

2626

IMPLICAÇÕES DO MECANISMO DA OCDE DE CONDUTA EMPRESARIAL RESPONSÁVEL SOBRE A GOVERNANÇA E O MODO DE ATUAÇÃO DAS EMNS

Cássio Garcia Ribeiro
Edmundo Inácio Júnior

TEXTO PARA DISCUSSÃO



IMPLICAÇÕES DO MECANISMO DA OCDE DE CONDUTA EMPRESARIAL RESPONSÁVEL SOBRE A GOVERNANÇA E O MODO DE ATUAÇÃO DAS EMNS

Cássio Garcia Ribeiro¹
Edmundo Inácio Júnior²

1. Pesquisador visitante na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea e professor adjunto II no Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (Ieri/UFU).

2. Pesquisador visitante na Dinte/Ipea e professor MS3.2 na Faculdade de Ciências Aplicadas da Universidade Estadual de Campinas (FCA/Unicamp).

Governo Federal

Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Carlos von Doellinger

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Manoel Rodrigues Junior

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Flávia de Holanda Schmidt

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Nilo Luiz Saccaro Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

André Tortato Rauen

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação (substituto)

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2021

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).
Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: F51; F53.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2626>

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	7
2 EMNS: IMPORTÂNCIA ECONÔMICA E INFLUÊNCIA NOS PAÍSES HOSPEDEIROS.....	9
3 OCDE E AS DIRETRIZES PARA EMNS.....	12
4 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL PARA OPERAR AS DIRETRIZES PARA EMNS	15
5 REVISÕES	18
6 INFLUÊNCIA DAS DIRETRIZES SOBRE A AGENDA DOS GOVERNOS NACIONAIS.....	20
7 INFLUÊNCIA DAS DIRETRIZES SOBRE AS POLÍTICAS DAS EMNS.....	24
8 RESULTADOS ALCANÇADOS A PARTIR DA APLICAÇÃO DAS DIRETRIZES	29
9 CONCLUSÕES	39
REFERÊNCIAS	44

SINOPSE

Este texto se propõe a apresentar e analisar os impactos do conjunto de normas e recomendações presentes nas Diretrizes para Empresas Multinacionais (OECD, 2011). Tal documento representa a principal iniciativa levada a cabo por um organismo multilateral, com o objetivo de nortear a atuação das empresas multinacionais (EMNs) nos países hospedeiros. Trata-se de um tema extremamente relevante, visto que diversas pesquisas acadêmicas demonstram que, além dos efeitos positivos proporcionados pelas EMNs aos países hospedeiros, o investimento direto estrangeiro (IDE) também pode trazer resultados danosos a tais países. O governo brasileiro aderiu às diretrizes em 1997 e desde então tem realizado esforços para se adequar ao conteúdo desse instrumento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) voltado às EMNs. A metodologia adotada neste texto se apoiou: i) na revisão da literatura que abordava os temas dessas empresas; ii) na pesquisa documental assentada em relatórios e documentos da OCDE sobre as diretrizes; e iii) no mapeamento e tabulação dos resultados de todas as alegações de inobservância recebidas pelo Ponto de Contato Nacional (PCN) brasileiro, entre 2003 e 2018. As evidências deste estudo indicam que as diretrizes possuem um enorme potencial, funcionando como um instrumento que traz publicidade aos possíveis danos causados pelas EMNs. Contudo, há também pontos a serem aperfeiçoados. A partir deste estudo, identificou-se: i) que há dificuldades para uma efetiva responsabilização das EMNs em função dos danos causados aos países hospedeiros por má conduta corporativa; e ii) a importância da implementação de um sistema obrigatório de revisões por pares, que avaliaria os pareceres emitidos pelos PCNs.

Palavras-chave: diretrizes; EMNs; PCN; impactos.

ABSTRACT

This report proposes to present and analyze the impacts of the set of standards and recommendations present in the Guidelines for Multinational Companies (OECD, 2011). This document represents the main initiative carried out by a multilateral organization, with the objective of guiding the actions of multinational companies (MNCs) in host countries. This is an extremely relevant topic, since several academic researches demonstrate that in addition to the positive effects provided by MNCs to host countries, foreign direct investment (FDI) can also bring harmful results to such countries. The Brazilian government adhered to the Guidelines in 1997 and has since made efforts to adapt to the content of this OECD instrument geared towards MNCs. The methodology adopted in this report was based on: i) literature review that addressed the themes of MNCs;

ii) documentary research based on OECD reports and documents on the Guidelines and
iii) mapping and tabulation of the results of all allegations of non-compliance received by the Brazilian National Contact Point (PCN), from 2003 to 2018. The evidence of this study indicate that the Guidelines have enormous potential, functioning as an instrument that brings publicity to the possible damage caused by MNCs. However, there are also points to be improved. From this study it was identified: i) that there are difficulties for an effective accountability of MNCs due to the damage caused to host countries by corporate misconduct; ii) the importance of implementing a mandatory peer review system, which would assess the opinions issued by the NCPs.

Keywords: guidelines; MNCs; PCN; impacts.

1 INTRODUÇÃO

A atuação das empresas multinacionais (EMNs) tem ganhado maior importância nas agendas dos países (Schekulin, 2011). Pode-se afirmar que o fenômeno da multinacionalização conecta as economias de tal modo a modificar as relações entre as empresas e os governos nacionais, influenciando as pautas de interesse das partes envolvidas e as agendas de negociações internacionais (González e Martínez, 2004).

As EMNs possuem forte poder econômico, político e cultural e impactam as vidas de bilhões de pessoas todos os dias – muitas vezes de formas complexas e imperceptíveis. Dentro das nações em que operam, exercem influência política para obter subsídios, reduzir suas cargas tributárias e moldar regulamentos. Essas empresas, em virtude do seu poderio, podem ser capazes de colocar nações umas contra as outras, com vistas a alcançar vantagens do ponto de vista de um ambiente regulador favorável (Chandler e Mazlish, 2005).

Cabe ressaltar que algumas EMNs ultrapassam Estados em montante de transações financeiras e receitas. O relatório publicado pela organização não governamental (ONG) Global Justice Now contém uma classificação das maiores economias globais em 2015, contemplando empresas e Estados.¹ Entre as cem maiores economias do mundo, 69 eram EMNs, o que corrobora sua importância e a relevância do tema nas agendas dos governos, bem como sua inclusão nas pautas de negociações internacionais.

O investimento direto estrangeiro (IDE), realizado pelas EMNs, pode ajudar a alavancar a economia e elevar o padrão de vida nos países hospedeiros, contribuindo com a criação de empregos, a capacitação da mão de obra, o desenvolvimento de tecnologia e a distribuição de riqueza nesses países. Além disso, o IDE pode servir como canal a partir do qual as indústrias nacionais conseguem acessar os mercados internacionais, vinculando-se a EMNs e cadeias globais de valor.

Todavia, cabe ressaltar que o alcance desses resultados depende da qualidade do IDE absorvido. Ou seja, além dos impactos positivos proporcionados pelos investimentos das EMNs aos países hospedeiros, há que se considerar também que sua atuação pode trazer danos a tais países. A degradação ambiental, a exploração do trabalho infantil e o desrespeito às convenções internacionais de proteção ao trabalhador são alguns exemplos

1. Para mais informações, acessar o *link*: <<https://www.globaljustice.org.uk/>>.

de impactos danosos decorrentes da atuação das corporações multinacionais nos países receptores de IDE (Bule e Less, 2016).

Portanto, é importante que se considerem as duas faces do fenômeno da multinacionalização, isto é, que ele traz impactos positivos, mas também pode acarretar no surgimento de impactos danosos aos países receptores. Pode-se dizer que essa constatação motivou a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) a assumir o papel de único foro internacional que explicita regras para as multinacionais, materializadas nas Diretrizes para Empresas Multinacionais. Esse documento já sofreu cinco revisões – em 1979, 1984, 1991, 2000 e 2011 – e contém princípios e padrões de conduta empresarial responsável (*responsible business conduct* – CER) às multinacionais (OECD, 2019).

Em onze capítulos, as diretrizes estabelecem padrões relacionados ao comportamento empresarial que abrangem uma ampla gama de questões, tais como: direitos humanos, direitos trabalhistas, proteção ambiental, tributação, proteção ao consumidor, devida diligência (*due diligence*) e gestão da cadeia de fornecimento. De aplicação extraterritorial e ampla em sua cobertura de setores, cadeias de valor e áreas de impacto corporativo, as diretrizes estabelecem expectativas de longo alcance para a responsabilidade das empresas de contabilizar as externalidades negativas de suas operações.

O governo brasileiro aderiu às diretrizes em 1997 e desde então tem realizado esforços para se adequar ao conteúdo desse instrumento da OCDE voltado às EMNs (Thorstensen, Cortellini e Gullo, 2018). O objetivo deste estudo é avaliar o impacto de um dos mecanismos das diretrizes, a CER sobre a governança e o modo de atuação das EMNs.

A metodologia adotada neste texto se apoia: i) na revisão das literaturas que abordam os temas das EMNs e das Diretrizes para Empresas Multinacionais da OCDE; ii) na pesquisa documental assentada em relatórios da OCDE e da OECD Watch; e iii) no mapeamento e tabulação dos resultados de todas as alegações de inobservância recebidas pelo ponto de contato nacional (PCN) brasileiro, entre 2003 e 2018. No que diz respeito à divisão, este estudo conta com oito seções, além desta introdução. Na seção 2, o objeto de análise são as EMNs. Na seção 3, o foco se volta para a OCDE e suas Diretrizes para Empresas Multinacionais. Já na seção 4, é apresentada a estrutura organizacional prevista nas diretrizes. A finalidade da seção 5 é expor as revisões das diretrizes, com ênfase na última revisão. O foco da seção 6 é a influência das diretrizes sobre a agenda dos governos nacionais. Na seção 7, é discutida a influência

das diretrizes sobre as políticas das EMNs. Na seção 8, apresenta-se um conjunto de tabulações, por meio da análise dos casos de alegações de inobservância às diretrizes, tanto do conjunto dos casos submetidos à OCDE (48 países aderentes) quanto do caso brasileiro. Finalmente, na seção 9, são apresentadas as conclusões do estudo, suas limitações e sugestões de trabalhos futuros.

2 EMNs: IMPORTÂNCIA ECONÔMICA E INFLUÊNCIA NOS PAÍSES HOSPEDEIROS

Os termos *corporação multinacional*, *corporação transnacional* e *corporação global* são frequentemente usados de forma intercambiável. A Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (United Nations Conference on Trade and Development – UNCTAD) define uma corporação transnacional como uma entidade composta por uma empresa que controla os ativos de entidades em outros países, além de seu país de origem. Ou seja, trata-se de uma empresa que conta com subsidiárias ou filiais em outros países (Chandler e Mazlish, 2005).

Chandler e Mazlish (2005), em seu mapeamento das EMNs, identificaram 37 mil dessas empresas na década de 1990. Em 2002, o número chegou a aproximadamente 63 mil. O crescimento foi especialmente expressivo no terceiro mundo: enquanto o número de EMNs nos países desenvolvidos cresceu 63% entre 1990 e 2002, a quantidade de corporações multinacionais nos países em desenvolvimento aumentou em 258% durante o mesmo período.

Em 2017, as cem operações estrangeiras das cem maiores multinacionais globais representaram 9% dos ativos estrangeiros mundiais, 17% das vendas externas mundiais e 13% dos empregos estrangeiros. As principais EMNs representavam 0,1% do universo estimado das empresas desse tipo naquele ano, mas suas vendas totais foram equivalentes a cerca de 10% do produto interno bruto (PIB) mundial (UNCTAD e UN, 2018).

A globalização, a abertura comercial, a redução do Estado e a privatização dos serviços públicos criam, em conjunto, um cenário no qual os governos não são mais capazes ou não estão dispostos a resolver grandes problemas políticos. Assim, cria-se um terreno fértil para que outros atores, como as EMNs, assumam muitas vezes tal tarefa (Fienhold, 2014). Visão semelhante é apresentada no trabalho de Crane e Matten (2010), uma vez que esses autores identificam um aumento maciço do poder e da influência das EMNs concomitantemente a uma diminuição do poder dos governos.

Portanto, com base nos dados acerca da participação das EMNs na economia internacional e levando-se em conta o poder que elas exercem sobre a economia, a política e a sociedade dos países em que operam, pode-se afirmar que as corporações multinacionais possuem um impacto em quase todas as esferas da vida moderna, que influencia e é influenciada por temas como formulação de políticas sobre o meio ambiente, a segurança internacional, o futuro do trabalho e as alianças regionais e internacionais. Nesse contexto, as EMNs que operam no exterior podem entrar em conflito com os valores e as expectativas das comunidades locais.

Tais dados evidenciam a pertinência dessas empresas na economia global e, conseqüentemente, a importância de que suas atividades sejam regulamentadas e fiscalizadas, em virtude do impacto que elas causam do ponto de vista não apenas da economia global como também com relação ao consumo, ao meio ambiente, às relações trabalhistas e aos aspectos sociais diversos. Em que pese o fato de as EMNs atuarem em setores diferentes da economia e tomarem decisões distintas a respeito de suas operações no plano global, há um aspecto que une todas elas: o foco na maximização do lucro.

Para alcançar tal objetivo, a literatura evidencia casos em que essas corporações têm tomado consciência sobre a importância de serem acolhidas pelos Estados hospedeiros e mercados consumidores estrangeiros para o sucesso de sua estratégia de internacionalização. De acordo com Thorstensen, Cortellini e Gullo (2018, p. 2),

Casos de violação a direitos envolvendo multinacionais podem rapidamente ganhar espaço na mídia porque afetam centenas e até milhares de pessoas. A responsabilidade e imagem das multinacionais, muitas vezes, vão além do cumprimento de obrigações estabelecidas em lei nos países em que atuam, sendo delas exigido comportamento positivo com relação a valores morais e éticos diversos.

