

Autonomia nacional e desenvolvimento econômico: perspectivas críticas das empresas multinacionais em países pobres *

PETER B. EVANS **

1. Introdução; 2. Transferência de capital dos países pobres; 3. O impacto do investimento em indústrias extrativas; 4. O impacto do investimento em indústrias manufatureiras; 5. Importação de estratégia; 6. Repercussões políticas; 7. Consequências do aumento de autonomia.

1. Introdução

Enquanto houver países ricos e países pobres permanecerá a controvérsia: podem ou não os últimos concretizar melhor suas aspirações através do fortalecimento de seus laços com os países desenvolvidos? Enquanto os principais instrumentos desse inter-relacionamento forem instituições identificadas como empresas multinacionais essa controvérsia será ainda mais acentuada. É mais fácil delinear o crescimento da empresa multinacional do que avaliar suas consequências, ainda que não se possa ignorar a

* Publicado originalmente sob o título *National autonomy and economic development: critical perspectives on multinational corporations in poor countries*. In: *International Organization*, World Peace Foundation, v. 25, n. 3, p. 675-92, 1971. Traduzido e reproduzido com autorização do Rights and Permission Department, The University of Wisconsin Press.

** Pesquisador associado do Center for International Affairs da Universidade de Harvard, Cambridge, Massachusetts; Professor do Departamento de Sociologia da Universidade Brown, Providence, Rhode Island.

necessidade de tal avaliação. Como sugere o próprio subtítulo deste trabalho, minha principal preocupação consiste na discussão crítica do papel da empresa multinacional.

O crescimento da empresa multinacional é incontestável.¹ O valor das filiais e subsidiárias de empresas com sede nos Estados Unidos monta a mais de 65 milhões de dólares. Suas vendas vêm aumentando mais aceleradamente do que as realizadas pelas filiais domésticas nos Estados Unidos e seus lucros são aproximadamente equivalentes a 20% dos lucros líquidos de empresas americanas.² Dados estatísticos sobre investimentos realizados por empresas com sede em outros países desenvolvidos são mais difíceis de serem obtidos, mas parece que nos últimos anos o investimento estrangeiro realizado por firmas da Europa Ocidental vem aumentando mais rapidamente do que o investimento das empresas americanas.³ Enquanto as firmas nacionais sempre reterão alguma parte da economia da nação, prevê-se que nos próximos 20 anos 600

¹ Um levantamento mais abrangente dos investimentos efetuados no estrangeiro por firmas americanas foi realizado por Samuel Pizer e Frederick Cutler, num trabalho sob o título: *U.S. business investments in foreign countries*. A Supplement to the *Survey of Current Business*. Washington, Office of Business Economics, Department of Commerce, 1960. O Departamento do Comércio dos Estados Unidos publica regularmente, através do *Survey of Current Business*, um balanço dos investimentos estrangeiros. A época que este trabalho foi escrito o artigo mais recente publicado sobre o assunto era *The international investment position of the United States: developments in 1969*, de David T. Devlin e George R. Kruer (*Survey of Current Business*, Oct. 1970, v. 50, n. 10, p. 21-37). Outra excelente fonte, também recente, ainda que, infelizmente, apresente falhas com relação a dados financeiros, é *The making of multinational enterprise: A sourcebook of tables based on a study of 187 major U.S. manufacturing corporation*, de James W. Vaupel e Joan P. Curhan (Boston, Division of Research, Graduate School of Business Administration, Harvard University, 1969). Veja também o artigo de Louis T. Wells Jr. (*International organization*, World Peace Foundation, v. 25, n. 3, Summer, 1971).

² Dividendos, juros, taxas e *royalties* resultantes dos investimentos diretos dos Estados Unidos em 1969 somaram 9,54 bilhões de dólares. (Veja Devlin & Kruer. *The international investment...* op. cit., v. 50, n. 10, quadro 5, p. 26.) Os lucros empresariais, descontados os tributos, foram de 50,5 bilhões de dólares. (Veja *Survey of Current Business*, Jun. 1970, v. 50, n. 6, p. S-2). Um levantamento recente realizado junto a grandes empresas revelou que os lucros no estrangeiro equivalem a 26% dos lucros totais. (Veja *Worldwide profitability 1964: 117 U. S. Firms. Report, Business International*, Jun. 11, 1965, p. 186). Para examinar a tendência das vendas e lucros através do tempo, ver Magdoff, Harry. *The age of imperialism: the economics of U.S. foreign policy*. New York, Monthly Review Press, 1969. p. 179, 183-4.

³ Rolfe, Sidney E. & Damm, Walter, eds. *The multinational corporation in the world economy: direct investment in perspective*. Praeger Social Studies in International Economics and Development, New York, Praeger Publishers, for the Atlantic Institute, the Committee for Economic Cooperation, and the Atlantic Council of the United States, 1970. p. 12.

ou 700 empresas controlarão a maioria dos negócios do mundo não-comunista.⁴ É provável que nenhuma dessas empresas tenha a matriz em país pobre, mas quase todas terão neles subsidiárias. Aproximadamente 1/3 do investimento realizado pelos Estados Unidos no estrangeiro é aplicado em países menos desenvolvidos, nos quais a maioria das grandes empresas multinacionais tem subsidiárias.⁵ Esta inter-relação econômica internacional apresenta-se como uma ameaça à autonomia dos países pobres, ameaça essa que se coloca em termos um pouco diferentes da representada por outros países.

A crescente predominância das empresas multinacionais aumenta a subordinação dos agentes econômicos dos países pobres para com gerentes e acionistas estrangeiros. Se existisse semelhante cadeia de comando nas organizações públicas, o país pobre seria reduzido a colônia. Como as empresas multinacionais são organizações particulares, as cadeias de comando que ultrapassam as fronteiras do país podem multiplicar-se sem provocar ostensiva perda da soberania política. Contudo, a autonomia nacional, ou seja, a capacidade do Estado para tomar decisões com repercussões políticas e econômicas sobre o futuro, foi reduzida. Será essa uma ameaça ao progresso econômico em geral ou apenas ao poder da elite?

A apreciação do papel da autonomia nacional na promoção do progresso econômico depende da avaliação dos efeitos do investimento estrangeiro como um todo. Se os efeitos socioeconômicos do crescente envolvimento econômico das empresas multinacionais nas áreas menos desenvolvidas forem considerados benéficos, o Estado nada poderá fazer para não ser encarado como um impedimento anacrônico ao aumento da racionalização da economia internacional. Ao colocar barreiras irracionais e chauvinistas no caminho das empresas multinacionais, o Estado estará impedindo o progresso de seus cidadãos. Se, por outro lado, a empresa multinacional for vista como um instrumento — intencional ou involuntário — a serviço da preservação ou do agravamento das disparidades econômicas que normalmente separam os países pobres dos ricos, o Estado torna-se o centro da organização política e passa a ser usado para assegurar a autonomia econômica e, através dela, o progresso econômico.

A empresa nacional, como solução tecnocrática eficiente para os problemas de organização da economia internacional, tem nume-

⁴ Steiner, George A. & Cannon, Warren M. *Multinational corporate planning*. Studies of the modern corporation, New York, MacMillan Co., An Arkville Press Book, 1966. p. 4. Stephen Hymer calculou que as atuais tendências podem produzir "um regime onde 300 a 400 empresas multinacionais controlariam 60% a 70% da produção industrial do mundo". Citação feita no *Wall Street Journal*, 7 Dec. 1970. p. 1.

