

O INVESTIMENTO NAS NEGOCIAÇÕES COMERCIAIS INTERNACIONAIS: ENTRE ESTRATÉGIAS E PRINCÍPIOS*

Edna Aparecida da Silva*

Introdução

Desde a aprovação do Acordo sobre Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio (*Trade Related Investment Measures*, TRIMs) na Rodada Uruguai, em 1994, até a Conferência de Cancún da Organização Mundial de Comércio (OMC), em 2003, não se alcançou consenso em torno de uma proposta de regulação multilateral sobre investimento. O percurso do Grupo de Trabalho sobre as Relações entre Comércio e Investimento, GTRCI (*Working Group on Trade and Investment*, WGTI), da OMC, em especial a partir da Conferência Ministerial de Doha, em 2001, revela as dificuldades do tema que conduziram à sua exclusão das negociações em curso.

Apesar do processo de liberalização e da tendência à formação de regimes internacionais em várias áreas, esses fenômenos não se verificaram com a mesma intensidade no campo da regulação do investimento estrangeiro, particularmente do investimento externo direto. Os Estados, embora tenham aderido ao multilateralismo comercial, têm mantido uma atitude negativa com respeito ao tratamento de questões relativas ao investimento estrangeiro no âmbito de uma organização internacional ou a uma regulação compreensiva dos mesmos. Assim, o investimento permanece regulado principalmente pelos tratados bilaterais, cláusulas

* Versão anterior deste texto foi apresentada na ANPOCS, em outubro de 2006. O artigo apresenta resultados parciais do Projeto Temático “Reestruturação Econômica Mundial e Reformas Liberalizantes nos Países em Desenvolvimento”, financiado pela FAPESP e coordenado pelo professor Sebastião Velasco e Cruz.

em acordos regionais e legislações nacionais, com ênfase na atração e proteção que marcaram as reformas liberalizantes nas décadas de oitenta e noventa (Velasco e Cruz, 2004; Silva, 2004).

As discussões internacionais sobre o investimento, desde o pós-Segunda Guerra Mundial, demonstram a situação *sui generis* dessa área da economia política internacional. Foi o que se verificou, por exemplo, no processo de negociações da Carta de Havana, em 1947 e 1948, quando as disposições relativas ao investimento contribuíram para o não-estabelecimento da Organização Internacional do Comércio (OIC). O mesmo aconteceu no caso do Acordo Multilateral de Investimento (AMI) que, mesmo sendo formulado apenas por países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), na sua quase maioria absoluta países desenvolvidos – países de origem dos investimentos –, resultou em estridente fracasso em 1998. (Silva, 2004).

O que se observa é que um regime de investimento – conforme a definição de Krasner (1983), princípios, normas, regras e procedimentos – nessa área das relações econômicas internacionais, não obteve a convergência necessária para a criação de uma organização ou um regime institucionalizado.

Essa lacuna, segundo Schachter (1998), deve-se à dificuldade de reunir concepções tão divergentes dos países pobres e países ricos quanto aos temas relativos ao investimento estrangeiro e de transferência de tecnologia. Mas, como se observa nas discussões recentes da OMC, as clivagens não se colocam apenas entre países ricos e pobres, mas também intra-grupos, tanto entre países pobres e emergentes quanto entre os países desenvolvidos. Cabe lembrar que a ausência de um regime internacional de investimento, desde a não-ratificação da OIC, foi funcional para a estratégia de reconstrução da ordem internacional no pós-Guerra e é só na década de noventa que essa ausência tornou-se um tópico importante de discussão no âmbito da política comercial (Lipson, 1985; Brewer, 2000).

Os argumentos favoráveis à regulação enfatizam sua contribuição tanto para as empresas quanto para os Estados hospedeiros e países de origem dos investimentos. Apesar do intenso esforço de argumentação de publicistas, intelectuais, membros da diplomacia de países desenvolvidos e em desenvolvimento, ressaltando as razões para a defesa de um regime

multilateral de investimento, existe uma dificuldade evidente dos Estados quanto à definição de um instrumento regulatório dessa natureza.

Qual a percepção de diversos atores sobre o que de fato está em jogo na regulação multilateral de investimentos diretos? Esta é a questão de fundo deste texto. Como observa Sato (2005), a percepção dos atores constitui dimensão importante dos processos decisórios, pois é esta que orienta suas ações. Nesse sentido, entender o ponto de vista dos Estados no processo de discussão pode iluminar as razões dos impasses que particularizam os debates sobre um regime multilateral de investimento.

Muitas indagações podem ser formuladas. Se a regulação multilateral e a criação de um regime de investimento poderiam gerar benefícios para Estados e empresas, que dificuldades emergem nas negociações? Quais são as implicações dessa regulação que a tornam um objeto tão refratário e contencioso no âmbito das negociações multilaterais?

Para compreender essas questões, o texto organiza-se em três partes. Na primeira, alinham-se alguns argumentos e leituras sobre o significado de um acordo compreensivo sobre investimento. Na segunda, expõe-se a trajetória do tema na OMC desde a Conferência de Cingapura, em 1996, até a Conferência de Cancún, em 2003, quando o tema foi excluído da pauta de discussões da Rodada Doha. Na terceira parte, por meio da análise das comunicações dos países que fazem parte do GTRCI, identificam-se as posições e divergências destes com relação à incorporação do investimento no quadro de disciplinas multilaterais de comércio.

I. Regime de investimento: questões iniciais

Reconhecendo os conflitos que envolvem a atuação das corporações internacionais, Charles P. Kindleberger e Paul Golberg (1984) sublinhavam, na década de setenta, a necessidade de criar-se um acordo internacional, um “GATT para o investimento”. Segundo essa proposta, o acordo deveria basear-se num conjunto limitado de princípios universalmente aceitos, evitando questões que se dirigissem exclusivamente à esfera da jurisdição doméstica, como exigências de contratação ou demissão de mão-de-obra local e estrangeira, acesso ao mercado local de capital, exigências de desempenho de exportação, pesquisa, entre outras. Os autores observavam

que um acordo estreito, limitado a questões específicas e regido por poucos princípios, tal como o GATT, teria mais chances de sucesso, enquanto a dilatação do escopo das negociações arriscaria repetir o que ocorreu com a OIC. Contudo, ressalvam que, diante do volume de conflitos entre os países hospedeiros e as empresas multinacionais, uma supervisão internacional seria preferível à ausência de regras ou de um retorno ao nacionalismo.¹ Essa proposta já enunciava exatamente os problemas que emergiriam nas discussões sobre regulação de investimento no âmbito da OMC: o desenho institucional e o objetivo dessa supervisão internacional e os princípios norteadores desse arranjo.

Investimento e comércio aparecem na literatura como áreas específicas das relações econômicas internacionais. Logo, a incorporação das questões de investimento pelo sistema multilateral de comércio – ou seja, sua submissão aos mesmos princípios, exige uma transformação nos conceitos. O próprio Jackson alerta para as dificuldades da aplicação dos conceitos de não-discriminação fundantes do GATT, a exemplo do tratamento nacional e da nação mais favorecida, em contextos como o de serviços e da propriedade intelectual:

It's not always entirely clear that the MFN concept as applied to goods will easily transfer to services or intellectual property. The language of MFN in the Uruguay Round treaty text for services and intellectual property is not identical to the language Round in GATT Article I, which raises the question of how this new language will be interpreted (Jackson, 2000: 157).

Qual a relação existente entre investimento e comércio que justifica a incorporação do primeiro em instituições como o GATT/OMC, cujo objetivo é a continuidade e o aprofundamento da liberalização do comércio internacional? Essa indagação foi objeto de uma intensa produção acadêmica e de debates entre os países membros na OMC. Muitas dessas análises apontam como indicativos da relação entre comércio e o investimento o volume do comércio intra-firma e dos fluxos de investimento externo direto, bem como as dimensões da atuação dos atores econômicos globais (corporações multinacionais), o que justificaria seu lugar na agenda das negociações comerciais internacionais.

Segundo Krasner, os regimes constituem um conjunto implícito ou explícito de princípios, normas, regras e procedimentos de decisão em torno dos quais convergem as expectativas dos atores numa dada área das relações internacionais. Na discussão sobre investimento, o problema com que os atores se depararam foi exatamente o da atribuição de sentido a esses princípios de um regime para essa área. O que se tentou, no caso, foi incorporar o tema do investimento aos princípios, normas e regras do GATT, fazendo surgir uma outra indagação: como os princípios que orientaram a liberalização comercial poderiam se aplicar às questões envolvidas na regulação multilateral de investimento?

Uma das dificuldades para a constituição de um consenso diz respeito à concepção liberalizante das relações econômicas internacionais que prevalece nos princípios do GATT e da OMC e à qual se submetem todas as normas e regras das duas instituições, pressupondo, em consequência, a redução da atuação do Estado na formulação de políticas relativas ao investimento. A inserção dos novos temas no sistema multilateral de comércio estabeleceria novas obrigações para os governos, que deveriam observá-las juntamente com as demais regras e submetê-las ao mecanismo de solução de controvérsias da OMC. Um dos traços particulares dessa organização é a sua efetividade, o que a torna objeto de tantos esforços para a ampliação de seu escopo. Essa capacidade de *enforcement* resulta da adoção sistema de solução de controvérsias, que pode condenar e aplicar retaliações aos Estados-Membros que implementarem políticas incompatíveis com os acordos negociados (Thorstensen, 2001; Jackson, 2000).

Apesar de serem as empresas multinacionais os agentes do investimento estrangeiro direto, as regras direcionam-se para a atividade regulatória dos Estados e não ao investimento ou o investidor. A preocupação central do debate na década de noventa eram as exigências de estabilidade, de transparência e de ampliação das garantias e proteção ao investidor e ao investimento. Nesse sentido, a inserção de novos temas

not necessarily make it a "condition" for the international trade. WTO rules are disciplines on government policies, not positive requirements for economic actors that wish to engage in voluntary, cross-border commerce (Charnovitz, 2002: 29).

Como referido, muitos argumentos têm ressaltado a contribuição que um acordo compreensivo traria para a área de investimentos, destacando, portanto, seu significado positivo.² Na mesma perspectiva de Kindleberger e Golberg – citados no começo do artigo –, Robert Gilpin (2004) considera que um acordo seria desejável, pois uma regulação internacional favoreceria o comportamento benéfico para a economia global por parte das empresas e dos governos, o que reduziria os conflitos entre os Estados e as corporações multinacionais. No mesmo sentido, Thomas Brewer e Stephen Young (2000) afirmam que a construção de um regime multilateral de investimento, consolidado sobre mecanismos jurídico-institucionais de resolução de controvérsias, significaria um avanço nas regras do direito no campo das relações econômicas internacionais. Isto permitiria reduzir o alto grau de politização que historicamente manifesta-se nesse tema, já que envolve relações entre os governos de origem do investimento e os governos hospedeiros, bem como entre as empresas e governos.