Apesar das regulamentações e da tomada de consciência das EMNs a partir das pressões exercidas pela sociedade e pelos Estados hospedeiros, é notório o poder que essas empresas possuem, de modo que, não raro, elas são capazes de minar os sistemas democráticos e o setor público em alguns países. Em um contexto marcado pela necessidade premente de atrair investimentos corporativos e, ao mesmo tempo, pelo receio de perdê-los, muitos governos nacionais se veem impedidos de introduzir maior tributação, maior proteção dos trabalhadores ou políticas ambientais mais restritivas.

Enquanto os países desenvolvidos têm se beneficiado extensivamente dos frutos do livre comércio internacional, da globalização e da multinacionalização, há muitas situações, relatadas pela literatura, em que os indivíduos, as populações e os governos dos países em desenvolvimento precisam lidar com algumas consequências adversas decorrentes desses fenômenos. Portanto, deve-se considerar que as atividades das EMNs (não apenas, mas principalmente quando atuam nos países em desenvolvimento) podem trazer danos aos países que as hospedam, ao envolverem corrupção/pagamento de propina, violações de direitos humanos, ou impactos ambientais (Černič, 2008).

Nos últimos anos, tem se testemunhado uma intensificação das preocupações acerca dos impactos negativos causados pelas corporações multinacionais. Assim, a atividade das EMNs passou a despertar o interesse de governos, cidadãos/consumidores e pesquisadores não apenas por seu impacto potencialmente prejudicial à soberania dos países anfitriões, mas também, em maior medida, em virtude dos padrões inadequados de respeito ao meio ambiente e aos direitos humanos e trabalhistas fundamentais.

Portanto, apesar das externalidades positivas causadas pelo IDE aos países hospedeiros, há um crescente corpo de evidências indicando que as EMNs, sem a devida diligência, divulgação e verificações de prestação de contas, podem ter um impacto negativo importante sobre os trabalhadores, as comunidades e o meio ambiente (OECD, 2019).

Há um reconhecimento generalizado de que as EMNs devem evitar ou remediar quaisquer consequências negativas decorrentes de suas atividades nos países hospedeiros. A crescente frequência das crises globais – em relação a alimentos, clima, energia e finanças – evidencia o quão prejudicial para a sociedade podem ser os negócios irresponsáveis. Assim, é fundamental que seja adotado, por parte das EMNs, um comportamento que introjete a noção desenvolvimento sustentável, ou seja, que haja uma preocupação por parte dessas corporações no sentido de equilibrar, em seus negócios, os componentes econômicos, sociais e ambientais (González e Martínez, 2004).

Embora a rápida expansão de iniciativas voluntárias no campo da responsabilidade social corporativa (RSC) tenha sido inicialmente saudada como uma solução altamente promissora para as deficiências da regulação estatal, tais iniciativas são inerentemente incapazes de corrigir as falhas do mercado e das regulamentações. Nesse sentido, cabe salientar o grande potencial das Diretrizes para Empresas Multinacionais do ponto de vista do fortalecimento do sistema global de governança corporativa. De aplicação extra-territorial e ampla cobertura, essas diretrizes estabelecem expectativas de longo alcance para a responsabilidade das EMNs no que se refere às externalidades negativas de suas operações (OECD, 2011).

3 OCDE E AS DIRETRIZES PARA EMNS

A OCDE foi criada em 1961² e representa uma instituição internacional cuja finalidade é contribuir para o desenvolvimento e o crescimento econômico dos seus 35 países-membros.³ Essa organização funciona como fórum que proporciona a troca de experiências e alinhamento de políticas públicas em torno de boas práticas em áreas diversas.

A OCDE representa o único foro internacional que se debruça sobre a atuação das EMNs com a preocupação de criar regras que incidam sobre tais empresas. Além disso, faz parte das preocupações da agenda dessa instituição internacional em torno das EMNs refletir sobre as relações entre essas empresas e os Estados. Desde a década de 1970, quando o fenômeno da multinacionalização ainda era relativamente recente, a OCDE já se debruçava sobre ele. Assim, ponderando-se a importância do IDE proporcionado pelas EMNs às economias hospedeiras, mas também o impacto negativo que suas atividades podem ocasionar, deu-se ensejo a uma preocupação dos Estados e da sociedade em geral no sentido da criação de princípios norteadores e padrões de conduta empresarial que disciplinassem a atuação dessas corporações.

Motivado por essa preocupação, o antigo Comitê de Investimento Estrangeiro e Empresas Multinacionais da OCDE elaborou as chamadas Diretrizes para Empresas Multinacionais⁴ (doravante diretrizes). Tal arcabouço foi concebido em conjunto e representa um anexo da Declaração da OCDE sobre Investimento Estrangeiro e Empresas Multinacionais (Reinert, Reinert e Debebe, 2016).

A declaração teve como finalidade estimular os investimentos estrangeiros por meio da adoção de medidas conjuntas pelos países-membros, robustecendo os laços entre EMNs e os Estados. Assim, ela estabelece princípios voluntários e prevê a realização de consultas intergovernamentais e de mecanismos a serem implementados para a revisão de seu conteúdo. Assim, pode-se afirmar que o objetivo precípua desse documento foi estimular as contribuições positivas das EMNs do ponto de vista econômico e social

2. Cabe observar que a Organização para a Cooperação Econômica Europeia (OECE), antecessora da OCDE, foi criada no pós-Segunda Guerra Mundial, em 1948, no mesmo período em que também foram criadas outras importantes instituições internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (Cozendey, 2013).

3. Além dos países desenvolvidos, fazem parte da OCDE países emergentes como a Coreia do Sul, o México, o Chile e a Turquia. Disponível em: <<https://bit.ly/38UeJY7>>. Acesso em: 3 set. 2019.

4. As diretrizes empregam a seguinte definição para as EMNs: "são corporações localizadas em mais de um país, contanto que tenham laços estreitos o suficiente de modo a tornar possível a coordenação de suas operações, não importando se o capital que as constituem é privado, público ou misto, tampouco seu porte e ramo de atividade" (OECD, 2011).

aos Estados hospedeiros e, concomitantemente, minimizar e contribuir para a resolução dos impactos negativos decorrentes das atividades dessas corporações (OECD, 1976).

As diretrizes fornecem princípios voluntários e padrões de conduta responsáveis para empresas em uma variedade de áreas, incluindo emprego e relações trabalhistas, direitos humanos, meio ambiente, divulgação de informações, concorrência, tributação e ciência e tecnologia. Em relação às expectativas em torno da CER, pode-se afirmar que elas se apoiam no pressuposto de que todas as EMNs – independentemente de seu *status* legal, tamanho, estrutura acionária ou setor – devem trazer uma contribuição positiva para o progresso econômico, ambiental e social dos países em que elas operam.

Desse modo, o conceito *conduta empresarial responsável* é um dos pilares das diretrizes. Tal conceito encerra tanto a percepção de que as EMNs não devem causar danos aos países hospedeiros quanto à ideia de que é sua obrigação dar conta desses impactos quando eles ocorrerem. A observância da CER se aplica às operações diretas de uma empresa, bem como a produtos, operações e serviços em toda a sua cadeia de suprimentos (OECD, 2011).

A implementação de práticas e condutas aderentes a uma CER exige que as EMNs adotem mecanismos de devida diligência (*due diligence*). Esse conceito envolve a adoção de um sistema de gestão por meio do qual essas empresas identificam, impedem e mitigam os impactos adversos reais e potenciais decorrentes de sua atividade, bem como das empresas que compõem sua cadeia de fornecedores (Schappert, 2016).

No contexto das diretrizes, todos os guias de *due diligence* são desenvolvidos em consultas com a indústria, o governo, a sociedade civil e os sindicatos. Assim, cabe chamar a atenção para o fato de que essas recomendações em termos de diligência prévia passam pelo crivo de um amplo conjunto de atores, não apenas das EMNs. Nesse sentido, Nieuwenkamp (2016) argumenta que, a despeito da pertinência da crítica de que esses guias trazem expectativas ambiciosas, elas contêm recomendações razoáveis, que inclusive passaram pelo escrutínio por vários atores. Robinson (2014) argumenta que, em matéria de RSC e governança corporativa, a OCDE pode ser vista como uma organização visionária.

Em um esforço recente, na reunião anual da OCDE em nível ministerial que ocorreu em maio de 2018, em Paris, 48 países adotaram e concordaram em apoiar e monitorar a implementação das Guias da OCDE sobre a Devida Diligência (OECD Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct). Os países da OCDE, junto

à Colômbia e à Lituânia, que foram convidados a aderir à organização, além da Argentina, do Brasil, da Costa Rica, do Egito, da Jordânia, do Cazaquistão, do Marrocos, do Peru, da Romênia, da Tunísia e da Ucrânia, são os aderentes a esse novo instrumento. Esse novo guia⁵ é o primeiro conjunto de diretrizes apoiadas pelos governos para devida diligência corporativa sobre CER que cobre todos os setores da economia e aborda uma série de riscos em operações de negócios e cadeias de abastecimento, incluindo direitos humanos, trabalho, meio ambiente e corrupção.

A partir dos princípios básicos das Diretrizes se pretende harmonizar as atividades das EMNs com os objetivos econômicos perseguidos pelos Estados hospedeiros, ao invés de subordiná-las à consecução desses objetivos (Acconci, 2001). Logo, esse arcabouço criado pela OCDE se propõe a fornecer às EMNs a orientação de que precisam para que efetivamente tragam contribuições positivas ao desenvolvimento dos países receptores de investimento direto, além de evidenciar que elas devem se responsabilizar quando agem de forma irresponsável, fornecendo às vítimas de abuso corporativo um fórum a partir do qual podem apresentar suas demandas em termos de reparação (Bule e Less, 2016).

É importante destacar que as diretrizes têm algumas características que contribuíram para a maior aceitação por parte dos países-membros e aderentes. Em primeiro lugar, o fato sua observância ser voluntária. Em segundo lugar, a abordagem básica das diretrizes é equilibrada, o que significa dizer que, ao contrário de se partir do pressuposto de que as empresas precisam ser controladas, a ideia é que tal arcabouço acordado internacionalmente pode ajudar a evitar mal-entendidos e construir uma atmosfera de confiança mútua e previsibilidade entre empresas, trabalhadores e governos.

Nesse sentido, cabe observar que ter a chancela da comunidade empresarial não é suficiente para que haja uma maior aceitação das diretrizes e que, de fato, os objetivos explicitados nesse arcabouço, em termos de CER, sejam alcançados. É de fundamental importância que as diretrizes contem com o apoio de governos, sindicatos e ONGs, atores que se encarregarão de sua publicização/difusão, observância e fiscalização. Os países que aderiram às diretrizes trabalham com todos eles, de modo a construir um cenário marcado pela colaboração construtiva, contribuindo com a definição e o alcance de padrões apropriados de CER.

5. Disponível em: <<https://bit.ly/3oUYbon>>. Acesso em: 15 dez. 2019.

As diretrizes estão divididas em duas partes: i) na parte I, são explicitadas as diretrizes e sugestões no que se refere à CER; e ii) na parte II, são estabelecidos os mecanismos a serem adotados no processo de implementação desse arcabouço voltado às EMNs. Conforme já ressaltado, as diretrizes são de cumprimento voluntário por parte das EMNs, no entanto os governos aderentes são obrigados a observar e promover suas normas. Nesse sentido, pode-se afirmar que elas representam um mecanismo de autoridade persuasiva ou *soft law*, pelo seu caráter voluntário (especificamente em relação às EMNs), e sem força de aplicação coercitiva. De acordo com Tripodi (2014, p. 7),

Elas transparecem preocupações compartilhadas dos países aderentes e se constituem numa referência tanto para empresas, quanto para outros interessados no tema, sendo, portanto, complementares aos esforços das próprias empresas e de outras organizações, no sentido de promover a ética nos negócios.

No que diz respeito às políticas gerais voltadas para as EMNs, as normas que constituem as diretrizes se apoiam na importância do desenvolvimento sustentável e respeito aos direitos humanos. As diretrizes recomendam que as empresas parceiras das EMNs, como fornecedores e subcontratantes, são corresponsáveis por alguma violação das diretrizes por parte de algum elo na cadeia de fornecedores. Cumpre ressaltar que, em função do grande poder de barganha que as corporações multinacionais possuem junto à sua cadeia produtiva, tais empresas têm totais condições de influenciar o comportamento dos fornecedores e subcontratantes.

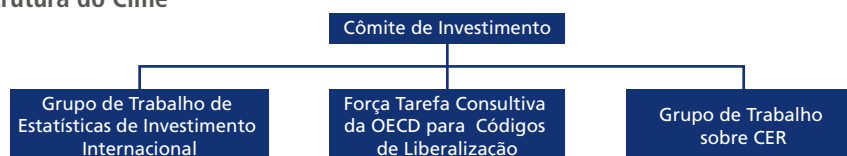
Outro ponto acerca das diretrizes que merece destaque é o fato de que tal arcabouço insta as EMNs a se absterem de atividades políticas locais. Não obstante esse clamor, reconhece-se o direito de que tais empresas influenciem os arcabouços normativos e regulatórios locais que afetam seus negócios. Dessa forma, as diretrizes permitem a realização de *lobby*, mas vedam o abuso do poder econômico utilizado com a finalidade de determinar ou influir na trajetória política dos locais em que se instalam.

4 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL PARA OPERAR AS DIRETRIZES PARA EMNS

A estrutura institucional para promover e implementar as diretrizes é descrita no Conselho de Decisão da OCDE. Consiste de três elementos principais: i) o Comitê da OCDE para Investimentos Internacionais e Empresas Multinacionais (Committee on International Investment and Multinational Enterprises – Cime), conforme pode ser visualizado da figura 1; ii) os PCNs; e iii) os comitês consultivos da OCDE.