⁵ Vaupel & Curhan. *The making of multinational...* cit. p. 11.

rosos defensores tanto em países ricos como pobres. Consideram eles o investimento internacional através de empresas privadas um importante — senão o mais importante — fator de estímulo ao progresso dos países pobres. Sem esses “poderosos instrumentos do esclarecido capitalismo ocidental”, as perspectivas de prosperidade futura desses países seriam realmente muito remotas.⁶ A empresa multinacional não só transfere capital para os países pobres, como também lhes fornece o *know-how* organizacional e tecnológico necessário à criação de uma moderna sociedade industrial. Os laços entre a matriz e as subsidiárias são canais alimentadores através dos quais fluem os recursos necessários ao crescimento econômico do país menos desenvolvido.

Uma vez que esta avaliação do papel da empresa multinacional não considera argumentos econômicos, aqueles que dela compartilham baseiam sua oposição em fatores políticos e psicológicos. Este ponto de vista foi sintetizado com precisão em um texto recente sobre empresas multinacionais: “Dois conjuntos de consequências resultam da expansão das indústrias para além de suas fronteiras nacionais. O primeiro é constituído pelas consequências econômicas, defendidas quase universalmente como benéficas. O segundo grupo é formado por consequências políticas e emocionais e inclui a ameaça — frequentemente mais aparente do que real, mas que, de qualquer forma, provoca reação — que o investimento estrangeiro representa para a autonomia, a soberania e o controle locais.”⁷ Raymond Vernon tomou uma posição similar, encantando-se com a tenacidade com a qual o homem procura conservar um senso de diferenciação e identidade, um sentimento de controle, mesmo quando o custo aparente desta identidade e controle pareça desproporcional ao seu valor.⁸ Para esses observadores a busca da autonomia nacional é um luxo, algo que atende a um desejo psicológico, mas pelo qual se tem de pagar um preço econômico.

Aqueles que se opõem ao abuso das empresas multinacionais no Terceiro Mundo não se detêm na análise das tendências à autonomia ou autodiferenciação. Como estão convencidos de que os efeitos das “poderosas máquinas do capitalismo ocidental” não facilitam o crescimento econômico, mas o retardam, consideram o aumento da autonomia passo essencial para a aceleração do progresso econômico. Embora os opositores possam concordar que tal senso de autonomia e controle é psicologicamente gratificante, seu principal interesse é explicar e documentar os efeitos retardantes da relação assimétrica que normalmente é chamada de imperialismo.

⁶ Citação de Steiner & Cannon. *Multinational corporate...* cit. p. 120.

⁷ Rolfe & Damm. *The multinational corporation...* cit. p. 26.

⁸ Vernon, Raymond. Economic sovereignty at Bay, *Foreign Affairs*, v. 47, n. 1, p. 122, Oct. 1968.

2. Transferência de capital dos países pobres

A propagação de capital dos países ricos para os países pobres é uma função classicamente atribuída ao investimento internacional, mas o exame da direção do fluxo de capital faz surgir uma dúvida. Retrospectos históricos nos têm sugerido que a Revolução Industrial da Inglaterra foi sustentada com capitais sugados de suas colônias, cujo desenvolvimento sofreu consequências nefastas.

Paul A. Baran, por exemplo, relacionou o insucesso do desenvolvimento da Índia com a absorção do capital excedente pelas firmas britânicas, fluxo esse que alcançou 10% de sua renda nacional no início do século XIX.⁹ Clifford Geertz, ao comparar o desenvolvimento da Indonésia com o do Japão,¹⁰ atribuiu à Holanda um papel negativo semelhante.

Análise recente das relações financeiras entre os Estados Unidos e a América Latina também revelaram que os países menos desenvolvidos acabaram exportando mais capital do que receberam. De 1950 a 1965 a remessa de lucros às matrizes situadas nos Estados Unidos excedeu o investimento líquido em 7 bilhões e meio de dólares.¹¹ Um exame dos dados do Departamento de Comércio dos Estados Unidos para os anos de 1965 a 1969¹² revela uma diferença adicional de aproximadamente 3 bilhões.¹³

⁹ Baran, Paul A. *The political economy of growth*. New York, Monthly Review Press, 1957. p. 145.

¹⁰ Geertz, Clifford. *Agricultural involution: the process of ecological change in Indonesia*. Association of Asian Studies Monographs and Papers, n. 11, Berkeley, University of California Press (for the Association of Asian Studies), 1966. p. 135-6.

¹¹ Magdoff. *The age of imperialism*. cit. p. 198. Para uma análise completa das relações econômicas entre os Estados Unidos e a América Latina no período anterior a 1961, veja Economic Commission for Latin America, *External Financing in Latin America*. New York, United Nations, 1965.

¹² Devlin & Kruer. *The international investment...* op. cit. e também os quatro artigos anteriores, da mesma série.

¹³ Para os que defendem as empresas multinacionais, esses efeitos negativos são contrabalançados pelas contribuições que as firmas estrangeiras fazem às exportações e à substituição de importações. Este argumento falha ao abordar o problema de possibilidade de substituição de firmas estrangeiras por organizações com controle nacional e sem a obrigação de remeter lucro ao estrangeiro. É interessante observar que os defensores da empresa multinacional vêem sua atividade como benéfica a longo prazo, para a situação do balanço de pagamentos dos Estados Unidos; esta posição parece excluir um efeito positivo sobre o balanço de pagamentos dos países que recebem o investimento. Ver Behrman, Jack. *Direct manufacturing investment, exports and the balance of payments*. New York, National Foreign Trade Council, 1968. Escrito para contestar Hufbauer, G. C. & Adler, F. M. *Overseas manufacturing investment and the balance of payments*. Washington, Government Printing Office, 1968. (United States Treasury tax policy study, n. 1.)

Alguns críticos atribuem esta perda de capital pelos países pobres às exorbitantes taxas de retorno que incidem sobre os investimentos estrangeiros nesses países. Baran assinalou que os lucros das companhias britânicas, holandesas e belgas provenientes dos investimentos nas colônias eram muito maiores do que seriam com a taxa de retorno normal de seus países de origem.¹⁴

Dados mais recentes comprovam este fato.¹⁵ Uma análise do investimento britânico confirmou a lucratividade dos empreendimentos na Ásia e na África, mas sugere que as altas taxas de lucro não teriam sido possíveis sem o apoio político organizado de seus países de origem.¹⁶ As taxas inferiores de retorno obtidas pelas companhias britânicas que operam na América Latina provavelmente podem ser explicadas pelo fato de que "dentro da Comunidade e do Império havia maior estabilidade e maior capacidade para determinar o clima de investimento."¹⁷

Um exame da lucratividade atual dos investimentos americanos no estrangeiro indica que as maiores taxas de retorno ainda são obtidas nos investimentos realizados em países pobres. A taxa de retorno conseguida em 1969 pelos investimentos em países menos desenvolvidos foi o dobro da taxa obtida pelos investimentos em países desenvolvidos. Um exame isolado dos investimentos realizados em indústrias extrativas (mineração e petróleo) e em indústrias manufatureiras mostra que contribuíram para essa diferença as altas taxas de retorno dos investimentos em indústrias extrativas. O quadro que apresentamos a seguir mostra os lucros dos investimentos americanos em 1969, em percentagem do valor declarado.¹⁸

	<i>Inv. total</i>	<i>Ind. manufat.</i>	<i>Ind. extrat.</i>
Países desenvolvidos	8,3	10,8	3,0
Países não-desenvolvidos	18,8	8,9	27,6

Enquanto a combinação de dependência política e concentração em indústrias extrativas parece conduzir a taxas exorbitantes de

¹⁴ Baran. *The political economy...* cit. p. 228-33.