Outro argumento refere-se às transformações da economia mundial: o aumento dos fluxos globais demonstraria a emergência de uma atividade global dinâmica que seria obstaculizada por políticas nacionais ou estratégias não-econômicas, que interfeririam no funcionamento de uma economia efetivamente orientada pelas forças de mercado. Aqui, a centralidade que o investimento estrangeiro passou a ocupar na política internacional e no campo de investigação acadêmica é interpretada como um imperativo do aprofundamento da interdependência econômica posta pelas transformações em curso no processo de reestruturação econômica mundial. Os índices de crescimento do investimento externo direto na década de noventa, o volume de acordos bilaterais com ênfase na promoção e proteção do investimento, bem como a adesão ao instituto da arbitragem internacional para resolução de controvérsias expressariam a disposição dos Estados de estabelecer mecanismos capazes de atrair investimentos, e seriam indicativos de uma intensa co-operação regulatória já existente nesse campo.³

Nesse argumento a regulação multilateral com capacidade de *enforcement*, o que ocorreria com sua incorporação na OMC, seria um desdobramento natural das tendências globais e de compromissos já acordados nos planos bilateral, regional ou mesmo por meio de reformas unilaterais.

Nesse sentido, a criação de regimes multilaterais consolidaria a nova ordem mundial, sob a égide do livre mercado e da cooperação, e ampliaria a eficiência econômica global. As regras teriam a função de facilitar a resolução de conflitos, por meio de uma estrutura institucional internacional, criando-se mecanismos regulatórios para os processos que extrapolariam as fronteiras nacionais. O argumento pressupõe que, diante da intensificação da interdependência econômica, não teria sentido a manutenção de uma concepção abstrata de soberania que ignorasse as novas condições econômicas. Um acordo multilateral sobre investimento, portanto, concorreria para o que Silvia Ostry (1992) caracterizou como *deep integration*, ou seja, a integração profunda que pressupõe a coordenação de políticas.

Na perspectiva da teoria da interdependência, os regimes constituem mecanismo através do qual os atores tentam resolver seus conflitos por meio da cooperação. Partindo da concepção de Waltz sobre a anarquia estrutural da política internacional, caracterizada pela competição, incerteza e conflitos de interesse, Keohane sugere que os regimes devem ser vistos sob a ótica da demanda. Dada a inexistência de uma autoridade centralizada, os conflitos de interesse produzem incerteza e risco, ameaçando a funcionalidade do sistema. Daí a preocupação com a coordenação.

Nessa leitura institui-se um novo campo de interações políticas que cria possibilidades de cooperação em função dos interesses, cooperação a partir da qual os atores poderiam obter ganhos gerais. Assim, os Estados cederiam parte de sua soberania, aceitando restringir o arco de sua autonomia em função dos ganhos relativos que as organizações multilaterais poderiam oferecer. Os Estados, atores racionais, avaliariam que, diante da demanda crescente por regulação em determinadas áreas, obtêm mais vantagens por meio da cooperação. Toma-se como dado a vontade de cooperar, dirigindo-se atenção para os processos de negociação que se desenrolam no interior das instituições.

Relationship of power and dependence in world politics will therefore be important determinants of the characteristics of international regimes. Actor's choices will be constrained in such a way that the preferences of more powerful

actors will be accorded greater weight. Thus in applying rational-choice theory to the formation and maintenance of international regimes, we have to be continually sensitive to the structural context within which agreements are made. Voluntary choice does not imply equality of situation or outcome (Keohane, 1983: 146).

A condição estrutural de anarquia das relações internacionais é o pressuposto a partir do qual os arranjos institucionais devem ser explicados. Persiste, no entanto, o problema da assimetria entre os atores. Segundo Keohane (1993), a constituição de regimes faz-se por meio dos valores e relações de forças existentes na ordem mundial. Indica, assim, um dos limites dessa abordagem: o cálculo de custo/benefício e de ganhos possíveis não muda as posições estruturais (já que se faz a partir delas), não altera a natureza das relações entre os atores, tampouco supera a assimetria ou produz necessariamente o bem-estar.

As resistências à criação de um regime internacional sobre investimento revelam os conflitos de interesses entre os Estados e coloca em questão a tese dos ganhos da cooperação e da limitação consentida da soberania. Embora, como mostramos acima, haja muitas razões para defender-se a criação de um regime multilateral sobre investimento, este não se estabelece. É importante ressaltar que a vontade de instituir um regime é considerada um dado do processo, mostrando-se, portanto, a limitação dessa abordagem para compreender-se a construção do consenso sobre a desejabilidade de um regime.

A dúvida relativa à arena mais adequada para a negociação de regras sobre o investimento estrangeiro foi outro vetor de uma volumosa literatura. Orientadas pelas posições enunciadas nos grupos de trabalho e conferências, muitas análises privilegiaram a avaliação das possibilidades e vantagens comparadas dos acordos bilaterais, regionais ou multilaterais para a promoção e proteção dos investimentos.

Diante desse quadro, emergem indagações, que nos permitem delinear outras questões para a nossa discussão. Quais temas são pertinentes ao sistema multilateral de comércio? Até que ponto o rol de questões poderia ampliar-se sem entrar a continuidade do processo de negociações para a liberalização comercial? Quais as percepções dos atores que orientaram

suas intervenções nos processo de discussão? Como observa Charnovitz (2002), governos e atores privados não estão solicitando a ampliação de organizações internacionais, a exemplo do que ocorre com relação à OMC. Para o autor, o caso da OMC resulta, justamente, do reconhecimento de sua efetividade pelos vários atores. Assim, caberia refletir sobre os limites dessa ampliação que parece representar uma fronteira política para além da qual se colocaria em risco essa efetividade.

Outro elemento da discussão incidiu sobre a natureza substancial da regulação do investimento, que compreende questões mais complexas que as relativas ao comércio. A transferência dos princípios do GATT não se operaria de um campo para outro sem dificuldades. Esse questionamento apareceu na reflexão sobre como os “princípios multilaterais” poderiam ser traduzidos em normas e regras para outros temas, os “*trade-related issues*”.

O que se verifica com as tentativas de regulação de investimento na OMC não é a criação de um regime, uma vez que os princípios não estão em discussão; trata-se de uma tentativa de transposição do regime de comércio, de seus princípios, normas, regras e um mecanismo impositivo de resolução de controvérsias para uma outra área das relações econômicas internacionais: o investimento estrangeiro. O que teria sido uma decisão estratégica dos Estados – a participação nas negociações do sistema multilateral de comércio – não significou necessariamente a aceitação de princípios do sistema internacional, como os que estariam em jogo no caso da criação de uma regulação multilateral sobre o investimento.

Esses dois eixos compõem o núcleo dos debates sobre o tema do investimento na OMC desde a Conferência de Cingapura até a Conferência de Cancún, em 2003: qual seria a arena ou fórum para a criação da regulação do investimento estrangeiro e quais os princípios envolvidos nessa regulação. Vale ressaltar que apesar dos propositores serem atores de maior peso, como os Estados Unidos, Comunidade Européia, Canadá e Japão, nenhum consenso sobre tais questões foi construído.

2. O investimento nas negociações da OMC

Esta sessão do texto expõe a evolução do tema do investimento no decurso das Conferências da OMC. Divide-se em três momentos: da

aprovação do Acordo TRIMs até a criação do GTRCI pela Conferência de Cingapura (1994 até 1996); o início dos trabalhos do GTRCI até a Conferência Ministerial de Doha (2001); e a continuação dos trabalhos do GTRCI até a Conferência de Cancún (2002 até julho de 2003).

2.1. TRIMs e a relação entre comércio e investimento

O Acordo TRIMs foi firmado no final da Rodada Uruguaí, 1994. Desde o lançamento da Rodada, em 1986, o Acordo foi defendido pelos países desenvolvidos e sofreu a oposição dos países em desenvolvimento. Estes discordavam da regulação das medidas que os Estados adotavam justamente para conter as práticas das multinacionais, as “*restrictives practices business*” de natureza anti-competitiva, que impediam as economias dos países hospedeiros de capturar benefícios dos investimentos, ignorando temas muito importantes como a transferência de tecnologia (Morrissey e Ray, 1995; Thorstensen, 2001).

As disposições do Acordo TRIMs referem-se ao comércio de bens e proíbem todas as exigências incompatíveis com o tratamento nacional, como conteúdo doméstico, restrições cambiais e restrições quantitativas, ou exigência de equilíbrio entre importação e exportação. Basicamente, reitera os princípios do GATT, prevendo a notificação, a transparência e a eliminação gradativa das medidas de investimentos que tenham relação como o comércio.

Nas interpretações correntes, o Acordo foi considerado frágil e de baixa operacionalidade, até mesmo um evidente fracasso das negociações em obter progressos nas questões de investimento. Isto porque é muito tímido se comparado ao que seria um acordo compreensivo conforme o modelo sugerido nas “Diretrizes do Banco Mundial”⁴, de 1992, contendo apenas medidas relacionadas ao comércio, como compras locais e desempenho de exportações, sem os elementos de um acordo compreensivo, como as condições de admissão, tratamento, operação, liquidação e resolução de controvérsias.

Observando-se o uso que os atores fizeram do Acordo TRIMs no campo da argumentação, pode-se afirmar que tem um significado simbólico, posto que adquiriu status de elemento estruturante dos discursos de defesa da

entrada do tema investimento no âmbito da OMC. Ao reconhecer que as relações entre investimento e comércio legitimam a negociação de um acordo na OMC, estabeleceu um novo parâmetro para a discussão sobre a regulação de investimento. Assim, até a Primeira Conferência Ministerial, em 1996, seguiu-se uma intensa polêmica em torno da arena mais adequada para as negociações sobre investimento.

A União Européia e o Canadá foram os principais defensores da incorporação das negociações sobre investimento na OMC. Segundo Leon Brittan, vice-presidente da Comissão Européia, na Câmara de Comércio Euro-Americana, em janeiro de 1995, dos chamados “novos temas”, o investimento foi considerado um dos mais importantes, dando início ao que se passou a chamar de agenda pós-Uruguai (Brittain, 1995). A Comissão Européia organizou discussões informais com representantes da OMC em Genebra e o Canadá promoveu encontros com países médios para discutir a introdução dos novos temas na agenda da OMC já a partir da Conferência de Cingapura (Smythe, 2005).

Os Estados Unidos aceitaram um trabalho analítico, mas reforçaram a prioridade das negociações sobre investimento da OCDE. Consideravam que, naquele momento, a inserção do tema nas negociações da OMC arriscaria as negociações de altos padrões de proteção e definição ampla de investimento que estavam em curso no projeto do AMI. Os países em desenvolvimento divergiam entre si: a Índia e a Tanzânia discordaram da introdução desses temas nas organizações destinadas às negociações comerciais, considerando o investimento um tema que diz respeito à Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (United Nations for Trade and Development, UNCTAD), enquanto o Brasil e o México, ao contrário, dispunham-se discutir o tema na OMC (Smythe, 2005).

