

CAPÍTULO XXVII

Um Fato Histórico Novo

A penetração das empresas multinacionais juntamente com a emergência dos Estados nacionais tecnoburocráticos são as duas condicionantes históricas básicas que vão determinar o modelo de subdesenvolvimento industrializado nos países periféricos. Na época da divisão internacional do trabalho o subdesenvolvimento era agrícola ou extrativo: era primário-exportador. Depois que estes países lograram realizar um processo de industrialização via substituição de importações, o subdesenvolvimento mudou de face, modernizou-se, tornou-se industrializado. Mas não deixou de ser subdesenvolvimento, na medida em que a nova dependência, como a antiga, impunha a reprodução dos padrões de consumo e de cultura dos países centrais e tendia a marginalizar desse processo a grande maioria da população. Procuraremos agora examinar como as empresas multinacionais se inserem neste contexto.

As empresas internacionais já existem há muito. Segundo observa Stephen Hymer, a primeira onda de inversões de capitais norte-americanos deu-se no fim do século; foi seguida de uma segunda na década dos vinte. Depois da Segunda Guerra Mundial, porém, surge uma terceira onda, que se acelera rapidamente, crescendo à elevada taxa de 10% ao ano (1972, p. 60). Esta terceira onda representa na verdade um fenômeno novo. Os investimentos diretos norte-americanos e europeus nos países subdesenvolvidos crescem de maneira extraordinária. Os investimentos passam agora a ser realizados de forma crescente no setor manufatureiro. As grandes empresas dos países centrais entram em um efetivo

processo de descentralização de sua atividade produtiva e recebem por isso o nome de empresas multinacionais. Conforme demonstra Fernando Fajnzylber, os investimentos diretos norte-americanos na América Latina, que eram de 3,5 bilhões de dólares em 1929, sobem para apenas 4,6 em 1950. Em 1960, porém, já alcançavam 8,4 e, em 1968, 13,0 bilhões de dólares (1971, p. 29).¹¹¹

Na realidade, nestas três últimas décadas as empresas multinacionais deram um novo sentido à economia mundial. Em meados do século passado a revolução tecnológica dos transportes permitiu a unificação comercial do mundo através do processo de divisão internacional do trabalho. Seguiu-se a este fenômeno a formação de um sistema financeiro internacional. Em meados deste século, o desenvolvimento da tecnologia das comunicações e o aperfeiçoamento dos métodos burocrático-administrativos, aliados à existência de um sistema financeiro internacional já desenvolvido, marcaram o início de um processo de unificação não mais comercial ou financeiro mas industrial do mundo capitalista, através das empresas multinacionais. Agora é o próprio processo de industrialização que se realiza em um plano mundial. E toda a economia capitalista que até à metade do século estava rigidamente condicionada pelo desenvolvimento dos Estados nacionais, ganha agora uma dimensão definitivamente internacional, à medida que, ultrapassada a unificação comercial e em seguida financeira, passa-se à unificação industrial do sistema. As empresas multinacionais responsáveis por essa integração vão assim constituir-se em um fato historicamente novo, de grande significação tanto no centro como na periferia do sistema capitalista mundial.

Segundo previsões publicadas pela Câmara de Comércio de Nova York, em 1978 as firmas multinacionais serão responsáveis por 30% da produção mundial. A Organização das Nações Unidas publicou em 1973 um relatório sobre as empresas multinacionais, que começa por afirmar que o desenvolvimento extraordinário dessas empresas “rivaliza em termos de amplitude e de implicações com as trocas econômicas tradicionais entre as nações (ONU, 1973, p. XI). Celso Furtado escreveu uma ampla análise da economia mundial em que falou em um “sistema capitalista pós-nacional” (1975). Observa ele em um trabalho anterior que “a rápi-

¹¹¹ Os investimentos norte-americanos, segundo Fajnzylber, evoluem, no total, de 9,5 para 11,8, 31,9 e 64,8 bilhões de dólares respectivamente entre 1929, 1950, 1960 e 1968. De 1950 para 1968 o investimento total acumulado no exterior multiplica-se por 5,5. Os investimentos em manufaturados, por sua vez, que segundo a mesma fonte, apoiada na *Survey of Current Business*, eram de 3,8 bilhões de dólares em 1950, sobem para 26,4 em 1968, multiplicando-se 6,9 vezes.

da industrialização da periferia do mundo capitalista, sob a direção de empresas dos países centrais, que se observou a partir do segundo conflito mundial e se acelerou no último decênio, corresponde a uma terceira fase do capitalismo industrial” (1974, p. 28). A primeira fase, segundo esta classificação, corresponderia à Revolução Industrial inglesa e a segunda fase ao processo de consolidação dos sistemas econômicos nacionais dos países centrais, especialmente dos Estados Unidos, da França e da Alemanha, que ocorre a partir dos anos 70 do século passado. Esta segunda fase corresponde também ao apogeu do imperialismo via comércio internacional, que tinha ainda na Inglaterra seu principal agente. Nosso objetivo é tentar compreender como, nesta terceira fase do desenvolvimento capitalista mundial, os países desenvolvidos e os subdesenvolvidos se inter-relacionam através das empresas multinacionais. Estas, embora já existissem anteriormente, ganham um significado histórico especial a partir da segunda metade deste século quando expandem dramaticamente suas operações nos países subdesenvolvidos não mais no setor extrativo ou de serviços, mas no setor manufatureiro.

