efeitos seriam automáticos e evidentes. A crítica original a esta concepção, apoiada pelo bloco comunista, se fundava em que o impacto era por definição, negativo, pois se tratava de uma manifestação do imperialismo ou do neocolonialismo. Nesse sentido, o debate original sobre os efeitos do IED esteve sujeito a considerações mais ideológicas que científicas. Contudo, na atualidade, isso mudou.

A vertente mais conhecida da visão do ocidente se sustenta na literatura sobre os derrames ou *spillovers* do investimento estrangeiro. O conceito de derrame sugere que uma vez que os fluxos de investimentos estrangeiros tenham alcançado um determinado nível dentro da economia hóspede, uma série de benefícios, tais como transferências de tecnologias, encadeamentos produtivos, capacitação de recursos humanos e desenvolvimento empresarial local, se "derramariam" na economia local, do mesmo modo que o conteúdo de um vaso se derrama, quando virado.

Essa idéia de benefícios automáticos e efetivos dominou por muito tempo, porém, na atualidade, já não é mais assim. Uma completa reavaliação da literatura sobre os efeitos dos derrames de IED, a partir de casos empíricos, levou a novas conclusões que sugerem que os impactos não são exclusivamente – e não necessariamente – positivos. Nesses novos estudos, nos quais foram aplicadas metodologias melhoradas, se sustenta que com muita freqüência os efeitos dos investimentos estrangeiros foram neutros ou negativos ou, na melhor das hipóteses, a situação resultante é pouco clara, especialmente quando se trata de países em desenvolvimento e economias em transição.

Assim, o debate avançou de uma visão de natureza ideológica a outra mais técnica, segundo a qual é evidente que se os impactos positivos do IED nos países hóspedes são prováveis, estão longe de serem automáticos. Portanto, deve-se demonstrar (e não supor) que são positivos. Estes novos entendimentos têm importantes implicações, uma das quais é que a política sobre IED deveria focar-se menos a alcançar uma massa crítica de IED e mais a garantir que estes sejam de uma qualidade adequada

Adaptado de: CEPAL (2004, p.20)

Outra razão de extrema importância está relacionada com as deficiências estatísticas sobre IED, já abordadas anteriormente. Como ambas teorias utilizam-se de dados estatísticos distintos, uma referente aos fluxos de IED e outro sobre as operações das ETNs, entende-se que “um adequado marco analítico que integre ambas visões como também informações de diversas fontes estatísticas pode ajudar a superar as deficiências assinaladas e, deste modo, a entender melhor os fundamentos do fenômeno do IED e da atividade das ETNs” (CEPAL, 2004, p.20).

Desta forma, e ainda levando-se em consideração os trabalhos sobre IED na América Latina efetuados pela CEPAL, interessante é mencionar que, no que se refere às estratégias corporativas das ETNs, principalmente quatro objetivos são observados como motivações para o IED. Este marco analítico foi elaborado por John Dunning e pode ser utilizado para se compreender os fatores determinantes de afluência de IED para os países em desenvolvimento (CEPAL, 2004). Portanto, os principais motivos que coordenam a afluência de IED, conforme se verifica no quadro II, são: a) busca de matérias primas; b) busca de mercados de bens e serviços; c) busca de eficiência através de operações internacionais e; d) busca de ativos tecnológicos.

Conforme será visto, essas diferentes motivações exercem uma gama de conseqüências junto aos países receptores de investimento, de forma que as políticas nacionais de investimento que deveriam guiar os países do Terceiro Mundo em sua busca por IED, teriam que levar em consideração esses dados para ser eficaz. No segundo capítulo, quando for tratado o caso específico do Brasil, esse assunto voltará à pauta.

Quadro II
FATORES DETERMINANTES NOS PAÍSES RECEPTORES DE IED, SEGUNDO ESTRATÉGIAS CORPORATIVAS

Estratégia do IED	Principais fatores determinantes
Busca de matéria Prima	Abundância e qualidade dos recursos naturais; Acesso aos recursos naturais; Tendências dos preços internacionais; Regulação do meio ambiente.
Busca de mercado (local ou regional)	Tamanho, ritmo de crescimento e poder de compra do mercado; Nível de proteção tarifária e não-tarifária; Barreiras à entrada; Existência e custo de fornecedores locais; Estrutura do mercado; Requisitos regulatórios e de fiscalização locais.
Busca de eficiência	Acesso a mercados de exportação; Qualidade e custo dos recursos humanos; Custo de infra-estrutura física (portos, estradas, telecomunicações); Logística de serviços; Qualidade dos fornecedores, formação de aglomerações produtivas; Acordos internacionais de comércio e proteção do investimento estrangeiro.
Busca de elementos estratégicos	Presença de ativos específicos requeridos pela empresa; Base científica e tecnológica; Logística tecnológica.

Fonte: CEPAL (2004, p.23)

1.4. Panorama Geral dos IEDs

Os IEDs têm sido profundamente estudados, principalmente nos últimos 15 anos, que correspondem ao período em que essa forma de investimento estrangeiro adquiriu maior importância⁶¹ e passou a contar

⁶¹ Não é por acaso que este período também se caracteriza pelo crescimento e avanço da chamada globalização econômica. É no mínimo coerente que sendo as ETNs os arautos dessa forma de globalização, sejam elas também a maior fonte de investimento transfronteiriço existente. Autores (MATESCO, 2000; LACERDA, 2000) chegam mesmo a indicar que o grau de inserção na economia global se mede pela presença (e conseqüente

como mais efetiva fonte de financiamento estrangeiro por parte das economias em desenvolvimento⁶², correspondendo a aproximadamente 85% do total de recursos, como pode-se observar no gráfico 1.1. Além disso, nos países desenvolvidos, essa fonte representa também a maioria das entradas de investimentos estrangeiros, conforme se verificará no subitem seguinte.

Importante é salientar que alguns estudos, principalmente aqueles advindos da Unctad, possuem algumas diferenças metodológicas que podem trazer alguns problemas de análise no que concerne ao termo países em desenvolvimento. Diferentemente de grande parte dos estudos recentes em IED, a Unctad considera dois grupos de países isoladamente, que poderiam constituir um único bloco de países em desenvolvimento. Deste modo, para este organismo internacional, existe o grupo de países em desenvolvimento, propriamente dito e os países da Europa Central e do Leste.

1.4.1. O IED mundial

A base de dados de todos os estudos em IED, no que diz respeito ao fluxo mundial, regional e local, é o *World Investment Report*, da Unctad. Dados sobre o assunto também podem ser retirados indiretamente de outros trabalhos da própria Conferência, como o *Investment Policy Review* referente ao Brasil, do ano de 2005 e documentos de outras instituições, como FMI, Banco Mundial e Cepal.

internacionalização/desnacionalização da economia) menor ou maior das ETNs em território nacional.

⁶² É importante lembrar que, apesar do discurso dominante ser esse, de que o IED é a principal fonte de renda dos países em desenvolvimento, observa-se que grande parte dos países mais pobres do mundo não recebe IEDs e depende de ajuda estrangeira, como o AOD para manterem uma mínima estrutura nacional.

Quadro III								
Distribuição Regional das Entradas Líquidas de IED no Mundo,								
1990-2004.								
<i>(Em bilhões de dólares)</i>								
	1990-							
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Total Mundial	274,7	713,1	1.112,90	1.503,30	799,6	720,5	536,7	612
Países								
desenvolvidos	170	473,6	837,2	1.228,80	552,7	517,1	366,2	321
União Européia	96,7	259,6	501,4	811,9	342,9	396,1	299	165
França	19,4	29,5	46,6	42,4	50,4	49,4	47,8	35
Alemanha	5,6	23,6	55,6	210,1	20,8	35,6	11,3	-49
Reino Unido	22,5	74,7	89,5	122,2	53,8	29,2	15,5	55
América do Norte	62,2	201,8	314,2	387,7	194,6	93,3	46,2	133
Canadá	7,3	22,7	24,8	66,1	27,5	20,9	6,3	12
Estados Unidos	54,9	179	289,4	321,3	167	72,4	39,9	121
Outros países								
desenvolvidos	11,1	12,2	21,6	29,5	15,2	27,7	21	23
Japão	1,3	3,3	12,3	8,2	6,2	9,1	6,2	7
Países em								
desenvolvimento	86,8	186,2	220,4	238,4	202,7	143,7	131,6	255
África	4,7	7,6	10,6	7,4	15,9	7,2	6,4	20
América Latina e								
Caribe	31,8	82,5	107,4	97,5	88,1	51,4	49,7	69
Ásia e Pacífico	50,3	96,1	102,4	133,5	98,7	85,1	75,5	166
China	25,1	43,8	38,8	38,4	44,2	49,3	47,1	62
Europa Central e								
do Leste	8,2	23,6	26,4	27,6	25	31	25,7	36

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), sobre a base de estatísticas do FMI, *balance of payments statistics*, novembro de 2004 e, para as estimativas para o ano de 2004. Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), "World FDI grew an estimated 6% in 2004, ending downturn", comunicado de imprensa, Genebra, 11 de janeiro de 2005.

Algumas diferenças substanciais entre os anos de 2003 e de 2004, abrangidos pelos estudos, podem ser observadas. Enquanto no ano de 2003 os fluxos de IED permaneceram bastante estagnados com

tendências à queda em todas as regiões do mundo, no ano de 2004 observa-se uma melhora generalizada dos fluxos de IED (CEPAL, 2005), inclusive na América Latina, que vinha despertando preocupações, face ao seu desempenho insatisfatório que já vinha se prolongando desde 1999 (UNCTAD, 2004). Apenas os países desenvolvidos, a exceção dos EUA, que apresentou uma recuperação extraordinária na recepção de fluxos de IED, continuaram a apresentar diminuição nos montantes totais de entradas de IED, como mostra o quadro III.

Além disso, é interessante observar que a China, apesar da nítida contração de IED, apresentou apenas uma pequena queda no ano de 2003. Fora isso, verifica-se que as tendências de alta nos investimentos estrangeiros para esse país se mantiveram intactas, mesmo com o mercado mundial atuando desfavoravelmente. Observa-se também que as perspectivas de entrada de IED nesse país, no ano de 2004, se aproximam muito do total de IEDs recepcionados pela América Latina e Caribe em conjunto e que o total recebido é aproximadamente um décimo do total de IED mundial.

Face a esses fatores, a China é objeto de amplos estudos e sua política passa a servir de exemplo para outros países em desenvolvimento. A problemática abrangida por essa questão, que envolve, por exemplo, observar se o modelo de desenvolvimento chinês é um modelo a ser copiado, se os benefícios são realmente atingidos, não faz parte do escopo deste trabalho⁶³. Mas considerações existem a respeito, em todos os estudos que tratam do tema IED, seja mundialmente falando, ou apenas em relação a regiões específicas, como a América Latina, por exemplo.

Nesse aspecto, é interessante observar que a China atrai vários tipos de IED. Levando-se em consideração o quadro analítico de Jonh Dunning (quadro II), observa-se que esse país possui investimentos de

⁶³ Nesse sentido: SHENKAR, Oded. *O Século da China*. São Paulo: Bookman, 2005.

ETNs que cobrem as quatro modalidades existentes, ou seja, busca de recursos naturais, busca de mercados locais, busca de eficiência produtiva e busca de ativos tecnológicos (UNCTAD, 2005e). Isso se reflete positivamente no processo de integração do país, já que as oportunidades de investimento por parte das ETNs não se limita a uma ou duas opções, como ocorre com a maioria dos países da América Latina.

Acima disso, destaca-se a política de desenvolvimento e de investimento chinesa, que difere e muito de outras políticas nacionais adotadas mundo afora. Na China, principalmente a partir de meados da década de 1980, quando o país passou por uma reestruturação visando a sua inserção no mercado internacional (SOUTH CENTRE, 1997), a quase totalidade de IEDs dirigia-se a pontos pré-determinados pelo governo e se davam, em sua maioria, através de associações com empresas locais. Assim, como se verifica na atualidade, as transferências de novas tecnologias foram facilitadas⁶⁴, ao mesmo tempo em que o mercado interno mantinha-se com um índice de internacionalização relativamente baixo⁶⁵.

Outro ponto interessante, é que grande parte dos IEDs efetuados na China são de ETNs de tecnologias avançadas e dirigidas especialmente para a exportação. Em suma, a China tem feito uso de ferramentas institucionais que possibilitaram atrair muitos dos efeitos positivos do IED, principalmente a transferência de tecnologia, a criação de encadeamentos produtivos, capacitação de recursos humanos locais e

⁶⁴ Lora (2005) indica nesse sentido, que "apesar do fato de a economia chinesa ainda ser firmemente controlada pelo Estado, o país tem se mostrado um ágil assimilador de tecnologias estrangeiras e desde 2002 tem sido o principal beneficiário do investimento estrangeiro direto no mundo, substituindo os Estados Unidos nessa posição".

⁶⁵ CEPAL (2005, p.34), aduz que "parte importante do IED na China está destinado a associações com empresas locais. De fato, esta foi a principal modalidade durante o primeiro período de reformas (1978-1985). Atualmente, o IED realizado, em sua totalidade por ETNs tem ganhado terreno, chegando a representar metade do IED". Porém, é patente que apesar dessa mudança, a transferência de tecnologia e conseqüentemente, outras melhoras microeconômicas foram impulsionadas e continuam a ser beneficiadas por essa política de associação empresas nacionais/ETNs.

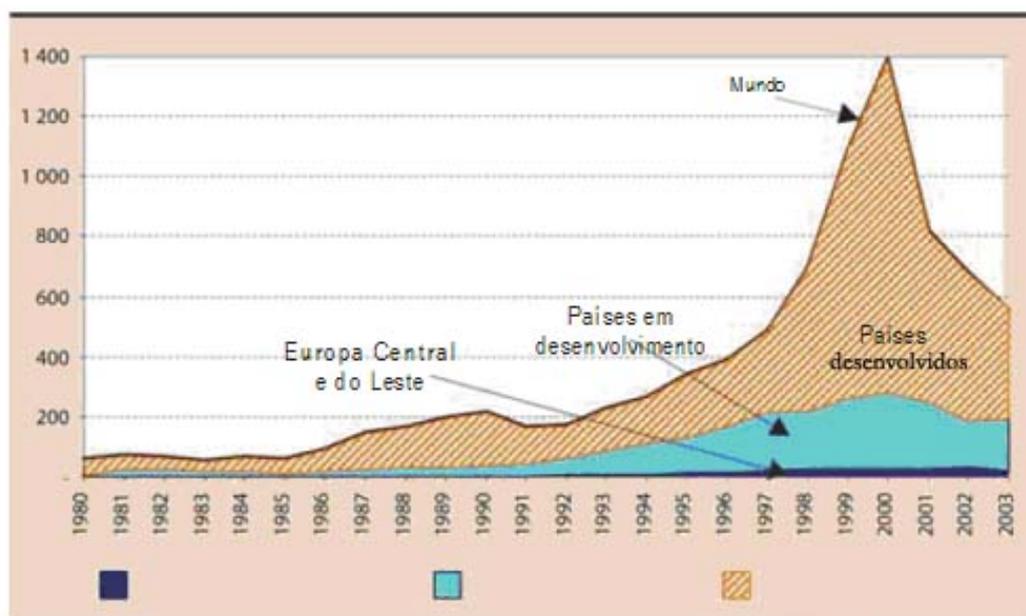
desenvolvimento empresarial (CEPAL, 2005). Resta saber se os ganhos sociais têm a mesma efetividade que os econômicos⁶⁶. Estudos preliminares indicam que não (SOUTH CENTRE, 1997, 1999)

Além desse novo panorama favorável que reflete o aumento dos fluxos de IED mundial - que a CEPAL (2005) atribui à recuperação da atividade econômica mundial - à exceção dos países desenvolvidos (ver figura 1.2), alguns aspectos microeconômicos também chamam a atenção. Dentre eles se destaca o desempenho das maiores ETNs mundiais, que no ano de 2004 aumentaram seus lucros em aproximadamente seis vezes⁶⁷. Falando-se apenas das quinhentas maiores ETNs estadunidenses, verifica-se que aumentaram seus lucros em 540%, depois de anos consecutivos de quedas (CEPAL, 2005), o que indica uma maior disponibilidade de recursos para IED nos próximos anos.

⁶⁶ Além disso, um fator bastante relevante (talvez o mais importante de todos) é a patente característica de não-sustentabilidade do modelo de desenvolvimento chinês, que não pode ser copiado por outras economias, face ao seu alto índice de consumo de energia e matérias primas, como o ferro e o carvão.

⁶⁷ Referente às 500 maiores ETNs mundiais.

Gráfico 1.2
FLUXOS DE IEDS: GLOBAL E POR GRUPO DE PAÍSES, 1980-2003
 (Bilhões de dólares)



Fonte: UNCTAD (2004, p.3)

Esse panorama está refletido também no aumento de IED no EUA, que saltou de US\$ 40 bilhões em 2003, para US\$ 120 bilhões em 2004. Um aumento de 200% em apenas um ano, muito possivelmente como reflexo da alteração nas taxas de juros internas daquele país⁶⁸.

Outro fator que demonstra o crescimento do IED mundial é o aumento nas operações de aquisição e fusão de empresas transfronteiras. Esse aumento reflete a maior disposição das ETNs em efetuar negócios vultuosos em outros países como a fusão da AmBev, que gerou um IED de aproximadamente US\$ 4 bilhões por parte da empresa belga Interbrew.

A origem dos IEDs também se diversificou sensivelmente, tendo as operações Sul-Sul adquirido uma importância crescente. Em 1995 cerca

⁶⁸ Se já se verificou essa variação com aumentos pequenos na taxa de juros presentes no ano de 2004, interessante será observar a tendência em anos posteriores, pois a expectativa do mercado é que a taxa de juros estadunidense aumente consideravelmente, em torno de 2 a 3 pontos, no biênio 2006/2007, como combate à tendência inflacionária verificada naquele país (EICHENGREEN, 2005).

de 17% do IED para países em desenvolvimento se originavam desses mesmos países. Hoje, estima-se que esta cifra supere os 30%. Isso ocorre, face à crescente internacionalização das empresas com sede em países em desenvolvimento, especialmente na Ásia (CEPAL, 2005)⁶⁹.

O destino do IED mundial também sofreu alterações com o tempo. Em 1990, cerca de 49% do total de investimentos estava destinado ao setor terciário da economia, 42% às manufaturas e o restante ao setor primário. Hoje, verifica-se que 60% se destina aos serviços⁷⁰, com uma queda para o setor secundário, cujos montantes diminuíram para cerca de 34% do total, ocorrendo também, uma diminuição no que tange ao setor primário da economia (CEPAL, 2005; UNCTAD, 2004).

A Unctad (2004) traz três justificativas para explicar esse aumento do FDI em direção aos serviços: i) reflete a ascensão dos serviços nas economias nacionais⁷¹, ii) a maioria dos serviços não são comerciáveis, ou seja, devem ser produzidos no local em que são consumidos e; iii) a liberalização para IED nesse setor da economia, que vem ocorrendo há algum tempo com certa regularidade.

Quanto às possibilidades de melhora, a Unctad (2004) insiste em fechar os olhos para análises mais qualitativas de IED, como já mencionado. Apesar de estudos recentes sobre o assunto dizendo o contrário (CEPAL, 2004; SOUTH CENTRE 1997, 1999; OXFAM, 2002; CHESNAIS, 1996; PERRY, 2000), a Conferência indica que a liberalização pode melhorar as perspectivas mundiais, principalmente na África e na

⁶⁹ A UNCTAD (2004) apresenta cifras conflitantes, indicando que cerca de 90% do IED para os países em desenvolvimento, originam-se de países desenvolvidos. Talvez essa diferença se dê face à diferença de tratamento do conceito de países em desenvolvimento, mencionada anteriormente.

⁷⁰ Isso possivelmente acarretará aumento nos déficits de balança comercial dos países em desenvolvimento, já que a plataforma de exportação dos setores de serviços é mínima ou mesmo inexistente.

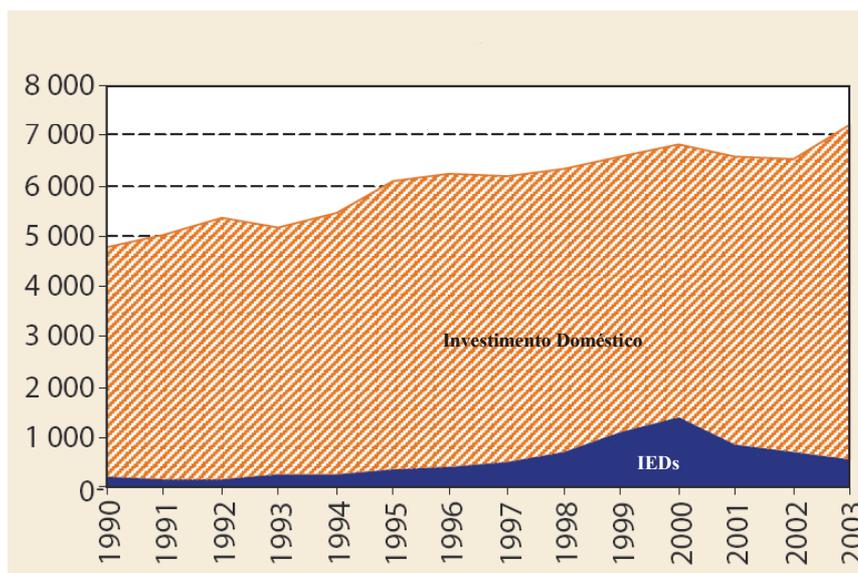
⁷¹ O setor de serviços contava, em 2001, com 72% do PIB em países desenvolvidos, 52% em países em desenvolvimento e 57% em países do Centro e Leste europeu.

América Latina. Menciona que em 2003 houve 244 mudanças em leis e regulamentos sobre IED na direção de uma maior liberalização, além da conclusão de 86 tratados bilaterais de investimento (TBIs) e 60 tratados sobre bi-tributação.

Além disso, a recuperação dos marcadores econômicos globais indicam um aumento na produção internacional, atualmente levada a cabo por cerca de 61 mil ETNs, espalhadas pelo mundo através de aproximadamente 900 mil filiais estrangeiras. Essa produção permanece concentrada, pois cerca de 100 ETNs, as maiores do mundo, que representam 0,2% do universo global de transnacionais, são responsáveis por 14% das vendas.

Apesar desse aumento de cerca de 17% no total de fluxos de IED no ano de 2004, ainda se verifica que a grande maioria dos investimentos são de origem nacional, como se observa no gráfico 1.3 abaixo.