A UNCTAD realizou seminários, entre outubro de 1995 e fevereiro de 1996, envolvendo os países em desenvolvimento no debate sobre investimentos estrangeiros e globalização. Segundo a “Declaração de Midrand”, documento resultante da IX UNCTAD, de 1996, a OMC representaria um reforço do sistema fundado sobre regras, encorajando o processo de negociação e de novas oportunidades de desenvolvimento, e particularmente de um possível acordo multilateral de investimento.

Apesar de reconhecer as desigualdades decorrentes da liberalização, o documento afirma que, para alguns países em desenvolvimento, as transformações institucionais e a adesão às negociações poderiam favorecer os esforços de inserção internacional, ajudando a resolver problemas de acesso aos mercados, a capitais e tecnologias.⁵

Essas divergências também se manifestaram no âmbito dos grupos de interesse corporativo. Na defesa da incorporação na agenda multilateral estavam a *International Chamber of Commerce* (ICC) e a euro-americana *Transatlantic Business Dialogue* (TABD). Na oposição, organismos e agências americanas como a *United States Advisory Committee on Trade Policy and Negotiation* (ACTNP) e o *United States Council for International Business*.

Diante dessa diversidade de posições, a Conferência Ministerial de Cingapura, em dezembro de 1996, definiu-se somente pela criação de grupos de trabalho sem mandato negociador. Foram instituídos três grupos de trabalho sobre as relações do comércio e investimento, política de concorrência, transparência em compras governamentais, os chamados “temas de Cingapura” (Thorstensen, 2001). Tinham como propósito avaliar as implicações para o aprofundamento da liberalização comercial, a possibilidade e os desdobramentos da inclusão do investimento na OMC. A natureza de fórum da discussão do GTRCI era a expressão das muitas divergências entre os atores: de um lado, os países em desenvolvimento, que remontam aos debates sobre a relação entre comércio e investimento da Rodada Uruguai; de outro, os países desenvolvidos desde 1995, na OCDE, formulavam um projeto para regulação multilateral de investimento com ênfase na liberalização e proteção, o Acordo Multilateral sobre Investimento (AMI), sem a participação dos países em desenvolvimento.⁶

A proposta canadense de criar-se o GTRCI, grupo de trabalho sobre investimentos na OMC para analisar as questões que seriam implicadas num eventual regime multilateral, mesmo sem pressupor o início de negociações, representou o início dos esforços no sentido da construção de um consenso. A Índia, por exemplo, ressaltou a natureza puramente analítica desse grupo de trabalho, estratégia discursiva que visava marcar no plano simbólico a inexistência desse consenso.⁷

Assim, o GTRCI, instituído em 1996 e 2003, consistiu na análise e discussão entre as delegações dos países, e pautou-se pelas “Diretrizes”

para regulação do investimento estrangeiro elaboradas pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) em 1992. Além dos países membros da OMC, participaram como observadores a UNCTAD, o FMI, a OCDE e o Banco Mundial.

As “Diretrizes”, com base nos acordos estabelecidos a partir da década de oitenta, sintetizaram, a exemplo da Convenção Multilateral de Garantia de Investimento (MIGA), a nova perspectiva normativa dos acordos bilaterais, orientados para a liberalização dos regimes de investimento com altos padrões de proteção para o investimento estrangeiro (Lipson, 1985; Zerbini, 2003). As “Diretrizes” reuniam disposições que já haviam sido adotadas por vários acordos concluídos pelos Estados partícipes do GTRCI, como o Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), o Tratado da Carta de Energia e os Protocolos de Ouro Preto do Mercosul, acordos e protocolos de 1994. Em que pese a adesão da grande maioria dos atores a diversos aspectos das disciplinas sugeridas pelas “Diretrizes”, por intermédio de reformas e de acordos bilaterais ou regionais – o que sugeria um relativo “consenso” –, essas mesmas disciplinas transformaram-se em alvo de críticas e resistência quando passaram a ser discutidas na arena multilateral da OMC.

2.2. Entre Cingapura e a Conferência Ministerial de Doha

Entre 1996 e 2001, as reuniões do Grupo foram dedicadas à discussão das comunicações apresentadas pelos países. Esse processo gerou uma extensa documentação composta por essas comunicações, pelas atas dos debates que incluem as intervenções orais dos componentes do Grupo de Trabalho, pelos dados e relatórios de agências intergovernamentais com estatuto de observador, pelas notas do Secretariado da OMC⁸, pelos resumos das reuniões e pelos relatórios anuais do Grupo apresentados ao Conselho Geral da OMC.⁹

Quatro áreas temáticas compunham a lista estabelecida na Conferência de Cingapura: a) relações econômicas entre comércio e investimento; b) implicações das relações entre comércio e investimento sobre o desenvolvimento e crescimento econômico; c) instrumento e atividades internacionais existentes relativas ao comércio e ao investimento

e as disposições existentes na OMC relativas às políticas de investimento e concorrência; d) análise comparada das regras de investimento, direitos e obrigações de países de origem e hospedeiros e dos investidores.¹⁰ O trabalho do GTCRI até a Declaração Ministerial de Doha tratou da análise dessas questões.

A Conferência Ministerial de Genebra de 1998 indicou a permanência do tema na pauta dos trabalhos da OMC. Na ocasião, ficou clara a polarização entre os membros da OCDE, defensores da negociação de um acordo multilateral para o tema, e os países em desenvolvimento, latino-americanos e asiáticos, que, ao contrário, consideravam os tratados bilaterais como o instrumento mais adequado para o tratamento do tema.

No primeiro momento da história do GTRCI, de 1997 até 2001, verificou-se uma concentração de comunicações em 1998 e 1999, o que indicava uma mobilização mais incisiva dos atores no sentido de tornar essa arena mais efetiva. Esse impulso deveu-se a três fatores: as crises financeiras de 1997, o fracasso das negociações do AMI (OCDE), em 1998, e o colapso da Conferência de Seattle, em 1999.

O primeiro fator, as crises financeiras asiáticas de 1997-1998 colocou em cena os argumentos sobre a necessidade de revisão da arquitetura financeira internacional. Diante dos efeitos deletérios da liberalização financeira, manifestos nas crises e na fuga dos capitais especulativos de curto prazo, emergiram no debate público preocupações em torno do controle desses capitais. Nesse sentido, uma definição ampla de investimento, como a defendida pelos Estados Unidos, reunindo investimento de longo e de curto prazo, impediria eventuais mudanças regulatórias ou a reversão das políticas de liberalização já implementadas pelos países-membros (WT/WGTI/W/142).

O segundo fator foi o fracasso das negociações do AMI, em 1998. Esse acordo, cujas negociações foram restritas aos países membros da OCDE¹¹ entre 1995 e 1998, priorizava direitos e proteção aos investidores. Seu propósito era o fortalecimento das disposições dos acordos já existentes, a incorporação do tratamento nacional e não-discriminatório, a criação de disposições para a ampliação do acesso aos mercados e de procedimentos de solução de controvérsias.

Havia, no entanto, algumas disposições muito particulares no esboço do acordo. Conforme, a novidade do AMI era a aplicação dos princípios de tratamento nacional e da nação mais favorecida tanto na fase de pré quanto de pós-estabelecimento, ou seja, tratava-se da liberalização da admissão dos investimentos (Carreau e Juillard, 2000: 472). Discutiu-se, assim, regras precisas e detalhadas que visavam abranger todos os aspectos do tratamento dado aos investimentos: escopo e aplicação, tratamento do investidor e do investimento, proteção do investimento, exceções e salvaguardas, serviços financeiros, reservas, relações com outros acordos, implementação e operação. Compreendia também regras para os monopólios estatais ou empresas públicas, a “cláusula investidor-Estado” e aceitação incondicional da arbitragem internacional para resolução de controvérsias. Essas disciplinas, ligadas às obrigações de liberalização, seriam obrigatórias para os Estados contratantes.

O desentendimento entre os países centrais foi fundamental para o fracasso das negociações. Os Estados Unidos consideravam esse acordo potencialmente prejudicial aos seus interesses e as empresas não estavam convencidas da necessidade de um acordo desta envergadura. A França retirou-se motivada pelas regras de não discriminação nas questões relativas à cultura francófona e pelo temor da dominação dos meios de comunicação pelas empresas dos Estados Unidos. Os defensores da inclusão na OMC, Canadá e União Européia, alegavam que essa organização internacional contava com um grande número de membros e com capacidade efetiva de imposição de suas regras. De outro lado, na oposição, os Estados Unidos consideravam que o AMI poderia garantir um projeto liberalizante, com ênfase nas garantias e proteção para os investidores.

Após a suspensão das negociações do AMI na OECD, em 1998, intensificaram-se os esforços para que esse modelo de regulação de investimentos fosse tratado na OMC. Ocorreu uma visível mudança na posição dos atores. Os argumentos em defesa da negociação sobre comércio e investimento numa organização multilateral afirmam sua conveniência por reunir maior número de países, o que ampliaria a abrangência do acordo enquanto na OCDE muitos países ficariam excluídos. Passou-se a dar ênfase ao fato de que, numa economia globalizada, comércio e investimento estão muito interligados. Na OMC, o acordo estaria interligado a outras

obrigações, todas submetidas ao mesmo mecanismo de solução de controvérsias. Além disso, por sua maior experiência na implementação de acordos multilaterais obrigatórios, a OMC poderia ser mais bem sucedida do que a OCDE (Graham, 1998).¹²

Esse foi um dos argumentos que tiveram maior peso para a compreensão do papel do GTRCI e da OMC como arenas privilegiadas de discussão do investimento e dos diferentes projetos defendidos pelos países da OCDE. Assim o GTRCI ganhou um impulso renovado, demonstrado pelo volume de documentação por ele produzida no período de 1998 e 2002, momento em que o debate adquiriu colorações mais definidas.

O terceiro fator que influenciou as discussões sobre o investimento foi o fracasso da Conferência de Seattle, em 1999. Apesar das queixas dos países em desenvolvimento em relação aos resultados da Rodada Uruguai e da forte mobilização das organizações não governamentais, o epicentro do fracasso da Conferência foram as divergências entre os Estados Unidos, Comunidade Européia, Canadá e Japão.

Como explica Sevilla, duas linhas de conflito condicionaram os resultados em Seattle. De um lado, o conflito Norte-Norte, em que se opunham os Estados Unidos, defendendo a redução nos subsídios agrícolas, sem aceitar a discussão de reformas de suas regras de anti-dumping, como proposto pelo Japão e outros países-membros; a União Européia e Japão resistiam às propostas de reformas agrícolas, sendo os maiores defensores do início de negociações sobre investimento e política de competição; o Canadá e a União Européia tentavam garantir exceções para a indústria cultural, área de interesse dos Estados Unidos, desde as negociações do AMI.¹³ De outro lado, o conflito Norte-Sul, em que os países em desenvolvimento se opunham a introdução dos padrões trabalhistas na OMC, como tinha sido proposto pelo presidente Clinton (Sevilla, 2003/2004: 123).