¹⁵ Mandel, Ernest. *Marxist economic theory*. trad. Brian Pearce, New York, Monthly Review Press, 1968. v. 2, p. 453-9.

¹⁶ Rippy, J. Fred. *British investments in Latin America, 1822-1849: a case study in the operations of private enterprise in retarded regions*. Minneapolis, University of Minnesota Press, 1959.

¹⁷ Rippy. *British investment...* cit. p. 184.

¹⁸ Devlin & Kruer. *The international investment...* op. cit. quadro 6, partes A e D, p. 26.

retorno, os investimentos em indústrias manufatureiras podem ser subestimados por esta análise. Em primeiro lugar, deixaram de ser incluídas as taxas e *royalties* arrecadados pelas firmas americanas por meio de investimentos diretos. Se fossem incorporadas aos ganhos, as taxas de retorno sofreriam um aumento da ordem de 15 a 20%.¹⁹ A elevação do preço das mercadorias intermediárias vendidas pela matriz às suas subsidiárias ainda pode ser uma fonte importante de retorno adicional do investimento realizado nos países menos desenvolvidos. Estudo recente da indústria farmacêutica da Colômbia mostra que o retorno às matrizes, resultante do preço mais elevado cobrado pelas mercadorias intermediárias, é igual a algumas vezes o retorno resultante de dividendos e juros.²⁰

Mesmo que as taxas de lucro dos investimentos estrangeiros não fossem excessivas em relação às taxas internas de retorno, ainda assim o investimento estrangeiro criaria, a longo prazo, um dreno dos recursos de capital dos países menos desenvolvidos. A ausência de uma data-limite é um aspecto importante do investimento direto.²¹

Um indivíduo deve pagar mais do que tomou emprestado, através de obrigações e empréstimos, mas cada vez que efetua uma amortização diminui seu compromisso futuro. Mediante o investimento direto, aquele que o recebe compromete-se antecipadamente a fazer remessas intermináveis, sem nenhuma garantia de que será recompensado por meio do fluxo de novos capitais. Um país menos desenvolvido pode, inicialmente, receber mais em um novo investimento do que o que deve pagar por meio de remessa de lucros, mas com o correr dos anos provavelmente o balanço lhe será desfavorável. Podemos ilustrar essa afirmação através da comparação entre a América Latina, onde o investimento americano tem uma longa história, e a África, onde ele é relativamente recente. Entre 1965 e 1969 os Estados Unidos aplicaram na África quase o mesmo capital que receberam. Por outro lado, a remessa de capitais da América Latina para os Estados Unidos equivaleu a três vezes e meio o investimento novo realizado.²²

¹⁹ Devlin & Kruer. *The international investment...* cit. quadro 5, p. 26. Infelizmente esses dados numéricos não estão distribuídos por indústrias nem por categorias de países "desenvolvidos" e países "subdesenvolvidos".

²⁰ Vaitos, Constantine. *Transfer of resources and preservation of monopoly rents. Work presented in the Conference of the Development Advisory Service of the Harvard University, Dubrovnik, Yugoslavia, Jun. 1970.* p. 63-4.

²¹ Hirschman, Albert O. *How to divest in Latin America and why.* Princeton, New Jersey, International Finance Section, Department of Economics, Princeton University, 1969. (Essays in international finance, n. 76.)

²² Dados extraídos de Devlin & Kruer. *The international investment...* op. cit. quadro 6, partes B e E, p. 29 e dos artigos anteriores da mesma série; os dados referentes à África excluem a República da África do Sul. Observe-se que a diferença entre a América Latina e a África não decorre das taxas de lucro; as taxas de retorno são mais altas na África.

Entretanto, embora as empresas multinacionais pudessem estar obtendo lucros excessivos e repatriando capitais em quantidade maior do que estavam investindo, estão, contudo, dando uma contribuição significativa ao crescimento econômico das nações menos desenvolvidas.

Se o *know-how* organizacional e tecnológico que elas introduzem serve como estímulo ao seu processo de industrialização, pode-se dizer que a saída de capital é um preço razoável a ser pago.

Deve-se entender apenas que a contribuição da empresa multinacional apóia-se principalmente na transferência de recursos intangíveis, mais do que na transferência de capital.²³

3. O impacto do investimento em indústrias extrativas

Infelizmente, segundo aqueles que criticam a empresa multinacional, a utilização que até aqui se fez dos seus recursos organizacionais e tecnológicos desviou a energia produtiva dos países pobres para uma direção diferente da que levaria a um crescimento econômico auto-sustentado. Em 1950, H. W. Singer criticou o investimento em indústrias extrativas dos países menos desenvolvidos nos seguintes termos: "Se aplicarmos o princípio dos custos de oportunidade ao desenvolvimento das nações, a entrada de capital nos países subdesenvolvidos com a finalidade de transformá-los em fornecedores de alimentos e matérias-primas para os países industrializados pode ter sido não apenas ineficaz em propiciar-lhes os benefícios normais do investimento, como também até efetivamente prejudicial."²⁴ Singer baseou sua crítica ao investimento em indústrias extrativas na idéia de que ele é planejado para operar isolado, relativamente desvinculado do crescimento da economia local, já que as mercadorias produzidas destinam-se ao mercado externo.²⁵ Argumento ainda mais forte foi trazido por Baran,

²³ Esta é exatamente a posição adotada por Harry G. Johnson em seu recente ensaio *The efficiency and welfare implications of the international corporation*. In: Kindleberger, Charles P. ed. *The international corporation: a symposium*. Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 1970. p. 35-6.

²⁴ Singer, H. W. The distribution of gains between investing and borrowing countries. *American Economic Review*, May 1950. v. 60, n. 2, p. 473-85.

²⁵ Para uma boa análise dos investimentos do tipo Enclave veja Rollins, Charles E. Mineral development and economic growth. *Social Research*, Oct. 1956. v. 23, n. 3, p. 253-80. Para uma abordagem mais teórica é útil a idéia de Hirschman sobre cadeia prospectiva e cadeia retrospectiva. Veja sua obra *The strategy of economic development*. New Haven, Conn., Yale University Press, 1958. p. 110-2. (Yale Studies in Economic, n. 10.)

que afirma que os investimentos em indústrias extrativas são perniciosos. Ele concluiu que "qualquer que seja o aspecto do desenvolvimento econômico considerado, é prejudicial à prosperidade das empresas produtoras de matérias-primas".²⁶ O desenvolvimento significaria aumento dos custos de mão-de-obra e provavelmente dos impostos, mas não teria efeito algum sobre a demanda das mercadorias vendidas pelo exportador extrativo. Quando o moderado interesse dos investidores em indústrias extrativas combina-se às altas taxas de remessa de lucros para os Estados Unidos, parece supérfluo invocar a necessidade psicológica de diferenciação para explicar a hostilidade contra os investidores estrangeiros.²⁷

Os defensores de investimento em indústrias extrativas costumam citar os recursos que são colocados à disposição do governo através da tributação.²⁸ Este argumento salienta também a importância da independência política na efetivação da redistribuição dos lucros do país investidor para o país que acolheu o investimento. Se os países menos desenvolvidos conseguiram reter uma parcela maior da renda dos investimentos extrativos dentro de suas fronteiras, foi porque a autonomia política do Estado foi suficiente para garantir uma razoável capacidade de barganha com as firmas internacionais. A presença de "grupos nacionalistas ativos" no país tem sido um benefício para as nações menos desenvolvidas, em termos de poder de barganha.²⁹

Desde 1950 a mineração e o petróleo concorrem com 50% do valor do investimento americano nos países menos desenvolvidos, razão pela qual os argumentos sobre os efeitos do investimento extrativo devem continuar a ter um papel importante em qualquer apreciação a respeito da empresa multinacional. Nesse mesmo pe-

²⁶ Baran. *The political economy*... cit. p. 197.