Os PCNs – geralmente um escritório do governo – são responsáveis por incentivar a observância das diretrizes em seu contexto nacional e por assegurar que elas sejam bem conhecidas e compreendidas pela comunidade empresarial nacional e por outras partes interessadas. Além disso, devem se incumbir de promover as diretrizes internamente e responsabilizam-se pela implementação do mecanismo de recepção de denúncias e resolução das alegações de inobservância às diretrizes pelas EMNs (Ruggie e Nelson, 2015). Os PCNs são um órgão não judicial baseado no Estado que funcionam como um mecanismo de resolução de disputas entre as EMNs e os alegantes, como ONGs, sindicatos, comunidades locais (Robinson, 2014). Portanto, podem ser caracterizados como fiscais do cumprimento das diretrizes por parte dessas empresas.

FIGURA 1
Estrutura do Cime



Fonte: OECD (2020, p. 5).
Elaboração dos autores.

Embora o próprio Cime possa organizar atividades como simpósios, seminários ou conferências, a promoção e a divulgação de informações sobre as diretrizes são essencialmente papéis dos PCNs. Estes têm a responsabilidade de tornar as diretrizes mais conhecidas e acessíveis, inclusive com a divulgação de material nas línguas nacionais; ademais, incumbem-se de fornecer aos possíveis investidores, internos e externos, informações sobre as diretrizes. Em seus esforços de divulgação das diretrizes, os PCNs cooperam com grande variedade de organizações e indivíduos, incluindo, quando apropriado, a comunidade empresarial, as organizações trabalhistas, outras ONGs e o público interessado.

Cumprir ressaltar que os PCNs possuem flexibilidade para o tratamento dos casos submetidos. Tal flexibilidade se observa mesmo antes da abertura de uma alegação de inobservância, uma vez que eles podem ser contatados por potenciais “submissores” que buscam entender as minúcias do processo. Além disso, os PCNs podem oferecer seus “bons ofícios”, que variam entre a promoção de conversas bilaterais entre as partes, conciliação ou mediação mais formal. Finalmente, o resultado das alegações de inobservância avaliadas por esse órgão não judicial pode assumir uma variedade de formas, dependendo do perfil do PCN, das circunstâncias do processo e do que está sendo buscado pelos solicitantes.

Os PCNs, conforme sugerem as diretrizes, devem anualmente enviar seus relatórios de gestão ao Cime, que, por sua vez, quando requisitado pelo PCN, deve prestar assistência, principalmente em casos de dúvidas sobre a interpretação das diretrizes de situações *sui generis* (OECD, 2011). Além disso, como esse comitê abarca todos os países-membros e observadores da OCDE, sua responsabilidade aplica-se não somente às diretrizes, ou seja, auxiliar o funcionamento das diretrizes e tomar medidas para aumentar a sua eficácia, mas também abarca todos os elementos da Declaração sobre Investimento Internacional e Empresas Multinacionais.

O Cime, tendo em vista o papel de supervisor do funcionamento das diretrizes, promove fóruns de discussões que reúnem *policymakers*, a OECD Watch (uma rede internacional de ONGs) e representantes de entidades trabalhistas e empresariais, tais como o Trade Union Advisory Committee (Tuac) e o Business and Industry Advisory Committee (Biac). Cabe observar que esses três organismos (Tuac, Biac e OECD Watch) são convocados de maneira periódica pelo Cime e pelo Grupo de Trabalho sobre CER para apresentarem seus pareceres contendo avaliações e recomendações acerca das diretrizes (Biac e OECD, 2015). A figura 2 mostra as relações entre esses organismos.

Assim, no plano internacional, considera-se de fundamental importância a participação das partes interessadas, tais como o Biac e o Tuac, para o efetivo funcionamento das diretrizes. No plano nacional, por sua vez, os sindicatos de trabalhadores e as empresas, bem como as ONGs, são responsáveis por monitorar e acompanhar a implementação e a observância das diretrizes.

FIGURA 2
Instituições envolvidas na implementação das diretrizes



Fonte: OECD (2001, p. 5).
Elaboração dos autores.

5 REVISÕES

É evidente que desde 1976, ano em que foi publicada a primeira versão das diretrizes, o processo de globalização se intensificou, tendo como um de seus principais protagonistas as EMNs. Ao mesmo tempo, alguns problemas persistiram e/ou foram aprofundados, tais como o trabalho escravo e infantil, a degradação ambiental e a corrupção. Embora esses impactos não possam ser atribuídos apenas à globalização e às EMNs, muitas vezes o são. Além disso, a complexidade das cadeias de fornecimento globais em muitos casos pode levar à subcontratação e ao aumento de problemas dessa natureza.

Nesse sentido, desde a versão original, as diretrizes já sofreram cinco revisões – em 1979, 1984, 1991, 2000 e 2011. As preocupações da sociedade acerca do impacto causado pelo aprofundamento da globalização também tiveram um peso nessas revisões. Foram realizadas consultas junto a comunidade empresarial, representantes trabalhistas, ONGs e governos não membros. Todos esses atores trouxeram insumos e recomendações para a revisão nas diretrizes com vistas a aperfeiçoá-las e a melhorar a implementação dos procedimentos que a compõem (OECD, 2011).

Muitos recursos das diretrizes foram mantidos, como a observância voluntária, ou praticamente inalterados, como a estrutura institucional dos procedimentos de acompanhamento. No entanto, em comparação com as revisões anteriores, as mudanças no texto são de grande alcance e envolvem principalmente questões econômicas, sociais e ambientais, os principais temas abordados pelas diretrizes. Houve a inclusão de recomendações relativas à eliminação dos trabalhos infantil e escravo, de modo a encampar as normas trabalhistas fundamentais internacionalmente reconhecidas.

A seção sobre o meio ambiente agora incentiva as empresas a elevarem seu desempenho ambiental, por meio de medidas como melhoria da gestão ambiental interna, maior divulgação de informações sobre sua atuação nesse campo e melhor planejamento de contingência para impactos ambientais. Novos capítulos sobre o combate à corrupção e os interesses dos consumidores também foram adicionados. O capítulo sobre transparência foi atualizado para refletir os Princípios de Governança Corporativa da OCDE, reforçando a importância de que as EMNs avancem em matéria de responsabilidade social e ambiental (OECD, 2011).

As revisões nos procedimentos de implementação mantiveram o foco nos PCNs (ou, como aparece nas diretrizes, National Contact Points), como a instituição governamental chave responsável por promover a implementação eficaz das diretrizes. Esses pontos

continuarão a realizar atividades para promover tal arcabouço entre os países-membros e aderentes, lidar com consultas em torno das diretrizes e discutir assuntos abrangidos por elas, incluindo a implementação em casos específicos. A revisão fornece orientações mais detalhadas para os PCNs no que diz respeito ao cumprimento do seu papel.

Cada PCN deve apresentar um relatório anual de suas atividades para o Cime – este possui o papel de supervisão, conforme esclarecido pela revisão. Tal comitê continuará a prestar esclarecimentos sobre o significado das diretrizes, quando necessário, em casos específicos e em resposta a pedidos ou consultas dos governos aderentes, empresas ou representantes trabalhistas. Ele servirá como um fórum para tratar de todos os assuntos cobertos pelas diretrizes e supervisionará sua implementação. Nesse contexto, as principais mudanças introduzidas na versão de 2011 das diretrizes estão descritas a seguir (Reinert, Reinert e Debebe, 2016).

- 1) A inclusão de um novo capítulo sobre direitos humanos, aderente aos Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos das Nações Unidas (UN Guiding Principles on Business and Human Rights – UNGPs).
- 2) Uma abordagem nova e abrangente no que diz respeito à realização de *due diligence*, com compromissos das EMNs com a gestão de sua cadeia de suprimentos.
- 3) Mudanças importantes nos seguintes capítulos: III. Divulgação; V. Emprego e Relações Empresariais; VI. Meio Ambiente; VII. Combate à Corrupção, à Solicitação de Suborno e à Extorsão; VIII. Interesses do Consumidor; e XI. Tributação.
- 4) Na parte II, foi criada uma seção denominada orientação processual com vistas a deixar mais claro o papel, melhorar seu desempenho e promover a equivalência funcional dos PCNs.
- 5) Uma agenda proativa de implementação para ajudar as empresas a cumprir suas responsabilidades à medida que surgem novos desafios.

Na revisão de 2011, houve a criação de um novo capítulo nas diretrizes, voltado para o tema dos direitos humanos. Tal capítulo está em consonância com os UNGPs e tem como finalidade proteger pessoas cujos direitos possam ser violados. Assim, como nos princípios orientadores, o novo conceito de *due diligence*⁶ corporativa voltada para

6. Trata-se da adoção de um sistema de gestão por meio do qual as EMNs identificam, impedem e mitigam os impactos adversos reais e potenciais decorrentes de sua atividade, bem como das empresas que compõem sua cadeia de fornecedores (Bule e Less, 2016).

riscos aplica-se a toda a cadeia de fornecimento, visto que se assume que ações de todos os fornecedores podem trazer impactos adversos.

Cabe destacar que essa devida diligência recém-definida aplica-se não apenas ao novo capítulo, mas a todos os capítulos das diretrizes, à exceção daqueles que versam sobre ciência e tecnologia, concorrência e tributação. Finalmente, fortalecer o sistema do PCN como mecanismo de reclamações das diretrizes é um pré-requisito para que essas mudanças conceituais se tornem efetivas.

Foort (2017) afirma que tanto as diretrizes quanto os PCNs amadureceram nos últimos quarenta anos. Enquanto as diretrizes ampliaram seu escopo de aplicação cobrindo mais temas (especialmente no que diz respeito à responsabilização das EMNs pela gestão de sua cadeia de fornecedores), os PCNs evoluíram tornando-se juridicamente vinculativo, resultando na combinação de diretrizes de *soft law* com um mecanismo de implementação vinculativo.

6 INFLUÊNCIA DAS DIRETRIZES SOBRE A AGENDA DOS GOVERNOS NACIONAIS

Durante a reunião ministerial em comemoração ao quinquagésimo aniversário da OCDE, em 2011, a nova versão das diretrizes foi aprovada por 42 governos (OECD, 2011). Cumpre destacar que, além dos 37 países-membros dessa organização à época, outros países não membros também aderiram às diretrizes, a saber: Argentina, Brasil, Letônia, Lituânia, Marrocos, Peru e Romênia. Na atualidade, são 48 os países aderentes⁷ da Declaração da OCDE sobre Investimento Internacional e Empresas Multinacionais, da qual as diretrizes são parte. Conforme já destacado, a adesão às diretrizes é aberta e incentivada aos países não membros da OCDE.

Não obstante o fato de as diretrizes não serem vinculantes para as empresas, os governos aderentes se comprometem a implementá-las e têm a obrigação de estabelecer PCNs, cujo papel é promover as diretrizes, além de receber e avaliar casos de possíveis condutas inadequadas pelas EMNs *vis-à-vis* às regras estabelecidas nas diretrizes.

7. Argentina, Austrália, Áustria, Bélgica, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, República Tcheca, Dinamarca, Egito, Estônia, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Hungria, Islândia, Irlanda, Israel, Itália, Japão, Jordânia, Cazaquistão, Coreia do Sul, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, México, Marrocos, Holanda, Nova Zelândia, Noruega, Peru, Polônia, Portugal, Romênia, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Suécia, Suíça, Tunísia, Turquia, Ucrânia, Reino Unido e Estados Unidos.

Os governos têm um papel importante a desempenhar na habilitação e promoção da chamada CER entre as EMNs, trabalhando em parceria não apenas com elas, mas também com os sindicatos, a sociedade civil, o público em geral e outros governos, objetivando criar sinergias e incentivar a implementação das diretrizes (Bule e Less, 2016).

Com a finalidade de auxiliar as empresas a implementarem as diretrizes, os governos aderentes adotam um conjunto de orientações sobre medidas de diligência. Estas tem como objetivo auxiliar as empresas a evitar que incorram em impactos adversos relacionados a trabalhadores, direitos humanos, meio ambiente, corrupção, consumidores e governança corporativa que possam estar associados às suas operações, cadeias de suprimento e outras relações comerciais.

Cabe salientar que os governos aderentes têm a flexibilidade de erigir o PCN em uma forma e estrutura que funcione de acordo com o contexto local. Dessa forma, não há modelo pré-estabelecido pela OCDE. No entanto, todos os PCNs devem ser visíveis, acessíveis, transparentes e responsáveis. Além disso, ao lidar com casos de alegações de inobservância em relação às diretrizes, os PCNs devem fazê-lo de maneira imparcial, previsível, equitativa e em consonância com as diretrizes (Foort, 2017).

Do ponto de vista de sua força jurídica, é importante salientar que as diretrizes estabelecem princípios e padrões voluntários para uma CER, que seja aderente às leis e aos padrões consagrados no âmbito internacional. Portanto, as diretrizes “não possuem caráter juridicamente vinculante, pois possuem natureza de declarações e recomendações” (Thorstensen, Cortellini e Gullo, 2018, p. 16). Todavia, há um compromisso vinculante assumido pelos países que aderem às diretrizes no sentido de implementá-las de acordo com as deliberações do Conselho da OCDE. Ademais, os temas abarcados pelas diretrizes também podem ser objetos das legislações nacionais dos países aderentes, bem como de compromissos internacionais.

Cumpramos ressaltar que o objetivo que se propôs a alcançar com a criação dos PCNs foi facilitar o acesso a meios consensuais e não contraditórios – como conciliação ou mediação –, de modo a auxiliar as partes a lidar com os contenciosos em relação aos quais estão envolvidas. Assim, pretendeu-se criar um sistema que tivesse como foco a solução de conflitos que oferecesse às partes envolvidas um melhor nível de controle na obtenção de um acordo, comparativamente aos processos mais formais, em que terceiros tomam decisões finais e vinculativas. Além disso, por envolver queixas não judiciais, tal sistema foi pensado para ser significativamente mais rápido e econômico (Bule e Less, 2016).

