

## Organizações transnacionais na política mundial \*

SAMUEL P. HUNTINGTON \*\*

*1. A revolução organizacional das transnacionais; 2. O significado do transnacionalismo; 3. Origens norte-americanas do transnacionalismo; 4. A autoridade nas organizações transnacionais; 5. Organizações transnacionais na política nacional; 6. Organizações transnacionais versus estado nacional.*

### 1. A revolução organizacional das transnacionais

Anaconda	Strategic Air Command
Intelsat	Unilever
Chase Manhattan	Fundação Ford
Agência para o Desenvolvimento Internacional	Igreja Católica
	CIA
J. Walter Thompson	Banco Mundial
Air France	

Estas 12 organizações parecem, a primeira vista, ter muito pouco em comum: são tanto públicas como particulares; nacionais como internacionais; de fins lucrativos como caritativos; religiosas e seculares; civis e militares e, dependendo da perspectiva de

\* Publicado originalmente sob o título *Transnational organizations in world politics*, v. 25, n. 3, p. 333-68 (c 1973 by Princeton University Press). Traduzido e reproduzido sob autorização do Permissions Department da Princeton University Press.

\*\* Professor de governo da Universidade de Harvard.

cada um, benignas ou nefastas. Ainda assim elas compartilham três características. Primeiro, cada uma delas é uma burocracia centralizada, organizada hierarquicamente e relativamente grande. Em segundo lugar, cada uma desempenha um conjunto de funções relativamente limitadas, especializadas e técnicas, em certo sentido: congregam inteligências, investem recursos financeiros, veiculam mensagens, promovem vendas, produzem cobre, atiram bombas e salvam almas. Em terceiro e último lugar, cada organização desempenha suas funções através de uma ou mais fronteiras internacionais e, tanto quanto é possível, com relativo desrespeito a esses limites. Elas são, enfim, organizações transnacionais e as atividades em que estão engajadas são operações transnacionais. Tais organizações sempre existiram e são encontradas na história. Exércitos e armadas, igrejas e empresas em sociedade anônima, da mesma maneira que outros tipos de organizações, envolveram-se em operações transnacionais no passado.

Durante os 25 anos que se seguiram à II Guerra Mundial, entretanto, as organizações transnacionais: a) proliferaram em número que supera de muito qualquer coisa existente no passado; b) cresceram individualmente em dimensões nunca antes vistas no passado; c) desempenharam funções que nunca haviam desempenhado no passado; e d) operaram numa escala verdadeiramente global que jamais fora possível no passado. O crescimento das organizações transnacionais em número, dimensão, âmbito de ação e variedade depois da II Guerra Mundial tornou possível, útil e aceitável falar da *revolução das organizações transnacionais* na política mundial. Este ensaio teve o propósito de analisar, de forma introdutória, a origem, natureza e dinâmica desta revolução e indagar quanto às suas implicações para a política nos níveis nacional e internacional.

"Transnacionalismo" é um termo que sofre as consequências originadas do fato de estar inserido nas ciências sociais. Inúmeras pessoas utilizam-no hoje para significar muitas coisas diferentes. Ele conquistou sua popularidade ao custo da precisão. Conseqüentemente, é importante enfatizar que neste ensaio a expressão transnacionalismo é usada unicamente com referência ao tipo de organização e operações prescritas no parágrafo anterior, o que significa, em outras palavras, um uso restrito do termo. Difere e é mais limitado que o alcance abrangente que Keohane e Nye deram ao termo em seu estudo pioneiro.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Keohane, Robert O. & Nye, Joseph S. (eds.) *Transnational relations in world politics*. Cambridge, Mass., 1972. *passim*, especialmente p. IX-XXI, 379-86. Os artigos desta obra forneceram um grande estímulo intelectual e constituíram-se em rica fonte de exemplos para minhas próprias idéias a respeito de organizações transnacionais. Agradeço também ao Prof. Nye e ao Prof. Raymond Vernon por seus úteis comentários sobre este trabalho.

Transnacionalismo, para esses dois autores, engloba todas as interações efetivadas além das fronteiras estatais e em que pelo menos um dos participantes não seja agente de um governo ou organização intergovernamental. Sua ênfase é assim colocada não no escopo da operação, mas no caráter público ou privado dos participantes da operação. Seu foco de atenção é o Estado encarado como ponto central da política mundial. As relações transnacionais incluem, além disso, em sua opinião, todas as interações, não apenas as organizacionais; comércio e viagens internacionais, por exemplo, são incluídas em seus tópicos de “processos transnacionais”. Sua preocupação dirige-se principalmente a atividade das categorias B, D e F do quadro 1; nosso interesse, neste caso, é com as dos grupos A e B.

Quadro 1 — Conceituação de transnacionalismo

<i>Tipo de participante</i>		<i>Tipos de atividade</i>		
		<i>Burocracia</i>	<i>Associação</i>	<i>Transação</i>
Governamental	(A) AIDA	(C) Assembléia Geral da ONU	(E) Acordo SALT entre EUA-URSS	
Não-Governamental	(B) Unilever	(D) Conferência de Pugwash	(F) Acordo de vendas Boeing-Air France	

Não se pretende discutir definições, mas é necessário assegurar-se de que as definições clarifiquem as distinções, ao invés de obscurecê-las. Enfatizando o caráter público/privado dos participantes de uma atividade, Nye e Keohane focalizam sua atenção no espetacular aumento, em número e significância, das interações privadas internacionais nas décadas recentes e o número muito maior e diversificado de indivíduos e grupos privados nelas envolvidos. Incluem (mas não salientam) o surgimento dramático das organizações burocráticas relativamente centralizadas e funcionalmente específicas, que executam suas atividades além das fronteiras estatais.

Este último desenvolvimento é claramente relacionado com o “transnacionalismo a Nye-Keohane”, mas é também claramente diferente dele, já que pode englobar tanto organizações públicas como particulares.

A General Motors e a Conferência de Pugwash são não-governamentais (mesmo assim transnacionais, na concepção de Nye e Keohane), embora não tenham entre si mais em comum do que a Força Aérea Norte-Americana (USAF) e a Conferência de SALT, órgãos governamentais. As similaridades entre SALT e Pugwash são, entretanto, muito grandes. O mesmo ocorre com relação à General Motors e a USAF, ambas organizações transnacionais operando em escala mundial. Em 1969, por exemplo, o orçamento da USAF foi de aproximadamente 27 bilhões de dólares; as vendas da General Motors estiveram um pouco acima de 24 bilhões de dólares. A Força Aérea tinha 54 instalações importantes em 20 países (além do Vietnã); a General Motors tinha 53 agências em 25 países, além dos Estados Unidos. O contingente da Força Aérea era de 862 000 homens, 1 3 dos quais servindo além-mar. A General Motors tinha 794 000 empregados, dos quais pouco menos de 1/5 no estrangeiro. Algumas das filiais estrangeiras, tanto do serviço militar como da organização particular, estavam diretamente envolvidas na área em que estavam localizadas, contribuindo com planos para a defesa local ou produzindo carros para consumo local. Em outros casos, as atividades e os produtos dessas instalações tinham relativamente pouca conexão ou exerciam pequeno impacto na área em que estavam localizadas: estavam orientadas para a defesa de regiões distantes ou para venda em mercados afastados. Em ambos os casos esperava-se, entretanto, que cada agência, onde quer que estivesse localizada, se adaptasse e respondesse às necessidades globais da empresa como um todo, de acordo com o que determinasse a liderança central da organização.

Nos dois casos, o estabelecimento de uma filial no exterior dependia da aprovação ou consentimento do governo anfitrião, que especificava os termos e condições de instalação no território nacional. O crescimento e a multiplicação de organizações burocráticas com orientação global, como a GM e a USAF — de natureza pública ou privada, sob controle nacional ou internacional — acrescentam uma nova dimensão crítica à política mundial.

Os termos “internacional”, “multinacional” e “transnacional” têm sido usados intermitentemente com relação ao controle de uma organização, à composição de seu *staff* e à abrangência de suas operações. A confusão terminológica é ainda agravada pelo fato de que uma palavra — o termo “nacional” — serve como antônimo de cada um dos três termos. Para minimizar a ambigüidade, pelo menos nestas páginas, e para manter algumas distinções críticas, cada um desses termos será usado neste ensaio unicamente com referência a uma dessas dimensões organizacionais. Uma

organização é “transnacional” e não “nacional” se ela executa operações importantes, sob orientação centralizada, no território de duas ou mais nações. Do mesmo modo, uma organização será chamada “internacional” ao invés de “nacional” somente se o controle da organização é explicitamente dividido pelos representantes de duas ou mais nações. E uma organização é “multinacional”, e não “nacional”, somente quando pessoas de duas ou mais nacionalidades participam significativamente de suas operações.

Estas distinções são importantes porque na prática podem existir quaisquer combinações de internacionalismo, multinacionalismo e transnacionalismo ou seus opositores nacionais. O Banco Mundial, por exemplo, é formalmente internacional em controle, profundamente multinacional em pessoal e claramente transnacional em suas operações. As organizações chamadas “multinacionais”, por outro lado, são com frequência profundamente transnacionais em suas operações, razoavelmente multinacionais em pessoal mas, com pequenas exceções (Unilever Royal Dutch Shell), quase que totalmente nacionais quanto ao controle.

Por razões que serão explicadas mais adiante, as operações transnacionais e o controle internacional ocorrem simultaneamente somente em grau limitado. A Air Afrique, por exemplo, é uma linha aérea internacional no sentido de que é de propriedade de 12 governos africanos, mais algumas empresas privadas francesas. Engaja-se também em operações aéreas transnacionais que são, todavia, minúsculas se comparadas às desenvolvidas pela Pan American que é de propriedade exclusiva de grupos privados norte-americanos. Algumas organizações internacionais podem não se engajar absolutamente em qualquer operação transnacional. O Conselho Europeu de Pesquisas Nucleares (CERN) por exemplo, é internacional porque é patrocinado por 12 governos e multinacional porque emprega pessoal de muitas nacionalidades diferentes. Não era, porém, transnacional, enquanto todas as suas operações se desenvolveram em um único laboratório, localizado em uma só cidade, e não haviam transposto significativamente as fronteiras nacionais.<sup>2</sup> Do mesmo modo, uma Conferência de Pugwash, assim como a SALT, é internacional no que se refere a controle, multinacional em recursos humanos, mas não transnacional em suas operações. Uma Conferência de Pugwash deriva sua ação do fato de que cidadãos soviéticos e norte-americanos sentam-se juntos para falar de problemas comuns, do mesmo modo que o fazem representantes dos governos soviético e americano. O sucesso da Conferência está no fato de que há um duelo mental entre membros de dois grupos nacionais. Tal Conferência não pode ser indiferente à nacionalidade; na realidade, ela se origina desse fato.

<sup>2</sup> Crane, Diane. Transnational networks in basic science. In: Keohane & Nye. *Transnational...* p. 245-6. Thornton, Robert L. Governments and airlines. In: op. cit. p. 163-6.

Contrastemos esse fenômeno essencialmente internacional e multinacional (se bem que privado) com as operações de uma organização como a Royal Dutch Shell, que está engajada na procura de objetivos particulares, em bases mais ou menos globais, além das fronteiras nacionais. A realização da Conferência de Pugwash é teoricamente impossível quando somente os americanos estão presentes. Em tese, a Royal Dutch Shell pode atuar com um *staff* que seja 100% inglês ou 100% alemão, ou formado por ingleses e alemães, na proporção igualitária de 50% ou, ainda, uma mistura desigual de nacionalidades diferentes. Como se vê, a composição dos membros das transnacionais, quanto à nacionalidade, pode variar. O que torna a Royal Dutch Shell um fenômeno transnacional é a natureza e o objetivo das operações que ela executa, não o tipo de pessoas que desempenham tais operações ou a natureza das que exercem o controle final dessas operações.