(Gráfico 1.3)
MUNDO: IEDs E FORMAÇÃO DE CAPITAL FIXO, 1990-2003



Fonte: UNCTAD (2004, p.4)

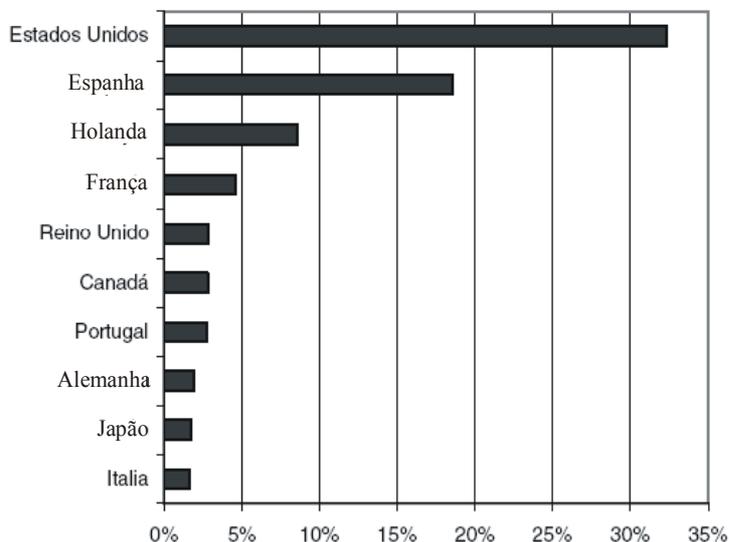
1.4.2. Evolução do IED na América Latina – fluxo e tendências

A América Latina já foi o maior receptor de IEDs, dentre os países em desenvolvimento, o que se deu praticamente até o estouro da crise da dívida externa mexicana em 1982. Além disso, nesse período se observava o fortalecimento dos países Asiáticos, como grandes “concorrentes” na busca por IED, principalmente a China, que recém liberalizava setores de sua economia, como já discutido acima.

No período de 1977-1983, a região recebia cerca de 12% dos fluxos totais de IED no mundo, o que representava mais da metade desses fluxos para países em desenvolvimento. No período 1994-1998, representado pelo expressivo aumento nos IED, a porcentagem do total mundial era de 11,2% (CEPAL, 2005).

Agora a realidade é outra. A América Latina recebeu em 2004, fluxos de IED correspondentes a 9,3% do total, o que representa apenas 22% do montante de IED disponibilizados para os países desenvolvidos (CEPAL, 2005). Depois de haver recebido somas expressivas de IED a partir de 1995, atingindo seu pico no ano de 1999, com entradas de IED com montante aproximado de US\$ 108 bilhões, a região passou a experimentar um prolongado período de queda nos valores totais, queda essa que só foi suspensa, no ano de 2004, quando a América Latina e o Caribe recuperaram uma boa parte de seus IEDs “perdidos”, verificando um incremento de aproximadamente 40% em relação ao ano anterior.

Gráfico 1.4
OS DEZ PRINCIPAIS PAÍSES INVESTIDORES NOS SEIS MAIORES RECEPTORES DE IEDS, 1996 - 2002
 (Em porcentagem)



Fonte: CEPAL (2004, p.30).

A Unctad (2004) traz algumas causas que talvez ajudem a justificar esse período de crise. Menciona que o “boom” de IED experimentado pela região na segunda metade da década de 1990 ocorreu muito em função dos processos de privatização ocorridos no período. Agora, com a diminuição, ou mesmo a quase ausência de procedimentos de privatização na região, é natural que o montante diminua. Uma outra razão seria a fraca recuperação econômica da União Européia nos últimos anos. Tendo-se em consideração que os principais investidores estrangeiros na região são empresas de países europeus⁷² (retirando-se os EUA, que ocupam a primeira posição) (CEPAL, 2004), esse fator possui uma grande relação com a diminuição de IED para a América Latina (ver gráfico 1.4).

⁷² Os seis maiores receptores de IED na América Latina são: Brasil, México, Argentina, Chile, Venezuela e Colômbia (não levando em consideração os paraísos fiscais ou centros financeiros). Esses países foram responsáveis por 86% dos fluxos de IED para a região no período de 1996 a 2002 (CEPAL, 2004).

Além disso, a ocorrência de severas crises econômicas, principalmente a ocorrida na Argentina, contribuíram para a diminuição do fluxo de IED. Neste mesmo sentido, também houve a crise no Brasil e as expectativas negativas quanto ao México, que parece estar perdendo sua atratividade para o IED (UNCTAD, 2004). Em razão disso, verificou-se em 2003, que a saída de IED da América Latina atingiu US\$ 11 bilhões.

O aumento nos fluxos de IED para a América Latina e Caribe, registrados no ano de 2004, apesar de também corresponder a uma melhora das condições econômicas gerais em muitos países da região, está bastante relacionado a algumas operações de aquisição e fusão ocorridas no período em análise (CEPAL, 2005).

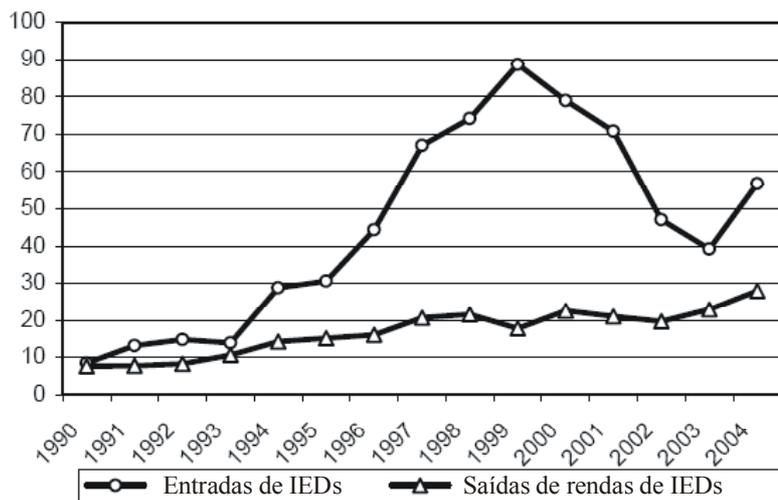
Em função das sub-regiões da América Latina, se observa um incremento de 42% na entrada de IED no México e Caribe e de 46% na América do Sul. Cepal (2005) indica que a região que mais se beneficiou com aumentos relativos nos fluxos de IED para a América Latina foi o Mercado Comum do Sul (Mercosul), face aos incrementos observados pelo Brasil e pelo Chile⁷³, além da Argentina⁷⁴. A Comunidade Andina observou uma queda de 17% em seus fluxos de IED.

Um dado interessante de se observar é que, em 2004, as transferências líquidas dos países da América Latina para o exterior, aumentaram em US\$ 34 bilhões com referência ao ano de 2003, atingindo o patamar de US\$ 84 bilhões. Com relação às rendas advindas dos empreendimentos das ETNs, face aos IEDs, o valor das remessas para o exterior atingiu quase US\$ 28 bilhões em 2004. Isso significa, segundo a Cepal (2005), que as ETNs estão investindo mais na região, porém também estão aumentando as remessas para o exterior (veja gráfico 1.5).

⁷³ Apesar do Chile não ser um Estado-membro do Mercosul, ele normalmente aparece relacionado com essa zona de integração regional, dentro dos estudos da Cepal.

⁷⁴ Apesar de ter aumentado, a entrada de IED na Argentina ainda se mantém em patamares de 15 anos atrás (CEPAL, 2005).

Gráfico 1.5
AMÉRICA LATINA E CARIBE: ENTRADAS LÍQUIDAS DE IEDS E SAÍDAS DE RENDAS, PROVENIENTES DE IEDS, 1990-2004
 (Em bilhões de dólares)



Fonte: CEPAL (2005). Os dados de 2004 são precisões da CEPAL em relação ao Brasil, Chile, México e Venezuela.

Em relação aos setores da economia a que se dirigem o IED, a América Latina acompanha a tendência mundial, concentrando a maioria dos investimentos no setor de serviços⁷⁵. Este recebeu 59% do IED no período de 1996-2003; o setor das manufaturas (setor secundário ou industrial) recebeu cerca de 28% do total e o setor primário, cerca de 13%⁷⁶, o que representa uma porcentagem significativa para esse ramo da atividade econômica.

⁷⁵ Ver implicações nas notas 70 e 71.

⁷⁶ Observa-se que o setor primário dos países da América Latina recebeu uma porcentagem bastante expressiva em relação à média mundial no período, que ficou em 6% no ano de 2004. Isso se deve muito às estratégias de investimentos das ETNs na região, que se concentram, em grande parte, na busca de matéria prima (CEPAL, 2004, 2005).

Quadro IV						
Entradas de IED: México, América Central e Caribe						
<i>(Em milhões de dólares)</i>						
	1990-1995	1996-2000	2001	2002	2003	2004
México	6.112,80	12.873,10	27.634,70	15.129,10	11.372,70	16.601,90
América Central	633,5	2.340,20	1.932,30	1.699,90	1.987,10	2.022,00
Costa Rica	241,4	495,2	453,6	662	576,8	585
El Salvador	19,4	309,5	278,9	470	103,7	389
Guatemala	85,9	243,7	455,5	110,6	115,8	125
Honduras	42,5	166,1	189,5	175,5	198	195
Nicarágua	47,4	229,2	150,2	203,9	201,3	261
Panamá	197,1	896,5	404,6	77,9	791,5	467
Caribe	881,8	2.208	2.662,40	2.792	2.348	3.650,10
Jamaica	128,1	349,6	613,9	481,1	720,7	605,2
República Dominicana	211,3	701,5	1.079,10	916,8	309,9	463
Trinidade e Tobago	275,2	681,5	834,9	790,7	616	1.826
Outros	267,2	475,4	134,5	603,4	701,4	755,9
Total	7.628,10	17.421,40	32.229,40	19.620,90	15.707,80	22.273,90

Fonte: CEPAL (2005, p. 41)

O aumento de IED verificado no ano de 2004 (quadro IV) ocorreu, em grande parte, em face de operações de aquisição no setor bancário. O banco espanhol Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA) efetuou a compra do grupo bancário mexicano Bancomer, por uma quantia aproximada de US\$ 4,2 bilhões. Além disso, menciona-se que a conclusão de um tratado de livre comércio com o Japão também contribuiu para esse aumento. Além disso, as empresas automobilísticas instaladas no país tendem a aumentar suas participações e incrementar a produção (UNCTAD, 2005e).

No que tange ao Caribe, o que mais chama a atenção é o aumento e o montante de IED que Trinidad e Tobago vem recebendo nos últimos anos. Isso se deve a aportes de capital estrangeiro com vistas a incrementar a produção de gás natural do país, como parte da estratégia energética estadunidense.

Na América do Sul, como se pode observar, os montantes de fluxos de IED são mais significativos que aqueles apresentados na região do México, Caribe e América Central (quadro V).

Quadro V						
Entradas de IED: América do Sul						
<i>(Em milhões de dólares)</i>						
	1990-1995	1996-2000	2001	2002	2003	2004
Chile	1.498,70	5.667,00	4.199,80	2.549,90	4.385,40	7.602,80
Mercosul	5.923,40	36.760,00	24.978,70	17.867,10	11.529,30	20.275,60
Argentina	3.457,20	11.561,10	2.166,10	1.093,00	1.020,40	1.800,00
Brasil	2.229,30	24.823,60	22.457,40	16.590,20	10.143,50	18.165,60
Paraguai	99,30	188,00	84,20	9,30	90,80	80,00
Uruguay	137,50	187,20	271,00	174,60	274,60	230,00
Comunidade Andina	3.262,10	10.746,70	9.387,80	7.004,30	7.504,10	6.225,50
Bolívia	136,50	780,20	705,80	676,60	166,80	137,00
Colômbia	843,30	3.081,10	2.524,90	2.114,50	1.746,20	2.352,00
Equador	327,80	692,40	1.329,80	1.275,30	1.554,70	1.200,00
Perú	1.093,60	2.000,80	1.144,30	2.155,80	1.377,30	1.392,50
Venezuela	861,00	4.192,20	3.683,00	782,00	2.659,00	1.144,00
Total	10.684,30	53.173,60	38.566,30	27.421,30	23.418,70	34.103,80

Fonte: CEPAL (2005, p. 43)

Muito desse aumento se deve à recuperação da economia brasileira, principal receptora de IED da região. Essa recuperação, que se deu em termos de incremento do comércio exterior, crescimento da demanda interna e cumprimento das metas fiscais (CEPAL, 2004) também influenciou, de certa maneira, o bom desempenho de outros países. Porém, também como no caso do México, grande parte desse IED originou-se de operações de aquisições e fusões (fusão da AmBev com a empresa belga Intrebrew, no valor de US\$ 4 bilhões e aquisição da companhia de telefonia fixa Embratel pela empresa mexicana Telmex), contudo, em menor escala, face ao montante expressivo de IED recepcionados pelo país.

Porém, o que significam todos esses números? Em primeiro lugar, mostram os fluxos de IED presentes na região, o que indica uma análise macroeconômica, já mencionada no tópico 1.3. Além disso, através de uma análise mais pormenorizada, levando-se em consideração a atuação das ETNs na região, os dados revelam tendências interessantes.

Porém, antes de tudo, é importante salientar que na região, apenas três aspectos das estratégias de busca de mercados das ETNs, conforme apresentado no quadro II, são efetivamente implementados. A busca de matérias primas é uma das áreas em que as ETNs promovem IEDs, principalmente na América do Sul e Trinidad e Tobago. Nessa modalidade, as *commodities* que despertam interesses são os hidrocarbonetos e os metais, dentre eles, ouro, cobre e ferro. Outra espécie incluída nessa modalidade é o turismo, que se concentra na região do Caribe e México.

A outra modalidade, ou seja, a busca de mercados locais ou regionais, divide-se entre os grandes receptores de IED da América Latina, principalmente Brasil, México, Chile, Argentina e Colômbia. Os setores que despertam interesse e que efetivamente recebem investimentos estrangeiros são as indústrias automotivas, química, alimentícia, de bebidas e de tabaco, no que diz respeito às manufaturas. Quanto aos serviços, destacam-se as finanças, telecomunicações, comércio, energia elétrica, etc.

A terceira modalidade que é a de busca de eficiência se concentra na região do México e Caribe, principalmente nas indústrias automotiva (México) e de roupas (Caribe). Aqui, as empresas procuram se beneficiar das vantagens que os países possuem, como mão-de-obra barata, e a proximidade com grandes centros consumidores (neste caso os EUA), para instalar suas filiais.

A quarta modalidade, que é a busca de elementos estratégicos⁷⁷ ou também busca de ativos tecnológicos têm pouca presença na região, a não ser por pequenos investimentos no Brasil e no México. É a forma de IED mais desejável, pois possui grande inovação tecnológica, pode propiciar um alto nível de qualificação de recursos humanos e de técnicas de gerenciamento. Porém, a região apresenta poucos atrativos nessa área, e isso não tende a melhorar, ao menos em curto e médio prazos.

Assim, todas essas características possuem implicações no que tange às políticas de atração de investimento e suas conseqüências. Como se verá asseguir, nos estudos específicos sobre o Brasil, a especialização em apenas uma ou duas modalidades dessas acima descritas, pode acarretar mais problemas que vantagens, inclusive aumentando a vulnerabilidade dos países a crises.

Além disso, pode-se também verificar que o fato de não se estar atraindo uma quantia de IED que se entenda suficiente, não significa que a economia esteja andando mal. Como explicado no começo do trabalho, não é a quantidade de IED que determina a obtenção das vantagens perseguidas pelos países em desenvolvimento e sim sua qualidade. Porém, em se tratando de América Latina, tanto a primeira, quanto a segunda perspectiva parecem deixar a desejar. Resta saber quais as implicações disso e se os resultados podem ser alterados.

⁷⁷ NONNENBERG e MENDONÇA (2005) indicam que para os países em desenvolvimento houve um aumento crescente nos IEDs como parte das estratégias das ETNs centradas na busca de mercados e na busca de recursos, segundo o paradigma de *John Dunning*. Mas o mais importante é que o quarto fator, ou seja, a busca de elementos estratégicos se centra nos países desenvolvidos.

Capítulo 2 - Políticas de Atração de Investimentos: O Brasil

"Os clichês, os lugares-comuns, a adesão a códigos convencionais e padronizados de expressão e conduta tem a função socialmente reconhecida de nos proteger contra a realidade, isto é, contra a solicitação da atenção de nosso pensamento, que todos os acontecimentos e fatos despertam em virtude da sua existência".

Hannah Arendt⁷⁸

Como se tentou demonstrar no capítulo anterior, a problemática atinente aos investimentos estrangeiros diretos não adentra somente em questões de teoria econômica, mas também em questões legais e de política de desenvolvimento.

Restou demonstrado que o discurso dominante no cenário internacional, ao menos aquele veiculado por muitas instituições nacionais e internacionais e pelas nações desenvolvidas, indica a necessidade de liberalização do fluxo de capitais e investimentos em nível global, para que dessa forma seus benefícios sejam mais bem aproveitados. Em suma, esse discurso se assemelha e muito àquele pretendido quando se trata de livre fluxo comercial, pois, a despeito do que se diz e tenta-se postular, principalmente através da OMC e das nações desenvolvidas, na prática e observando-se a realidade comercial dessas mesmas nações (EUA, UE e Japão, por exemplo), fica claro que a "liberdade" possui muitas formas e que nesse sentido o discurso nunca acompanha a prática.

Em investimentos pode-se dizer o mesmo; e, como no comércio de mercadorias, observa-se que países cujo sucesso em auferir os benefícios prometidos pelo fluxo de IED, como por exemplo, os países da Ásia, como Coréia do Sul e em grande parte, a China, possuem nítidas

⁷⁸ Arendt (2004), p.227

políticas públicas relacionadas a investimentos, que procuram traçar, em primeiro lugar, um plano de desenvolvimento nacional e concomitantemente, privilegiar os IEDs cuja **qualidade** interesse ao seu plano base de desenvolvimento. Isso sem mencionar as políticas de países desenvolvidos, que são, em muitos casos, extremamente seletivos e mesmo intolerantes à entrada de IEDs em seus territórios⁷⁹, como se pode observar no caso do Japão⁸⁰.

Isso observado, verifica-se que há efetivamente uma interferência estatal na economia, que se pode dar através de legislação bem definida sobre o tratamento nacional de IEDs e também através da existência de um plano de desenvolvimento nacional que estabeleça as prioridades da nação.

No caso brasileiro, que é objeto de estudo desse capítulo, observa-se uma lacuna no que se refere ao tratamento de IEDs. Em termos legais, o Brasil possui, como em muitas outras áreas do ordenamento jurídico (ao que parece ser um grave problema estrutural), legislação esparsa e muito pouco objetiva, entendendo-se por isso, que apesar de existirem institutos que se relacionam com o tema, não há um interesse patente pelo seu tratamento efetivo, o que se dá face à incapacidade legislativa, à negligência dos poderes públicos e aos fundamentos históricos da política nacional.

⁷⁹ Conforme salienta Batista (2001, p.42-43), "nos Estados Unidos, por exemplo, além de áreas reservadas exclusivamente a nacionais – radiodifusão, televisão, transporte aeronáutico e marítimo, etc. – considera-se necessário o controle do investimento direto estrangeiro na medida em que o mesmo é visto como uma forma de endividamento inferior à tomada de empréstimos. Entre outras razões, porque consideram que os investimentos diretos representam uma *liability*, por prazo indefinido, sobre o balanço de pagamentos, seja pela remessa de dividendos seja pelo impacto que costumam ter as importações que fazem os investidores estrangeiros do seu país de origem ou ainda pela preferência que possam dar à matriz ou a outras subsidiárias em fornecimento a terceiros mercados. Reconhece acertadamente o governo norte-americano que investimentos estrangeiros diretos envolvem transferência para o exterior de decisões empresariais que podem ter reflexos importantes para a economia e para os interesses estratégicos dos Estados Unidos".

⁸⁰ Observar quadro III, p. 54.

Verifica-se também que no plano internacional não existe vinculação brasileira nem em acordos bilaterais de investimento (BITs – *Bilateral Investment Treaties*) nem ao menos nos acordos regionais sobre tratamento de IEDs no Mercosul, como os protocolos de Colônia e Buenos Aires. Não há que se falar, portanto, em acordos mais amplos relacionados aos IEDs.

Além disso, verifica-se, por conseguinte, a ausência de um plano de desenvolvimento nacional propriamente dito. Isso sinaliza, em parte, que as políticas públicas - e dentro dessas as econômicas propriamente ditas - são falhas e em sua quase totalidade, entendem que os possíveis benefícios advindos com a entrada de capitais estrangeiros na forma de IEDs ocorrem quando os montantes se adensam, o que se coaduna com a já ultrapassada teoria dos *spillovers*⁸¹, ou seja, o que coordena as políticas nacionais de atração é a **quantidade** de entradas IED. Contribui para esse entendimento, em grande medida, a imensa necessidade da economia em recepcionar moeda forte estrangeira para arcar com seu infundável passivo internacional.

Pode-se começar a afirmar, portanto, que as políticas brasileiras de desenvolvimento (seja econômico, social, ambiental, etc.) sofrem de um alto grau de miopia. Nesse sentido, será que mudanças legislativas, de posicionamento político, ou seja, alterações dos mecanismos mais usuais de controle político seriam, por si só, eficientes? Ou talvez, o problema seja mais profundo e demande, para sua solução, respostas não tão simples assim?

Dessa forma, o capítulo desenvolver-se-á com uma prévia explanação dos indicativos referentes aos IEDs e às estratégias das ETNs no país, para depois se abordar a questão legal e política.

2.1 Dados recentes

⁸¹ Verificar quadro I.

2.1.1 Valores e natureza dos IEDs

Não é de hoje que o Brasil recebe montantes consideráveis de investimentos estrangeiros. Desde que o país se entende como nação independente, essas entradas ocorreram constantemente, seja para o financiamento de obras de infra-estrutura (o que ocorria com freqüência no período do Império), como estradas de ferro, iluminação pública, etc., seja em investimentos de plantas produtivas, como é o caso de empresas (Citibank, Loyd's, Nestlé, Pirelli, etc.) que atuam no país há muito tempo.

O país recebeu, na primeira metade do século passado, IEDs preferencialmente no setor de serviços, como finanças, transportes, comércio e eletricidade (UNCTAD, 2005e). Na segunda metade, esses IEDs passam a se concentrar no setor manufatureiro⁸². Esse cenário contribuiu para que o país se tornasse um dos principais receptores de IEDs no mundo, e a primeira opção de investimentos entre os países considerados de Terceiro Mundo. Assim é fácil perceber, como diz a Unctad (2005e), que os IEDs tiveram, principalmente a partir da década de 1950, um papel significativo na economia brasileira, pois a sua política de substituição de importações - política essa que marcou quase que ininterruptamente a história econômica do país durante a segunda metade do século passado - mantinha o "grande e dinâmico mercado doméstico" (UNCTAD, 2005e, p.5) protegido de competição estrangeira o que tornava o país um grande receptor de investimentos das empresas transnacionais.

