

Transnacionalização econômica vs. autonomia das políticas nacionais: notas para a discussão de uma agenda de pesquisas

MAURÍCIO DIAS DAVID *

O processo de crescente internacionalização (integração) dos mercados e da produção a nível da economia mundial tem evidentemente um profundo impacto sobre as economias nacionais que se expressa não só na introdução de novos padrões de produção e consumo que lhe são inerentes, mas reflete-se também a nível da distribuição da renda gerada entre as nações e no grau de autonomia na formulação de políticas próprias que é permitido a cada país.¹

No caso dos países periféricos, a nova dinâmica introduzida pelas empresas transnacionais tem como resultado o estabelecimento de uma nova divisão internacional do trabalho, a qual permite um certo tipo de crescimento que Fernando Henrique Cardoso chama apropriadamente de “desenvolvimento associado”. O mesmo Cardoso aponta neste processo de industrialização dependente-associado a reprodução, em outro plano, das assimetrias estruturais entre economias centrais e periféricas já destacadas nas análises



* Do Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ).

¹ Veja-se em particular o esclarecedor artigo de Samuel Lichtensztein “De la crisis al colapso financeiro internacional”, in *Economia de América Latina*, CIDE, n.º 5, 1980. O Seminário do IRI e CEESTEM-México sobre “Processos de Endividamento Externo na América Latina”, realizado em agosto de 1971 na PUC-RJ, deixou assinaladas diversas contribuições analíticas importantes para o real dimensionamento do problema.

da escola da dependência: "... embora seja verdade que a atual fase de industrialização mundial requer a dispersão em escala mundial de parte do sistema produtivo, os fundos de acumulação continuam sendo retidos centralizadamente e o desenvolvimento de novos processos e técnicas produtoras se faz monopolicamente no Centro. Conseqüentemente, a relação entre as economias industrializadas do centro e da periferia é "interdependente", mas "assimétrica".²

Mesmo a tentativa de promoção a um *status* superior de alguns países, com o estabelecimento de categorias como a dos NICs (Newly Industrialized Countries) em base à procura de diferenciação entre os países periféricos, apresenta óbvias insuficiências. Não só demonstram estes países um inserção congenitamente deformada no sistema econômico internacional, pela própria superposição entre os setores modernos e internacionalizados de suas economias e aqueles "atrasados" — numa reprodução de um ambíguo dualismo de vasos comunicantes —, como também mantêm-se como importadores líquidos de capital financeiro e tecnologia, sem o controle dos quais não podem assegurar uma base autônoma para a geração e implementação acelerada de novas técnicas produtivas e a garantia das suas relações econômicas a nível mundial.

Não se trata absolutamente de negar os resultados industrializantes da transnacionalização, uma vez que, ao possibilitar a transferência para a periferia de parte do processo produtivo, a própria expansão das empresas multinacionais passa a necessitar e requerer tanto dos seus mercados quanto da sua mão-de-obra. Excetuando os casos das zonas livres de produção (e em alguns casos os das chamadas "plataformas de exportação" como Cingapura e Taiwan), que nada mais representam que uma reprodução do que se chamou "economias de enclave" no período agro-mineiro-exportador tão conhecido na América Latina, é a expansão do mercado interno que permite a absorção da crescente produção de bens de consumo duráveis e leves, bem como do desenvolvimento relativo do setor de bens de capital. Não se pode colocar de lado o fato de que, mesmo quando operando simplesmente como fornecedores das empresas multinacionais instaladas no território nacional, o setor local termina por abocanhar uma parte do faturamento do setor. No caso da indústria automobilística brasileira, por exemplo, as empresas nacionais de autopeças faturam aproximadamente um terço das vendas totais do setor, apesar de que as empresas montadoras são de propriedade estrangeira.³

O padrão de produção que se transmite à periferia leva também consigo, no entanto, a reprodução de padrões de consumo que abrem espaço tanto à

² Fernando Henrique Cardoso, "Interdependência e Desenvolvimento", conferência ante o II Encontro Inter-Regional sobre Desenvolvimento, Pesquisa, Comunicação e Educação, promovido por CLACSO e OCDE, Bogotá, junho de 1979.