## 2. O significado do transnacionalismo

Nacionalismo, internacionalismo e transnacionalismo têm sido fatores importantes no cenário mundial contemporâneo. Ao findar a I Guerra Mundial, os observadores da política mundial esperavam que o nacionalismo fosse uma força importante e não ficaram desapontados. O declínio da Europa encorajou o florescimento dos movimentos nacionalistas na Ásia e na África. No início dos anos 60 o colonialismo, em suas formas clássicas familiares, estava virtualmente morto e a conquista das novas nações tinha sido formalmente reconhecida. O fim do colonialismo, porém, não significa o fim do nacionalismo, no sentido das manifestações comportamentais e atitudinais de um povo em relação à sua presumida identidade étnica ou racial, nem o fim das lutas políticas da nação recém-independente. O colonialismo conduziu povos de várias identidades étnicas e raciais a esquecer seus antagonismos para ganhar independência. A conquista da independência levantou a questão quanto ao tipo de independência alcançada e conduziu ao recrudescimento e, em alguns casos, ao surgimento de antagonismos comunitários totalmente novos. O nacionalismo tem, cada vez mais, significado "subnacionalismo", identificando-se, então, com fragmentação política. O nacionalismo tem permanecido como uma força na política mundial, uma força que promete quase tanto potencial de ruptura num mundo de países independentes quanto prometia num mundo de impérios coloniais. No fim da II Guerra Mundial, esperava-se também que o internacionalismo fosse uma vibração do futuro e a ONU foi criada para corporificar essa esperança e torná-la realidade. Enquanto o nacionalismo permaneceu forte, seu impacto mudou e o internacionalismo, em con-

traste, não conseguiu conquistar o papel e o significado que se esperava. A grande esperança colocada nas organizações internacionais, ou seja, organizações cujas atividades envolvem cooperação dinâmica de delegações públicas ou particulares de diferentes nações, foi frustrada. De uma forma ou de outra, o internacionalismo envolve acordos entre nações. Os interesses devem ser partilhados ou negociados por uma organização internacional, para que possam ser alcançados. Esse requisito coloca sobre o internacionalismo uma limitação que lhe é inerente. As Nações Unidas e outras organizações internacionais permaneceram relativamente fracas porque são, por inerência, o palco dos atores nacionais; a extensão em que eles podem tornar-se atores independentes depende dos acordos entre os atores nacionais.

Uma organização internacional requer a identificação e a criação de interesses comuns entre grupos nacionais. Pode ser fácil identificar esse interesse comum, da mesma maneira que é fácil a troca de proteção. Ou esse interesse pode ser o produto de negociações longas e consultivas entre agências nacionais. Uma organização transnacional, por outro lado, tem seus próprios interesses que são inerentes a ela e a suas funções, que podem ou não ser estreitamente relacionadas com os interesses de grupos nacionais. Os países participam de organizações internacionais; as organizações transnacionais atuam dentro de nações. As organizações internacionais são estruturadas para facilitar a conquista de interesses comuns entre muitas unidades nacionais. As organizações transnacionais são estruturadas para facilitar a consecução de um objetivo único dentro de muitas unidades nacionais. A organização internacional exige acordo entre nações; as organizações transnacionais requerem acesso às nações. Esses dois requisitos, acordo e acesso, consubstanciam claramente as diferenças entre os dois fenômenos. As restrições impostas às organizações internacionais são essencialmente internas, originadas das necessidades de alcançar consenso entre seus membros. As limitações a uma organização transnacional são essencialmente externas, emanando de sua necessidade de obter autoridade para operar sob diferentes soberanias nacionais. As organizações internacionais corporificam o princípio de nacionalidade; as organizações transnacionais procuram ignorá-lo. Neste sentido, o surgimento de organizações transnacionais no cenário mundial envolve um padrão de divisões e cortes transversais e de associações que envolvem os que se associam às nações.

O surgimento de organizações transnacionais em tão gigantesca escala foi, em grande parte, inesperado. Esperava-se que o internacionalismo fornecesse os fios que interligariam o mundo. Na realidade, porém, cada organização internacional encontra-se, em algum ponto, limitada pelo próprio princípio que lhe deu origem. Grande parte do desapontamento com as Nações Unidas e seus

vários órgãos origina-se precisamente do fracasso em reconhecer esse fato. Enquanto delegações e representantes dos países engajam-se em debates infundáveis nas conferências e conselhos das Nações Unidas, entretanto, os agentes das organizações transnacionais são espalhados diligentemente através dos continentes, tecendo as teias que conservam o mundo unido. Pode-se notar o contraste entre as duas formas de organização na diferença existente entre o grande número de órgãos das Nações Unidas, de caráter basicamente internacional, cuja atuação depende, por isso mesmo, de acordo entre delegações nacionais, e uma organização (formalmente sob controle internacional, e relacionada com as Nações Unidas mas, na prática, quase autônoma), que opera com grande sucesso em moldes transnacionais. Talvez seja significativo que o Banco Mundial tenha sua matriz em Washington, não em Nova York.

Contraste semelhante existe entre organizações privadas transnacionais e organizações internacionais não-governamentais. Da mesma maneira que as organizações transnacionais, elas se multiplicaram rapidamente em número e funções nas décadas que sucederam à II Guerra Mundial. Das organizações internacionais não-governamentais existentes em 1966, 50% foram fundadas após 1950 e 25% por volta de 1960. Nesse mesmo período, entretanto, o tamanho médio dessas organizações não aumentou, tendo até diminuído.

Em 1964, a média do orçamento dessas organizações era de 629 000 dólares e a média de membros de *staff* era de nove funcionários.<sup>3</sup> Essas organizações simplesmente não tinham os recursos, a abrangência ou a influência de organizações transnacionais não-governamentais nacionalmente controladas, como a Fundação Ford, a IBM ou a EXXON.

As organizações transnacionais podem então, teoricamente, estar sob controle nacional ou internacional, governamental ou particular. A necessidade de conseguir acordo entre as unidades nacionais, entretanto, restringe os objetivos e o campo de atividade dos organismos internacionais. Livres desta limitação interna, as organizações sob controle nacional estão melhor capacitadas a estabelecer metas, mobilizar recursos e perseguir seus objetivos, mesmo através de fronteiras internacionais. Podem enfrentar maiores obstáculos políticos que as organizações internacionais ao tentarem conseguir acesso aos territórios nacionais, mas esta desvantagem é altamente compensada por sua relativa liberdade no campo das restrições políticas internas. As organizações internacionais, mesmo quando exercem funções relativamente especializadas, e os governos participantes, têm muito em comum;

<sup>3</sup> Skyelsbach, Kjell. The growth of international non-governmental organization in the Twentieth Century. In: Keohane & Nye. *Transnational organizations*. p. 77.



ainda assim defrontam-se ainda com grandes dificuldades na implementação de suas operações. As atividades talvez esparsas das organizações internacionais controladas pelos europeus, por exemplo, contrastam profundamente com as das corporações transnacionais que operam na Europa e são controladas pelos norte-americanos.<sup>4</sup>

Traço característico da organização transnacional com respeito à consecução de objetivos é que sua perspectiva não é apenas nacional. Para a consecução de objetivos altamente especializados adota uma estratégia central otimizante, que ultrapassa as fronteiras nacionais. A “essência” de uma empresa transnacional, como Behrman argumentou, “é que — dentro dos limites permitidos pelos governos — ela tenta encarar os diferentes mercados nacionais como se fossem um só”.<sup>5</sup>

Da mesma maneira, uma organização militar transnacional encara o problema de defesa de diferentes territórios nacionais como se fossem partes componentes de uma unidade. Devido a seus objetivos especiais, sua arena assume proporções continentais ou universais e é nestes termos que ela atua. Uma das primeiras vantagens das empresas transnacionais norte-americanas na Europa, por exemplo, como disse Rencourt, é que “ao contrário da maior parte de suas competidoras européias ela pensa em termos não locais ou nacionais, mas “europeus”; está mentalmente voltada para o objetivo de penetrar o mercado europeu de forma total, não unicamente o da França, Inglaterra, Alemanha ou Itália. Agindo em função de um único mercado continental, com uma rede de vendas que cobre o continente e se espalha por inúmeros países, com um sistema de contabilidade uniforme, a filial americana é, em verdade, mais tipicamente européia que qualquer empresa européia radcada apenas em um país”.<sup>6</sup>

O processo transnacional que se desenvolve atualmente em escala mundial não é diferente daquele que ocorreu nos Estados Unidos durante o século XIX. O conflito a respeito da Constituição e muito da controvérsia política da primeira parte do século XIX tiveram um caráter essencialmente interestadual. Esses problemas foram basicamente resolvidos pela Guerra Civil. A verdadeira integração dos Estados Unidos como comunidade nacional foi, porém, conseguida não através de acordos entre os estados-membros, mas mediante o desenvolvimento de empresas comerciais, de orga-

<sup>4</sup> Crane, Diane. In: Keohane & Nye. *Transnational organizations*, p. 245-6. Vernon, Raymond. *Sovereignty at bay*. New York, 1971. p. 95-6.

<sup>5</sup> Behrman, Jack N. *Some patterns in the rise of the multinational enterprise*. Chapel Hill, N. C., University of North Carolina, Graduate School of Business Administration, Research Paper, 1969. n. 18, p. 61.

<sup>6</sup> Rencourt, Amaury de. *The American empire*. New York, 1970. p. 284.

nizações sociais e, eventualmente, de burocracias governamentais nacionais que operavam indiscriminadamente dentro dos estados e através de suas fronteiras. O surgimento dessas “organizações transestaduais” foi intensamente estimulado pelo desenvolvimento dos meios de transporte e comunicações, particularmente de rodovias, telégrafos, prensa rotativa e telefone. Tornou-se dramaticamente evidente quando empresas legalmente fixadas em New Jersey ou Delaware procuraram alcançar seus objetivos de produção ou lucros em bases nacionais, freqüentemente com aparente desrespeito pelos interesses, particularmente, de estados e cidades.<sup>7</sup> As controvérsias políticas assim geradas tornaram-se inteiramente paralelas àquelas que normalmente dizem respeito às relações entre as chamadas organizações multinacionais ou transnacionais e os governos nacionais. Os *slogans*, disputas e desafios da atualidade são réplicas perfeitas daqueles existentes há um século entre os trustes e os governos estaduais. A sensação de perda de poder experimentada pelo Legislativo de Illinois e Minnesota, em seus litígios com as ferrovias New York Central e Great Northern é reproduzida hoje em dia na dificuldade que os líderes governamentais de países latino-americanos, asiáticos e mesmo europeus sentem ao lidar com a IBM, a Ford ou a Unilever. Da mesma maneira que os magnatas das ferrovias podiam então fazer surgir ou desaparecer uma comunidade, ao decidir onde localizar seus terminais, as organizações transnacionais de hoje podem influir significativamente no futuro de cidades e regiões num sem número de países, ao determinar onde localizar uma nova fábrica. A interação dos interesses locais e das organizações nacionais nos anos de 1870 a 1880 fez surgir os *grangers* e os populistas, que dirigiram sua

7 Do mesmo modo que os Estados de New Jersey e Delaware estabeleceram vantagens tributárias e outras, para empresas cujas matrizes tinham sede dentro do estado, alguns países europeus também estabeleceram concessões semelhantes. As empresas americanas estabeleceram *Tax-Haven-Companies* em países em que, após negociações com os governos, os impostos sobre a empresa ou são profundamente reduzidos ou completamente eliminados. Conforme o Relatório da Comissão Rey para a Comunidade Econômica Européia: “A THC é uma empresa que não tem, como regra geral, o objetivo de desempenhar uma função econômica ou financeira útil, mas simplesmente permitir que a matriz reduza a um mínimo sua carga tributária total.

