

A empresa multinacional e a política econômica mundial *

ROBERT O. KEOHANE ** E VAN DOORN OOMS ***

1. Introdução; 2. Teorias de investimento direto; 3. Eficiência, crescimento e bem-estar; 4. A empresa multinacional e a política internacional; 5. Conclusão.

1. Introdução

A ascensão da empresa multinacional neste século, especialmente após o término da II Guerra Mundial, tem sido espetacular. Em muitas empresas multinacionais as vendas são superiores aos orçamentos da maioria das nações; o produto das empresas multinacionais americanas que operam no exterior foi, em 1967, de 120 bilhões de dólares, o que equivale a dizer que tais empresas repre-

* Publicado originalmente sob o título *The multinational enterprise and world political economy. International Organization*, v. 25, n. 3. (© 1971 by The World Peace Foundation.) Traduzido e reproduzido com autorização do Rights and Permission Department, The University of Wisconsin Press.

** Professor de Ciência Política do Swarthmore College de Pennsylvania.

*** Professor de Economia do Swarthmore College.

sentam, de fato, a terceira maior potência econômica mundial.¹ Embora haja certo ceticismo em relação às projeções que indicam que um grupo de empresas, dentro de pouco tempo, controlará a economia mundial, não há dúvidas quanto à importância da empresa multinacional no cenário internacional. Entretanto, na opinião dos autores nos quais baseamos nosso trabalho, a importância econômica dessas empresas cria mais problemas do que os resolve.

Três das questões mais importantes pela existência dessas empresas e discutidas em diferentes graus de profundidade pelos autores examinados são as seguintes: 1. Por que ocorrem os investimentos estrangeiros diretos? 2. Quais os efeitos do investimento estrangeiro direto e da empresa multinacional como veículo desse investimento sobre a eficiência econômica e o bem-estar dos povos e das sociedades nas diversas partes do mundo? 3. Quais os efeitos da empresa multinacional sobre a soberania do Estado e as relações intergovernamentais? Neste artigo consideraremos cada uma dessas questões após uma breve resenha dos novos volumes selecionados.

American business abroad reúne, num pequeno exemplar, seis conferências de Charles Kindleberger² economista internacionalmente conhecido. O primeiro capítulo resume a teoria não ortodoxa do investimento direto, como consequência da competição monopolista. Nos ensaios que se seguem o autor examina a preocupação dos Estados Unidos com o investimento direto e o próprio investimento direto na Europa e no Japão, os países dominantes, e as nações menos desenvolvidas. No ensaio final, que contém algumas idéias gerais sobre o que ele chama de “a corporação internacional”, enfatiza a necessidade de adotar “políticas internacionais harmonizadas” em substituição às restrições nacionais para regular o seu comportamento. Kindleberger tem a posição de um economista político cosmopolita, liberal, neoclássico: acredita que o comércio e o investimento internacional são geralmente benéficos e que a empresa multinacional, adequadamente regulamentada, pode ser um instrumento do progresso econômico e tecnológico.

Harry Magdoff,³ ao contrário, percebe um “novo imperialismo” representado pelo governo dos Estados Unidos e pelas empresas

¹ Para uma comparação do tamanho agregado das empresas e nações, veja Modelski, G. *The corporation in world society. The year-book of world affairs: 1968*. London, Stevens and Sons (sob os auspícios do London Institute of World Affairs), 1968. p. 64-79. Sobre os 120 bilhões de dólares, veja Waltz, N. Kenneth. *The myth of national interdependence*. In: Kindleberger, Charles P. ed. *The international corporation: a symposium*. Cambridge, Mass., MIT Press, 1970, p. 217-8.

² Kindleberger, Charles. *American business abroad: six lectures on direct investment*, New Haven, Conn., Yale University Press, 1969.

³ Magdoff, Harry. *The age of imperialism: the economics of US foreign policy*. New York, Monthly Review Press, 1969.

multinacionais com sede nesse país. O capital monopolista doméstico propaga-se no exterior. A concentração do investimento estrangeiro em mãos de poucas empresas “não é senão extensão das tendências do monopólio do capital interno”.⁴ *The age of imperialism* representa uma tentativa de adaptar o pensamento marxista às relações internacionais das décadas de 60 e 70; esta é a proposição defendida por um escritor americano, em relação ao tema. Ao considerar as ações estratégicas dos Estados Unidos na guerra fria, complementares aos seus objetivos econômicos, Magdoff afirma que “assim como a luta contra o Comunismo auxilia a busca de lucros, também a busca de lucros ajuda contra o Comunismo. Poderia alguém imaginar mais perfeita harmonia de interesses?”⁵ Num contraste marcante Kindleberger argumenta que os governos “são formados de indivíduos que procuram estabelecer um curso de ação no sentido de alcançar, diante de interesses conflitantes, o que é adequado tanto para a empresa em particular como para a economia mundial.”⁶ Presumivelmente, tanto o economista marxista como o liberal, vêem o mesmo mundo, mas as imagens que cada um tem dele não poderiam ser mais diversas.

A outra obra de Kindleberger incluída nesta resenha, *The international corporation*,⁷ é uma série de trabalhos apresentados em um seminário realizado em 1969 no Massachusetts Institute of Technology. Muitas das contribuições são de grande interesse, entre os quais a análise da teoria do investimento estrangeiro direto, de Robert Z. Aliber; um ensaio de Harry G. Johnson sobre a eficiência das empresas multinacionais e suas repercussões sobre o bem-estar e uma análise de Carlos F. Díaz Alejandro sobre o investimento estrangeiro direto na América Latina; o fascinante ensaio de Kenneth N. Waltz: *The myth of national interdependence*; as relações entre transferência de tecnologia e crescimento, tema do trabalho de John H. Dunning e o ensaio de Stephen Hymer e Robert Rowthorn, interessante análise que relaciona dimensões da empresa com crescimento e, finalmente, o trabalho de Raymond Vernon, que oferece algumas importantes sugestões sobre regulamentação internacional das empresas multinacionais. Muitos dos outros trabalhos, no entanto, cobrem apenas aspectos já conhecidos abordados de um ponto de vista convencional e, como tal, não oferecem qualquer interesse empírico ou normativo.

⁴ Magdoff. *The age...* cit. p. 193.

⁵ Magdoff. *The age...* cit. p. 200-1.

⁶ Kindleberger. *American business...* cit. p. 70-1.

⁷ Kindleberger. *The international...* cit.

Jack N. Behrman é o autor de *National interests and multinational enterprise*,⁸ trabalho pioneiro que ultrapassa os limites da análise econômica convencional. Ex-secretário assistente de comércio, Behrman concentra-se nos atritos políticos decorrentes da presença de empresas manufatureiras norte-americanas em países industrializados, particularmente na Europa. Após uma introdução onde delinea os principais benefícios e custos para o país recebedor, em decorrência do investimento direto, Behrman considera detalhadamente três pontos: 1. a preocupação dos governos anfitriões com os investimentos diretos, particularmente seu receio de predomínio industrial e dependência tecnológica com relação aos Estados Unidos, e os possíveis transtornos causados a planos econômicos; 2. casos de interferência do governo dos Estados Unidos em outros países, seja através de controles sobre investimento estrangeiro e exportação ou transferência de tecnologia (especialmente para os países comunistas), seja mediante aplicação de leis antitrustes norte-americanas, mesmo fora de seu território; 3. políticas alternativas para os governos que recebem os investimentos.

Embora possamos dizer que o estilo de Behrman é um tanto simples, contribuiu para que os estudiosos deste assunto revissem tais problemas de forma sistemática, citando casos e colhendo evidências sobre cada um deles. Sua abordagem empírica das relações empresa-governo são mais sofisticadas e mais equilibradas do que as de Magdoff ou Kindleberger e tanto as vantagens como as responsabilidades do investimento direto norte-americano tornam-se mais claras após sua cuidadosa análise.

Uma perspectiva mais radical é apresentada em *The political economy of international oil and underdeveloped countries*, de Michael Tanzer,⁹ que se detém nas estratégias e políticas de fixação de preços das principais companhias de petróleo e os efeitos adversos que, segundo se alega, elas produzem sobre os países menos desenvolvidos que importam petróleo; um terço do livro consiste em um estudo de caso sobre políticas na Índia, com relação às quais o autor teve experiência direta.

Tanzer afirma que os países menos desenvolvidos muito se beneficiarão transferindo a exploração e produção de petróleo das companhias particulares estrangeiras para o setor público nacional; sente, por exemplo, que a nacionalização ocorrida no México produziu uma alta taxa de retorno social tanto na exploração como no refino. A grande virtude do livro de Tanzer con-

⁸ Behrman, Jack N. *National interests and the multinational enterprise: tensions among the North Atlantic countries*. Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall, 1970.

⁹ Tanzer, Michael. *The political economy of international oil and the underdeveloped countries*. Boston, Beacon Press, 1969.

siste em enfatizar a economia política de petróleo e analisar muitas das relações de poder e conflitos de interesses entre companhias e governos, ao invés de abordá-las apenas do ponto de vista do “mercado”. Entretanto, exatamente por isso, a análise freqüentemente descuidada e a atitude casual em relação à evidência dos fatos são muito desconcertantes: em lugar de uma análise rigorosa, temos uma síntese ideológica contra as companhias de petróleo.

Menos polêmico é o trabalho de Edith Penrose — *The large international firm in developing countries*¹⁰ em que a autora apresenta uma análise cuidadosa da organização da indústria petrolífera internacional e — de especial importância para a análise normativa — um relato coerente da estrutura oligopolista de preços, suas implicações para produtores e consumidores, e as forças que sobre ela atuam, como resultado de recentes mudanças na indústria. Apesar do título, ela não tenta (ao contrário de Tanzer) examinar os efeitos da empresa petrolífera internacional sobre o desenvolvimento; antes, canaliza grandemente sua atenção para a indústria como um todo, e não para importadores e exportadores específicos (embora haja esboços muito sumários de países e firmas isoladas que ilustram a análise). O livro oferece uma combinação extremamente valiosa de material histórico e descritivo com análise econômica e deveria ser cuidadosamente lida por qualquer pessoa que queira conhecer a indústria petrolífera.

As outras três obras incluídas nesta resenha são menos úteis para o leitor relativamente sofisticado que procura uma análise sistemática da empresa multinacional. O trabalho de Rainer Hellmann, *The challenge to US dominance of international corporation*,¹¹ contém inúmeros quadros detalhados, sendo, portanto, muito útil como obra de referência. É uma espécie de *Guide Bleu* das empresas multinacionais da Europa, com a facilidade de consulta que se espera de uma fonte como essa. É virtualmente desprovido de análises e acumula informações sem qualquer preocupação teórica. A julgar pelas notas de rodapé, o autor baseou a coleta de material quase totalmente em artigos de jornais europeus. Além disso, a tradução do original alemão é extremamente ruim, ou talvez o próprio original seja difícil de traduzir para um inglês fluente e compreensível.

¹⁰ Penrose, Edith T. *The large international firm in developing countries: the international petroleum industry*. Cambridge, Mass., MIT Press, 1968. (Contém um capítulo sobre a indústria petrolífera na América Latina, de P. R. Odell.)

¹¹ Hellman, Rainer. *The challenge to US dominance of the international corporation*. Trans. by Peter Ruof. New York, University Press of Cambridge, Mass., Dunellen, Publishing Co., 1970.

Invisible empires,¹² por outro lado, é fluente apesar de sua superficialidade. Consiste realmente em uma introdução ao assunto de leitura extremamente fácil, e, por isso, talvez satisfatório como ponto de partida para um leigo. Seu ponto forte é a riqueza de exemplos fascinantes que Louis Turner usa muito bem para ilustrar cada tópico. No entanto, é falho na documentação de afirmativas ou nos dados estatísticos presentes em quase todas as páginas. *Invisible empires* é, assim, um livro de generalizações estimulantes e de situações divertidas, mas representa essencialmente um tratamento popularizado que dificilmente pode ser considerado uma contribuição substantiva ao conhecimento da economia política global ou da empresa multinacional.

Finalmente, um texto mais sério mas, também, uma introdução de fácil leitura para o leigo, é *The multinationals*, de Christopher Tugendhat,¹³ membro conservador do Parlamento Britânico e antigo jornalista especializado em finanças. Tugendhat atribuiu a si mesmo a "tarefa de explicar como as companhias internacionais e multinacionais operam e como suas atividades pressionam os governos".¹⁴ Seu livro esboça os grandes desenvolvimentos históricos do empreendimento multinacional e se baseia tanto em casos de empresas comerciais como industriais numa forma simples de descrever a estrutura econômica e o comportamento das empresas multinacionais. Capítulos isolados sobre transferências financeiras, abertura de mercados de exportação e alocação de investimento ilustram como as decisões empresariais nesses campos inevitavelmente afetarão áreas sensíveis de interesse nacional, tais como o balanço de pagamento e a taxa de crescimento econômico. No entanto, o material descritivo é muito sumário e não foi feito qualquer esforço no sentido de uma análise séria dos conflitos entre interesses empresariais e governamentais.

Nosso trabalho prossegue com um exame dos livros de Behrman, Kindleberger, Magdoff, Penrose e Tanzer e ainda com alguns ensaios da obra editada por Kindleberger: *The international corporation*. Contudo, prosseguiremos por tópicos, ao invés de analisar volume por volume. Assim, voltamos à primeira das três questões anteriormente apresentadas: Por que ocorrem os investimentos estrangeiros diretos?

¹² Turner, Louis. *Invisible empires*. New York, Harcourt Brace Jovanovich, 1970.

¹³ Tugendhat, Christopher. *The multinationals*. London, Eyre and Spottiswoode, 1971.

¹⁴ Tugendhat. *The multinationals*. cit. p. XI.