³ Dercio Garcia Munhoz, "Capitais Estrangeiros — a espera do Pragmatismo", in *Revista da ANPEC*, n.º 2, 1977.

marginalização de imensos setores da população — como os trabalhadores rurais e os localizados no setor informal-urbano —, como à incorporação de forma desigual e deformada dos próprios setores das classes trabalhadoras que estão vinculados ao modo de produção internacionalizado, transformados assim, na expressão de Maria da Conceição Tavares, em consumidores de segunda classe. Mas a expansão do mercado interno que a própria transnacionalização requer e impulsiona possibilita que vários segmentos da sociedade obtenham vantagens com a industrialização ocorrida, e isto não só a nível do setor empresarial e técnico gerencial. O próprio proletariado industrial pode beneficiar-se da relativa disseminação dos ganhos auferidos na medida em que a mesma organização do mercado de trabalho imponha esta condição ou em que os trabalhadores demonstrem capacidade de luta.

Estabelecem-se no curso deste processo as condições para uma nova articulação entre a burguesia nacional, as empresas transnacionais e o Estado. Nas palavras de Cardoso, a função política da burguesia se redefine: “associa-se subordinadamente às multinacionais no processo de acumulação global. Luta e esperneia; busca apoio no Estado. No entanto, quando este avança cumprindo sua função de suporte geral da acumulação, e portanto de regulador e protetor tanto das empresas locais como das multinacionais, o empresariado local o rechaça. O Estado, por sua vez, investe em áreas dinâmicas aumentando seu peso na economia, contraditoriamente, já que ao mesmo tempo que estimula o setor privado compete com ele. Portanto, a nova articulação econômica uniu o crescimento do mercado interno ao dinamismo das empresas multinacionais e ao setor estatal”.⁴

Dentro desta articulação tríplice, muito pouco se conhece sobre os objetivos e condições das políticas de associação explícita do Estado com o capital privado nacional e estrangeiro, tal como se expressam no chamado modelo tripartido.⁵

Como se sabe, este esquema propicia a emergência de uma “nova espécie de empresa”, que deixa de lado a divisão tradicional de “áreas de competência” dos investidores públicos e privados de acordo com o tipo de produto. Esta nova política, ao permitir o afastamento dos padrões tradicionais de atuação dos investidores estrangeiros ao condicionar a sua participação à associação com o Estado brasileiro e com capitais privados nacionais, deixou estabelecido um quadro diferente para o relacionamento entre as partes contratantes. Os êxitos e debilidades desta política, as causas e fatores determinantes do seu

⁴ F. H. Cardoso, *op. cit.*

⁵ Modelo de associação adotado, por exemplo, no âmbito das empresas do complexo petroquímico de Camaçari, na Bahia.

fracasso quando este ocorreu, a avaliação da transferência real de tecnologia em função do programado e do efetivamente efetuado, as vantagens e desvantagens do modelo em comparação com as formas tradicionais de investimentos são campos ainda abertos à análise e que demandam uma investigação mais acurada.

A análise do processo de transacionalização como uma nova dimensão do capital articulado em um sistema produtivo em escala mundial⁶ abre também espaço à definição de uma ampla gama temática a ser desenvolvida. Este veio que deve ser desdobrado compreende desde a análise dos aspectos estritamente mais econômicos de determinação da morfologia do processo de “mundialização” (isto é, integração no processo produtivo do capital mundial) e as formas de estruturação específica que assume país a país e região a região, até as derivações e conseqüências políticas tanto a nível dos Estados nacionais quanto da sua articulação com os diferentes segmentos sociais a nível local.

A concentração do poder econômico em escala transnacional, a partir da crescente integração dos mercados e da produção dos países industrializados capitalistas, possibilita que se desenvolvam a nível da economia mundial centros de decisão com capacidade de ação global a cada dia mais autônomos com relação aos Estados nacionais. No conflito entre as áreas de decisão que competem aos Estados nacionais e o espaço cada vez mais autônomo que estes centros de decisão transnacionais tendem a reivindicar em função das atividades econômicas que se vão internacionalizando, surgem não poucas arestas de difícil superação. As tentativas de coordenação ao estilo do estabelecimento de um código de conduta para as corporações multinacionais, por exemplo, ou tem sido de lenta e difícil gestação ou parecem condenadas à inocuidade das fórmulas híbridas. Na medida em que este próprio conflito parece como não resolvido e tendente ao aguçamento e generalização, um estudo mais particularizado da sua atual abrangência e tendência de ampliação merece estar entre as prioridades de pesquisa.