As Motivações Iniciais

Stephen Hymer propõe três motivações básicas para as empresas oligopolísticas norte-americanas terem-se lançado internacionalmente: 1) a obtenção de segurança quanto às fontes de matérias-primas, 2) o controle dos mercados externos para facilitar a exportação dos produtos produzidos nacionalmente, e 3) a necessidade de prevenir a concorrência de empresas locais (1972, p. 60). Poderíamos acrescentar uma quarta motivação: o interesse em aproveitar mão-de-obra barata nos países subdesenvolvidos para a produção de bens trabalho-intensivos, consumidos nos países centrais.

Todas essas motivações estão, naturalmente, subordinadas aos objetivos mais gerais das grandes empresas oligopolísticas de maximização de lucros a longo prazo e principalmente de crescimento. Dada uma taxa de lucros planejada, o crescimento torna-se o grande objetivo da grande empresa oligopolística.¹¹² Com o crescimento, que tanto pode ser realiza-

¹¹² Não cabe aqui discutir os objetivos das grandes empresas. Depois dos estudos de Baumol (1959, p. 46), Simon (1959, p. 253-258), Marris (1964, pp. 46 a 109, e 1966) e Galbraith (1968, p. 184), entre outros, parece claro que a segurança e o poder que derivam do crescimento da empresa tornam este objetivo mais importante para seus administradores do que a maximização do lucro. Uma taxa de lucros mínima ou “satisfatória” é necessária. Enquanto ela não for atingida, o objetivo básico será alcançá-la. Mas uma vez assegurada uma taxa de lucro, o objetivo cresci-

do por reinversão de lucros como por fusões, compras de empresas, chamadas de capital, o poder e a segurança da organização, o prestígio, o poder e a remuneração de seus administradores tendem a crescer. O crescimento tanto pode ocorrer no nível nacional como no internacional. E não é necessário que o mercado nacional já esteja plenamente atendido ou esgotado em suas possibilidades para que o crescimento em termos multinacionais ocorra.

Os quatro motivos acima citados para a expansão multinacional devem, todavia, ser analisados de acordo com uma dimensão histórica. O primeiro objetivo, de assegurar fontes de matérias-primas, corresponde ainda à fase do imperialismo via comércio internacional. Era essencial para os países centrais organizar a produção de certas matérias-primas e alimentos de que não dispunham em seus próprios países. Os casos do petróleo, do cobre, da borracha natural e do estanho são exemplos típicos. As grandes empresas dos países centrais ganhavam assim dimensão internacional, já a partir da segunda metade do século passado, com o objetivo de assegurar o suprimento de matérias-primas. Eram essencialmente empresas extrativas. O mesmo acontece com certos alimentos cuja produção é mais favorável ou só é viável nos países tropicais, como o café, o açúcar, a banana, o chá. Nestes casos a produção agrícola pode ser organizada pelas empresas internacionais, embora seja mais comum caber a nacionais dos países periféricos a produção propriamente dita. Para organizar este tipo de produção, porém, eram necessários investimentos em infra-estrutura (portos, ferrovias, empresas de eletricidade), que são também realizados por empresas internacionais.

O segundo motivo, o controle de mercados externos para facilitar a exportação dos produtos produzidos nos países centrais, corresponde à fase final do imperialismo via comércio internacional e ao modelo de subdesenvolvimento primário-exportador. Em consequência deste tipo de "desenvolvimento do subdesenvolvimento"¹¹³ já se havia formado nos

mento torna-se dominante. Por outro lado, a "maximização" oligopolística dos lucros corresponde, em última análise, a uma taxa planejada de lucros, dada a teoria das barreiras à entrada, segundo as quais as empresas limitariam sua taxa de lucros para não tornar excessivamente atrativa a quebra da barreira (Sylos-Labini, 1972). Para uma análise empírica do comportamento das empresas multinacionais, visando a maximizar conjuntamente sua taxa de expansão e seu "fluxo total de lucros", ver Luciano Coutinho, 1974.

