

# O Brasil e as Multinacionais

ARNOLDO WALD

1. A criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito para investigar as multinacionais pelo Congresso Nacional, em março de 1975, (1) reacendeu o debate público sobre o papel desempenhado por essas sociedades na economia brasileira, matéria que já constituía, há longo tempo, preocupação do Poder Legislativo e do Governo Federal e que, no exterior, tem provocado recentemente importantes estudos e justificado, até, a revisão da política internacional dos Estados Unidos.

2. É preciso lembrar que foi o próprio Presidente da República, General Ernesto Geisel, que, ainda candidato, em discurso que proferiu em setembro de 1973, alertou a Nação para "o surgimento no cenário dantes restrito aos Estados-Nações, de novos protagonistas singulares, as grandes empresas multinacionais, cujo potencial para o bem, ou talvez para o mal, ainda não nos é dado avaliar." (2) De modo contínuo, o Poder Executivo tem dado a necessária atenção ao problema da atividade das multinacionais e do capital estrangeiro em geral, tentando, numa fase de crise mundial, conciliar o investimento seletivo dos grupos estrangeiros com o fortalecimento da empresa nacional e a presença do Estado, restringindo-se às situações de interesse da segurança nacional e/ou de complementação da iniciativa privada nas áreas em que fosse insuficiente a atuação dos capitais particulares. Não houve, assim, qualquer conflito entre o Executivo e o Legislativo na criação da Comissão de Inquérito, cuja finalidade básica foi levantar a situação do capital estrangeiro em nosso País.

3. A posição brasileira se enquadra perfeitamente no contexto mundial, no momento em que os Estados Unidos estão lançando a política do **Novo Diálogo**, inaugurada em 1974, por ROGERS e KISSINGER, com a finalidade de reformular a posição norte-americana em relação às multinacionais. Reconheceu o Secretário de Estado norte-americano que a dificuldade básica decorre de uma divergência de premissas entre as multinacionais e os países hospedeiros. Assim, esclareceu, em seu discurso, proferido em 1º de março de 1975, em Houston, Texas, que, enquanto os países latino-americanos querem aplicar as suas próprias leis às empresas estrangeiras, os Estados Unidos insistem em apoiar os investidores ameri-

( 1 ) Foi criada a Comissão Parlamentar de Inquérito atendendo ao Requerimento n.º 4/75, de 13-3-1975, publicado no *Diário do Congresso Nacional*, Seção I, de 1-4-1975, pág. 777.

( 2 ) Trecho do discurso do Presidente da República citado no requerimento de constituição da Comissão Parlamentar de Inquérito referido na nota anterior.

canos quando "são tratados de uma forma que viola os padrões legais internacionais". (3) O problema consiste, pois, basicamente, em saber se é ou não possível a multinacional cumular as vantagens de empresa estrangeira e de empresa nacional, escolhendo o regime que lhe for mais favorável, de acordo com a situação existente em cada caso, e atendendo exclusivamente aos seus próprios interesses. É essa a questão que deve merecer a adequada solução na negociação política entre os Estados Unidos e os demais países da América Latina. Poder-se-á concluir, assim, que:

"Num enquadramento justo, e de mútua responsabilidade, as multinacionais são o grande veículo do progresso. Basta que, dentro do Novo Diálogo, institua-se que elas dialoguem, de fato, com os países latino-americanos, em lugar de se fecharem num monólogo superior de empresas demasiadamente engolfadas em seu multinacionalismo para levarem em conta os interesses nacionais de cada país da América Latina." (4)

4. A ONU acaba de publicar a conclusão dos seus estudos a respeito dos **Efeitos das sociedades multinacionais sobre o desenvolvimento e sobre as relações internacionais**, (5) cujas conclusões ensejaram vasto debate entre economistas e homens políticos de vários países, mobilizando a opinião pública em torno do assunto.

5. Na Inglaterra, a Câmara dos Lordes está realizando importante discussão sobre as multinacionais, que foram acusadas de desenvolver uma política de neocolonialismo, afirmando Lord Davies of Leek que alguns desses monstros (referia-se às empresas multinacionais) poderão até ameaçar o futuro do Mercado Comum Europeu, por serem verdadeiros "elefantes solitários" ("rogue elephants") que, pela sua política em relação às matérias-primas, são capazes de prejudicar as relações dos países europeus com as nações em vias de desenvolvimento.