Uma ocorrência correlacionada a este último ponto refere-se à simultaneidade entre o processo de transnacionalização econômica e a internacionalização a nível do processo político,⁷ em que esta última se alimenta e é impulsionada pela primeira tanto a nível da influência dos fatores internacionais

⁶ O *capital mundial* corresponderia à forma de capital que se vincula a um sistema produtivo que se realiza a si mesmo na totalidade do mundo capitalista, na definição de Herbert de Souza em “El Concepto de Capital Mundial”. *Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana*, CIDE, n.º 8, 2.º semestre de 1980.

⁷ O Seminário Internacional sobre “A Internacionalização da Política na América Latina”, organizado em setembro de 1981 por IRI, NUPERJ e FLACSO, no *campus* da PUC-RJ, procurou discutir amplamente este fenômeno, em especial no painel “Internacionalização da Política e da Economia”, que reuniu pesquisadores do IRI e do CEESTEM.

na política nacional quanto da “supranacionalização” cada vez mais acentuada, a nível da elaboração e também da sua difusão, de políticas e mecanismos de coordenação que buscam uma maior estabilização do sistema global onde atuam os agentes transnacionalizados. Parece haver aqui mais uma área onde a Economia e a Ciência Política, conjugando seus esforços, poderão apresentar resultados de grandes significações para a compreensão da extensão e profundidade da vinculação entre ambos os processos.

Já no que se refere à transnacionalização dos circuitos financeiros, o avanço no conhecimento dos marcos em que opera e a que se sujeita tem sido maior, a partir do seu próprio impacto sobre as economias latino-americanas. Um rápido balanço do conjunto dos estudos já realizados e do “estado das artes” nesta área indica a necessidade premente, entretanto, da maior integração e articulação das pesquisas já realizadas ou em curso, principalmente no marco dos estudos comparativos.⁸ Além da consolidação a nível histórico dos estudos sobre o tema das dívidas externas (que, como se sabe, no caso da dívida pública dos países latino-americanos acompanha a evolução dos Estados nacionais desde a sua formação no século XIX), torna-se importante analisar as dimensões e formas atuais do problema, cuja gravidade a nível das repercussões no plano econômico nacional são cada vez mais evidentes. A nível global, paralelamente, a acumulação de dívidas gigantescas contraídas pelos países devedores recoloca no centro das discussões sombrias antevisões de iminência de colapso financeiro internacional ante uma dívida que, pela sua dimensão, não poderia ser paga sem ingentes sacrifícios econômicos e sociais.⁹

A vigorosa expansão do mercado financeiro internacional privada ocorrida nos últimos anos apresenta também um campo aberto a explorações que contribuam para dissecar as suas implicações a nível das economias nacionais e da dívida pública e privada acumulada. Um aspecto que está adquirindo relevo ultimamente é a discussão do impacto a nível da autonomia das políticas nacionais que esta crescente privatização ou “bancarização”¹⁰ das fontes de financiamento externo ocasiona. Em que medida o volume atingido pelo endividamento externo impõe restrições reais à margem de manobra de que dispõem os governos nacionais na formulação das suas políticas “internas”? Não se trata unicamente da verificação da capacidade de manipulação e imposição de condicionamentos às políticas econômicas nacionais de que dispõem os bancos estrangeiros credores dos governos locais, por si só bastante acentuadas. Mas

⁸ O seminário de trabalho sobre “Processos de Endividamento Externo na América Latina” referido anteriormente correspondeu a um significativo esforço nesta área.

⁹ Sobre este último ponto, ver em especial o artigo de Samuel Lichtensztein, citado anteriormente.

¹⁰ Na expressão utilizada por Rosário Green, do CEESTEM e do Colégio de México, nos seus estudos sobre o tema.

de verificar também o grau de autodisciplina e controle que uma espécie de autocensura por iniciativa própria estabelece ao “internalizar” o governo políticas propiciadas pelos organismos financeiros internacionais privados e multilaterais.¹¹

Não se pode deixar de analisar também os conflitos que a chamada “abertura ao exterior” apresenta, em seus aspectos de vinculação com o circuito financeiro internacional, no que se refere à autonomia nacional nas determinações de estratégias de desenvolvimento para cada país envolvido, assim como as restrições em termos das opções e prioridades nas áreas econômica e social. Este campo de análise requer ainda muito trabalho de profundização analítica, em especial no que se refere à conjunção das restrições estritamente econômicas com as de ordem mais especificamente política.