2. Teorias de investimento direto

Até recentemente, o investimento direto era tratado na literatura econômica como um caso especial da teoria clássica de movimentos internacionais de capital, em que estariam envolvidos propriedade e controle. As taxas de retorno do investimento (descontados os riscos) variam de país para país e, num contexto monetário internacional disciplinado, espera-se que o fluxo de capitais ocorra no sentido de áreas onde as taxas de lucro são baixas para aquelas onde são altas. Nada mais natural que, numa economia de capital abundante como os Estados Unidos, uma firma procure estabelecer-se no exterior, na expectativa de ganhos mais elevados do que poderia obter se realizasse o mesmo investimento no próprio país. Realmente, esta teoria clássica descrevia de maneira bem razoável a forma mais visível de investimento direto ocorrido durante a época em que foi formulada; a consolidação pelas firmas dos centros industriais, de grandes agregados de capital de investimento cuja função precípua era extrair, com lucro, as matérias-primas de áreas carentes de capital no hemisfério ocidental, no Oriente Médio, na África e no Sul e Sudeste Asiático. O capital, nesse caso, constituía um insumo complementar aos recursos naturais, fixos, do ponto de vista geográfico sendo o investimento estrangeiro o meio mais eficiente, se não o único, de organizar a produção.

No entanto, se bem que aparentemente plausível, a explicação sobre movimento de capitais (como ocorre tão freqüentemente com a teoria econômica em voga) viu-se em dificuldades diante de certas evidências empíricas embaraçosas quando foi utilizada para descrever o investimento direto na indústria, modalidade predominante de investimento estrangeiro após a II Guerra Mundial. Observou-se, em primeiro lugar, que algumas vezes o investimento direto não envolvia qualquer movimento líquido de capital: firmas estrangeiras tomavam empréstimos no próprio país que recebia seu investimento, prática essa que se tornou lugar-comum, desde que foram impostos controles à exportação de capitais americanos em 1938. Em segundo lugar, a teoria clássica não conseguiu explicar o fenômeno largamente observado do *cross-hauling*: a coexistência de investimentos diretos realizados por firmas de diferentes nacionalidades nos mercados domésticos umas das outras e, freqüentemente no mesmo ramo industrial, como, por exemplo, a Unilever e a Proctor & Gamble Company ou a Standard Oil Company of New Jersey e a British Petroleum Company.¹⁵ O poder da teoria clássica evaporou-se, portanto, diante de uma contra-argumentação simples: se o movimento

¹⁵ Kindleberger. *American business...* cit. p. 2-3.

de capitais é a única coisa que importa, haveria algo mais natural do que a ocorrência de tais investimentos diretamente através dos mercados de capital que estão, presumivelmente, organizados para desempenhar esta função? Por que introduzir, desnecessariamente, a mediação de uma empresa especializada em produção e comercialização? Antes da II Guerra Mundial preponderaram, em termos de investimento internacional, os títulos, mas é evidente a necessidade de uma outra teoria que explique o surgimento do investimento internacional direto nos anos 50 e 60.¹⁶

A maioria dos trabalhos aqui considerados trata este assunto de forma superficial ou fala apenas de suas implicações, embora Behrman tenha feito alguns comentários muito sugestivos sobre as possibilidades de redução de custos e, portanto, de crescimento, que podem favorecer as empresas multinacionais, precisamente em decorrência da diversificação geográfica da produção. Esses baixos custos — argumenta — podem resultar de um grande número de alternativas, maior flexibilidade e maior poder de barganha diante dos governos nacionais.¹⁷ Tugendhat dá um exemplo disto ao mostrar como uma empresa multinacional — a Swedish Ball Bearing Company (SKF) — em um setor de mercadorias que exige consumo intensivo de capital pode reduzir os custos fixos médios mediante uma política que minimiza o im-

¹⁶ As mais recentes análises econômicas do investimento em atividades extrativas mostram que a ênfase sobre o movimento de capital também diminuiu, tendo acompanhado um declínio nos fluxos de novos investimentos líquidos nessas indústrias, e a atenção voltou-se para a redução de custos e/ou a diminuição das desvantagens competitivas, o que se tornou possível pela integração vertical. Assim, como insiste acertadamente Magdoff, tornou-se extremamente importante para as companhias de petróleo e de mineração que fossem asseguradas — através de posse — as fontes de suprimento e de comercialização para os produtos beneficiados. A integração vertical aqui considerada ultrapassa as fronteiras nacionais, reduz os custos de risco e de manutenção de estoques em um processo de fluxo contínuo. Ver Magdoff, *The age...* cit. p. 32-50; e Kindleberger, *American business...* cit. p. 19-22.

¹⁷ Deve-se notar que tal aumento do poder de barganha, embora contribua para diminuir os custos privados para a firma e constitua, portanto, uma vantagem competitiva em relação ao que a firma poderia gozar, não implica redução dos custos sociais, quer do ponto de vista nacional, quer do mundial. Behrman também considerou de forma mais complexa as explicações do investimento direto em monografia anterior. Veja Behrman, Jack N. *Some patterns in the rise of the multinational enterprise*. Chapel Hill, University of North Carolina School of Business, 1969. (Research Monograph N. 18.) Ver Penrose, *The large international...* cit. p. 46-9, para uma abordagem um tanto cética dos efeitos da redução do custo social (contrastando com a redução dos riscos privados) a partir da integração vertical na indústria de petróleo.

pacto das flutuações dos negócios nacionais sobre a utilização da capacidade de fábricas isoladas.¹⁸

É, entretanto, pouco surpreendente encontrar-se alguns outros autores aceitando, algumas vezes por dedução, com relação ao investimento direto, "explicações" que não conseguem estabelecer a distinção entre os meios de suprir um dado mercado e suas diferentes alternativas. Como ressalta Aliber em seu ensaio em *The international corporation*,¹⁹ uma teoria de investimento direto, para ser satisfatória, deve preencher dois requisitos: 1. explicar como a firma estrangeira consegue obter vantagens de custos que lhe permitam competir efetivamente com firmas locais que naturalmente, já levam algumas vantagens em decorrência de fatores locacionais e políticos; 2. e explicar por que uma firma estrangeira, de posse de tais vantagens, não supre esse mercado através de exportação ou, em caso de vantagens tecnológicas, da concessão de licenças a empresas do país recebedor em vez de responsabilizar-se ela mesma pela produção.²⁰

Diante desses requisitos razoavelmente rigorosos, é surpreendente que Turner devote tanta atenção às convencionais economias de escala na produção e comercialização, que deveriam ser igualmente (ou mais) acessíveis às firmas exportadoras, ou que poderia apresentar como uma explicação séria de que as empresas invertem no exterior porque as pesadas despesas de pesquisa e desenvolvimento exigem que elas tenham maiores lucros.²¹ Em uma linha semelhante, Magdoff apresenta como explicação para o investimento direto a existência de custos mais baixos de mão-de-obra no estrangeiro, fator que, por si, não diferencia entre as vantagens de custo para as firmas estrangeiras ou para as nacionais.²² Realmente, as referências apresentadas por Turner e Hellmann para a superioridade total dos Estados Unidos em termos de tecnologia e métodos gerenciais indicam que a teoria da vantagem comparativa, de Ricardo, não é de forma alguma tão amplamente compreendida como se supõe. Essas diferenças de produtividade entre empresas nacio-

¹⁸ Infelizmente, o autor parece ignorar este ponto devido a uma confusão entre custo médio e marginal: "As compras internacionais são canalizadas para as fábricas que delas necessitam e não necessariamente para aquelas que apresentam os menores custos." Tugendhat. *The multinationals*. cit. cap. 8, p. 118.

¹⁹ Veja Aliber, Robert Z. In: Kindleberger. *The international...* cit.

²⁰ Aliber. In: Kindleberger. *The international...* cit. p. 17-8.

²¹ Turner. *Invisible...* cit. p. 31-40.

²² Entretanto, Magdoff não coloca a ênfase principal neste fator e reconhece a importância dos fatores monopolísticos enfatizados por Hymer e Kindleberger e, em particular, a importância do investimento defensivo pelos oligopolistas que competem nos mercados internos uns dos outros. Veja Magdoff. *The age...* cit. p. 36-8.

nais e estrangeiras poderiam ser neutralizadas pela taxa de câmbio e não podem ser computadas por si mesmas nas diferenças internacionais de custo que levam ao investimento estrangeiro ou ao comércio internacional.²³

Dois trabalhos, entretanto, dedicam consideração explícita e sofisticada às teorias contemporâneas de investimento direto. O primeiro ensaio, de Kindleberger, em *American business abroad*, oferece uma pesquisa clara e não-técnica de algumas teorias alternativas, dando especial atenção a Hymer, cujo trabalho explica o investimento direto em termos de vantagem monopolística.²⁴ Aliber, em um ensaio obscuro e insatisfatório publicado também em *The international corporation*, levanta algumas questões válidas sobre a suficiência do modelo de Hymer-Kindleberger e oferece uma hipótese alternativa que se apóia nas diferenças de taxas às quais um dado fluxo de renda prevista pode ser capitalizado para os valores dos ativos em termos de diferentes moedas.

O modelo de Hymer-Kindleberger decorre diretamente da observação de que a produção de uma firma estrangeira deve, por sua própria natureza, arcar com certos "custos de distância", envolvendo conhecimento de mercado, dificuldades de comunicação e riscos políticos, que não são computados às empresas do país. (Um aspecto atraente do *Invisible empires*, de Turner, é um conjunto de casos sobre empresas multinacionais americanas que fracassaram justamente nesses campos. Como poderia alguém adivinhar que o sabonete Lifebuoy não teve sucesso na França porque o consumidor relacionava seu aroma a bordel ou que o Dodge Dart nunca penetrou no mercado espanhol porque sua propaganda, inadvertidamente, ofendeu o machismo ibérico?) Presumivelmente, portanto, a empresa estrangeira deve contar com certos fatores, vantajosos em termos de custos, os quais estão fora do alcance da empresa nacional porque se estivessem, as empresas nacionais teriam todas as vantagens de custos, o que dificultaria a possibilidade de investimentos estrangeiros lucrativos.

Kindleberger nos dá uma classificação útil dessas vantagens monopolísticas, com exemplos de cada uma: o abandono da competição perfeita no mercado de bens devido, em grande parte, à diferenciação da produção e à observância de técnicas de comercialização; vantagens tecnológicas, gerenciais, e financeiras resultantes de um imperfeito mercado de fatores; economias internas e externas de escala; e, finalmente, limitações governamentais sobre

²³ Sobre este ponto veja: Aliber. In: Kindleberger. *The international...* cit. p. 18.

²⁴ O trabalho de Hymer faz parte de sua tese de doutorado, que seguramente deve ser o trabalho sobre economia internacional mais citado, embora não publicado. Veja: *The international operations of national firms: a study of direct investment* (Ph. D. Dissertation, Massachusetts Institute of Technology, 1960).

a produção ou ingresso.²⁵ Um dos pontos mais atraentes do modelo de Hymer-Kindleberger é o alto nível de generalidade. Behrman, por exemplo, insinua que o investimento dos Estados Unidos na França, após a guerra, foi devido em parte a “uma diferença marcante entre as empresas americanas e francesas quanto à preferência pela liquidez, deixando o capital europeu disponível para investimentos em títulos. Essa constante necessidade de capital corrente estrangeiro refletiu “certa falta de dinamismo” dos industriais franceses, que não tiram vantagens do potencial de investimento e do crescimento do mercado interno”.²⁶

Aqui, a aparente “necessidade de capital estrangeiro” pode ser entendida como um disfarce da vantagem monopolística de certas empresas norte-americanas — o fato de contarem com empresários com pouco temor ao risco e/ou com um “horizonte de oportunidade” mais amplo.

A teoria da vantagem monopolística também se integra com os dados observados com relação ao grande porte das empresas multinacionais, com a estrutura oligopolística das indústrias em que operam e com padrões de investimentos que surgiram. Isto é mais evidente no que se refere ao fenômeno de *cross-hauling* como resultado do investimento defensivo pelos oligopolistas internacionais que tanto necessitam proteger da competição estrangeira crescente os mercados exportadores existentes, como também “policiar” os mercados estrangeiros contra tal competição, método de diminuir a pressão competitiva sobre seus próprios mercados internos.²⁷ A visão do investimento direto como um processo essencialmente competitivo e, simultaneamente, ofensivo (na busca de novos mercados e maiores porções dos mercados já conquistados) e defensivo (protegendo as posições existentes) é dada, de forma bastante implícita, no ensaio de Hymer e Rowthorn, *Multinational corporation and international trade in the product cycle*. *Quarterly Journal of Economics*, v. 80, n. 2, p. 190-207, May 1966. Alguns casos individuais do fenômeno estão contidos nas entrevistas de Aharoni, Yair. *The foreign investment decision process*. Boston, Division of Research, Graduate School of Business Administration, Harvard University, 1966. Este trabalho, extremamente interessante, ressalta as características organizacionais da tomada de decisões gerenciais, embora dificilmente demonstre, como pretende o autor, que a busca do lucro não é importante na decisão sobre investimentos.

²⁵ Kindleberger. *American business...* cit. p. 14.

²⁶ Kindleberger. *American business...* cit.

²⁷ Um modelo interessante de investimento direto como resultado da crescente pressão competitiva sobre mercados exportadores, em decorrência de mudanças econômicas e tecnológicas envolvidas na maturação do produto, é o que nos apresenta Vernon, Raymond. *International investment and international trade in the product cycle*. *Quarterly Journal of Economics*, v. 80, n. 2, p. 190-207, May 1966. Alguns casos individuais do fenômeno estão contidos nas entrevistas de Aharoni, Yair. *The foreign investment decision process*. Boston, Division of Research, Graduate School of Business Administration, Harvard University, 1966. Este trabalho, extremamente interessante, ressalta as características organizacionais da tomada de decisões gerenciais, embora dificilmente demonstre, como pretende o autor, que a busca do lucro não é importante na decisão sobre investimentos.

manho da empresa e investimento direto, mas, contrariando a sabedoria popular sobre o assunto, concluem que essas grandes empresas (consideradas separadamente das suas subsidiárias isoladas) não tendem a crescer mais rapidamente que as empresas menores.