6. Nos Estados Unidos, a transposição, para o campo econômico, do movimento de purificação dos costumes que ensejou Watergate na área política — ou seja, a chamada autoflagelação purificadora a que se refere Mary McCarthy — ensejou importantes e numerosas investigações em relação às multinacionais, entre as quais se destacam as que recentemente alcançaram empresa americana que se dedica ao comércio de frutas e tem a sua base operacional na América Central. Há uma espécie de legítima obsessão dominante nos Estados Unidos no sentido de que "as regras do sistema econômico devem ser cumpridas com lisura, para que o próprio sistema seja mantido fora do perigo de qualquer contaminação". A literatura chama, aliás, a atenção para as distorções existentes nas multinacionais e exige que a empresa se compenetre do seu papel social, como

(3) Ap. Editorial do *Jornal do Brasil*, de 12-3-1975, intitulado **Multinacionais e Soberania**.

(4) Conclusão do editorial mencionado na nota anterior.

(5) *Effets des sociétés multinationales sur le développement et sur les relations internationales*, publicação da ONU, Nova Iorque, 1974. V. ainda a respeito *Summary of the Hearings Before the Group of Eminent Persons to Study the Impact of Multinational Corporations on Development and on International Relations*, United Nations, 1974; *The acquisition of technology from multinational corporation by developing countries*, United Nations, 1974, e *The Impact of Multinational Corporations on Development and on International Relations — Technical Papers: Taxation*, United Nations, 1974, passim.

se verifica no **Arlequim**, de Morris West, in **The Entrepreneurs**, e no estudo sobre **The Corporate Conscience**.<sup>(6)</sup>

7. Seria totalmente despidiendo relembrar a importância das multinacionais. Os investimentos dessas empresas no exterior alcançavam, em 1971, um valor contábil de 86 bilhões de dólares, tendo aumentado mais de treze vezes desde 1946.

Já em 1967, as vendas dos complexos multinacionais norte-americanos teriam alcançado 240 bilhões de dólares, valor equivalente ao PNB total dos grandes países da Europa Ocidental e mais alta do que o PNB do Japão e Alemanha juntos.<sup>(7)</sup> Das 300 multinacionais, das quais dois terços são originárias dos Estados Unidos, mais de dez se incluem entre as entidades que têm os 40 maiores PIBs do mundo, de tal modo que o movimento dos seus negócios e os seus orçamentos superam, em muitos casos, os dos Estados hospedeiros.

8. Não há, por outro lado, como deixar de reconhecer a contribuição que as multinacionais deram ao desenvolvimento econômico mundial, tanto dos países industrializados como daqueles que estão em vias de desenvolvimento. Poder-se-ia, até, dizer que as multinacionais constituíram a nova estrutura que permitiu a concentração financeira e a utilização da tecnologia de após a 2ª Guerra Mundial, do mesmo modo que a sociedade anônima tornou-se o instrumento formal da mobilização de capitais da época da revolução industrial do século passado.

9. É incontestável que, por longo tempo, essas empresas concentraram os seus esforços no interesse predominante — senão exclusivo — da sua matriz no exterior e, eventualmente, no caso de conflito, em detrimento da política econômica do país hospedeiro; que as multinacionais nem sempre desenvolveram adequadamente a pesquisa local e não se dedicaram, em todos os casos, à formação de técnicos nacionais a fim de garantir a independência não só de direito, mas ainda de fato às suas filiais nos vários países. Ocorre, ainda, que a sua contabilidade nem sempre era suscetível de uma verificação adequada, pelas implicações internacionais que refletia.

10. Por outro lado, essas empresas permitiram a mobilização de importantes capitais destinados a áreas que, naquela época, não possuíam poupança própria, aceitaram riscos ponderáveis, ajudaram a diversificação de países monocultores e foram os catalizadores do desenvolvimento de indústrias locais complementares de suas atividades, melhoraram a qualidade do trabalho, criaram novos produtos e contribuíram efetivamente para a introdução do **management** nas empresas locais, a reestruturação das importações e o crescimento das exportações.

11. A criação da multinacional correspondeu a uma mudança fundamental do comércio internacional que foi assinalada com muita acuidade por ROBERTO CAMPOS. Antes, o comércio internacional se baseava na idéia dicotômica da imobilidade relativa dos fatores (de produção) em

(6) *Gazeta Mercantil*, de 24-12-1974, pág. 1, reportagem intitulada **Preocupação é maior nas multinacionais**.