O objetivo é estabelecer o escritório central da empresa num lugar onde a renda estrangeira seja parcial ou completamente livre de impostos, e aumentar artificialmente os preços de produção ou de distribuição nas subsidiárias, de tal maneira que capacite a THC a aumentar sua receita por vários serviços, como concessão de licença, trabalho de consultoria e juros sobre empréstimos que ela faz às subsidiárias.

Estas THC, estabelecidas com maior freqüência em pequenas nações neutras que se especializam nelas, capacitam as empresas americanas a fazer uso consciencioso de brechas e contradições existentes na legislação tributária de vários países europeus.” Citado em *Le Monde*, seleção semanal de 1 de julho de 1970, p. 5.

mira contra os monopólios, as ferrovias gigantes e os banqueiros do Este, que os exploravam, como agora o fazem os nacionalistas e populistas do Terceiro Mundo, carga contra a General Motors e o Chase Manhattan. Nos dois casos, os grupos locais tentaram usar o governo local para “nacionalizar” ou exercer controle sobre a organização que se avantajara.

### 3. Origens norte-americanas do transnacionalismo

As principais origens da revolução organizacional podem ser encontradas na sociedade americana e na expansão do transnacionalismo dos Estados Unidos durante as duas décadas após a II Guerra Mundial. Isto não significa que as organizações e operações transnacionais tenham sido criadas unicamente pelos americanos, mas que a proliferação de operações transnacionais nos anos mais recentes foi, no início, e predominantemente, um fenômeno americano. As organizações transnacionais desenvolveram-se, em grande parte, fora das organizações nacionais americanas (governamentais ou não) ou fora das organizações internacionais nas quais os americanos desempenharam papéis de liderança. Transnacionalismo é um dos mais importantes legados que duas décadas de expansão norte-americana deixaram para a política mundial. Há dois pré-requisitos para o desenvolvimento do transnacionalismo: um tecnológico e um político. Para que uma organização opere em bases mundiais ou semimundiais deve possuir meios de comunicações e de transporte. De outro modo, será somente uma organização transnacional, uma federação de províncias locais das quais cada uma é mais responsável perante sua liderança local do que frente à direção central. Para atuar através de vastas distâncias e em diferentes culturas é necessário que exista capacidade tecnológica e organizacional. A empresa transnacional apóia-se no fato de que “a tecnologia e a organização em todos os países adiantados alcançaram agora níveis de capacitação que permitem focalizar a atenção no mercado, através da produção, sem considerar as fronteiras nacionais”.<sup>8</sup> Aviões a jato e satélites de comunicações são para as organizações transnacionais de hoje o que o trem de ferro e o telefone foram para as organizações “transestaduais” dos Estados Unidos, em 1880. Essa capacidade tecnológica de produzir — nas palavras de Albert Wohlstetter — “ilusões de distância” foi, em grande parte, desenvolvida nos Estados Unidos, pelos quais tem sido predominantemente empregada.

<sup>8</sup> Rolfe, Sidney E. The international corporation in perspective. In: Rolfe & Damm, Walter E. eds. *The multinational corporation in the world economy*. New York, 1970. p. 12.

Apesar de haver notáveis exceções, uma organização só pode utilizar normalmente sua capacidade tecnológica para atuar numa sociedade quando tem permissão do respectivo governo. O acesso político, conseqüentemente, tem que caminhar *pari passu* com a capacidade tecnológica para tornar o transnacionalismo uma realidade. No decorrer das duas primeiras décadas após a II Guerra Mundial o poder do governo norte-americano no que respeita à política mundial e seu interesse no estabelecimento de alianças com outros governos contra a União Soviética, a China e o comunismo, produziram as condições políticas essenciais ao surgimento do transnacionalismo. A Europa Ocidental, a América Latina, o Extremo Oriente e grande parte do Sul da Ásia, o Oriente Médio e a África incluem-se no que foi eufemisticamente chamado de “mundo livre” e que era, de fato, uma zona de segurança. Os governos dos países situados nessa zona consideraram de seu interesse: a) aceitar, por parte de Washington, uma garantia implícita ou explícita de independência de seu país, e em alguns casos, da autoridade do governo; b) permitir que uma variedade de organizações americanas, governamentais ou não, em busca de objetivos considerados por elas importantes, tivessem acesso a seu território. Os governos comunistas não permitem, naturalmente, tal acesso, embora algumas vezes não tenham sido capazes de impedi-lo (por exemplo, vôos do U-2 sobre a União Soviética, nos anos 50). Outros governos (Burma, RAU, Síria) impediram ou permitiram tal acesso apenas em bases muito restritas. A maior parte dos países europeus e do Terceiro Mundo, entretanto, consideraram que as vantagens do acesso transnacional sobrepujam os custos da tentativa de impedi-lo.

Muitos livros têm descrito — ou deplorado — o “império americano” que surgiu após a II Guerra Mundial. Essas obras são repletas de dados estatísticos sobre despesas militares norte-americanas, aumento dos contingentes militares, bases de além-mar, investimentos no exterior, exportações e importações, assistência econômica e militar. Entretanto, o único dado estatístico sempre ausente é aquele que foi fundamental nas descrições dos impérios britânico, francês, espanhol ou romano: a área. Em contraste com todos os anteriores, o império americano (se é que podemos conscientemente usar esse termo) foi um império de funções, não de território. Os dados estatísticos do império americano referem-se, em geral, à aplicação, no exterior, de recursos americanos, humanos e materiais e não ao controle americano de pessoas e recursos estrangeiros. A expansão norte-americana foi caracterizada pelo fracasso dos Estados Unidos em estabelecer controle político real ou formal sobre o território estrangeiro. As poucas exceções servem apenas para dar destaque à significação deste fato: os governos de ocupação da Alemanha e do Japão terminaram depois de alguns anos; a única colônia importante dos

Estados Unidos — as Filipinas — tornou-se independente logo após a guerra; Okinawa e Micronésia foram os únicos novos territórios colocados sob o comando dos americanos por um período maior de tempo. Entretanto, quando se fala do império americano geralmente não se pensa na Micronésia.

No império americano — se é que ele existe — a presença americana era notada praticamente em todo lugar; a lei americana, quase em nenhum lugar. A expansão americana tem-se caracterizado não pela “conquista” de novos territórios, mas por sua “penetração”. No passado, a penetração de uma sociedade por representantes econômicos, religiosos ou militares de outra sociedade era comumente o prelúdio da conquista política. Não foi isso que aconteceu com o império americano, nem há nada que possa sugerir que será este o caso. A expansão da atuação do império americano não é, assim, incompatível com a multiplicação das soberanias nacionais no Terceiro Mundo. Na verdade, a multiplicação dessas soberanias tem, em alguns aspectos, facilitado o crescimento das operações transnacionais norte-americanas.

A expansão das organizações transnacionais e a multiplicação simultânea de governos nacionais são, de algum modo, resposta aos movimentos de modernização social, econômica e tecnológica que estão varrendo o mundo. Os progressos mais recentes no campo da economia, tecnologia e administração tornaram possível a uma organização funcionalmente específica — como uma corporação ou um serviço militar — operar em bases mundiais. Ao mesmo tempo, estas e outras conquistas políticas e sociais a elas relacionadas tornaram possível o exercício da autoridade política em base mundial, como fez a Inglaterra no final do século XIX, apogeu do império. Aquela época, alguns milhares de ingleses com metade do pessoal utilizado em Whitehall, podiam governar muitas centenas de milhões de hindus. O desenvolvimento da consciência política e social da população da Índia tornou o fato eventualmente impossível, mas o desenvolvimento paralelo das comunicações e da capacidade tecnológica também tornou possível à corporação britânica levar a cabo suas operações na Índia, Austrália, Canadá e em outros lugares, desde que tivesse o consentimento do governo local.

Transnacionalismo é o estilo americano de expansão. Tem significado “liberdade para operar” ao invés de “poder para controlar”. A expansão dos Estados Unidos tem sido pluralística, na medida em que uma variedade de organizações governamentais e não-governamentais tem procurado alcançar objetivos importantes dentro do território de outros países. Em alguns aspectos o impulso norte-americano no sentido de atuar fora de suas fronteiras foi quase tão pluralístico quanto o da Europa Ocidental nos séculos XVI e XVII. Pode-se falar da expansão ocidental, mas não de um império ocidental, porque havia o império espanhol,

o alemão, o português, o francês e o inglês. Pode-se da mesma maneira, falar agora de uma expansão norte-americana, mas não "do" império americano, porque há muitos deles. "A *Pax Americana*", como o assunto foi colocado por I. F. Stone, "é o internacionalismo da Standard Oil, da Chase Manhattan e do Pentágono."<sup>9</sup> E, deve-se acrescentar, de muito mais ainda.

Este padrão de expansão operacional, pluralística e segmentar desenvolve-se a partir da primeira experiência americana. No fim do século XIX os Estados Unidos procuraram ser apenas um imitador mediocre dos governos europeus na corrida pelas colônias. O interesse americano estava mais voltado para a expansão das oportunidades de comércio do que para a conquista de território. Esse interesse tem sua manifestação mais rigorosa na política de portas abertas, na China, onde foi adotada uma estratégia de ação destinada mais especificamente a assegurar acesso do que a conquistar. Essa meta foi, em muitos aspectos, a marca da expansão americana no mundo, e concretizou um conjunto de interesses que caracterizaram, desde então, muitas das relações americanas com o exterior. Naqueles primeiros anos, as "portas abertas" significavam, principalmente, portas abertas para o comércio. Após a II Guerra Mundial, a porta foi aberta mais amplamente, em muitos países, para o estabelecimento de bases, aumento de tropas, missões de ajuda e financiamento. A experiência histórica dos Estados Unidos em suas transações com o resto do mundo forneceu os conceitos, as políticas e as formas básicas de organização para operações transnacionais. A esse respeito, as raízes do transnacionalismo recuam à América do fim do século XIX.

A *rationale* para transnacionalismo também surgiu de experiência americana. Como cidadãos de uma nação democrática que se originou de lutas pela independência nacional, os americanos não têm sido capazes de desenvolver uma ideologia persuasiva de colonialismo. Na Inglaterra, mesmo um radical do século XIX, como John Stuart Mill, pôde formular uma doutrina justificando o controle britânico sobre os países mais atrasados. Os americanos falharam estrondosamente na produção de algo cuja qualidade lhe fosse comparável. A conquista de colônias por parte dos Estados Unidos, ao findar o século XIX foi, com exceção das Filipinas, quase que inteiramente limitada a pequenas ilhas e outros territórios utilizados para a instalação de bases navais. A conquista das Filipinas causou tanta controvérsia e inquietação nos Estados Unidos que conduziu à adoção do auto-governo, logo no início, e à promessa de independência. Os Estados Unidos poderiam, por seu entusiasmo genuíno, tornar-se expansionistas, mas não podiam, em sã consciência, tornar-se colonialistas.

<sup>9</sup> I. F. Stone's *Bi-Weekly*, v. 1, p. XVIII, July 13 1970.

A penetração de outras sociedades pelos norte-americanos geralmente não foi justificada por doutrinas colonialistas comparáveis a outras popularizadas em alguns países. O caso americano raramente se apoiou em um argumento de superioridade política ou racial que daria aos norte-americanos o direito de dirigir outros povos, baseando-se, pelo contrário, em um argumento de superioridade tecnológica ou econômica, que deu a grupos de americanos supostos direitos e mesmo o dever de desempenhar certas funções especializadas em outras sociedades. Dentro deste tipo de *rationale*, os americanos podiam harmonizar as operações de além-mar, que seu dinamismo econômico garantira, com a inexistência de controle político formal, condenado por seu passado de anticolonialismo.