Na ausência de uma estrutura vinculativa internacional que regule o comportamento corporativo e considerando que os sistemas judiciais dos países frequentemente são incapazes de fazê-lo – seja em função de financiamento inadequado, inoperância ou corrupção –, o sistema apoiado nos PCNs pode representar a única opção ao alcance das vítimas de abuso corporativo, que buscam reparações pelos danos causados a elas ou responsabilizar as EMNs pelos impactos sociais e ambientais nocivos de suas atividades (Bule e Less, 2016).

Mesmo em situações nas quais um acordo não seja possível, pode ser visto como um resultado positivo do sistema de solução de conflitos criado pelas diretrizes, quando há a emissão de um parecer atestando que realmente houve violação dos princípios e fornece recomendações à empresa envolvida no caso sobre como proceder. Nesse sentido, não deve ser subestimada a importância das declarações de inobservância emitidas por um PCN, ao examinar as alegações e concluir que, de fato, a EMN envolvida violou as diretrizes (OECD Watch, 2019).

Existem evidências de que a abertura de alegações de inobservância às diretrizes da OCDE trouxe resultados interessantes, fornecendo reparações às vítimas das EMNs nos países hospedeiros, além de suscitar alterações nas políticas de *due diligence* dessas empresas concernentes a temas como meio ambiente, trabalho e gestão da cadeia de fornecedores. Tais mudanças, quando implementadas de modo efetivo, trazem consigo o potencial para maximizar os impactos das EMNs nos países hospedeiros, além de evitar danos futuros atrelados às suas atividades (Bule e Less, 2016).

Portanto, é possível identificar alguns resultados concretos que foram alcançados a partir do sistema de solução de conflitos previsto pelas diretrizes. Nieuwenkamp (2016) afirma que os PCNs contribuíram para: a abolição do trabalho forçado e infantil nas cadeias de suprimentos de vestuário; a melhoria na saúde e na segurança dos trabalhadores agrícolas; o aprimoramento da devida diligência em direitos humanos para megaeventos esportivos; e a elaboração de pareceres de compensações a comunidades indígenas atingidas pelas atividades das EMNs.

Em que pesem os resultados positivos destacados pela literatura a partir da atuação dos PCNs brasileiros, a partir das pesquisas bibliográfica e documental realizadas, também foi possível identificar críticas incisivas a esse sistema de mediação de conflitos entre as EMNs e os alegantes dos países hospedeiros. Segundo Acconci (2001), os PCNs deveriam ter promovido uma melhoria real na conduta das EMNs e, assim, garantir a eficácia do acompanhamento das diretrizes. Todavia, de acordo com esse autor, a partir

do exame dos conflitos envolvendo as EMNs fora dos países de origem, não é isso que se observa na maioria dos casos.

Segundo Bule e Less (2016), são poucos os exemplos de sucesso alcançados por esse órgão de solução de conflitos, o que evidencia o não cumprimento do enorme potencial das diretrizes da OCDE. Pesquisas recentes revelam que, na esmagadora maioria dos casos, o processo de alegação falhou em pôr um fim à má conduta corporativa ou em fornecer soluções para os abusos em andamento. De acordo com esses autores, com apenas algumas exceções, os PCNs permanecem amplamente inacessíveis, ou sofrem de uma falta real ou aparente de independência e imparcialidade. Além disso, frequentemente não seguem os prazos processuais.

Bule e Less (2016) vão além e afirmam que quase todos os pontos de contato nacionais são insuficientemente financiados por seus governos. Ademais, conforme esses autores, raramente há consequências concretas às EMNs que atuaram em desacordo com as regras das diretrizes. Na visão de Černič (2008), as fraquezas subjacentes às diretrizes podem ser explicadas por sua natureza inexecutável. Segundo o autor, há uma disparidade considerável entre os compromissos endossados pelos governos e a efetiva implementação das diretrizes. Além disso, como a maioria dos PCNs está inserida em ministérios ou departamentos ligados a indústria e atividades empresariais, aparentemente eles estariam mais inclinados a ficar do lado das EMNs e não dos alegantes (Černič, 2008).

Černič (2008) identifica alguns problemas recorrentes na atuação dos PCNs, quais sejam: i) a ausência de procedimentos claros na condução dos casos e a inexistência de tempo limite para interposição de reclamações; ii) o tratamento desigual concedido às partes; iii) os encargos que recaem sobre os alegantes; iv) a falta de vontade de investigar e a incapacidade de apurar os fatos; v) a falta de transparência no que se refere à aplicação das diretrizes; vi) a não inclusão das cadeias de fornecedores das EMNs nos casos em que notoriamente elas estejam envolvidas; e vii) a uma falta de vontade emitir pareceres explicitando que ocorreram violações das diretrizes, quando essa é a conclusão efetiva da análise dos contenciosos.

Robinson (2014) afirma que os Estados dos países-membros da OCDE e daqueles países que aderiram às diretrizes muitas vezes desresponsabilizam-se quando seu PCN deixa de agir adequadamente. Assim, sem o apoio dos Estados, tais esforços serão malogrados, visto que os Estados continuam sendo os principais sujeitos de direito público internacional.

Além de todos esses problemas, Černič (2008) argumenta que a maior deficiência das diretrizes é a falta de mecanismos de sanção às EMNs que provocam danos aos países receptores. Ou seja, em função de sua observância voluntária, os PCNs não podem impor sanções às corporações multinacionais quando elas violam as diretrizes. Assim, a experiência revela que a relutância dos governos em impor consequências à recusa de uma empresa em participar de alegações de inobservância significa que um acordo é a exceção e não a regra.

Foort (2017) argumenta que alguns assuntos abrangidos por regras (inter)nacionais com força legal são refletidas nas diretrizes, conferindo-a um *status* híbrido. Este decorre, portanto, do fato de que as diretrizes não constituem regras legais, mas abarcam temas que são cobertos por regras legais. Assim, por um lado, alguns princípios das diretrizes podem ser tratados como meras expressões de moralidade, ao imporem às EMNs obrigações morais; por outro, as diretrizes se deparam com um longo e difícil caminho para alcançarem um *status* legal.

Diante de alguns dos problemas observados no sistema de solução de conflitos adotado pelas diretrizes via PCNs, em 2016 os ministros da OCDE decidiram que todos os PCNs precisariam ser revisados por pares até 2023. O propósito dessa revisão é permitir que eles se tornem um instrumento útil e imparcial. Alguns PCNs já foram revisados dando ensejo ao aprimoramento de seus procedimentos, à maior imparcialidade e à ampliação dos recursos de que dispõem para cumprir suas funções de maneira mais efetiva (Nieuwenkamp, 2018).

7 INFLUÊNCIA DAS DIRETRIZES SOBRE AS POLÍTICAS DAS EMNS

As multinacionais exploram locais no exterior para aproveitar vantagens que os países hospedeiros lhes trazem em termos de ampliação do seu mercado consumidor e de acesso a recursos naturais, conhecimentos, tecnologias e capital humano. Na esteira desse processo de instalação e operação fora do país de origem, as EMNs podem suscitar impactos negativos aos países hospedeiros. Alguns desses impactos estão relacionados aos seguintes temas: exploração da mão de obra infantil e o desrespeito ao direito trabalhista; inobservância dos direitos humanos; práticas lesivas aos consumidores; impactos ambientais; e corrupção.

Diante desse contexto, questões ligadas à CER e *due diligence* têm ganhado importância na agenda dessas empresas que instalam filiais no exterior, ou gerenciam redes de fornecedores que se localizam fora do país de origem (Fienhold, 2014). No bojo dessa discussão, cabe aqui fazer uma distinção entre RSC e a responsabilidade corporativa.

A RSC está limitada a “compromissos voluntários” que as empresas se comprometem a assumir, especialmente nas áreas de direitos humanos e meio ambiente. Por sua vez, quando se fala em responsabilidade corporativa, deve-se ter em mente as responsabilidades dessas empresas que estão explicitadas no arcabouço legal de um país, de modo que podem ser aplicadas por meio do sistema judicial, quando houver a necessidade. Nesse caso, as empresas se deparam com compromissos obrigatórios, e não opcionais (Da Costa, 2017).

A observância das diretrizes possui caráter voluntário (não obrigatório), não sendo, portanto, legalmente exigível. Apesar de sua natureza voluntária, as diretrizes representam o padrão internacional atual no que se refere à CER das EMNs, notadamente nas áreas de direitos humanos e proteção ambiental. Assim, de acordo com Thorstensen, Cortellini e Gullo (2018, p. 16), “trata-se de instrumento com grande força moral, uma vez que representam boas práticas de governança corporativa”. No caso das EMNs, sua atuação está sujeita à vigilância da sociedade civil que pode fazer denúncias aos PCNs.

Baccaro e Mele (2011) argumentam que é improvável que o comportamento das EMNs mude simplesmente como resultado da existência das diretrizes. Todavia, segundo tais autores, o poder de sanção branda das diretrizes possui o potencial para alterar o comportamento dessas corporações a longo prazo, especialmente se, por meio de sua aplicação, seja possível aprimorar o sistema a partir do qual são discriminadas os bons e maus desempenhos.

Apesar das dificuldades de se atribuir relação de causalidade entre as diretrizes e a modificação no comportamento das EMNs em termos de CER e *due diligence*, é possível afirmar que as diretrizes têm se tornado um dos principais *benchmarks* globais na área de RSC e influenciam a expectativa dos governos em torno das EMNs que ingressam em seus países. O relatório da OECD Watch assevera que as diretrizes influenciaram instrumentos como o Pacto Global⁸ e a ISO 26000⁹, os quais reforçam, em alguma medida, a importância de que as empresas implementem políticas de RSC e *due diligence* (Oldenzel, Wilde-Ramsing e Feeney, 2010).

8. Trata-se de uma iniciativa da Organização das Nações Unidas (ONU) cuja finalidade é mobilizar a comunidade empresarial internacional a adotar códigos de conduta que introjetem valores (fundamentais e internacionalmente chancelados) acerca de temas como meio ambiente, combate à corrupção, direitos humanos e relações de trabalho (Gonzalez-Perez e Leonard, 2017).

9. A ISO 26000 gira em torno da responsabilidade social das empresas e organizações, fornecendo orientações sobre como tais organizações devem agir para que seu comportamento possa ser classificado como ético e transparente, de maneira a contribuir para a saúde e o bem-estar da sociedade. Disponível em: <<https://bit.ly/3ipmBnw>>. Acesso em: 28 nov. 2019.

No atual estágio da globalização caracterizado pela ampla utilização das tecnologias de informação e comunicação (TICs), eventuais impactos negativos decorrentes da atuação de EMNs podem ser divulgados rapidamente e em escala global por parte da mídia, influenciando consumidores e investidores, por exemplo. Desse modo, não obstante o fato de que as diretrizes representam um conjunto de recomendações de cumprimento voluntário pelas corporações multinacionais, tais recomendações não devem ser desprezadas. Nieuwenkamp (2013, p. 1) argumenta que as diretrizes devem ser entendidas como “*soft law* com consequências pesadas”, visto que as EMNs que violarem tal código poderão ter sua reputação manchada junto à opinião pública e aos investidores, estando sujeitas a prejuízos financeiros.

A despeito de não serem vinculativas as deliberações e recomendações das diretrizes, sua observância é exigida por atores que têm poder de influenciar as políticas das EMNs, como as agências de crédito à exportação, o Banco Mundial e alguns fundos soberanos. Além disso, alguns países levam em consideração as decisões e os processos dos PCNs em relação à sua diplomacia comercial (Nieuwenkamp, 2016).

Portanto, o descaso dessas empresas às alegações decorrentes de práticas que infringem as normas das diretrizes, bem como a inobservância das decisões tomadas pelos PCNs brasileiros no sentido de que sejam reparados os danos causados aos alegantes, podem afetar a reputação das corporações multinacionais. Há casos relatados pela literatura em que os acionistas de EMNs resolveram vender suas ações como forma de protesto ao identificarem condutas inadequadas. Esse pode ser o motivo que levou as empresas envolvidas no desastre da Samarco a agirem com rapidez, atualizando suas *homepages* com informações sobre o que estavam fazendo para controlar e impedir danos ambientais mais severos (Da Costa, 2017).

Ainda no que diz respeito à preocupação da imagem junto ao público, de acordo com Acconci (2001), há situações em que as EMNs se engajam na criação e implementação de um código de conduta justamente como reação a críticas recebidas em função do impacto danoso em alguma área em particular (como meio ambiente e direito trabalhista). O autor cita os princípios de conduta adotados pela Reebok, Nike e Levi Strauss, a fim de melhorar as condições de trabalho nas fábricas de empresas subcontradas no exterior, onde são levadas a cabo algumas etapas da fabricação de seus produtos.

Além disso, alguns governos estão pressionando as multinacionais a observarem os princípios em termos de CER explicitados nas diretrizes. Esse é o caso do governo canadense, que em 2014 ameaçou retirar o apoio a empresas que não incorporassem as

melhores práticas em termos de RSC, bem como aquelas que se recusassem a participar do mecanismo de resolução de disputas do PCN nacional (Da Costa, 2017). Há também situações em que os países criam leis nacionais que incorporam a lógica das diretrizes ou de outros marcos internacionais que repercutem sobre a atuação das EMNs, dando origem a obrigações legais vinculativas a tais empresas. Um exemplo é a criação da Lei da Escravidão Moderna pelo Reino Unido (em 2015), que se estende à cadeia de suprimentos das empresas britânicas (McCorquodale, 2015).