O predomínio de grandes empresas é muito importante para uma análise do investimento direto; a competição multinacional é um jogo árduo e caro que não pode ser facilmente jogado por pequenas empresas despreparadas. Assim uma explicação sobre a preponderância de capital dos Estados Unidos no investimento direto repousa no tamanho relativamente grande das empresas americanas, resultado do crescimento da empresa nacional em um mercado continental integrado como o dos Estados Unidos.²⁸ Hymer e Rowthorn, no entanto, esperam que essas diferenças se atenuem no futuro como resultados das fusões européias e das taxas de crescimento diferencial dos mercados dos Estados Unidos e da Europa; o investimento direto e os interesses de empresas isoladas, segundo eles, tornar-se-ão gradualmente multinacionais e a partir dessa conclusão derivam-se (em sua análise neomarxista) algumas das “contradições” entre interesses organizacionais e interesses nacionais, que examinaremos na parte 3 deste trabalho.²⁹

3. Eficiência, crescimento e bem-estar

Difícilmente será contestado que a extensão de grandes empresas além das fronteiras nacionais, algumas vezes fora de controle das políticas nacionais, tenda a produzir efeitos profundos sobre a eficiência econômica, o crescimento da capacidade de produção e a distribuição de renda e de poder entre as nações envolvidas. Presume-se que tais efeitos, ou a sua antecipação, conduzirão provavelmente a mudança de política por parte dos governos, as quais

²⁸ Esta explicação fornece uma ilustração da teoria de vantagem monopolística segundo a qual o tamanho confere certas vantagens financeiras singulares como, por exemplo, custos mais baixos do capital tomado por empréstimo.

²⁹ Em *The international corporation*, Aliber propõe uma alternativa para o modelo Hymer-Kindleberger, na qual o investimento estrangeiro resulta de uma pretensa diferença na taxa de capitalização dos ganhos apresentada em diferentes moedas. O argumento de Aliber, além de original, é bem elaborado, mas sua complexidade exigiria uma discussão mais detalhada do que a que podemos empreender aqui. Basta dizer que baseia-se na hipótese de inconsistente avaliação que o mercado faz dos ganhos, que não chega a ser explicação. Da forma como está colocada, não parecia competir seriamente com a teoria que combina o conceito de vantagens monopolísticas com os modelos tradicionais de teoria de localização nas quais as tarifas, os custos de transporte e outros fatores relacionados a distância induzem a empresa a se localizar próxima aos mercados.

podem afetar as relações entre eles. Assim sendo, problemas políticos e econômicos estão inevitavelmente interligados.

Tentaremos, porém, examinar mais diretamente as implicações econômicas das empresas multinacionais, adiando as implicações de natureza tipicamente políticas para a terceira parte, que se segue. Adotamos esta abordagem simplesmente por conveniência analítica, e não porque sejamos favoráveis a uma separação absoluta entre política e economia ou porque tenhamos uma visão, prevalecente entre os economistas, de que “instintos nacionalistas” não “devem ser levados em conta”.³⁰ Trataremos primeiro da alocação dos recursos existentes e voltaremos então nossa atenção para o problema de crescimento econômico, examinando, em cada caso, os efeitos sobre a eficiência “mundial” e sobre a distribuição internacional, concluindo com breves considerações a respeito de algumas das prescrições políticas sugeridas, implícita ou explicitamente, nos trabalhos incluídos em nossa resenha.

3.1 *Efeitos sobre a eficiência estatística e a distribuição*

A origem do impacto da empresa multinacional sobre a eficiência econômica mundial, no que diz respeito a efeitos positivos bem como aos negativos, repousa na capacidade organizacional da grande empresa. Na hipótese de ser verdadeira a competição perfeita, as forças de um mercado composto por pequenas empresas levaria a uma alocação internacional de fatores de produção no sentido de seu uso mais produtivo (em termos de preferências do consumidor) e a um nivelamento dos ganhos entre as diferentes nações. No mundo real, de mercados visivelmente imperfeitos, tal realocação internacional de mão-de-obra, gerência e tecnologia e (em alguns casos) de capital pode-se mostrar extraordinariamente difícil; a empresa multinacional promete manter uma força invisível, funcionando como “reguladora de mercados” e usar sua capacidade organizacional para deslocar os fatores produtivos — especialmente gerência e tecnologia — para além das fronteiras nacionais. Em termos da teoria Hymer-Kindleberger, de investimento direto, discutida anteriormente, a tecnologia e a gerência tendem a ser fatores prováveis monopolisticamente mantidos pelas grandes empresas, de forma tal que os mercados desses fato-

³⁰ Kindleberger. *American business...* cit. p. 5-6. Talvez seja irônico que economistas que atribuem a máxima importância à soberania do consumidor, quando é limitada a bens econômicos, deixem de reconhecer a confiabilidade de um modelo quando nele são introduzidas variáveis políticas. No entanto, para um modelo que introduza explicitamente bens políticos, como nacionalismo, veja Johnson, Harry G. A theoretical model of economic nationalism in new and developing states. *Political Science Quarterly*, v. 80, n. 2, p. 169-85, June 1965.

res passam a ser altamente imperfeitos, se é que chegam a existir. A implicação clara de tal afirmação é que a eficiente alocação internacional dos referidos fatores pode algumas vezes ser possível apenas através da extensão geográfica das firmas que os detêm.

Conforme Johnson argumenta convincentemente em seu excelente ensaio teórico: *The efficiency and welfare implications of the international corporation*, em *The international corporation*, é incontestavelmente mais eficiente que os proprietários difundam sua tecnologia a um custo muito baixo ou quase nulo do que ter competidores copiando inutilmente sua produção. Como ocorre com frequência em economia, as suposições muito teóricas são difíceis de ser comprovadas empiricamente, embora o crescimento muito rápido das subsidiárias estrangeiras de firmas americanas na Europa funcionem como sugestão do uso eficiente de recursos em comparação com seus competidores.³¹ Kindleberger, por sua vez, em *American business abroad* apóia-se fortemente em uma analogia, ao argumentar que a eficiência alcançada em decorrência de uma melhor alocação de recursos e a distribuição dos monopólios locais, que resultaram do crescimento da empresa nacional nos Estados Unidos no final do século está ocorrendo agora a nível internacional através do desenvolvimento de empresas multinacionais.³²

Assim como o tamanho e o poder econômico da grande empresa tornam possível deslocar fatores produtivos para aumentar a eficiência, tornam também possível a restrição ao uso de recursos e a produção abaixo dos níveis de eficiência para obter lucros monopolísticos ou oligopolísticos. Este problema é agravado pelo fato — salientado por Kindleberger — de que o ingresso de grandes empresas capazes de operar a baixos custos, em mercados locais ou regionais, pequenos ou previamente restritos, provavelmente terá o efeito de liquidar os monopólios locais; é perfeitamente aceitável que um número reduzido de grandes firmas produzirá e comercializará um produto mais eficientemente — e de manei-

³¹ Veja Hymer & Rowthorn p. 72. Dunning. p. 147. In: Kindleberger. *The international...* cit. Segundo Dunning, apenas aproximadamente 6% da diferença na taxa de crescimento das vendas entre empresas de origem americana e firmas européias podem ser atribuídos às diferenças na distribuição industrial de vendas.

³² Kindleberger. *American business...* cit. p. 33-5; 185-92. Kindleberger reconhece, entretanto, em *American business...* que se as multinacionais irão "conflitar com a eficiência mundial, ou... operar segundo o interesse cosmopolita de difundir tecnologia, ou realocar capital e aumentar a competição... vai depender, em grande parte, das políticas nacionais em relação às corporações (p. 184-85). A força da analogia é consideravelmente enfraquecida pela habilidade dos governos nacionais em conduzir políticas econômicas externas independentes, particularmente em relação ao comércio e às restrições cambiais.

ra mais competitiva — do que um número muito maior de firmas menores, detendo cada uma razoável poder de monopólio em um mercado muito menor.³³ Como no caso anteriormente discutido, há pouca evidência empírica da aplicabilidade geral, de modo que escritores com tendências liberais e cosmopolitas, como Kindleberger e Johnson, tendem a enfatizar as possibilidades de competição eficaz, com ou sem intervenção pública, ao passo que os economistas marxistas tendem a enfatizar os perigos do monopólio internacional.³⁴ Contudo, os estudos sobre o petróleo internacional, de Penrose e Tanzer, apresentam de modo convincente, evidências dos custos de eficiência da empresa multinacional nesse ramo da indústria; não pode haver dúvida de que os preços permaneceram muito acima e a produção muito abaixo dos níveis ótimos, em decorrência das restrições à competição e, o que é mais importante para a nossa finalidade, que esses efeitos restritivos estiveram na dependência da integração vertical de empresas além das fronteiras nacionais e ainda que nenhum arranjo formal de cartel foi necessário para produzi-los.³⁵ Pode-se, naturalmente, argumentar que a indústria petrolífera apresenta um caso extremo e particular e que a estrutura de preços oligopólicos se desgastou nos anos recentes sob as pressões competitivas de empresas independentes, mas os governos continuarão a ignorar os riscos inerentes ao exercício do poder por parte do mercado internacional. Ao mesmo tempo, nada significará a intenção de expandir o poder do mercado com evidência tanto de sua existência como de seus efeitos nocivos, como o faz Magdoff.³⁶ Ninguém estranhará que os empresários tentem evitar a disciplina do mercado, mas se o conseguirem, é outro problema.

Quaisquer que sejam os efeitos gerais da empresa multinacional sobre a eficiência econômica “mundial”, os efeitos de distribuição sobre cada nação e grupos de interesse irão determinar as percepções e as reações dos formuladores de políticas. Realmente, os possíveis conflitos entre equidade de distribuição e eficiência global são provavelmente muito mais agudos no caso multinacional do que no nacional, por duas razões. Primeiro, dentro da maioria das nações há um certo sentimento de identidade comum que permite

³³ Kindleberger *American business...* cit. p. 187.

³⁴ Ver Kindleberger. *American business...* cit. p. 187-92; Johnson. In: Kindleberger. *The international...* cit. p. 54-6; e Magdoff. *The age...* cit. p. 191-201. Hymer, em particular, enfatizou as perdas de eficiência do oligopólio internacional; veja Hymer, Stephen. The efficiency (contradictions) of multinational corporations. *American Economic Review*, v. 60, n. 2, p. 441-8, May 1970.

³⁵ Penrose. *The large...* cit. caps. 5 e 6.

³⁶ Magdoff. *The age...* cit. p. 34-40, *passim*.

a cada um internalizar conceitos tais como “bem-estar nacional” e mudanças na “renda nacional real” embora, para muitos países menos desenvolvidos, se espere demais deles. Um conceito como o de “renda mundial real” pareceria menos útil, principalmente num contexto político no qual o que parece ter importância é a renda nacional *relativa*; sabemos que (frequentemente) seu aumento significa que “mais” mercadorias e serviços estão disponíveis internacionalmente, mas o problema mais importante consiste em quem os possui. A razão disso está relacionada com o segundo ponto. Comumente há dentro da nação, ao menos em princípio, mecanismos fiscais de redistribuição que podem amenizar o impacto das mudanças econômicas em grupos ou áreas que sofrem seus efeitos; a ausência de tais mecanismos a nível internacional faz com que as considerações sobre distribuição tornem-se relativamente mais importantes.

Na medida em que as empresas multinacionais aumentam sua eficiência econômica através de melhor alocação de recursos, os ganhos podem refletir-se sobre o país receptor do investimento sob a forma de preços mais baixos, maior taxa de retorno ou maior receita tributária; e, como salienta Johnson, a possibilidade de ganhos pelo país anfitrião é especialmente grande nos casos em que o aumento da eficiência decorre da difusão da tecnologia existente e todo o ganho aparece como renda monopólica que, em princípio, poderia ser tributada fora do país;³⁷ não há, porém, maneira de evitar que o país que recebe o investimento se beneficie de todas, ou pelo menos, de algumas dessas formas.

Preços mais baixos exigem um comportamento competitivo na indústria e de qualquer maneira beneficiarão apenas os estrangeiros, no caso de exportação; os pagamentos dos coeficientes elevados dependem do uso intensivo de fatores internos altamente específicos e com curvas de oferta inelásticas; as receitas tributárias dependem da integridade e sofisticação das autoridades do país anfitrião, bem como das relações de poder político que governarão as consequências das relações de negociação não comerciais.

Assim, é fácil construir casos hipotéticos nos quais todos os ganhos de eficiência são transferidos para o exterior sob a forma de lucros monopolísticos e rendas, ou de preços inferiores atribuídos às exportações. Não há dúvida de que, na maioria dos casos, tanto o país receptor como o país investidor acumulam ganhos, mas esta formulação do problema pelo menos esclarece porque muitos países menos desenvolvidos, especialmente aqueles que se especializaram em atividades exportadoras de utilização intensiva de capital, como extração mineral, mostram-se pelo menos

³⁷ Veja Johnson. In: Kindleberger. *The international...* cit. p. 41.

céticos em relação ao “valor de retorno” dos investimentos diretos estrangeiros nessas atividades.³⁸

Como ressalta Penrose, o poder econômico para onerar um preço monopolístico tem obtido os mesmos resultados distributivos que o poder político para impor um tributo.³⁹ A indústria petrolífera oferece-nos exemplo notável de um caso no qual a renda vem sendo sistematicamente transferida dos consumidores, dos países importadores de petróleo para os capitalistas proprietários das companhias petrolíferas e também para os arrecadadores de tributo nos países exportadores. O resultado tem sido uma “relação simbólica” entre empresas petrolíferas e governos, uma relação de interesses mútuos de dependência quanto a restrições ao fornecimento e a preços altos, concomitante com uma relação competitiva no que diz respeito à divisão dos despojos.⁴⁰ Uma mudança recente nas relações de poder, especialmente a partir da constituição da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) em 1960, levou a um acentuado aumento nas quotas de lucro sobre o petróleo bruto, pelos países recebedores de investimentos e à ameaça da estabilidade da simbiose, com algumas importantes implicações políticas que serão discutidas posteriormente.⁴¹

O caso em que os ganhos econômicos resultam da difusão de tecnologia existente apresenta alguns problemas especiais de distribuição. Como ressalta Johnson:

“A produção e utilização de conhecimentos em um sistema de empresas privadas coloca um dilema insuperável, do ponto de vista da maximização do bem-estar... a criação ou desenvolvimento de novos conhecimentos produtivos requer investimento de recursos que deve ser recompensado se é que deve haver um incentivo para o investimento privado na criação de conhecimentos, mas... uma vez criado, o novo conhecimento assume o caráter de bem público, no sentido de que seu uso por uma pessoa não

³⁸ Para um exame do “valor de retorno” dos investimentos estrangeiros para os países onde eles se realizam e uma das poucas tentativas de medida sistemática, veja Reynolds, Clark W. Development problems of an export economy: the case of Chile and Cooper. In: Mamalakis, Markus, & Reynolds, Clark W. *Essays on the Chilean economy*. Homewood, Ill. Richard D. Irwin, 1965. p. 203-398.