²⁷ Ver o quadro da página 116. Não apenas os ganhos nos investimentos extrativos são elevados, como também o são as parcelas remetidas às matrizes nos Estados Unidos. Em 1969 a renda auferida pelas matrizes, nos Estados Unidos, pelos investimentos realizados nos países menos desenvolvidos montou a 19% do valor declarado para as empresas de mineração e a mais de 20% dos investimentos em petróleo. Ver Devlin & Krueger. *The international investment*... op. cit. quadro 6, partes A e E, p. 28-9.

²⁸ Veja, por exemplo, Vernon, Raymond. *Foreign enterprises and developing nations in the raw materials industries. American Economic Review*. v. 60, n. 2, p. 122-6, May 1970. Vernon também aborda o papel das companhias de petróleo na manutenção artificial de preços altos. Veja também Tanzer, Michael. *The political economy of international oil and the underdeveloped countries*. Boston, Beacon Press, 1969.

²⁹ Penrose, Edith T. *The large international firm in developing countries: the international petroleum industry*. London, George Allen and Unwin, 1968. p. 199.

ríodo, entretanto, o valor dos investimentos americanos nas indústrias manufatureiras e em países menos desenvolvidos aumentou de 850 milhões de dólares para 4,7 bilhões.³⁰

O investimento em indústrias manufatureiras pode ser uma forma estimulante de canalizar o conhecimento e a habilidade das empresas multinacionais, mas também pode suscitar um conjunto de novos problemas.

4. O impacto do investimento em indústrias manufatureiras

A empresa produtora de artigos manufaturados, ao contrário do que ocorre com a indústria extrativa, tem interesse direto no crescimento do mercado local. Em face desse interesse, a indústria manufatureira participa muito mais ativamente da vida do país onde atua. As mercadorias que oferece refletem um estilo de vida. Para assegurar o consumo de seus produtos, o industrial tem que assumir um papel muito semelhante ao que desempenhou a Igreja Católica Romana como organização de âmbito internacional.³¹ Para a Igreja, a transmissão dos valores da Europa Ocidental aos países menos desenvolvidos foi mais um fim do que um meio; para a empresa produtora de manufaturados, porém, o envolvimento na difusão internacional de ideais e valores é mais do que fim. Ao introduzir seus produtos e, mais ainda, ao tentar convencer as pessoas a consumi-los, a empresa manufatureira alia-se à Igreja, como um agente externo que auxilia a modelar a cultura dos países menos desenvolvidos.

A transmissão de idéias pode ter um impacto econômico tão grande quanto a transferência de capital, embora se enquadre muito pouco nos modelos econômicos quantitativos. Os que apoiam a empresa multinacional falam provavelmente em termos de transferência de “habilidades” e *know-how* neutros, úteis para aqueles que o recebem, sejam quais forem os fins desejados. Aqueles que defendem maior autonomia não só suspeitam da utilidade dos instrumentos, como receiam que estes venham a ditar os fins muito mais do que os tecnocratas dos países desenvolvidos gostariam de admitir. Seus argumentos englobam uma série de problemas que vão desde a forma como as pessoas despendem seus salários até o tipo de filosofia política à qual elas provavelmente serão favoráveis. Tais argumentos merecem ser considerados, até certo ponto.

³⁰ Veja Pizer & Cutler. *V. S. business investments...* op. cit. Devlin & Kruer, *the international investment...* op. cit.

³¹ Veja o artigo de Ivan Vallier sobre a Igreja Católica Romana, in: *International Organization*, v. 25, n. 3, Summer 1971.

Como transmissora de idéias e valores e como produtora de mercadorias, a empresa multinacional passa a ser uma forma de encorajar a emulação de consumo além dos limites da sociedade. A análise feita por Thorstein Veblen das formas pelas quais a “classe ociosa” torna os padrões culturais que lhe são peculiares normativos para a ordem social como um todo, aplica-se agora em âmbito transnacional.³² Produtos e idéias desenvolvidos nos países ricos modelam valores e idéias dos cidadãos dos países pobres, ou, para usar a afirmação de Karl Marx sobre a natureza das idéias de classe, a nação que tem à sua disposição os meios materiais de produção controla os meios de produção mental e, por sua vez, as idéias daqueles que carecem de meios de produção mental.³³

Uma pequena digressão sobre despesas de publicidade nos ajudaria a fortalecer este argumento. O Departamento de Comércio dos Estados Unidos estimou as vendas realizadas em 1968, pelas filiais de companhias americanas produtoras de manufaturados, situadas em países menos desenvolvidos, em aproximadamente 9 bilhões de dólares.³⁴ As empresas responsáveis pela maior parte de investimento americano no estrangeiro gastam, em média, 4% de sua receita em publicidade.³⁵ Podemos estimar que as empresas manufatureiras americanas estejam gastando aproximadamente 360 milhões de dólares anuais a fim de moldar os hábitos pessoais de consumo dos cidadãos dos países menos desenvolvidos. Por mais grosseira que possa ser esta estimativa, serve para mostrar a magnitude dessas despesas. As despesas das empresas multinacionais com a “educação” dos gostos dos consumidores são menores do que as despesas orçamentárias dos governos nacionais com o setor educação, mas essa diferença não chega a ser muito grande. No Brasil, por exemplo, a aplicação dessa porcentagem indica que as despesas de publicidade realizadas pelas filiais de indústrias

³² Veblen, Thorstein. *The theory of leisure class: an economic study of institutions*. New York, Mentor Books, 1953. Veja, também os argumentos de Stephen Hymer sobre o *international trickle down* em seu artigo: The efficiency (contradictions) of multinational corporations. *American Economic Review*, May 1970, v. 60. n. 2, p. 441-8.

³³ Marx, Karl & Engels, Friedrich. *The german ideology*. New York, International Publishers, 1960. Partes 1 e 3, p. 39.

³⁴ Belli, R. David. Sales of foreign affiliates of U.S. firms, 1961-65, 1967 and 1968. *Survey of Current Business*, Oct. 1970, v. 50. n. 10, p. 18-20.

³⁵ As empresas multinacionais consideradas nesta estimativa foram extraídas do trabalho de Vaupel & Curhan. *The making of multinational...* cit. p. 6-8. Os dados referentes a suas despesas com publicidade foram encontrados em U.S. industry's ad budgets. *News Front*, v. 10, n. 2, p. 40-3. Mar. 1966. As porcentagens foram calculadas com base nas empresas incluídas na lista dos trabalhos.

manufatureiras são superiores à terça parte do dispêndio público com todas as formas de educação.³⁶

A contradição entre preferências de consumo importadas e a produtividade da economia local é perturbadora. Ivan Illich, fundador do Centro de Documentação Intercultural de Cuernavaca, México, expressou sua preocupação sobre o fato, da seguinte forma: "Os arados dos ricos podem ser tão prejudiciais quanto suas espadas... Uma vez que o Terceiro Mundo se transformou num mercado de massa para mercadorias, produtos e processos escolhidos pelos ricos para satisfazer a si próprios, a discrepância entre oferta e demanda de produtos irá crescendo indefinidamente. Cada carro que entra em circulação no Brasil implica privar 50 pessoas de bons meios de transporte coletivo. Cada refrigerador negociado implica a redução da possibilidade de se construir um frigorífico para a comunidade."³⁷ O carro de passeio é um exemplo típico da difusão de padrões impróprios de consumo. Um meio de transporte desenvolvido para atender às condições históricas, econômicas e tecnológicas dos Estados Unidos do século XX foi introduzido pelas empresas multinacionais e tornou-se a base do sistema de transporte em países onde as condições econômicas e sociais fazem-no totalmente impróprio. Calcula-se que as facilidades de produção de automóveis criadas na América Latina pelas empresas multinacionais já são 10 vezes maiores do que precisariam ser para satisfazer à demanda do mercado regional.³⁸ Contudo, apesar dos recursos destinados à sua produção, os carros de passeio são um meio de transporte que beneficia apenas a uma minoria da população.