O expansionismo operacional americano, surgido após a II Guerra Mundial, tem suas raízes na América do passado, mas apresentou também a ruptura com alguns aspectos desse passado. Antes de 1940, os Estados Unidos tiveram bases de além-mar em Guantânamo, Havai, Samoa, Manila e Panamá. Estas foram, porém, áreas sobre as quais os Estados Unidos exerceram soberania *de facto*, se não *de jure*; elas foram as contrapartidas norte-americanas de Gibraltar, Malta, Singapura e Hong-Kong. Para os Estados Unidos, como para os governos europeus, “as bases que antecederam a II Guerra Mundial no estrangeiro, a despeito das tentativas de argumentação legal em contrário, não eram totalmente estrangeiras; eram territórios cedidos, anexações veladas, insuficientemente camufladas, na verdade, e realmente o estado cessionário tinha sorte se nada mais além da parte cedida de seu território fosse anexado.”<sup>10</sup>

A primeira ruptura desse padrão veio com a negociação da base anglo-americana para *destroyers*, em setembro de 1940. Ao contrário dos acordos anteriores de utilização, este não significou, *de facto*, uma mudança de soberania.

A utilização das bases pelos americanos limitou-se ao desempenho de certas funções militares e o acordo foi “um arrendamento de privilégios específicos, diferente da cessão de território, encobrindo um contrato nominal”.<sup>11</sup> Isto determinou o padrão que foi aperfeiçoado de muitas maneiras nos anos de pós-guerra. O resultado final, naturalmente, foi um fenômeno surpreendente, sem paralelos na história mundial: forças militares de um governo expandiram-se em escala mundial por cerca de 300 bases espalhadas por 25 países, onde esse governo não tinha autoridade formal, seja como força de ocupação ou como poder soberano. Esse fenômeno foi significativo não apenas por suas dimensões mas,

<sup>10</sup> Stambuck, George. *American military forces abroad: Their impact on the Western State system*. Columbus, Ohio, 1963. p. 22.

<sup>11</sup> Stambuck. *American military forces...* p. 29.

principalmente, pela forma que assumiu. A criação dessa gigantesca rede mundial dependeu precisamente do divórcio entre o poder de operar as instalações militares e o direito de exercer controle político. Sem essa separação, o império ainda estaria por nascer. A conquista dessa separação foi a principal inovação política.

Os atos formais que caracterizam a expansão de outros impérios constituem-se normalmente em tratados de anexação ou documentos semelhantes, que preparam o terreno para cessão de território. Os atos formais que caracterizam a expansão do império americano têm sido, por outro lado, os acordos entre as organizações transnacionais norte-americanas e os governos nacionais, nos quais são especificados os termos e as condições de acesso dos agentes das primeiras ao território estrangeiro. Arrendamentos, acordos para estabelecimento de bases, acordos de localização de tropas e suas contrapartidas no campo econômico constituem as manifestações legais do crescimento do império americano.

A expansão americana envolveu então a geração e a expansão de organizações transnacionais, perseguindo uma variedade de metas específicas em uma multiplicidade de territórios. Missões de auxílio econômico, bases militares e empresas de investimento são somente os símbolos mais óbvios e tangíveis do transnacionalismo norte-americano. Esse tipo de expansão pluralística e segmentada levou também certos grupos, em outras sociedades, a criar estruturas transnacionais paralelas e freqüentemente competitivas. O principal legado da expansão americana para o mundo é uma rede de instituições transnacionais, que liga o mundo segundo moldes que nunca existiram no passado. O problema que se apresenta no futuro é saber se e como a contração do mundo, provocada pela expansão do papel desempenhado pelos norte-americanos, sobreviverá à contração desse papel. Quando as condições políticas que lhe deram origem desaparecerem, quanto de transnacionalismo ainda restará?

#### **4. A autoridade nas organizações transnacionais**

Os padrões de autoridade nas organizações transnacionais diferem profundamente. Eles também mudam. Podem, talvez, ser melhor analisados em termos de fontes de controle, estruturas organizacionais e padrões de nacionalidade.

##### **4.1 Fontes de controle**

As organizações transnacionais podem ser controladas por governos nacionais, por grupos nacionais não-governamentais ou por



organismos internacionais, governamentais ou não. Durante o quarto de século que sucedeu à II Guerra Mundial:

1. a maior parte das organizações transnacionais estava sob controle nacional e não internacional;
2. a maioria das organizações transnacionais controladas nacionalmente estava sob o controle dos americanos;
3. as mais proeminentes organizações transnacionais eram agências governamentais norte-americanas e empresas multinacionais com matriz nos Estados Unidos.

Com a mudança da posição americana no cenário mundial, no fim da década de 60 e início da de 70, esses padrões passaram por transformações. As operações transnacionais das agências governamentais americanas estão declinando. Isto é evidente no campo militar e é provavelmente verdadeiro no campo de informações secretas. Também é verdade com relação ao desenvolvimento econômico e à assistência ao desenvolvimento. Na década de 50 e começo da de 60, a expansão dos Estados Unidos no mundo assumiu, em grande parte, a forma da criação e desenvolvimento de agências norte-americanas destinadas não apenas a tratar com outros governos, mas a atuar dentro de outras sociedades. Não foi acidentalmente que uma das missões da AID em outro país foi oficialmente chamada de United States Operations Mission — USOM. Esse tipo de atividade era considerado legítimo e desejável. As relações exteriores, segundo novos moldes — argumentava-se — envolviam muito mais que diplomacia. No final da década de 60 e início da de 70, porém, desenvolveu-se uma reação neotradicionalista contra este conceito de relações exteriores e a favor de menor envolvimento em assuntos internos de outros países, provocando uma redução drástica no tamanho e nas funções das atividades do governo norte-americano de além-mar, e o restabelecimento da preeminência de relações diplomáticas a nível ministerial.<sup>12</sup> No campo do desenvolvimento, por exemplo, foi enfatizado o desejo de restringir as grandes missões de ajuda no além-mar, de atribuir quaisquer funções remanescentes relativas ao desenvolvimento social e cívico a órgãos não-governamentais ou semigovernamentais, como a Inter-American Foundation, e de canalizar proporções cada vez maiores de assistência financeira para agências multilaterais (isto é, internacionais), tais como o Banco Mundial.

Em relação ao governo americano, outros governos demoraram muito a engajar-se em operações transnacionais. Isto, em parte, foi devido a objetivos diferentes, menores recursos e a atuação mundial mais restrita. De algum modo, porém, isso pode refletir também diferenças de estilo político e estrutura administrativa.

<sup>12</sup> Para um relato mais expressivo e persuasivo sobre a abordagem neotradicionalista, veja Campbell, John Franklin. *The foreign affairs judge factory*. New York, 1971.

O caráter difuso, pluralístico do governo americano, combinado com uma abordagem tipicamente pragmática, orientada para problemas, parece conduzir naturalmente ao desenvolvimento de organizações transnacionais. O governo soviético, por outro lado, pode ter muitas das razões que o governo americano teve para engajar-se em operações transnacionais, mas o controle centralizado, a primazia de objetivos políticos, e a abordagem ideológica dos soviéticos pode muito bem ter-lhes dificultado o desenvolvimento e a execução de tais operações. Todavia, operações transnacionais controladas por outros governos poderão desenvolver-se no futuro.

As organizações transnacionais americanas controladas pelo setor privado ainda não sofreram um declínio absoluto comparável ao das controladas pelo governo dos Estados Unidos. Tem havido, porém, acentuado crescimento em número, amplitude de ação e atividade das organizações transnacionais controladas por grupos privados não-americanos. Empresas européias sob controle nacional expandiram suas atividades por outros países europeus e, em alguns casos, com absoluto sucesso, pelos Estados Unidos e outras nações. Empresas japonesas começaram a engajar-se em operações na América Latina e no Sudeste Asiático.

Por razões já mencionadas, as organizações controladas internacionalmente são menos propensas a se engajar em operações transnacionais de grande porte que as nacionalmente controladas. Uma organização transnacional sob patrocínio internacional somente poderá atuar eficazmente se for capaz de dissociar suas operações da necessidade de negociar concessões mútuas entre delegações nacionais, ou se, por trás de uma estrutura formal de autoridade internacional, o controle efetivo ficar basicamente com um ou poucos grupos nacionais. A eficácia do Banco Mundial, por exemplo, na condução de operações transnacionais de investimento foi, em grande parte, resultado do papel preeminente que os americanos desempenharam no banco no início de suas atividades. Da mesma maneira, o papel preeminente dos japoneses deu ao Asian Bank a liderança e os recursos necessários a um início bem sucedido. A liderança de um grupo nacional privado pode ser importante para fazer funcionar uma organização transnacional, controlada internacionalmente. Também é possível, porém, que uma vez que tal organização tenha dado seu impulso inicial, definido sua linha de ação e seus recursos, será capaz de desenvolver internamente a liderança para executar e expandir suas operações, desde que sua administração seja capaz de conseguir, de seu quadro de diretores ou de outra diretoria de composição internacional, certa dose de autonomia. Parece, de algum modo, que foi esta condição que tornou possível ao Banco Mundial expandir suas operações na década de 70.

O padrão de evolução das organizações transnacionais, a longo prazo, pode ser a passagem do controle nacional para o interna-

cional ou para o autocontrole, exercido pelos próprios diretores da organização. O estímulo e os recursos para desenvolver operações transnacionais em larga escala quase sempre têm que ser fornecidos por um grupo de pessoas de nacionalidade comum, que sente necessidade ou desejo de expandir suas operações por certo número de diferentes países. Sua capacidade de aumentar tanto o número de sociedades nas quais opera, como a área abrangida por suas operações dentro de qualquer outra sociedade, depende do consentimento dos governos nacionais dos países que as recebem. Tais governos, em geral, estão provavelmente mais desejosos de garantir o acesso às organizações transnacionais controladas por grupos privados do que às controladas por outro governo, e mais desejosos de garantir o acesso às organizações transnacionais sob controle internacional que àquelas sob controle de uma só nação. Portanto, apesar de a criação de uma organização transnacional de grande porte exigir, em geral, o patrocínio de uma nação, seu crescimento pode, a longo prazo, tornar-se mais estimulado pelo enfraquecimento do patrocinador.

#### 4.2 *Estrutura organizacional*

Dentro de uma organização transnacional a autoridade pode ser distribuída de várias maneiras. Em termos mais amplos, uma organização pode ser altamente centralizada ou descentralizada, e pode ser estruturada em termos de departamentalização geográfica ou funcional, ou de uma combinação das duas formas. O controle final, porém, tem que ficar com a matriz, e a autonomia das filiais não pode expandir-se ao ponto de, por seu livre arbítrio, desvincular-se da organização de origem.