(7) Ap. ROBERTO CAMPOS, **A Empresa Multinacional e a América Latina**, in *Diálogo*, vol. VI, n.º 1, 1973, pág. 63.

contraste com a mobilidade dos bens. Enquanto isto, a empresa multinacional representa não a exportação de produtos, mas de fatores de produção, notadamente capital e tecnologia que, por seu turno, geram exportação de produtos. (8)

12. O preço da admissão da multinacional nos países em vias de desenvolvimento foi a aceitação do risco político e econômico, calculado, de dominação, do mercado, que existia especialmente nos Estados que não tinham adequada estrutura administrativa ou nos quais as grandes empresas estrangeiras estariam em condições de corromper o poder político. O medo da dominação das multinacionais se justifica diante das suas dimensões e de sua capacidade financeira que fazem das macroempresas contemporâneas verdadeiras concorrentes dos Estados. Esta idéia, que já consta do discurso do Presidente da República, mereceu ser desenvolvida por ANTHONY JAY, (9) sendo, outrossim, título da obra de ANTHONY SAMPSON. (10) A evolução se deu, todavia, aos poucos. À medida que os países em vias de desenvolvimento foram estruturando o seu Poder Político e racionalizando a sua administração, as multinacionais foram, aos poucos, perdendo os seus privilégios políticos.

13. Na realidade, do mesmo modo que, na área interna, tivemos a fase do capitalismo selvagem, que medrou em todos os países, embora em épocas históricas distintas, também no campo internacional conhecemos o período de agressividade desenfreada das multinacionais, que chegou a envolver situações políticas que, evidentemente, não se coadunam com as finalidades exclusivamente mercantis de tais sociedades. Sem remontar às Companhias das Índias, não há dúvida que ainda recentemente algumas multinacionais tentaram influir na estrutura política do Chile e de alguns países africanos, mas tais abusos e distorções não podem envolver uma condenação genérica da multinacional.

14. Acresce que a própria posição das multinacionais sofreu importante alteração com a recente crise do petróleo e com o desenvolvimento da tecnologia japonesa e européia de após a última guerra mundial. Efetivamente, de um momento para o outro, deixou de ser o mesmo país que possuía simultaneamente os recursos financeiros, a tecnologia a mais desenvolvida, a administração a mais racional e os equipamentos os mais adequados. Com o desenvolvimento do mercado internacional de eurodólares e a relativa facilidade de obtenção de financiamento internacional para os países em vias de desenvolvimento, e especialmente para o Brasil, a contribuição mais importante das multinacionais deixou de ser o aporte de capital e passou a ser a transferência de tecnologia sofisticada e de novos métodos gerenciais, como assinalava recentemente o Ministro Reis Velloso, na IV Mesa-Redonda sobre Inversões Estrangeiras na América Latina, realizada em Salvador. Naquela ocasião, o Ministro do Planejamento salientou a importância da pesquisa científica e tecnológica que as empresas estrangeiras deveriam fazer no Brasil, contratando a engenharia nacional para a realização dos seus projetos, introduzindo novos méto-

(8) ROBERTO CAMPOS, artigo citado, pág. 63.

(9) ANTHONY JAY, *Maquiavel e gerência de empresas*, Rio, Zahar Editores, 1968, págs. 25 e seguintes.

(10) ANTHONY SAMPSON, *The sovereign State of ITT*, Fawcett Publication Inc., Greenwich, Connecticut, 1974.

dos de **management**, desenvolvendo as exportações e orientando os seus investimentos principalmente para os setores de tecnologia mais avançada. (11)

15. Verificou-se, na realidade, uma mudança na própria concepção da atividade da entidade multinacional. Enquanto, no passado, o interesse nacional consistia em receber, por exemplo, a empresa norte-americana que viria ao Brasil para comprar, com financiamento do Eximbank o equipamento oriundo dos Estados Unidos e trazer a tecnologia do seu país, hoje, com as ofertas de dinheiro dos países árabes e de tecnologia e equipamentos do Japão, da Europa e até dos países socialistas, cabe optar em relação a cada um dos elementos necessários ao desenvolvimento da empresa (equipamento, tecnologia, financiamento), por aquilo que se apresenta mais eficaz, mais barato e mais adaptado ao nosso País. Assim, o critério que se defende atualmente é o de só permitir a transferência de tecnologia quando essencial, devendo, outrossim, “justificar a sua presença em nosso mercado com os mesmos padrões de qualidade que (as empresas multinacionais) oferecem ao consumidor de seus países de origem.” (12) O próprio estudo da ONU adverte os países hospedeiros de empresas multinacionais quanto ao perigo da dependência tecnológica e da ausência de criação de uma tecnologia própria desenvolvida no país, incentivando a criação de alternativas válidas e propondo, inclusive, para tanto, o apoio de agências internacionais. (13) Tanto o Banco Central como o Instituto Nacional de Propriedade Industrial têm, aliás, exercido adequado controle sobre os contratos internacionais com esta finalidade.