Outra questão importante nesse momento foi o tema da implementação, que colocava em evidência o não-cumprimento dos compromissos de liberalização por parte dos países desenvolvidos, que, apesar de exigirem dos países do Sul o cumprimento dos acordos, mantinham a proteção dos setores sensíveis de suas economias. Diante disso, afirmavam que seria necessário, para a continuidade das negociações, uma avaliação dos resultados do processo de liberalização e a discussão das políticas de acesso

aos mercados nos países desenvolvidos. Esta foi a razão da resistência dos países em desenvolvimento às propostas de ampliação dos temas das negociações.

O volume e a intensidade das divergências, que concorreram para o fracasso da Conferência tornaram visível a necessidade de recuperar um consenso mínimo a partir do qual as rodadas de negociação multilateral poderiam ter continuidade. Isso implicava em formular respostas para as diferentes demandas dos países-membros. Essa foi uma tarefa da Conferência Ministerial de Doha.

Esses três fatores concorreram para a mudança no percurso das negociações da OMC e interferiram no decurso das posições e argumentos dos atores quanto a um acordo multilateral de investimento. As crises financeiras colocaram em cena a discussão sobre controle dos capitais de curto prazo; o fracasso do acordo sobre investimento na OCDE deslocou o tema e os conflitos entre os países desenvolvidos para a arena da OMC; o fracasso da Conferência de Seattle recuperou o tema das desigualdades e do desenvolvimento.

2.3. Do mandato de Doha à Conferência de Cancún

Especialmente significativo na discussão do GTRCI foi a retomada do tema do desenvolvimento, que se tornou *leitmotiv* da Declaração Ministerial de Doha. A centralidade do desenvolvimento na agenda da OMC permitiu construir uma agenda comum que viabilizou a continuidade das negociações, o que se constituiu em ponto de inflexão na trajetória da organização (Sevilla, 2003/2004).

Segundo Amorim, naquele momento, havia uma agenda muito extensa frente à qual os Estados tinham posições bem definidas em temas como agricultura, serviços, implementação dos acordos existentes e renegociação das regras estabelecidas, acesso aos mercados, concorrência, investimentos, ao lado das exigências dos países em desenvolvimento de que se fizesse um balanço dos avanços em termos dos objetivos do sistema multilateral (Amorim, 2000). Nesse sentido, Raju (2003) observa que a Agenda Doha de Desenvolvimento, DDA, foi muito ambiciosa ao conceder às preocupações com o desenvolvimento, as questões de implementação e de assistência técnica, um lugar privilegiado nas discussões.

Os representantes dos Estados Unidos e da União Européia, Robert Zoellick e Pascal Lamy, haviam trabalhado juntos para a retomada das negociações, especialmente em função dos acontecimentos de 11 de setembro. Uma das iniciativas foi o mecanismo “*Friends of Chair*”, que envolveu países menos desenvolvidos nos processos decisórios informais. Outro foi a atribuição de um maior espaço para os demais membros. O Chile presidiu, passou a presidir o Grupo de Trabalho sobre Meio Ambiente, o México o Grupo de Trabalho sobre de Acordo sobre Aspectos do Direito de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPs, e a África do Sul o Grupo de Trabalho sobre Regras. Ao Quênia, a Nigéria e a Tanzânia coube um papel importante na organização das atividades relativas ao programa de assistência técnica (Sevilla, 2003/2004: 123).

Essas iniciativas ampliaram a participação dos países nas atividades da organização, assim como a sensibilidade às suas demandas. Na interpretação de Sevilla (2003/2004), essa inflexão, na medida em que delineou uma imagem da OMC como fórum importante para os países em desenvolvimento, recuperou a legitimidade dessa arena para esses atores e conferiu novo sentido para o processo de negociação.

Assim a Conferência Ministerial de Doha, em 2001, estabeleceu um novo mandato para o GTRCI, definindo novos parâmetros da discussão e da negociação sobre investimentos. Os Parágrafos 20, 21 e 22 da Declaração, analisados na terceira sessão deste texto, sintetizaram as diversas posições e preocupações dos Estados-membros da OMC.

As discussões preparatórias para a Quinta Reunião Ministerial, em Cancún, entre 2002 e junho de 2003, pretendiam negociar a agenda incorporada e decidir acerca do início das negociações dos novos temas. O tema central eram os subsídios agrícolas, em razão da grande mobilização dos países exportadores de produtos agrícolas contra as barreiras e o protecionismo dos Estados Unidos e da Europa. Boa parte das dificuldades surgidas nas negociações internacionais desde a criação da OMC tinha resultado exatamente da negativa, particularmente dos Estados Unidos (regras de anti-dumping) e da Comunidade Européia (subsídios às exportações agrícolas), em aceitar mudanças em suas legislações e em suas políticas.

O interessante é que o fracasso da Conferência de Cancún não foi provocado pelas divergências em torno dos subsídios agrícolas, mas sim

pelos “temas de Cingapura”. Embora não houvesse um compromisso explícito acerca da incorporação desses temas à pauta de negociação, foi a tentativa da Comunidade Européia e do Japão de iniciar negociações de investimento que levou o G-16 a abandonar a Conferência.¹⁴

Desde suspensão do AMI, a Comissão Européia emergiu como o principal *demandeur* da negociação de investimento na OMC. Em julho de 2001, o Conselho de Ministros da União Européia declarou sua posição em prol do início das negociações sobre esses temas na Conferência de Cancún. Sua posição agressiva foi apoiada por lobbies corporativos, como a ICC, defensora da aplicação dos mais altos níveis de proteção ao investidor, e outros como a *European Union Foreign Trade Association*, o *European Service Forum* e a *Union of Industrial and Employers Confederation of Europe* (UNICE), que atuam na Comissão Européia para que seja criado um acordo de investimento com foco na defesa dos direitos do investidor (Oxfam International Briefing Papers, 46).

International investment is an area of very high priority for companies and governments [...]. UNICE calls on the Fifth WTO Ministerial Conference in Cancun in September 2003 to effectively launch the negotiations on a multilateral investment framework with an unequivocal decision to set ambitious objectives in order to conclude an agreement by en of the Doha Development Agenda in 2005 (UNICE Position, 2003).

[...] many developing countries have not yet been convinced of the advantages of multilateral investment rules. As a consequence, winning their support for WTO negotiations on trade and investment was one of the main challenges. Increased persuasive efforts will therefore be needed to ensure a successful outcome on trade and investment negotiations to be launched at Cancun (Eurocommerce, 2003).

Enquanto os governos do Reino Unido, da Alemanha, da França e da Itália apoiavam a proposta da Comissão Européia, vários grupos discordavam da grande prioridade conferida aos “temas de Cingapura”, tais como o Comitê de Desenvolvimento Internacional do Reino Unido, o *German Bundestag* e o Partido Liberal Progressista da Alemanha, o Partido Socialista e o Partido Verde da Holanda. Além, de membros do Parlamento

Europeu, grupos da sociedade civil, a *International Confederation of Free Trade Unions* (ICFTU), o *Global Business Group*, que inclui a *European Trade Union Federation* (ETUC), e a *Trade Union Advisory Committee* (TUAC), na OCDE (Eagleton, 2003).

A União Européia, com o apoio da Suíça, da Coreia e do Japão, pretendiam iniciar as negociações sobre investimentos, políticas de concorrência, compras governamentais e facilitação dos negócios. Em resposta a essa tentativa, um grupo de 70 países rejeitou o texto, retirou-se da Conferência, recusando-se a iniciar negociações sobre investimentos, políticas de competição, compras governamentais e facilitação do comércio (*O Estado de São Paulo*, 17/9/2003). A recusa dos países em desenvolvimento em encetar negociações sobre investimentos, políticas de concorrência e compras governamentais na Quinta Conferência Ministerial, em Cancún, no México, em setembro de 2003, levou ao fim do encontro.

Diante desse impasse, o Brasil e o G-20 tentaram uma saída conciliatória, visando a impedir o fracasso total da conferência. Em razão dos avanços obtidos nas questões agrícolas, tentaram discutir algumas hipóteses, como a inclusão de apenas alguns dos itens propostos pela União Européia, o que contou provocou a resistência dos ministros africanos e do sul-coreano.¹⁵ Essa resistência, que levou ao abandono da Conferência por diversos países e à suspensão da Conferência de Cancún foi indicativo das grandes divergências que se particularizaram a discussão no GTRCI.

A leitura das comunicações e das discussões realizadas anteriormente no GTRCI já revelava a dificuldade que o tema do investimento suscitaria, caso houvesse uma tentativa de incorporá-lo às negociações em curso. A recusa em negociar os temas de Cingapura e a estratégia de abandono da Conferência inviabilizando as negociações, podem ser compreendidas pela natureza do desenho institucional, segundo o qual as decisões são tomadas por consenso. Ou seja, a exigência do consenso explícito demarcou o dissenso como mecanismo legítimo de ação dos atores.

A trajetória contenciosa do tema investimento na OMC é um forte indicador de que uma solução de continuidade para o tema no âmbito multilateral dificilmente encontrará lugar nos cenários futuros. No texto, chamado de “Pacote de Julho”, de 31 de julho de 2004, quando o Conselho Geral anunciou a retomada das negociações e a preparação da

próxima conferência, a questão do investimento foi excluída da agenda. A Conferência Ministerial de Hong Kong em 2005 não mais tratou da questão.

O fracasso da Conferência de Cancún, decorrente da negação dos países em desenvolvimento em discutir regras multilaterais de investimento, recoloca em cena velhos problemas: a resistência dos países em ceder suas prerrogativas na determinação dos objetivos de desenvolvimento e de persecução de políticas nacionais.

3. Comércio e investimento na OMC: a posição dos atores

Com vimos acima, a partir da Declaração Ministerial de Doha, as sessões de trabalho do GTRCI foram dedicadas à discussão das interpretações dos Parágrafos 20 – 22. A tarefa era a de esclarecer o mandato de Doha para o tema bem como avaliar o significado das questões envolvidas numa regulação multilateral de investimento.

20. Reconhecendo os argumentos em favor de um quadro multilateral, destinado a garantir condições transparentes, estáveis e previsíveis para o investimento trans-fronteiras de longo prazo, em particular ao investimento estrangeiro direto que contribuirá para a expansão do comércio; e a necessidade de assistência técnica e reforço de capacidade nesse campo, tal modo como foi indicado no Parágrafo 21, concordamos em que as negociações terão lugar na quinta Conferência Ministerial a partir de uma decisão que será tomada, por consenso explícito nesta sessão, sobre as modalidades de negociação.