Outro impacto negativo decorrente da atividade das EMNs diz respeito ao aumento das chamadas doenças não transmissíveis (DNTs).¹⁰ Por exemplo, as empresas transnacionais de tabaco historicamente adotam campanhas de *marketing* agressivas para promoverem seus produtos mortais e viciantes, bem como as EMNs de alimentos não saudáveis e de bebidas alcoólicas (Yang, McDaniel e Malone, 2012). Diante da pressão exercida por governos e consumidores, algumas multinacionais, cuja atuação está associada ao aumento das DNTs, começaram a responder: foram tomadas medidas como a adoção de campanhas promocionais que advertem os consumidores sobre os danos causados pelo consumo de seus produtos e a alteração na composição de seus produtos (como a redução no sal em produtos alimentícios e exclusão de substâncias cancerígenas das fórmulas de alguns refrigerantes).

No tocante à proteção ambiental, empresas como a General Motors, a Polaroid e a Sun Oil aderiram aos chamados Princípios Coalition for Environmentally Responsible Economies (Ceres), anteriormente denominados Princípios de Valdez, elaborados em 1989 pela Coalizão de Economia Ambientalmente Responsável, por quinze dos principais grupos ambientais dos Estados Unidos. O grau de detalhamento dos Princípios Ceres é destacado por Acconci (2001), que chama a atenção também para o fato de que sua implementação dá ensejo a um sistema de controle bastante preciso de sua conformidade, a partir da publicação de um relatório anual de cada empresa aderente.

Há situações nas quais a adoção de princípios de conduta nos negócios é resultado de um esforço de organizações internacionais – tais como a ONU, o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e o Programa Internacional para a Eliminação do Trabalho Infantil da Organização Internacional do Trabalho (IPEC/OIT) – e de iniciativas de associações de empresas com o objetivo de padronizar o comportamento de seus membros. A IPEC/OIT, junto à UNICEF, assinaram em 1995 um memorando

10. Doenças cardiovasculares, câncer e diabetes são exemplos de DNTs. Atualmente, tais doenças representam a maioria das mortes globais (Yang, McDaniel e Malone, 2012).

de entendimento com a Associação de Fabricantes e Exportadores de Vestuário de Bangladesh e, em 1996, estabeleceram uma parceria com os Associação de Fabricantes e Exportadores de Tapetes do Paquistão. Ainda em relação ao Paquistão, vale ressaltar que, em 1997, foi elaborado um projeto pela IPEC/OIT e a UNICEF junto à Câmara de Comércio de Sialkot (cidade paquistanesa) para a eliminação trabalho infantil na indústria de bolas de futebol (Acconci, 2001; Schappert, 2016).

Fienhold (2014) analisou alguns casos de conflitos envolvendo EMNs (fora de seu país de origem) e partes interessadas. O autor chegou à conclusão de que a gestão de conflitos, representada pelas ações tomadas por essas empresas em resposta ao conflito, é um aspecto crucial para evitar que essa situação traga consequências indesejáveis a elas (como perda de mercado, deterioração de sua imagem junto ao público e queda no valor de suas ações). Ao contrário, com base nos casos sobre os quais se debruçou, o autor afirmar que a má gestão de crises pode trazer sérios problemas às EMNs. Desse modo, com base nas pesquisas bibliográfica e documental realizadas para a elaboração deste estudo, é possível tecer alguns comentários acerca da influência das diretrizes sobre as políticas adotadas pelas EMNs em matéria de CER e *due diligence*.

- 1) Não obstante as dificuldades de se atribuir relação de causalidade entre as diretrizes e alterações nas condutas das EMNs, tal marco seguido pelos países-membros da OCDE e pelos países aderentes pode ser considerado um dos mais importantes *benchmarks* globais na área de RSC.
- 2) O fato de as diretrizes influenciarem instrumentos como o Pacto Global e o ISO 26000 revela por um lado sua credibilidade; por outro, reforça entre as EMNs a importância da RSC e de que se engajem na elaboração e implementação de códigos de conduta associados a temas como meio ambiente, combate à corrupção, direitos humanos e relações de trabalho.
- 3) Pode-se afirmar que, em algumas situações, a adoção de políticas de RSC e de diligência não pode ser associada diretamente às diretrizes, mas sim a pressões exercidas por outras organizações internacionais, consumidores, comunidades locais, investidores e governos nacionais.

Apesar do fato de que, em algum grau, direta ou indiretamente, as diretrizes estão influenciando as políticas das EMNs, sua observância voluntária enfraquece o poder de persuasão desse marco criado pela OCDE sobre a gestão. Dada a observância voluntária das diretrizes, os PCNs não possuem a prerrogativa de impor punições às EMNs nos casos em que inobservâncias foram identificadas.

8 RESULTADOS ALCANÇADOS A PARTIR DA APLICAÇÃO DAS DIRETRIZES

O relatório da OCDE intitulado *Annual Report on the OECD Guidelines for Multinational Enterprises 2018* fornece uma visão geral das alegações de inobservância às diretrizes encerradas em 2018 (OECD, 2019). Além desses dados, também foram realizados mapeamento e tabulações de todas as alegações de inobservância recebidas pelo PCN brasileiro no período 2003-2018. Com relação à terminologia empregada, consideram-se alegações encerradas tanto as alegações concluídas quanto aquelas que não são aceitas. As subseções a seguir exploram dimensões-chave dessa pesquisa com base nos dados contidos no relatório da OCDE, bem como naqueles concernentes ao Brasil.

8.1 Status das alegações de inobservância às diretrizes

O gráfico 1A evidencia que, das 34 alegações de inobservância encerradas em 2018, no âmbito da OCDE, que compreende 48 PCNs de países pesquisados, treze foram concluídas (38%) e vinte não foram aceitas (59%). Um caso específico adicional foi retirado pelo alegante antes da avaliação inicial pelo PCN (3%). Já em relação às treze alegações concluídas, tem-se que onze (32%) delas sofreram alguma mediação e apenas duas (6%) não envolveram mediação devido à recusa de engajamento das partes. Em relação aos casos que sofreram mediação, tem-se que: três deles (9%) resultaram em alguma forma de acordo entre as partes por meio do processo do PCN; um (3%) foi encerrado com um acordo entre as partes paralelamente ao processo do PCN; e sete casos (20%) não resultaram em acordo, apesar do engajamento das partes envolvidas no processo.

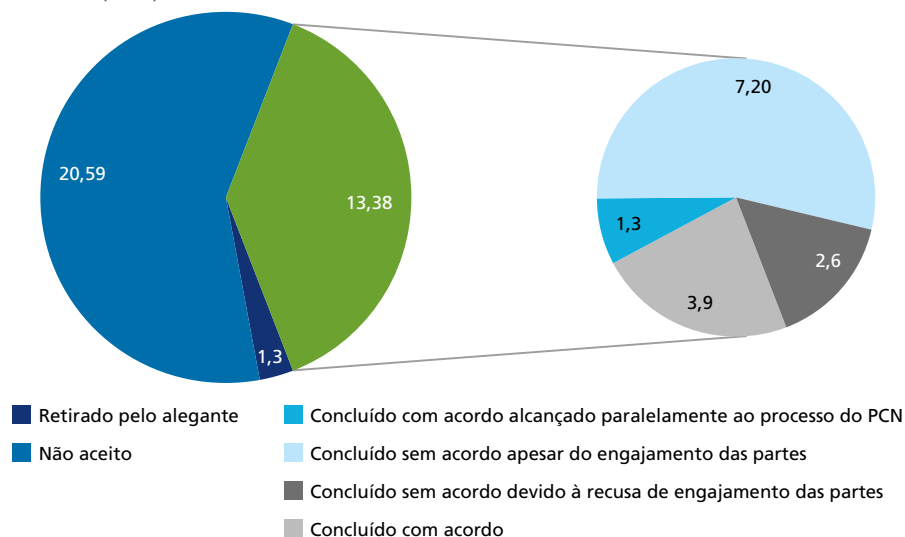
No que se refere às alegações de inobservância recebidas pelo PCN brasileiro, elas estão ilustradas no gráfico 1B. A partir deste, é possível observar que, dos 27 casos de alegações de inobservância registrados entre 2003 e 2018, dezenove deles (70%) foram concluídos, ao passo que seis (22%) não foram aceitos e, finalmente, dois casos (8%) foram aceitos pelo PCN brasileiro (no entanto, cabe observar que estes ainda se encontram análise). Aqui já se observa uma grande diferença quando se compara a taxa de não aceito dos PCNs da OCDE (59%) e do Brasil (22%). Como os documentos enviados pelos alegantes não estão disponíveis nas *homepages* dos PCNs (tampouco da OCDE), não foi possível fazer conjecturas a respeito dessa diferença.

Apesar da dificuldade encontrada para se explicar o motivo de tal diferença, em todos os casos brasileiros aceitos há uma clara menção de que o pedido “reúne elementos que guardam pertinência temática com os temas abordados pelas diretrizes; contém foco

suficientemente delimitado; e apresenta informações que podem ser analisadas mediante critérios objetivos”.¹¹ Por sua vez, em relação à média da OCDE para 2018 (59% de não aceitos), o relatório adverte que essa taxa excede os valores históricos – que se situavam entre 25% e 40% – em função do aumento de submissões que nesse último ano não estavam dentro do escopo das diretrizes (temas não contemplados em nenhum dos onze capítulos).

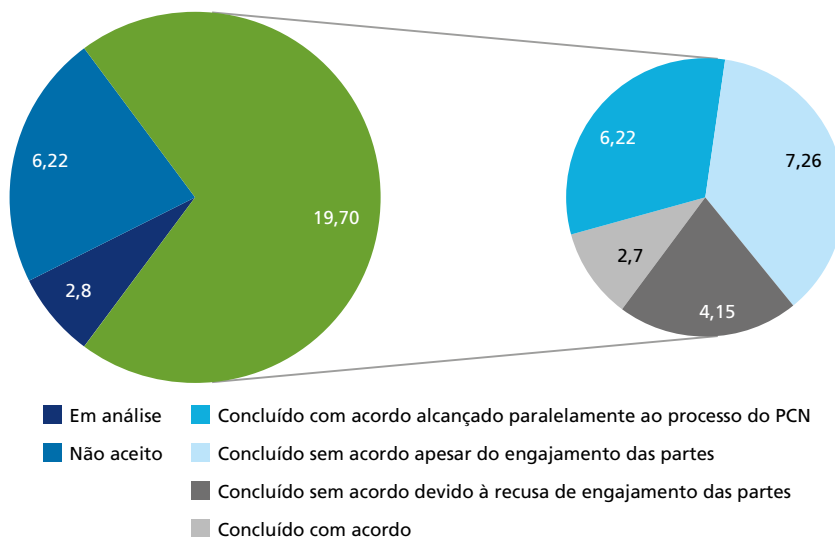
Examinando somente os dezenove casos aceitos e concluídos pelo PCN brasileiro, as categorias *concluído com acordo* e *concluído sem acordo apesar do engajamento das partes* têm comportamento semelhante aos casos da OCDE, sendo 9% e 20% da OCDE contra 7% e 26% da PCN brasileiro, nas respectivas categorias. Em relação às categorias *concluído com acordo alcançado paralelamente ao processo do PCN* e *concluído sem acordo devido à recusa de engajamento das partes*, na primeira, o Brasil possui uma taxa muito superior à média da OCDE (22% contra 3%) e, ao contrário, na segunda categoria, o país registra mais que o dobro de casos sem acordo em comparação à média da OCDE (15% contra 6%).

GRÁFICO 1
Status das alegações de inobservância às diretrizes encerradas em 2018 e no período 2003-2018
 (Em %)
 1A – OCDE (2018)



11. Mais informações na p. 10 da Declaração final *Encerramento BHP-Billiton e Vale S.A. _ BWI, IndustriALL, SITICOP e CNQ-CUT_22-03-18.pdf*, disponível em: <www.pcn.economia.gov.br>.

1B – Brasil (2003-2018)



Fontes: OECD (2019, p. 21); e Ministério da Economia e Fazenda (disponível em: <<https://bit.ly/2N4lpcn>>). Acesso em: 5 nov. 2019. Elaboração dos autores.

8.2 Duração das alegações de inobservância às diretrizes

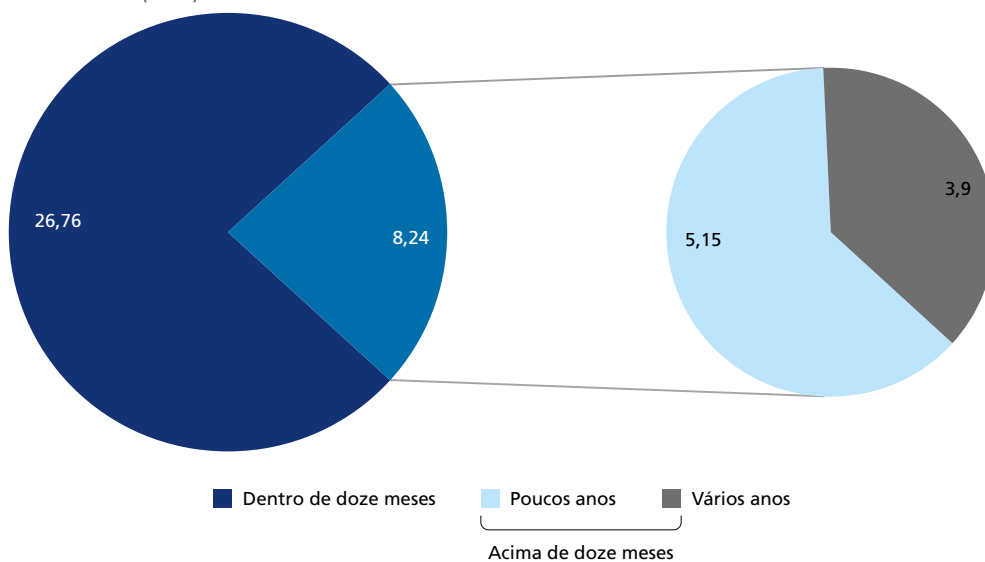
O gráfico 2A evidencia que, dos 34 casos da OCDE de alegações de inobservância encerrados em 2018, 26 (76%) o foram em até doze meses da data de recebimento e, nos oito casos restantes (24%), os processos duraram mais de um ano. O período de análise se estendeu por vários anos em três destes e, nos cinco restantes, alongou-se por alguns poucos anos. Em ambas as situações, o relatório da OCDE não especifica qual foi a quantidade exata de anos.