No período que vai do fim da Segunda Guerra Mundial até inícios da década de oitenta, o Brasil era o mercado mais atrativo de IEDs em se tratando dos países em desenvolvimento, conforme indica a Unctad (2005e), sendo que nas vésperas da crise da dívida na América Latina, o

⁸² A UNCTAD (2005e) indica ainda que a partir da segunda metade do século XX, o Estado passa a prover serviços-chave como o energético e o de telecomunicações, promovendo por outro lado uma extensiva política de substituição das importações, o que trouxe uma grande participação das ETNs no setor manufatureiro, principalmente em áreas com base tecnológica e de capital.

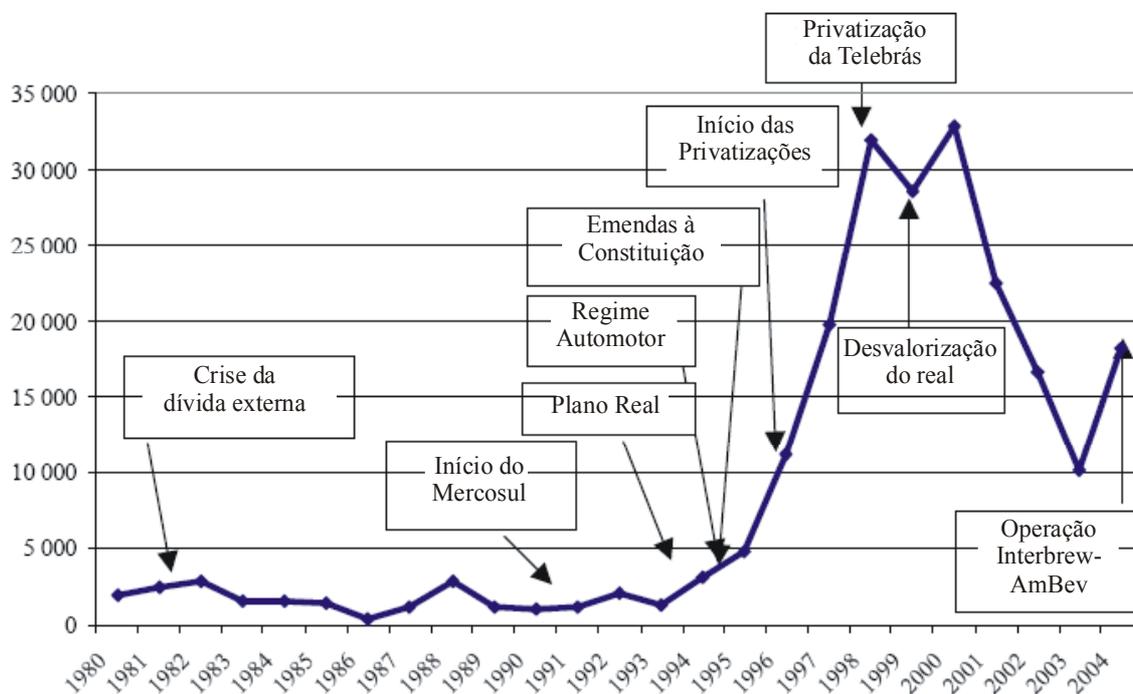
país possuía o maior estoque mundial de IED entre as nações do Terceiro Mundo e encontrava-se em sétimo lugar, dentre todas as nações mundiais. Considerando que essa medida indica o grau de internacionalização da economia de um país, pode-se dizer que o Brasil era um dos países mais internacionalizados do mundo, em inícios da década de 1980. Além disso, é de suma importância mencionar que os IEDs ocorridos nessa época “gloriosa”, como se pode observar face ao clima político da época (estratégia de substituição das importações), se concentravam quase que exclusivamente no setor industrial (CEPAL, 2004)⁸³.

Porém, a década de oitenta, trouxe consigo a crise da dívida Mexicana, em 1982. Esse fato, atingindo os países da América Latina, trouxe suas conseqüências já no ano seguinte, o que perdurou até o ano de 1993, véspera do início de uma nova etapa de desenvolvimento econômico do país, com a criação do Plano Real, em 1994. No período em questão (1983-1993), o total de FDI recepcionado no período não correspondia nem ao recepcionado durante um ano, no período anterior (1972-1982).

Ainda assim, é interessante notar que as grandes ETNs que aqui investiram, em sua quase totalidade, permaneceram no país, mesmo durante esse período em que a inflação ultrapassava, não raramente, as três casas decimais. Isso ocorreu muito em face do grande mercado nacional, e da posição de liderança que essas empresas sustentavam no mercado nacional.

⁸³ Observa-se uma mudança mundial nas preferências das ETNs ao investir, que passaram a se concentrar no setor de serviços (UNCTAD, 2003,2004; CEPAL, 2004; 2005).

Gráfico 2.1
BRASIL: CORRENTES DE IEDS, 1980-2004
 (Em bilhões de dólares)



Fonte: CEPAL (2005, p.86)

Porém, a partir de 1994, quando foi implementado um novo modelo econômico para o país, conhecido como Plano Real, a cargo do novo Presidente da República e anterior Ministro da Economia, Fernando Henrique Cardoso, essa realidade passa a ser alterada. Muitas são as justificativas para essa mudança, que se centram, pelo lado da ortodoxia econômica, em um mercado mais previsível, com taxas inflacionárias sobre controle e a presença de um mercado mais livre e, pelo lado da crítica econômica, esse sucesso se deve em grande parte ao alinhamento da economia brasileira aos preceitos econômicos aspergidos mundialmente pelas grandes economias, através do Consenso de Washington.

Cepal (2005) indica que o ressurgimento do Brasil como grande receptor de IEDs ocorreu com base em vários fatores, sendo eles:

melhoria da estabilidade econômica; as emendas constitucionais de 1995 que abriram caminho para as privatizações; a criação do Mercosul; e o estabelecimento de um regime automotor.

Mas o fato é que no período 1994-1998 o país apresentou um sempre crescente índice de recepção de IEDs, chegando ao ano de 2000, logo após uma queda no ano anterior face à desvalorização do real, ao patamar de US\$ 32.8 bilhões. Porém, esse aumento sem precedentes ocorre, dentre muitos outros fatores, face ao início das privatizações de grandes empresas estatais atuantes no setor de serviços⁸⁴, como o de fornecimento de energia elétrica e de serviços de telefonia. Assim, verifica-se que o chamado “boom” dos IEDs no país muito se deve às privatizações⁸⁵ e, como consequência dessa realidade, na medida que essas deixam de ocorrer, os IEDs tendem a diminuir consideravelmente.

Observa-se dentro desse novo período (1994-2004) de internacionalização da economia brasileira, uma mudança nas destinações de IED. Se, de 1994 a 2000, cerca de 80% dos IEDs se destinavam ao setor de serviços, principalmente nas áreas de telecomunicações, eletricidade e gás, intermediação financeira e comércio, já, no período seguinte, de 2000 a 2004, verifica-se uma queda de investimentos nesse mesmo setor e um aumento no setor manufatureiro, que vinha sendo relegado a um patamar muito inferior.

Os IEDs no setor industrial passaram a representar cerca de 40% do total apresentado no período (2000-2004), mudança essa que se deveu, em grande parte, às quedas no número de privatizações e à mudança de política econômica que, influenciada pela desvalorização do

⁸⁴ As privatizações ocorreram em dois períodos distintos, sendo que de 1990 a 1994 centraram-se em empresas industriais, dentro dos ramos aeronáutico, de mineração, petroquímico, etc. Já, no segundo período, que vai de 1995 a 2002, as privatizações se concentraram em empresas do setor de serviços, sendo que nessa etapa, os investidores estrangeiros se fizeram valer de uma participação de 53% do total (UNCTAD, 2005e; CEPAL, 2005)

⁸⁵ O montante total obtido com as privatizações ocorridas no período de 1991 a 2002 foi de aproximadamente US\$ 105 bilhões (UNCTAD, 2005e).

real em 1999 – e pelas exigências do Fundo Monetário Internacional - passou a se centrar no aumento e promoção das exportações⁸⁶. Ainda dentro desse escopo, o setor primário passa, pela primeira vez, a representar parte importante do percentual de IED, chegando à marca de 7% a 10% no segundo período de análise (CEPAL, 2005).

2.1.2 As Empresas Transnacionais

Conforme salientado no primeiro capítulo, verifica-se, para que uma análise completa dos IEDs seja efetivada, além da necessidade de dados econômicos diretamente relacionados à entrada de IEDs no país – aspecto quantitativo – uma demanda por dados referentes às atividades das ETNs dentro da realidade econômica a ser analisada – aspecto qualitativo. Essa necessidade se faz presente, pois uma análise quantitativa, tão somente traz, como salientado, vícios e erros graves de interpretação.

Assim sendo, levando-se em consideração o paradigma de John *Dunning*⁸⁷, apresentado no capítulo anterior, em relação aos determinantes de IEDs das empresas transnacionais, verifica-se que no Brasil ainda predominam as operações de busca de mercados (CEPAL, 2005; UNCTAD, 2005e; NONNENBER e MENDONÇA, 2005).

Isso se dá, segundo a UNCTAD (2005e), basicamente pelos aspectos gerais da economia brasileira, que ainda se pauta em função do modelo de substituição de importações, face ao fato de que o “boom” de IEDs ocorrido na segunda metade da década de 1990 se alocaram no

⁸⁶ É importante salientar que essa nova política econômica de regulação da balança de pagamentos, através de um aumento palpável das exportações, visa o cumprimento das metas de ajuste fiscal e superávit primário acertadas com o FMI. Além disso, verifica-se que a pauta de exportações passa a abranger áreas antes estranhas à realidade brasileira, como a automobilística e de componentes eletrônicos, com forte presença transnacional (CEPAL, 2005).

⁸⁷ Para maiores informações, verificar: DUNNING, John. *Multinational Enterprises and the Global Economy*. Workingham: Addison – Wesley, 1993; DUNNING, John. Determinants of foreign direct investments: globalization induced changes and the role of FDI policies. *Annual Bank Conference on Development Economics*, 2002.

setor de serviços que em sua quase totalidade não são exportáveis, dirigindo-se, portanto, ao mercado de consumo interno.

Porém, verifica-se que os argumentos da Unctad não são exaustivos, pois estudos indicam que as estratégias de investimento das ETNs vinculam-se mais intimamente à dimensão e ao potencial de crescimento do mercado consumidor brasileiro (CEPAL, 2004, 2005). No entanto, menciona-se que até 2004 as expectativas de crescimento do mercado interno não se cumpriram, tornando ociosa grande parte da capacidade produtiva fixada no país, o que forçou (aliado às desvalorizações do real frente ao dólar em 1999 e 2002) às empresas com produção no território nacional, dentre elas as ETNs, a dirigir parte de sua produção a atividades de exportação ou, conforme *Dunning*, a estratégias de busca de eficiência⁸⁸.

Essa mudança não impede, no entanto, continuar se afirmando que os atrativos nacionais para a alocação de IEDs continuam sendo aqueles que se identificam com as estratégias de busca de mercados. As mudanças de estratégias ocorridas no decorrer dos últimos anos se deram mais por fatores aleatórios do que em face de uma política nacional de desenvolvimento, que, na realidade, inexistente. Além disso, os percentuais de produção destinados à exportação das empresas sob controle estrangeiro são muito baixos frente à média de outros países da América Latina. Exemplo disso é o da indústria automobilística⁸⁹, que apesar de triplicar suas exportações no período de 1990 a 2003, atingindo o montante de 20% da produção total⁹⁰, fica longe do percentual obtido

⁸⁸ Verificar quadro II.

⁸⁹ A indústria automobilística nacional está quase totalmente sob o controle estrangeiro, sendo o ramo da economia que mais recebeu IEDs no período 1990-2004, acumulando um montante de aproximadamente 20% do total investido no país (UNCTAD, 2005e).

⁹⁰ Em 2004, as exportações da indústria automobilística atingiram 648.000 unidades de um total produzido de 2.210.000, ou seja, 29,3% do total (ANFAVEA, sítio na internet).

pelas exportações mexicanas no mesmo período, que atingiram cerca de 74% em 2002⁹¹.

Além disso, é de suma importância destacar que dos 500 maiores grupos transnacionais do mundo, cerca de 400 estão presentes na economia brasileira (MATESCO e HASENCLEVER, 2000). Isso indica, por outro lado, que cerca de metade de todas as vendas e ativos empresariais brasileiros estão sob responsabilidade dessas ETNs. Assim sendo, verifica-se que o Brasil possui uma economia com alto grau de internacionalização, e desse modo, claro fica que a atividade das ETNs são de suma importância para se definir o tipo de desenvolvimento que o país pretende adotar.

Verifica-se também que poucas ETNs estão dirigindo sua produção e investimentos em projetos de busca de eficiência (os setores automotor e de eletrônica podem ser exceções), restando claro que em sua grande maioria, os IEDs respeitaram estratégias de busca de mercado e de busca de matéria prima, sendo que a Cepal (2005e) destaca a necessidade de se dar subsídios para outros tipos ou qualidades de IEDs, como o de busca de eficiência e de elementos estratégicos.

Mas como efetuar essa mudança? Existem mecanismos capazes de potencializar, ou mesmo induzir essa alteração de estratégias da ETNs, para que estejam de acordo com uma política nacional de desenvolvimento mais sustentável? Assim sendo, passa-se a analisar um dos mecanismos de controle mais conhecidos, qual seja, a lei.

2.2 O Brasil e a regulamentação em IEDs

⁹¹ Observar no entanto, que as estratégias de investimento no México se centram nas características desse país, que é um reservatório de mão-de-obra barata para os EUA, fator esse que diminui consideravelmente os benefícios que hipoteticamente seriam trazidos pelos IEDs, conforme discutido no primeiro capítulo.

Nesse item não se pretende exaurir todo o aparato legislativo nacional no que se refere aos IEDs, já que essa tarefa extrapola o objetivo do presente trabalho. Porém, para se analisar o contexto das políticas de atração de investimento do país⁹² e suas formas de controle tem-se que, necessariamente, traçar um panorama geral da legislação concernente⁹³, e é o que se passa a fazer.

Desse modo, começa-se afirmando que o Brasil não possui lei específica sobre IEDs (UNCTAD, 2005e; SAIE, 2001a, 2001b). O que há, sim, são leis esparsas, versando sobre assuntos relacionados aos IEDs e que de certa forma interferem de maneira positiva ou negativa, na manutenção dos seus níveis e montantes totais, o que se passa a verificar em seguida.

2.2.1 Lei 4.131/62

Verifica-se que o primeiro instituto normativo ainda vigente, que trata do assunto é a lei 4.131 de 03 de setembro de 1962 que disciplina a aplicação do capital estrangeiro e as remessas de valores para o exterior.

⁹² Historicamente falando, a SAIE (2001a) traz uma divisão tripartite das chamadas fases do regulamento estrangeiro no Brasil, quais sejam: a) limitação baseada na atividade comercial (1822-1962): período em que havia restrições claras à recepção de IEDs e conseqüente atuação do investidor estrangeiro em território nacional, o que passa, depois de certo período, a uma maior aceitação do investimento mas com severo controle sobre o repatriamento dos IEDs; b) limitações com base no controle de câmbio (1962-1992): essa fase é marcada pela criação da lei 4131/62, que criou a exigência do "certificado de registro de investimento estrangeiro". Também são características marcantes dessa fase, um protecionismo ferrenho da indústria nacional, altos índices de inflação, atraso tecnológico, etc. O controle do repatriamento de IEDs se dava através de institutos como o imposto suplementar que taxava em alíquotas crescentes conforme a porcentagem de repatriamento atingia índices pré-definidos pela legislação; c) fluxo livre de moeda forte (1992 até o presente): caracterizada pelo fim do imposto suplementar sobre a renda e pela diminuição gradativa da porcentagem do imposto de renda, até o patamar zero, com a lei 9249/95. liberalização do mercado, início das privatizações no setor de serviços públicos e o estabelecimento do registro de investimento estrangeiro apenas como dado informativo para o Bacen

⁹³ Face ao fato do Brasil possuir uma legislação muito inespecífica e bastante esparsa no que concerne aos IEDs, um pequeno indicativo da legislação pode ser encontrado em Cepal (2005, p. 130 e ss.); SAIE (2001a, p. 75 e ss.); Unctad (2005e, p. 41 e ss.); Silveira (2002); Bacen (sítio na internet).

Seu artigo 1º conceitua o que seria capital estrangeiro para o direito nacional, nos seguintes termos:

“Consideram-se capitais estrangeiros (...) os bens, máquinas e equipamentos entrados no Brasil sem dispêndio inicial de divisas, destinados à produção de bens ou serviços, bem como os recursos financeiros ou monetários, introduzidos no País, para aplicação em atividades econômicas, desde que, em ambas as hipóteses, pertençam a pessoas físicas ou jurídicas residentes, domiciliadas ou com sede no exterior”

Nesse conceito oferecido pela lei 4131/62, observa-se a ausência de indicativos importantes trazidos por legislações internacionais mais modernas como aquelas oriundas do FMI e da OCDE⁹⁴, que estabelecem critérios amplamente aplicados para a definição do que seria ou não IED, como o critério de permanência do investimento no país e da porcentagem de controle acionário por parte de não-residentes (critério da *effective voice*, conforme Silveira (2002)). Além disso, apesar da norma mencionar outro critério importante de análise, ou seja, o necessário vínculo com atividades produtivas, o faz no que tange aos bens, máquinas e equipamentos, nada mencionando em relação aos recursos financeiros⁹⁵.

Esse déficit conceitual da legislação brasileira se deve ao fato de que tal norma foi produzida ainda na década de 1960. Isso acarreta ainda, a ausência de disposições que ofereçam, dentre outros: a) níveis mais altos de proteção ao investidor estrangeiro, requeridos pelas grandes potências econômicas para a implementação de entradas de IED mais efetivas e consistentes e conseqüentemente de internacionalização da economia (UNCTAD, 2005e; CEPAL, 2004, 2005; SILVEIRA, 2002); b) a presença de princípios como o da nação mais favorecida (NMF); c) a

⁹⁴ Nesse sentido, verificar item 1.2.6.

⁹⁵ Ao tratar do assunto, a jurisprudência do TRF – 1ª Região, na Apelação em Mandado de Segurança nº. 89.01.21.744-9-DF de 1989, indicou, no voto do Relator, Tourinho Neto, que: “exige-se atividade econômica produtiva, afastando-se as aplicações estritamente especulativas. O capital estrangeiro é aceito com o objetivo de incrementar a produção econômica de nosso país (...)”.

existência de vínculo arbitral internacional para solução de controvérsias em investimentos.

Saliente-se, porém, que o legislador brasileiro possui parca habilidade para tratar temas que envolvam forte influência internacionalista. Isso justificaria não apenas a ausência de alterações no sentido de uma maior proteção dos investidores, como a ausência de acordos bilaterais de investimento (BITs) vigentes no Brasil⁹⁶.

A lei 4131/62 apresenta ainda, ao tratar da repatriação dos lucros nos artigos 8º a 16, algumas inconsistências, pois apesar de oferecer mecanismos de controle de tais operações, não as garante, como exigido em outras legislações nacionais ou em acordos internacionais, conforme salienta a Unctad (2005e).

Além disso, foi criado, no âmbito da lei 4131/62, a figura do “certificado de registro de investimento estrangeiro⁹⁷” que teve seu escopo diminuído com o passar do tempo e principalmente com a liberalização da economia a partir de 1992, sendo substituído pelo “registro declaratório eletrônico de investimento estrangeiro direto” através da circular BACEN 2997/00. Essa clara desregulamentação demonstra que a figura do registro dos IEDs assume uma posição de instrumentos de dados, deixando de ser instrumento de gerenciamento de política macroeconômica (SAIE, 2001a), o que salienta a posição liberalizante em relação à entrada de IEDs.

Em se tratando de remessa de lucros, verifica-se que não há limites estabelecidos pelo BACEN nem há a necessidade de autorização prévia para sua efetuação, estando essas repatriações isentas de

⁹⁶ Isso não quer dizer que um eventual poder legislativo, com grande habilidade no trato de questões que envolvam alto índice de influência internacionalista, como é o caso dos IEDs, deverá concordar com alterações e atualizações legislativas desse porte. Importante é ficar claro que no caso brasileiro não há discussão sobre o assunto.

⁹⁷ Tal certificado foi instituído pelo Banco Central do Brasil, com fundamento nos artigos 3º a 7º da lei 4131/62 e a leitura dessas normas demonstra com nitidez o caráter de auxiliar no gerenciamento de política macroeconômica dessa necessidade de registro.

pagamento de imposto de renda retido na fonte, desde 10 de janeiro de 1996⁹⁸ (BRASIL, 2004). A única possibilidade de impedimento às remessas ao exterior ocorre quando o IED que as originou não foi registrado junto ao sistema do BACEN⁹⁹ (BRASIL, 2004). Atente-se para o fato de que se está falando apenas em uma possibilidade e não em impedimento efetivo. Além disso, as repatriações devem também ser registradas no mesmo sistema.

É importante salientar que o artigo 2º da lei 4.131/62 estabelece o princípio da isonomia entre investidor nacional e estrangeiro¹⁰⁰, o que se contrapunha, à época da promulgação da Constituição de 1988, ao seu artigo 171, o que será visto adiante.

A lei 4.131/62 foi regulamentada pelo Decreto 53.451/64, que, por sua vez, foi revogado pela lei 4.390/64. Esse último instituto também alterou vários dispositivos do Estatuto do Capital Estrangeiro (4.131/62), adequando-os à realidade política da época, já que sua edição se deu já dentro do período ditatorial que afligiu o país nas décadas de 1960, 1970 e 1980. Nesse ínterim, outro regulamento foi editado em 1965: o Decreto 55.762/65.

As alterações trazidas pela nova lei, salientadas por Silveira (2002) se referiam principalmente: a) eliminação de restrições quantitativas expressas à remessa de lucros (o que permanece até hoje); b) criação do imposto suplementar, como mecanismo extrafiscal de induzimento à manutenção do capital estrangeiro no país; c) reformulação do conceito de reinvestimento, que passa a ser definido como aquele oriundo de rendimentos obtidos por empresas estabelecidas no país e

⁹⁸ A exceção a essa regra ocorre quando o montante repatriado for superior ao IED inicial, o que provoca a tributação do valor excedente.

⁹⁹ Esse sistema, chamado PASCW10 é informatizado tendo como função a instrumentação de dados. Aplica-se tanto à entrada de IED quanto ao envio de remessas ao exterior.

¹⁰⁰ Artigo 2º da lei 4.131/62: "Ao capital estrangeiro que se investir no país será dispensado tratamento jurídico idêntico ao concedido ao capital nacional em igualdade de condições, sendo vedadas quaisquer discriminações não previstas na presente lei".

atribuídos a residentes e domiciliados no exterior (art. 7º, lei 4131/62 com alteração da lei 4.390/64).