¹¹³ Esta expressão de Gunder Frank (1969) é extremamente feliz para caracterizar o modelo primário-exportador e o imperialismo via comércio internacional. Pode

países periféricos um mercado para exportação. Para assegurá-lo, as empresas industriais dos países centrais necessitavam organizar escritórios, oficinas de montagem e de assistência técnica. Nesta fase pré-industrial para os países subdesenvolvidos as empresas não haviam recebido o título de multinacionais, seja pela dimensão ainda reduzida de suas operações, seja porque a produção industrial propriamente dita ainda se encontrava limitada quase exclusivamente aos países em que se situavam as matrizes.

O Advento das Multinacionais

O terceiro motivo, prevenir-se contra a concorrência, já se situa no período após a Segunda Guerra Mundial e corresponde ao advento das empresas multinacionais. Falamos em “advento das empresas multinacionais” nesse período, embora as empresas internacionais já existissem há muito, para salientar a nova ênfase nos investimentos na indústria de transformação e destacar o grande aumento do volume dos investimentos no exterior.¹¹⁴ Estas duas modificações são suficientemente importantes para levarem ao rebatismo das empresas internacionais, que por motivos políticos passaram a ser chamadas multinacionais. Existe, todavia, um outro motivo, talvez mais importante, para que as empresas internacionais possam agora ser chamadas de multinacionais. Embora a propriedade destas empresas e o local de sua administração central possam ser definidos em termos nacionais, a sua base produtiva tende a perder qualquer base nacional. A empresa internacional instalava-se no exterior, para se aproximar de fontes de matéria-prima ou de mercado local. A empresa multinacional que surge após a segunda guerra mundial tende a distribuir geograficamente sua produção de forma a aproveitar não apenas as matérias-primas locais, mas o mercado, a mão-de-obra eventualmente barata ou a mão-de-obra especializada. O administrador da empresa multinacio-

também ser aplicada ao novo imperialismo e ao modelo de subdesenvolvimento industrializado correspondente, mas é preciso ter em mente que os dois fenômenos apresentam características claramente distintas. No Brasil, por exemplo, segundo levantamento de Doellinger e Cavalcanti (1975, pp. 26-28), em 1943 apenas 28,1% dos investimentos diretos norte-americanos localizavam-se na indústria de transformação, enquanto que em 1969 essa porcentagem já havia crescido para 82%. De acordo com o conceito histórico de empresa multinacional que estamos adotando, portanto, a nova predominância dos investimentos internacionais na indústria manufatureira é essencial.

¹¹⁴ Dois terços dos investimentos das multinacionais estão localizados nos próprios países desenvolvidos (ONU, 1973, p. 7).

nal está mergulhado em uma logística de alocação internacional de recursos, que lhe permita maximizar as taxas de lucro e de expansão da empresa. Por isso estas empresas também têm sido chamadas de “transnacionais” (Sunkel, 1970), talvez com mais propriedade. Em termos de base produtiva, elas tendem cada vez mais a perder sua identificação nacional.

Richard Barnet e Ronald Müller, que escreveram um livro marcante sobre as empresas multinacionais, *Global Reach*, preferem chamá-las empresas globais. O nome não é importante. Ficamos com “multinacionais”, por ser esta a expressão que ganhou maior curso a partir da segunda metade do século. Sweezy e Magdoff, embora salientando o caráter originalmente ideológico do termo, também o adotam porque “já alcançou um uso tão amplo que provavelmente sobreviverá a todos os ataques que sejam lançados contra ele. Além disso, não há dúvida a respeito da realidade do fenômeno ao qual se refere” (1972, p. 90). Esta realidade ganha significado histórico a partir dos anos cinquenta, quando as empresas internacionais transformam-se qualitativamente no que estamos denominando de empresas multinacionais. Nesse momento, conforme observam Barnet e Müller, “o que torna as empresas globais únicas é o fato de que, ao contrário do que acontecia mesmo há alguns anos atrás, elas não mais concebem suas fábricas no exterior como adendos de suas operações na matriz. Em lugar disso, conforme afirma Jacques G. Maisonrouge (da IBM), a empresa global concebe o mundo como ‘uma única unidade econômica’ ”(1974, p. 18). Independente da ideologia “multinacional” que os dirigentes dessas empresas procuram difundir, não há dúvida de que a partir dos anos cinquenta, quando os investimentos industriais em âmbito internacional se multiplicam de forma extraordinária, verifica-se uma mudança qualitativa na ação e no caráter das empresas internacionais. Ao distribuírem suas unidades produtivas por um grande número de países, seja a fim de aproveitar o mercado local (terceira motivação), seja visando a utilizar a mão-de-obra barata dos países periféricos (quarta motivação, que examinaremos em seguida), as empresas internacionais, ainda que conservando sua origem nacional, transformam-se nas “empresas multinacionais” que estamos examinando.