16. A posição tradicional do direito brasileiro em relação ao capital estrangeiro e, em particular, às multinacionais, foi sempre extremamente acolhedora, não estabelecendo no tocante ao seu ingresso nenhuma espécie de restrição ou limitação. Só se conhecia um sistema fiscal destinado a desincentivar a remessa de dividendos acima de 12% ao ano do capital investido. Mesmo quando passou a haver condições mínimas de duração em relação aos financiamentos internacionais e quando se restringiu a possibilidade de utilizá-los em favor de empresas **holdings** e/ou para a aquisição de imóveis, os investimentos estrangeiros no País continuaram a gozar da mais ampla liberdade.

17. A legislação sobre sociedades anônimas exige a autorização governamental para o funcionamento do Brasil de empresas estrangeiras (artigos 64 e seguintes do Decreto-Lei nº 2.627, de 26-10-1940), mas nenhuma medida restritiva existe quanto à possibilidade de entidades estrangeiras serem acionistas de empresas brasileiras (art. 64, citado **in fine**) e de assim participar na criação de uma sociedade anônima brasileira. Admite-se, pois, que uma empresa brasileira possa ser constituída por duas ou mais empresas estrangeiras, sem necessidade de qualquer autorização prévia, sendo o registro no Banco Central feito **a posteriori**, como

(11) JOÃO PAULO DOS REIS VELLOSO, *A importância das empresas multinacionais*, in *Digesto Econômico*, n.º 241, janeiro-fevereiro de 1975, pág. 24.

(12) Pronunciamento do economista RÔMULO ALMEIDA, in *Gazeta Mercantil*.

(13) HERCULANO BORGES DA FONSECA, *A localização das multinacionais e o Terceiro Mundo*, in *Carta Mensal*, da Confederação Nacional do Comércio, fevereiro, 1975, n.º 239, págs. 4 e seguintes. V. ainda a publicação da ONU, *The acquisition of technology*, referida na nota 5 supra.

simples formalidade, para assegurar a reexportação do capital estrangeiro no futuro. Esse sistema, que consta da legislação vigente, é, ao que parece, também o que vai predominar no novo projeto de Lei das Sociedades Anônimas que o governo pretende submeter ao Congresso Nacional. <sup>(14)</sup>

18. Não existe assim, na legislação brasileira, ao contrário do que ocorre em outros direitos, qualquer necessidade de aprovação prévia ou **a posteriori** dos investimentos estrangeiros feitos em nosso País, ressalvados os casos em que se pretende obter certas isenções ou incentivos, cabendo, em tal hipótese, pedido de autorização prévia das autoridades competentes.

19. O problema básico consiste em saber se deve continuar a vigorar essa sistemática em relação aos investimentos das multinacionais ou se um outro regime de caráter seletivo deve ser implantado e, caso a segunda alternativa seja a preferida, qual a forma que deve ser escolhida pelas autoridades para encaminhar o capital estrangeiro para certo tipo de atividades, reservando outras áreas às empresas controladas por grupos brasileiros.

20. O governo brasileiro fixou inicialmente a sua política na matéria no II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979), no qual fixou expressamente linhas de ação para definir nitidamente como se deve situar a empresa estrangeira na estratégia nacional de desenvolvimento. <sup>(15)</sup> Pretende o governo que haja:

“Explicitação, de forma dinâmica e continuamente atualizada, das prioridades para a atuação da empresa estrangeira no País, em termos de funções a desempenhar e de setores para onde destinar-se preferencialmente.