³⁹ Penrose. *The large...* cit. cap. 2.

⁴⁰ É interessante que Tanzer, talvez por razões ideológicas, praticamente não atenta para o conflito de interesses entre países menos desenvolvidos importadores e exportadores de petróleo ou para a reciprocidade de interesses entre exportadores e empresas. O que ele examina é a “simbiose” muito mais tênue entre as companhias petrolíferas e os governos dos seus países de origem. Veja Tanzer. *The political economy...* cit. cap. 5, p. 252.

⁴¹ Adelman, M. A. The multinational corporation in world petroleum. In: Kindleberger. *The international...* cit. p. 231-2.

exclue sua utilização por outras; assim sendo, o ponto ótimo é alcançado quando ele se torna disponível a todos os usuários potenciais sem qualquer ônus".⁴²

Isso leva o país que recebe o investimento a pagar generosamente por uma tecnologia cujo transplante custa à empresa pouco ou nada e, o que é mais importante, restringe seu aproveitamento a níveis abaixo do ótimo, do ponto de vista social, porque o objetivo das empresas é gerar rendas monopolísticas necessárias ao pagamento.⁴³

Não se pode negar, naturalmente, que nos países que a importam, os beneficiários de uma nova tecnologia, devam, de certa forma, arcar com uma parcela dos custos de sua produção real. Não é de se estranhar que os países anfitriões não apreciem a situação na qual a empresa privada monopolista determina como esses custos devem ser rateados através de uma política de preços discriminatória. Como em outras circunstâncias, o problema pode ser particularmente agudo para os países pequenos, de baixa renda, que têm mercados demasiadamente limitados para ter importância na decisão de investir na criação de conhecimentos, que não possuem monopólios tecnológicos que possam produzir uma compensação satisfatória e que — por causa da insignificância de seu mercado — estão em posição de barganha relativamente desfavorável diante das empresas, no que diz respeito ao uso de tributação para captar uma parte da renda monopolística.⁴⁴

3.2 *Efeitos sobre o crescimento*

Os efeitos das empresas multinacionais sobre o crescimento das economias nacionais, sem dúvida alguma, superarão, a longo prazo, os problemas da eficiência estática e distribuição discutidas acima. Seria encorajador se pudéssemos informar que os resultados nesta área são mais claros; infelizmente, contudo, parecem ser cada vez mais problemáticos.

Além do impacto causado pela melhor alocação de recursos e pela competição sobre o crescimento, as empresas multinacionais contribuirão para o desenvolvimento, principalmente através do

⁴² Veja Johnson. In: Kindleberger. *The international...* cit. p. 36.

⁴³ Johnson. In: Kindleberger. *The international...* cit. p. 37-8.

⁴⁴ Sobre os dois primeiros pontos veja Johnson. In: Kindleberger. *The international...* cit. p. 40-1. Entretanto, Johnson também salienta que a demanda relativamente elástica de produtos que requerem emprego intensivo de pesquisa em mercados de baixa renda pode apresentar, como resultado, preços mais baixos cobrados naqueles mercados pelas empresas que discriminam preços.

aumento da oferta de recursos escassos tais como capital, tecnologia e capacidade gerencial. Um problema sério advém do fato de que os fluxos de capacidade gerencial e, especialmente, de tecnologia “pura” são de difícil mensuração, razão pela qual são freqüentemente considerados englobados no investimento de capital ao qual estão associados.

Fora esses problemas de mensuração, é visivelmente difícil estabelecer as relações *causais* entre determinados insumos e as taxas de crescimento, o que faz com que tanto o cético como o econometrista fiquem com um vasto campo para especulação.

Um problema sobre o qual se discute seriamente é o do montante da transferência de capital líquido envolvido em qualquer parcela de investimento direto estrangeiro: até que ponto a formação de capital, por firmas estrangeiras, representa um aumento líquido de capital nacional? Como ressalta Penrose, ao tratar da indústria petrolífera, se os lucros são altos em relação às exigências de dividendos, novos investimentos podem ser amplamente financiados pelos lucros retidos.

“Assim, a propriedade legal... pode conduzir o incauto a supor que o investimento estrangeiro da empresa seja uma contribuição às economias estrangeiras, sob a forma de bens e serviços, tornada possível através de poupanças geradas dentro da área geográfica dos Estados Unidos... o porte do investimento estrangeiro não é indicador seguro da extensão da contribuição das empresas às economias estrangeiras, mas sim de sua disposição de abster-se de repartir os lucros.”⁴⁵

Mesmo nos casos em que a injeção de capital financeiro é inequivocamente de origem estrangeira, pode não se dar a transferência real de recursos, isto é, pode haver um declínio equivalente e nos investimentos realizados por nacionais.⁴⁶ Portanto, a visão que considera o volume da contribuição de capital depende em grande parte da visão de cada um sobre o que teria ocorrido na ausência do investimento estrangeiro. Se, conforme Hymer-Kindleberger, aos investidores do país anfitrião falta a capacidade de arcar com o investimento; se os mecanismos financeiros e a política governamental concordam com uma transferência real de recursos através de aumento das importações; se a formação de capital não é simplesmente o reinvestimento de grandes rendas monopolísticas, a contribuição líquida real, em termos de recursos, pode ser substancial. Esta é, sem dúvida, a visão do problema mais amplamente aceita. Contudo, as qualificações tor-

⁴⁵ Penrose. *The large*... cit. p. 42-3.

⁴⁶ Kindleberger. *American business*... p. 94-9, dedica especial atenção ao caso em que fluxos de capital e os investimentos diretos sob condições de controle no mercado de capitais ocorrem como resultado das diferenças existentes entre os dois países — o de origem e o que recebe o investimento — com relação à preferência pela liquidez.

nam possível entender como os economistas marxistas, como Magdoff, vêem o processo de investimento direto, pelo menos no que diz respeito aos países menos desenvolvidos — como um meio de cobrar o “tributo financeiro”, o que impede o desenvolvimento econômico.⁴⁷ Por certo eles têm razão em enfatizar as situações bastante graves que existem atualmente para muitos países menos desenvolvidos que enfrentam o problema de débito pela prestação de serviços no qual incorrem organizações públicas e particulares tomadoras de empréstimos estrangeiros.⁴⁸

Uma questão importante a isto relacionada que, de forma um tanto surpreendente, quase não recebe atenção nos trabalhos examinados, e por nós mencionada apenas de passagem, é a relação entre o investimento estrangeiro e a taxa de crescimento e formação de capital no país de origem. Magdoff refere-se apenas brevemente a uma versão severamente criticada da doutrina marxista de excedente de capital,⁴⁹ e todos os autores aparentemente supõem que as vantagens líquidas são reservadas ao país investidor. Isso contrasta frontalmente com o que está registrado em relação aos custos que o investimento estrangeiro no século XIX e início do século XX⁵⁰ representaram para a economia britânica, e pode ser atribuído, sem dúvida, à visão de que se o investimento estrangeiro é essencialmente uma difusão da tecnologia disponível no estrangeiro, pode propiciar o retorno para o investimento interno sob a forma de criação de conhecimentos e portanto, complementá-lo, e não competir com ele. Entretanto, nos casos em que a empresa multinacional explora internacionalmente as oportunidades de investimento apenas dentro do seu

⁴⁷ Magdoff. *The age...* cit. p. 193.

⁴⁸ Ver Magdoff. *The age...* cit. p. 198-9; e Tanzer. *The political economy...* cit. cap. 20. Entretanto, não é verdade, como Magdoff parece sugerir, que todo o excedente da renda do investimento repatriado sobre a entrada líquida de capital constitua um peso para o país que tomou o capital emprestado. Uma vez que esta é exatamente a situação implícita em *qualquer* empréstimo, isto implicaria que todo empréstimo deve ser improdutivo para quem toma. A comparação feita por Magdoff sobre essas duas magnitudes é, portanto, um tanto ilusória.

⁴⁹ “Para a comunidade dos negócios, e para o sistema empresarial como um todo, o que interessa é que a opção de investimento estrangeiro (e comércio estrangeiro) deve continuar a existir.” Magdoff. *The age...* cit. p. 20. (grifado, no original.)

⁵⁰ Veja Jenkes, Leland H. *The migration of British capital to 1875*. New York, Alfred A. Knopf, 1972; e Cairncross, Alexander K. *Home and foreign investment 1870-1913; studies in capital accumulation*. Cambridge, Cambridge University Press, 1953. O problema em questão consiste em saber até que ponto o crescimento muito lento da produtividade britânica nos anos que antecederam a I Guerra Mundial pode ser atribuído à insuficiente intensidade de capital, especialmente nas indústrias novas e de alta produtividade, e a comparação entre estes e os pesados investimentos no estrangeiro.

ramo industrial (que é provavelmente o caso normal) é perfeitamente possível que o resultado, tanto para o país investidor como para o mundo como um todo, seja inferior ao que se obteria caso as poupanças fossem retidas no país e aplicadas em seu mercado interno de capitais.

Mesmo quando a realocação internacional do capital pela empresa resulta em indiscutível aumento de produtividade do ponto de vista da economia mundial, a distribuição de investimento resultante será provavelmente muito diferente da que poderia ser considerada *ótima* dentro de certas perspectivas nacionais⁵¹ para as quais poderiam ser orientados vários planos e políticas econômicas do país. É provável que as queixas de que as empresas multinacionais “interferem” no investimento nacional e nos objetivos de crescimento sejam governadas pela importância relativa atribuída a objetivos econômicos *versus* objetivos políticos e às perspectivas mundiais como opostas às perspectivas mais estritamente nacionais. Um dos autores aqui considerados, Kindleberger, é o mais ferrenho advogado da perspectiva econômico-cosmopolita. Behrman e Tugendhat talvez tendam um pouco mais para interesses nacionais e não econômicos, ao passo que Magdoff e Tanzer parecem ver o “interesse cosmopolita” como mera racionalização de capitalismo internacional no qual o forte tira proveito do fraco. Sobre este problema a economia, provavelmente, tem pouca contribuição a dar, mas algumas de suas implicações políticas são exploradas mais adiante na parte 3.

Podemos agora voltar-nos para os efeitos das empresas multinacionais sobre a velocidade do progresso técnico e, portanto, sobre o crescimento econômico. Conforme Johnson indica, as recompensas que os investidores privados poderão ter com a criação de conhecimento dependerão do tamanho do mercado.⁵² Há portanto, uma forte suposição teórica de que a expansão das grandes empresas multinacionais, seja através da aquisição, fusão ou novos investimentos, elevará a taxa de retorno para despesas de pesquisa e desenvolvimento aumentando, assim, a taxa de crescimento. Isto é pouco mais que uma aplicação da tradicional defesa schumpeteriana do capitalismo monopolista como máquina

⁵¹ Isto resultará simplesmente de uma divergência entre os custos de oportunidade de um investimento considerado do ponto de vista nacional (por exemplo, uma empresa nacional ou a autoridade de planejamento) e internacional, por meio de uma empresa multinacional. Não deve ser confundido com uma visão ingênua como a de Tanzer, por exemplo, em *The political economy*... cit. p. 34, de que a ineficiência dos investimentos nacionais decorre da “ênfase atribuída pelas firmas aos lucros imediatos e altos e não aos lucros menores e de longo prazo que, agregados, podem ser consideravelmente maiores”. Esta afirmação decorre de um simples entendimento deformado da função da taxa de desconto como medida do custo de oportunidade de capital.

⁵² Veja Johnson. In: Kindleberger. *The international*... cit. p. 38.

de progresso. Entretanto, além disso, a empresa multinacional pode ser capaz de chegar a uma distribuição mais eficiente das várias atividades envolvidas na criação de conhecimento. Quando as firmas nacionais possuem o monopólio do conhecimento, a localização da *produção* de conhecimentos será governada por fatores (tais como a dimensão do mercado nacional) que determinaram a lucratividade da *exploração* do conhecimento — um fato que pode explicar a alegada “superioridade tecnológica” americana.⁵³

Uma empresa verdadeiramente multinacional, na ausência de interferência governamental, não seria compelida dessa forma e poderia, em princípio, assegurar a cada país no qual operasse a obtenção de sua tecnologia de forma mais eficiente, fosse “importando produtos da tecnologia... importando *know-how* tecnológico e produzindo artigos que o incorporassem... ou produzindo seu próprio *know-how* tecnológico”.⁵⁴ Na verdade sugere-nos a teoria econômica que a estrutura industrial mais propícia a uma taxa internacional de eficiente criação de conhecimento seria um simples monopólio mundial discriminador de preços, uma vez que tal firma incorporaria todo o lucro social da produção e do uso do novo conhecimento. Porém, fazer simplesmente tal afirmação significa enfatizar os conflitos entre eficiência internacional, por um lado, e considerações distributivas e objetivos nacionais não-econômicos, por outro. Conforme insiste Berhman, “a empresa multinacional não pode reduzir tensões mediante a mera colaboração de suas atividades de pesquisa no estrangeiro; a ausência de propriedade e de controle nacional tornar-se-á provavelmente uma fonte de tensões ainda mais séria”.⁵⁵

Embora as atividades de pesquisa possam ser de suprema importância para os países industrializados, um problema de especial significação para as economias menos desenvolvidas é a “adequabilidade (em termos de qualidade (?) de fatores) de transplantes tecnológicos de países adiantados através da empresa multinacional; mais uma vez, há possibilidade de conflitos entre interesses nacionais e cosmopolitas. Johnson salienta, com muita correção, que:

‘presumivelmente é mais barato transplantar uma tecnologia já conhecida para um ambiente diferente ao qual ela não é inteiramente adequada, pagando alguns custos extras em termos de eficiência mais baixa, do que desenvolver uma nova tecnologia mais adequada a esse ambiente; se não fosse assim as empresas

⁵³ Johnson. In: Kindleberger. *The international...* cit. p. 38.