Certos autores têm preferido chamar essas empresas de “transnacionais”. Desta forma, evitam falar em empresas multinacionais já que estas, embora operando em muitos países, conservam a propriedade de seu capital com caráter essencialmente nacional. Parece-nos desnecessária esta precaução. E em qualquer hipótese, essa expressão também não é precisa. Richard Robinson (1964), por exemplo, propôs chamar “internacionais” as empresas que possuem escritórios e investimentos fora de seus

países; “multinacionais” as empresas que não apenas investissem no exterior mas que também estivessem dispostas a alocar seus recursos sem levar em consideração as fronteiras nacionais; “transnacionais” as empresas que fossem administradas e de propriedade de pessoas de origens nacionais diferentes; e “supranacionais” as empresas que possuíssem um estatuto internacional e pagassem impostos a algum organismo supranacional estabelecido por uma convenção de diversos países. Os dois últimos tipos de empresa ainda não existiriam. Apenas as empresas internacionais estavam se transformando em multinacionais, sem que isto signifique a perda de suas origens e bases nacionais.

A grande onda de investimentos internacionais diretos em indústrias manufatureiras que tem lugar a partir dos anos cinquenta orienta-se tanto para os países subdesenvolvidos como para os próprios países centrais. Os países subdesenvolvidos haviam, principalmente a partir dos anos trinta, iniciado um processo de industrialização. No pós-guerra, levantaram barreiras alfandegárias e cambiais contra a importação de bens de consumo, para produzi-los cada vez mais internamente. Para contornar o modelo de substituição de importações e impedir que os mercados locais fossem tomados por empresários nacionais, só havia uma solução: investir diretamente na indústria nos países subdesenvolvidos, que já dispunham de um mercado significativo. Desta forma, as empresas multinacionais participavam do processo de substituição de importações dos países periféricos, substituindo suas exportações por investimentos diretos.

Esta preocupação em assegurar mercados por parte das grandes empresas dos países centrais, todavia, não se limita aos países subdesenvolvidos. No pós-guerra este é um objetivo básico da expansão das empresas internacionais no próprio âmbito dos países centrais.¹¹⁵ A grande expansão das empresas internacionais e sua transformação em empresas multinacionais ocorrem, após a Segunda Guerra Mundial, em função, principalmente, dos investimentos das empresas norte-americanas na Europa e, em seguida, da expansão das empresas européias em direção aos

¹¹⁵ Para uma análise do desenvolvimento das multinacionais norte-americanas na Europa e da resposta dos países europeus, ver Christopher Tugendhat (1971). Uma comparação econômica entre o crescimento das multinacionais norte-americanas no período (1957-1967) e européias foi realizado por Robert Rowthorn e Stephen Hymer. Verifica-se nesse trabalho que já nesse período a taxa de crescimento das multinacionais da Europa Continental haviam superado a dos Estados Unidos. Enquanto estas cresceram à taxa anual de 5,4%, aquelas cresciam à taxa de 8,5%. Considerada toda a Europa, esta taxa cai para 6,8%. Por outro lado, o crescimento das empresas japonesas nesse período atinge a média anual de 14,7% (1971, p. 42).

Estados Unidos.¹¹⁶ Durante os anos sessenta também o Japão torna-se um elemento importante nesse processo. O objetivo fundamental das empresas é assegurar mercado para seus produtos. As grandes empresas automobilísticas norte-americanas, que lideram o movimento, têm como objetivo inicial o grande mercado europeu. Em seguida, ou secundariamente, vão-se preocupar com os países periféricos, já que o mercado desses países é menos significativo.

Este objetivo de assegurar mercados e prevenir-se contra a concorrência de empresas locais deve ser entendido de forma ampla, para englobar o objetivo geral das grandes empresas oligopolísticas de caráter tecnoburocrático de operar com segurança e previsibilidade. A expansão multinacional constitui uma espécie de alternativa ao comércio internacional.¹¹⁷ Este, ainda que em plena expansão a partir da Segunda Guerra Mundial, é essencialmente aleatório. A todo instante ele está ameaçado pela imposição de tarifas, por manipulações da taxa de câmbio, pelo estabelecimento de quotas de importação. Estas medidas dependem em parte da política econômica livremente decidida e em maior parte dos azares a que estão sujeitos a balança de transações correntes e o balanço de pagamentos dos países importadores. No caso dos países subdesenvolvidos estes desequilíbrios constituem a regra. A carência de divisas estrangeiras tende a ser crônica, não apenas devido à necessidade de importações de bens essenciais para a economia, mas também devido aos pesados encargos representados por juros da dívida externa, remessas de lucros, pagamentos de assistência técnica, frete e seguros. A instabilidade dos mercados desses países para os produtos dos países centrais torna-se, assim, ainda maior.