Embora a propriedade de um carro particular esteja além do alcance do cidadão médio dos países menos desenvolvidos, a produção de carros de passeio absorve recursos que poderiam ser usados para produzir caminhões, ônibus, bicicletas e outros meios de transporte mais adequados ao poder aquisitivo de toda a popula-

³⁶ Divulgou-se que o total das despesas públicas em educação no Brasil alcançou 148 milhões de dólares em 1966. Veja Unesco, *Statistical year-book, 1968*. Paris, United Nations Scientific and Cultural Organization, 1969. As vendas das filiais de empresas americanas manufatureiras em 1966, podem ser estimadas em 1,44 bilhões de dólares. (Belli, *Sales of foreign... op. cit.*). Se aplicarmos nosso método a esses dados poderemos estimar em 57,6 milhões de dólares os recursos aplicados a publicidade, ou seja, 39% das despesas públicas com educação no Brasil. A inclusão de subsidiárias e investimentos europeus sugere que a alocação de recursos à publicidade, pelas firmas industriais estrangeiras, aproxima-se das despesas públicas com educação no Brasil.

³⁷ Illich, Ivan, *Outwitting the "developed" countries*. *New York Review of Books*, v. 13, n. 8, p. 20, Nov. 6.

³⁸ Baranson, Jack, *Industrial technologies for developing economies*. New York, Frederick A. Praeger, 1969. p. 73 e cap. 6, *passim*. (Praeger special studies in international economics and development).

ção. A produção de automóveis pode exercer pressão sobre as reservas de moeda estrangeira, uma vez que requer importação crescente de gasolina, matérias-primas e bens de capital. Os carros tendem a ficar altamente concentrados em poucas cidades e os recursos necessários para construir uma rede de estradas para suportar essa forma individualista de transporte não estão disponíveis. Os engarrafamentos nas cidades dos países menos desenvolvidos frequentemente são piores que na maioria das cidades do Ocidente e também os níveis de poluição são mais elevados. O habitante médio das cidades dos países menos desenvolvidos tem que pegar a cada manhã e à tardinha um ônibus, enfrentando um tráfego supercongestionado, onde respira o ar carregado de fumaça e sonha com o dia em que estará também contribuindo para essa anarquia com seu carro próprio.

É importante ter em mente que as incongruências entre as aspirações de consumo privado e o bem-estar da comunidade não devem ser resolvidas em prejuízo do último. Barry Richman, um consultor de empresas inglês, ficou surpreso com o uso intensivo de bicicletas pelo pessoal das fábricas que ele estudou na República Popular da China (China Comunista). Mesmo os gerentes e administradores, que em países mais pobres invariavelmente deslocam-se de automóveis, iam para o trabalho de bicicleta.³⁹ A soberania do consumidor é um conceito de validade empírica duvidosa. Nos países menos desenvolvidos a “liberdade de consumir”, excetuada a da elite abastada, é severamente restringida pela pobreza. Se a tomada de decisões coletivas a nível nacional pudesse resultar na alocação de recursos produtivos mais apropriados às condições econômicas e sociais da coletividade, seria difícil explicar como a liberdade do indivíduo médio pode ter diminuído.

Parece plausível que empresas multinacionais auxiliem a transferência de padrões de consumo que possam representar uma inapropriada alocação de recursos, do ponto de vista do bem-estar da comunidade como um todo. Se isto for verdade, o efeito da distorção das aspirações dos consumidores redundaria em retardamento para o progresso econômico; os países pobres alcançariam um progresso maior se pudessem dispor de autonomia mais ampla no estabelecimento de seus padrões de consumo. Como salientou Veblen, o segredo da boa utilização de tecnologia estrangeira está na habilidade para deslindar os segredos que envolvem o seu uso, numa cultura que não a de origem.⁴⁰ É possível rejeitar as mercadorias que os países ricos escolheram produzir com sua tecnologia sem, no entanto, rejeitar a própria tecnologia.

³⁹ Richman, Barry M. *Industrial society in communist China: a firsthand study of Chinese economic development and management*. New York, Random House, 1969, p. 805-9.

⁴⁰ Veblen, Thorstein. *Imperial Germany and the industrial revolution*. New York, Viking Press, 1942. Especialmente p. 38.

5. Importação de estratégia

As escolhas do consumidor não são as únicas decisões influenciadas pela internacionalização das economias menos desenvolvidas. As decisões quanto à alocação de recursos produtivos são também diretamente afetadas. É mais provável que tal tipo de decisão seja tomada nos escritórios centrais das companhias em Nova York ou Tóquio do que nas capitais dos países menos desenvolvidos. Poder-se-ia argumentar que o local físico onde a decisão econômica é tomada não deveria ter efeito sobre seus resultados. Se pudéssemos dizer que um homem racional em Dar es Salam toma a mesma decisão que um outro em Nova York, o lugar onde se toma a decisão não chegaria a ser vital. Por outro lado, se os efeitos de uma decisão dependem do ambiente em que atua o seu formulador, a mudança torna-se importante.

Cada vez mais os cientistas sociais vêm adotando o último ponto de vista, ou seja, o que encara a racionalidade como dependente da posição social. Nenhum formulador de decisão pode levar em conta todas as informações provavelmente relevantes — nem saber todas as possíveis relações existentes entre os fatos importantes. As limitações do tempo, e mesmo da capacidade cognitiva, fazem com que a racionalidade seja sempre “limitada”.⁴¹ A posição de quem toma a decisão influi na relevância relativa atribuída aos diferentes componentes da informação, bem como na forma pela qual são combinados. Cada pessoa em posição de decidir considera, ao abordar um problema, não apenas um conjunto específico de informações que lhe parecem relevantes, mas também um conjunto peculiar de teorias sobre a forma como tais informações se combinam.

Este tem sido o caso histórico das estratégias de desenvolvimento preparadas em países desenvolvidos e aceitas pelos menos desenvolvidos, apesar de sua inadequação. Em 1786, a rainha Maria I de Portugal determinou que as fábricas localizadas no Brasil fossem

⁴¹ Veja G. March, James, Simon, Herbert A. & Guestzkow, Harold. (co-lab.) *Organizations*. New York, John Wiley and Sons, 1958. p. 137-65, para um exame dos limites cognitivos da racionalidade. Veja, também, para uma análise semelhante, Lindblom, Charles E. The science of muddling through. In: Golembiewski, Robert T., Gibson, Frank & Cornog, Geoffrey Y. *Public Administration*: eds. Chicago, Rand McNally, 1966. p. 293-304, para uma perspectiva semelhante. Donald P. Warwick, em seu artigo publicado na *International Organization*, v. 25, n. 3, Summer 1971, apresenta alguns bons exemplos dos limites de racionalidade nas organizações públicas. Para um exame da diversidade de perspectivas entre os diferentes segmentos funcionais das empresas particulares veja Lawrence, Paul R. & Lorsch, Jay W. *Organization and environment: managing differentiation and integration*. Boston, Division of Research, Harvard Graduate School of Business Administration, Harvard University, 1967. (assist. by James S. Garrison).

fechadas porque desviavam a atenção da população das atividades agrícolas e minerais.⁴² Julgava que seria benéfico para todos que a metrópole se concentrasse na industrialização e a colônia na produção primária. Também a Espanha adotou a mesma política em relação às suas colônias. No século XIX, a Inglaterra, que possuía a mais sólida economia industrial, chamou a atenção do mundo para as vantagens da liberdade de comércio.