As pressões no sentido de centralização e descentralização em uma organização transnacional são equivalentes mas, em muitos aspectos, mais intensas do que as existentes em qualquer organização de grande porte. O aperfeiçoamento das comunicações e dos transportes, que tornou possível a um órgão central exercer controle eficaz sobre todas as filiais de uma organização em expansão, foi, naturalmente, o que possibilitou a expansão das empresas transnacionais. Em anos anteriores, por exemplo, as empresas particulares podem ter possuído ou controlado subsidiárias no exterior. Somente durante o último quarto de século, porém, foram capazes de impor-lhes um plano unificado de operações. Antes da década de 50, como disse Behrman, as filiais de além-mar normalmente "operavam como se fossem comercialmente independentes da matriz". Agora, "o que distingue a multinacional de suas predecessoras é a centralização de políticas e a integração das operações-chave das filiais".<sup>13</sup> De um modo razoavelmente

<sup>13</sup> Behrman. *Some patterns...* p. XIII-XIV.

semelhante, a mais antiga e maior organização transnacional, a Igreja Católica Romana, é hoje “uma organização internacional muito mais integrada” do que há um século atrás. Da mesma maneira que as organizações privadas que operam além das fronteiras nacionais, a “Igreja nos anos 70 mostra maior integração estrutural indicada por um aumento considerável das comunicações e dos contatos entre o centro e a periferia; uma ligação mais integrada entre as hierarquias nacionais e a Santa Sé, ... e um elevado índice de transações entre os sistemas religiosos nacionais, evidenciado por transferências de pessoal, por auxílio material e planos de cooperação. A Igreja internacional ganhou força estrutural porque tem sido capaz de ultrapassar os padrões segmentares, estabelecidos inicialmente...”<sup>14</sup>

Para a maior parte das organizações transnacionais, as tendências a longo prazo apontam indubitavelmente para maior centralização de controle. O movimento nessa direção pode entretanto ser interrompido ou desviar-se por forças funcionais, institucionais e políticas no sentido de maior autonomia de suas unidades. A influência mais importante nesse sentido é, naturalmente, a própria nação-estado. A permissão para atuar em determinado território pode frequentemente ser concedida desde que seja dada suficiente autonomia à unidade local, pela matriz, de maneira que possa enquadrar-se nas leis e submeter-se aos controles exercidos pelo governo do país em questão. Estas considerações podem também influenciar a base organizacional predominante na empresa transnacional. Argumenta-se, por exemplo, que empresas organizadas em bases funcionais e não geográficas são mais suscetíveis de sofrer influência do país anfitrião e, conseqüentemente, que os governos anfitriões dão preferência a esta forma de organização.<sup>15</sup> Além disso, as formas de controle central podem mudar através do tempo. Vernon, por exemplo, sugere que as empresas transnacionais evoluem através de três estágios. Uma fase inicial de descentralização é substituída por outro estágio, em que controles mais rígidos por parte da matriz são “a regra geral”. Na terceira fase, a empresa transnacional, “amadurecida”, faz um “retorno aparente às operações descentralizadas” e “a autoridade para tomar muitas das decisões” é “delegada às subsidiárias ou distribuída entre matrizes regionais”. Essa descentralização, porém, é em parte, produto do aperfeiçoamento de procedimentos e rotinas padronizadas, comuns a toda empresa transnacional; e, também, criação de um corpo de executivos treinados pela matriz

<sup>14</sup> Vallier, Ivan. The Roman Catholic Church: a transnational actor. In: Keohane & Nye. *Transnational organizations...* p. 147-8.

<sup>15</sup> Well, Jr., Louis T. The multinational business enterprise: What kind of international organization? In: Keohane & Nye. *Transnational organizations...* p. 104-5 e 110-1.

para lidar, segundo padrões comuns à empresa, com os problemas organizacionais. Espera-se que uma “dose razoável de condicionamento conduza a um ponto comum deixando margem, igualmente, para as necessárias iniciativas e adaptações locais”.<sup>16</sup>

O alto grau de centralização dá à organização transnacional flexibilidade para redistribuir pessoal e recursos de um ponto de seu império para outro. Uma das vantagens que as empresas americanas tiveram em relação a muitas multinacionais européias, é que enquanto as firmas americanas são altamente integradas, as empresas européias tendem a ser estruturadas mais frouxamente. Esta vantagem da descentralização é verificada com relação tanto a empresas transnacionais religiosas e militares, como econômicas. Nos anos 50, por exemplo, a Igreja Católica respondeu à ameaça contida no apelo das ideologias marxistas, na América Latina, quase da mesma maneira que a General Motors teria respondido ao perigo representado pela atração que a Volkswagen exercia na mesma região. Por essa época a Igreja, na América Latina, sofria os efeitos de “carência de pessoal, de recursos financeiros e de modelos de ação, e de leigos que pudessem ser mobilizados para estender sua influência a novos grupos e outras camadas sociais”. Por força de sua integração transnacional, entretanto, a Igreja foi capaz de mobilizar recursos de outras partes para responder a este desafio regional. “Sob tais condições, riscos elevados, escassez de recursos nas agências locais e fronteiras nacionais bastante abertas — a Igreja transnacional, em estreita cooperação com as hierarquias locais, tomou impulso para a ação. Estratégias para solucionar problemas foram transferidas de outros setores da Igreja mundial; recursos financeiros foram providenciados; novos contingentes de pessoal treinado foram preparados e uma variedade de novas ações institucionais foi posta em prática”.<sup>17</sup>

#### 4.3 *Padrões de nacionalidade*

Os recursos humanos das organizações transnacionais são usualmente constituídos por membros das sociedades em que operam. Há grandes vantagens na utilização desse pessoal nas operações locais. Normalmente, entretanto, há também uma nacionalidade nitidamente dominante na organização. A proporção das diversas nacionalidades dentro da organização pode enquadrar-se em um ou mais de três tipos ideais. No padrão da nacionalidade *dominante*,

<sup>16</sup> Vernon. In: Keohane & Nye. *Transnational organizations...* p. 132-4.

<sup>17</sup> Vallier. In: Keohane & Nye. *Transnational organizations...* p. 142. A respeito das diferenças entre as transações comerciais americanas e européias, veja Behrman. *Some patterns...* p. 13-4.

todos os principais cargos administrativos, tanto nas matrizes como nas filiais do país, são ocupados por membros da nacionalidade dominante. No padrão de nacionalidade *dispersa* a matriz permanece como o único reduto da nacionalidade dominante, mas as filiais, no exterior, são administradas principalmente por pessoal nativo. Segundo o padrão de nacionalidade *integrada*, nas subsidiárias predomina o pessoal nativo, com alguma participação do pessoal estrangeiro; a direção da matriz fica distribuída significativamente pela nacionalidade do país de origem da organização e pelas demais.<sup>18</sup>

O grau em que uma organização transnacional adere a um ou outro desses padrões reflete sua fonte de controle. Organizações transnacionais controladas por um governo nacional adotam, quase invariavelmente, o padrão da nacionalidade dominante. Organizações transnacionais controladas internacionalmente, bem como as autocontroladas, normalmente tendem a ser integradas, apesar de uma nacionalidade ser frequentemente predominante. Organizações privadas, nacionalmente controladas, tendem frequentemente a se desenvolver através das três fases. Na primeira, prevalece o padrão dominante. A iniciativa no estabelecimento de filiais locais parte normalmente da matriz e do grupo de nacionalidade dominante. O pessoal local é contratado para cargos subalternos nas unidades locais, mas os cargos de direção, naquelas agências, bem como na matriz, são monopolizados pela nacionalidade dominante. Nas empresas multinacionais com matriz nos EUA, por exemplo, cerca de 21% dos seus empregados, mas apenas 1,5% de seus gerentes, são não-americanos. Em 1969, na Fundação Ford, somente cerca de 13%, “dos 463 técnicos da divisão internacional não eram americanos e somente 13 dos não-americanos (menos de 3% do total) estavam envolvidos no desenvolvimento de programas da Fundação para contrabalançar a implementação de projetos subvencionados”.<sup>19</sup>

No devido tempo, entretanto, com a aquisição de habilidade técnica e gerencial pelo pessoal da localidade, acompanhada, frequentemente, pelas pressões políticas percebidas — existentes ou latentes — a organização se modifica no sentido do padrão disperso. O pessoal da terra desempenha papel cada vez mais importante na direção da filial e eventualmente assume seu comando.

<sup>18</sup> Estas diferenças em termos de distribuição de nacionalidade compararam-se aos padrões mais amplos de organização etnocêntrica, policêntrica e geocêntrica nas empresas multinacionais analisadas por Perlmutter, Howard. The tortuous evolution of the multinational corporation. *Columbia Journal of World Business*, n. 4, p. 12, Jan./Feb. 1969.

<sup>19</sup> Rolfe, Sidney E. *The international corporation*. Paris, 1969. p. 76. In: Keohane & Nye. *Transnational organizations...* p. XVI. Bell, Peter D. The Ford Foundation as a transnational actor. In: op. cit. p. 120.

Isto aconteceu, por exemplo, em muitas empresas transnacionais com matriz nos Estados Unidos, que atuam no campo de extração de matérias-primas. A Aramco aumentou a participação dos árabes em cargos de supervisão, a partir de praticamente zero, em 1940, a 56%, em 1967.<sup>19</sup> A proporção de indonésios na Caltex, na Indonésia, passou de um nível igualmente baixo no fim dos anos 50, para 80%, em 1969. A taxa na subsidiária venezuelana da Standard Oil New Jersey subiu de 48%, em 1959, para 68%, em 1964.<sup>20</sup> A ocupação dos cargos gerenciais da unidade local pelo pessoal nativo pode, porém, criar problemas para as organizações transnacionais. Gerentes locais ambiciosos, incapazes de chegar até a administração da matriz, podem procurar obter maior independência para suas unidades. O padrão de nacionalidade dentro da organização coincide com o padrão de nação-estado, fora da organização. As brechas externas podem, portanto, reforçar as internas e conduzir ao enfraquecimento do controle central, à fragmentação da organização e, ou à sua evolução no sentido de uma federação transnacional, ou mesmo à sua completa dissolução. Por outro lado, se o acesso é dificultado dentro da organização, os administradores locais podem abandoná-la.

*White negroism* era a expressão que um belga usava para explicar porque os jovens executivos europeus estavam deixando as subsidiárias americanas. "Você tem que aceitar o fato de que a única maneira de alcançar um alto posto em nossa empresa é tirar um passaporte americano", acrescentou um executivo inglês, comentando este problema.<sup>21</sup> O desejo de evitar fragmentação administrativa ou a perda de talentos executivos proporciona fortes incentivos à liderança central da organização transnacional, para deixar um padrão de nacionalidade dispersa e aderir ao padrão integrado. O padrão integrado é também capaz de produzir, entre os gerentes, uma visão mais uniforme dos problemas organizacionais, a despeito de suas nacionalidades, permitindo, assim, alguma modificação no sentido da adoção de decisões descentralizadas sem, porém, colocar em perigo a unidade organizacional. A mudança para um padrão integrado, entretanto, requer a remoção de muitos obstáculos, especialmente as diferenças culturais e lingüísticas. A multinacionalização de matrizes quase sempre ocorre muito mais vagarosamente que a "localização" de gerência local. Entre as empresas transnacionais, por exemplo, a Nestlé se caracteriza como uma das que mais se desenvolvem nesse sentido, tendo, na sua matriz, 1/3 de executivos não-suíços.<sup>22</sup>

<sup>20</sup> Vernon. In: Keohane & Nye. *Transnational organizations*... p. 55.

<sup>21</sup> Tugendhat, Christopher. *The multinationals*. London, 1971. p. 195. Thackray, John. Not só multinational, after all. *Interplay*, n. 2, p. 23-5, Nov. 1968.

<sup>22</sup> Tugendhat. *The multinationals*. p. 196.

As tradições de dominação nacional resistem mesmo numa organização como a Igreja Católica que é, ao mesmo tempo, uma organização antiga e, pelo menos em teoria, autocontrolada. Somente recentemente, como um aspecto que parece caracterizar o aumento de integração e centralização na Igreja, houve uma mudança significativa na composição da nacionalidade da matriz. Em 1961, os italianos ocupavam 57% dos 1 322 cargos da Cúria na Santa Sé. Em 1970, ocupavam somente 38% desses postos, então num total de 2 260. Os números e a proporção de padres asiáticos, latino-americanos e africanos, na Cúria, aumentaram surpreendentemente no correr da década.<sup>23</sup> Mas a língua, a atmosfera e as práticas dentro da Cúria permaneceram predominantemente italianas, porquanto os recrutados de outras nacionalidades para a matriz se ajustavam aos costumes prevaescentes da nacionalidade que predominara anteriormente.