⁵⁴ Veja Dunning. In: Kindleberger. *The international...* cit. p. 157.

⁵⁵ Behrman. *National interests...* cit. p. 67.

não adotariam essa prática e não haveria investimentos estrangeiros diretos'." ⁵⁶

Não há razão, entretanto, para acreditar que esta estratégia, que minimiza os custos privados das firmas e "universaliza" os custos sociais, minimizará também os custos sociais nacionais, se a empresa estiver recebendo lucros monopolistas sobre a tecnologia, o que provavelmente estará ocorrendo. Nesses casos pode ser desejável, do ponto de vista nacional, "desperdiçar" os recursos necessários para produzir uma tecnologia mais apropriada (por exemplo, utilização de mão-de-obra) ou mesmo, em casos extremos, copiar uma tecnologia inadequada — quando essa tecnologia trouxer algum retorno para a economia nacional. Pode então ocorrer que a propriedade e o controle nacional das atividades que produzem conhecimento sejam *economicamente* mais importantes para os países menos desenvolvidos do que para os desenvolvidos. Não queremos dizer com isto que os custos da produção nacional de tecnologia serão freqüentemente mais altos, podendo ainda, superar os benefícios da propriedade nacional.

Embora nenhum dos trabalhos aqui considerados tente qualquer investigação empírica sistemática das relações entre investimento estrangeiro direto e crescimento nacional, o ensaio de Dunning, *Technology, United States investments, and European economic growth*, em *The international corporation*, apresenta alguns dados macroeconômicos rudimentares e contém um breve comentário sobre recente trabalho empírico. Pode ser encontrada uma correlação surpreendentemente alta entre as taxas de crescimento nacional e as "fontes residuais de crescimento" a que se refere Edward F. Denison, ⁵⁷ e a taxa de crescimento da parcela de capital americano nas economias européias, entretanto, como Dunning salienta, isto não implica qualquer relação causal. ⁵⁸ Realmente, o papel relativamente pequeno desempenhado pelo capital estrangeiro na maioria dessas economias, bem como a ausência de correlações significativas entre crescimento nacional e tamanho absoluto da parcela de capital americano ou sua participação na formação de capital bruto, poderia levar a supor que que crescimento produz o investimento estrangeiro e não vice-versa. ⁵⁹ Contudo, Dunning argumenta que a grande concentração de investimentos americanos em indústrias de pesquisa intensiva ou em indústrias sujeitas a economias de escala e com alta elas-

⁵⁶ Veja Johnson. In: Kindleberger. *The international...* cit. p. 41.

⁵⁷ Veja Denison, Edward F. *Why growth rates differ: postwar experience in nine western countries*. Washington, Brookings Institution, 1967, cap. 20.

⁵⁸ Veja Dunning. In: Kindleberger. *The international...* cit. p. 142, 143 e 152.

⁵⁹ Dunning. In: Kindleberger. *The international...* cit. p. 154.

ticidade — renda de demanda fornece evidências de um forte “impacto tecnológico” no qual as altas taxas de investimento e nova tecnologia reforçam-se mutuamente, estimulando o crescimento. Continuando seu trabalho, tenta esboçar algumas estratégias alternativas para aumentar os benefícios líquidos do investimento direto para o país anfitrião.

3.3 *Prescrições políticas*

À vista dos problemas substanciais que a empresa multinacional pode trazer, com seus benefícios, para o país que a acolhe e à luz dos conflitos prevalentes entre interesses nacionais e objetivos econômicos da empresa multinacional (que freqüentemente promoverão crescimento e eficiência em termos mundiais), o que recomendam nossos autores, em termos de políticas, especialmente para os países anfitriões? A consideração mais sistemática com relação ao problema é a de Behrman, que, mais do que os outros autores não-marxistas, insiste no conflito fundamental entre objetivos da empresa e os do país em que ela opera:

“A empresa multinacional não é capaz de suavizar as pressões sobre controle, competição e o hiato tecnológico sem modificação radical de sua natureza... Se os governos dos países receptores do investimento desejam alterar o comportamento da empresa, terão de fazê-lo através de ação muito positiva de sua parte — ou através de regulamentação ou de ameaça de alguma ação.”⁶⁰

Ele discute detalhadamente três políticas alternativas (que não são mutuamente exclusivas): restrições do governo nacional sobre investimento e/ou atividades da empresa; políticas de fortalecimento da indústria nacional; e acordos intergovernamentais. Para cada um, ele aponta alguns usos e consideráveis dificuldades, embora, como observamos, a menor ainda não seja a impossibilidade de estimar exatamente custos e benefícios dos investimentos diretos utilizando as informações disponíveis. Talvez sirva de consolo dizer que o assunto, na verdade, é extremamente complexo; contudo, a grande complexidade e o ceticismo da abordagem de Behrman são instrutivas, quando comparados com as posições mais descomprometidas assumidas por alguns dos outros autores.

Tanzer, por exemplo, advoga o controle nacional e a propriedade pública do refino, produção e exploração do petróleo, especialmente a última que, segundo ele, deve ser incansavelmente perseguida devido ao “capital a ser liberado na forma de óleo cru... igual à renda e lucros monopolistas... mantidos pela escassez artificial”.⁶¹ Em parte alguma sugere que seja precisamente o futuro dessa escassez artificial que seja colocada em questão pelos

⁶⁰ Behrman. *National interests*... cit. p. 130.

⁶¹ Tanzer. *The political economy*... cit. p. 135.

recentes desenvolvimentos na indústria; países com poucas perspectivas de descobrir reservas petrolíferas a custos *realmente* baixos aceitarão as considerações de Tanzer se quiserem arcar com as consequências. De forma semelhante, em seu entusiasmo para demonstrar a alta taxa de “retorno social do investimento público” na exploração de petróleo no México, ele esquece que o custo de oportunidade deve ser medido em termos marginais, desde que aproximadamente a metade dos retornos da exploração privada estrangeira teria sido incorporada à economia mexicana sob a forma de receita tributária, sem qualquer investimento nacional, o retorno do investimento privado é, de fato, aproximadamente a metade dos 28 a 35% que ele calcula — uma taxa razoável de retorno mas que não chega a merecer comentários.⁶²

No outro extremo, economistas liberais como Kindleberger e, especialmente, Johnson, são quase intransigentes em suas restrições ao investimento direto. Isto resulta, em parte, da intolerância com relação à irrelevância de alguns argumentos em favor das restrições. Há normalmente uma forma (teórica) simples de sugerir políticas “ótimas” de maneiras diferentes: sistemas tributários mais justos, políticas antitruste mais agressivas, eliminação dos controles sobre comércio e câmbio, restauração de uma taxa de câmbio de equilíbrio, etc. É válido, sem dúvida, lembrar esse fato, precisamente porque a procura de tais políticas é relativamente rara; insistir, porém, na busca do “ótimo” pode significar perder de vista escolhas viáveis. O ensaio de Diaz Alejandro, *Direct foreign investment in Latin America* complementa muito bem a teoria do “ótimo”, pois fornece uma cuidadosa análise das formas pelas quais “os investidores estrangeiros são especialmente indicados para a pesca lucrativa nas águas agitadas das economias latino-americanas, que buscam apenas o satisfatório.”⁶³ Se se reconhece a necessidade de situações “satisfatórias”, a certeza de lucros líquidos sobre o investimento direto e os argumentos contrários às restrições tornam-se muito menos convincentes. O capital pode ser mal aplicado, especialmente através da multiplicação dos meios de produção não-econômicos em indústrias incipientes sujeitas à pressão da competição oligopolista internacional; pode haver perda de capital quando seu preço se torna artificialmente baixo; os custos podem tornar-se muito altos em decorrência de mercados não desenvolvidos, com baixa capacidade de transformar recursos internos em divisas; e as taxas de exploração dos recursos naturais podem estar muito distantes das taxas sociais ótimas.⁶⁴

⁶² Tanzer. *The political economy*... cit. cap. 22.

⁶³ Veja Diaz, Alejandro. *Direct foreign investment in Latin America*. In: Kindleberger. *The international*... cit. p. 327.

⁶⁴ Diaz. In: Kindleberger. *The international*... cit. *passim*.

No entanto, uma razão adicional pela qual a maioria dos economistas liberais se opõe à interferência no mercado está ligada à suposição implícita (que pode ser resultante da falta de conteúdo político nos modelos teóricos) de que o poder de barganha entre agentes econômicos em situações de monopólio bilateral é, de certa forma, “igual”. Assim, embora Johnson reconheça que as implicações distributivas da empresa multinacional dependam quase totalmente da partilha das rendas monopolistas entre a empresa e o país em que opera, parece que ainda somos praticamente agnósticos no que se refere aos fatores que determinam tal distribuição. Além disso, em um contexto de barganhas, consideramos muito ingênuo argumentar, como Johnson, “que se a aquisição de firmas nacionais for proibida, a entrada de capital estrangeiro através de novas fórmulas provavelmente representará perda de capital para as empresas nacionais, caso o investidor estrangeiro pretenda competir vigorosamente, pois a entrada de capital através da compra de empresas nacionais que exige o pagamento de um preço, do ponto de vista dos proprietários, maior que o valor capitalizado dos lucros que espera alcançar sob a administração existente, dá a esses proprietários o valor capitalizado de uma parcela dos lucros que a empresa estrangeira espera auferir mediante aplicação de sua tecnologia mais avançada.”⁶⁵

Isto implicaria em que as perdas prospectivas de capital não encontrasse de forma alguma na determinação do preço de compra ao passo que, na prática, esperar-se-ia que tais relações de poder econômico fossem capitalizadas.

Deve-se dizer, por fim, que há realmente um problema quanto à adequação positiva ou normativa de modelos que supõem um “comportamento econômico racional” para tratar de situações nas quais estão envolvidas relações de poder e particularmente relações de poder a nível de nações. Assim como as crianças demonstram uma acentuada relutância em se submeter às forças superiores dos adultos, mesmo sabendo que receberão castigo pela desobediência, os adultos (nos quais se incluem os economistas) parecem não querer submeter-se à discriminação de preço, mesmo quando lhes é minuciosamente explicado que ela é o resultado inevitável de sua incapacidade e do alto custo de oportunidade do comportamento alternativo. Não seria surpresa para nós se assim procedessem as nações, cujos líderes podem considerar que as recompensas da “irracionalidade” são muito maiores. De fato como sugerem trabalhos recentes que tratam do assunto, de uma perspectiva política de melhoria da posição da negociação, pode ser muito racional para um agente economicamente fraco comportar-se “irracionalmente”, em termos estritamente econômi-

⁶⁵ Veja Johnson. In Kindieberger. *The international...* cit. p. 55-6.

cos.⁶⁶ Além do mais, considerações políticas nacionais podem prescrever um comportamento que não seja “ótimo” do ponto de vista econômico. Como ressaltou Walter Gordon, do Canadá, “há fatores importantes — muito mais importantes — do que os econômicos”.⁶⁷ Ele está errado, sem dúvida, mas é para esses fatores que voltaremos agora a nossa preocupação.

4. A empresa multinacional e a política internacional

Foram os economistas os primeiros a estudar a empresa multinacional a partir de uma análise sistemática. Os cientistas políticos custaram a perceber que suas descrições das relações internacionais em termos de poder, uso da força, busca de segurança e *status* eram de certa forma inadequadas na medida em que não conseguiam abranger o papel cada vez mais importante das atividades e relações econômicas na política mundial. Enquanto a política internacional foi vista como um esforço político-militar entre dois blocos opostos, representativos de sistemas sociais diferentes, não foi sentida a necessidade de dedicar atenção às transações econômicas globais, exceto até o ponto em que fossem relevantes para tal esforço. Nesse meio tempo, a empresa multinacional prosperava no Ocidente e suas subsidiárias não recebiam a adequada atenção por parte dos profissionais da ciência política. Disso decorre, em parte, o fato de apenas recentemente terem sido cuidadosamente examinados os aspectos políticos das empresas multinacionais.

Do ponto de vista da política internacional, dois problemas parecem cruciais: 1. de que maneira as atividades das empresas multinacionais afetam o *poder* relativo das nações e, portanto, suas relações de dependência e interdependência?; e 2. de que forma as empresas multinacionais afetam a *política* das nações, influenciando as atitudes dos agentes do governo ou agindo como catalizadoras do conflito entre as nações? Da perspectiva de uma emergente política transnacional,⁶⁸ pode-se perguntar, ainda,

⁶⁶ Os melhores exemplos do que se escreveu sobre isto são os trabalhos de Thomas C. Schelling, que focaliza os problemas estratégicos, mas os argumentos sobre barganha, com base na teoria de oligopólio e também na teoria dos jogos, são de interesse mais geral. Veja, desse autor, *The strategy of conflict*. London, Oxford University Press, 1960; e *Arms and influence*. New Haven, Conn., Yale University Press, 1966.

⁶⁷ Citado em Berhman. *National interests...* cit. p. 144.