No caso do PCN brasileiro, para 25 dos 27 casos encerrados (dois deles ainda se encontram em análise), foi possível encontrar informações que permitiram o cálculo da duração (gráfico 2B). Tem-se um quadro diametralmente oposto àquele observado na OCDE: dois dos casos (9%) foram concluídos dentro do período de doze meses, e os vinte restantes (91%) se estenderam por mais de um ano. Em relação a esses casos, em nove (41%) o processo de análise se alongou pelo período de dois a três anos, e os outros onze (50%), de quatro a oito anos.

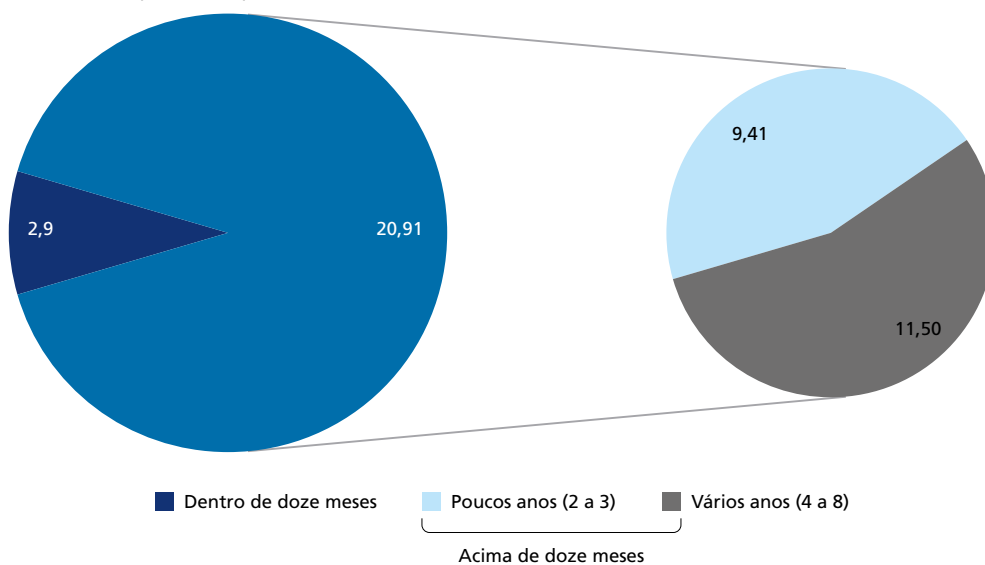
Os PCNs reconheceram esse íterim entre a submissão e a avaliação inicial como um desafio. No entanto, as partes interessadas identificaram atrasos na avaliação como uma falha do mecanismo e observaram que a conclusão desse processo com mais celeridade tornaria o sistema mais eficaz. Em alguns casos, atrasos decorreram de extensas atividades de acompanhamento, desafios no tratamento de questões complexas e a

realização de múltiplas sessões de mediação ou diálogo, às vezes solicitadas pelas partes em casos específicos. Em algumas situações, os atrasos decorreram de *deficit* de capacidade dos PCNs, associados à escassez de recursos e de mão de obra que acabam por prejudicar o processo de análise das alegações de inobservância dentro de um prazo razoável.

GRÁFICO 2
Duração das alegações de inobservância às diretrizes concluídas em 2018 e no período 2003-2018
 (Em %)
 2A – OCDE (2018)



2B – Brasil (2003-2018)



Fontes: OECD (2019, p. 27); e Ministério da Economia e Fazenda (disponível em: <<https://bit.ly/38Qxewp>>). Acesso em: 5 nov. 2019.
 Elaboração dos autores.

Além do prazo de duração, as recomendações de implementação das diretrizes também sugerem o prazo de três meses para a avaliação inicial, ou seja, após o recebimento da alegação de inobservância, o PCN teria noventa dias para comunicar se a demanda foi aceita ou não para análises mais aprofundadas. Os dados da OCDE para 25 dos 34 casos encerrados em 2018 revelam que, em nove casos (26%), a avaliação inicial ocorreu dentro desse prazo máximo de meses; doze deles (35%) com avaliação inicial entre três e seis meses; quatro casos restantes (12%) acima de doze meses.

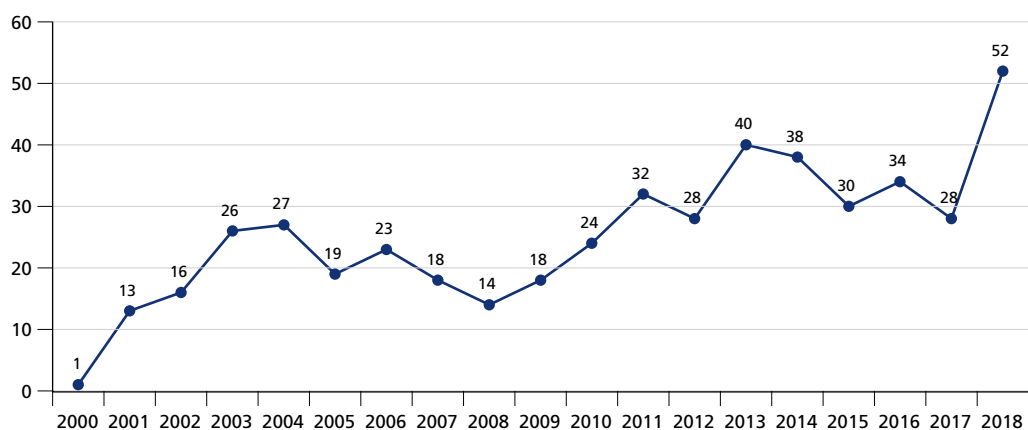
As informações do PCN brasileiro acerca da avaliação inicial também foram tabuladas. O que se observou é que, a partir de 2013, a situação melhorou consideravelmente. Em todos eles, o prazo de noventa dias foi atendido, tendo-se obtido uma média de, aproximadamente, 42 dias para os cinco casos submetidos em 2013, 71 dias para os dois casos submetidos em 2015 e 25 dias para os dois casos submetidos em 2018. Por sua vez, para os dezenove casos restantes (70%), submetidos entre 2005 e 2012, observam-se grandes variações. Para as alegações de inobservância recebidas pelo PCN brasileiro, a avaliação inicial oscilou entre 199 dias a 583 dias.

8.3 Alegações de inobservância submetidas (instâncias específicas)

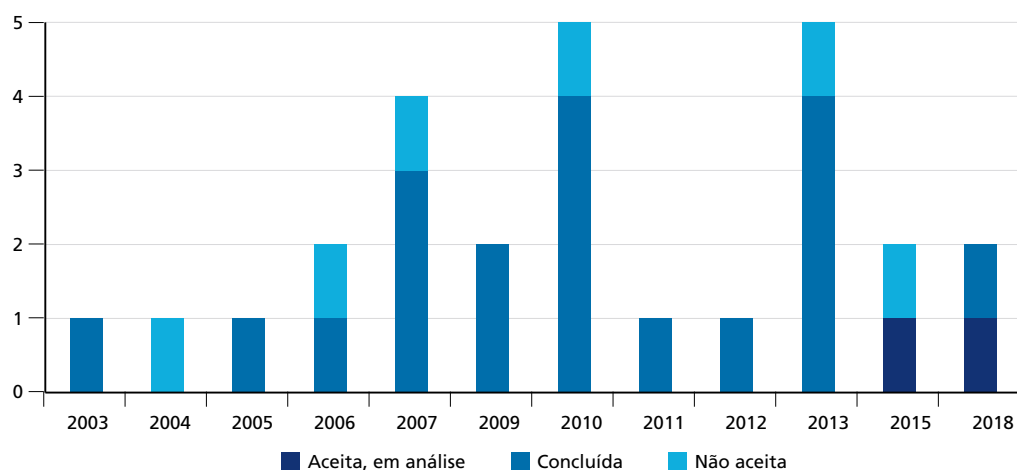
Os dados da OCDE mostram que 52 alegações de inobservância foram submetidas aos PCNs em 2018, em comparação a 28 apresentadas em 2017 (gráfico 3A). Trata-se de um recorde em termos de submissões anuais, e tal quantidade é significativamente maior do que as taxas históricas de submissões desde 2000. Considerando que o levantamento envolveu 48 PCNs ao redor do mundo, tem-se para o ano de 2018 uma média anual de 1,08 submissão.

Para o PCN brasileiro, temos que 27 submissões foram realizadas durante seus quinze anos (2003–2018) de existência, conforme o gráfico 3B. Para esses dados, obteve-se uma média de 1,8 submissão por ano. Durante esse período, em quatro anos (2008, 2014, 2016 e 2017) não houve registro de submissões. Por fim, dentro desse rol, duas alegações de inobservância estão em análise (7%), dezenove foram encerradas e concluídas (70%) e seis (22%) foram encerradas e não aceitas.

GRÁFICO 3
Número de alegações de inobservância às diretrizes submetidas
 3A – OCDE (2000-2018)



3B – Brasil (2003-2008)



Fontes: OECD (2019, p. 30); e Ministério da Economia e Fazenda (disponível em: <<https://bit.ly/35QoUeq>>). Acesso em: 5 nov. 2019.
 Elaboração dos autores.

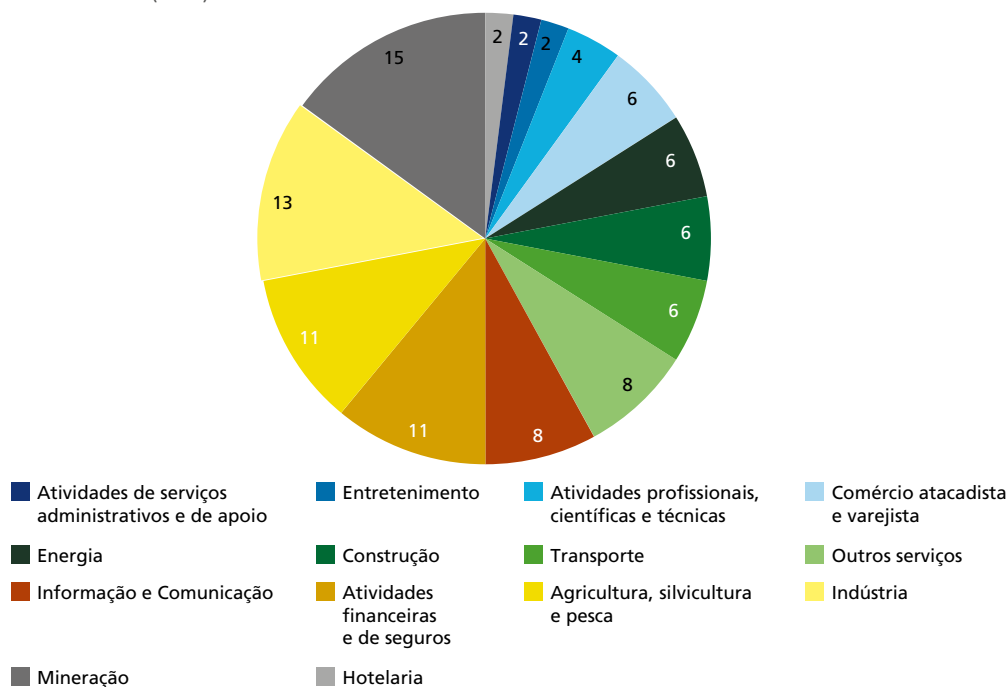
8.4 Setores dos alegados das alegações de inobservância às diretrizes

De acordo com o gráfico 4A, os setores mais prevalentes da OCDE, referenciados alegações de inobservância apresentados em 2018, foram: mineração (15%), indústria (13%), agricultura, silvicultura e pesca (11%) e atividades financeiras e de seguros (11%). Esse quadro está de acordo com as tendências históricas gerais, apesar da diminuição nas alegações de inobservância envolvendo o setor financeiro, que, para o período 2015-2017,

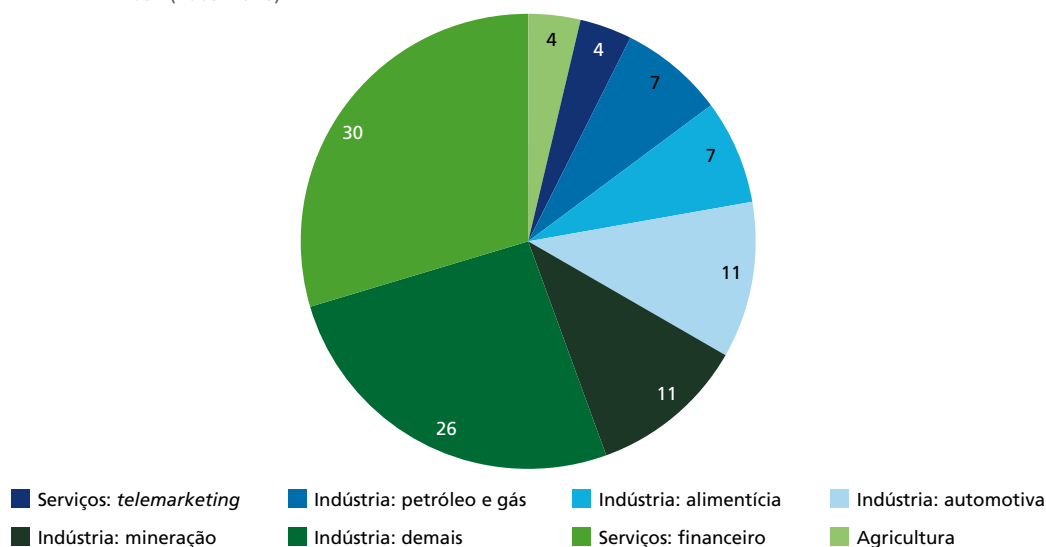
era o setor com maior incidência de submissões, quando representou aproximadamente 20% das novas submissões a cada ano.