## 5. Organizações transnacionais na política nacional

Muitas vezes a organização transnacional pode conduzir suas operações apenas depois de conseguir a aprovação dos governos que exercem soberania sobre o território em que deseja operar. Em consequência, a organização transnacional e o governo do país têm que firmar um *access agreement*, definindo as condições sob as quais as operações da primeira serão permitidas no território do último. O conteúdo deste acordo refletirá o relativo poder de barganha das duas partes. Em alguns casos, a organização transnacional pode ter uma vantagem capaz de assegurar acesso em termos muito favoráveis. Pode, por exemplo, na forma imperial clássica, ameaçar com sanções do governo de seu país, se não lhe for permitido acesso nos termos que deseja. De maneira geral, tais termos de acesso refletirão: a) os benefícios que cada uma das partes vê para si na transação; b) o poder inerente a cada parte em termos de recursos econômicos, poder coercitivo, habilidade de liderança e coerência organizacional; e c) as alternativas que se abrem para cada parte, assegurando negociações com outras organizações ou outros governos.

Deixando de lado as hipóteses em que a organização transnacional pode exercer pressão coercitiva sobre o governo do país, este provavelmente concordará com as operações que estão sendo levadas a efeito em seu território, apenas se elas servirem aos seus propósitos ou se forem compatíveis com eles, ou se a organização transnacional houver pago certo preço para tornar essas operações aceitáveis. Em qualquer caso, o governo do país recebe benefícios pelas negociações de seu controle de acesso ao território do país.

<sup>23</sup> *New York Times*, p. 2, July, 1, 1970.



A medida que as organizações transnacionais tornam-se maiores e mais numerosas, a procura de acesso no território de outros países também se multiplica, aumentando, conseqüentemente, o valor desse acesso. O governo que controla o acesso será então fortalecido. Nesse sentido, o crescimento das operações transnacionais não ameaça o Estado nacional; pelo contrário, o fortalece, aumentando a demanda por recursos que só a nação controla: acesso ao território. Dentro do Estado nacional, os grupos que dominam o governo são igualmente capazes de usar o alto valor de seu controle sobre o acesso ao território nacional, para fortalecer sua própria posição em relação a outros grupos de sua sociedade.

O preço que a organização transnacional deve pagar pelo acesso ao território nacional dependerá então, em parte, de que o governo que controla aquele território encare suas operações como atividades que contribuem para a consecução de seus propósitos. Se as operações servem claramente aos propósitos do governo, este pode oferecer consideráveis incentivos para que a organização transnacional lá se localize. Pode acontecer, por exemplo, que uma fábrica, além de proporcionar a criação de novos empregos na localidade, atenda também a uma necessidade local premente de seus produtos ou à necessidade de conquistar o comércio exterior pelas suas exportações. O mesmo pode ocorrer com as instalações militares que contribuem para a defesa local. Em outros casos, entretanto, a instalação da organização transnacional pode contribuir muito pouco para que o governo atinja seus objetivos. É o caso, por exemplo, daquelas organizações transnacionais cujas operações gerais têm objetivos muito amplos e são conduzidos de modo estreitamente integrado.

Nesses casos, a organização transnacional pode ter que pagar preço muito elevado para ter permissão de atuar numa área específica do território. O governo da Alemanha Ocidental contribui com quantias consideráveis para assegurar que o governo norte-americano mantenha suas forças no país, porque contribuem para a defesa local. O governo norte-americano, por outro lado, paga quantias vultosas ao governo espanhol para manter na Espanha bases americanas, aéreas e navais, porque essas bases não atendem diretamente às necessidades de defesa local. Aqueles que criticam o "alto preço" que o governo norte-americano paga pelas bases em países como a Espanha ou a Etiópia, subestimam o poder de barganha daqueles governos, supondo que a presença das bases demonstra a subserviência do governo do país aos desejos norte-americanos. Na realidade, porém, a base, e o preço pago por ela, são evidências da autonomia daqueles governos e das diferenças entre seus objetivos e os das organizações transnacionais do governo norte-americano.

Um dos fenômenos curiosos da política internacional do período após a II Guerra Mundial foi inegavelmente o contraste surpreendente que muitas vezes existiu, numa sociedade, entre a presença militar, logística, material, tecnológica e econômica das organizações transnacionais com sede nos Estados Unidos, que às vezes parecia sufocar a sociedade local, e o grau de influência política que o governo norte-americano exercia sobre o governo desse país. O primeiro freqüentemente parecia ser proporcionalmente maior do que o último. As organizações americanas penetraram facilmente na sociedade local; o governo local resistia moderada e brandamente e, embora, na percepção dos americanos, raivosamente, aos conselhos e demandas do governo norte-americano. A presença americana pode ter sido esmagadora, mas a influência americana quase sempre esteve longe disso.

As razões dessa diferença repousam, naturalmente, nos motivos que justificam a presença das organizações transnacionais norte-americanas e na natureza de suas operações. As organizações americanas freqüentemente estiveram presentes em um país, não para atender às necessidades daquela sociedade, conforme definidas por seus legisladores e sua elite, mas para servir a seus próprios interesses que poderiam, contudo, ser justificados em termos dos interesses locais. Os americanos estavam lá por se haverem convencido da importância do fato, não porque o governo local considerasse importante tal permanência. Em muitos casos, porém, as manifestações da presença norte-americana através de bases militares, por exemplo, não eram fonte de influência política americana na sociedade local; tendiam, ao contrário, a diminuir essa influência. Os governos locais tinham que ser persuadidos, induzidos ou subornados, para autorizar o funcionamento da empresa. As operações de empresas transnacionais com sede nos Estados Unidos não eram, em algumas sociedades, encaradas como fatores de progresso, mas como garantia. Os objetivos das organizações transnacionais transcenderam os da sociedade local e as organizações pagaram o que era devido ao governo local para poder desenvolver suas atividades, contribuindo para a consecução de metas em que este tinha freqüentemente pequeno interesse direto.

Os custos políticos com a manutenção da presença estrangeira excederam então, com freqüência, os benefícios políticos locais por ela gerados.

Além disso, na medida em que as metas das organizações transnacionais norte-americanas refletiam apenas seus interesses gerais, que não eram os objetivos específicos da sociedade em que suas operações transcorriam, não tinham, elas próprias, interesse no sistema político local, a não ser que ele limitasse sua capacidade de atuação. As organizações transnacionais norte-americanas foram, com freqüência, ao extremo de negar que suas operações em outros países tivessem qualquer efeito sobre a política local.

Longe de desejar exercer influência política na sociedade local, suas metas deveriam estar tão afastadas quanto possível da política local. Tem-se argumentado que as atividades religiosas da Igreja Católica num país são facilitadas pela separação entre Estado e Igreja.<sup>24</sup> As atividades transnacionais econômicas e militares das organizações transnacionais norte-americanas são igualmente facilitadas, se essas operações puderem ser separadas da política local. Do ponto de vista da organização transnacional, a situação ideal seria aquela em que fossem separados o sistema político local e as operações transnacionais. A típica atitude americana seria: "Deixe-nos operar nossa base aérea e nossa mina de cobre; proporcionar assistência técnica à escola de engenharia, tudo sem que nos envolvamos com a política local." O objetivo dos americanos não seria controlar o governo local, mas evitá-lo.

As operações das organizações transnacionais não têm, usualmente, motivações políticas no sentido de serem planejadas para afetar o equilíbrio de poder dentro da sociedade local. Provocam, entretanto, com frequência, consequências políticas que realmente afetam aquele equilíbrio. Desde que as organizações transnacionais têm que entrar em acordo com os grupos dominantes no sistema político local, para assegurar sua instalação no país, suas operações tenderão a reforçar, ou pelo menos a não afetar, a posição daqueles grupos. É provável, então, que o impacto geral imediato das operações transnacionais sobre a sociedade seja conservador. O impacto geral a longo prazo, entretanto, pode ser diferente. É típico das organizações transnacionais introduzir na sociedade local novas atividades que não poderiam ser desempenhadas pelas organizações locais. Como a organização transnacional é, ela própria, originária de uma sociedade economicamente mais desenvolvida do que aquela em que está atuando, tende a atuar como uma importante corrente transmissora de novos estilos de vida, novas idéias, nova tecnologia e novos valores culturais e sociais que desafiam a cultura tradicional da sociedade local. Além disso, naturalmente, enquanto o impacto imediato das operações transnacionais geralmente reforça os poderes existentes, pode também redistribuir forças entre aqueles poderes. As organizações transnacionais trazem novos recursos — equipamentos, tecnologia, capital, pessoal — para a sociedade.

Quaisquer que sejam os propósitos da transnacional, a maneira pela qual tais recursos se incorporam à sociedade e sua localização beneficiam algum grupo específico em detrimento dos demais. Os investimentos feitos pelas organizações transnacionais estimulam o crescimento de algumas indústrias e regiões, mas não de outras. Os programas de assistência econômica e militar fortalecem as

<sup>24</sup> Vallier. In: Keohane & Nye. *Transnational organizations...* p. 137-8.

agências de planejamento econômico e os serviços militares, em detrimento de outros grupos políticos e burocráticos.

Os acordos de acesso estabelecidos entre organizações transnacionais governamentais e outros governos assumem, obviamente, a forma tradicional de acordos intergovernamentais. Em conteúdo, porém, diferem freqüentemente muito pouco dos acordos negociados entre uma organização transnacional controlada pelo setor privado e um governo. É inegável, entretanto, que o peso do controle governamental desempenha papel significativamente muito mais importante na negociação do primeiro do que na do último. Funcionários das duas partes podem perceber o acordo intergovernamental de acesso como parte integrante das relações políticas e diplomáticas em geral. Com relação às organizações privadas, entretanto, a pressão do governo do país de origem não desempenha, em geral, papel significativo na consecução do acesso inicial, exceto em casos inusitados tais como o do Oriente Médio, em 1920. O governo do país de origem é muito mais propenso a entrar em cena, se o governo hospedeiro procura proibir o acesso ou mudar as condições para sua efetivação. No passado isto podia provocar — e algumas vezes o fez — intervenção militar ou paramilitar dos Estados Unidos (como ocorreu na Guatemala, em 1954) para manter, no país, agências e organizações transnacionais controladas pelos Estados Unidos. Com maior freqüência, as ações contra proibições ou restrições governamentais às operações transnacionais constituem-se de protestos diplomáticos e sanções econômicas, por parte do governo do país de origem.

Com algumas exceções (das quais o Vietnã é a mais notável) o objetivo das intervenções militares, econômicas e políticas do governo norte-americano na política interna dos países do Terceiro Mundo, depois da II Grande Guerra, tem sido muito mais a realização de esforços específicos relativamente descontínuos para manter ou restaurar condições de acesso previamente existentes, para as organizações transnacionais norte-americanas, do que para alcançar objetivos mais abrangentes.

As mais recentes discussões sobre o acesso de fundações, empresas ou organizações militares transnacionais a territórios estrangeiros não diferem substancialmente daquelas que por muitos anos tiveram como foco a Igreja Católica Romana. O objetivo da Igreja é executar suas atividades religiosas em escala tão ampla quanto possível. Isto significa que, através dos séculos, ela teve que negociar com os governos nacionais para conseguir acesso a outros territórios.