⁶⁸ Para uma explicação sobre “relações transnacionais” em contraste com as políticas entre nações, veja a introdução e a conclusão, em Keohane, Robert O. & Nye, Jr., Joseph S. eds. *Transnational relations and world politics*. Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1972. Este volume apareceu primeiramente como edição especial de *International Organization*, v. 25, n. 3, Summer 1971. Veja também: Kaiser, Karl. *Transnational politics: toward a theory of multinational politics*. *International Organization*, v. 25, n. 4, p. 790-817, Autumn 1971.

quais as expectativas de que as empresas multinacionais passem a constituir novos centros de poder, reduzindo drasticamente a autonomia efetiva de determinadas nações do sistema e criando amplas e politicamente significativas áreas de atividades não controladas por qualquer governo, quer de âmbito nacional ou internacional. Uma vez que retornaremos a esses problemas oportunamente, vamo-nos deter primeiramente na questão de empresas nacionais e poder estatal.

John Burton definiu poder em termos da habilidade de que dispõe um agente para não ter de adaptar-se a mudanças — em outras palavras, da faculdade de, através do controle do ambiente, forçar os outros a se adaptarem.⁶⁹ Dentro dessa definição, o poder não implica apenas a capacidade de influenciar os outros; envolve ainda a habilidade de ignorar seus interesses e suas reações. Assim, o poder dos Estados Unidos, em confronto com países menos desenvolvidos, é ilustrado não somente pela habilidade americana de ocasionalmente influenciar de modo direto as políticas desses países, mas também da capacidade americana de forçá-los a assumir alguns dos *deficits* do balanço de pagamentos norte-americano através da imposição de sobretaxas. O fato de que o governo americano possa não ter desejado atingir o México ou as Filipinas pela imposição de sobretaxas, apenas reforça o argumento: Estados poderosos, atendendo a seus próprios interesses, têm formas de impor custos aos outros através de políticas, o que não acontece (mas pode acontecer) com os Estados mais fracos. O problema dos efeitos das empresas multinacionais sobre o poder estatal consiste, portanto, em saber como essas empresas afetam a capacidade das nações para controlar seu ambiente e para suportar o encargo de adaptação à mudança.

Sobre esse problema os comentários de Magdoff são os de maior alcance. Ele afirma que as empresas multinacionais com sede nos Estados Unidos são instrumentos decisivos do imperialismo americano, que se difunde tanto através do governo como das empresas. A manutenção de um sistema capitalista de mercado, longe de ser normativamente neutra ou benéfica para todos os países, provoca o predomínio dos Estados Unidos à custa dos países menores e menos desenvolvidos:

“As cadeias de dependência podem ser manipuladas por meios políticos, financeiros e militares dos centros do império com a ajuda dos fuzileiros, das bases militares, do suborno, das operações da CIA, das manobras financeiras e outras. Porém, a base material desta dependência é uma estrutura industrial e financeira que,

⁶⁹ Burton, John W. *Systems, states, diplomacy and rules*. Cambridge, Cambridge University Press, 1968. p. 19-30.

através das chamadas operações normais do mercado, reproduz as condições de dependências econômicas.”⁷⁰

Para Magdoff este “novo imperialismo” resulta, em grande parte, da dependência — tanto das gigantescas corporações americanas quanto dos Estados Unidos como um todo — em termos de matérias-primas oriundas do mundo menos desenvolvido. A política dos Estados Unidos é, portanto, conscientemente dirigida para o controle das fontes de matérias-primas a fim de minimizar os riscos resultantes daquela dependência; para Magdoff, esse imperativo econômico, mais do que os temores da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas ou da República Popular da China (China Comunista) no campo da segurança, é a razão do sistema americano de forças armadas e bases militares avançadas.

Nossas preocupações, no entanto, não reside nas causas do comportamento das empresas ou do governo americano ou na alegada dependência da economia dos Estados Unidos em relação aos países menos desenvolvidos;⁷¹ reside muito mais nos efeitos da “estrutura financeira e industrial”, sediada nos Estados Unidos, sobre o poder americano e dos demais países. Como foi dito na parte 2 deste trabalho, não é óbvio que as nações consigam extrair grandes benefícios econômicos — e indiretamente políticos — dos investimentos diretos realizados no estrangeiro por empresas que antes operavam apenas no mercado interno. Como sugerimos anteriormente, o problema dos efeitos diretos sobre o

⁷⁰ Magdoff. *The age...* cit. p. 198.

⁷¹ Em sua contribuição na obra *The international corporation*, Waltz argumenta que os Estados Unidos não são dependentes, em extensão politicamente significativa, das fontes externas de fornecimento de recursos porque: 1. esses recursos, embora importados, lhes são assegurados (Canadá e América Latina); 2. se são muitos os fornecedores, é pequena a possibilidade de todos se recusarem ou não terem condições de fornecer os materiais solicitados; 3. os Estados Unidos mantêm estoques de reserva de materiais estratégicos; e 4. as novas tecnologias, especialmente em época de emergência, podem substituir certas matérias-primas importadas (p. 211-2). Este argumento consegue levantar importantes objeções ao ponto de vista de Magdoff, embora, como o próprio argumento de Magdoff careça de uma análise precisa ou mesmo de estimativas de ordem de grandeza referentes aos custos de autarquia. O debate está iniciado, mas estamos ainda apenas na fase das afirmações, sem fundamentos em dados concretos. A melhor análise realizada sobre interdependência, ainda que baseada em países industrializados, é o livro de Cooper, Richard. *The economics of interdependence: economic policy in the Atlantic community*. New York, McGraw-Hill Book Co., for the Council on Foreign Relations, 1968 (Atlantic Policy Series). Cooper define “interdependência” em termos de restrições sobre a autonomia em dado sistema de relações entre nações; ele indaga sobre as dificuldades enfrentadas para agir independentemente (que pode ser a questão operacional mais relevante) enquanto Waltz indaga sobre os custos que resultariam da autonomia se esta, de alguma forma, fosse conseguida. As duas definições levam os autores a conclusões muito diferentes.

poder político também é um pouco mais complexo do que Magdoff deixa entrever.

É claro que a existência de empresas multinacionais dá aos governos das nações em que têm sede, alguns significativos canais de influência sobre as sociedades em que essas empresas operam. O exame dos controles dos investimentos dos Estados Unidos no estrangeiro e de seu impacto sobre outros países do Atlântico Norte, feito por Behrman, mostra que esses canais de influência são realmente criados pelas empresas multinacionais que operam naquela área:

“Quanto à empresa multinacional dos Estados Unidos, a imposição de controles de capital pelo governo americano desafia a soberania do país importador de capital quer retardando seu crescimento econômico que, de outra forma, teria tido um afluxo de capitais, quer evitando ou reduzindo a reaplicação dos lucros pelas filiais, alterando, dessa forma, a projeção do investimento no país em que este se realiza... A empresa multinacional americana tornou-se clara e indubitavelmente um instrumento de política econômica externa. Sua existência fornece os meios pelos quais a ação unilateral dos Estados Unidos é transferida para os países onde elas operam, através de suas filiais. A existência desse canal na economia do país que a recebe cria inevitavelmente problemas diplomáticos entre os dois governos, entre os quais se coloca a empresa.”⁷²

Como ressaltava Behrman, os Estados Unidos usaram as empresas multinacionais norte-americanas como instrumentos de política externa em inúmeros casos: evitando que a IBM francesa vendesse ao governo francês computadores para seu programa nuclear; proibindo a Ford Motor Company da África do Sul de construir caminhões blindados para o governo sul-africano; e evitando que várias empresas americanas no Canadá exportassem para a China Comunista. Recentemente, filiais de algumas empresas americanas no Canadá tentaram congelar os salários de seus empregados, alegando que os controles de preços e salários estabelecidos pela administração de Nixon proibiam a concessão de aumentos previstos nos contratos em vigor; esse fato provocou, naturalmente, forte reação por parte do governo canadense.⁷³ Por algum tempo a empresa multinacional tem estendido o longo braço de Tio Sam, propiciando condições para que o Departamento de Justiça dos Estados

⁷² Behrman. *National interests*... cit. p. 98.

⁷³ *Sunday Times*, London, p. 49, Sept. 12, 1971. A notícia menciona especialmente a Chrysler do Canadá e a Douglas Aircraft Corporation, que não foram autorizadas a conceder aumentos salariais durante o congelamento de preços e salários determinados por Nixon. Para uma análise bastante polêmica, mas brilhante, das relações econômicas entre Estados Unidos e Canadá, do ponto de vista canadense nacionalista de esquerda, ver Levitt, Kari. *Silent surrender: the multinational corporation in Canada*. Toronto, MacMillan of Canada, 1970.

Unidos aplique sua política antitruste em bases extraterritoriais. Segundo Behrman, as empresas multinacionais americanas “cumprirão, em geral, as exigências das altas autoridades governamentais, mesmo quando não baseadas nos estatutos, para evitar que as filiais (mesmo quando a participação é minoritária) realizem transações não-coerentes com a política dos Estados Unidos.”⁷⁴

As empresas multinacionais também têm sido usadas para estender a influência americana às áreas menos desenvolvidas, conforme Tanzer ressalta em seu longo relato sobre as relações da Índia com as empresas petrolíferas internacionais. Os Estados Unidos, aparentemente, pressionaram o governo indiano, em 1965-66, para que permitisse a extensão das atividades das empresas privadas à indústria de fertilizantes, embora as empresas multinacionais americanas que lá operavam parecessem ter sido mais a razão da pressão do que a fonte de influência. Penrose relata como, no campo do petróleo internacional, o governo dos Estados Unidos tem usado as empresas multinacionais para ampliar sua influência sobre os outros governos:

“O controle sobre filiais em países estrangeiros tem sido usado para exercer pressões econômicas com fins políticos. Há numerosos registros de tais pressões orientadas por motivações políticas surgidas das dificuldades entre os Estados Unidos e Cuba. Para dar um exemplo, uma companhia petrolífera americana no Japão (Caltex) recusou-se a fornecer óleo lubrificante a um navio inglês ancorado em porto japonês, porque, fretado pela Rússia, transportava açúcar cubano para a Sibéria. Evidentemente, se a indústria de óleos lubrificantes de um país é controlada por empresas estrangeiras que discriminam os fregueses em função das desavenças políticas de seu país de origem e não levam em conta se as políticas do país em que operam coincidem com aquelas, o governo desse país tem motivos para se preocupar.”⁷⁵

De modo geral, embora os países desenvolvidos, tanto quanto os menos desenvolvidos, estejam sujeitos a pressões semelhantes e tentativas de influência, os menos desenvolvidos podem ser menos capazes de aceitar tal situação — em parte porque sua pobreza e fraqueza podem forçá-los a sucumbir mais facilmente às pressões e em parte pela presença de um intenso nacionalismo e da freqüente fragilidade de suas estruturas políticas, que podem tornar tais governos menos capazes de tolerar derrotas públicas.

Contudo, quando uma empresa multinacional investe significativamente em um país relativamente pequeno ou menos desenvolvido, este pode adquirir vantagens, em termos de negociações, assim como obrigações, particularmente se não lhe é exigido que cumpra

⁷⁴ Levitt. *Silent surrender*:... cit. p. 111-2.

⁷⁵ Penrose. *The large*... cit. p. 269.

as regras da “racionalidade econômica”. Uma vez realizado, os investimentos da empresa tornam-se dependentes da boa vontade do governo e as ameaças implícitas ou explícitas de nacionalização, confisco, ou controle dos lucros podem ser instrumentos razoavelmente eficazes para alcançar as finalidades do país às custas da empresa. A provável eficácia dependerá, ao menos em parte, de quanto se acredite nas ameaças do governo; como freqüentemente espera-se que a nacionalização implique em custos econômicos, tais ameaças só podem ser eficazes na medida em que o governo possa convencer seus adversários de que isto não é racional do ponto de vista econômico. A “racionalidade da irracionalidade”, como colocou certa vez Herman Kahn,⁷⁶ aplica-se às relações transnacionais tanto como às relações estratégicas. Contudo, um país pequeno e pobre certamente está em posição de inferioridade em relação aos Estados Unidos, onde está sediada a maioria das empresas multinacionais importantes e talvez em relação à própria empresa e, na maioria dos casos, é provável que os benefícios especificamente políticos (ao contrário dos econômicos) resultantes da acolhida ao investimento estrangeiro, não ultrapassem os custos políticos.⁷⁷

O imenso poder dos Estados Unidos constitui claramente a principal dificuldade estrutural para a maioria dos países que negociam com o governo dos Estados Unidos ou com as empresas multinacionais nele sediadas. Entretanto, ao tratar do problema do poder relativo de barganha ou de controle sobre aspectos ambientais relevantes, faz-se necessário descobrir até que ponto as disparidades globais, existentes entre as nações em termos de poder político e econômico refletem-se em áreas específicas de atividade e determinadas relações bilaterais ou multilaterais. Tudo isto é ainda mais evidente quando o governo do país que recebe os investimentos negocia diretamente com as empresas multinacionais, em vez de fazê-lo através do governo dos Estados Unidos, já que as empresas podem ou não ter a chancela do governo. Em termos gerais, nos ramos industriais em que as empresas sediadas nos Estados Unidos e outros compradores defrontam-se com um único vendedor ou um conjunto unificado de vendedores, sua influência é menor do que quando confrontados com um conjunto maior e mais competitivo de vendedores. Do ponto de vista da teoria econômica, isto não é surpreendente; no mundo contemporâneo é evidente que os produtores de certas matérias-primas como petróleo, ouro e diamantes,

⁷⁶ Kahn, Herman. *The arms race and some of its hazards*. In: *Arms control, disarmament, and national security*. Brennan, Donald G. ed. New York, George Braziller, 1961. cap. 5.

⁷⁷ Para um estimulante argumento contra o investimento direto estrangeiro, do ponto de vista do país pobre onde se realiza, veja Evans, Peter B. *National autonomy and economic development: critical perspectives on multinational corporations in poor countries*. Tradução publicada neste número.

costumam ter influência política e econômica maior do que os produtores de bens agrícolas que podem ser obtidos através de muitas e diferentes fontes de suprimento.