Importante é salientar que o imposto suplementar atuou como principal instrumento inibidor do repatriamento de IEDs até a sua extinção, com a lei 8383/91, que estabeleceu o índice aplicável ao imposto de renda sobre dividendos em 15% (anteriormente estava estabelecida em 25%). A partir da lei 9249/95, o imposto foi reduzido a 0%.

2.2.2 A Constituição de 1988

Em sua promulgação, em 1988, a Carta Constitucional brasileira possuía alguns artigos que, por um lado, impediam o acesso à empresas de capital privado a setores considerados sensíveis ou estratégico, como a área de telefonia e a de energia elétrica, ou seja, impediam procedimentos de privatização. Por outro lado, distinguiam empresas de capital nacional das de capital estrangeiro (artigo 171¹⁰¹) de forma considerada discriminatória, ou seja, não estava em voga, no sistema

¹⁰¹ O artigo 171 da CR de 1988 era disposto com os termos seguintes:

Art. 171. São consideradas:

I - empresa brasileira a constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País;

II - empresa brasileira de capital nacional aquela cujo controle efetivo esteja em caráter permanente sob a titularidade direta ou indireta de pessoas físicas domiciliadas e residentes no País ou de entidades de direito público interno, entendendo-se por controle efetivo da empresa a titularidade da maioria de seu capital votante e o exercício, de fato e de direito, do poder decisório para gerir suas atividades.

§ 1º - A lei poderá, em relação à empresa brasileira de capital nacional:

I - conceder proteção e benefícios especiais temporários para desenvolver atividades consideradas estratégicas para a defesa nacional ou imprescindíveis ao desenvolvimento do País;

II - estabelecer, sempre que considerar um setor imprescindível ao desenvolvimento tecnológico nacional, entre outras condições e requisitos:

a) a exigência de que o controle referido no inciso II do "caput" se estenda às atividades tecnológicas da empresa, assim entendido o exercício, de fato e de direito, do poder decisório para desenvolver ou absorver tecnologia;

b) percentuais de participação, no capital, de pessoas físicas domiciliadas e residentes no País ou entidades de direito público interno.

§ 2º - Na aquisição de bens e serviços, o Poder Público dará tratamento preferencial, nos termos da lei, à empresa brasileira de capital nacional."

jurídico nacional da Constituição de 1988, o princípio do Tratamento Nacional (a despeito deste princípio estar presente, como se viu, na lei 4131/62, em seu artigo 2º, ao tratar do capital estrangeiro).

Porém, com o surgimento da nova política econômica advinda com o Plano Real, no governo de Fernando Henrique Cardoso, havia a necessidade de se efetuar mudanças na Constituição. Ao se entender que o Estado estava por demais oneroso e que sua carga de responsabilidade e gerenciamento de atividades produtivas propriamente ditas deveria ser diminuída, mormente no setor de serviços essenciais (água, luz, esgoto, telefonia, transportes, etc.), essas mudanças deveriam se efetivadas rapidamente.

Além disso, como se observa da análise de dados, para a consecução da nova política econômica de liberalização da economia baseada pela sustentação artificial da paridade real/dólar em valores absolutos próximos a 1/1, havia a necessidade de um contrapeso que se opusesse e contribuísse com o financiamento do previsível e agigantado déficit da balança comercial brasileira. Esse equilíbrio obrigatório foi obtido, então, com os montantes arrecadados com as privatizações baseadas na entrada de IEDs (Cepal, 2005).

Sendo assim, várias alterações na Constituição de 1988 foram levadas a cabo, sendo que aquela considerada capital para a mudança de atitude dos investidores estrangeiros foi a revogação do artigo 171, que se deu em 15 de agosto de 1995, através da Emenda Constitucional¹⁰² nº. 6¹⁰³. Como já salientado, esse artigo permitia uma nítida distinção de

¹⁰² Essa emenda, além de revogar o artigo 171 da Constituição, alterou em parte os artigos nº. 170 e nº. 176, além de incluir o artigo nº. 246.

¹⁰³ As alterações seguem:

Art.170 - A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

tratamento entre empresas constituídas com patrimônio nacional e aquelas constituídas com capital estrangeiro, dando o constituinte, nítida preferência pelas primeiras.

Essa alteração é então considerada um marco na política nacional de tratamento e atração de IEDs, como salientado por vários estudos, dentre os quais se destaca o da Unctad (2005e), já que sem ela, dificilmente se abriria espaço dentro da legislação nacional para a promoção dos numerosos projetos de privatização ocorridos após 1995.

Além disso, anteriormente à Emenda Constitucional nº 6, os IEDs eram aceitos apenas em setores não gerenciados pelo governo ou por empresas de capital nacional, conforme indicado pela Unctad (2005e), o que também indica que as alterações promovidas por tal instituto jurídico possibilitaram o fim do que era considerado um regime constitucional de tratamento não-nacional dos investidores estrangeiros¹⁰⁴.

Redação dada pela Emenda Constitucional nº 6, de 15/08/95.

Redação anterior:

IX - tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte.

Art.176 - As jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra.

§ 1º - A pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais a que se refere o caput deste artigo somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional, por brasileiros ou empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País, na forma da lei, que estabelecerá as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou terras indígenas.

Redação dada pela Emenda Constitucional nº. 6, de 15/08/95.

Redação anterior:

§ 1º - A pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais a que se refere o "caput" deste artigo somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional, por brasileiros ou empresa brasileira de capital nacional, na forma da lei, que estabelecerá as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou terras indígenas.

¹⁰⁴ Apenas a título de curiosidade, a questão do tratamento nacional é efusivamente defendida pelos investidores estrangeiros, pois apregoam a necessidade de igualdade de condições para competir com o investidor nacional. Mas quando se discute a legitimidade de opções de arbitragem internacional para a solução de questões referentes aos IEDs, como é o caso do ICSID, alegando-se que dessa forma os investidores nacionais estariam recebendo tratamento desigual frente aquele oferecido aos investidores estrangeiros, pois aqueles, diferentemente dos

Quadro VI
RESTRIÇÕES À ENTRADA DE IEDS ANTES E DEPOIS DE 1995

Setor	antes de 1995		depois de 1995	
	Monopólio público?	restrição aos IEDs?	Monopólio Público?	Restrição aos IEDs?
Mineração	não	Sim, até 49%	Não	Apenas minerais radioativos
Óleo e gás	sim	Sim	Não	não
Telecomunicações	na maioria	Sim	Não	Aprovação caso-a-caso
Energia elétrica	sim	Sim	Somente rede de distribuição	não
Refino de Petróleo	sim	Sim	Não	não
Mídia	não	Sim, até 30%	não	sim, até 30%
Serviços financeiros	não	Aprovação caso-a-caso	não	Aprovação caso-a-caso
Serviços aéreos	não	Sim, até 20%	Não	sim, até 20%
Pedágio	não	Sim, até 20%	Não	sim, até 20%
Transporte de segurança	não	Sim	Não	sim
Propriedade rural	não	Aprovação caso-a-caso	Não	Aprovação caso-a-caso
Propriedade de fronteira	não	Sim	Não	sim
Loterias	sim	Sim	Sim	sim
Serviços hospitalares	não	Sim	Não	sim

Adaptado de: UNCTAD (2005e), p.41.

Efetivamente se observa que após as emendas à Constituição, o Brasil tornou-se amplamente liberalizado à entrada de IEDs. Algumas restrições ainda existem, como se pode observar no quadro VI, mas se pode dizer que não se trata, na maioria dos casos, de total proibição da entrada de IEDs no setor, mas sim de uma necessária obtenção de aprovação caso-a-caso (UNCTAD, 2005e).

A despeito da importância dada à Emenda Constitucional nº.6, as alterações da Constituição de 1988 se deram em conjunto com mais

últimos não teriam a possibilidade de acessar tal foro internacional, percebe-se uma irritação das grandes potências e dos organismos internacionais. Talvez a questão, para os investidores internacionais e organismos internacionais não gire bem em torno de busca de igualdade de tratamento e sim de exigência incontrolável por vantagens.

quatro outras emendas: a EC nº. 5, de 15 de agosto de 1995, que alterou o § 2º do art. 25 da Constituição Federal, extinguindo o monopólio dos Estados na exploração de gás canalizado; a EC nº. 7, de 15 de agosto de 1995, que alterou o artigo 178 da Constituição (além do art. 246 que não tem relação direta com o tema), extinguindo o monopólio nacional para o transporte de mercadorias na cabotagem e na navegação interior; a EC nº. 8, que alterou em parte o artigo nº. 21 da Constituição, extinguindo a parcela de controle estatal sobre serviços de telecomunicações (ver quadro VI); e EC nº. 9, que alterou o artigo nº. 177 da Constituição¹⁰⁵, extinguindo o monopólio estatal na exploração de petróleo.

2.2.3 Direito Integracional¹⁰⁶ e Internacional

¹⁰⁵ Art.177 - Constituem monopólio da União:

I - a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos;

II - a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro;

III - a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores;

IV - o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem assim o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem;

V - a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados.

§ 1º - A União poderá contratar com empresas estatais ou privadas a realização das atividades previstas nos incisos I e II deste artigo, observadas as condições estabelecidas em lei.

Redação dada pela Emenda Constitucional nº 9, de 09/11/95.

Redação anterior:

§ 1º O monopólio previsto neste artigo inclui os riscos e resultados decorrentes das atividades nele mencionadas, sendo vedado à União ceder ou conceder qualquer tipo de participação, em espécie ou em valor, na exploração de jazidas de petróleo ou gás natural, ressalvado o disposto no art. 20, § 1º.

§ 2º - A lei que se refere o § 1º disporá sobre:

I - a garantia do fornecimento dos derivados de petróleo em todo o território nacional;

II - as condições de contratação;

III - a estrutura e atribuições do órgão regulador do monopólio da União.

Parágrafo incluído pela Emenda Constitucional nº 9, de 09/11/95.

§ 3º - A lei disporá sobre o transporte e a utilização de materiais radioativos no território nacional.

Renumerado pela Emenda Constitucional nº 9, de 09/11/95.

¹⁰⁶ O presente trabalho utilizará o termo "integracional" e seus derivados para se referir à natureza das normas criadas dentro do âmbito do processo de integração econômica do Mercosul, já que o autor entende que o termo "comunitário", apesar de mais utilizado não é correto, pois se refere apenas à realidade existente no âmbito da União Européia. Isso se dá

2.2.3.1 Mercosul

Como membro do bloco regional é de se esperar que a normatização sobre IEDs produzida no âmbito integracional venha a produzir efeitos no Brasil. Porém, na realidade, como em quase todos os aspectos ligados à temática da integração regional dos países sul-americanos, o Mercosul, a questão se encaminha para o desinteresse do corpo administrativo-governamental, para a falta de comprometimento da política externa (não só a brasileira, como a de todos os membros) e para a inabilidade negocial brasileira.

Já se pode adiantar que no frenesi inicial, alguns anos depois da constituição do bloco, quando as esperanças e a vontade da implementação de políticas comuns superavam os obstáculos intra-regionais, foram criados três instrumentos legais que versam sobre o assunto, quais sejam: a) o protocolo de Colônia (MERCOSUL/CMC/DEC nº. 11/93) que trata dos investimentos procedentes dos Estados-membros do processo integracional; b) o protocolo de Buenos Aires (MERCOSUL/CMC/DEC nº. 11/94) que trata dos investimentos provenientes de Estados não-membros do Mercosul; c) decisão 08/93 do Conselho do Mercado Comum (CMC), que indica a necessidade de regulação mínima para os fluxos de capital.

Em suma, os dois Protocolos são os tratados mais relevantes dentro da temática concernente com o tratamento de IEDs no Mercosul, pois, além de estabelecer o que se entende por investimento¹⁰⁷, indica os objetivos que permearam a decisão negociada intrabloco sobre o tema.

pois o diferencial da supranacionalidade só pode ser observado no bloco europeu. Nesse sentido ver: SEITENFUS, Ricardo A. S.; VENTURA, Deisy. *Introdução ao Direito Internacional Público*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

¹⁰⁷ Os termos do artigo 1º do Protocolo de Buenos Aires, que define o que é investimento são os seguintes: " O termo "investimento" designará, em conformidade com as leis e regulamentações do Estado Parte em cujo território se realize o investimento, todo tipo de ativo investido direta ou indiretamente por investidores de um terceiro Estado no território do

A Dec. 08/93 do CMC, conforme salienta Silveira (2002) foi internalizada pelo Uruguai (leis 16.749, 16.774; Dec. 344/96 e Circ. BCU 1.534) e pelo Paraguai (lei 210/93), sendo que Brasil e Argentina argumentaram que já possuíam legislação que tratava da regulamentação¹⁰⁸ de movimentos de capital à época da concretização da norma integracional.

Ambos os protocolos ainda não são válidos, pois o de Colônia, apenas a Argentina o incorporou ao sistema jurídico nacional e o de Buenos Aires soma-se, além da Argentina, o Paraguai. Assim, verifica-se a pouca importância que o Brasil dá à questão de IEDs dentro do Mercosul, o que não é de se estranhar, pois se nem dentro do país o assunto é tratado com a postura que deveria, imagine em um âmbito internacional de negociação, onde, apesar da definição de bloco de “integração”, ainda predominam a competição e a rivalidade históricas.

Interessante é notar, porém, que no preâmbulo do protocolo de Buenos Aires se estabelece a harmonização jurídica dos Estados-parte, conforme se segue:

“Destacando-se a necessidade de se harmonizar os princípios jurídicos gerais a serem aplicados por cada um dos Estados-parte aos investimentos provenientes de Estados não-parte do Mercosul, visando a não criar condições diferenciadas que não distorçam o fluxo de investimentos”.

Estado-parte, de acordo com a legislação deste. Incluirá, em particular, ainda que não exclusivamente:

- a) a propriedade de bens móveis e imóveis, assim como os demais direitos reais tais como hipotecas, cauções, e direitos de penhora;
- b) ações, cotas societárias, e qualquer outro tipo de participação em sociedades;
- c) títulos de crédito e direitos a prestações que tenham um valor econômico; os empréstimos estarão incluídos somente quanto estiverem diretamente vinculados a um investimento específico;
- d) direitos de propriedade intelectual ou imaterial incluindo em especial, direitos do autor, patentes, desenhos industriais, marcas, nomes comerciais, procedimentos técnicos, *know-how* e fundo de comércio;
- e) concessões econômicas conferidas por lei ou contrato, incluindo as concessões para prospecção, cultivo, extração ou exportação de recursos naturais.

¹⁰⁸ Silveira (2002) salienta, porém, que não se observa na legislação brasileira, norma com conteúdo semelhante à Dec. 08/93, a despeito do indicado pelo Itamaraty.

Observa-se que o fundamento da norma é evitar a criação de competição intrabloco na corrida pela atração de IEDs. Somente esse motivo poderia ser suficiente para afastar o legislador brasileiro de uma apreciação e posterior incorporação da norma, apesar de que tal atitude seja prejudicial ao processo de integração.

Além disso, observando-se mais detidamente o protocolo de Buenos Aires verifica-se que assuntos cruciais como a promoção de investimentos¹⁰⁹, tratada no item "B" do artigo 2º e a proteção de investimentos tratada no item "C" do mesmo dispositivo, ficam a cargo dos países, isoladamente.

Outro ponto interessante é o abordado no item "H" do artigo 2º, que trata da solução de controvérsias entre um investidor e um Estado-parte. Observa-se que o critério de escolha da jurisdição aplicável fica totalmente a cargo do investidor. Esse item tem importância capital, pois ao estabelecer a possibilidade de escolha de solução de controvérsia entre Estado e investidor através de meios arbitrais (incluindo-se aí instituições internacionais de arbitragem, como o ICSID), vai de encontro ao posicionamento brasileiro nesse sentido. O Brasil é o único país do bloco que não assinou a Convenção de Nova Iorque e portanto não faz parte do ICSID (MAYORGA, 1999), o que, se levado em consideração as regras da própria instituição e seu histórico interpretativo¹¹⁰ (por exemplo os casos Mafezzini e Pirâmides) não impediria o país de ser levado ao procedimento arbitral se porventura o país internalizasse a Dec. 11/94.

Não obstante essas determinações, o que também chama a atenção, é o fato de que essas normativas constituem-se, quando muito, em um guia de definições acerca de investimentos. Não estabelece uma política comum intrabloco, que vise um incentivo aos IEDs. Não

¹⁰⁹ Artigo 2º, "B", 1, da Dec. 11/94 do CMC: "Cada Estado-parte promoverá em seu território os investimentos de Terceiros Estados, e admitirá tais investimentos conforme suas leis e regulamentações".

¹¹⁰ Para saber mais sobre o assunto, ver: STERN, Brigitte. *O Contencioso dos Investimentos Internacionais*. Barueri: Manole, 2003.

estabelece ainda, uma política de planejamento industrial ou o desenvolvimento de planilhas de vantagens regionais para a aplicação de investimentos estrangeiros.

Assim, conforme afirma Chudnovsky (1999, p.11), "as políticas contemporâneas de competitividade exigem um elevado grau de coordenação entre autoridades, agências e instâncias governamentais", o que efetivamente não se observa no Mercosul. Além disso, continua dizendo que " tudo isso está ausente do quadro regional: o Estado está fragmentado, os governos não se articulam, os instrumentos estão dispersos e o capital nacional está na defensiva".

Conclui-se então, que apesar de existir algumas normativas acerca de Investimentos estrangeiros no quadro legislativo do Mercosul, observa-se que são mecanismos insuficientes, além de inoperantes, já que não estão em vigor, face ao descaso dos Estados parte. Para a existência de uma política comum relativa a esse tema, política essa absolutamente necessária para a atração de IEDs para o Mercosul, de maneira efetiva e equilibrada, evitando distorções intrabloco, há que se ter o desenvolvimento de normas mais bem trabalhadas, mais específicas, que tratem do fenômeno da forma mais ampla possível. Além disso, um pouco de seriedade e comprometimento por parte dos Estados parte é ingrediente imprescindível para que essa e qualquer outra política trabalhada no âmbito do Mercosul tenha resultados.

Assim, hoje, não há que se falar em política sobre investimentos no Mercosul. Esse assunto é tratado de maneira fragmentada pelos Estados parte, que desenvolvem autonomamente suas próprias políticas sobre esse assunto.

2.2.3.2 Direito Internacional

Um importante aspecto relacionado com os IEDs, e obviamente intrinsecamente ligado com a sua natureza (afinal os IEDs consistem em uma relação internacional entre pessoas e países) é a grande influência do Direito Internacional. Porém, ao que parece, no Brasil a influência é mínima, já que pelo que se observa, em questões que afetem sua capacidade de decisão em política econômica, não existem acordos internacionais vigentes e nenhuma vinculação à regras internacionais no tocante a IEDs.

Outro fator relevante nasce da análise do cenário internacional corrente. Dado o fracasso em negociações coletivas e por isso, possivelmente instituidoras de normas e regramentos mais gerais, como é o caso, por exemplo, dos fracassos de negociações no âmbito da OMC, ou o fracasso da ALCA, os países desenvolvidos têm optado por normatizar suas relações econômicas com outros países, através de regramentos mais específicos, representados pelos acordos bilaterais. Nesse ponto, parece ser uma tendência geral dos países desenvolvidos se desviarem de negociações multilaterais dando preferência para aquelas bilaterais.

Em IEDs a realidade não é diferente. Os BITs, ou acordos bilaterais de investimento têm se tornado a maneira mais utilizada de se celebrar um acordo sobre investimentos. Segundo a Unctad (2004), haviam, no mundo, cerca de 2.316 BITs celebrados até o fim de 2003.

E, dentro desse total, o Brasil assinou 14 Acordos de Promoção e Proteção de Investimentos. Levando-se em consideração a posição do Brasil, como grande receptor de IEDs, esse número é irrelevante. Mas, mudando-se o foco da análise, esse dado passa a ser relevante a partir do momento em que se verifica que nenhum desses acordos está em vigor.

Seis desses BITs, negociados com o Chile, França, Alemanha, Portugal, Reino Unido e Suíça, não obtiveram aprovação no Congresso Nacional e por isso não foram ratificados. O principal motivo elencado pelo legislativo como justificativa para a negativa de aprovação se deu

com base no princípio da igualdade de tratamento entre investidor nacional e investidor estrangeiro. Nesse sentido, a previsão, sempre presente nos BITs, de solução de controvérsias entre investidor estrangeiro e Estado receptor do investimento se dando em âmbitos internacionais de arbitragem (principalmente ICSID), seria contra a Constituição, pois ofereceria vantagens aos investidores estrangeiros não extensíveis aos nacionais¹¹¹.

Os outros oito BITs, negociados com Bélgica, Cuba, Dinamarca, Finlândia, Itália, Holanda, Coreia do Sul e Venezuela nem chegaram a ser enviados ao congresso para aprovação. Desde 1999 o Brasil não assinou nenhum novo BIT.

Isso é importante porque mostra o pouco interesse da política nacional em relação a esse tipo de acordo¹¹². Mostra também que ainda existem dúvidas acerca dos benefícios trazidos com esse tipo de acordo bilateral liberalizante, no tocante à recepção de IEDs, já que o Brasil, mesmo sem fazer parte de nenhum BIT que esteja em vigor¹¹³, é um dos maiores receptores mundiais de IEDs.

Outro importante indicativo são os tratados contra bi-tributação. O Brasil possui 22 tratados desse tipo devidamente ratificados, concluídos com: Alemanha (Dec nº. 76.988/76), Argentina (Dec nº. 87.976/82); Áustria (Dec. 78.107/76); Bélgica (Dec. 72.542/73); Canadá (Dec. nº. 92.318/86); China (Dec nº. 762/93); Coreia do Sul (Dec nº. 354/91); Dinamarca (Dec nº. 75.106/74); Equador (Dec nº. 95.717/88); Espanha (Dec nº. 76.975/76); Filipinas (Dec nº. 241/91); Finlândia (Dec nº. 2.465/98); França (Dec nº. 70.506/72); Holanda (Dec nº. 355/91); Hungria (Dec nº. 53/91); Índia (Dec nº. 510/92); Itália (Dec nº.

¹¹¹ Nesse sentido: Stern (2003); sítio do ICSID na internet: www.worldbank.org/icsid/

¹¹² Verifica-se em alguns caso uma verdadeira aversão à eventual influência normativa externa no direito nacional.

¹¹³ Na realidade existe um tratado de investimentos em vigor. É o acordo de garantia de investimentos com os Estados Unidos, incorporado no Brasil pelo Decreto Presidencial nº 57.943, de 10 de março de 1966.

85.985/81); Japão (Dec nº. 81.194/78); Luxemburgo (Dec nº. 85.450/80); Noruega (Dec nº. 86.710/81); República Tcheca (Dec nº. 43/91); Suécia (Dec nº. 77.053/76).