Examinando a América Latina do século XIX, Celso Furtado observou os efeitos prejudiciais da crença fervorosa no padrão-ouro, insinuada pelas teorias econômicas da Europa. A respeito do Brasil, Furtado escreveu: "Todos os esforços foram despendidos numa tarefa que a experiência histórica provou não ter valor; que o sistema econômico deveria submeter-se às normas monetárias que prevaleciam na Europa. Este árduo esforço de imitação, apoiado em uma crença inabalável nos princípios de uma doutrina sem base na realidade, estendeu-se ainda durante as três primeiras décadas do século XX."⁴³

Um exemplo contemporâneo de ideologia econômica importada é a lei recentemente instituída no Brasil, que dá substancial isenção tributária às empresas cujos estoques são "altamente negociáveis".⁴⁴

Esta estratégia baseou-se no exemplo americano e foi defendida como um esforço para atingir a "democratização do capital". Seus efeitos vieram beneficiar as empresas multinacionais e um pequeno grupo de investidores, em detrimento das empresas nacionais de propriedade familiar. Os benefícios para o país como um todo não foram sentidos até hoje.

Outro exemplo recente é o sistema de patentes. Os países desenvolvidos, em geral, e as empresas multinacionais, em particular, acreditam firmemente no valor das patentes. A racionalidade do sistema de patentes para os países menos desenvolvidos é altamente discutível, tanto no campo teórico como no prático.⁴⁵ No

⁴² Frany, A. Gunder. *Capitalism and underdevelopment in Latin America: historical studies of Chile and Brazil*. New York, Monthly Review Press, 1967. p. 161.

⁴³ Furtado, Celso. *The economic growth of Brazil: a survey from colonial to modern times*, trad. de Ricardo W. de Aguiar e Eric Charles Drysdale. Berkeley, University of California Press, 1963. p. 177. Albert O. Hirschman, ao examinar a Missão Kemmerer no Chile, faz uma análise paralela em *Journeys toward progress: studies of economic policy — making in Latin America*. New York, Twenty Century Fund, 1963. p. 175-83.

⁴⁴ United States Department of Commerce. *Brazilian income tax legislation*. Washington, Government Printing Office, 1967. (Overseas Business Reports, n. 67-26.)

⁴⁵ No terreno prático, veja Vaitsos. *Transfer of resources...* op. cit. Para uma análise teórica, veja Johnson. In: Kindleberger. *The international corporation...* op. cit.

entanto, até bem pouco tempo esses países aceitavam a teoria das patentes defendida pelos países desenvolvidos e pertenciam à União Internacional de Proteção à Propriedade Industrial.

A defesa dessas prescrições não deve ser vista necessariamente como originária de quaisquer motivos conscientemente exploradores, que podem existir, mas não precisam ser invocados para explicar os fatos. Ainda que se suponha que a única motivação da rainha de Portugal tenha sido o desejo de promover a melhoria econômica das populações de seus domínios, não é de se estranhar, considerando o ambiente no qual a decisão foi tomada, que a destruição das fábricas brasileiras lhe parecesse a alternativa mais racional.

Assim como as estratégias desenvolvimentistas importadas revelaram-se irracionais para os países que iniciaram mais tarde seu desenvolvimento, outras estratégias, que aos países desenvolvidos pareciam irracionais, conseguiram ser eficazes para os países menos desenvolvidos. David S. Landes ilustrou tal fato com muita propriedade, ao analisar as diferentes *racionales* de empresários britânicos e alemães, na segunda metade do século XIX, quando a Alemanha era considerada um país menos desenvolvido: "O industrial inglês permaneceu confiante nos cálculos clássicos... fazendo os investimentos que, devido à possibilidade de antecipar custos, riscos e vendas, produzissem a maior margem de lucratividade em função do equipamento existente... A importância desta abordagem pode ser constatada melhor quando comparada com a racionalidade tecnológica dos alemães, que usavam um cálculo diferente, onde maximizavam não o retorno, mas a eficiência técnica."⁴⁶

Ainda que aos ingleses tenha parecido irracional, a aritmética usada pelos alemães mostrou-se eficaz. Em termos mais amplos, Alexander Gerschenkron mostrou que cada país europeu que desejasse industrializar-se precisaria de um sistema bancário específico, um certo grau de participação governamental e uma organização industrial adequada às suas próprias circunstâncias materiais.⁴⁷ O Japão, através da participação direta do governo na criação de novas indústrias e do seu método de organização industrial paternalístico e estimulador da formação de cartéis, também optou por uma estratégia que parecia irracional, em termos das prescrições culturais consideradas válidas pelos seus antepassados,

⁴⁶ Landes, David S. Technological change and development in Western Europe 1750-1914. In: Habakkuk, H. J. & Postan, M. *The Cambridge economic history of Europe*, v. 6, part 1: *The industrial revolutions and after: incomes population and technological change*. Cambridge, Cambridge University Press, 1965. Parte 1, p. 580-1.

⁴⁷ Gerschenkron, Alexander. Economic backwardness in historical perspective. In: Hodelitz, Bert F. *The progress of underdeveloped areas*. Ed. Chicago Press, 1952. p. 3-29.

mas que se revelou muito adequada às circunstâncias particulares do país.⁴⁸

Uma confiança exagerada nas *racionais* de desenvolvimento, surgidas em outros tempos e em circunstâncias diferentes, acarreta o mesmo tipo de desvantagem que a assimilação de padrões alienígenas de consumo. Maior confiança nas idéias nacionais não garante a geração de melhores estratégias, mas aumenta a possibilidade de inovações, moldadas segundo as condições específicas de cada país menos desenvolvido. Os países pobres necessitam desesperadamente de tais inovações. Somente pela descoberta de regras que os beneficiem poderão ter oportunidade de alcançar a paridade. Seguindo as regras que criaram o atual sistema de estratificação internacional, dificilmente poder-se-á esperar que ele seja eliminado.

Mesmo que os países menos desenvolvidos rejeitassem totalmente as teorias de desenvolvimento que lhes são oferecidas pelos países desenvolvidos, ainda assim suas opções em termos de estratégia estariam cerceadas pela predominância de empresas estrangeiras em sua economia. A presença de tais empresas constitui um limite substancial à capacidade dos países pobres para moldar sua própria estrutura industrial. O paradigma de desenvolvimento europeu estabelecido por Gerschenkron e a experiência do Japão mostram que, quanto mais atrasado o país, tanto mais essencial que o governo assuma a iniciativa e a direção do desenvolvimento. Contudo, os governos dos países pobres frequentemente são mais passivos e mais atados a regras do que os governos dos países desenvolvidos. Os governos europeus têm sido muito ativos, promovendo a congregação de esforços das firmas locais no sentido de fortalecer as indústrias nacionais.⁴⁹ Os governos dos países subdesenvolvidos são muito mais limitados em suas iniciativas organizacionais, porque enfrentam uma economia com grande número de subsidiárias ligadas a matrizes estrangeiras e empresas particulares.