“Sempre que a Santa Sé adota políticas pastorais, dedica-se a atividades educacionais ou trabalho missionário, enfrenta problemas de autolegitimação frente aos governos nacionais, de acesso a regiões politicamente soberanas, ... e de preservação e fortale-

cimento das relações entre as igrejas locais e o centro transnacional em Roma.”<sup>25</sup>

Os objetivos da Igreja nas transações com os governos nacionais não diferem significativamente dos das demais organizações transnacionais. Com pequenas modificações nos termos, o que se segue pode talvez descrever os objetivos da Mobil Oil ou da Philips: “Em suas relações com os estados nacionais a Santa Sé indubitavelmente considera ideal a situação em que a Igreja tenha acesso livre e irrestrito a um país, no qual haja a garantia governamental de proteger e apoiar a fé católica, e no qual o controle da Santa Sé sobre os principais assuntos eclesiais é detalhadamente especificado e legalizado, sob a forma de tratado ou acordo internacional.”<sup>26</sup>

Esse tipo de acordo para garantir “acesso privilegiado” existiu apenas em uns poucos países, como a Colômbia. Do ponto de vista da Igreja, são igualmente favoráveis as situações naquelas sociedades (França, Estados Unidos, Chile, por exemplo) onde há completa separação entre Igreja e Estado e onde se propicia à Igreja “oportunidades excepcionalmente favoráveis para atuar dentro de suas fronteiras”.<sup>27</sup>

Para legalizar sua capacidade de levar avante suas atividades, a Igreja procura estabelecer, com o governo do país, um acordo de acesso. “Tenta estabelecer um pacto, ou seja, algum tipo de contrato semelhante a um tratado internacional entre ela (como representante dos interesses da Igreja local) e o governo. Quando esse acordo não é firmado, satisfaz-se com um *modus vivendi*. Se não consegue estabelecê-lo, tentará um arranjo informal, um acordo entre cavalheiros ou, para usar um termo um tanto rude do vocabulário italiano — uma *combinazione*.”<sup>28</sup> Como qualquer organização comercial transnacional, a Igreja não se interessa normalmente pela política ou pela natureza religiosa do governo com o qual está tratando, desde que consiga o estabelecimento de um acordo que permita seu acesso ao território por ele controlado. Os objetivos da Igreja são limitados; ela não procura desafiar ou alterar a estrutura da autoridade política, deseja apenas liberdade para desempenhar suas atividades religiosas. Nas palavras do Papa Pio XII, em 1953: “Uma das principais atribuições da Santa Sé consiste em prover para que reinem em todo o mundo, entre Igreja

<sup>25</sup> Vallier. In: Keohane & Nye. *Transnational organizations*... p. 135.

<sup>26</sup> Vallier. In: Keohane & Nye. *Transnational organizations*... p. 135-6.

<sup>27</sup> Vallier. In: Keohane & Nye. *Transnational organizations*... p. 138.

<sup>28</sup> Binchy, D. A. The Vatican and international diplomacy. *International Affairs*. n. 22, p. 49, Jan. 1946. In: Vallier, Ivan. The Roman Catholic Church as transnational actor: Preliminary notes. Documento não publicado, 1970, p. 24-5.

e Estado, relações normais e, se possível, amistosas, para que os católicos possam cultivar sua fé em clima de paz e tranqüilidade e a Igreja possa, ao mesmo tempo, fornecer ao Estado o apoio sólido em que se constitui, onde quer que lhe permitam executar livremente seu trabalho.”<sup>29</sup>

Algumas vezes tenta-se estabelecer paralelos entre a Igreja Católica e o comunismo internacional. Nos termos que nos interessam aqui, as diferenças entre esses dois movimentos é que são mais surpreendentes. O objetivo dos comunistas é a conquista do controle político do Estado através da destruição da estrutura estatal existente e a criação de um novo sistema político revolucionário. O objetivo da Igreja, ao contrário, não é o controle nacional, mas a atuação em âmbito transnacional. Os comunistas, além disso, pagam um preço pelo controle nacional: a ruptura e a cisão do comunismo internacional. Dentro da Igreja transnacional, por outro lado, o fato de evitar o controle político nacional facilita a solução das possíveis desavenças. De certo modo, os partidos comunistas desafiam a Igreja oferecendo como alternativa a fé secular. De uma maneira diferente, mas, em certo sentido, muito mais eficaz, os governos comunistas desafiam a Igreja negando-lhe acesso a seus territórios ou permitindo-lhe apenas acesso restrito. Nesse sentido, o comunismo significa uma ameaça à Igreja, não porque seja materialista ou anti-religioso, mas porque é nacionalista e antitransnacional. De alguma forma, o conflito entre o governo comunista e a Igreja Católica é o arquétipo do conflito entre a forma mais nacionalista de Estado e a forma mais transcendente de organização transnacional.

## 6. Organizações transnacionais versus estado nacional

O surgimento das organizações transnacionais após a II Guerra Mundial resultou tanto na expansão americana como do desenvolvimento tecnológico. Por 1/4 de século, essas duas tendências reforçaram-se mutuamente. Agora, entretanto, o ímpeto americano no sentido de envolvimento mundial está decrescendo. O desejo americano de dirigir, de promover interação e integração econômica e cultural, de manter militarmente as fronteiras externas de um sistema de dimensões mundiais e de fomentar o livre

<sup>29</sup> Pio XII. In: Graham, Robert A. *Vatican diplomacy: a study of Church and State on the international plane*. Princeton, 1959. p. 6-7. Na mesma linha, o Papa Leão XIII declarou que “não é competência da Igreja decidir qual a melhor entre as muitas diferentes formas de governo”, mas sim trabalhar com qualquer sistema político preparado para preservar o “respeito devido à religião e à observância da moralidade”. *Enciclica Sapientiae Christianae*. In: Binchy, D. A. *Church and State in fascist Italy*. London, 1941. p. 87.

acesso político a esse sistema tem declinado consideravelmente. Em futuro bem próximo é provável que as organizações governamentais norte-americanas, de características transnacionais, vejam declinar sua importância relativa se comparadas com as organizações controladas pelo setor privado. É provável, ainda, que a importância das organizações transnacionais controladas pelos Estados Unidos decline, em comparação com as controladas por outras nações ou por organizações internacionais. Permanece, entretanto, a questão relativa à maneira pela qual as mudanças nas relações entre os países afetarão o papel desempenhado pelas organizações transnacionais. A superioridade de um país, em grande parte do mundo, favorece a emergência de organizações transnacionais sob sua responsabilidade e controle.

Este é o caso particular do país que, com tradição política e institucional aberta, e altamente pluralística propicia a criação de organizações transnacionais. A política mundial move-se agora em direção a um equilíbrio militar bipolarizado entre as superpotências, a um equilíbrio econômico e diplomático multipolar entre as grandes potências e a um aumento das discrepâncias de poder que tendem à formação de hegemonias regionais, entre os países menos desenvolvidos. Esta estrutura de política mundial poderia ser muito menos propícia ao surgimento e atuação das organizações transnacionais do que o seria se um centro predominasse. Ela favorece claramente a pulverização do controle sobre as organizações transnacionais. Pode ainda favorecer um decréscimo em seu crescimento quantitativo e algumas restrições na esfera geográfica de suas atividades.

Enquanto os pré-requisitos políticos do transnacionalismo modificaram-se significativamente, a dinâmica tecnológica continuou inalterada. "Os extraordinários progressos no campo das comunicações e dos transportes internacionais parecem predestinados a continuar, acompanhados de mais *intelsats*, *concordes*, computadores IBM 370 e todos os outros equipamentos modernos que diminuem tempo e espaço. É provável que o declínio relativo do custo das comunicações e dos transportes tenha aumentado as vantagens das unidades de produção em larga escala e a possibilidade de administrar maiores empresas." <sup>30</sup>

Empresas comerciais, órgãos de assistência, serviços militares, fundações, igrejas, o serviço público, todos aumentarão sua capacidade de atuar em escala global e, presumivelmente, contarão também com maiores incentivos para aproveitar as oportunidades proporcionadas por essa capacidade. As burocracias funcionais sentir-se-ão sempre mais presas às fronteiras nacionais e procurarão meios de ultrapassar os limites dentro dos quais nasceram, penetrando outras esferas dentro das quais possam prosperar. As or-

<sup>30</sup> Vernon. In: Keohane & Nye. *Transnational organizations...* p. 251-2.

ganizações transnacionais existentes considerarão de seu interesse continuar a integração de suas atividades e estreitar os laços organizacionais que atravessam as fronteiras nacionais.

Política e tecnologia parecem, portanto, estar em níveis diferentes. Por um lado, na atmosfera americana de retração política e de diplomacia de equilíbrio de forças, os governos nacionais podem sentir-se enormemente confiantes ao defrontar-se com as organizações transnacionais. Uma súbita reação nacionalista poderia revelar-se através da formação ou do estabelecimento de novas restrições à autonomia e aos objetivos das organizações transnacionais, expulsando-as, em alguns casos, do território nacional, e colocando seus bens sob completo controle nacional. Dentro deste cenário, a organização transnacional poderia ser encarada como um fenômeno transitório incapaz de sobreviver às condições políticas responsáveis por seu surgimento. As operações transnacionais poderiam fragmentar-se e desaparecer em face do surgimento da autarquização.

Alguns observadores, por outro lado, têm visto o surgimento das organizações transnacionais, particularmente as empresas comerciais multinacionais, como focos de ameaça ao futuro das nações. Como disse um proeminente banqueiro americano, “as fronteiras políticas das nações são muito estreitas e restritas para definir o objetivo e a abrangência da empresa moderna”. Temos, em consequência, presenciado o surgimento dos “novos globalistas”, dos “homens proativos”, do “universalismo econômico” que vê “o mundo todo como um mercado” e nós podemos estar evoluindo em direção a uma era em que o “empresário vestirá com frequência roupas de diplomatas” e “exercerá maior influência que os estadistas, em muitas partes do globo terrestre.”<sup>31</sup> A empresa transnacional, segundo George Ball, “é um conceito moderno que evolui para preencher as exigências dos tempos atuais” enquanto a nação “está ainda enraizada em conceitos arcaicos, antagônicos às necessidades de nosso mundo complexo.”<sup>32</sup> Arthur Barber, de modo semelhante, argumentou que a empresa transnacional “está agindo e planejando em termos que estão muito à frente dos conceitos políticos da nação”. Da mesma maneira que a Renascença viu o fim do feudalismo e do papel dominante desempenhado pela Igreja, também esta renascença do século XX “está trazendo um fim à sociedade de classe média e ao domínio da nação.”<sup>33</sup>

<sup>31</sup> Spencer, William I. The new globalists. Discurso proferido na Câmara Americana de Comércio, Frankfurt, Alemanha, 6 set. 1972. O autor é presidente da First National City Corporation.

<sup>32</sup> Ball, George W. Cosmocorp: The importance of being stateless. *Atlantic Community Quarterly*, n. 6, p. 165, Summer 1968.

<sup>33</sup> Barber, Arthur. Emerging new power: The world corporations. *War/Peace Report*, n. 8, p. 7. Oct. 1968.



Estas previsões a respeito do fim do Estado são prematuras. Elas subestimam a capacidade dos seres humanos e das instituições de responder aos desafios e adaptar-se a modificações ambientais. Parecem basear-se na suposição de que a soma de poder e soberania é zero, de que o crescimento do poder das organizações transnacionais deve ser acompanhado por um decréscimo do poder das nações. Este, porém, pode não ser necessariamente o caso. De fato, como dissemos, um aumento do número, das funções e do escopo das organizações transnacionais aumentará a demanda por acesso aos territórios nacionais, aumentando também, conseqüentemente, o valor dos recursos quase que totalmente sob controle governamental. A situação presente é, a este respeito, muito diferente da que prevaleceu com relação aos governos estaduais e empresas nacionais dos Estados Unidos, no século XIX. Lá, a Corte Suprema estabeleceu que, exceto em raras circunstâncias, os governos não poderiam negar ou restringir o acesso, a seu território, das empresas oriundas de outros estados. A cláusula do comércio interestadual deixou ao Congresso o poder regulador. Na ausência de qualquer autoridade política global comparável, capaz de limitar os poderes privativos dos governos nacionais, as organizações transnacionais tiveram que estabelecer acordos com eles.