21. Reconhecemos as necessidades dos países em desenvolvimento e dos países menos desenvolvidos, no que diz respeito a uma ajuda para a assistência técnica e um reforço das capacidades nesse domínio, incluindo a análise e elaboração de políticas, de modo que eles possam melhor avaliar as implicações de uma cooperação multilateral mais estreita para suas políticas e objetivos de desenvolvimento e o desenvolvimento humano e institucional. Para essa finalidade, trabalharemos em cooperação com outras organizações intergovernamentais pertinentes, entre elas a UNCTAD, e pelas vias regionais e bilaterais apropriadas para fornecer assistência reforçada dotada de recursos adequados para responder a estas necessidades.

22. Até a quinta sessão, a continuidade dos trabalhos do grupo de trabalho sobre as relações entre comércio e investimento será centrada no esclarecimento do que se segue: alcance e definição, transparência, não-discriminação, modalidades de compromissos pré-estabelecimento sob a perspectiva fundada sobre as listas positivas tipo GATS; disposições relativas ao desenvolvimento; exceções e salvaguardas relativas à balança de pagamentos, consulta e resolução de controvérsias entre os diferentes membros. Todo quadro deveria refletir de maneira equilibrada os interesses dos países de origem e de destino, e levar em conta as políticas e objetivos de desenvolvimento dos governos hospedeiros bem como seu direito de regulamentar no interesse geral. As necessidades especiais dos países em desenvolvimento e dos países menos avançados em matéria de desenvolvimento, comércio e finanças deveriam ser levadas em conta como parte integrante de todo quadro, que deverá permitir aos membros contrair obrigações e compromissos que correspondam às suas necessidades e circunstâncias próprias. Seria necessário tomar devidamente em consideração as outras disposições pertinentes da OMC. Seria necessário ter em conta, conforme seja apropriado, os arranjos bilaterais e regionais sobre o investimento já existentes (WT/MIN(01)/DEC/1).

Cada um desses Parágrafos foi objeto de um intenso esforço interpretativo por parte dos países-membros, que tentaram definir um significado conforme suas posições.

O Parágrafo 20 colocou duas questões. Primeira: o acordo deveria aplicar-se apenas aos investimentos diretos de longo prazo com implicações para o comércio ou também aos de curto prazo? Esta questão permeou as análises sobre as definições de investimento, ampla ou estreita e de investidor. Segunda: qual o significado da expressão “consenso explícito”? Este consenso referia-se apenas às modalidades de negociação, supondo, como entenderam a União Européia e o Japão, a existência de um mandato para o investimento na OMC, ou à uma decisão, a ser tomada pelos países-membros na Conferência de Cancún, de incorporar ou não o tema na agenda das negociações, como entendeu a delegação indiana?

A referência do Parágrafo 21 ao programa de assistência técnica para os países em desenvolvimento e menos desenvolvidos colocou uma indagação acerca da natureza deste programa. O programa deveria capacitar os países para elaboração de políticas e compreender as implicações de

uma regulação multilateral de investimento ou fornecer esclarecimentos para viabilizar as decisões a serem tomadas na Conferência de Cancún? Essa última interpretação foi amplamente defendida pelos países doadores, como Canadá, Noruega, Austrália, Estados Unidos, Hong Kong e Coreia, para quem, em razão da escassez de recursos, deveria focalizar apenas a análise dos elementos constituintes de um eventual acordo. Do ponto de vista da UNCTAD e de países como Índia, Egito, Turquia, Indonésia, Colômbia, Venezuela, Tailândia, Zâmbia, Malásia, Tailândia, Kênia e China o programa deveria favorecer o processo de formulação das posições negociadoras como também capacitá-los para análise das relações entre o investimento estrangeiro e o desenvolvimento econômico. Isso ajudaria esses países na avaliação das conseqüências de um quadro multilateral de investimento na OMC (Silva, 2006). Como observa Patel (2002) a maior parte dos recursos destinados ao programa foi direcionada para as atividades relativas ao investimento que se concentraram entre os anos de 2001 e 2003.

No Parágrafo 22 explicitaram-se os conflitos entre as posições envolvidas na negociação. A posição da Comunidade Européia e dos países em desenvolvimento na defesa da autonomia da formulação de políticas nacionais e de interesse público; dos países pobres e em desenvolvimento para manutenção do tratamento especial e diferenciado, considerando as assimetrias e implicações da liberalização para o desenvolvimento. Estados Unidos defensor dos acordos bilaterais e regionais.

Embora sintetizadas no programa de trabalho, as divergências entre os Estados não foram superadas ao longo da discussão no GTRCI. A leitura da atas e das comunicações do ano de 2002 já permitia visualizar as divergências que se explicitariam claramente na Conferência de Cancún em 2003, revelando a dificuldade de um entendimento o significado substancial dos itens constituintes de um acordo multilateral de investimento. As flexões na argumentação utilizada pelos atores ao defenderem suas propostas revelam suas posições, divergências e os alinhamentos estabelecidos entre os dos países no GTCRI, bem como a forte oposição às propostas de liberalização da política de investimento.

Os membros discutiram suas posições sobre os sete tópicos indicados pelo Parágrafo 22: alcance e definição, transparência, não-

discriminação, modalidades de compromissos pré-estabelecimento sob a perspectiva fundada sobre as listas positivas tipo GATS; disposições relativas ao desenvolvimento; exceções e salvaguardas relativas a balança de pagamentos, consulta e resolução de controvérsias entre os diferentes membros. Dentre estes, o artigo concentra-se no debate sobre as disposições relativas ao desenvolvimento, porque envolve aspectos que permitem apreender, a partir da percepção dos atores, as questões de princípios envolvidas na regulação multilateral de investimento.

3.1. Investimento e desenvolvimento: o debate entre os atores

A análise das comunicações referentes às disposições sobre desenvolvimento permite-nos discutir o tema proposto neste trabalho: apreender a percepção dos atores sobre as questões implicadas numa regulação multilateral sobre investimento, questões que tem a ver com os princípios estruturantes do sistema internacional.

O debate em torno das disposições sobre desenvolvimento buscou avaliar em que medida seria possível, num acordo multilateral, preservar uma margem de manobra ou espaço político para que os Estados estabeleçam políticas de desenvolvimento e objetivos de políticas públicas. Como seria possível conciliar o respeito aos compromissos, às exigências de estabilidade, transparência e previsibilidade desejadas pelos investidores com a autonomia dos Estados para estabelecer suas prioridades e políticas de desenvolvimento.

Esse foi um dos tópicos mais controversos da trajetória das discussões sobre investimento na OMC. Do ponto de vista dos Estados Unidos, a preservação desse espaço político e de regulação justificada por objetivos de desenvolvimento seria intrinsecamente incompatível com as regras internacionais obrigatórias de natureza liberalizante. As delegações da Índia e da Comunidade Européia defenderam insistentemente a preservação de espaço para políticas públicas com objetivos de desenvolvimento econômico e social, apesar das diferenças em questões substantivas.¹⁶

Conforme um comentário da Delegação brasileira, o trabalho do GTRCI deveria observar os efeitos positivos e negativos do investimento externo direto. Buscando o equilíbrio entre a flexibilidade e a disciplina.

Apesar de um discurso apaziguador, a delegação brasileira afirmava que o Parágrafo 22 da Declaração Ministerial referia-se à:

necessidade de preservar um equilíbrio entre os interesses dos países hospedeiros e de origem; de se levar devidamente em conta as políticas e os objetivos de desenvolvimento dos governos dos países hospedeiros e de seu direito de regulamentar no interesse geral, como também de tomar em consideração as necessidades especiais em matéria de desenvolvimento, comércio e finanças dos países em desenvolvimento e dos países menos avançados (WT/WGTI/M/18).

Ou seja, considerava que as disposições sobre a flexibilidade deveriam integrar a concepção e a estrutura do acordo, pois a simples presença de notas em seu preâmbulo não seria suficiente para estabelecer claramente prescrições sobre os resultados, transferência de tecnologia e outros estímulos aos investimentos (Relatório da Reunião de 3 e 4/7/2002. WT/WGTI/M/18, Parágrafo 62). A Delegação brasileira apresentou uma proposta de avaliação dos resultados das políticas econômicas implementadas desde a Rodada Uruguai:

Comme des nombreux pays en développement avaient pris des mesures de libéralisation au cours de la dernière décennie, et avaient honoré leurs engagements découlant du Cycle d'Uruguay, le moment était venu de réévaluer différents stratégies économiques et il faudrait pour cela comparer l'évolution récente de la situation des pays en développement à celle de pays qui avaient su employer les prescription de résultats de façon à obtenir des effets positifs pour le développement. Pour resumer, le Brésil pensait que la dimension développement devait faire partie integrante de tout cadre multilateral et que le fait de comprendre cela aiderait les pays en développement a trouver le bon compromis entre le nécessité d'attirer des IED et celle de se préserver une marge de manoeuvre suffisante (WT/WGTI/M/18, Parágrafo 63).

A preocupação presente na proposta da Delegação brasileira remete ao debate sobre o tema do desenvolvimento que, diante da demanda de avaliação dos resultados dos acordos da OMC, foi colocado em cena desde a Conferência de Seattle, em 1998, e inserido nas negociações desde o começo da Rodada Doha, em 2001.

Como incorporar a noção de flexibilidade ou garantia para espaço político para os Estados, ainda que sob um acordo multilateral de investimento? Uma sugestão foi a adoção das “listas positivas” utilizadas no Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS). As listas positivas foram consideradas mais flexíveis do que as listas negativas já que permitiriam a indicação de exceções, uma ampliação gradual dos compromissos de acesso aos mercados bem como a concessão de tratamento nacional conforme as prioridades do país e seu nível de desenvolvimento. Ou seja, compatibilizaria os objetivos de desenvolvimento e os mecanismos de seleção do investimento externo direto com as exigências de liberalização. Nessa perspectiva, no caso do investimento, o modelo GATS permitiria: a) a aplicação progressiva do princípio do tratamento nacional, que daria continuidade a liberalização; b) a compatibilidade com os objetivos de políticas nacionais; c) a manutenção de exceções gerais por razões de moralidade, manutenção da ordem pública, segurança dos consumidores e do balanço de pagamentos; d) a garantia de acesso aos mercados e tratamento nacional apenas nos setores para os quais havia um compromisso específico, descrito nas “listas positivas” (WT/WGTI/M/18, Parágrafos 64-68). Segundo a Comunidade Européia, as listas positivas seria o mecanismo mais adequado à flexibilidade. Isto porque favorece a continuidade do processo de liberalização e, ao mesmo tempo, reconhece as condições específicas dos países em desenvolvimento, considerando as assimetrias entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Apesar de considerar a atração do investimento externo direto um objetivo legítimo dos países em desenvolvimento, destacava que a flexibilidade e o direito de regulamentação não poderiam ser usados como instrumentos políticas discriminatórias.