Mais uma vez a indústria automobilística traz-nos um bom exemplo. Como ressaltamos anteriormente, as facilidades concedidas à produção de automóveis na América Latina superaram as

⁴⁸ Sobre organização industrial no Japão veja Broad-Bridge, Seymour. *Industrial dualism in Japan. A problem of economic growth and structural change*. Chicago, Aldine Publishing Co., 1966; e Yoshino, M. Y. *Japan's managerial system: tradition and innovation*. Cambridge, Mass., MIT Press, 1968.

⁴⁹ Alguns debates sobre tendências à fusão na Europa podem ser encontrados em Sickman, Philip. Europe's love affair with bigness. *Fortune*, v. 81, n. 3, p. 94-9, 166, 168, 171, Mar. 1970, em Europe's merger boom thunders a lot louder. *Business Week*, Nov. 23, 1968, n. 2047, p. 52-6; e em Rydén, Bengt. Concentration and structural adjustment in Swedish industry during the post-war period. *Skandinaviska Banken Quarterly Review*, 1967. v. 48, n. 2, p. 51-8.

necessidades da região. A nível nacional, a situação apresenta-se ainda mais grave.

Na Argentina, cuja produção automobilística corresponde a aproximadamente 3% do total dos carros feitos nos Estados Unidos, há, conforme foi noticiado recentemente, 13 firmas produtoras competindo no mercado interno. Como a montagem de automóveis é inegavelmente uma indústria de economia de escala, o custo de fabricação é grandemente inflacionado pela fragmentação da estrutura industrial.⁵⁰

Que alternativa de ação se apresentam aos países menos desenvolvidos, diante de uma estrutura industrial que é ineficiente por ser uma réplica miniaturizada das indústrias dos países adiantados?⁵¹ O governo de um país de pequenas dimensões certamente não teria capacidade de persuadir a FIAT, a Volkswagen ou a General Motors a se fundirem para atender às conveniências governamentais. Enquanto o governo não permitir a competição entre firmas estrangeiras para atender o mercado, deverá escolher entre importar automóveis e perder divisas estrangeiras, ou produzir los internamente a custos de produção que podem ser equivalentes ao dobro das que teriam se fossem utilizadas as economias de escala.

6. Repercussões políticas

Como a utilização eficaz dos recursos humanos em um país subdesenvolvido é tão importante como a dos recursos minerais e agrícolas, a estreita união das elites e das massas tem sido apresentada como fator crítico para o desenvolvimento de um país.⁵² Contudo, esta orientação populista é rara nas sociedades tradicionais, e a experiência de colonialismo provavelmente aumentará a distância

⁵⁰ Veja Baranson, Jack. *Automotive industries in developing countries*. Baltimore, John Hopkins Press (for the International Bank Reconstruction and Development), 1963. p. 44-53. (World Bank Staff Occasional Papers, n. 8.)

⁵¹ A idéia de réplica em miniatura foi introduzida por H. Edward English, ao examinar a situação do Canadá em *Industrial structure in Canada's international competitive position: a study of the factors affecting economies of scale and specialization in Canadian manufacturing*. Montreal, Canadian Trade Committee, Private Planning Association of Canada, 1964. Para uma análise mais ampla dos problemas de organização industrial nos países pobres, ver Merhav, Meir. *Technological dependence, monopoly and growth*. New York, Pergamon Press, 1969.

⁵² Bottomore, T. B. *Elites and society*. Baltimore, Penguin Books, 1966 p. 108.

entre as elites e as massas.⁵³ A empresa multinacional pode também propiciar a manutenção, entre as elites, de uma orientação externa.

As empresas nacionais, que atuam a nível local, esforçam-se para absorver a perspectiva cultural das organizações que garantem a sua sobrevivência e ambiente de trabalho. A capacidade de se identificar com a empresa como uma organização e de conseguir adotar as normas cognitivas e estilistas que nela prevalecem, é uma condição indispensável ao sucesso do executivo. A socialização da elite local é reforçada pela atribuição dos cargos de alto nível aos estrangeiros. Se as empresas conseguem incutir um sentimento de identidade organizacional, diminui a possibilidade de as elites econômicas locais agirem em bases de identificação nacional.

A relação entre elos econômicos estrangeiros e atitudes em relação às políticas internas foi muito bem ilustrada num trabalho recente sobre o empresariado brasileiro. Provou-se que os empresários das firmas que dependiam de apoio de empresas estrangeiras eram de opinião que o adequado funcionamento da sociedade requeria apenas uma aliança dos grupos de elite. Os empresários das organizações independentes do interesse econômico estrangeiro eram mais inclinados a achar que os funcionários burocráticos e os operários deveriam compartilhar do poder político.⁵⁴

Esta análise leva à suposição de que as políticas favoráveis ao investimento estrangeiro raramente se coadunam com as políticas que enfatizam um nível mais alto de participação e esforço por parte do povo. Se examinarmos os países menos desenvolvidos veremos essa hipótese confirmada. A escolha pela Tanzânia, em 1967, da política de *kojitegemea* (autoconfiança), por exemplo, foi desdobrada em duas etapas.⁵⁵ Uma delas foi a nacionalização dos investimentos estrangeiros, a outra consistiu em uma tentativa de aumentar a participação econômica e política do povo, diminuindo a distância entre este e seus líderes e convencendo-os de que so-

⁵³ Veja, por exemplo, de Smythe, Hugh H. & Smythe, Mabel M. *The new Nigerian elite*. Stanford, California, Stanford University Press, 1960. J. E. Goldthorne observou que os graduados da Makerere University, na África Oriental, eram frequentemente encarados como exilados "indígenas" quando se arriscavam a entrar nas áreas rurais. Em *An African elite: Makerere College Students — 1922-1960*. Nairobi, Oxford University Press — for the East African Institute of Social Research, 1965). (East African Studies n. 17.)

⁵⁴ Faria, Vilmar. *Dependência e ideologia empresarial*. Trabalho apresentado no IX Congresso Latino-Americano de Sociologia realizado na cidade do México, em novembro de 1969.

⁵⁵ Uma elaboração mais profunda a respeito da Arusha Declaration pode ser encontrada em Nyerere, Julius *Freedom and socialism: Uhuru na Ujamaa — A selection from writings and speeches*. New York, Oxford University Press, 1968. p. 231-50.

mente através do seu esforço cooperativo seria possível o crescimento do país. Um exemplo oposto pode ser encontrado no governo militar que subiu ao poder no Brasil, em 1964. Se por um lado criou um clima favorável aos investidores estrangeiros, no que se refere ao aumento da participação política vem-se revelando extremamente cauteloso.⁵⁶

Se os regimes têm que escolher entre a mobilização dos investidores estrangeiros e a dos seus próprios cidadãos, mas não podem ter os dois, a alienação do povo, em relação ao governo, pode ser incluída entre os custos de oportunidade decorrente da política facilitadora dos investimentos estrangeiros. Tais custos podem ser especialmente grandes nos países muito pobres, nos quais a atividade dominante é a agricultura primitiva, e a baixa produtividade da mão-de-obra agrícola constitui sério problema.

Um argumento paralelo decorre do papel desempenhado pelo Estado como agente negociador. Já ressaltamos o fato de que os governos com pouca independência política como, por exemplo, as colônias, tendem mais a propiciar lucros exorbitantes aos investidores estrangeiros.