Fica claro que regimes nacionalistas coerentes são provavelmente mais fortes em relação aos investidores estrangeiros diretos do que os governos corruptos e decadentes. Como Penrose e Tanzer enfatizam, depende mais da astúcia e honestidade do governo — e da intensidade de seu desejo de promover o desenvolvimento econômico, mesmo às custas de alguns privilégios seus ou das classes de onde provêm. Países pequenos e fracos como o Ceilão podem considerar-se impotentes mesmo que seus líderes sejam muito competentes; mas para países do porte da Índia ou do Brasil, ou para aqueles que controlam recursos valiosos que não podem ser substituídos, as políticas governamentais podem ter uma importância crítica. Um governo dedicado e coerente pode pelo menos evitar as coalizões entre empresas estrangeiras e elites nacionais — sejam estas governamentais ou não — que prejudicam o interesse público e enriquecem poucos à custa de muitos.⁷⁸ A influência veiculada através da empresa multinacional torna-se sem dúvida muito mais fácil quando o país em questão oferece facilidades de acesso e alguns de seus cidadãos tornam-se aliados da causa estrangeira, do que quando se unem para resistir às pressões externas.

É provável que a empresa multinacional beneficie mais os países poderosos do que os fracos, porque os primeiros, em geral, desfrutam de melhor posição para barganhar do que os últimos, não apenas porque normalmente possuem mercados mais atraentes, como matérias-primas; há ainda considerações tipicamente políticas, como insinua a análise de Tanzer sobre a Índia e o Japão. Após discutir a debilidade da Índia ao negociar com as empresas petrolíferas internacionais, Tanzer indaga das razões pelas quais não teria acontecido o mesmo com o Japão. A resposta, segundo ele, baseia-se em três fatores cruciais:

“a) a existência de refinadores e distribuidores mais independentes no Japão;

b) o elevado grau de familiaridade dos japoneses, especialmente a nível governamental, com os preços do petróleo;

c) a grande força econômica e a independência do país, que o capacitavam a exercer maior pressão sobre os preços fixados pelas empresas.”⁷⁹

⁷⁸ Para um caso espantoso de desvios administrativos e corrupção por parte de elites locais, extraído da experiência do Peru no século XIX, veja Levin, Jonathan. *The export economies: their pattern of development in historical perspective*. Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1960.

⁷⁹ Tanzer. *The political economy*... cit. p. 199.

Em outras palavras, a força e a sofisticação possibilitaram ao Japão negociar eficazmente com as empresas, que por sua vez reduziram os preços do petróleo, contribuindo, assim, para o crescimento econômico e o fortalecimento futuro. Quem é forte tem melhores chances — desde que aja com sabedoria — para tornar-se mais rico e mais poderoso; os fracos — o Ceilão, mais do que a Índia, como nos mostra Penrose⁸⁰ — são freqüentemente forçados pelas empresas, apoiadas pelo governo ou a este associadas, a aceitar as condições que lhes são propostas. Dessa forma, podem freqüentemente ser impedidos em suas tentativas de progresso rápido em busca de desenvolvimento econômico e de autonomia política.

Concluimos, portanto, que as empresas multinacionais, a curto prazo, tendem a aumentar o poder dos Estados Unidos, tanto em termos de capacidade de controle dos acontecimentos, em todo o mundo, quanto no sentido a que Burton se refere: o de serem capazes de transferir para outros o ônus da adaptação à mudança. A autonomia dos governos dos países em que elas investem provavelmente sofrerá alguma redução na maioria dos casos, pelo menos a curto prazo (sem levar em consideração os possíveis lucros econômicos que possam aumentar o poder político), mas de forma alguma os laços de dependência estão inexoravelmente atados, ou existirão indefinidamente. As elites fortes e nacionalistas de países pequenos e pobres podem manipular as empresas multinacionais com vantagens, conforme mostram recentemente líderes de países com diferentes ideologias como o Chile (tanto antes como após as eleições de 1970), o Irã e a Líbia. Os custos políticos provocados pela tolerância ao investimento direto são inversamente proporcionais à força, à autoconfiança e à sofisticação do regime do país que o recebe, embora quanto maior for o país e mais valioso forem seus recursos ou seus mercados para empresas estrangeiras e outras nações, melhor sua situação nas negociações.

A par dos efeitos sobre as relações de poder, as empresas multinacionais afetam as políticas governamentais. Não basta traçar políticas para lidar com as empresas; suas atividades podem causar conflitos com o governo, assim como entre este e o governo do país de origem. As empresas multinacionais podem, portanto, causar problemas de disputas que só podem ser resolvidos a nível governamental.

⁸⁰ Em 1963 o governo dos Estados Unidos suspendeu a ajuda externa ao Ceilão, em face da emenda Hickenlooper, após a nacionalização das concessões de empresas petrolíferas. Isto foi feito apesar dos registros sobre a discriminação de preços da empresa contra o Ceilão e da oferta de pagamento feita pelo governo desse país, se bem que a preços aquém dos exigidos pelas firmas. Para discussão, veja Penrose. *The large...* cit. p. 229-30-70.

Isto ocorreu, de certa forma, nos anos 60 nas relações entre Estados Unidos e França, conforme nos mostra Behrman; é provável que se torne cada vez mais importante no relacionamento entre Estados Unidos e Canadá, como vimos anteriormente. Contudo, exemplos recentes mais dramáticos e de maior importância, apresentados por Tanzer, ocorreram no Irã, sob o governo de Mohammedi Mossadegh e em Cuba, em 1960. Após a nacionalização da Anglo-Iranian Oil Company, em 1951, as companhias internacionais de petróleo, firmemente apoiadas pelo Reino Unido (que possuía a maioria das ações da Anglo-Iranian) e tacitamente pelos Estados Unidos, boicotaram por dois anos o petróleo iraniano enquanto a Anglo-Iranian transferia sua produção para o Kuwait e para o Iraque até que Mossadegh foi deposto com a ajuda da CIA — Agência Central de Informações dos Estados Unidos.⁸¹ Em Cuba, como todos sabem, o resultado foi diferente; contudo, um elemento crítico do conflito político entre Cuba e os Estados Unidos em 1960 — e que levou à invasão da Baía dos Porcos e à crise dos mísseis cubanos — teve origem no conflito entre Cuba e as empresas internacionais de petróleo que lá operavam. As empresas negaram-se a refinar o óleo cru importado a baixo preço da União Soviética, porque os grandes lucros que obtinham em todo o mundo dependiam totalmente da limitação oligopolística da oferta tanto de óleo cru como de derivados, e a possibilidade de acesso de fornecedores “externos” às refinarias ocidentais era um incentivo à expansão de sua produção, ameaçando toda a estrutura mundial de preços.⁸² Tal recusa levou à rápida nacionalização. Em represália as empresas petrolíferas tentaram boicotar Cuba enquanto as relações entre os dois países continuavam a se agravar; embora os boicotes não tenham tido sucesso, os danos políticos foram penosos e duradouros.

A nacionalização — uso da força, incorporada ao poder de polícia, para conter os alegados efeitos indesejáveis da propriedade estrangeira — é sem dúvida o principal problema das relações

⁸¹ Tanzer. *The political economy...* cit. p. 321-6. Para referências sobre os golpes iranianos no contexto das atividades de informações dos Estados Unidos e de assistência aos que apoiavam o Xá, veja Dulles, Allen. *The craft of intelligence*. New York, New American Library, 1965. p. 205-8.

⁸² Tanzer defende aqui, assim como em todo o seu livro, que a ação das companhias petrolíferas resultou do fato de que “a maior parte dos lucros do petróleo internacional vem do óleo cru” (p. 329). Isto atribui um significado econômico, maior do que realmente existe, à transferência dos preços do óleo cru e é de certa forma enganoso como descrição da fonte de lucros do petróleo. Como Penrose cautelosamente ressalta, as rendas oligopolísticas aumentam a operação total e dependem da supressão da competição em todos os níveis da produção, razão pela qual a integração vertical é um instrumento essencial para o controle da estrutura de preços na ausência de disposições formais (e ilegais) de cartel. Para um exame do assunto veja Penrose. *The large...* cit. cap. 5 e 6.

entre a empresa e o país em que opera, constituindo em áreas como a América Latina, a causa de sérios problemas para a política externa dos Estados Unidos. Os governos costumam ver o nacionalismo como um bem público. Desejam o desenvolvimento da autonomia e autoridade nacional, mesmo quando isto representa ineficiência econômica. Podem também acreditar que a nacionalização será eficiente, do ponto de vista econômico, mas não é provável que esta crença motive suas ações mais do que o nacionalismo. Observações como essas são sobejamente conhecidas; o mais importante para nós são os efeitos da atividade empresarial sobre as relações entre países importadores de capital ou sobre políticas e *status* políticos dos países investidores, principalmente os Estados Unidos.

Pelo fato de operarem em diferentes países, as empresas multinacionais podem gerar ou favorecer o conflito entre nações. São exemplos disso, em países desenvolvidos, a competição por mercado exportador ou por novos investimentos, conflitos em decorrência de operações de capital a curto prazo, realizados com frequência pelas empresas em épocas de dificuldades cambiais. Acrescente-se ainda que a modificação da importância relativa de empresas multinacionais em um ramo industrial pode precipitar mudanças nas relações entre governos. Por exemplo, é provável que o potencial de conflito entre membros da OPEP aumente à medida que a responsabilidade de fiscalizar a estrutura de preços comece a se transferir das empresas para os governos, como resultado da política tributária. Os países filiados à OPEP terão objetivos nacionais muito diferentes no que se refere aos níveis desejados de produção de óleo (e portanto de preços).⁸³ No caso da OPEP, parece que há, em relação ao poder das companhias petrolíferas, um nível considerado ótimo para a unidade dos países-membros. As empresas não devem ser tão poderosas a ponto de fazer a cooperação parecer infrutífera nem devem ser tão fracas a ponto de deixar que os países estabeleçam sozinhos a política de preços. Se a empresa multinacional ou um conjunto delas tem a quantidade certa de poder e uma imagem bastante ruim, pode desempenhar a função de “inimigo comum”, contra o qual se unem as forças do país. Pouco poder nas mãos “imperialistas”, bem como insuficiente avidez para explorar os recursos naturais do país, podem provocar o surgimento de problemas tão sérios como se ocorresse o contrário.

⁸³ Para um ensaio que desenvolve esta linha de argumentação veja Adelman, M. A. *World oil and the theory of industrial organization. Industrial organization and economic development*. In: Markran, Jesse W. & Papanek, Gustav F. eds. *Honor of E. S. Mason*, Boston, Houghton Mifflin Co., 1970. cap. 8, p. 148-151.

A presença ou ausência de empresas multinacionais pode afetar a política do país que as recebe da mesma forma que a do país a que pertencem.

Na maneira de ver dos cidadãos da nação anfitriã, o governo do país de origem da multinacional identifica-se, até certo ponto, com ela; as decisões da empresa, portanto, afetam a situação política do país de origem. No entanto, é provável que não só as políticas da empresa tenham alcance mais restrito do que aquelas esposadas pelo governo do país de origem, como é também possível que as empresas ignorem o impacto de suas decisões sobre o país de origem.⁸⁴ Assim sendo, as vantagens decorrentes de negociações diplomáticas podem resultar da permissão concedida às empresas para seguir suas próprias políticas externas. Portanto, não apenas a empresa multinacional se torna refém do país que a recebe, em decorrência dos investimentos aí realizados, como também o governo norte-americano torna-se de algum modo refém das políticas das empresas multinacionais com sede nos Estados Unidos.

Após ter examinado de forma sucinta os efeitos das atividades da empresa multinacional sobre o poder e as políticas internacionais devemos agora examinar um problema a eles relacionado. Tal problema não envolve as alterações nas relações de poder entre nações e sim diz respeito à erosão potencial do controle de qualquer nação sobre o processo político-econômico global: é a possibilidade de que a empresa multinacional se transforme na verdade em empresas internacionais — sem pátria. Este problema dá origem não só a algumas das mais interessantes especulações em torno das relações internacionais contemporâneas, como algumas das questões normativas mais perturbadoras.

Em *American business abroad*, Kindleberger vê com muita clareza o “declínio do Estado”, quando escreve:

“O Estado está quase superado como unidade econômica. Disto não se aperceberam ainda o General de Gaulle, nem o Congresso dos Estados Unidos, nem os mal informados reacionários de todos os países. A política tarifária é praticamente inútil, apesar dos exaustivos esforços dos protecionistas para proibir a entrada do aço japonês, do queijo dinamarquês, de petróleo do Oriente Médio, do pó de café brasileiro, e da administração de Johnson no sentido de impedir que os americanos fizessem turismo no exterior. A política monetária está também ganhando feições internacionais. O mundo torna-se cada vez menor e é muito fácil viajar. Torna-se cada vez mais comum a utilização de grandes cargueiros com capacidade para deslocar 200 mil toneladas, de vagões para o transporte de minérios, de *containers*, de grandes aviões e outros pro-

⁸⁴ Penrose. *The large...* cit. p. 267.

gressos semelhantes, o que não permitirá que os governos nacionais conservem sua independência soberana em assuntos econômicos.”⁸⁵

Isto reflete um determinismo econômico a nível nada sofisticado, que nos faz lembrar uma daquelas predições do período que antecedeu à I Guerra Mundial segundo a qual a sociedade industrial “não permitiria” que acontecesse outra guerra.⁸⁶ O Presidente Nixon não apenas não percebeu que os Estados Unidos “estão quase aniquilados como unidade econômica” como, quando este trabalho foi escrito, procurou demonstrar que nos relatórios que indicavam o fim dos Estados Unidos como unidade econômica havia grande dose de exagero. “O fim do Estado” bem como “o fim da ideologia” parecem basear-se principalmente na visão de uns observadores antinacionalistas, cosmopolitas e declaradamente sem ideologia.