Em nível multilateral, pode-se dizer que o único acordo que eventualmente surtiria algum efeito sobre o Brasil, já que é Estado-membro da Organização Mundial do Comércio, seria o TRIMs (*Trade Related Investment Measures*), acordo multilateral da OMC que busca a eliminação das restrições ao comércio e a facilitação da entrada de capital estrangeiro, conforme a ótica liberal da OMC (SILVEIRA, 2002). Porém, esse acordo ainda não produz efeitos, e, ao que parece, pode nunca produzir, já que as negociações na OMC estão engessadas pela questão dos subsídios agrícolas.

Além do que, conforme salienta Silveira (2002, p. 194):

“Verifica-se que o acordo TRIMs por ora contempla apenas os interesses e objetivos individuais das nações desenvolvidas. Ao deixar de condenar as práticas abusivas das empresas transnacionais, mas simultaneamente vedando a adoção das medidas que as evitam pelos países hospedeiros, o TRIMs acaba refletindo de forma exclusiva os interesses unilaterais dos exportadores de capital”.

Além disso, salienta-se (SAIE, 2002) que o Brasil não é parte em outros acordos internacionais com influência sobre os IEDs, seja direta ou indireta. Seriam eles: a) BIT com os EUA; b) Acordo contra bi-tributação com os Estados Unidos; c) Convenção Interamericana contra a Corrupção; d) Convenção de Nova Iorque sobre Reconhecimento e Cumprimento de Laudos Arbitrais Estrangeiros.

Não se pode deixar de lembrar que o Brasil também não é parte da Convenção de Washington, que criou o ICSID (*International Centre for Settlement of Investments Dispute*). Esse organismo, ligado ao Banco Mundial, é o foro arbitral internacional que tem se tornado a vedete na solução de disputas entre Estados e investidores estrangeiros. Conforme

já discutido, a vinculação ao Protocolo de Buenos Aires submeteria o Brasil a esse organismo.

Assim, resta saber quais são as tendências da política econômica brasileira (da política como um todo), pois não se observa nenhuma vinculação nacional direta com os regramentos internacionais sobre o tema. Importante é salientar que apesar da vinculação brasileira com as chamadas “metas do FMI”, que provocaram mudanças significativas na política econômica, isso parece, ainda, pouco interferir nas tendências nacionais de regramentos sobre investimentos, do contrário, era de se esperar que o Brasil já fosse parte do ICSID.

2.4 Indicativos de política econômica

Batista (2001) indica que a inserção na economia internacional é necessária e deve ser feita de maneira adequada aos nossos interesses. E essa inserção deve incluir capitais estrangeiros (IEDs) sempre e tão somente se criarem empregos e possibilitarem a transferência e o crescimento da tecnologia, permitindo a produção tanto para o mercado interno como para exportação. E efetivamente, grande parte dos benefícios, pregados pela ordem econômica mundial, que seriam trazidos com a abertura dos mercados aos IEDs se concentram nessas hipóteses¹¹⁴.

Depois de tudo o que se analisou, tanto em questão eminentemente numérica, quanto em questão legislativa (no caso exclusivo do Brasil), pode-se chegar a conclusão que existe, efetivamente entre os países do mundo – e o Brasil é um ótimo exemplo disso - uma batalha acirrada para se tornarem mais e mais atrativos aos IEDs. Resta saber, apesar dessa batalha e do sucesso (ou não) em atrair

¹¹⁴ Verificar item 1.2.6.

investimentos, de que forma os benefícios vem sendo absorvidos, se é que efetivamente existem.

No Brasil, face aos dados obtidos, à crescente internacionalização da economia, ao volume e importância do capital estrangeiro e às alterações na parca e volatilizada legislação existente em matéria de IED, verifica-se que existe uma grande liberalização da economia nesse aspecto. O Brasil é um país onde, apesar de algumas restrições a IED, se obtêm um dos maiores graus de liberdade do investidor direto no mundo, visto que, segundo Matesco e Hasenclever (2001), em 1998 ocupava a impressionante posição de 8º economia mais internacionalizada do planeta, com tendências crescentes.

Seguindo essa linha de argumentação, a Unctad (2005e) também indica que a economia brasileira é uma das mais internacionalizadas do mundo, tendo um capital produtivo fixo oriundo de IEDs em torno de 19,5% do total do país, percentagem superior à média mundial e, também, à média dos países em desenvolvimento (cerca de 12%). Isso significa que de todo o ativo produtivo nacional (que inclui plantas produtivas, bens, máquinas, capital financeiro, etc.) cerca de 1/5 está sob o gerenciamento de transnacionais. Dizer, portanto, que o Brasil necessita abrir ainda mais sua economia a IEDs acaba se tornando um contra-senso.

Tomando-se por base esse indicativo de participação das ETNs no capital fixo do país antes do *boom* de IEDs, que girava em torno de 3% (UNCTAD, 2005e), pode-se argumentar que o crescimento de mais de 16% em menos de dez anos significa um aumento gigantesco de produção. Mas, como alertam vários estudos (UNCTAD, 2004, 2005e; CEPAL, 2004, 2005; SOUTH CENTRE 1999; etc.) esse aumento de capital das ETNs no país ocorreu muito em função da aquisição de empresas nacionais pré-existentes, ou seja, não houve correlata criação de capacidade produtiva, já que se estima que IEDs caracterizando

investimentos tipo *green field*¹¹⁵ foram bem menores que aqueles direcionados à aquisição de plantas existentes (LACERDA, 2000).

Outro dado relevante indica que as empresas transnacionais produzem cerca de metade de tudo o que é exportado pelo Brasil. Porém, a participação das exportações brasileiras no mercado internacional que representava 1,38% do total mundial em 1985, caiu para 1,01% em 1995, e segundo a Cepal (2005), esse índice não mostrou sinais de recuperação até 2003. Esses dados podem indicar, dentre outros: a) que a afirmação dita e repetida anteriormente, de que as ETNs buscam o país como parte de suas estratégias de busca de mercado, é válida; b) que não houve geração considerável de capacidade produtiva, a ponto de produzir excedentes destinados à exportação.

Assim sendo, conforme indicado acima por Paulo Nogueira Batista, uma das justificativas para a entrada de IEDs, que seria o aumento da produção direcionada ao mercado externo não se completa. Porém, os indicativos não param por aí.

Em se tratando de criação de postos de trabalho, os dados são ainda mais paradoxais. Segundo o último "Censo de Capitais Estrangeiros" apresentado pelo Bacen (sítio na internet), referente ao ano de 2000, verifica-se que a participação no total das vendas nacionais (mercado interno e externo) a cargo das filiais estrangeiras, atingiu o patamar de 46,9% do PIB (contra 35% em 1995). No entanto, as ETNs eram responsáveis por apenas 2,1% do total de empregos no país. Ou seja, apesar de contarem com cerca de metade da capacidade produtiva do país, em termo reais, as ETNs contribuía com pouco mais de um milhão e setecentos mil empregos (de um total de oitenta e cinco milhões de postos de trabalho).

¹¹⁵ Investimento *green field* é considerado aquele que cria nova capacidade produtiva, como se estivesse sendo construída sobre um campo verde, onde antes não se produzia nada; daí o termo.

Isso indica, dentre outros: a) que a geração de postos de trabalho no Brasil, advindos do aumento de entrada de IEDs é uma falácia; b) que as ETNs são detentoras, quase com exclusividade, dos ninchos de maior desenvolvimento tecnológico e de automação, já que possuem maior produtividade que as empresas nacionais, com menores postos de trabalho, o que significa também, que a transferência de tecnologia é, do mesmo modo, outra falácia; c) que as ETNs estão eminentemente alocadas em setores de produção com grande valor agregado.

A Cepal (2005) indica claramente que as expectativas de benefícios esperados com a entrada de IEDs na economia brasileira não foram, em grande parte, correspondidas. Na realidade, o ganho patente que se observa foi uma maior capacidade de financiamento externo, o que se coaduna com a perspectiva já levantada, na qual os benefícios dos IEDs para o meio político nacional, a despeito do discurso proferido, se concentram no financiamento do déficit da balança de pagamentos.

Efetivamente, conforme traz a Unctad (2005e) e a Cepal (2005), foram os vultuosos montantes de IEDs que adentraram no país, a partir de 1994, que financiaram os déficits da balança de pagamentos ocasionados pela nova política econômica do governo de Fernando Henrique Cardoso. Isso demonstra também que a política nacional não consegue olhar para a frente, traçando suas metas com base em problemas correntes, ou seja, sem um comprometimento efetivo e vinculativo com o futuro.

Conforme salienta Comparato (2005), a "ação política autêntica é sempre de natureza dialética e desenvolve-se em torno de três questões fundamentais: Quem somos? O que queremos? Contra o que lutamos?" Uma análise, mesmo que superficial do contexto político nacional permite observar que no Brasil essas são três questões sem resposta. E, atendo-se à segunda questão, pode-se argumentar que realmente não existe

nenhum projeto de desenvolvimento nacional que possa indicar o que queremos e como fazer para chegar até lá.

Eis um dos problemas (talvez o mais grave) da política brasileira de atração de IEDs¹¹⁶. Pode-se dizer isso, pois a ausência de um plano diretor é fator decisivo para o desperdício de oportunidades de crescimento. Como diz Comparato (2005), “as elites políticas brasileiras estão destituídas de projeto e já não têm nenhuma missão política a cumprir”.

Nesse sentido, Lacerda (2000) indica que enquanto os países asiáticos adotaram uma estratégia ativa de inserção internacional, com a produção oriunda de IEDs dirigida à exportação, os países latino-americanos pouco avançaram nesse sentido, o que trouxe, atualmente, no mais das vezes, incapacidade de crescimento e aumento da vulnerabilidade externa.

Esse atraso se dá, justamente, na ausência de um plano diretor nos países latino-americanos. E o discurso neoliberal de que os países não devem interferir no mercado, o que obviamente também se aplica no caso dos IEDs, conforme salientado no início do capítulo, é pura retórica. Lacerda (2000) lembra, dentro desta perspectiva, que esse discurso liberalizante presente e dominante no cenário (ideológico) internacional não tem fundamento na prática, já que os próprios países desenvolvidos são altamente protecionistas.

Além disso, verifica-se também que tanto países desenvolvidos como alguns em desenvolvimento, adotam políticas que dirigem ou induzem as decisões empresariais (LACERDA, 2000). Esse é o caso, por exemplo, da China, pois, como salienta o autor, embora os Estados sofram um cerceamento de seu âmbito de ação face à globalização, e isso

¹¹⁶ Apesar de tudo, como já salientado, o artigo 172 da Constituição estabelece que “a lei disciplinará, com base no interesse nacional, os investimentos de capital estrangeiro, incentivará os reinvestimentos e regulará a remessa de lucros”. Resta saber onde estará esse “interesse nacional”.

é evidente, “os países em desenvolvimento que obtiveram maior êxito na globalização foram aqueles que não abriram mão de seu projeto de desenvolvimento” (p.22).

O diferencial do relativo sucesso¹¹⁷, em especial, dos países asiáticos na absorção de IEDs e de seus benefícios se reflete na existência desse planejamento. O exemplo da China é contundente, pois após a abertura comercial, fase em que os IEDs eram direcionados, através da ação governamental, à criação e aumento de plataformas produtivas (sempre em associação com empresas nacionais, o que facilitou a transferência de tecnologia) direcionadas à exportação, hoje verifica-se uma relação de entrada de IEDs seletiva, feita em favor daqueles que possuam grande ativo tecnológico e de inovação.

Dessa forma, Batista (2001) salienta que, uma política de desenvolvimento que efetivamente se pretenda real (o que a afasta da comum e não-rara demagogia política) e efetiva, deve pressupor a existência de um projeto econômico nacional. Além disso, seria mais correto se falar em um projeto de desenvolvimento nacional, que estabeleça metas e políticas para um desenvolvimento social, econômico, político, ambiental, etc.

E se, como alerta Comparato (2005), “a força vital de uma nação se apóia sempre na consciência coletiva de que existe um objetivo comum a alcançar”, pode-se dizer que a nação brasileira se perde, por ausência de programas definidos para o futuro.

¹¹⁷ Diz-se relativo sucesso pois ainda não se sabe ao certo a extensão dos benefícios trazidos com essa mudança na política econômica, mormente chinesa. Pelo que se mostra, os benefícios se concentram em pequenas parcelas da população, sendo que grande parte do povo chinês não possui ganhos quantificáveis com essa nova política do governo de Pequim.

Capítulo 3 – Economia, IEDs e Ética: Uma saída possível?

"Talvez se percebesse, num estado de ânimo socrático, que se os homens se dessem ao trabalho de se informar e aferir as repercussões dos seus atos, em geral compreenderiam que qualquer dano à sociedade, afinal, seria um dano a eles mesmos. Mas nem sempre os homens consideram as coisas com atenção, e muitas vezes agem por impulso ou ignorância".

Russell¹¹⁸

Viu-se¹¹⁹, no decorrer de capítulos anteriores, que essa fome insaciável por investimentos estrangeiros diretos está intimamente relacionado com o modelo econômico neoliberal vigente, que faz dos IEDs fonte de desenvolvimento econômico e, na esteira deste, desenvolvimento social. Isso fica bem claro a partir do momento que os arautos do progresso irrestrito da economia capitalista fazem dos IEDs, através de documentos como o Consenso de Washington ou das Cartas de Intenções do Fundo Monetário Internacional uma das principais medidas a serem implementadas e expandidas, para se atingir tanto o equilíbrio como um salto sustentável na classificação mundial baseada no PIB.

Mesmo aquela modalidade de investimento que pode ser mais relacionada com possibilidade de desenvolvimento de nações pobres, ou seja, as ajudas oficiais para o desenvolvimento, estão intimamente ligadas

¹¹⁸Russell (2001, p.381).

¹¹⁹ Uma importante advertência deve ser feita, antes de se iniciar a leitura deste capítulo. Pode parecer estranho, em um primeiro momento, observar que teorias e autores tão díspares quanto Duguit, João Paulo II e Hannah Arendt surjam no texto como se fossem "velhos amigos", concordantes em suas convicções, quando na realidade são, globalmente falando, incompatíveis. O autor tem isso em mente e o texto não pretende minimizar essas importantes e fundamentais diferenças, porém, como em quase todos os aspectos da vida, os mais diferentes e contrários fenômenos comportam pequenas semelhanças e possibilitam desdobramentos convergentes, e é isso o que se propõe fazer, com a finalidade de se estabelecer os mais diversos parâmetros que fundamentam a aplicação do que se chama ética da responsabilidade, tendo sempre como plano-base, a construção de Hans Jonas. Como exemplo do que se menciona acima, é justo observar que a obra desse judeu radicado nos Estados Unidos, principalmente sua tese de doutorado, tratando sobre Santo Agostinho e o problema paulino da liberdade, muito influenciou Hannah Arendt.

com a vinculação dos países que as recebem a programas de ajuste estrutural, que na verdade se mostram como adequação a princípios e políticas do livre mercado. E essas políticas avançam a passos rápidos, já que as taxas de IEDs para alguns países em desenvolvimento demonstram que esse processo levado a cabo pelas ETNs são um grande indicativo do incremento do processo de globalização (ao menos econômica, financeira ou produtiva).

Mas que globalização será essa? Será algo inclusiva, que agrega valores e desenvolvimento humano, cultural, social, econômico, etc., à humanidade, ou será mais um processo de e para poucos com uma marginalização para muitos? O Papa João Paulo II (2001) já manifestava a sua preocupação com a globalização, quando salientou que ela, por si só, não garantiria a distribuição justa dos bens produzidos, sendo, na realidade, um processo que culminaria, por um lado, em uma maior concentração de renda e de poder em poucas mãos (particulares), e por outro, em uma perda de soberania estatal. Assim, o livre mercado, como característica patente de “nosso” tempo, não poderia ser tão “livre”, pois, de fato, “existem necessidades humanas imprescindíveis, que não podem ser deixadas à mercê desta perspectiva [do livre mercado], pois correm o risco de ser eliminadas (sic)”.

Küng (1999, p.382), trabalhando com o conceito de globalização contemporânea, que tem em sua frente econômica um dos mais palpáveis exemplos de sua velocidade e interdependência, indica que a “ascensão econômica de alguns países em desenvolvimento desvia a atenção do número sempre crescente daqueles que vivem na extrema pobreza”.

Comprovando esse fato, a Unctad (2002), salienta que o modelo de globalização atual está contribuindo para a piora nas condições de vida dos países pobres dependentes da exportação de *commodities*, ou seja, a grande maioria deles. Nesse sentido, o comércio internacional e o SFI estariam intimamente ligados à manutenção e majoração do índice de

pobreza nos países menos desenvolvidos¹²⁰ (não exportadores de petróleo).

João Paulo II (2001), indica que o crescimento econômico deve ser integrado por outros valores, com o fim de se tornar o que chamou de “processo qualitativo”, ou seja: “igualitário, estável, respeitador das individualidades culturais e sociais, e de possível realização sob o ponto de vista ecológico”, além do que não se pode esquecer de um investimento no ser humano e em suas capacidades. Assim, a globalização deveria ser, de fato, um processo global, no sentido de estender a todos também seus benefícios e não somente seus ônus, ou como se diria em direito ambiental, suas externalidades negativas¹²¹; esforçando-se por combater e eliminar a marginalização social, econômica e política. Além disso, essa globalização realmente “global” deveria também garantir uma espécie de “qualidade total”, tornando o homem o protagonista dos mecanismos produtivos e não seu escravo, exigência essa que ficaria a cargo das novas tecnologias.

Coloca, ainda, que o processo de mundialização (utilizando a expressão francesa) é um fenômeno intrinsecamente ambivalente, pois está a meio caminho entre “um bem potencial para a humanidade e um dano social com graves conseqüências” (JOÃO PAULO II, 2001). Nesse mesmo sentido, Jonas (1995) e Buey (2000a, 2000b) colocam que a ética da responsabilidade, como será visto em seguida, nesse mundo em que a ciência e a técnica avançam assombrosamente, é a contrapartida à ambigüidade intrínseca ao progresso, conforme indicado nos versos de Hölderlin¹²²: “ali onde está o perigo brota também a salvação”. Essa ética

¹²⁰ Unctad (2002, p.VII) indica que a relação de renda per capita entre os 20 países mais ricos e os países menos desenvolvidos não exportadores de petróleo era de 16 vezes na década de 1960. Em 1999, essa relação passou para 35 vezes!

¹²¹ A doutrina do direito ambiental utiliza esse conceito para indicar os prejuízos e ônus advindos de determinada atividade produtiva, como por exemplo, plantações de soja. As externalidades negativas seriam “divididas” com toda a comunidade (poluição dos mananciais), enquanto as positivas (lucro) obviamente não.

¹²² HÖLDERLIN, Friedrich. Hysperion, apud: BUEY (2000a).

para a civilização tecnológica erigida por Hans Jonas, pode ser, da mesma forma um importante recurso para o entendimento e o gerenciamento das questões que surgem advindas da globalização financeira, mormente (e no caso desse trabalho) os IEDs.

Outrossim, João Paulo II (2001), continua dizendo:

Para orientar em sentido positivo o progresso (sic) será necessário empenhar-se profundamente por uma "globalização da solidariedade", que se deve construir mediante cultura, regras e instituições novas, a níveis tanto nacional como internacional. Será preciso, sobretudo, intensificar a colaboração entre política e economia, para aprovar projetos específicos que tutelem quem poderia vir a ser vítima de processos de globalização em escala planetária.

Ademais, em se tratando apenas de Brasil, observou-se que os benefícios advindos de IEDs são relativos, o que se dá, talvez, pela total ausência de um plano nacional de desenvolvimento que defina as prioridades da nação e o papel que esses aportes de capital estrangeiro desempenharão nesse longo processo. Falta, em suma, um compromisso com o futuro da sociedade, o que atestaria, conforme o princípio ético de Jonas (1995), uma ausência de responsabilidade.

Por outro lado, nesse mundo, em que a pobreza e a fome avançam como contrapartida de todos os avanços técnico-científicos e, "consequentemente", de bem estar de uma minoria abastada, o modelo de Estado evita (esse termo parece mais apropriado que algum outro, como i.e. "é impedido"), em grande parte das vezes, dar-se conta das necessidades que deveriam pautar sua atuação. Além do que, Farena (2001) indica que amplas modificações no âmbito do poder, influenciado sobremaneira pela *práxis* da economia e do acúmulo capitalista exacerbado, "desviam os resultados esperados [como diminuição do abismo social, desenvolvimento de tecnologias nacionais de produção, crescimento humano e social, etc.] em nome de políticas ditadas sob o nome do interesse comum – mas que não raro voltam-se para os interesses imediatos dos setores dotados de poder de pressão". Não dá

para se deixar de pensar nas políticas econômicas nacionais – ou melhor, na inexistência dessas políticas - para a atração de IEDs.

Patente ficou também a idéia de que os IEDs auxiliariam no desenvolvimento (no sentido mesmo de progresso) de nações mais pobres que não poderiam arcar sozinhas com o financiamento de sua produção ou que talvez poderiam fazê-lo sim, mas a um custo muito elevado. Levando-se em consideração que esse discurso seja, ao menos em parte, verdadeiro (e, na prática, se pautado em um programa de desenvolvimento muito bem elaborado, talvez auxiliasse no processo, sem, contudo, determiná-lo), uma questão de fundo, e talvez de maior importância, surge, inquirindo: que tipo de desenvolvimento seria esse? Até que ponto seria ele desejável, pois ao receber IEDs produtivos que aplicam a racionalidade produtiva de países como os EUA, não se estaria também importando seus modelos insustentáveis de desenvolvimento (e de consumo)? E o desenvolvimento, pode efetivamente acontecer sem uma grande mudança estrutural nas capacidades econômicas das grandes nações desenvolvidas?

O que se propõe, então, é que toda essa discussão centra-se no que se pode chamar de responsabilidade (ou sua ausência), seja nas decisões políticas, na economia, no envio/recepção/aplicação de IEDs, na atuação das empresas transnacionais, no dia-a-dia dos indivíduos. A sua ausência ou existência, talvez seja o diferencial entre o sucesso de um desenvolvimento possível (em termos diferentes, adiante observáveis) e aceitável (de todos), e seu fracasso, com conseqüências apenas especuláveis.

Esse é o panorama em que se inicia este capítulo, no qual os dados anteriormente apresentados ganharão o seu mais importante aspecto, qual seja, o ser humano, que como causador, meio e fim de tantos números, dá a eles implicações muito mais importantes que as meramente matemáticas.

3.1. O princípio de Responsabilidade em Hans Jonas

Hans Jonas (1995), iniciando seu trabalho no qual procura estabelecer uma ética específica para o que chama de civilização tecnológica, parte do pressuposto que a ação humana se modificou nas últimas décadas. Conforme salienta Buey (2000b), Jonas vai estabelecendo as mudanças que ocorreram a esse respeito, na história da humanidade, destacando a vocação tecnológica do homem e o que isto representa nas relações entre ele e a natureza e entre os homens também; “e desde aí, analisa as características da ética havida, herdada, dos velhos e novos imperativos, para chegar à conclusão de que falta uma ética orientada para o futuro” (BUEY, 2000b, p.189), ou melhor, uma ética da responsabilidade (3.1.1) orientada para o futuro (3.1.2).