Trata-se, por exemplo, de entender as articulações a nível internacional que garantem a reprodução de uma ordem política favorável à transnacionalização econômica. Em que medida, por exemplo, podem os bancos privados negociar “objetivamente” com o Estado brasileiro, quando 2/3 da dívida externa do Brasil (que atingirá 70 bilhões de dólares em fins de 1981) são de responsabilidade sua? Matéria importante para investigação é assim o *modus operandi* destes organismos, assim como das empresas transnacionalizadas, na avaliação do risco político de empréstimo e investimentos de um certo país. Como se determina o chamado *country risk* na avaliação dos grandes bancos internacionais? Qual a função do *spread* como fator de ponderação subjetivo e também como critério objetivo? Como procuram estes organismos influir na vida política e econômica dos países com que se relacionam?¹²

Não se trata de acusar as corporações multinacionais e os integrantes dos circuitos financeiros transnacionalizados de uma ação deletéria aprioristicamente determinada, nem que os fenômenos assinalados impliquem um debilitamento do Estado nacional, embora este possa ocorrer em casos determinados. O que é interessante estudar é a crescente dificuldade em estabelecer políticas nacionais autônomas em um contexto no qual, cada vez mais freqüentemente, decisões tomadas fora do espaço econômico e político regido pelo Estado nacional passam a nele refletir-se com uma incontida força.

Destas dificuldades derivam adicionalmente graves problemas de coordenação

¹¹ Pedro S. Malan chama a atenção para este problema no caso brasileiro no trabalho “O ‘Problema’ da Dívida Externa do Brasil: Uma nota para Discussão”, apresentado ao Seminário IRI-CEESTEM (reproduzido, de forma ampliada, em *A Economia Política da Crise — Problemas e Impasses da Política Econômica Brasileira* de M. C. Tavares e M. D. David, Rio de Janeiro, Vozes, 1982.

¹² Um trabalho interessante na área do estudo detalhado dos mecanismos de pressão que atuam em escala mundial ou supranacional (ao estilo do Council of Foreign Affairs) vem sendo desenvolvido por Rene Dreyffus e Bill Smith, da UFMG.

nação, uma vez que, saindo dos quadros clássicos das estruturas de poder nacional, a autonomia das empresas transnacionais com relação ao Estado produz situações conflitivas não apenas nos planos político e econômico, mas também no social. Nas palavras de Celso Furtado, “é evidente que prosseguir pelo caminho da internacionalização das economias significa aceitar a instituição de centros de decisão com poderes para tutelar o conjunto do sistema capitalista, mesmo que esta tutela se limite à definição de diretrizes de política econômica e social, ficando a cada governo a responsabilidade de traduzi-las em regras operativas”.¹³ Quais as implicações mais concretas deste processo? Quais as suas projeções a curto e médio prazo? Poderá ele ser aceito como algo inevitável e ineludível por todas as forças sociais e políticas afetadas?

No âmbito mesmo das propostas de estruturação de uma nova ordem econômica internacional estas questões têm sido colocadas em um segundo plano. Mais além do descaso oposicionista apriorístico dos que vêem as propostas do diálogo Norte-Sul seja como uma utopia, seja como uma miopia dos países envolvidos, as questões em jogo têm dimensões que merecem um esforço conjugado de investigação a ser realizado a nível internacional. Este é o caso, por exemplo, das propostas para elevar as transferências financeiras dos países industrializados para os países em desenvolvimento, ou a proposta de um “Novo Plano Mundial de Empregos” formulada por um conjunto de economistas, entre os quais Tinbergen, como uma forma de reaquecer a economia mundial.