No Brasil (gráfico 4B), os quatro setores com maior incidência de alegações de inobservância são: serviços financeiros, com oito alegações (30%), indústrias de mineração e automotiva, com três alegações cada (11%) e indústrias de petróleo e gás e alimentícia, com duas alegações cada (7%). Sete casos (26%) envolvem outros segmentos industriais, tais como laminados, vestuário, embalagens, química, confecção e eletrodomésticos. Por fim, tem-se um caso referente à área de *telemarketing* (4%) e um caso referente ao setor agrícola (4%).

GRÁFICO 4
Alegações de inobservância às diretrizes submetidas em 2018 e no período 2003-2018,
por setor
(Em %)
4A – OCDE (2018)



4B – Brasil (2003-2018)



Fontes: OECD (2019, p. 32); e Ministério da Economia e Fazenda (disponível em: <<https://bit.ly/3qnJMKW>>). Acesso em: 5 nov. 2019. Elaboração dos autores.

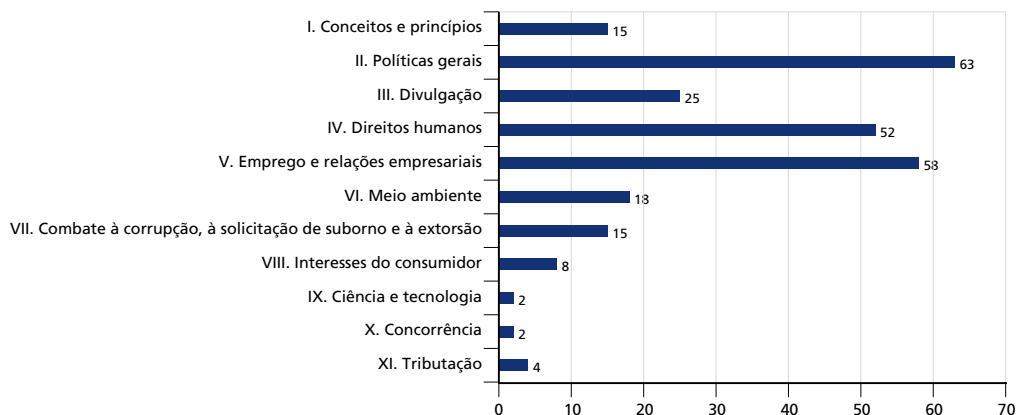
8.5 Capítulos das diretrizes citados nas alegações de inobservância

O capítulo II, que versa sobre políticas gerais, foi o mais referenciado em 2018, representando 32 (63%) alegações feitas no âmbito do relatório da OCDE (gráfico 5A). Isso pode ser em grande parte atribuído ao fato de que o tema da *due diligence*, foco de muitas das alegações de inobservância recebidas pelos PCNs, está contido nesse capítulo. O segundo mais citado foi o V, *Emprego e relações empresariais*, seguido pelo capítulo IV, *Direitos humanos*. Isso está amplamente alinhado com as tendências em 2017 e 2016. Em 2018, todos os capítulos das diretrizes foram citados pelo menos uma vez. Cabe observar que, em anos anteriores a 2016, alguns capítulos (especialmente o que trata de concorrência) não foram referenciados em nenhuma submissão.

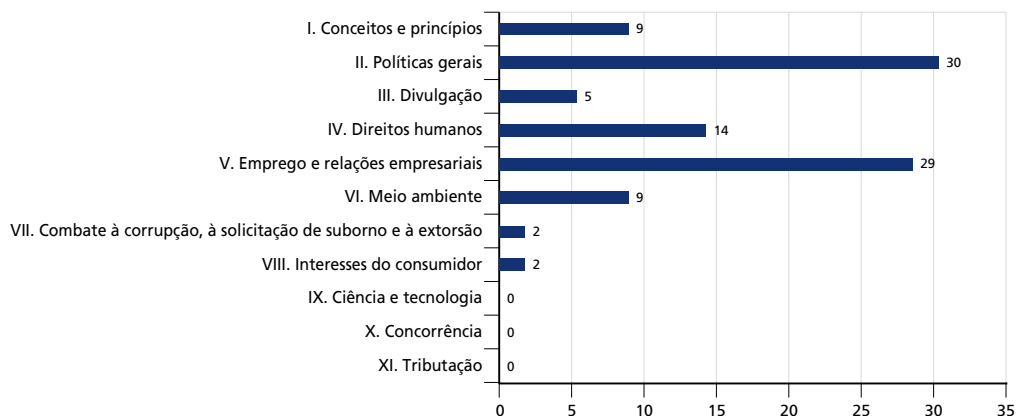
GRÁFICO 5

Alegações de inobservância às diretrizes submetidas em 2018 e no período 2003-2018, por seção da norma (Em %)

5A – OCDE (2018)



5B – Brasil (2003-2018)



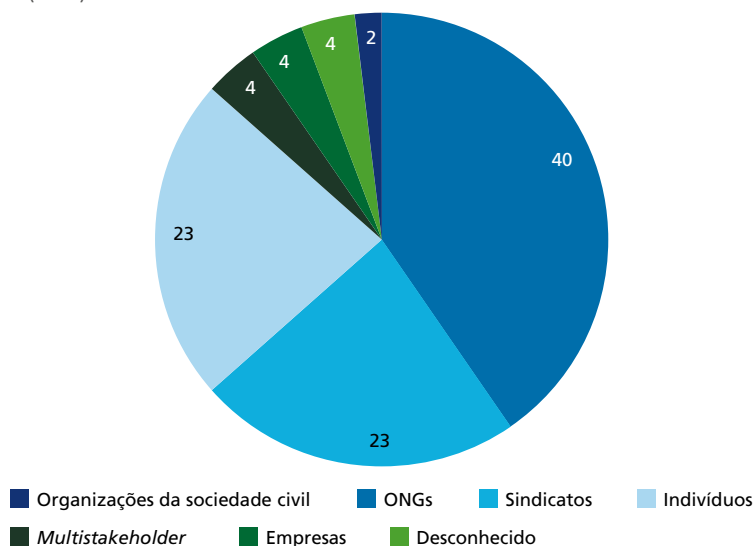
Fontes: OECD (2019, p. 33); e Ministério da Economia e Fazenda (disponível em: <<https://bit.ly/35PK80H>>). Acesso em: 5 nov. 2019. Elaboração dos autores.

Conforme o gráfico 5B, as tabulações dos dados referentes ao Brasil revelam que, nesses quinze anos, nunca houve casos relacionados aos capítulos IX, *Ciência e tecnologia*, X, *Concorrência*, e XI, *Tributação*. Os três capítulos mais citados nas alegações de inobservância recebidos pelo PCN brasileiro são os mesmos da OCDE, sendo o capítulo II, *Políticas gerais*, o mais referenciado por ser citado dezessete vezes nas 56 citações provenientes dos 27 casos (30%); em seguida, são citados os capítulos V, *Emprego e relações empresariais*, com dezesseis citações (29%) e IV, *Direitos humanos*, com oito citações (14%).

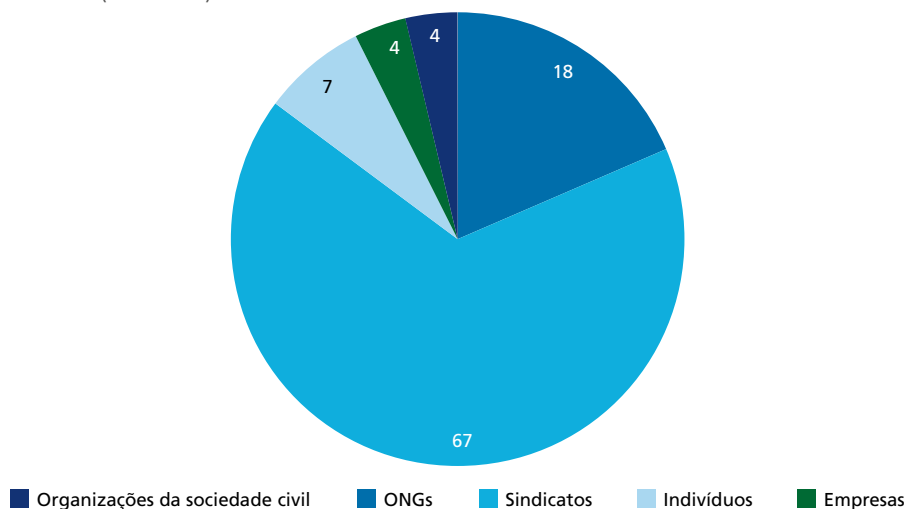
8.6 Tipo de alegante das alegações de inobservância às diretrizes

Por fim, o gráfico 6A mostra a distribuição em relação à natureza dos alegantes. As ONGs representam os principais usuários do sistema de PCNs, como já o era nos anos anteriores. Em 2018, sua participação no total de alegações de inobservância foi de 40% (21 envios), percentual ligeiramente menor em comparação com os anos anteriores, quando representaram aproximadamente 50% de todas as submissões. Os sindicatos e os indivíduos realizaram, cada um deles, doze submissões (23%). Para o PCN brasileiro (gráfico 6B), os sindicatos são o principal alegante, representando dezoito das 27 alegações de inobservância (67%), seguidos pelas ONGs (18%) e indivíduos (7%).

GRÁFICO 6
Alegações de inobservância às diretrizes submetidas em 2018 e no período 2003-2018,
por natureza do alegante
(Em %)
6A – OECD (2018)



6B – Brasil (2003-2018)



Fontes: OECD (2019, p. 34); e Ministério da Economia e Fazenda (disponível em: <<https://bit.ly/3suW9O1>>). Acesso em: 5 nov. 2019. Elaboração dos autores.

9 CONCLUSÕES

Na esteira da globalização e da abertura comercial dos países, que ganham força a partir da segunda metade do século XX, insere-se o fenômeno da multinacionalização de empresas. Tal fenômeno é caracterizado pelos investimentos transfronteiriços realizados por essas corporações, buscando novas oportunidades para a valorização do seu capital. Ainda em relação ao fenômeno da multinacionalização, deve-se chamar a atenção para o forte poder econômico, político e cultural das EMNs, de modo que essas empresas passaram a impactar, de maneira indelével, os países que as hospedam, muitas vezes de formas complexas e até mesmo de difícil percepção.

O IDE realizado pelas EMNs pode, conforme ressaltado nesta pesquisa, trazer contribuições importantes à economia e à sociedade dos países hospedeiros. No entanto, este estudo destacou também a necessidade de que se considere os eventuais danos aos países hospedeiros proporcionados pelas atividades levadas a cabo pelas corporações multinacionais. Em outras palavras, é fundamental que se considere não apenas a quantidade de IDE que ingressa em um país, como também a qualidade desse investimento.

As diretrizes da OCDE foram criadas justamente com essa preocupação, isto é, estimular os impactos positivos e evitar/mitigar os impactos negativos aos países hospedeiros decorrentes da atuação das EMNs. Logo, ao criar as diretrizes e a partir das

sucessivas revisões que foram levadas a cabo, o intuito da OCDE, dos países-membros e dos países aderentes foi fortalecer a confiança mútua entre as EMNs e as sociedades em que elas operam, melhorando o clima de investimento, além de aumentar a contribuição dessas empresas do ponto de vista do desenvolvimento socioeconômico e ambientalmente sustentável dos países receptores do IDE.

Pesquisas acadêmicas recentes indicam que a autorregulação e as iniciativas que dependem totalmente de uma abordagem voluntária para melhorar o comportamento empresarial têm grandes limitações. Portanto, os instrumentos de responsabilização – como as diretrizes da OCDE – devem ser significativamente fortalecidas para garantir que as empresas, a sociedade civil e os governos consigam cumprir esse desafio.

As diretrizes da OCDE representam o único documento internacional que versa sobre o tema da CER, adotado pelos governos dos países-membros e aderentes em relação às EMNs. Cumpre salientar que os membros da OCDE e os países cujos governos aderiram às diretrizes concordaram, na revisão de 2000, em implementar regras de conduta empresarial que ainda não tinham se tornado objeto de convenções internacionais, como as relativas a questões ambientais, bem como no que toca aos sistemas de gestão e abolição do trabalho infantil e forçado. Isso demonstra a vitalidade das diretrizes e o papel da OCDE como fórum privilegiado para debater e normatizar a atuação das EMNs mundo afora, de maneira a harmonizar interesses privados e públicos.

Determinar o grau em que as diretrizes influenciaram positivamente a conduta das EMNs é uma tarefa complexa, principalmente em função da dificuldade de se atribuir causalidade em uma arena que envolve marcos regulatórios e legislações nacionais que recaem sobre a atuação dessas empresas. Além disso, deve-se considerar que muitas EMNs possuem suas próprias políticas nas áreas de CER e *due diligence* independentemente das diretrizes, de terem se envolvido em alegações de inobservância, ou de já terem sofrido penalidades impostas por algum PCN brasileiro. Ou seja, a adoção dessas políticas por parte das corporações multinacionais está, em muitos casos, relacionada a objetivos como valorização da marca, maximização das vendas e, conseqüentemente, dos lucros, ao evitar que suas atividades tragam conseqüências negativas aos países hospedeiros e se responsabilizando pelos danos que eventualmente surjam de suas operações nesses países.

Ainda que se tenha dificuldade para o estabelecimento de relação de causalidade entre as diretrizes e conduta das EMNs, com base na pesquisa realizada (apoiada fundamentalmente em pesquisas bibliográficas e documentais), é possível afirmar que as diretrizes possuem um enorme potencial, funcionando como vetor dos impactos positivos

e instrumento mitigador dos danos causados pelas EMNs. Desse modo, as diretrizes podem contribuir para uma melhor compreensão de como as empresas devem se comportar e fornecer recomendações úteis em termos de CER e *due diligence*.