Observou-se também que o predomínio de sentimentos nacionalistas entre a população pode ser uma fonte útil de recursos para o governo nas negociações com investidores estrangeiros. Se a independência econômica reduz a autonomia política, podemos dizer que os países onde são feitos os maiores investimentos estrangeiros terão condições menores de assegurar uma justa repartição dos frutos desses investimentos. A China do século passado e do início deste século pode ser enquadrada nesse caso.⁵⁷

Esses poucos exemplos não nos permitem determinar a relação existente entre domínio econômico pelas firmas estrangeiras e a combinação mais adequada de estratégias políticas. Não obstante, indicam que a predominância de firmas estrangeiras tem consequências políticas que, por sua vez, têm implicações para o futuro progresso econômico do país pobre. Se a capacidade do Estado para mobilizar as energias do povo e para negociar de maneira eficaz faz parte dos ativos econômicos, a penetração das empresas multinacionais deve ser considerada uma ameaça econômica na proporção em que ela corrói a autonomia política ou aumenta a distância entre os cidadãos e seus líderes.

⁵⁶ Ver Ianni, Octávio. *Crisis in Brazil*. Trad. Phyllis B. Eveleth, New York, Columbia University Press, 1970. p. 127-96.

⁵⁷ Para um exame dos problemas da elite chinesa, veja Moore, Jr., Barrington. *Social origins of dictatorship and democracy: Lord and peasant in the making of the modern world*. Boston, Beacon Press, 1967. p. 181-201. Comparação entre as experiências do Japão e da China é encontrada na obra de Allen, G. C. & Donnithorne, A. G. *Western enterprise in far eastern economic development: China and Japan*. London, George Allen & Unw n, 1954.

7. Consequências do aumento de autonomia

Uma série de argumentos leva-nos à conclusão de que o aumento do relacionamento de países ricos e pobres fomentado pelas grandes empresas tem consequências negativas. Alguns desses argumentos, como, por exemplo, o de que as empresas multinacionais incutem nos consumidores um conjunto inadequado de preferências, e induzem à aceitação de teorias inadequadas de desenvolvimento, não são passíveis de avaliação quantitativa. Outros argumentos, como o da perda de capital, pelos países pobres, em decorrência dos investimentos diretos ou das taxas excessivas de lucro, são passíveis de uma análise rigorosa, embora muito pouco tenha sido feito por enquanto. Apesar da necessidade de maior informação e análise, não parece plausível supor que o crescente relacionamento internacional, através das empresas multinacionais, aumente os benefícios, tanto para os países pobres como para os ricos. Os países menos desenvolvidos não podem contar com a maximização de seu bem-estar, fiando-se na mão invisível do intercâmbio econômico conseguido através da estrutura organizacional da empresa multinacional.

A falta de confiança nas empresas estrangeiras leva quase inevitavelmente à redução da confiança nas empresas privadas em geral. Deixar a industrialização dos países subdesenvolvidos a cargo das empresas privadas é o mesmo que deixá-la nas mãos da empresa estrangeira. Raramente os empresários individuais nos países menos desenvolvidos podem competir com seus gigantescos oponentes.⁵⁸ É mais comum que, para atender às exigências de seu próprio interesse, desempenhem um papel de subordinação cooperativa. Administrar a subsidiária de uma empresa multinacional é comumente uma possibilidade muito mais atraente do que competir com ela.

A debilidade da classe empresarial local força o país a buscar maior autonomia e formas mais socialistas de organização econômica. Cresce a ênfase na tomada de decisões coletivas, em contraposição às decisões individuais. Exige-se do Estado muito mais

⁵⁸ Um exemplo dos problemas dos empresários locais pode ser visto em Galeano, Eduardo. The denationalization of Brazilian industry. *Monthly Review*, v. 21, n. 7 p. 11-30, Dec. 1969. Para um exame mais geral a respeito da predominância do capital estrangeiro no caso do Brasil, veja Vinhas de Queiroz, Mauricio. Os grupos multibilionários. *Revista do Instituto de Ciências Sociais*. V. 2, n. 1, p. 44-80, jan./dez. 1965. O trabalho de Michael Kidron sobre a Índia ilustra esse problema. Veja seu livro *Foreign Investment in India*, New York, Oxford University Press, 1965. Um interessante estudo do caso pode ser encontrado na análise de uma das maiores empresas latino-americanas — indústrias Reunidas F. Matarazzo — em *The business globe: Matarazzo — not one company but 300*. *Fortune*, v. 62, n. 1, p. 71-2, 77, July 1960.

iniciativa. Ao longo desta análise, procurou-se enfatizar a importância do Estado como a única organização com poder suficiente para barganhar com as empresas multinacionais. O Estado, longe de se constituir em obstáculo anacrônico, aparece como a única organização com que os cidadãos de um país pobre podem contar para defender seus interesses.

Uma vez que tome a decisão de seguir o caminho de uma sociedade mais autônoma, na qual o Estado seja o maior empresário, o país pobre passa a enfrentar o complicado problema de criar um Estado cujas decisões e ações reflitam os desejos e interesses do povo. Na maioria dos países pobres, o Estado é principalmente um instrumento da elite. Se o aumento da autonomia nacional resulta apenas na criação de uma burocracia mais emperrada e ineficiente ou na dominação mais efetiva da população pela elite local, é difícil dar um passo à frente. As burocracias públicas atualmente constituídas são modelos pobres. O país pobre que aspire por maior autonomia deve alinhar entre suas metas básicas a constituição de órgãos públicos eficientes e capazes de agir prontamente.

O país pobre que recuse a interligação através da empresa multinacional, também deve encontrar novas formas de se relacionar com as outras nações. Autonomia significa autarquização, tanto quanto autoconfiança significa auto-suficiência.⁵⁹ A possibilidade de autarquizar facilitaria o alcance da autonomia: mas a autarquização não é possível para qualquer país subdesenvolvido, mesmo para o maior deles.

Para a maioria dos países pobres, aumentar a autonomia implica ampliação do controle sobre as relações econômicas externas e não na eliminação destas. Os argumentos contrários ao fortalecimento posterior dos elos que comumente ligam os países pobres aos mais desenvolvidos, não deveriam ser interpretados como favoráveis ao isolamento. Uma das formas pelas quais os países menos desenvolvidos podem aumentar o controle, seria cooperando entre si em área onde enfrentam problemas semelhantes como, por exemplo, a coordenação entre países pobres exportadores de um mesmo produto.⁶⁰ A substituição do tipo privado e assimétrico de integração por uma interligação mais simétrica e pública pode oferecer a melhor perspectiva de maior autonomia.

Conseguir maior autonomia é essencialmente optar por orientar as decisões econômicas em torno da clientela política da nação,

⁵⁹ Esta distinção foi bem apresentada por Nyerere, em "After the Arusha Declaration" p. 385-409.

⁶⁰ A Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) representa uma tentativa nesse sentido, ainda que não se possa considerá-la inteiramente bem sucedida; veja Tanzer. *The political economy...* cit. p. 70-4.

em vez de permitir que a tomada de decisões grave em torno das organizações particulares, que visam lucros e têm suas matrizes nos países ricos. Há uma boa razão para se acreditar que esta política é uma escolha economicamente racional, embora não traga nenhuma solução para os problemas dos países pobres. Trata-se apenas da escolha de um novo paradigma, uma nova estrutura dentro da qual serão buscadas as soluções.

COMUNICAÇÃO EM PROSA MODERNA

3.^a edição

Othon M. Garcia

Obra revolucionária no campo da expressão em língua portuguesa, ensina não apenas a escrever, mas principalmente a pensar com eficácia e objetividade e a escrever sem a obsessão do purismo gramatical, mas com a clareza e a coerência indispensáveis a fazer da linguagem, oral ou escrita, um veículo de comunicação e não de escamoteação de idéias.

A venda nas livrarias da FGV.