Ainda quanto à questão específica das empresas transnacionais, é inegável que existe uma vasta literatura latino-americana sobre o tema. Apesar dos esforços significativos já realizados, muito fica ainda por desenvolver, tanto no que se refere à dissecação das suas atividades e articulações a nível local e internacional, quanto à própria análise quantitativa, freqüentemente colocada de lado pelas dificuldades que lhe são inerentes em uma área tão conflitiva e de difícil acesso. Entre as prioridades de pesquisa que se pode constatar num simples recorrido pela área, pode-se apontar algumas interrogações não suficientemente resolvidas: na medida em que a internacionalização da produção vem acompanhada por uma certa internacionalização dos fluxos de recursos e produtos dentro dos limites da empresa, qual a dimensão real que assume o comércio intrafirma? Até que ponto, e com que impacto quantitativo, contribuem as empresas transnacionais para agravar o “estrangulamento externo” nos países em que atuam? Qual é a capacidade real de negociação de que se dispõe, a nível regional ou dos Estados nacionais, no sentido de que se possibilite a reversão da situação anterior? A experiência brasileira do BEFIEIX, por exemplo, merece ser estudada mais aprofundadamente. Tem sido ela benéfica

¹³ Celso Furtado, *O Brasil Pós-Milagre*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982.

para o país? Significa uma contribuição positiva e permanente para reverter a situação negativa para o balanço de pagamentos que existia anteriormente, ou se trata de uma saída provisória e circunstancial? Ela pode ser estendida a outros países?

A nível microeconômico, quais são as condições e formas sob as quais as empresas transnacionais organizam a atividade produtiva? Quais são seus mecanismos formais de implantação a nível nacional e qual a dinâmica que fundamenta a sua acumulação e expansão?

* * *

Trata-se, como se vê, de um amplo e diversificado conjunto de problemas que, pela sua transcendência e impacto, merecem uma redobrada atenção por parte dos estudiosos e analistas. A descrição aqui apresentada, preliminar e necessariamente sucinta, não tem mais objetivos do que facilitar a colocação na mesa de discussões de uma agenda de pesquisas, ainda que embrionária.

Não que se pretenda criar uma nova categoria profissional, a dos "transnacionalistas". Mas parece claro que no âmbito da interdisciplinaridade das Ciências Sociais existem ferramentas teóricas suficientes para uma abordagem esclarecedora dos problemas em foco. E tanto na Economia como na Política, do mesmo modo que nos bons contos policiais, a questão não está (só) em saber quem é o principal responsável, mas também o porquê dos acontecimentos e a lógica e racionalidade da sua dinâmica própria e específica.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARNET, R. e MULLER, R., *Global Reach*. Nova Iorque, Simon e Schuster, 1974.
- BRESSER PEREIRA, L. C., "Empresas Multinacionais e Interesses de Classes", *Encontros com a Civilização Brasileira*, 4, 1978.
- BRESSER PEREIRA, L. C., *Estado e Subdesenvolvimento Industrializado*. São Paulo, Brasiliense, 2.^a ed., 1981.
- COUTINHO, L. e BELLUZZO, L. G., "O Desenvolvimento do Capitalismo Avançado e a Reorganização da Economia Mundial no Pós-Guerra". *Estudos CEBRAP*, 23, 1979.
- FAJNZILBER, F. et al., *Las Empresas Multinacionales en América Latina*. Buenos Aires, Ed. Periferia, 1973.
- FAJNZILBER, F. e MARTINEZ TARRAGÓ, T., *Las Empresas Transnacionales: Expansión a Nivel Mundial y Proyección en la Industria Mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, 1976.
- FURTADO, C. "Post-National Capitalism", *LARU Studies*, 11, 2, 1978.
- HUMER, S., *Empresas Multinacionais e Multinacionalizações do Capital*, Rio, Graal, 1978.
- HUMER, S., "The Efficiency (Contradictions) of Multinational Corporations", *American Economic Review*, 6, 1970.

- HUMER, S., "The Multinacional Corporation and the Law of Uneven Development", in J. N. Bahagwati (org.) *Economic and World Order*, Nova Iorque, MacMillan, 1972.
- HUMER, S. e ROWTHORN, R., *International Big Busines*, 1957-1967, Londres, Cambridge University Press, 1971.
- NEWFARMER, R. S. e MUELLER, W. F., *Multinational Corporations in Brazil and Mexico*, Report to the Subcommittee on Multinational Corporations of the Committee on Foreign Relations, 1975.
- PALLOIX, C., *Las Firmas Internacionales y el Proceso de Internacionalización*, México, Siglo XXI, 1975.
- "THE Internationalization of Production", *Banco Mundial*, 1973.
- VERNON, R., *Sovereignty at Bay: the Multinational Spread of U. S. Enterprise*, Nova Iorque, Basic Books, 1971.