Muito mais seguro do que depender do comércio internacional, portanto, é investir diretamente nos países que já apresentam um mercado nacional atraente, e assim assegurar esse mercado contra os riscos e imprevisibilidades oriundas de desequilíbrios no balanço de pagamentos ou de políticas nacionalistas e industrializantes via substituição de impor-

¹¹⁶ Em 1968, por exemplo, o valor da produção das subsidiárias norte-americanas no exterior atingiu 130.000 milhões de dólares, ou seja, quatro vezes as exportações dos Estados Unidos. Esta observação se deve a Oswald Zunkel em um notável trabalho que escreveu sobre o modelo de subdesenvolvimento industrializado e as empresas multinacionais (1971, p. 610).

¹¹⁷ De acordo com a pesquisa de Rowthorn e Hymer, da expansão total das vendas das empresas multinacionais norte-americanas no período 1957-1967, apenas 2,3% era explicado pelo aumento das exportações, contra 13,1% devidos às subsidiárias no exterior. O restante se deve à expansão interna (1971, pg. 62).

tações.¹¹⁸ Galbraith expõe este ponto com muita clareza: “A função da empresa multinacional torna-se agora clara. Trata-se simplesmente de uma acomodação da tecnoestrutura às incertezas do comércio internacional” (1973, p. 167). E cita, em seguida, Stephen Hymer em seu apoio: “As empresas multinacionais constituem um substitutivo ao mercado como método de organizar as trocas internacionais. (Elas são) ... ‘ilhas de poder consciente em um oceano de cooperação inconsciente’ ”¹¹⁹ (p. 169).

Ao evitarem os riscos do comércio internacional e investirem diretamente para assegurar o mercado para seus produtos as empresas multinacionais incorrem em um outro risco: o de verem suas empresas nacionalizadas. Este risco, todavia, é muito mais aparente do que efetivo, especialmente para as empresas industriais. Para empresas extrativas ou de serviços públicos existe realmente um risco de nacionalização maior. Estas empresas, todavia, acham-se situadas nos países periféricos há muito tempo, já fizeram retornar seu investimento muitas vezes, e estão apenas aguardando a nacionalização, que o desenvolvimento de Estados nacionais tecnoburocrático-capitalistas geralmente pressupõe. E a nacionalização esperada, provavelmente, não se constituirá em um mau negócio.

Já no caso das empresas industriais os riscos de nacionalização são muito menores. A aliança dos tecnoburocratas nacionais e dos empresários nacionais com as grandes empresas estrangeiras é profunda. A comunidade de interesses possui bases sólidas. As empresas multinacionais produzem os bens de consumo de luxo que os tecnoburocratas e os capitalistas nacionais desejam, criam empregos essencialmente para os tecnoburocratas, criam mercado para empresas nacionais fornecedoras de produtos semi-acabados ou serviços, trazem tecnologia sofisticada que os tecnoburocratas locais podem operar, colaboram para que a taxa de crescimento do produto interno bruto — critério máximo adotado pelos tecnoburocratas para medir seu próprio êxito — cresça a um ritmo um pouco mais

¹¹⁸ O texto citado por Galbraith de Stephen Hymer encontra-se em *The Efficiency (Contradictions) of Multinational Corporations*, em “The American Economic Review”, vol. 60, n.º 2, maio de 1970. A citação interior pertence a D. H. Robertson. O mercado seria constituído pelo oceano de cooperação inconsciente, enquanto que as empresas multinacionais burocratizadas e planejadas seriam as ilhas de poder consciente, as quais, segundo Galbraith, vão se transformando em continentes.

¹¹⁹ Sobre a ideologia tecnoburocrática, que subordina todos os demais objetivos sociais ao desenvolvimento medido em termos de crescimento da renda, ver Bresser Pereira (1972, b, parte I, capítulo VII).

elevado.¹²⁰ Além disso, os países centrais possuem diversos meios de pressão, como a ameaça de cortar créditos, a supressão da cláusula de nação mais favorecida etc., para desestimular eventuais nacionalizações que não sejam acompanhadas da devida indenização. E sempre existe a possibilidade de intervenção nos países periféricos rebeldes, seja diretamente, seja através dos órgãos de inteligência e das próprias empresas multinacionais.

Esta terceira motivação para o desenvolvimento das empresas multinacionais — a necessidade de prevenir-se contra a concorrência local, de suplantar as barreiras às exportações a partir da matriz, e assim reduzir as incertezas do comércio internacional — pode ser completada pela “teoria do ciclo do produto” de Raymond Vernon.¹²¹ De acordo com essa teoria, o grande desenvolvimento dos investimentos diretos norte-americanos no exterior, na indústria manufatureira, deveu-se principalmente à capacidade de lançar inovações tecnológicas de produto. O motivo imediato que levou as empresas a mudar sua estratégia da exportação dos produtos para a produção local foi geralmente a ameaça surgida devido à competição por parte de empresas locais. Entretanto, além da ameaça, outra força estimulante básica foi a percepção de uma oportunidade de investimentos lucrativos no exterior, através da exploração de uma tecnologia da qual as grandes empresas norte-americanas tinham monopólio (Vernon, 1972, p. 49).