Nesse momento, torna-se importante alertar que a construção teórica de Jonas foi aplicada, principalmente nas questões relacionadas aos avanços da biologia e principalmente, na bioética¹²³, pois nesses ramos do conhecimento, a técnica, aliada ao avanço incomensurável do conhecimento científico explica bem a modificação do paradigma do conhecimento humano e suas possíveis conseqüências desastrosas¹²⁴. Porém, nada impede, que ao se falar em avanços tecnológicos que modificaram a ação humana na modernidade, esteja também (e principalmente) se pensando em questões econômicas.

Nesse sentido, de maneira ainda mais nítida que no ramo da biologia, se verifica a absorção de um poder legítimo (Estado) por outro, anteriormente submetido ao primeiro e agora ilegítimo (economia). Essa relação se intensifica, a partir do momento que se verifica, que, também

¹²³ Nesse sentido, Veloso (2002).

¹²⁴ De fato, as obras posteriores de Jonas se dedicaram quase que exclusivamente à responsabilidade dentro do âmbito da biologia e da medicina. Nesse sentido, ver: JONAS, Hans. Sobre el fundamento ontológico de una ética del futuro. In: _____. *Dios y otros ensayos*. Barcelona: Herder, 1998; JONAS, Hans. *Técnica, Medicina y Ética*. Barcelona: Paidós, 1997; JONAS, Hans. *O princípio da vida*. Petrópolis: Vozes, 2005.

no conhecimento científico puro, os interesses que movimentam os avanços são quase sempre econômicos e mercantis – a ciência e tecnologia como forças produtivas que amarram a pesquisa ao mercado (CHAUÍ, 2003), ou dito de outra maneira, a ciência sob o jugo do poder econômico.

Comparando essa perspectiva de adequação de seu princípio ético aos problemas econômicos, Jonas (1995, p. 233) comprova essa visão quando indica que a ameaça por excesso de êxito, a qual tenta fazer frente a sua ética da responsabilidade, é fundamentalmente de dois tipos: êxito econômico e biológico. E isso traz claramente a idéia de que desenvolvimento tecnológico é também desenvolvimento econômico.

Assim, Jonas (1995) estabelece que em todas as éticas havidas até hoje, alguns pontos comuns podem ser observados¹²⁵, quais sejam: i)

¹²⁵ Todos os pontos levantados por Hans Jonas querem indicar que, no passado, pela própria característica pouco dinâmica dos avanços do conhecimento humano (incluindo dentro desse conceito o que se pode chamar de ciência e técnica, hoje, cada vez mais tecnociência), as mudanças realmente significativas, que poderiam fortalecer o sentimento de efemeridade do homem como ser de permanência de suas construções, ocorriam em espaços de tempo amplos e, portanto, com maior possibilidade de adaptação. Nesse sentido, Veloso (2002, p.23), tratando da evolução da ciência no seu período áureo aduz que: "A busca pela partícula essencial, a constituinte básica de todas as coisas, sempre despertou o interesse dos homens, e desde os primórdios, na antiga Grécia, as discussões sobre o assunto foram apaixonadas (...). Leucipo, um dos últimos filósofos pré-socráticos e seu pupilo Demócrito legaram à humanidade os conhecimentos *que durante séculos permaneceram como verdadeiros*, até o surgimento da época da razão e o início do desenvolvimento da ciência moderna. Foram anos de latência intelectual, que explodiram no século XVII, com Copérnico, Galileu, Kepler e Newton e prosseguiu até hoje, com uma aceleração incrível.

Esse quadro levou *pelo menos dois mil anos* para começar a se definir e iniciar sua fundamental mudança. As idéias antigas que traziam certo conforto moral e intelectual não mais podiam ser sustentadas em face dos novos avanços e a abóbada da ignorância e do obscurantismo científico dos séculos anteriores tinha que ruir. E ruiu, com grande estrondo e muita fumaça.

Apesar de todo esse panorama, *o desenvolvimento da nova ciência se deu de forma compatível com o tempo necessário que deve ser dispensado na formação de um novo instituto ético, capaz de analisar e discutir as novas descobertas. E mais que isso. As aplicações práticas do conhecimento adquirido se tornavam muito complexas de se realizar, visto que os mecanismos e opções disponíveis eram limitados. O conhecimento era, em suma, teórico, e seu impacto real na sociedade se dava apenas nos altos círculos intelectuais. O conhecimento era restrito e sua difusão complexa.*

Foi nesse âmbito especial que se desenvolveram as teorias éticas e controles normativos que conhecemos hoje. O direito moderno nasceu com as revoluções sociais dos séculos XVI, XVII e XVIII, e nessa época, como já explicitado, o impacto material das novas técnicas era mínimo. Da mesma forma, os valores éticos se limitavam a concepções religiosas que tentavam se desenvolver para acompanhar as novas idéias. E quase da mesma forma se mantém até hoje, o

a condição humana, resultante da natureza dos homens e das coisas, permanece, fundamentalmente fixa com o passar do tempo; ii) sobre essa base fixa é possível calcular com clareza e sem dificuldades o bem humano; iii) o alcance da ação humana e conseqüentemente, sua responsabilidade, estão estritamente delimitados. Assim, indica que o propósito decorrente do trabalho seria demonstrar que tais premissas não são mais válidas, pois a modificação da natureza das ações humanas dada através de suas novas capacidades (a técnica moderna) exige uma mudança também da ética.

Buey (2000b), aduz que nenhuma dessas éticas anteriores podem indicar o horizonte acerca das regras de bondade e maldade nas novas ações humanas. Estabelece também que diferentemente da maioria das éticas formuladas durante todo o século XX, a teoria trazida por Jonas não é antimetáfrica¹²⁶, pois, se pautando no pressuposto de que o progresso cego da técnica ameaça a humanidade (o que pode ser aplicado a todas as técnicas humanas que visam o desenvolvimento, como as técnicas econômicas observadas nos dias de hoje), eleger a necessidade de se voltar novamente à metafísica, "que, com sua visão, deve nos armar contra a cegueira" (BUEY, 2000b, p.191).

Neste sentido, Jonas (1995) indica que as modificações na natureza das ações humanas exigem também uma modificação das éticas, que não são capazes de lidar com os novos fenômenos da técnica moderna. Isto se daria, principalmente, pois essas "éticas havidas até

que, de certa forma, se torna um óbice quase intransponível na adaptação dos valores e sua reformulação, necessários hoje (...)" (grifo nosso)

¹²⁶ Conforme salienta Buey (2000b), a permanência do ser humano, a busca para se manter vivo, para sobreviver a despeito de todas as possibilidades, traz a essência metafísica empregada na ética da responsabilidade. Jonas encara essa característica como necessária para evitar que o progresso cego a que nos sujeitamos, torne-nos cegos também. Essa ética deve, sobretudo, visar as ações, não somente individuais, mas também no âmbito político, que afetam diretamente o futuro, com a finalidade de "preservar a permanente ambigüidade da liberdade do homem e preservar a integridade de seu mundo e de sua essência frente aos abusos do próprio poder do homem". A reflexão leva ao axioma básico da teoria da responsabilidade que indica a relação do poder e da responsabilidade, qual seja: um grande poder traz em si, uma grande responsabilidade.

agora”, não levam em conta o lapso temporal das ações humanas, tendo muito a ver “com o aqui e agora, com as situações que se apresentam entre os homens, com as repetidas e típicas situações da vida pública e privada” (JONAS, 1995, p.30). Assim, o que seja o “bem” e o “mal” é decidido dentro deste contexto que se pode chamar imediato, não questionando nunca sobre a autoria da ação humana e das conseqüências e efeitos posteriores aos seus atos tidos como bem intencionados¹²⁷.

Apesar desta ética “próxima” possuir preceitos (justiça, caridade, honradez, etc.) ainda válidos para a esfera diária, eles são sobrepostos pelo alcance e pela enormidade da ação coletiva, que se dá através de agentes, ações e efeitos diversos dos havidos anteriormente, “impondo à ética uma nova dimensão, nunca antes sonhada, de responsabilidade” (JONAS, 1995, p.32). Assim, indica que nenhuma das éticas anteriores a essa que propõe levam em conta as condições globais da vida humana, o futuro remoto ou a existência do homem. E, face ao fato de que hoje essas realidades estão em jogo, exige-se uma nova concepção dos direitos e deveres, bem como a formulação de seus princípios básicos, algo que nenhuma ética, metafísica ou doutrina vista estabelece.

E dentro desse cenário, o futuro indeterminado, mais que o espaço contemporâneo, “é que proporciona o horizonte significativo de responsabilidade” (JONAS, 1995, p.37), exigindo, por sua vez, uma nova classe de imperativos, pois se por um lado a esfera de produção invadiu o espaço de ação essencial do ser humano¹²⁸, por outro, a moral deverá invadir a esfera produtiva, devendo fazê-lo em forma de política pública.

¹²⁷ Como indica Buey (2000b), vale lembrar-se que Viktor Frankenstein, de Mary Shelley, não era moralmente um monstro que pretendia causar algum prejuízo para a humanidade; pelo contrário, pretendia colocar seus conhecimentos a favor de uma humanidade melhor: “o monstruoso não era sua finalidade, e sim o resultado, inesperado, incontrolável, de sua ação”.

¹²⁸ Salienta Jonas (1995, p.36) que “o êxito em obter o máximo domínio sobre as coisas e sobre os próprios homens se apresenta como a realização dos seu destino. Deste modo, o triunfo do *homo faber* sobre seu objeto externo representa, ao mesmo tempo, seu triunfo dentro da constituição íntima do *homo sapiens*, do qual era, em outros tempos, espécie”.

Desta forma, e como um dos principais aspectos levantados por Jonas (1995, p.37), "a essência modificada da ação humana modifica a essência básica da política".

Além disso, (JONAS, 1997) indica que:

O tipo de obrigações que o princípio de responsabilidade estimula descobrir é aquele da responsabilidade de instâncias de atuação que já não são as pessoas concretas, mas sim o nosso edifício político-social. Isso significa que a maioria dos grandes problemas éticos que a moderna civilização técnica determina se tornou caso de política coletiva¹²⁹.

Essa interação com a política é refletida em um dos imperativos levantados dentro do princípio de responsabilidade¹³⁰, indicando que este mandamento se dirige mais à política pública que ao comportamento privado, não se relacionando, portanto, com o ato mesmo, mas sim, com os efeitos advindos da continuidade da ação humana no futuro.

Nesse sentido Buey indica que a ética da responsabilidade de Jonas demonstra que a ética kantiana, cuja máxima principal seria a coerência lógica do indivíduo – "não contradirás a ti mesmo" - em suas ações não é suficiente quando se toma consciência da importância da dimensão temporal, da responsabilidade coletiva com o futuro, com as próximas gerações.

3.1.1. A responsabilidade

Distinguindo o que chama de responsabilidade total de outras duas formas distintas de responsabilidade – a legal e a moral, que

¹²⁹ Tradução livre de: "El tipo de obligaciones que el principio de responsabilidad estimula descubrir, es el de la responsabilidad de instancias de actuación que ya no son las personas concretas, sino nuestro edificio político-social. Esto significa que la mayoría de los grandes problemas éticos que plantea la moderna civilización técnica se han vuelto cosa de la política colectiva" (Jonas H. **Técnica, Medicina y Ética**. Barcelona: Paidós, 1997, p.178; *apud* BUEY, 2000b, p. 191).

¹³⁰ Esse imperativo pode ser entendido tanto em sua forma negativa – "não ponha em perigo as condições da continuidade indefinida da humanidade na Terra" – ou em sua forma positiva – "inclua em sua escolha presente, como objeto também de seu querer, a futura integridade do homem" (JONAS, 1995, p.40).

implicam uma necessária ação no mundo para que existam – Jonas (1995, p.163) argumenta que a primeira possui um conceito totalmente diferente, que não se vincula a um comportamento prévio *ex-post-facto*, mas à determinação do que se deve fazer. Desta forma e de acordo com esse conceito, “eu me sinto responsável primariamente não pelo meu comportamento e suas conseqüências, mas sim pela coisa que exige minha atenção”. Assim, o que seria dependente de determinada ação se torna aquele que manda e, por conseqüência, o que possui o poder de agir torna-se obrigado.

Essa responsabilidade e não aquela vazia e formal de todo agente por seus atos é a que se refere Jonas quando fala em uma ética da responsabilidade voltada para o futuro. Essa responsabilidade seria de uma espécie mais global e duradoura, e principalmente, não recíproca. Jonas (1995, p.165), define que:

As circunstâncias ou um contrato colocaram sobre minha custódia o bem estar, o interesse, o destino de outros e isso significa que meu controle sobre eles inclui também minha obrigação para com eles. O exercício do poder sem a observância do dever é então “irresponsável”, ou seja, constitui uma ruptura dessa relação de fidelidade que é a responsabilidade.

Assim, nessa relação de responsabilidade observa-se uma clara distinção de poder e competência. Utiliza o exemplo de um capitão de uma embarcação (que é absolutamente responsável por seus passageiros) e de um milionário que porventura seja o acionista principal da empresa de navegação, tendo este, em conjunto, maior poder (pois pode despedir o capitão se não obedecer as suas ordens, mesmo que insanas). Assim, nessa relação, o capitão do barco é o superior e tem responsabilidade, mesmo que esteja presente, uma pessoa hierarquicamente superior (com mais poder), porém, sem competência.

E nesse contexto de responsabilidade como uma relação não recíproca, ou vertical (como a dos pais pelos filhos, ou a do governante pelos governados), a irresponsabilidade ocorre inadvertidamente, sem

nenhum ato que a determine, pois “consiste precisamente em deixar que as coisas aconteçam sem fazer nada” (JONAS, 1995, p.167), características essas que a torna ainda mais perigosa.

Desta forma, fazendo uma distinção entre a responsabilidade característica dos pais pelos filhos (natural) e aquela do homem político (contratual) indica que essa última relação, ao contrário da primeira, é marcada pela opção, ou autoeleição do homem livre que se submete, deste modo às exigências que a responsabilidade impõe a ele, como consequência do poder que o indivíduo passa a possuir. Aqui se verifica, desde já, um dos principais axiomas da construção de Jonas, ou seja, a realidade de que um grande poder traz, em si, uma grande responsabilidade. E, ao apropriar-se dela, o homem livre que se voluntaria a ser titular de um grande poder, passa a pertencer a essa responsabilidade, e não mais a si mesmo.

E a responsabilidade política possui - como também possui a paterna, e isso as aproxima – três propriedades, quais sejam:

a) totalidade: o objeto da responsabilidade paterna é seu filho, como totalidade e não apenas em suas necessidades imediatas. Analogamente, o mesmo se aplica ao político ou governante, que tem responsabilidade sobre a vida de toda a comunidade (o chamado bem público), “abarcando desde a existência física até os interesses mais elevados, desde a segurança até a plenitude da existência, desde o bom comportamento, até a felicidade” (JONAS, 1995, p.178), sendo que, não se pode esquecer que esse mesmo governante, apesar de crer que tem um papel importante, sempre responde aos chamados da necessidade pública;

b) continuidade: nesse aspecto, verifica-se que a responsabilidade total não pode ser suspensa, devendo sempre se perguntar “o que vem depois?; onde levará?; o que havia antes?; como o que está acontecendo agora se encaixa no desenvolvimento total da

existência?” (JONAS, 1995, p.182). Em suma, a responsabilidade total tem que incluir em seu objeto a capacidade de pensar, ou seja, tem que pautar o agir de maneira que tenha sempre como horizonte o seu encargo, de maneira que não se esqueça de onde veio, onde está agora e para onde pretende ir;

c) futuro: a inclusão desse elemento traz algumas implicações interessantes, sendo que uma das mais importantes seria a noção de realidade cambiante, dinâmica, mutável, em contraposição à realidade anterior na qual as éticas passadas foram construídas, em que se trabalhava com um estado que parecia permanente. Jonas (1995, p.200) salienta, nesse sentido, “que o dinamismo é o signo da modernidade, não sendo algo acidental, mas sim uma propriedade imanente da época”. Assim, esta ética deve necessariamente trabalhar com a idéia transcendente de responsabilidade por um futuro da existência, exigência essa que traz à ética de Jonas um caráter menos determinante e mais possibilitante, ou seja, deve manter em aberto no futuro, as possibilidades presentes. “Assim, essencial é que toda política é responsável da possibilidade de uma política futura” (p.198).

Assim, a clara necessidade de previsão das ações políticas – pois se está falando quase sempre de um futuro com fatores muitas vezes desconhecidos, o que justifica a necessidade da historicidade do pensamento político responsável – pode incluir nessa necessária aposta¹³¹ no futuro o que não é antecipável, sem, contudo, somar nesse conjunto o núcleo sobre o qual gira a planificação política, qual seja, o bem comum.

Em suma, o que se verifica, é que a natureza da ação humana se modificou de tal maneira que a responsabilidade própria do âmbito político e da moral política adquire um sentido totalmente novo, com

¹³¹ O termo “aposta” se justifica, a partir do momento em que se verifica que o dever de agir é a característica dessa responsabilidade, e que esse não é um agir convencional, pois necessita incluir perspectivas futuras decisivas em sua ação. Ou seja, nesse sentido, não se está fazendo outra coisa que jogar com variáveis na grande maioria das vezes, desconhecidas, o que de qualquer maneira, não é em nada diferente de uma aposta.

novos conteúdos e com um alcance no futuro nunca antes conhecido (JONAS, 1995).

3.1.2 A orientação para o futuro e progresso

Aqui Jonas (1995) trabalha com a necessidade de se zelar pela existência do ser humano em uma natureza aceitável, contra os perigos que os avanços técnicos cumulativamente trazem ao futuro. Assim, uma ética nessas condições, ou seja, nascida do perigo, deve ser, em primeiro lugar, uma ética da conservação, da custódia, da preservação, e não do progresso e do aperfeiçoamento (desmedidos), mantendo em aberto o horizonte da possibilidade.

E esse perigo vem atrelado às desmesuras da civilização científico-técnico-industrial, que ainda se utiliza do paradigma baconiano¹³² - “colocar o saber a serviço do domínio da natureza e fazer desse domínio algo útil para o melhoramento da sorte do homem” (JONAS, 1995, p.233) que conduz a uma produção e consumo cada vez maiores e desmedidos. Assim, o perigo do ideal baconiano está na magnitude de seu êxito, que é fundamentalmente, conforme já salientado, econômico e biológico¹³³, o que se reflete na impossibilidade de se auto-suspender o ritmo crescente de desenvolvimento insustentável, pois: “uma população estática poderia dizer em um determinado momento: Basta! Mas uma população que cresce se vê obrigada a dizer: Mais!” (p.234).

¹³² E ao que parece, utiliza cada vez mais, como se pode observar no exemplo dos modelos de consumo de países industrializados ou em vias de, como os EUA e a China.

¹³³ Jonas (1995, pp.233-234) salienta que “o êxito econômico – durante muito tempo, o único percebido – consistiu no incremento, em quantidade e variedade, da produção de bens, junto a uma diminuição do trabalho humano empregado para produzi-los; portanto, um maior bem estar para muitos, mas também um gasto maior dentro do sistema, ou seja, um incremento enorme do metabolismo entre o conjunto do corpo social e o contexto natural. Somente isso traria por si só o perigo de esgotamento dos recursos naturais (...). Mas esse perigo se viu potencializado e acelerado por um êxito biológico do qual não se era muito consciente: a explosão numérica deste corpo coletivo metabólico, ou seja, o incremento exponencial da população dentro do campo de ação da civilização técnica e, portanto, recentemente, sua extensão a todo o planeta”.

Assim, salienta Jonas (1995) que não se pode mais permitir o incremento da *prosperidade* no mundo. Para os países desenvolvidos isso significaria renúncias, pois o aumento do nível de bem estar dos países em desenvolvimento só poderia acontecer à custa dos industrializados. Nem mesmo uma distribuição radical da riqueza poderia elevar o nível de vida da população dos países pobres a ponto de eliminar a miséria. Assim, a solução teria que ser a contração ao invés do crescimento.

Porém, como salienta o próprio Jonas:

Indiquemos de imediato que nenhum ceticismo ao qual talvez aqui cheguemos, dispensa-nos do dever de acabar com as más condições e substituí-las, no possível, por outras melhores. É preciso eliminar o que resulta moralmente escandaloso, mesmo quando não sabemos o que teremos em seu lugar. Para esse dever, a segurança ou a dúvida com respeito ao que em último caso cabe esperar do homem, não fazem diferença alguma.

Isso quer dizer, principalmente, que a situação inaceitável que se encontra a humanidade, com a ampliação da riqueza nos países desenvolvidos e o aumento da miséria nos países pobres (UNCTAD, 2002) deve ser combatida, mesmo que em última instância não se saiba o que poderá acontecer¹³⁴.

Além disso, Jonas (1995) indica que o progresso intelectual (entenda-se técnico-científico) tem superado, e muito o moral. Russell (2001, p.377), centrado na mesma idéia, coloca que: "em geral, o homem parece ser um animal conservador. Suas proezas técnicas tendem, portanto, a ultrapassar a sua sabedoria política, criando assim um desequilíbrio do qual ainda não nos recuperamos". Desta forma, o que aqui se expressa é um total desconhecimento do fenômeno humano e especialmente do fenômeno ético (JONAS, 1995, p.266).

Essa disparidade indica, dentre outras coisas, que os institutos éticos e morais existentes não são capazes de se aderir ao progresso intelectual-produtivo e trazer, como conseqüência, parâmetros de valores

¹³⁴ Tendo sempre em mente, que essa aposta não pode incluir em seu cerne, o bem comum.

humanizantes, o que ficaria, portanto, a cargo da ética da responsabilidade. Assim, conforme salientado anteriormente, essa invasão moral do espaço produtivo deve ser feita por meio da política pública o que leva a uma outra discussão, ou seja, o papel do Estado, colocada em um sub-capítulo mais abaixo. Porém, antes de se entrar nessa questão, é importante que alguns comentários sejam levados a cabo, sobre o que se pode chamar ética da obrigação do agir responsável.

3.2. Ética da obrigação do agir responsável

Jonas estabeleceu, sobretudo, a necessidade de uma ética, que incluindo em seu âmbito as perspectivas temporais do agir humano – algo que nenhuma ética anterior já tenha feito – tornaria-se uma ética da ação humana orientada para o futuro. Mas, esse agir humano, que seqüenciaria o imperativo trazido pelo princípio de responsabilidade, ficaria a cargo de toda a humanidade? Seria isso possível?