A Índia e o Brasil discordaram da adequação do modelo GATS para preservação da flexibilidade. Os compromissos obrigatórios de acesso ao mercado (pré-estabelecimento), incluídos no Modo 3 do GATS que se refere a presença comercial através de investimento estrangeiro direto, seriam incompatíveis com as necessidades dos países em desenvolvimento, pois restringiriam a liberdade de selecionar e direcionar os investimentos estrangeiros, mecanismos amplamente utilizados pelos Estados nas negociações com os investidores. Relembrou que, nas negociações do

acordo de serviços, foram forçados a aceitar compromissos mais amplos e profundos, e, portanto, isto significaria, do ponto de vista efetivo, a aceitação da redução de seu espaço político.

Conforme a declaração da Delegação do Quênia existe outras abordagens e medidas à disposição dos Estados para assegurar a contribuição do investimento externo direto aos seus objetivos de desenvolvimento. Sob esse ponto de vista, o modelo das listas de compromissos do GATS teria o efeito de restringir sua margem de manobra e sua capacidade de ação, em particular no caso dos países em desenvolvimento que sofreriam pressões bilaterais para a inclusão de setores não desejados. A consolidação dos compromissos num setor reduziria a margem de manobra em outros setores não visados pelos compromissos, por causa da existência de inter-relações entre os diferentes setores da economia. Essa afirmação remetia diretamente à posição da Comunidade Européia segundo a qual, no modelo tipo GATS, os países estariam livres para escolher os setores a serem incluídos na lista de compromissos.

Segundo os quenianos, o modelo GATS de listas positivas seria inadequado para um acordo multilateral de investimento e incompatível com as preocupações desenvolvimento. Nessas condições, o debate sobre os termos do Parágrafo 22 deveria aprofundar-se, mas que isso significava sua anuência à inclusão dessa modalidade num eventual acordo (WT/WGTI/M/21).

Na visão da Venezuela, a preservação da margem de manobra estaria articulada a três preocupações essenciais: a) ao direito de regulamentar e reformar essas mesmas regulações conforme os objetivos nacionais de desenvolvimento; b) ao reconhecimento de que o desejo dos países de desenvolver todos os setores de sua economia constitui uma aspiração legítima, e c) ao reforço à capacidade dos países em desenvolvimento para escolher e fazer respeitar suas prioridades de investimento, negociar e colocar em prática os acordos estabelecidos. Para tanto, os venezuelanos consideraram que “organizar seminários e produzir documentos” não seria suficiente, sendo necessária a definição de uma estratégia de longo prazo (WT/WGTI/M/18, Parágrafo 129).

No campo das posições contrárias à incorporação do investimento ao âmbito da OMC, foi a Índia quem apresentou os argumentos mais

contundentes, especialmente quanto à defesa do direito de regulamentação e de orientação dos investimentos conforme as prioridades de desenvolvimento dos Estados. A Índia criticou os argumentos favoráveis à aplicação do princípio do livre comércio ao investimento tal como aplicado às mercadorias e serviços, afirmando que o investimento refere-se a movimentos de capitais, mais fluidos e menos transparentes.

Par exemple, les investissements de création pourraient être plus utiles que les fusions-acquisitions, cars ils auraient un plus grand effet multiplication sur l'économie. De même, les pays en développement devraient veiller à ce que l'investissement étranger n'évince pas l'investissement intérieur, comme le montrait clairement le Rapport sur l'investissement dans le monde de 1999 de la CNUCED. Tout mouvement de capitaux qui causait des dommages graves à une branche de la production nationale [...] ou qui causait des effets négatifs sur l'emploi, devrait être étroitement réglementé. Il fallait que les pays en développement conservent la possibilité de filtrer et de canaliser les investissements étranger conformément à leurs intérêts et priorités nationaux. Les traités d'investissements bilatéraux avaient la faveur de tous les pays du monde justement en raison de la flexibilité qu'ils laissaient aux pays d'accueil à cet égard (WT/WGTI/M/18, Parágrafo 74).

O trecho não deixa dúvidas sobre a posição indiana: defesa da seleção e canalização dos investimentos conforme as prioridades dos países hospedeiros de modo a capturar benefícios para produção nacional e minimizar os feitos deletérios em termos de emprego e concorrência, o que seria mais exequível por meio de acordos bilaterais. Daí observar a necessidade de um Código de Conduta de natureza obrigatória que deveria entrar em vigor por meio da legislação nacional dos países de origem, bem como o reforço da capacidade de regulação para capturar benefícios para o país hospedeiro conforme as prioridades das políticas nacionais.

Citando o Relatório da UNCTAD sobre Comércio e Desenvolvimento de 2002, a Delegação indiana observou que

as sociedades transnacionais não criam valor agregado ou desencadeiam efeitos na cadeia produtiva local, utilizando apenas uma pequena porção de fornecedores locais.

Daí a importância das prescrições de resultados relativas à criação de empregos, transferência de tecnologia, exportação, formação em pesquisa e desenvolvimento, sem os quais não haveria uma contribuição efetiva para o desenvolvimento do país hospedeiro.

Ainda, a crítica indiana referiu-se à ampliação dos temas da OMC. O investimento é movimento de capital, um dentre outros fatores de produção. Portanto, se há necessidade de liberar sua circulação, caberia também a liberalização do movimento de mão-de-obra, particularmente a especializada. Nesse sentido, observa que a OMC deveria ater-se tão somente às questões de natureza comercial:

Les représentants à l'OMC étaient des négociateurs commerciaux et n'étaient ni des banquiers ni des spécialistes des questions monétaires. Les pays les moins développés Membres de l'OMC n'avaient pas les compétences spécialisées dont disposaient les pays riches. La meilleure contribution que l'on pourrait apporter à la cause du développement serait peut-être de comprendre les limites des capacités des pays en développement et de se concentrer sur les questions dans le cadre de l'OMC (WT/WGTI/M/18).

Interessante observar a posição dos Estados Unidos. Concordando com o Secretariado, afirmaram que as disposições sobre desenvolvimento deveriam articular-se com as de transparência, estabilidade e previsibilidade, que já são obrigações dos países-membros, bem como com as prescrições de resultados, suficientemente examinadas em outros órgãos da OMC¹⁷. Ou seja, alertaram para o fato de que o GTRI, quando analisa os meios para a conciliação dos interesses dos investidores com os dos países hospedeiros e de origem, não poderia desconsiderar o conjunto de obrigações e disciplinas já consolidadas.

Aqui se coloca um dos impasses do GTRCI. Apesar dos esforços de reafirmação e reconhecimento do espaço político para os membros, essa demanda caminha no sentido contrário ao dos princípios incluídos na OMC. Estes, como observam os Estados Unidos, são condicionantes de qualquer acordo que se estabeleça no âmbito da OMC. Essa foi uma das causas dos impasses da discussão sobre investimento.

Os Estados Unidos propuseram a adoção de regras gerais, na fase de pré-estabelecimento, que permitissem aos países formularem suas

exceções, ao invés de ressalvas para os objetivos de desenvolvimento, e uma definição de investimento fundada nos ativos que garantisse uma forte proteção aos investidores, facilitando a atração de capitais. Salientaram sua concordância com as posições enunciadas pelo Secretariado, nas quais este reconheceu a importância dos investimentos de *portfolio* para complementar o investimento externo direto e contribuir para a disponibilidade de divisas nos países em desenvolvimento. E essa foi uma das fortes linhas de argumentação no debate: a defesa da definição ampla de investimento, que reunia investimento de curto e longo prazo. Outra preocupação dos Estados Unidos foi a de estender a cláusula da nação mais favorecida, utilizada nos tratados sobre investimentos bilaterais, para um contexto multilateral.

A Suíça foi contra a afirmação de que o investimento não pertenceria ao domínio da OMC. Isto porque o investimento, tendo aumentado muito mais do que o comércio, constituiria uma determinante dos fluxos comerciais; logo, a integração do investimento nos quadros da OMC seria uma “etapa lógica”, em conformidade com o objetivo central da OMC que é a “promoção do comércio mundial” (WT/WGTI/M/18, Parágrafo 114).

A proposta da União Européia, apoiada pelo Japão e Coreia do Sul, sugere a limitação do escopo do acordo sobre investimento externo direto, excluindo os investimentos de *portfolio*, a garantia do tratamento da nação mais favorecida nas fases de pré e pós-estabelecimento (com exceções), a adoção de modelo do GATS (que inclui listas positivas para tratamento nacional e compromissos de acesso a mercados), compromissos adicionais específicos de tratamento nacional da fase pós-estabelecimento com base em listas positivas, a resolução de disputas por meio do mecanismo de solução de controvérsias da OMC (restringindo sua utilização aos Estados, sem admitir a cláusula investidor-estado como no NAFTA).

Os Estados Unidos apresentaram uma proposta de definição ampla de investimento que incluiria os de *portfolio*, tratamento da nação mais favorecida nas fases de pré e pós-estabelecimento, listas negativas para compromisso de pré-estabelecimento para o acesso aos mercados, tratamento nacional, livre transferência de capital (questionando o uso de exceções por razões de balanço de pagamentos). Defenderam altos padrões de proteção para o investidor, a exemplo do proposto no NAFTA, que, assim, deveriam prevalecer sobre as provisões da OMC.

Pode-se dizer que as interpretações operaram no sentido da ressignificação dos princípios fundamentais do GATT – não discriminação e tratamento nacional – para a questão do investimento. Nesse processo, entre os atores centrais, delinear-se projetos diferentes de regulação: o dos países demandantes (a União Européia, o Canadá e o Japão), o dos Estados Unidos, e o de oposição (de um grupo dos países em desenvolvimento).

Conclusão

Foi visto que os elementos constitutivos de um acordo de investimento no quadro de disciplinas multilaterais da OMC envolvem divergências sobre o caráter limitador dessas disciplinas que reduziriam substancialmente o leque das medidas que podem ser adotadas pelos países, bem como suas escolhas em termos de políticas de desenvolvimento. Historicamente, a questão da regulação do investimento estrangeiro sempre esteve articulada ao problema do desenvolvimento e da afirmação da soberania, envolvendo as prerrogativas de escolha de políticas que têm como horizonte a redefinição da inserção econômica internacional.

A percepção dos atores acerca da incorporação do investimento na OMC revela uma baixa disposição dos atores para a aceitação de disciplinas multilaterais que estabeleça limites para a formulação de políticas e estratégias de desenvolvimento. O que se evidencia na discussão sobre o tema é a percepção, compartilhada pela maioria dos atores relevantes, de que os compromissos derivados de um regime multilateral de investimento teriam capacidade de reduzir substancialmente a autonomia dos Estados na definição de políticas de desenvolvimento e de regulação da atividade econômica no plano doméstico.

A regulação das empresas multinacionais e de seus investimentos constitui prerrogativa das legislações nacionais. No debate corrente, o que ocorreu foi o deslocamento de foco da regulação das empresas para a regulação dos governos, tanto *home* quanto *host*. Como salienta a análise de Brewer, “*the terms of the discussion and reform efforts have shifted in recent years; whereas was previously on regulation corporations, the emphasis now is on liberalizing government policies*” (2000: 637). Assim, as obrigações multilaterais poderiam impor limites à liberdade e

flexibilidade dos países em desenvolvimento na utilização de estratégias para o investimento estrangeiro, como o direcionamento do investimento externo direto e medidas para evitar prejuízos aos investidores nacionais e as regulamentações de interesse nacional.