Além disso, as diretrizes dão ensejo à perspectiva de que os impactos negativos dessas empresas nos países hospedeiros sejam investigados e, mais importantes, de reparação às partes lesadas. Assim, pode-se afirmar que as diretrizes da OCDE têm um papel único e importante para fortalecer o sistema global de governança corporativa e fornecer acesso a soluções para as vítimas de má conduta empresarial das EMNs. A partir da mediação realizada pelos PCNs, é possível dar voz às vítimas das atividades realizadas por essas empresas, permitindo que sejam remediados os danos que causaram. A declaração de inobservância emitida por um PCN pode despertar a atenção da mídia, aumentar a conscientização e levar a um aumento da pressão pública sobre as EMNs.

Todavia, na prática, a partir dos dados apresentados neste estudo, os resultados alcançados até o momento estão aquém das expectativas. Embora as evidências indiquem alguns casos em que se chegaram a uma solução que satisfizesse os queixosos, conforme é possível observar a partir dos dados apresentados na seção 7 deste texto, muitas queixas sequer são aceitas pelos PCNs. Além disso, o sistema de PCNs continua sendo em grande parte inacessível, imprevisível e incapaz de facilitar o acesso efetivo a soluções significativas para vítimas de conduta empresarial irresponsável.

A natureza voluntária das diretrizes da OCDE criou um quadro em que os governos aderentes relutam em monitorar sua observância por parte das EMNs. Apesar de algumas informações sobre a adoção e as referências às diretrizes por parte das EMNs, elas dizem pouco sobre os resultados alcançados pelas diretrizes em relação a outros conjuntos de normas de RSC, assim como não fornece evidências sobre se os princípios e recomendações nas áreas de CER e *due diligence* foram totalmente integrados às políticas e práticas dessas corporações, resultando em melhorias efetivas para os países hospedeiros.

A partir da revisão bibliográfica realizada e com base nas avaliações contidas nos relatórios da OCDE e da OECD Watch, é possível elencar alguns obstáculos que impedem/inviabilizam uma maior efetividade das diretrizes, a saber:

- a recusa em emitir determinações claras de não conformidade das empresas em relação às recomendações das diretrizes;
- os atrasos indevidos e inexplicáveis no tratamento dos casos;
- a interpretação errônea dos critérios de admissibilidade;

- a rejeição prematura de casos na fase inicial de avaliação;
- a redação das diretrizes é vaga, dando margem para que os PCNs definam seus próprios métodos de trabalho;
- as restrições inúteis em termos de transparência exacerbando o desequilíbrio de poder entre empresas e reclamantes;
- a falta de confiança do público nos PCNs;
- o alto custo (em termos de recursos financeiros e de tempo despendido) de se apresentar uma queixa;
- a falha no acompanhamento ou monitoramento das recomendações;
- o prazo de três meses para finalizar a avaliação inicial tem sido uma meta praticamente inalcançável para vários PCNs;
- o prazo indicativo de doze meses para lidar com casos é muitas vezes difícil de ser cumprido;
- a dificuldade de garantir igualdade em termos de poder de barganha entre as partes;
- o desafio de gerenciar cuidadosamente as expectativas das partes;
- a dificuldade em convencer as empresas a participarem dos contenciosos;
- a crescente complexidade das questões que vêm antes deles, tanto em termos de quando os impactos ocorreram quanto em relação à dimensão multi-país de muitos casos, bem como a complexidade dos assuntos abordados;
- os casos envolvendo vários países podem trazer à tona as diferenças de procedimentos, recursos e *expertise* disponíveis para diferentes PCNs;
- a crescente complexidade das estruturas de EMNs também aumenta a complexidade dos casos analisados pelos PCNs; e
- em muitos casos, observa-se que não há nenhuma consequência ou penalidades impostas às EMNs que incorreram em violações repetidas.

Os relatórios elaborados pela OECD Watch apresentam críticas bastante contundentes aos resultados práticos das diretrizes, ressaltando, desse modo, a necessidade de que sejam realizadas reformas radicais em tal arcabouço. Nesse sentido, a promoção e o cumprimento efetivo das diretrizes e a responsabilização das EMNs em função dos danos causados aos países hospedeiros por má conduta corporativa exigiriam que os problemas identificados em seu sistema de solução de conflitos fossem resolvidos. Caso isso não ocorra, haverá o risco de perda de credibilidade dos PCNs junto ao público, limitando-os a um papel promocional ou consultivo, corroendo ainda mais a influência e eficácia das diretrizes.

A implementação de um sistema obrigatório de revisões por pares, que avaliaria os pareceres emitidos por um PCN nacional, também poderiam trazer melhorias no desempenho desse sistema de solução de conflitos. Ademais, seria importante que os PCNs efetivamente se baseassem nas diretrizes para a elaboração de seus pareceres de não conformidade, bem como para a redação das recomendações encaminhadas às EMNs, para as situações em que não forem favoráveis à mediação ou quando a mediação falhar.

Muitos dos estudos consultados para a elaboração desta pesquisa enfatizam que seria importante que os governos dos países-membros da OCDE, bem como aqueles que aderiram às diretrizes, comprometessem-se em conferir às diretrizes um caráter vinculativo. Ao fazer isso, eles reforçariam o papel das diretrizes como o único código de conduta voltado às EMNs, abrangente, endossado multilateralmente, contexto em que os governos nacionais estariam comprometidos em efetivamente implementá-las, induzindo tais empresas a adotarem políticas que se coadunem com os princípios concernentes à CER.

Logo, há uma interpretação recorrente na literatura explorada para a elaboração deste estudo que defende a importância de que os Estados se engajem de maneira efetiva no cumprimento das diretrizes, responsabilizando-se pelas eventuais falhas identificadas no desempenho do PCN. Essa percepção se apoia no pressuposto de que, por estar parcialmente fundamentada no direito internacional, as diretrizes podem transcender seus limites morais e assumir um *status* (legal) mais incisivo do que o atual.

Em que pesem os problemas aqui identificados, pode-se afirmar que as diretrizes da OCDE, por combinarem normas internacionalmente aceitas e supervisão dos governos aderentes, têm o potencial para dar contribuições importantes do ponto de vista da conduta empresarial das EMNs. Para que esse potencial seja realizado, é imperativo que haja melhorias genuínas tanto no conteúdo como nos procedimentos das diretrizes, de modo a reforçá-las, permitindo que se tornem mais do que um conjunto de recomendações voluntárias.

Devido à falta de alternativas disponíveis, o fortalecimento e a aplicação efetiva das diretrizes da OCDE são saídas viáveis para a regulação das EMNs no cenário internacional. Portanto, em resumo, salienta-se a importância de que algumas alterações nas diretrizes sejam implementadas, bem como mudanças no comportamento dos Estados e de seus PCNs, para que seja fortalecida a capacidade da OCDE de exigir respeito como organização internacional que se propõe a direcionar o comportamento dos Estados em matéria de RSC e governança das EMNs.

REFERÊNCIAS

- ACCONCI, P. The promotion of responsible business conduct and the new text of the OECD guidelines for multinational enterprises. **The Journal of World Investment & Trade**, v. 2, n. 1, p. 123-149, 2001. Disponível em: <<https://bit.ly/3oU0Qic>>. Acesso em: 14 jan. 2021.
- BACCARO, L.; MELE, V. For lack of anything better? International organizations and global corporate codes. **Public Administration**, v. 89, n. 2, p. 451-470, 1º jun. 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/3sCH3Gj>>. Acesso em: 14 jan. 2021.
- BIAC – BUSINESS AND INDUSTRY ADVISORY COMMITTEE; OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Responsible Business Conduct: the OECD Guidelines for Multinational Enterprises**. Paris: [s.n.], 2015.
- BULE, T.; LESS, C. T. Promoting sustainable development through responsible business conduct. *In*: OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Development Co-operation Report 2016: the sustainable development goals as business opportunities**. OECD Publishing: Paris, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/3a2OZrK>>. Acesso em: 20 jan. 2021.
- ČERNIČ, J. L. Corporate responsibility for human rights: a critical analysis of the OECD guidelines for multinational enterprises. **Hanse Law Review**, v. 4, n. 1, p. 71-100, 2008. Disponível em: <<https://bit.ly/3iqqf0A>>. Acesso em: 14 jan. 2021.
- CHANDLER, A. D.; MAZLISH, B. (Orgs.). **Leviathans: multinational corporations and the new global history**. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 2005.
- COZENDEY, C. M. B. **Instituições de Bretton Woods: desenvolvimento e implicações para o Brasil**. Brasília: Funag, 2013.
- CRANE, A.; MATTEN, D. **Business ethics: managing corporate citizenship and sustainability in the age of globalization**. Oxford, England: OUP Oxford, 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/2XQjP18>>. Acesso em: 14 jan. 2021.
- DA COSTA, K. Corporate accountability in the Samarco chemical sludge disaster. **Disaster Prevention and Management**, v. 26, n. 5, p. 540-552, 1º jan. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/35OA0Ag>>. Acesso em: 14 jan. 2021.
- FIENHOLD, L. **Risks of MNCs involved in international business diplomacy: the OECD guidelines for multinational enterprises as a facilitator?** Enschede: [s.n.], 2014.
- FOORT, S. V. The history of national contact points and the OECD guidelines for multinational enterprises. **Rechtsgeschichte**, v. 25, n. 25, p. 195-214, 2017.
- GONZÁLES, M. C.; MARTINEZ, C. V. Fostering corporate social responsibility through public initiative: from the EU to the spanish case. **Journal of Business Ethics**, v. 55, n. 3, p. 275-293, 2004.

GONZALEZ-PEREZ, M. A.; LEONARD, L. The UN Global Compact. *In*: JONGE, A.; TOMASIC, R. (Eds.). **Research handbooks on globalization and the law (Series)**. Cheltenham: Edward Elgar, 2017. p. 117-138.

MCCORQUODALE, R. **Survey of the provision in The United Kingdom of access to remedies for victims of human rights harms involving business enterprises**. London: [s.n.], 2015. 51p.

NIEUWENKAMP, R. The OECD Guidelines for Multinational Enterprises on Responsible Business Conduct. **The Dovenschmidt Quarterly**, v. 4, p. 171-175, 2013.

_____. Legislation on responsible business conduct must reinforce the wheel, not reinvent it. *In*: PATRICK LOVE (Org.). **Debate the issues: investment**. Paris: OECD Publishing, 2016. p. 29-33.

_____. Responsible FDI is no longer optional. **Columbia FDI Perspectives**, New York, n. 220, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3irtO6G>>. Acesso em: 14 jan. 2021.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Declaration on International Investment and Multinational Enterprises**. Paris: [s.n.], 1976.

_____. **Policy Brief: the OECD Guidelines for Multinational Enterprises**. Paris: [s.n.], 2001.

_____. **OECD Guidelines for Multinational Enterprises**. [s.l.]: OECD Publishing, 2011.

_____. **Annual Report on the OECD Guidelines for Multinational Enterprises 2018**. Paris: [s.n.], 2019.

_____. **Financial and enterprise affairs directorate: mission organisation committees activities**. Paris: [s.n.], 2020.

OECD WATCH. **The state of remedy under the OECD Guidelines: understanding NCP cases concluded in 2018 through the lens of remedy**. Paris: [s.n.], 2019.

OLDENZIEL, J.; WILDE-RAMSING, J.; FEENEY, P. **10 years on: assessing the contribution of the OECD Guidelines for Multinational Enterprises to responsible business conduct**. Amsterdam: OECD WATCH, 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/2KNOclR>>. Acesso em: 13 nov. 2019.

REINERT, K. A.; REINERT, O. T.; DEBEBE, G. The new OECD Guidelines for Multinational Enterprises: better but not enough. **Development in Practice**, v. 26, n. 6, p. 816-823, 2016.

ROBINSON, S. International obligations, state responsibility and judicial review under the OECD Guidelines for Multinational Enterprises Regime. **Utrecht Journal of International and European Law**, v. 30, n. 78, p. 68-81, 2014.

RUGGIE, J. G.; NELSON, T. **Human rights and the OECD Guidelines for Multinational Enterprises: normative innovations and implementation challenges**. Cambridge: [s.n.], 2015. (Working Paper, n. 66).

SCHAPPERT, J. Rethinking due diligence practices in the apparel supply chain. *In*: PATRICK LOVE (Org.). **Debate the issues: investment**. Paris: OECD Publishing, 2016. p. 23-27.

SCHEKULIN, M. Shaping global business conduct: the 2011 update of the OECD guidelines for Multinational Enterprises. **Columbia FDI Perspectives**, New York, n. 47, 2011.

THORSTENSEN, V.; CORTELLINI, A.; GULLO, M. F. **A OECD como Fórum de Governança das Empresas Multinacionais**. São Paulo: FGV, 2018. (Working Paper, n. 488).

TRIPODI, L. Diretrizes da OCDE para empresas multinacionais: governança corporativa, *soft law* e direitos humanos. **Anuário do Direito Internacional**, v. 9, n. 1, 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/2KoxQzV>>.

UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT; UN – UNITED NATIONS. **World investment report 2018: investment and new industrial policies**. Geneva: UN, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3pm94Q6>>. Acesso em: 26 set. 2019.

YANG, J. S.; MCDANIEL, P. A.; MALONE, R. E. 'A question of balance': addressing the public health impacts of multinational enterprises in the OECD Guidelines for Multinational Enterprises. **Global Public Health**, v. 7, n. 10, p. 1045-1061, 1º dez. 2012. Disponível em: <<https://bit.ly/3bPgiIL>>.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Chefe do Editorial

Reginaldo da Silva Domingos

Assistentes da Chefia

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

Editoração

Aeromilson Trajano de Mesquita

Cristiano Ferreira de Araújo

Danilo Leite de Macedo Tavares

Herllyson da Silva Souza

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Capa

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant'ana

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA



ISSN 1415-4765