Hannah Arendt (2004, p.10) argumenta, ao analisar as crises políticas da humanidade no século XX, que o colapso moral verificado em alguns momentos, principalmente no episódio nazista da Segunda Guerra Mundial, se devia, majoritariamente, à inadequação das verdades morais como padrões para julgar o que os homens eram capazes de fazer. Da mesma forma, como se viu, o faz Jonas (1995), quando estabelece que os padrões morais e éticos existentes não seriam mais capazes de estabelecer o que seria o bem e o mal desse agir humano. E, a partir de uma análise mais profunda, é possível verificar que as construções teóricas de Jonas e Arendt possuem pontos em comum, e podem ser complementares, apesar de Arendt se dirigir mais especificamente à responsabilidade individual privada e Jonas à responsabilidade pública coletiva.

Partindo dos absurdos ocorridos durante o regime nazista na Alemanha da II Guerra, Hannah Arendt (2004) analisa o julgamento de

Eichmann¹³⁵, e verifica a total ausência de remorso pelos atos atrozes que cometeu, o que, em um primeiro momento, poderia atestar uma falta absoluta de moralidade nesse homem. Porém, não é o que verifica a autora de Hanover, pois em seu julgamento ficou claro que Eichmann acreditava que era inocente, pois estaria agindo conforme os preceitos legais estabelecidos pelo partido nazista e que isso justificaria seus atos e que ele, como “dente da engrenagem” burocrática do nazismo não seria responsável pelos atos que, de qualquer forma, seriam levados a cabo por outra pessoa, caso ele, o *SS Oberstrümbannführer* não o fizesse.

Em suma, verifica-se que, no caso analisado, um indivíduo normal, que de forma alguma tinha as características marcantes dos monstros e criaturas malignas comumente representado em histórias da literatura, como um demônio sanguinário; uma pessoa que não possuía um ódio patente por judeus (seu melhor amigo na infância era um judeu), poderia ser tornar um dos pivôs dos atos mais terríveis do holocausto, alegando, que no final das contas, estava agindo conforme as leis válidas naquele país.

Esse fato é de extremo interesse, pois como salienta Hannah Arendt (2004, p.106), nesse cenário:

Era com se a moralidade, no exato momento de seu total colapso dentro de uma nação antiga e altamente civilizada, se revelasse no significado original da palavra, como um conjunto de *costumes*, de usos e maneiras, que poderia ser trocado por outro conjunto sem dificuldade maior do que a enfrentada para mudar as maneiras à mesa de um povo.

E aqui se verifica que novas regras de conduta estabelecidas por um governo, mesmo que operem uma mudança total dos parâmetros da ação individual, como, i.e., o fato de tornar o homicídio a regra geral e o direito à vida a exceção, acaba por fim, modificando as regras de moral.

¹³⁵ Karl Adolf Eichmann foi o oficial da SS (*SS Oberstrümbannführer* – Tenente-coronel da SS) responsável pela questão judaica e por sua “decisão final”, ou seja, o envio de judeus para os campos da morte. Em 20 de janeiro de 1942, na conferência de Wannsee, ao sudoeste da Alemanha, ficou decidido que Eichmann seria o encarregado de todo o planejamento e logística da operação.

E, conforme indica Arendt (2004), as pessoas que zelavam por uma moralidade exacerbada – os “cidadãos respeitáveis” - seja na antiga moral, ou na posteriormente estabelecida, normalmente eram fiéis ou no mínimo coniventes com as atitudes do partido nacional-socialista, como se trocassem um modelo por outro, automaticamente. Assim, a autora indica que aqueles que não participaram desse movimento, não o fizeram, pois tinham uma consciência que não funcionava dessa maneira automática, por assim dizer. E mais do que não serem capazes de alterar o seu sistema de regras e normas morais, essas pessoas conseguiam atuar analiticamente frente aos acontecimentos e dessa forma eram capazes de pensar.

Assim, o ponto decisivo, que reflete a participação ou a renúncia àquela prática, provém dessa capacidade de pensar, que incutia no indivíduo a dúvida acerca de seu agir e dessa forma, Arendt (2004) estabelece que naquela situação:

Eles [as pessoas capazes de pensar] se perguntavam em que medida ainda seriam capazes de viver em paz consigo mesmos depois de terem cometido certos atos; e decidiam que seria melhor não fazer nada, não porque o mundo mudaria para melhor, mas simplesmente porque apenas nessa condição poderiam continuar vivendo consigo mesmos (...). Em termos francos, recusavam-se a assassinar, não tanto porque ainda se mantinham fiéis ao comando “Não matarás”, mas porque não estavam dispostos a conviver com assassinos – eles próprios.

Desta forma, todas as regras de moral estabelecidas pelo homem parecem inoperantes, ou melhor, são inadequadas para julgar aquilo que os homens são capazes de fazer, em situações que, aparentemente, mais necessitam de uma moralidade atuante – e essa necessidade é um engano.

Contudo, conforme lembra Arendt (2004), essa moral, em situações normais, é válida para o dia-a-dia, como também salienta Jonas (1995), quando indica que os preceitos éticos antigos são ainda válidos para as questões do cotidiano. Porém, quando se observa uma inversão total de valores, pode-se afirmar categoricamente que “aqueles que

estimam os valores e se mantêm fiéis a normas e padrões morais não são confiáveis”, pois agora se sabe que “as normas e os padrões morais podem ser mudados da noite para o dia, e que tudo o que então restará é o mero hábito de se manter fiel a alguma coisa” (ARENDT, 2004, p.108).

A única fórmula confiável nesse ambiente estaria representada pela afirmação de Sócrates, mencionados por Arendt (2004), qual seja: “é melhor sofrer o mal do que o cometer”. Seria confiável, pois naquele determinado momento em que os rumos dos acontecimentos tomam enormes e inéditas proporções, e que o “passado deixa de lançar suas luzes para o futuro”, a única ação que se poderia tomar como certa, seria a inação, e é isso o que indica Sócrates. Além do que, ao se complementar esse fato com outra afirmação do mesmo filósofo – “é melhor estar em desavença com o mundo inteiro, do que sendo um só, estar em desavença comigo mesmo” – verifica-se que esse não-agir é necessariamente individual.

E aqui surge, mais uma vez, certa relação com Jonas (1995), quando o autor menciona àquela historieta do capitão da embarcação, se depreende a relação entre poder e competência. Arendt (2004), quando erige sua ética, trabalha com pessoas e situações as quais, como indivíduos, não tinham nem o poder nem a competência para agir de maneira a tentar evitar que aqueles males continuassem a ocorrer. Assim, a única ação confiável seria não agir. Porém, quando se muda o parâmetro de análise, como o faz Jonas, em que o indivíduo possui uma posição que lhe confere essa competência e esse poder, a inação passa a ser irresponsabilidade.

Como consequência, o capitão da embarcação tem o dever de agir, pois não está sozinho com ele mesmo, mas sim, dentro de um meio em que responde pelo bem-estar de outras pessoas e no qual não pode se fechar em si mesmo e esquecer o plano concreto em que os fatos acontecem; aqui, como já visto, é o poder obrigatoriamente associado à

competência que indica a necessidade de uma ação responsável. Dessa forma, o capitão não poderia silenciar frente às ordens do proprietário da companhia; não poderia agir conforme elas; nem mesmo deixar que as seguissem. Verifica-se então, que o já mencionado axioma básico da ética de Jonas (1995) - um grande poder traz em si uma grande responsabilidade - aliado às indicações de Arendt, poderia ficar da seguinte maneira: um grande poder traz em si a **possibilidade** de um agir responsável; a competência traz o **dever** de assim proceder.

Assim, observando-se que no âmbito político, a afirmação de Sócrates - "prefiro sofrer a ação a praticá-la" - indica uma irresponsabilidade, conclui-se como menciona Arendt (2004, p.221), que em sociedade, a fórmula deveria ser expressa como: "o importante no mundo é que não haja nenhum mal, sofrer o mal e fazer o mal são igualmente ruins. Não importa quem o sofra, é nosso *dever* impedi-lo" (grifo nosso). E, na esteira dessa mudança, como faz Buey (2000b) no que tange à ética de Jonas, Hannah Arendt (2004) estabelece que a "bússola" da ética Kantiana é insuficientemente política, pois o agente que obedece aos preceitos do imperativo categórico não assume a responsabilidade por seus atos, pois ele está inclinado sobre si mesmo. "Uma ética da responsabilidade é uma ética da aparência [da ação] (ASSY, *in* ARENDT, 2004, p.22)".

Avançando um pouco mais nessa análise, pode-se concluir que essa ética da responsabilidade é eminentemente política e coletiva, pois somente aquele poder munido de competência para agir é obrigado a agir com responsabilidade. Essa constatação necessariamente provoca o afastamento dos poderes incompetentes, como o poder econômico (ou livre mercado), do agir público, pois esse agir necessita, não de possibilidades, mas sim de efetivo dever de responsabilidade.

Além disso, atente-se para Arendt (2004), quando menciona aquele poder incompetente caracterizado pela lógica dos meios e fins,

exemplificado pela figura das atividades do *homo faber*, que invade o mundo com seus hábitos fabricados e traz como conseqüência a instrumentalização desse mesmo mundo e também de nossa habilidade de pensar. Esse pode ser o mesmo poder salientado por Jonas (1995), ou seja, aquela esfera produtiva que invadiu o espaço de ação do homem e que deve, por conseqüência, ser invadido pela moral.

E, a partir do resultado dessa instrumentalização, ou invasão da esfera produtiva - que, como indicado por Arendt (2004, p.41), seria "relegar as experiências imprevisíveis, fora do escopo da relação meio-fins, de modo a nos tornar inaptos tanto a agir como a pensar em situações inusitadas e inesperadas" - verifica-se a necessidade da criação de uma das responsabilidades levantadas por Hannah Arendt, conforme Assy (*in* ARENDT, 2004, p.38), que seria "a responsabilidade para com a durabilidade do mundo por meio de um agir consistente". Além disso, as expressões "experiências imprevisíveis" e "durabilidade" levam necessariamente à idéia de tempo, ou seja, implicam o componente temporal da ética da responsabilidade orientada para o futuro, de Jonas (1995), assim justificando-a.

Por fim, como essa invasão do espaço produtivo deve ser efetivada por meio de políticas públicas, conclui-se que essa ética do dever de agir responsável deve ser levado a cabo pelo governo e por ninguém mais. Assim, chega-se ao papel primordial do Estado, dentro dessa realidade.

3.3. O Estado de Direito(s) e Deveres

Aquele componente temporal acima mencionado e que fundamenta toda a ética da responsabilidade de Jonas justifica-se, pois vive-se hodiernamente uma constante batalha contra o tempo, seja na busca de maximização de lucros em menor tempo possível; no fluxo de informações; na transferência de montantes virtuais e assombrosos de

dinheiro; no imediatismo e aumento do consumo; no avanço das inseparáveis e (cada vez mais) quase concomitantes, ciência e técnica; na degradação dos recursos naturais e do meio ambiente.

Assim, a instituição jurídica, ferramenta que expressa em seu escopo a titularidade punitiva do Estado, com suas bases amplamente utilitaristas, não pode agir de forma eficiente perante as terríveis exigências do mercado e da economia. O direito que se necessita não pode existir frente ao modelo econômico que se adota atualmente, pois este visa acima de tudo o lucro e a satisfação individual imediata, esquecendo-se sobremaneira, da função que o tempo exerce na potencialização dos riscos contra as futuras gerações. O direito atual é impelido contra óbices econômicos, marcados pela truculência egoística de uma humanidade economicamente injusta e socialmente desigual. Nas palavras de Comte-Sponville (1995, p.74), o que acontece é o contrário do desejado, pois: “a moral vem antes, a justiça vem antes, pelo menos quando se trata do essencial, e é por aí talvez, que se reconhece o essencial. O essencial? A liberdade de todos, a dignidade de cada um e os direitos, primeiramente, dos outros”. Aqui, se fala do essencial, porém vê-se que o critério da justiça foi relegado a um terceiro, talvez quarto plano, e os direitos, “primeiramente o meu”, é a máxima que reina na sociedade capitalista atual.

Nessa realidade, na qual os direitos são supervalorizados, onde estariam enunciados os deveres? Kung (1999, pp.384-386) indica que, apesar da sempre presente necessidade de se zelar, aplicar e expandir os direitos humanos, existe também a obrigação em se estabelecer deveres humanos correlatos, pois, citando a *Comissão para Política da Ordem Mundial*, diz que “os direitos devem ser associados aos deveres, pois a tendência de insistir nos direitos e esquecer os deveres teria conseqüências devastadoras”. Assim, continua dizendo que a comunidade internacional deveria insistir em uma espécie de ética global, com direitos

e deveres comuns à toda a humanidade, constituindo assim, as bases morais de um sistema mais eficiente para a ordem política mundial.

Indo ainda mais fundo nessa discussão, o teórico francês Leon Duguit (2003) estabelece que ao contrário do que se demonstra em grande parte da doutrina, o que tem que se afirmar não é que os homens nascem livres e iguais em direito (e possuem, portanto e em primeiro lugar, direitos inatos), mas sim, que por nascerem, de fato, como membros de uma coletividade, são sujeitos de deveres e obrigações que “implicam a manutenção e o desenvolvimento” dessa vida coletiva. Assim, pode-se verificar que os direitos individuais são apenas derivados dessas obrigações, são liberdades que permitem a ele, indivíduo, cumprir plenamente seus deveres sociais.

Dessa forma chega-se a idéia de que:

Não são os direitos naturais, individuais, imprescritíveis do homem que fundamentam a regra de direito que se impõe aos homens em sociedade. É, pelo contrário, porque existe uma regra de direito que obriga cada homem a desempenhar um certo papel social, que cada homem goza de direitos – direitos que têm assim por princípio e por limites a missão que devem desempenhar (DUGUIT, 2003, p.21).

Talvez se possa argumentar que não seja o caso de uma aplicação tão cogente dessa regra, como a apresenta Duguit¹³⁶. Realmente pode-se falar na existência de direitos que precedem em todo a realidade social, e que não se pautam em nenhum dever anterior, como

¹³⁶ De maneira mais inflexível, porém, ainda com noções interessantes (que aqui, no entanto, devem ser tratadas com cuidado e fora do seu controvertido contexto teórico), Auguste Comte (*apud* Duguit, 2003, p. 21, N.T.) , indica que: “*A regeneração decisiva constituirá sobretudo em substituir sempre os direitos pelos deveres, para melhor subordinar a personalidade à sociabilidade. Só pode haver direitos na medida em que os poderes regulares emanavam de vontades sobrenaturais. Para lutar contra essa autoridade teocrática, a metafísica dos cinco últimos séculos introduziu pretensos direitos humanos que só comportavam um papel negativo; quando se tentou dar-lhes sentido verdadeiramente orgânico, depressa manifestaram tais direitos sua natureza anti-social pela tendência a consagrar sempre a individualidade. Todos têm deveres para com todos, mas ninguém tem direito algum propriamente dito. Ninguém possui outro direito que não seja o de cumprir sempre o seu dever*”. Interessante é observar que apesar da excessiva contundência que o autor aborda o tema, a noção de deveres necessários é essencial para o bem caminhar da sociedade, e esses deveres necessariamente vão além de obrigações penais e tributárias, o dois pontos em que o Estado neoliberal ainda possui grande autonomia.

é o caso do mais básico deles, ou seja, o direito à vida (sem o qual resta prejudicada toda e qualquer obrigação que exista ou venha a existir). Porém, a construção do teórico francês do início do século XX não perde, de modo algum, sua importância, pois indica a necessidade de se fundamentar os direitos em obrigações correlatas de responsabilidade pela comunidade em que se exerce esses direitos e sem a qual o ser humano não seria uma pessoa, apenas homem (ARENDR, 2004). Sem essa fundamentação, o risco de se observar o esvaziamento desses direitos e a sua caracterização apenas como paliativos, ou letras mortas em papel é imenso, principalmente para as camadas populacionais que mais dependem deles, pois deixa de existir o que Duguit (2003) chama de solidariedade social.

Além disso, a construção teórica de Duguit tinha como objeto de crítica a alargada e excessiva aplicação dos direitos individuais oriundos da Revolução Francesa e presentes na Declaração dos Direitos de 1789. Nesse cenário, em que a amplitude da atuação dos indivíduos realmente livres (ou seja, aqueles que detinham o poder econômico), em detrimento de uma massa de indivíduos massacrados por essa liberdade que só possuíam no papel, por meio do princípio da igualdade (daí a crítica a esse princípio dentro da doutrina de Duguit), a crítica do autor deixa de ser excessiva e passa a ser, de fato, contundente e necessária. E, ao que parece, a extensão dessas críticas à atualidade – em que a atuação livre das forças de mercado, mormente através dos seus entes globalizantes e homogenizantes, as ETNs (crítica que se estende, por consequência, aos mecanismos pelo meio dos quais essa expansão ocorre, ou seja, os IEDs), ocorre livre em demasia, sem a existência de deveres correlatos – é plenamente aceitável e, até mesmo, desejável.

E, verificando mais a fundo a questão dos direitos humanos, principalmente do ponto de vista da atuação estatal (e ao que parece, Duguit concordaria com esse posicionamento), pode-se chegar à

conclusão de que a enunciação de *direitos* humanos não é vinculativa¹³⁷. Além de ser por demais individual (mesmo para o que se chama de direitos coletivos), o estabelecimento de uma lista de direitos direcionados às pessoas sob meu governo, não quer dizer, em última instância, que tenho a *obrigação de agir* no sentido de promover esses direitos; muito pelo contrário, os direitos humanos se constituem em uma *limitação da atuação estatal* (ou poder estatal), como diz a quase totalidade da doutrina, e por isso mesmo, se caracterizam por uma *inação*. E esse não agir, fundamentado na liberdade individual, deixa a cargo dos indivíduos a busca e a defesa de sua *felicidade*, tarefa que, para muitos, pode ser chamada de busca pela *sobrevivência*.

Além disso, a inação, no âmbito político é chamada de irresponsabilidade (ARENDR, 2004; JONAS, 1995). Em termos gerais, pode-se argumentar que a existência desses direitos de maneira isolada funcionaria como justificativa para a inação do poder Estatal e por conseqüência, para a sua irresponsabilidade. Para que isso não ocorra, conforme salienta Duguit (2003), há a necessidade de se pautar a existência de direitos em deveres correlatos, em que a precedência desses últimos em relação aos primeiros, no caso da atuação estatal, é imprescindível. Deveres obrigam a atuação do Estado e fazem nascer direitos para aqueles que estão sujeitos a essa obrigação de agir.

E, retornando a Duguit, seu conceito de solidariedade¹³⁸, como ingrediente de coesão entre indivíduos de uma mesma sociedade e como norte de atuação do governo de Estado, impede, por assim dizer, os abusos provenientes da liberdade excessiva, como se observa na atuação

¹³⁷ É importante ficar claro que a idéia de direitos humanos e o seu alargamento é imprescindível para o desenvolvimento da humanidade, mas contudo, observados certos limites. Essa última afirmação é ainda mais verdadeira, quando se fala da atuação estatal.

¹³⁸ A solidariedade social, termos que muitos autores mais recentes utilizam, principalmente aqueles com base na doutrina social da igreja (veja João Paulo II (2001)), quando eleva para o âmbito político, seria mais bem conceituada não como *solidariedade*, mas sim como *preocupação social*, já que, novamente, a solidariedade não obriga a ação, mas a preocupação sim, como se pode apreender em Jonas (1995)

do poder econômico sobre o político. Isso se dá, pois além de liberdades de atuação, o *homo societas* possui deveres correlatos que vinculam sua atividade a fins que ultrapassam os individuais destinando-se também a um bem coletivo, um bem para a humanidade. Nesse sentido, João Paulo II (2001) aproxima a idéia de globalização da sociedade à criação de regras e instituições (o que indica, necessariamente, à criação de obrigações).

Os argumentos de Assy (*in*, ARENDT, 2004, p.45), demonstram - ao indicar um dos aspectos levantados por Hannah Arendt - uma certa convergência com esse ponto de vista de Duguit, quando menciona que a autora de *Responsabilidade e Julgamento*, ao tratar da necessidade de se extrapolar a liberdade humana do âmbito meramente privado, para o espaço público, coloca que:

(...) uma parcela considerável de nossa satisfação seria fruto do compromisso com a comunidade na qual vivemos, por meio do reconhecimento da superioridade do cuidado com o mundo e com o bem-estar coletivo sob (sic) os caprichos e interesses individuais.

Seguindo a mesma linha de raciocínio dos três teóricos acima mencionados, Jonas (1995, p.277-278) menciona que o Estado contemporâneo, como instituição que deve zelar pela segurança dos indivíduos, ao mesmo tempo em que deixa o maior espaço possível para o livre jogo das forças, intervindo o menos possível na vida privada, indica claramente que a "a idéia dos direitos que devem ser assegurados debilita a dos deveres que devem ser exigidos". Não há uma lista de deveres e sim uma lista de proibições, que é o que consiste a lei: a não transgressão. Os deveres, nesse caso, são negativos, como por exemplo, o não matar, o não roubar, sendo que raramente se encontram em sua forma positiva: preserve, zeze, corrija.

Mas a política pública, como requisito para a invasão do espaço da produção pela moral, como já discutido, implica a existência de um Estado por ela responsável. Mas qual Estado? Já foi dito que, a partir do

momento em que o governante opta pelo poder oferecido pelo cargo a que se dispõe ocupar, ele se vincula à responsabilidade oriunda desse poder (quase como uma relação de causa e consequência), sendo absorvido por seus imperativos. Assim, qualquer que seja o regime de Estado em que se encontre (talvez a exceção de um Estado usurpador, tirano em sua totalidade), existirá, como uma realidade inseparável, a responsabilidade.

Porém, conforme se verifica no primeiro capítulo, a partir de finais da década de 1980, verifica-se (salvo raras exceções) a existência de um único modelo de desenvolvimento econômico, ou seja, o do capitalismo neoliberal. Jonas (1995), nesse sentido, discorre que a concepção dominante no mundo ocidental¹³⁹ chegou a ser a do Estado liberal que deve zelar pela segurança dos indivíduos e proporcionar a eles um campo de atuação o mais livre possível do âmbito regulamentador do poder público. Nesta concepção, o melhor Estado seria aquele que passaria mais despercebido, ou seja, o “Estado sereno-noturno”.

Porém, fácil fica perceber que esse Estado, não assumindo suas *competências* em respeito a um *poder* “maior” que o seu, ou seja, o poder econômico dominante, torna-se um Estado irresponsável. Isso não quer dizer que a liberdade – característica maior do Estado neoliberal (e não por isso exclusividade sua) - não seja desejável e até necessária para o desenvolvimento como atesta SEN (2000). Pelo contrário, ela é em si um valor moral e digna de alto apreço, mas a partir do momento em que se verifica que a liberdade econômica, que é apenas um dos aspectos da liberdade humana, passa a interferir nas outras, ela deixa de ser válida como liberdade e passa a ser um poder totalitário.