Dada a liderança tecnológica norte-americana, a vantagem monopolística pode estar também baseada em tecnologia de processo, mas o fator fundamental, de acordo com a teoria do ciclo do produto, é a tecnologia de produto. A tecnologia de processo possibilita a produção a custos mais baratos, a tecnologia de produto assegura ao consumidor novos produtos. A estratégia norte-americana, que facilitou o desenvolvimento das grandes empresas multinacionais, foi baseada no lançamento de novos

¹²⁰ Ver Raymond Vernon (1971 e 1972). O livro de 1972 é uma coletânea de artigos, entre os quais o fundamental é “The Economic Consequences of U. S. Foreign Direct Investment”. A teoria do ciclo do produto contou com outros contribuintes listados por Paul Streeten (1973, p. 860).

¹²¹ Sobre este tipo de investimento internacional ver especialmente G. y Adam. Segundo o autor, os investimentos nos países subdesenvolvidos com vistas à exportação para os países centrais (“sourcing”) ocorrem principalmente em países asiáticos (Hong Kong, Formosa, Coréia do Sul) e na fronteira dos EUA (México). “Os insumos das empresas internacionais serão capital, conhecimento técnico, inteligência comercial global, capacidade mercadológica; a contribuição dos países em desenvolvimento: trabalho barato e capaz de aprender”. (1971, p. 352).

produtos. Estes novos produtos são inicialmente desenvolvidos pela matriz e lançados no mercado norte-americano. Uma vez obtido êxito nesse mercado, o produto passa a ser exportado. Ao mesmo tempo, porém, em que nos Estados Unidos começam a surgir concorrentes, nos países importadores surge a ameaça de concorrentes. Neste momento a empresa, aproveitando a vantagem monopolística que ainda detém, inicia a produção local do produto. Os competidores aparecem, porém, inevitavelmente. E a liderança tecnológica tenderá a desaparecer através de difusão e imitação. Neste momento o ciclo do produto está chegando ao fim e a empresa multinacional se prepara para o lançamento e a exportação de uma nova geração de produtos.

Nestes termos, o desenvolvimento das empresas manufatureiras multinacionais tenderá a ocorrer principalmente nos produtos em que a tecnologia seja mais sofisticada e nova. Isto explica porque os investimentos dessas empresas concentram-se principalmente na indústria química, na indústria de máquinas, na indústria de investimentos científicos. Além disso, estes novos produtos tendem a ser consumidos por recipientes de altas rendas, que são os únicos com capacidade para comprá-los. Quanto mais curta for a existência de um produto, determinando seu caráter de inovação tecnológica, e quanto mais elevada for a renda dos seus consumidores potenciais, mais forte tenderá a ser a posição competitiva das empresas multinacionais (Vernon, 1972, pp. 48 a 58).

A teoria do ciclo do produto é completada pela "teoria da reação monopolística," desenvolvida por Frederick Nickerbocker. Segundo este autor as grandes empresas multinacionais operam, obviamente, em mercados oligopolísticos. Neste quadro de referência, "o modelo do ciclo do produto fornece um conjunto de razões pelas quais as empresas norte-americanas pioneiras no lançamento de novos produtos realizaram agressivamente uma expansão no exterior. A reação oligopolística fornece um conjunto de razões por que essas firmas, uma vez engajadas nesse processo de expansão, responderam defensivamente aos movimentos umas das outras a fim de preservar o equilíbrio competitivo dentro de cada setor industrial" (1973, pp. 30-31). Nestes termos, a expansão das multinacionais no exterior seria também explicada pelo fato de que, uma vez que uma das empresas oligopolísticas do setor tinha decidido investir em um país, as suas concorrentes são praticamente obrigadas a tomar a mesma medida para não se verem em desvantagem.

Esta teoria da reação oligopolística enquadra-se, portanto, na explicação mais geral de que o grande objetivo das empresas manufatureiras multinacionais foi assegurar o mercado para seus produtos. E dentro

dessa perspectiva, cabe assinalar que a reação oligopolística partiu muitas vezes da verificação, pela primeira empresa multinacional a se instalar no país, de que o mercado já estava sendo ocupado por firmas nacionais. Não se trata, portanto, simplesmente de competição oligopolística entre multinacionais, como a teoria da reação oligopolística sugere. Em um grande número de casos, tanto na Europa como na América Latina, as primeiras empresas norte-americanas a se instalar visavam impedir que o respectivo mercado fosse tomado por empresas nacionais que começavam a se desenvolver e a lançar no país produtos semelhantes ou iguais aos desenvolvidos nos Estados Unidos. Em seguida, as demais empresas multinacionais do setor foram levadas também a investir.