Segundo Zacher (2000: 87), os dois princípios centrais do sistema internacional são “o princípio legal de ordenação, a saber, a obrigação de respeito mútuo da soberania”, e o “alto grau de autonomia do Estado nos assuntos internos e externos”. As percepções dos Estados apontam, não para o problema da soberania, uma vez que todos os procedimentos formais da OMC reconhecem e reiteram o princípio legal da soberania, mas para as implicações do segundo princípio. A aceitação da limitação dessa autonomia pelos Estados representaria uma mudança em um dos aspectos basilares do sistema internacional. Os resultados das tentativas de regulação de investimento, desde a OIC até a o fracasso do AMI e da OMC, indicam, como observa Zacher, que “[e]mbora esses pilares tenham sofrido um certa corrosão, ela não parece grave a ponto de ameaçar a importância dos Estados na política mundial” (Zacher, 2001: 88).

Outro aspecto importante é o fato de que, diante no não-cumprimento dos acordos pelos países desenvolvidos, os países em desenvolvimento resistem a anuir com a negociação de questões cujos resultados seriam efetivamente cumpridos apenas pelos mais fracos. Mas não só, pois países como União Européia e Japão, que mantém políticas de investimento e de concorrência substancialmente divergentes dos Estados Unidos, também são reticentes em aderir a compromissos que impliquem a mudança de seus mecanismos regulatórios. Ou, como caso do federalismo americano, a adesão a compromissos que possam atingir a autonomia legislativa dos Estados.

A percepção compartilhada pelos atores, apesar de suas diferenças, é a de que a harmonização de políticas nessa área poderá impor limites às mudanças nas políticas públicas ou à formulação de políticas orientadas por outros valores e interesses que não os do livre comércio, ou, ainda, interferir nos arranjos de poder no plano doméstico. Essa preocupação tem sido compartilhada pelos países em desenvolvimento e países desenvolvidos, como ficou claro quando as divergências levaram à suspensão nas negociações do AMI, na OCDE.

Importante destacar ainda que, entre os países em desenvolvimento, as posições quanto à incorporação das questões de investimento não tiveram uma única formulação. Adotando uma posição discreta, sem marcar acentuadamente uma oposição, o México, o Brasil, Taipei, Hong-Kong, a Coreia, o Chile, a Turquia, a Costa Rica e o Marrocos afirmaram que sua participação nas negociações e na construção de uma regulação multilateral representaria ganhos para os países em desenvolvimento. Destacaram o problema ausência de normas internacionais obrigatórias para as empresas multinacionais, como evidenciado pelos casos recentes de práticas fraudulentas. Essa disposição estaria em conformidade com os termos do Parágrafo 22 da Declaração de Doha segundo a qual uma regulamentação multilateral sobre investimentos deveria refletir de maneira equilibrada os interesses dos países de origem e hospedeiros e levar em conta suas políticas e objetivos de desenvolvimento bem como seus direitos de regulamentação atendendo no “interesse público”.¹⁸

Com outro ponto de vista, países como a Índia, a China, o Paquistão, o Egito, o Marrocos, a Venezuela, o Quênia, Cuba, e o grupo da Associação da Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), entre outros, afirmaram que a regulamentação significaria um estreitamento, ou mesmo estrangulamento, da autonomia os Estados na elaboração de estratégias de desenvolvimento ou de outras políticas nacionais.

Como equilibrar as necessidades de dispor de uma margem de manobra para seu desenvolvimento e outros objetivos e a necessidade de criar um quadro transparente, estável e previsível para o investimento?¹⁹ Essa questão, que se tentou resolver no GTRCI, já supõe a existência de dificuldades. O conflito entre a opção por uma regulação que estabeleça um clima de previsibilidade e segurança para atrair os investidores, reduzindo as perdas que advêm da guerra de investimentos e, ao mesmo tempo, limitando a autonomia dos países hospedeiros.

Diante desse cenário, podemos avançar algumas conclusões sobre a questão da regulação internacional do investimento no período pós-Cancún.

A primeira diz respeito às arenas. As dificuldades colocadas para o investimento no âmbito de um arranjo multilateral indicam que os acordos regionais e bilaterais deverão prevalecer. Diante desvantagens de negociação de acordos bilaterais, em razão das assimetrias, um dos

argumentos fortes pró-regulação multilateral – uma possibilidade, do ponto de vista dos países em desenvolvimento – seria a opção pelos arranjos regionais. Isto, aliás, é o que tem ocorrido e que enuncia uma segunda questão, que se refere aos modelos regulatórios.

O Capítulo 11 do Nafta, apesar de ser considerado um dos mais arrojados em matéria de liberalização de políticas de investimento, inclui elementos discriminatórios em relação às empresas que desenvolvem partes de sua produção fora da região do acordo. Em função das regras de origem, as empresas incorporadas em países não-membros do acordo têm nítidas desvantagens no mercado regional (Brewer, 2000). Por isso, empresas e seus governos consideram o NAFTA protecionista e discriminatório em determinados setores, como é característico dos acordos regionais, que são incompatíveis com os princípios do multilateralismo de indivisibilidade de direitos entre o membros e reciprocidade difusa.

No caso da União Européia, como explica Hoffmann (2003), existe uma legislação específica apenas para os principais aspectos relativos ao investimento estrangeiro direto – movimento de capital, direito de estabelecimento e pós-estabelecimento –, sem um regime único, o que mantém na competência dos estados-membros a regulamentação do investimento de países externos não-membros.

Diante da diversidade de arranjos possíveis, emerge a indagação sobre a possibilidade de um modelo regulatório e de suas disposições substanciais para o investimento que possam contemplar as demandas e especificidades dos países em desenvolvimento. Os acordos de investimento, historicamente, sempre privilegiaram a proteção aos investidores. Como, diante de uma rede de outros acordos (como o de medidas de investimento relativas ao comércio, propriedade intelectual e serviços), seria possível conciliar os objetivos dos Estados e de suas políticas? Essa questão enuncia uma terceira observação, acerca dos conflitos sobre a definição dos componentes de um acordo multilateral de investimento e a impossibilidade de formulação de consenso quanto aos princípios e normas fazem pensar sobre o modelo regulatório possível e desejável conforme as perspectivas dos países em desenvolvimento.

Nesse sentido, o impasse que ocorreu na Conferência de Cancún, em 2003, recolocou no cerne das negociações da OMC a relação Norte/Sul, bem como os conflitos entre os países centrais, do mesmo modo que o

atual impasse nas negociações agrícolas. Esses episódios explicitaram os conflitos derivados das posições estruturais dos países membros na arena da OMC, ficando clara a postura defensiva dos mesmos ao questionar a aplicação de princípios que nitidamente interferem na implementação de políticas e medidas de desenvolvimento.

Notas

- 1 O investimento estrangeiro direto, diferentemente do investimento de *portfolio*, implica no controle de empresas de produção e serviços, portanto, envolve a relação dos investidores com seus Estados de origem e com os países hospedeiros, especialmente no que diz respeito às exigências de segurança, proteção da propriedade e dos capitais provenientes do investimento (Rubim, 1978: 179-204).
- 2 O conflitivo debate sobre a regulação internacional do investimento estrangeiro não é um fenômeno novo, como já se viu, pois desde o pós-Segunda Guerra Mundial tem sido um tópico recorrente na agenda internacional. Ou seja, não se trata de um “novo tema”. O que justifica essa denominação no atual cenário da política internacional é a sua localização no campo das negociações comerciais.
- 3 De um modo geral, as demandas por segurança dos capitais privados, desde a década de cinquenta, foram atendidas pelas instituições financeiras internacionais, que tinham poder para impedir expropriações e assegurar o pagamento de indenizações no caso de nacionalizações. Na década de oitenta, verificou-se uma explosão do uso dos acordos bilaterais para a liberalização do investimento. Da Segunda Guerra Mundial até 1966, pouco mais de uma dúzia de tratados foram concluídos. Os Estados Unidos, por exemplo, dispunham de outros mecanismos para assegurar garantias e proteção de investimentos norte-americanos no exterior, como a *Overseas Private Corporation* (OPIC), programa criado em 1969, o controle das instituições financeiras internacionais, como o Fundo Monetário Internacional, e os programas de ajuda externa (Brewer, 2000; Smythe, 1998; Lipson, 2003).
- 4 As *Guidelines* foram estabelecidas por um grupo de trabalho formado pelo Conselho Geral do Banco Mundial e pelas suas afiliadas, a *International Finance Corporation* e a *Multilateral Investment Guarantee Agency*, Foram publicadas, também em 1992, pelo Banco Mundial, no “*Report to the Development Committee on the Legal Framework for Treatment of Foreign Investment*” (Parra, 1995).
- 5 O texto da Declaração está disponível em <http://www.unctad.org/en/docs/u9d377.pdf>
- 6 O AMI possuía estatuto de acordo autônomo; definido entre os países desenvolvidos, ao qual, posteriormente, outros países poderiam aderir, sem participar de sua negociação. Como se tratava de um acordo entre os países exportadores de capital, as adesões estariam condicionadas à aceitação das condições de acesso aos investimentos, estabelecidas no Acordo (Carreau e Juillard, 1998).