Dentre os trabalhos aqui examinados, o ensaio de Hymer e Rowthorn, em *The international corporation*, é o que trata de forma mais original do problema da soberania nacional *versus* empresa multinacionais. Esse trabalho é uma resposta à controvérsia apresentada por Jean Jacques Servan-Schreiber, em *O desafio americano*, segundo a qual o porte das firmas de origem americana dá-lhes uma grande vantagem sobre as pequenas empresas européias.⁸⁷ Argumentam aqueles autores que seus “dados não confirmam a hipótese de que o tamanho tenha sido uma vantagem e muito menos um fator crucial no crescimento” durante o período de 1957 a 1967.⁸⁸ Contudo, seus argumentos mais interessantes não se baseiam nesses dados e sim no seu modelo oligopolista de investimento direto que é utilizado para argumentar que as empresas competidoras de diferentes países naturalmente farão investimentos nos mercados internos dos seus concorrentes. Embora esta interpenetração não vá provavelmente muito longe, o modelo “tem como limite lógico um equilíbrio estável no qual todos os objetivos oligopolistas dominantes terão, em escala mundial, semelhantes distribuições de vendas.”⁸⁹

Isto, por sua vez, implica empresas cada vez mais internacionais ou geocêntricas, as quais, como enfatizam Hymer e Rowthorn, tenderão a enfraquecer as nações. Contudo, estes dois eco-

⁸⁵ Kindleberger. *American business...* cit. p. 207-8.

⁸⁶ Raymond, Aron. *War and industrial society*. In: Bramson, Leon & Goethals, eds. *George W. War: studies from psychology sociology, anthropology*. New York, Basic Books, Publishers, 1968. p. 351-94.

⁸⁷ Servan-Schreiber, J. J. *The American challenge*. Trad. Ronald Steel. New York, Atheneum Publishers, 1968. Trad. Olivero Cabral. *O desafio americano*. 1. ed. Rio de Janeiro, Expressão e Cultura, 1968.

⁸⁸ Ver Hymer & Rowthorn. In: Kindleberger. *The international...* cit. p. 71.

⁸⁹ Hymer & Rowthorn. In: Kindleberger. *The international...* cit. p. 82.

nomistas, em vez de aceitarem a visão de Kindleberger do “fim do Estado como unidade econômica”, vêem a possibilidade de conflito entre nações e empresas:

“A batalha, entretanto, está longe de terminar. Os Estados são poderosos e não é provável que morram facilmente. A natureza do problema consiste simplesmente em saber, daqui a 100 anos, qual das duas instituições sobreviverá: a França ou a General Motors.”⁹⁰

Ao tratar desse problema, em *American business abroad*, Kindleberger sugere que seria conveniente desenvolver “políticas internacionais harmoniosas para regulamentar a empresa internacional”⁹¹ e propõe em particular, “regulamentações auto-restritivas”, pelas quais os Estados Unidos e os países líderes da Europa, de um lado, desistiriam da proteção agressiva aos interesses de seus próprios investidores no exterior, tentando, por outro lado, executar a política interna através desses investimentos. Tal medida deixaria os maiores investidores estrangeiros à mercê dos governos anfitriões.⁹²

Kindleberger não vai muito longe a não ser ao propor uma conferência, sob o patrocínio da ONU, para sugerir as formas de efetivação dessa harmonização.

Hymer e Rowthorn, por sua vez, perguntam o que é provável que aconteça em um mundo onde coexistem nações e empresas multinacionais. Embora defendam que a “existência de empresas multinacionais requer Estados multinacionais”,⁹³ acham que a curto prazo isso é utópico. Perguntam, então, o que acontecerá em um mundo de empresas multinacionais e nações débeis:

“As diferenças acentuar-se-ão e conduzirão a alianças internacionais e federações paralelas às empresas multinacionais. E mesmo que seja possível estabelecer uma forte federação mundial como forma de governo, muitos problemas só poderão ser resolvidos a nível nacional e local. Se os governos nacionais estiverem demasiadamente enfraquecidos, o modelo para o futuro pode ser o da crise urbana, onde poderosas empresas multinacionais confrontam-se com débeis governos locais. Resumindo, há um conflito fundamental entre planejamento nacional pelas unidades políticas e planejamento internacional pelas empresas, o qual as-

⁹⁰ Hymer & Rowthorn. In: Kindleberger. *The international...* cit. p. 88-9.

⁹¹ Kindleberger. *American business...* cit. p. 210.

⁹² Kindleberger. *American business...* cit. p. 204-5.

⁹³ Ver Hymer & Rowthorn. In: Kindleberger. *The international...* cit. p. 89.

sumirá proporções maiores, à medida que aumentam os investimentos diretos.”⁹⁴

Este tipo de conflito, segundo Penrose, está há muito evidente no Oriente Médio, particularmente em relação à parcela de petróleo que as companhias extrairão dos diferentes países. Planos de desenvolvimento nacional baseiam-se tanto na política dos líderes, como nos julgamentos econômicos e nos recursos burocráticos e empresariais disponíveis, enquanto que os planos das companhias de petróleo dependem não apenas do custo relativo do petróleo em diversas localidades de produção, mas também dos custos de transporte, flutuações de mercado, estratégias oligopolísticas em face dos padrões de produção das filiais (muitas das quais propriedade conjunta de mais de uma companhia) e julgamentos políticos sobre os países nos quais operam.⁹⁵ Assim, os países e as empresas entram em conflito parcial, embora todos possam ganhar muito se chegarem a um acordo. No mundo idealizado por Hymer e Rowthorn os conflitos ocorrerão numa escala muito maior, sobre uma extensa variedade de problemas e com menor certeza de que possam ser encontradas soluções mutuamente vantajosas. Se acrescentarmos a possibilidade de que alguns dos Estados ainda seriam bastante poderosos — e que tentariam ainda não só manipular as empresas multinacionais, a fim de controlar outros países, como também negociar com tais empresas segundo os termos por elas estabelecidos — a probabilidade de conflito, ou de conflito e exploração reprimidos, parece que será maior.

Nossa bola de cristal para assuntos político-econômicos não é muito clara e o espaço limitado não nos permite um exame completo, mas não parece muito evidente que o Estado e a empresa multinacional desaparecerão brevemente, nem que morrerão como unidade econômica. Além disso, o problema real não é a empresa multinacional *versus* um Estado não diferenciado. As coalizões, na prática, serão muito mais complexas. Em *The political economy of international oil*, por exemplo, Tanzer identifica sete conjuntos de atores: 1. as sete “grandes” do petróleo internacional, ou seja, as companhias integradas que dominam esta indústria e são responsáveis por aproximadamente 75 por cento da produção; 2. as 20 ou 30 empresas internacionais “menores” que ingressaram nesse campo a partir da II Guerra Mundial; 3. os governos de origem das empresas internacionais, especialmente os Estados Unidos e o Reino Unido; 4. os países menos desenvolvidos, exportadores de petróleo; 5. a União Soviética, exportadora de petróleo sob o controle

⁹⁴ Hymer & Rowthorn. In: Kindleberger. *The international...* cit. p. 90. Para melhor compreensão desta linha de argumento ver particularmente Cooper. *The economics...* cit. e Behrman. *National interests...* cit.

⁹⁵ Penrose. *The large...* cit. cap. 5. No seu ensaio em *The international corporation*, Adelman também enfatiza a probabilidade de um posterior conflito entre o Estado e a empresa no Oriente Médio.

do Estado; 6. organizações de âmbito internacional, especialmente o Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD); e 7. os países menos desenvolvidos, importadores de petróleo, sobre os quais concentra sua análise.⁹⁶ Ele poderia ter incluído ainda um oitavo conjunto, os poderosos países desenvolvidos importadores de petróleo, os quais não têm, em seu território nenhuma das grandes empresas internacionais de petróleo, particularmente o Japão e a República Federal da Alemanha (Alemanha Ocidental). Tampouco foram considerados conflitos de grupos de interesse, dentro dos países ou mesmo dentro das empresas.⁹⁷

As alianças entre esses atores não estão estabelecidas. Os países exportadores de petróleo e as empresas internacionais “menores”, por exemplo, têm interesse comum em estabelecer acordos que ofereçam aos países melhores condições do que as que poderiam ser oferecidas pelas “grandes” empresas — as empresas, para que possam adquirir fontes de petróleo cru; os países, para que possam fortalecer seu poder de barganha em relação às pequenas empresas e obter receitas adicionais. Ainda assim, os países exportadores de petróleo e as principais empresas internacionais têm interesse comum tanto em estabelecer preços altos e oligopolistas para os consumidores, como, algumas vezes, em tributos elevados, desde que isto possa afetar os produtores independentes.⁹⁸ Inversamente, os países importadores de petróleo que não controlam empresas internacionais têm interesse em baixar os preços do petróleo cru — interesse que até certo ponto é compartilhado pelas empresas internacionais “menores”, ansiosos por penetrar no mercado. Dessa forma, a caracterização de coalizões em termos de “países *versus* empresas” ou mesmo de “países menos desenvolvidos”, “países desenvolvidos” e “empresas”, poderia ser enganadora. O intrépido novo mundo das relações internacionais será, quanto mais não seja, complexo.

De qualquer modo, a flexibilidade do Estado não deve ser desconsiderada. As nações ainda comandam a lealdade de bilhões de indivíduos, enquanto que as empresas grandiosas e impessoais

⁹⁶ Tanzer. *The political economy*... cit. p. 20-9.

⁹⁷ Para um exame das relações entre políticas burocráticas ou organizacionais em unidades tais como nações ou empresas, por um lado, e políticas mundiais, por outro, ver especialmente o ensaio final dos editores: Keohane & Nye. *Transnational relations*... cit. p. 371-98.

⁹⁸ Penrose discute os arranjos adotados pela Líbia em 1965 sobre os acordos de concessão que, aparentemente, foram encorajados por um ou dois dos principais líderes da política internacional, possivelmente na crença de que esses termos “criariam dificuldades econômicas para os produtores independentes”. Pelo menos aqui, os interesses do governo e das principais companhias internacionais parecem ter coincidido em alguns pontos. *The large*... cit. p. 204-5.

contam com a lealdade de apenas pequenos grupos de pessoas. As nações ainda detêm enorme preponderância de força que pode ser utilizada para nacionalizar a propriedade de empresas ou para punir seus empregados tanto dentro de suas fronteiras como no exterior. Na medida em que as empresas multinacionais crescem, se não forem feitos arranjos entre as nações, tais empresas serão cada vez mais capazes de evadir-se das medidas normais e da regulamentação e controle governamental. Tal "sucesso" das empresas, todavia, pode ser efêmero pois, se tudo o mais falhar, a última arma a ser empregada é a força que, embora muito dispendiosa, poderá ser usada contra as empresas internacionais economicamente poderosas, mas impotentes do ponto de vista militar. As elites políticas tenderão provavelmente a concordar com Gordon em que "há algumas coisas mais importantes do que a economia" e por razões de sobrevivência e autonomia política, podem desejar empreender ações economicamente irracionais. A permanência da força em plano secundário, como arma implícita de barganha e instrumento disfarçado de persuasão, ou sua emergência como uma ameaça contra aqueles que não se comportaram devidamente, vai depender do sucesso da cooperação internacional e de outras medidas menos extremas de controle do comportamento empresarial. Portanto, a tarefa mais importante daqueles que desejam salvar a empresa multinacional não consiste em pregar que as nações aceitem resignadamente sua sina, mas sim em sugerir medidas que tornem possível o estabelecimento de controles políticos eficazes sobre as empresas, sem causar, contudo, sua destruição. Na ausência de sistemático controle político dessa natureza, é provável que a contradição entre empresas ricas e vulneráveis e nações poderosas mas frustradas não seja resolvida em benefício de quaisquer das partes.⁹⁹

5. Conclusão

Este ensaio-resenha, mais através de exemplificação do que por esquematização, indicou seguramente que a empresa multinacio-

⁹⁹ Uma das possibilidades não seria, naturalmente, o declínio da empresa multinacional, mas sua restrição no que diz respeito ao mundo desenvolvido. As tendências gerais dos investimentos desde a II Guerra Mundial indicam esta direção e os desenvolvimentos recentes em indústrias, tais como a do cobre, parecem levar exatamente a este prognóstico. Para dois exames interessantes das formas pelas quais as empresas podem reorientar suas atividades para o mundo desenvolvido, combatendo os efeitos da nacionalização, sem contrariar os desafios dos governos anfitriões, veja Vernon, Raymond. *Foreign enterprises and developing nations in the raw materials industries. American Economic Review*, v. 50, n. 2, p. 122-6, May 1970; e Moran, Theodore H. *The multinational corporation versus the economic nationalist: independence and domination in raw materials. Foreign Policy*, Dec. 1971.

nal é fonte de muita complexidade e confusão nas relações internacionais contemporâneas. Além disso, a empresa parece cada vez mais importante em relação a alguns problemas de política mundial: crescimento econômico e distribuição de renda, e a forma como a esses aspectos reagem os agentes políticos; as posições de poder relativo dos países; conflitos entre nações, causados ou precipitados por fatores econômicos; e a emergência de relações transnacionais nas quais o papel da nação é tão dominante como poderia ter sido visto no passado. No entanto, até onde podemos antever o futuro, não será a empresa multinacional em si o ponto decisivo da política mundial e sim a forma segundo a qual ela se relacionará com as nações. As políticas nacionais, conforme enfatizamos, permanecem cruciais para o bem-estar do país onde as empresas operam, para manutenção do *status* político e econômico da grande potência e, finalmente, para o futuro da própria empresa multinacional. Os livros que examinamos nos trouxeram mais controvérsias do que conclusões, mais indagações do que respostas, mas conseguiram mostrar como será difícil compreender a política mundial na década de 70 sem possuir um conhecimento razoavelmente sofisticado e fundamentado sobre empresas multinacionais e governos.

LIVRARIAS DA FGV

RIO DE JANEIRO

Livraria Carneiro Felipe

Praia de Botafogo, 188

Tel.: 226-1512 R. 110

BRASÍLIA

S.Q. Sul 104 Bloco A, loja 11

SÃO PAULO

Livraria Teixeira de Freitas

Av. Graça Aranha 26, lojas H e C

Tel.: 222-4142

Livraria Faria Lima

Av. Nove de Julho 2029

Tel.: 288-3893