As organizações transnacionais do setor privado reconheceram este fato e tentaram tratar com os governos nacionais de uma forma conciliatória.<sup>34</sup> Os defensores da organização transnacional também reconheceram que a imposição de restrições e controles locais sobre a atuação da transnacional impedem forçosamente a utilização plena do potencial das empresas internacionais, como a melhor forma de usar os recursos mundiais segundo um padrão objetivo de eficiência, ou seja, de acordo com os critérios de lucro.

Para evitar essa situação, advogam a elaboração, através de um tratado, de uma lei das empresas internacionais, que poderia "estabelecer limitações sobre as restrições que um país estaria autorizado a impor às empresas estabelecidas sob sua jurisdição."<sup>35</sup> A probabilidade de chegarem os governos a um acordo internacional que limite sua própria autoridade parece, porém, muito remota, e enquanto as partes não aceiarem a idéia de perder uma parcela de seu poder, o governo reterá o controle sobre o acesso.

Os governos capitalizam sobre esse controle concedendo acesso sob condições que lhes são favoráveis. Um governo pode, naturalmente, usar seu controle sobre o acesso de modo leviano ou corrupto. Entretanto, se o usa inteligentemente, permitindo o acesso a empresas transnacionais particulares, governamentais e internacionais, de maneira tal a promover seus próprios objetivos, está

<sup>34</sup> Vernon. In: Keohane & Nye. *Transnational organizations*... p. 261-2.

<sup>35</sup> Ball, George W. Making world corporations into world citizens. *War/Peace Report*, n. 8, p. 10. Oct. 1968

longe de perder sua soberania, através do controle que exerce sobre um recurso, a fim de fortalecer-se mediante o acréscimo de outros recursos. A penetração abrangente da sociedade pelas organizações transnacionais provocará, obviamente, efeitos significativos sobre ela. Isto, entretanto, não significa necessariamente um enfraquecimento da soberania do governo nacional. O governo da Tailândia, por exemplo, negociou amplo acordo com empresas norte-americanas, entre as quais a Força Aérea, o Banco Mundial e outras organizações internacionais, permitindo acesso a seu território. Isso não só contribuiu para o desenvolvimento da nação, mas também a fortaleceu grandemente como governo. O governo de Burma, por outro lado, praticamente fechou as portas a todas as organizações transnacionais, negando assim, a si e a sua sociedade, os benefícios que poderiam ser alcançados mediante o uso de um dos poucos recursos que realmente controla. Como resultado dessas diferentes políticas, em que extensão o governo da Tailândia é hoje menos soberano que o de Burma? O primeiro feriu sua soberania: o último sepultou-a.

Ao final dos impérios coloniais europeus seguiu-se a criação de grande número de novas nações, freqüentemente carentes de instituições já estabelecidas, de consenso com relação às bases de legitimidade e de elites politicamente preparadas, tecnicamente bem treinadas e numericamente consideráveis, bem como de qualquer senso herdado de unidade e identidade nacional. Muitos desses países, na África, e alguns na América Latina e na Ásia, foram chamados de "inviáveis". Ao mesmo tempo, muitos deles estão também presos a tendências atomizantes que ameaçam fragmentar as frágeis nações existentes em unidades ainda menores. Enquanto imperativos funcionais parecem estar tornando as organizações transnacionais cada vez maiores, imperativos culturais e comunitários parecem encorajar as unidades políticas a se tornarem cada vez menores. O "tribalismo" político contrasta com o "transnacionalismo" econômico. No entanto, esses padrões contrastantes de desenvolvimento são também, de certo modo, reforçadores. As nações de hoje, chamadas "inviáveis", e as entidades ainda menores que podem emergir no futuro, têm condições de tornar-se viáveis pelas operações das organizações transnacionais, que ligam as atividades de um Estado às que se desenvolvem em outros. A soberania do governo pode, neste sentido, ser limitada, mas a soberania do povo pode tornar-se mais real porque a unidade "soberana" do governo é menor, mais próxima e participativa e oferece maior possibilidade de com ela se identificar.

Quanto à coexistência da nação e da organização transnacional, pode, realmente, ocorrer que, no momento, a existência de uma não apenas signifique mas exija a da outra. Estas duas entidades servem a diferentes propósitos e atendem a diferentes

necessidades. Estão freqüentemente em conflito, cujas raízes estão mais nas diferenças do que nas semelhanças de função. Duas nações podem entrar em conflito porque desejam exercer seus direitos de soberania sobre a mesma base territorial; duas empresas podem “digladiar-se” porque vendem produtos similares ao mesmo mercado consumidor; dois partidos, porque lutam pelos mesmos votos. Em todos esses casos, as entidades em processo competitivo têm função, estrutura e propósito semelhantes: cada uma delas é em essência, duplicata da outra. Este conflito, decorrente de duplicação, freqüentemente é decisivo e põe em risco, pelo menos potencialmente, a sobrevivência de uma ou de ambas as partes. O conflito decorrente de complementação, ao contrário, envolve entidades que desempenham funções essencialmente diferentes; a competição decorre dessa dissimilaridade de funções. Nesse caso, a existência das partes em conflito geralmente não está em jogo. O interesse que cada parte tem na sobrevivência da outra é componente inerente ao sistema ao qual ambas pertencem. Dentro desse sistema, cada uma desempenha um papel que a coloca, inevitavelmente, em conflito com outro tipo de instituição que desempenha papel diferente. Este conflito é incidental a cada instituição, devido ao desempenho de suas funções, e é limitado pela diversidade existente dentre as respectivas funções. Os conflitos são, em certo sentido, de natureza quase jurisdicional, representando uma fricção inevitável no funcionamento do sistema.

Estes conflitos são, na realidade, encarados mais como relações do que como rivalidades. Fala-se de relações legislativo-executivo, empregado-empregador, civis e militares, governo e empresário. Acredita-se que, para poderem funcionar plenamente, as duas partes devem relacionar-se: a produção industrial exige trabalho e administração; a guerra requer políticos e soldados. Uma instituição não pode obliterar a outra sem que se modifique e se torne uma entidade funcionalmente diferente. (Isto pode acontecer em sistemas em que a diferenciação funcional não é muito acentuada, como ocorre quando uma junta militar, em um país menos desenvolvido, depõe um partido do poder.)

O conflito entre governos e organizações transnacionais é claramente de complementação, não de duplicação. É muito menos um conflito de semelhanças do que de dessemelhanças, já que cada qual tem seu conjunto próprio de funções a desempenhar. É, conseqüentemente, um conflito que, à semelhança do que ocorre entre empregados e empregadores, envolve a estruturação das relações e a distribuição de benefícios a entidades que se necessitam mutuamente, mesmo quando são conflitantes entre si. A influência pode oscilar e transferir-se de uma para outra, mas nenhuma pode substituir a outra.

De fato, o equilíbrio de forças entre uma organização transnacional e um governo parece passar, geralmente, por três fases. Na primeira, a iniciativa fica com a organização transnacional que consegue assegurar, muitas vezes, acesso ao território controlado pelo governo em termos muito favoráveis. Na segunda fase, o governo reivindica controle sobre as operações locais, substituindo, às vezes completamente, a autoridade transnacional. Na terceira, a organização transnacional volta à cena, e um novo equilíbrio é conseguido entre as duas organizações.

De alguma maneira esta sequência manifesta-se nas relações do governo, tanto com a Igreja Católica, como com as empresas comerciais. A segunda fase, da reação nacionalista, ocorre, no geral, durante períodos de instabilidade política e enfraquecimento governamental. Assim, muitas vezes na história, os governos de países católicos conquistaram amplo controle — verdadeiros direitos patronais — sobre a Igreja de seu país, incluindo o poder de criar dioceses, de nomear bispos e de vetar as comunicações papais. Estes governos, tal como o espanhol, no século XVI, nacionalizaram de fato a Igreja, da mesma maneira que os governos do século XX nacionalizaram empresas estrangeiras. Sua ação também decorreu de necessidades políticas semelhantes. “Parece que onde quer, no Ocidente, que se encontre um país católico politicamente inseguro, ele tentará maximizar o alcance de seu controle político sobre os negócios eclesiásticos.”<sup>36</sup> Em síntese, a reivindicação de controle sobre a Igreja reflete muito mais fraqueza do que força política.

Freqüentemente isto é válido também com relação ao controle sobre as empresas transnacionais. Tais movimentos nacionalistas ocorrem geralmente em época de intensos conflitos e tensões internas. Os governos fracos recorrem à nacionalização como um instrumento para mobilizar o sentimento nacionalista popular em favor do governo. Os governos fortes, por outro lado, muito embora possam estar ligados a uma ideologia radical nacionalista, não precisam apelar para o chauvinismo popular, e são capazes de tratar em pé de igualdade com as empresas estrangeiras. Governos pós-revolucionários no México, Algéria, Iugoslávia, bem como nos países do bloco soviético da Europa Oriental, fizeram com as empresas privadas acordos de benefícios mútuos que estariam acima da capacidade de países menos estáveis do Terceiro Mundo. Em sentido lato, os sistemas políticos mais estáveis e desenvolvidos da Europa Ocidental e o Canadá têm sido capazes de tolerar níveis de atividades transnacionais muito acima daqueles que seriam aceitos por países com regime mais frágil.

Há alguns anos. Samuel Beer transtornou a comparação acadêmica convencional entre políticos da Inglaterra (“partidos for-

<sup>36</sup> Vallier. In: Keohane & Nye. *Transnational organizations*... p. 139.

tes”) e dos Estados Unidos (“fortes grupos de pressão”), afirmando persuasivamente que, na Inglaterra, tanto os partidos como os grupos de pressão eram mais fortes do que nos Estados Unidos, e que havia, de alguma forma, uma relação entre esses fenômenos.<sup>37</sup> Segundo a mesma linha de raciocínio, as organizações transnacionais poderosas e os governos fortes podem também desenvolver-se juntos.

A novidade e, certamente, o caráter revolucionário da organização transnacional decorre, em grande parte, do fato de que ela surgiu paralelamente às estruturas preexistentes de relações internacionais. É uma espécie de produto do Estado, mas baseia-se num princípio inteiramente diferente do de nacionalidade. Na história econômica, o estímulo à mudança veio não do lorde, nem do camponês feudal, mas de uma nova classe urbana de comerciantes e empresários, que se desenvolveu lado a lado com a estrutura social feudal, mas fora dela. E, como Marx reconheceu, esta foi a classe revolucionária. Da mesma forma, as atuais organizações revolucionárias na política mundial não são as organizações nacionais nem as internacionais que têm sido parte do sistema do país, mas as transnacionais, que se desenvolveram concomitantemente, mas fora desse sistema. Assim como a burguesia representou um princípio de produção alheio ao sistema feudal, também a empresa transnacional representa um princípio de organização, estranho ao sistema do país. Segundo Marx, no que toca à produção, as forças capitalistas ultrapassaram as relações feudais. Atualmente, a capacidade humana de organizar está ultrapassando as fronteiras do sistema nacional e o internacionalismo se transformou num impasse. Somente as organizações desinteressadas na conquista de soberania podem superá-lo, porque no futuro o foco central da política mundial será a coexistência e interação de organizações transnacionais e Estados nacionais.

<sup>37</sup> Beer, Samuel H. Group representation in Britain and the United States. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, n. 319, p. 130-40, Sept. 1958.