¹³⁹ Talvez essa centralização no mundo ocidental, dos conceitos de liberalismo, não seja mais apropriada nos dias de hoje, como foi na época da publicação da obra de Jonas (1979), como pode atestar, de certa maneira, o caso Chinês. Porém, esse fato não afeta em nada a atualidade da construção ética do filósofo alemão.

Certo é também, que as vantagens desse Estado liberal operam principalmente no nível do indivíduo, sendo que o coletivo, deixado à deriva na correnteza dessa liberdade absoluta, resta prejudicado ou mesmo abandonado. Assim, como salienta Jonas (1995, p.281), quando se ampliam os campos de análise, verifica-se que aspectos como segurança (e não só segurança em sentido criminal) levam a constatar que:

a garantia legal para todos da satisfação de suas necessidades primárias é melhor que a permissão de carências e necessidades devidas aos caprichos da economia e, portanto, uma divisão geral do produto social (também do imaterial, como a educação e a saúde, inclusive os postos de trabalho) é melhor que o abandono ao arbítrio de uma concorrência sem limites e, portanto, o "Estado de bem-estar" é melhor que o sistema individualista (...) do chamado mercado livre. E, em tudo isso (...) a estabilidade é melhor que a instabilidade.

Assim, verifica-se que o instituto do Estado neoliberal não é, conforme já salientava o Papa João Paulo II (2001), digno de confiança ao tratar de questões que a ele são indiferentes, face à sua própria construção, como a proteção e promoção dos mais pobres.

Ao final, discorre Jonas (1995, p.357) dizendo que a responsabilidade é o cuidado reconhecido como dever por outro ser, que dada a sua vulnerabilidade faz com que esse cuidado se converta em preocupação. E para se medir a responsabilidade devida, deve-se perguntar: "O que sucederá a esse ser se eu não me ocupar dele? Quanto mais obscura for a resposta, mais clara será a responsabilidade (...)".

Assim, fica claro que a ética do dever da responsabilidade de agir, não é uma ética formal e vazia dos agentes por seus atos. É sim, como salienta Jonas, uma ética da determinação do fazer, do agir político, que desta forma impõe ao seu único destinatário, o Estado, essa obrigação, que deve ser levada a adiante, principalmente por meio de políticas públicas consistentes, atuantes, responsáveis, limitadoras de liberdades excessivas e, portanto, instituidoras de deveres.

Considerações finais

O modelo único de desenvolvimento econômico que se nos apresenta atualmente, está baseado nas políticas do livre mercado e os investimentos estrangeiros diretos funcionam, via de regra, como propaganda a favor dessas políticas liberalizantes, dirigida aos países em desenvolvimento. Mas já aqui, conforme salientado, é possível verificar um grande paradoxo, pois aqueles que promovem esse discurso, os países desenvolvidos, não acompanham suas próprias indicações.

Mesmo assim, todos os países em desenvolvimento buscam avidamente essa forma de "financiamento", com a finalidade de impulsionar sua cadeia produtiva e dessa forma efetuar o *link* entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento social. Isso muito ocorre, pois o discurso que prega os benefícios advindos dessa modalidade de investimento se baseia em poucos e raros exemplos de pretensos sucessos, como é o caso da China. Mas muitos se esquecem que esse exemplo também não condiz com os requisitos estabelecidos, pois se trata de um governo mais fechado e mais desumano que se tem notícia; além do que, pouco se pode dizer sobre as condições sociais em toda a China territorial. O mesmo se pode dizer da Coreia do Sul, da Índia, da Indonésia, etc.

Além disso, esquecem-se também, que além de promover uma abertura seletiva de seus mercados, esses países investiram pesado em educação, em todos os níveis, o que vem sendo um dos mais importantes e mais omitidos diferenciais do desenvolvimento asiático.

Nesse contexto, concluiu-se, no primeiro capítulo, que não existe nítida relação entre a liberalização da economia e o aumento dos montantes de IEDs, como é o caso da China; bem como altos valores de

entradas desses investimentos não quer dizer que os benefícios surgirão automaticamente, como é nitidamente o caso do Brasil.

Assim, o importante para se ter em mente, é o fato de que os IEDs não são bons caso sejam politicamente desregulados e sejam aplicados fora do contexto de desenvolvimento do país receptor, o que quer dizer, que não existem modelos prévios que possam ser copiados, pois as especificidades de cada país devem ser respeitadas. Além disso, conforme salientado, é muito mais fácil atrair investimentos de efeitos limitados e muitas vezes, prejudiciais, mediante políticas passivas, em lugar de assegurar que o investimento tenha efeitos positivos mediante políticas adequadas, orientadas a aumentar a qualidade e diminuir os problemas que possam produzir.

Assim, como exemplo negativo, tem-se novamente o Brasil, que não possui política definida no que tange a investimentos, o que implica no aumento dos problemas trazidos com esses IEDs e na limitação dos pretensos benefícios.

E como objeto de estudo do segundo capítulo, verificou-se que o Brasil, além de não possuir legislação específica sobre o tema “investimentos estrangeiros diretos” e ser uma das economias mais liberalizadas do mundo, não possui um plano de desenvolvimento nacional, em que as políticas públicas sejam bem definidas, tanto no âmbito econômico, como no social, ambiental, educacional, etc. O poder público peca por omissão, o que atesta a sua irresponsabilidade.

Essa irresponsabilidade fica ainda mais preocupante, quando se observa que essa ausência de um plano de desenvolvimento atesta inegavelmente uma despreocupação efetiva com o futuro. A nação vaga ao sabor da correnteza, irresponsavelmente guiada por preceitos econômicos que se sobrepõem aos sociais. Aqui, o capitão da embarcação (o governo) se deixa levar pelos mandamentos do dono da empresa (o poder econômico), obedecendo seus mandamentos, ou apenas deixando

que outros os obedeçam, sem, contudo, zelar pelo bem-estar de seus passageiros e tripulantes, fugindo assim de seu dever de agir com responsabilidade.

Isso resulta na necessidade de se pautar a ação do governo através da ética da responsabilidade de Jonas, ou melhor, da ética do dever de agir com responsabilidade, que impele o governo à ação responsável, a interferir positivamente no mercado, com vistas a um desenvolvimento econômico, social e ambiental aceitáveis. Essa interferência se dá, principalmente, na criação de deveres, na imposição de limites ao agir desse mercado “livre”, que em face de sua frieza e incompetência para satisfazer as necessidades humanas, se aproxima do totalitarismo, expresso por Hannah Arendt (p.19):

“Ali a existência de seres humanos distintos, a substância da idéia de humanidade, era obliterada; as vidas individuais eram tornadas “supérfluas” ao serem transformadas em matéria “inanimada” para servir de combustível às máquinas de extermínio, que aceleravam o movimento das leis ideológicas da natureza e da história. (...) O mal humano é ilimitado quando não gera nenhum remorso, quando os atos são esquecidos assim que cometidos”.

Apesar de essa citação ter sido baseada nas políticas de extermínio do nazismo alemão da Segunda Guerra Mundial, ela se encaixa muito bem na atuação desmesurada da economia mundial. Isso se torna ainda mais verdade, se as afirmações de Jonas sobre a capacidade de diminuição das desigualdades sociais mundiais estiverem corretas – e estão – pois nesse caso, de certa forma, a miséria, a fome, as doenças nos países pobres (veja-se a África), mantêm os altos níveis de vida dos países industrializados.

Mas, alguma coisa tem que ser feita, mesmo que as perspectivas futuras sejam nefastas, e é através da ética da obrigação do agir responsável, que pode guiar o poder público em suas ações, impondo

a obrigação de se estabelecer deveres, que se encontra o caminho. E, ao se falar em deveres, acaba-se falando, como João Paulo II, em instituições e regras, tanto a nível nacional como internacional. E o direito é o mecanismo por excelência para se instituir essas novas normas e obrigações, que deverão frear essa liberdade irrestrita da economia truculenta e egoísta, estabelecendo novos horizontes e perspectivas de crescimento social e humano e assim reconquistar a sua eficiência perdida. É a regra de direito de Duguit, que obriga cada homem a desempenhar um certo papel social, e dessa forma impor limites a missão que devem desempenhar.

A livre recepção de IEDs, sem planificação pública, que zela apenas pela quantidade, esquecendo-se de sua qualidade (que indica muitas coisas, mas principalmente, a adequação às políticas e planos de desenvolvimento nacional) seria, analogamente, o mesmo que construir uma casa, sem uma planta, na qual as paredes são montadas com tijolos de vários tipos e tamanhos. O menor vento pode derrubar toda a construção, e o que é pior, derrubar em cima de milhões de pessoas que estão vivendo ali embaixo.

O fortalecimento do Estado (tão temido pelo neoliberalismo), esse amálgama que une os tijolos e define quais podem ou não integrar as paredes, é o caminho para que os benefícios prometidos pelos IEDs sejam efetivamente aproveitados. E esse fortalecimento deve se dar de forma responsável e baseado na instituição jurídica, para que não se repitam os exemplos insustentáveis que crescem no mundo. Agir sim, mas apenas com responsabilidade; IEDs sim, mas apenas com responsabilidade.

Referências Bibliográficas

- ARENDDT, Hannah. *Eichmann em Jerusalém*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.
- ARENDDT, Hannah. *Responsabilidade e Julgamento*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.
- ARNSPERGER, Christian; VAN PARIJS, Philippe. *Éthique Économique et Sociale*. Paris: La Découverte, 2003.
- ATTAC. *Que Faire du FMI et de la Banque Mondiale?* Paris: Mille et Une Nuits, 2002.
- BARRETO FILHO; Fernando Paulo de Mello. *O Tratamento Nacional de Investimentos Estrangeiros*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 1999.
- BATISTA, Paulo Nogueira. *O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos*. São Paulo: Consulta Popular, 2001.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 2005.
- BRASIL. *Investimento Passo a Passo*. Brasília: MRE, 2004.
- BRUM, Argemiro J. *Desenvolvimento Econômico Brasileiro*. Ijuí: UNIJUÍ, 1999.
- BUEY, Francisco Fernandez. Sobre tecnociencia y bioética: los árboles del paraíso – parte I. *Revista Bioética*, Brasília: Conselho Federal de Medicina, v. 8, n. 1, p. 13-26, 2000.
- BUEY, Francisco Fernandez. Sobre tecnociencia y bioética: los árboles del paraíso – parte II. *Revista Bioética*, Brasília: Conselho Federal de Medicina, v. 8, n. 2, p. 187-204, 2000.
- CEPAL. *La Inversión Extranjera em América Latina y el Caribe*. Santiago: Naciones Unidas, 2004.
- CEPAL. *La Inversión Extranjera em América Latina y el Caribe*. Santiago: Naciones Unidas, 2005.
- CHAUÍ, Marilena. Ideologia Neoliberal e Universidade. In: OLIVEIRA, Francisco; PAOLI, Maria Célia; et al. *O Sentido da Democracia: políticas do dissenso e hegemonia global*. Petrópolis: Vozes, 2003.

- CHESNAIS, François. *A Mundialização do Capital*. São Paulo: Xamã, 1996.
- CHESNAIS, François. *A Mundialização Financeira*. São Paulo: Xamã, 1998.
- CHUDNOVSKY, Daniel. *El Desafío de integrarse para crecer*. Madrid: Siglo XXI de Argentina, 2001.
- CHUDNOVSKY, Daniel. *Investimentos Externos no Mercosul*. Campinas: Papyrus, 1999.
- CIEL (Center for International Environmental Law). *Los Acuerdos sobre Inversión en las Américas*. Perspectivas Econômicas, Ambientales e Sociales. Washington: CIEL, 1999.
- COMPARATO, Fábio Konder. *Brasil, um país em busca de futuro*. Folha de São Paulo, 27.nov.05, p. A2.
- COMTE-SPONVILLE, André. *Pequeno tratado das grandes virtudes*. São Paulo: Martins Fontes, 1995.
- DAL RI Jr, Arno. *História do Direito Internacional - Comércio e Moeda; Cidadania e Nacionalidade*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004.
- DAL RI Jr, Arno; OLIVEIRA, Odete Maria. *Direito Econômico em Expansão: desafios e dilemas*. Ijuí: UNIJUÍ, 2003.
- DUGUIT, Léon. *Fundamentos do Direito*. Campinas: LZN, 2003.
- EICHENGREEN, Barry. *Fundo do Poço*. O Estado de São Paulo, 31.out.2005.
- EICHENGREEN, Barry. *Globalização do Capital: história do sistema financeiro mundial*. São Paulo: 34, 2000.
- FARENA, Duciran Van Marsen. *Direito, Ética e Política Econômica*. Revista Instituto de Pesquisas e Estudos. Bauru: Instituto Toledo de Ensino, v.30, dez. 2000 a mar. 2001.
- FARIA, José Eduardo. *O Direito na Economia Globalizada*. São Paulo: Malheiros, 2000.
- FERRAJOLI, Luigi. *A Soberania no Mundo Moderno*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- FMI. *Balance of Payments Manual*. New York: IMF, 5ª Ed.,1993.
- FOLHA DE SÃO PAULO. *México passa o Brasil em Destino de Investimentos*. Folha On-Line, 24/jan/2006. [citado 24 Janeiro 2006].

Disponível na World Wide Web:
<<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u104530.shtml>>.

FRIEDMAN, Milton. *Capitalism and Freedom*. Chicago: Chicago University Press, 1968.

GARDNER, Rosalie. *Foreign Direct Investment: A Lead Driver for Sustainable Development?* London: UNED, 2002.

GONÇALVES, Reinaldo. Centralização do capital em escala global e desnacionalização da economia brasileira. In, VEIGA, Pedro da Motta. *O Brasil e os Desafios da Globalização*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará; São Paulo: SOBBET, 2000, pp. 79-95.

GREEN, Duncan. *Silent Revolution: Rise of Market Economics in Latin America*. London: Cassel, 1995.

HINKELAMMERT, Franz. *Crítica al Sistema Económico Capitalista desde la Ética*. Palestra apresentada no XIII Congresso de Teologia de Madrid. Set.1993.

JOÃO PAULO II. *Discurso do Santo Padre aos Participantes no Encontro Promovido pela Fundação "Ética e Economia"*. [citado 07 Janeiro 2006]. Disponível na World Wide Web:
<http://www.vatican.va/holy_father/john_paul_ii/speeches/2001/documents/hf_jp-ii_spe_20010517_etica-economia_po.html>.

JONAS, Hans. *El Principio de Responsabilidad: Ensayo de una ética para la civilización tecnológica*. Barcelona: Herder, 1995.

KÜNG, Hans. *Uma Ética Global para a Política e a Economia Mundiais*. Petrópolis: Vozes, 1999.

LACERDA, Antônio Correa. Notas sobre a característica e o perfil do fluxo recente de investimentos diretos estrangeiros na economia brasileira. In, VEIGA, Pedro da Motta. *O Brasil e os Desafios da Globalização*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará; São Paulo: SOBBET, 2000, pp.193-207.

LORA, Eduardo. *Should Latin America Fear China?* Washington: BID, 2005.

MANZONE, Gianni. *Il Mercato: teorie economiche e dottrina sociale della chiesa*. Brescia: Queriniana, 2001.

MATESCO, Virene Roxo; HASENCLEVER, Lia. As Empresas transnacionais e o seu papel na competitividade industrial e dos países: a caso do Brasil. In, VEIGA, Pedro da Motta. *O Brasil e os Desafios da Globalização*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará; São Paulo: SOBBET, 2000, pp.161-192.

MAYORGA L., Roberto; MONTT D., Luis. Regimenes de Inversion Extranjera en las Americas. El caso del Chile, *in* BARRENE, Jeannette Irigoien. *Chile y el Mercosur en America Latina*. Santiago: Juridica del Chile, 1999.

MENDES, C. Cronemberger; TEIXEIRA, J. Rodolpho. *Desenvolvimento Econômico Brasileiro: uma releitura das contribuições de Celso Furtado*. Brasília: IPEA, 2004.

MING, Celso. *Montanha de Dólares*. O Estado de São Paulo, 30.out.2005.

MONTEIRO NETO, Aristides. *Dilemas do Desenvolvimento na China: crescimento acelerado e disparidades regionais*. Rio de Janeiro: IPEA, 2005.

NAÍM, Moisés. Washington Consensus or Washington Confusion? *Foreign Policy*, n. 118, 2000, pp. 87-103.

NEVES, Aécio. *PPPs: caminho para retomar investimentos*. Folha de São Paulo, 27.11.05, p. A2.

NONNENBERG, Marcelo José Braga. *Determinantes dos Investimentos Externos e Impacto das Empresas Multinacionais no Brasil - As décadas de 1970 e 1990*. Rio de Janeiro: IPEA, 2003.

NONNENBERG, Marcelo José Braga; MENDONÇA, Mário Jorge Cardoso. *Determinantes dos Investimentos Externos Diretos em Países em Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: IPEA, 2005.

OXFAM. *The Emperor's New Clothes: Why rich countries want a WTO investment agreement?* Oxford: Oxfam International, 2002.

PERRY, Amanda. Effective Legal System and Foreign Direct Investment: In Search of the Evidence. *International and Comparative Law Quarterly*, v. 49, 2000, pp. 779-799.

PETERS, Paul; SCHRIJVER, Nico. *Latin America and International Regulation of Foreign Investment: Change Perceptions*. Den Haag: 1991, working paper.

REZEK, Francisco. *Direito Internacional Público – Curso elementar*. São Paulo: Saraiva, 2000.

RÖPKE, Wilhelm. *Civitas Humana: A humane order of society*. London: Willian Hodge, 1948.

RÖPKE, Wilhelm. *Economic Order and International Law. Recueil des Cours*, Tome 86, 1954.

RUSSEL, Bertrand. *História do Pensamento Ocidental*. Rio de Janeiro: Ediouro, 2001.

SACERDOTI, Giorgio. *Bilateral Treaties and Multilateral Instruments on Investments Protection*. Paris: Recueil des Cours, 1997.

SACERDOTTI, Giorgio. *The source and Evolution of International Legal Protection for Infrastructure Investments Confronting Political and Regulatory Risks*. Itália: Università Luigi Bocconi, 2001, paper.

SAIE. *Barreiras Jurídicas, Administrativas e Políticas aos Investimentos no Brasil: o quadro dominante das leis e das políticas e o papel da promoção dos investimentos*. Brasília: SAIE, 2001a.

SAIE. *Barreiras Jurídicas, Administrativas e Políticas aos Investimentos no Brasil: barreiras administrativas ao investimento no Brasil – o caso de São Paulo e Rio de Janeiro*. Brasília: SAIE, 2001b.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVEIRA, Eduardo Teixeira. *A disciplina Jurídica do Investimento Estrangeiro no Brasil e no Direito Internacional*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

SIMÕES E SILVA, Ana Carolina. *O Papel do ICSID na Solução de Litígios em Matéria de Investimentos: Novas tendências e possíveis conflitos*. Paper inédito.

SOUTH CENTRE. *Financing Development: Issues for a South Agenda*. Geneva: ATAR, 1999.

SOUTH CENTRE. *Foreign Direct Investment, Development and the New Global Economic Order: A Policy Brief for the South*. Geneva: ATAR, 1997.

SOYSA, Indra. *Foreign Direct Investment, Democracy, and Development: Assessing contours, correlates, and concomitants of globalization*. London: Routledge, 2003.

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

TEITELBAUM, Alejandro. *¿Qué Es una Deuda Externa?* [citado 14 Agosto 2004]. Disponível na World Wide Web: <<http://www.uruguay.attac.org/QuesDeuda.htm>>.

TONDON, Yash. The Role of Foreign Direct Investment in Development. *German NGO Forum on Environment and Development*. Bonn, 2003, pp. 44-49.

UNCTAD. *Agreed Recommendations*. Trade and Development Board report. Geneva, 2005a.

UNCTAD. *Cuestiones de Política Relacionadas con las Inversiones y el Desarrollo*. Junta de Comercio e Desarrollo. Geneva, 2005b.

UNCTAD. *Dispute Settlement: Investor-State*. New York/Geneva: United Nations, 2003.

UNCTAD. *Draft Report of the Commission on Investment, Technology and Related Financial Issues at its Ninth Session*. Trade and Development Board. Geneva, 2005c.

UNCTAD. *Escaping Poverty Trap*. Geneva: United Nations, 2002.

UNCTAD. *Foreign Direct Investment and Development*. New York/Geneva: United Nations, 1999a, pp. 1-8; 31-43.

UNCTAD. *Informe de la Reunión de Expertos sobre el Impacto de la Inversión Extranjera Directa (IED) en el Desarrollo*. Junta de Comercio e Desarrollo. Ginebra, 2005d.

UNCTAD. *Investment Policy Review: Brazil*. New York/Geneva: United Nations, 2005e.

UNCTAD. *Trends in International Investment Agreements: An Overview*. New York/Geneva: United Nations; 1999b.

UNCTAD. *World Investment Report 2004: The shift towards services*. New York/Geneva: United Nations, 2004, pp. xvii-xxx; 3-38; 58-68.

VELOSO, Paulo Potiara de Alcântara. *Às Margens de uma Nova Sociedade: Os Avanços das Técnicas Reprogenéticas, suas Implicações Éticas e a Eficácia das Formas de Controle Existentes*. Taubaté: UNITAU, 2002. Monografia.

VELOSO, Paulo Potiara de Alcântara. *Ciência, Tecnologia e Direitos Humanos*. Florianópolis: UFSC, 2005. Paper final entregue para a disciplina de Cidadania e Direitos Humanos.

VELOSO, Paulo Potiara de Alcântara. *Divida Externa e o Fundo Monetário Internacional – As dificuldades e paradoxos de um relacionamento duradouro*. Florianópolis: UFSC, 2004a. Paper final entregue para a disciplina de Organizações Internacionais.

VELOSO, Paulo Potiara de Alcântara. *Petróleo: As Asas Negras da Discórdia*. Florianópolis: UFSC, 2004b. Paper final entregue para a disciplina de Teoria das Relações Internacionais.

VIEIRA, Liszt. *Cidadania e Globalização*. Rio de Janeiro: Record, 1997.

WAHL, Peter. FDI – is not automatically good for development. *German NGO Forum on Environment and Development*. Bonn, 2003, p.43.

Sítios da internet:

ANFAVEA – www.anfavea.com.br

ATTAC – www.attac.org

BANCO CENTRAL DO BRASIL – www.bcb.gov.br

BANCO MUNDIAL – www.worldbank.org

BBC BRASIL – www.bbcbrasil.com

CEPAL – www.eclac.cl

ECONOGLOSS - www.ipv.pt/econogloss

ESTADO DE SÃO PAULO – www.estadao.com.br

FMI – www.imf.org

FOLHA DE SÃO PAULO – www.folha.com.br

OAB – www.aobsp.org.br

PRESIDÊNCIA – www.presidencia.gov.br

UNCTAD – www.unctad.org

VATICANO – www.vatican.va