- 7 A posição e as ressalvas citadas apareciam no preâmbulo da maior parte dos documentos apresentados pela Índia no Grupo.
- 8 As *Notas do Secretariado* que representam seu ponto de vista sobre os temas discutidos. Na introdução, o Secretariado expressa claramente sua inteira responsabilidade pelo conteúdo das mesmas, ressaltando que estas não representam a posição dos países membros. Apesar da pretensão de neutralidade, verifica-se, contudo, que esses documentos constituem, sem dúvida, uma forma de intervenção e posicionamento nos debates.
- 9 Disponíveis em: www.wto.org, sob a rubrica WT/WGTI/M/.
- 10 Relatório da reunião de 2 e 3/6/1997, WT/WGTI/M/1, Anexo 2.
- 11 Essa estratégia estava relacionada ao deslocamento da discussão sobre investimento e multinacionais na ONU; visava reduzir a participação dos países em desenvolvimento, definir regras para limitar os controles estatais sobre as empresas e ampliar a proteção e garantias dos investidores.
- 12 Graham (1998: 152) sublinha que a incorporação desses temas na OMC seria desejável, pois quanto mais amplo o seu mandato, maior o espaço para conduzir o “*horse trading*”, pelo qual um país (ou grupo de países) concede algo em troca de uma concessão não correlata de um outro país (ou grupo de países).
- 13 A posição dos Estados Unidos na área de indústria cultural é um dos *fronts* ativos da atuação dos Estados Unidos na OMC. A mobilização pelas exceções culturais, simbolizada na Declaração Da Diversidade Cultural da UNESCO, contraria as propostas de inclusão da indústria de bens culturais aos mesmos princípios do comércio de bens e serviços regulados pelos acordos da OMC.
- 14 O G-16, composto pela Índia, China, Egito, Bangladesh, Indonésia, Filipinas, Zâmbia, entre outros, constitui-se como oposição à negociação dos temas de Cingapura, investimento, política de competição, facilitação do comércio e transparência nas compras governamentais. http://www.outlookindia.com/pti_print.asp?id=166900.
- 15 Nas discussão sobre investimento, a diplomacia brasileira, durante todo o período de trabalho do GTRCI, não teve uma participação ativa. Não consta do conjunto das comunicações apresentadas pelos países membros nenhum documento brasileiro.
- 16 Comunicações: Índia WT/WGTI/W/148; Comunidade Européia WT/WGTI/W/154; Relatório WT/WGTI/7 Parágrafos 28-35
- 17 Nordstron (2005) critica a definição da OMC como uma “*member driven organization*” e analisa a natureza do Secretariado da OMC, indicando seu papel ativo nos processo de negociação e discussão em curso tanto quanto no funcionamento da organização.
- 18 Várias delegações utilizaram a expressão “interesse público” em lugar de “interesse nacional”, evitando assim tocar nas questões relativas à soberania e às escolhas políticas dos Estados.
- 19 Comunicações Índia WT/WGTI/W/148; Comunidade Européia WT/WGTI/W/154; Relatório WT/WGTI/7, Parágrafo 28-35

Referências bibliográficas

- ALBALA, Nury (1998), “Les Traités sur le Commerce et l’Investissement, la Souveraineté des États, les Droits Démocratiques des Citoyens”, *La Pensée*, vol. 316, pp. 107-117.
- BREWER, Thomas L. e YOUNG, Stephen (ed.) (2000), *The Multilateral Investment System and Multinational Enterprises*. New York, Oxford University Press.
- BRITTAIN, Leon (1995), “Investment Liberalization: the Next Great Boost to the World Economy”. *Transnational Corporation*, vol. 4, n° 1, pp. 1-10.
- CARREAU, Dominique e JUILLARD, Patrick (1998), *Droit International Économique*. (4ª ed.). Paris, LGDJ.
- CHARNOVITZ, Steve (2002), “Triangulating the World Trade Organization”. *The American Journal of International Law*, vol. 96, n° 1, pp. 28-55.
- CHUDSON, W. A. (1996). “An Impressionistic Tour of International Codes 1948-1994”, in O Kirshner. (ed.), *The Bretton Woods-GATT System: Retrospect and Prospect after Fifty Years*. New York, M.E. Sharpe.
- DIEBOLD, William (1980), *Industrial Policy as International Issue*. New York, McGraw-Hill.
- DWORKIN, Ronald (2002), “O Modelo de Regras”. *Levando os Direitos a Sério*. São Paulo, Martins Fontes, pp.23-126.
- EAGLETON, D. (2003), “Chips off the Bloc: Disunity within the EU on the Singapore Issues”. Actionaid.
- ESTADO DE SÃO PAULO (O), “O Perigoso Mundo pós Cancún”, A3, 17/9/2003.
- EUROCOMMERCE (2003), “The Challenges of Cancun. More Liberalization, more Multilateralism, more Development: less Distortion, less Discrimination, less Poverty”. Position Paper on the V WTO Ministerial Conference, August 2003. Disponível em: www.eurocommerce.be
- GILPIN, Robert (2004), *O Desafio do Capitalismo Global: a Economia Mundial no Século XXI*. Rio de Janeiro, Record.
- GRAHAM, Edward M. (1996), *Global Corporations and National Governments*. Washington, Institute for International Economics.
- HOFFMANN, Andréa. R. (2003), “A Política da União Européia para os Países do Cone Sul na Área de Investimentos Externos Diretos”, in L.O. Pimentel (org.), *Direito Internacional e da Integração*. Fundação Boiteaux, pp. 425-443.
- _____. (2005), “A More Cooperative EU Policy towards MERCOSUR? The Case of Foreign Direct Investment”, Disponível em <http://www.cies.iscte.pt/documents/CIES-WP6.pdf>

- HOWSE, Robert (2002), "From Politics to Technocracy and Back Again: the Fate of the Multilateral Trading Regime". *The American Journal of International Law*, vol. 96, n° 1, pp. 94-117.
- JACKSON, John J. (2000), *The World Trading Law System: Law and Policy of International Economic Relations*. (2ª ed.). Massachusetts, MIT Press.
- KEOHANE, Robert (1993), "The Demand for International Regimes", in, S.D. Krasner (ed.), *International Regimes*. Ithaca, Cornell University Press, pp. 141-172.
- KEOHANE, Robert; OOMS, V.D. (1975), "The multinational Firm and International Regulation". *International Organization*, vol. 29, n° 1, pp. 169-209.
- KINDLEBERGER, Charles P. e GOLDBERG, Paul M. (1984), "Toward a GATT for Investment: a Proposal for Supervision of the International Corporation", in C.P. Kindleberger, *Multinational Excursions*. Cambridge, MIT Press, pp.202 - 231.
- KRASNER, Stephen D. (1983), "Structural Causes and Regimes Consequences: Regimes as Intervening Variables", in S.D. Krasner (ed.), *International Regimes*. London, Cornell University Press, pp. 1-22.
- LEONARDI, Renato B. de Aguiar (2006), "O Sistema Multilateral de Investimento e os Países em Desenvolvimento: Desafios e Oportunidades". Dissertação de Mestrado, Instituto de Relações Internacionais, UnB.
- LIPSON, Charles (1985), *Standing Guard: Protecting Foreign Capital in the Nineteenth and Twentieth Centuries*. California, University of California Press.
- NORDSTRÖM, Hakan (2005), "The World Trade Organization Secretariat in Changing World". *Journal of World Trade*, vol. 39, n° 5, pp. 819-853.
- OXFAM International Briefing Papers, 46. (2003) "The Emperor's New Clothes: Why Rich Countries Want a WTO Investment Agreement". Disponível em: www.oxfam.org.
- OSTRY, Silvia (1992), "The Domestic Domain: the New International Policy Arena". *Transnational corporations*, vol. 1, n° 1, pp. 7-26.
- RAJU, K. D. (2003), "Revisiting Doha Development Agenda: a Road Map to Cancun". *Amit Law Review*, vol. 4, n° 2.
- RUBIM, Seymour J. (1978), "The International Firm and the National Jurisdiction", in C. P. Kindleberger (ed.), *The International Corporation: a Symposium*. Cambridge: MIT Press, pp. 179-204.
- SATO, Eiiti (2003), "Conflito e Cooperação nas Relações Internacionais: as Organizações Internacionais no Século XXI". *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 46, n° 2, pp. 2-17.

- SATO, Eiiti (2005), “Política Externa, Política de Segurança e Interesse Nacional: Ambigüidade e Incompreensão nas Relações Internacionais”. *Revista de Economia e Relações Internacionais*, vol. 3, nº 6, pp. 125-139.
- SCHACHTER, Oscar e JOYNER, C. (ed.) (1998), *United Nations Legal Order*, vol. 1. New York, ASIL/Cambridge.
- SENARCLENS, Pierre de (1993), “Regime Theory and the Study of International Organization”. *International Social Science Journal*, nº 138, pp. 453-462.
- SENARCLENS, Pierre de (2001), “International Organizations and the Challenges of Globalization”. *International Social Science Journal*, nº 170, pp.509-522.
- SEVILLA, Christina R. (2003/2004), “The WTO’s North-South Conflict: a Dangerous New (Old) International Economic Order?”. *The National Interest*, nº 74, pp.121-125.
- SILVA, Edna. Aparecida da (2004), “Liberalização de Investimentos: Arenas, Atores e Projetos”, in Sebastião C. Velasco e Cruz (coord.), *Reestruturação Econômica Mundial e Reformas Liberalizantes nos Países em Desenvolvimento*. 1º Relatório Científico, IFCH / Unicamp / Cedec / Fapesp, vol. 1, pp. 89-140.
- SMYHTE, Elizabeth (1998), “Your Place or Mine? States, International Organizations and the Negotiation of Investment Rules”. *Transnational Corporations*, vol.7, nº 3, pp. 85-120.
- SMYTHE, Elizabeth (2005), “Using Ideas Strategically: Canada and the Negotiation Rules at WTO”. Annual Meeting of the Canadian Political Science Association, University of Western Ontario.
- STRANGE, Susan (1983), “Cave! Hic Dragones: a Critique of Regime Analysis”, in Stephen.D. Krasner (ed.) (1983), *International Regimes*. Ithaca/London, Cornell University Press, pp. 337-354.
- THORSTENSEN, Vera (2001), *Organização Mundial do Comércio: as Regras do Comércio Internacional e a Nova Rodada de Negociações Multilaterais*. (2ª ed.). São Paulo, Aduaneiras.
- UNICE. UNICE Position on a WTO Framework for International Investment. 16 May 2003. Disponível em: www.investmentwatch.org
- VELASCO E CRUZ, Sebastião C. (org.) (2004), *Reestruturação Econômica Mundial e Reformas Liberalizantes nos Países em Desenvolvimento*. Cadernos do IFCH, nº 30, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, UNICAMP.
- YOUNG, Oran (1983), “Regime Dynamics: the Rise and Fall of International Regimes”, in S. D. Krasner (ed.), *International Regimes*. London, Cornell University Press, pp. 93-113
- ZACHER, Mark W. (2000), “Os Pilares em Ruína do Templo de Vestfália: Implicações para a Governança e a Ordem Internacional”, in J.N. Rosenau

e, E.O. Czempiel (org.), *Governança sem Governo: Ordem e Transformação na Política Mundial*. Brasília/ São Paulo, Editora da UnB/Imprensa Oficial do Estado, pp. 83-142.

ZERBINI, Eugênia C.G.J. (2003), *O Regime Internacional dos Investimentos: Sistema Regional, Multilateral, Setorial e Bilateral*. Tese de Doutorado. São Paulo: Faculdade de Direito/USP.

Resumo

O artigo analisa o processo de discussão do grupo de trabalho sobre as relações entre comércio e investimento da Organização Mundial de Comércio, com foco nas percepções dos Estados sobre o significado e natureza da incorporação do investimento às disciplinas multilaterais. Apresenta algumas dificuldades para a constituição de um regime multilateral de investimento considerando-se conflitos de princípios implicados na criação de um regime de investimento submetido ao regime de comércio.

Palavras-chave: investimento estrangeiro, multilateralismo, desenvolvimento, OMC.

Abstract

The article analyzes the Working Group's debate on relations between trade and investment in the World Trade Organization. It's focus is on state perceptions on the meaning and nature of incorporating investment in multilateral themes. It expounds on a few adversities of creating a multilateral investment regime while taking in to account conflicts of principles involved in creating an investment regime subordinated to a trade regime.

Key-words: foreign investment; multilateralism, development, WTO.