Uma Nova Divisão do Trabalho?

Finalmente, a partir dos anos sessenta, surge um quarto motivo para os investimentos diretos das grandes empresas dos países centrais no exterior, e, neste caso, especificamente, nos países subdesenvolvidos: aproveitar a mão-de-obra barata que, nesses países, existe para produzir bens a serem exportados para os países centrais. É nesta época que as grandes empresas, especialmente nos Estados Unidos, começam a sentir a concorrência em seu próprio território, de países com baixo custo de mão-de-obra. O Japão, especialmente, surge então como uma ameaça. Na produção de bens de consumo manufaturados trabalho-intensivos, as vantagens de poder contar com mão-de-obra barata são grandes. Enquanto a resposta das pequenas e médias empresas a essa ameaça significa pedido de proteção ao governo norte-americano, seja através de tarifas ou de subsídios, as grandes empresas, inclusive as comerciais, decidem elas próprias organizar a produção no exterior para exportar para os Estados Unidos e a Europa. Este tipo de investimento não se limita a confecções e brinquedos. Há um amplo setor de montagem de equipamentos eletrônicos, por exemplo, em que a tecnologia é ainda altamente trabalho-intensiva. Torna-se, assim, interessante produzi-los nos países subdesenvolvidos. Mesmo no caso dos produtos tecnologicamente sofisticados, porém, o desenvolvimento e o controle da tecnologia são realizados na matriz. O desenvolvimento tecnológico realizado nas filiais é limitado e eventual.

Foi principalmente esta quarta motivação para os investimentos das empresas multinacionais que sugeriu a alguns analistas a idéia de que

estaria se definindo “uma nova divisão internacional do trabalho”, não mais baseada na produção de produtos primários e produtos manufaturados, mas na produção de produtos manufaturados tecnologicamente simples nos países periféricos e tecnologicamente complexos nos países centrais. Na verdade esta divisão não está baseada na complexidade da tecnologia, mas no caráter mais ou menos trabalho-intensivo da mesma. O país subdesenvolvido pode produzir produtos tecnologicamente sofisticados, desde que mão-de-obra-intensivos. O que ele não pode é desenvolver tecnologia própria enquanto esta decisão estiver na dependência das empresas multinacionais, para as quais o desenvolvimento da tecnologia nos países centrais é muito mais fácil e seguro. Em qualquer hipótese, a expressão “uma nova divisão internacional do trabalho” me parece infeliz, na medida em que procura estabelecer uma analogia entre o atual e o antigo modelo de dependência, entre o novo e o velho imperialismo, quando as suas características são diversas. Por outro lado, embora o imperialismo tenha mudado profundamente com o advento das multinacionais, a divisão internacional do trabalho continua basicamente a mesma, à medida que os países periféricos permanecem exportando produtos tecnologicamente simples e trabalho-intensivos. O fato de haverem adicionado alguns produtos manufaturados com essas mesmas características à sua pauta de exportações não chega a configurar uma nova divisão internacional do trabalho.

Temos, portanto, quatro motivações básicas para o desenvolvimento das multinacionais. Estas motivações sucedem-se historicamente ainda que possam ser observadas também concomitantemente. Estas motivações, por sua vez, podem ser relacionadas com as teorias sobre os padrões de desenvolvimento das empresas multinacionais. Schneider e Doellinger vêem três teorias básicas: a teoria da integração vertical internacional, a teoria do ciclo do produto e a teoria da maximização da eficiência produtiva do grupo ao localizar as subsidiárias de acordo com as dotações de fatores dos diversos países (1974, pp.434-440). A primeira teoria está diretamente relacionada com a primeira motivação histórica de assegurar fontes de matérias-primas; a segunda teoria, do ciclo do produto, corresponde à segunda motivação, a de controlar os mercados externos para facilitar a exportação dos produtos produzidos na matriz, e à terceira motivação de, em seguida, prevenir-se contra a concorrência local, evitar os riscos do comércio internacional e aproveitar a vantagem monopolística de caráter mercadológico derivada do controle da tecnologia de novos produtos; finalmente, a terceira teoria, de aproveitamento ótimo de recursos, está diretamente relacionada com a quarta motivação de aproveitamento de mão-de-obra barata nos países subdesenvolvidos.

As Condicionantes: Tecnologia e Administração

Para compreendermos o desenvolvimento das multinacionais, devemos examinar ainda as condicionantes que o tornaram possível. Já vimos que as empresas modernas ganharam dimensão internacional em um primeiro momento histórico, visando a assegurar suprimento de matérias-primas e alimentos tropicais em um segundo momento, com o objetivo de facilitar a colocação de seus produtos de exportação, através do estabelecimento de escritórios de vendas e de linhas de montagem. Esses dois primeiros momentos antecedem a Segunda Guerra Mundial. Após o conflito definem-se mais dois momentos, ambos relacionados com a implantação de unidades industriais em grande escala: um terceiro momento em que o objetivo é assegurar o mercado, através da implantação de fábricas no exterior, e um último momento, quase concomitante ao terceiro, em que as empresas se instalam nos países periféricos para aproveitar sua mão-de-obra barata e produzir bens para serem exportados aos países centrais. Os dois últimos, e especialmente o terceiro, além de se caracterizarem por investimentos industriais, possuem uma dimensão muito maior do que os anteriores. É então que as empresas multinacionais ganham as características atuais.

Esse grande desenvolvimento só foi possível devido a dois tipos de progresso tecnológico complementares. De um lado, temos o desenvolvimento dos meios de comunicação, cuja importância como condicionante do surgimento das multinacionais é óbvia. Neste sentido foram especialmente importantes o telex e os aviões modernos. De outro lado, temos o próprio desenvolvimento das empresas no plano administrativo e organizacional.

Podemos, a esse respeito, tomar como base os Estados Unidos.¹²² As primeiras grandes empresas modernas norte-americanas são as ferrovias. Sua administração já alcança certo nível de eficiência, mas é ainda centralizada. Por sua própria natureza elas são dispersas geograficamente, mas sua administração permanece exclusivamente no escritório central. As grandes empresas industriais que surgem em seguida, durante a segunda metade do século passado, seguem o mesmo padrão. Tendem a integrar-se verticalmente, procurando controlar o mercado desde as fontes de matéria-prima até ao produto final. Em virtude de sua dimensão crescente podem dispersar-se geograficamente, mas sua administração permanece centralizada.

¹²² Para uma análise do desenvolvimento das grandes empresas norte-americanas, especialmente do ponto de vista administrativo, ver Alfred D. Chandler Jr. (1966).

Segundo Alfred Chandler Jr. (1966, pp. 28 e 29), é aproximadamente durante os anos oitenta e noventa do século passado que se formam as “empresas multinacionais integradas”. Nessa época começam a aparecer as primeiras grandes empresas impessoais, em que a figura do empresário individual já não é mais dominante. Duas estratégias são amplamente usadas para o crescimento: a verticalização da produção ou então a fusão horizontal de várias empresas similares. A administração resultante, todavia, era sempre centralizada. O modelo centralizado, entretanto, apresentava limitações. Para crescer as empresas deviam ou espalhar-se geograficamente ou diversificar sua produção. Só podiam permanecer centralizadas as grandes empresas especializadas em um único produto e operando em um único local.

A partir dos anos vinte deste século tem início a época da “empresa multidivisional” (Chandler Jr., 1966, p. 50), com base no trabalho organizacional pioneiro de Alfred Sloan Jr. na General Motors. Um modelo decididamente inovador de organização burocrática é então montado. Denominei-o, em um outro trabalho, “organização funcional descentralizada”.¹²³ A empresa é estruturada a partir de grandes divisões altamente descentralizadas. A departamentalização dessas divisões é realizada segundo o critério de produto (caso da General Motors) ou o critério geográfico (Sears). No escritório central é organizada uma diretoria departamentalizada segundo critério funcional. Temos aí o diretor de produção, de vendas, de pessoal, financeiro etc., que, em conjunto com os diretores das divisões descentralizadas, definem a estratégia da empresa.

Este modelo de organização multidivisional revela-se muito eficiente. Baseia-se em inovações administrativas. No plano organizacional propriamente dito viabiliza a dualidade de comando, através da distinção entre a autoridade de linha e a funcional. No plano de estratégia empresarial, implica na padronização e ao mesmo tempo na diversificação da linha de produtos. No plano administrativo, baseia-se em um sistema de administração por objetivos e autocontrole.

Será este mesmo modelo de organização que nos anos cinquenta permitirá a definitiva formação das empresas multinacionais. Podemos,

¹²³ Apesar da ampla literatura existente a respeito do assunto, a melhor análise da estratégia empresarial das empresas multidivisionais é ainda a de Peter Drucker (1954). Neste livro sobre “a prática da administração” ele sintetiza a estratégia e a ideologia empresarial norte-americana e torna-se um dos mais brilhantes ideólogos do sistema. Sobre a própria “organização funcional descentralizada”, ver Bresser Pereira, 1964.

assim, ver quatro etapas no desenvolvimento das empresas: empresas individuais centralizadas; empresas multidepartamentais, ainda centralizadas; empresas multidivisionais, descentralizadas; e empresas multinacionais, descentralizadas em nível internacional. O modelo da organização funcional descentralizada, que aparece com as empresas multidivisionais, foi uma condição necessária para a afirmação no plano mundial das empresas multinacionais.