Trata-se, não de baixar legislação restritiva, mas de indicar como se deseja atue a empresa estrangeira no País, através de estreita cooperação entre as autoridades econômicas e a iniciativa privada.” <sup>(16)</sup>

21. Esclarece ainda o 2º PND que, enquanto, no passado, se esperava da empresa estrangeira que trouxesse recursos externos, realizasse a transferência de tecnologia e de capacidade gerencial, inclusive pelo treinamento de técnicos e executivos nacionais, atualmente se quer que ela também possa criar novos mercados, expandindo as exportações, que contribua ao desenvolvimento da pesquisa tecnológica no Brasil e que analise as repercussões de sua posição no mercado, evitando as práticas de controle ou absorção de competidores. <sup>(17)</sup>

22. Pretende-se, ainda, obter das empresas estrangeiras uma crescente diversificação de suas atividades, evitando a excessiva concentração e esperando-se, de cada sociedade, a sua contribuição no setor em que revele maior poder de competição econômica e tecnológica. <sup>(18)</sup>

(14) V. o texto do anteprojeto, numa das suas primeiras versões, in *O Estado de São Paulo*, de 2-2-1975.

(15) 2º PND aprovado pela Lei n.º 6.151, de 4-12-1974, publicação IBGE, setembro de 1974, pág. 46.

(16) Obra e local citados na nota 15.

(17) Obra e local citados na nota 15.

(18) Obra e local citados na nota 15.

23. Finalmente, tendo excluído o uso de instrumentos legislativos ou regulamentares, entendeu o governo federal que deveria alcançar as metas fixadas, ou seja, o encaminhamento seletivo e racional das multinacionais, mediante o uso de instrumento econômico, tais como incentivos e desestímulos, financeiros e fiscais, destinados a obter os resultados desejados, sem o recurso à legislação de caráter restritivo, e mantendo a estabilidade nas “regras do jogo”.

Concluiu o 2º PND afirmando que:

“Tais incentivos e desestímulos, afetando de maneira significativa a rentabilidade dos projetos, revelam-se eficazes e sem efeitos secundários indesejáveis, e serão utilizados de forma coordenada pelos órgãos de governo incumbidos de sua gestão (CDI, CPA, bancos oficiais, BEFIEX, superintendências regionais).” (19)

24. Na realidade, a legislação na matéria se restringiu às normas de proteção à engenharia nacional e de reserva às empresas nacionais de crédito público e de importante parcela dos financiamentos de instituições particulares, ficando, quanto ao resto, em situação de perfeita igualdade jurídica a empresa controlada por estrangeiros e a empresa nacional, a não ser em campos especiais considerados como interessando a segurança nacional, tais quais a mineração, a navegação, jornais, rádios, televisão etc.

25. Firmou-se, outrossim, uma política governamental no sentido de facilitar as **joint-ventures** entre capitais estrangeiros e nacionais, garantindo uma melhor absorção de tecnologia em campos de atividade considerados de interesse governamental, ao mesmo tempo em que se solicitava às empresas multinacionais sediadas no Brasil que se integrassem na política geral do governo brasileiro. Assim, por exemplo, o BNDE passou a financiar a aquisição de ações de empresas mistas (compostas de grupos estrangeiros e nacionais) por brasileiros. Dentro da mesma orientação, a TELEBRÁS condicionou os futuros contratos de fornecimento de equipamentos à transferência do controle acionário das empresas fabricantes para grupos nacionais. Finalmente, no caso de conflito de interesses em matéria de exportação entre a empresa **holding** estrangeira da multinacional e a empresa brasileira subsidiária, as autoridades obtiveram decisão das diretorias locais no sentido de competir para assegurar que a exportação fosse feita pelo Brasil, algumas vezes em detrimento da empresa controladora sediada no exterior. Houve assim uma política que foi firmada no sentido de conciliar os interesses nacionais com os das multinacionais, fazendo prevalecer, em caso de divergência, a posição brasileira da filial ou subsidiária instalada em nosso País. Mediante uma política negociada de “pequenos passos” realizada de fato, conseguiu-se, assim, um “ajustamento muito maior (das multinacionais) aos objetivos da política econômica do País, inclusive com relação ao pagamento pela transferência de tecnologia, ao controle da poluição, ao reinvestimento etc. . . .”. (20)

(19) Obra citada na nota 15, pág. 46.

(20) Ministro JOÃO PAULO DOS REIS VELLOSO, artigo citado na nota 11 supra, pág. 24.

26. A tendência governamental brasileira se reflete na posição que sobre a matéria estaria tomando o Conselho de Desenvolvimento Econômico e que abrangeria as seguintes hipóteses e soluções:

“1º) o setor que recebe o investimento externo precisa de tecnologia sofisticada, pouco disponível no mercado, cara, exigindo, portanto, grandes inversões. Nesse caso, devem ser concedidas as necessárias facilidades e benefícios para que empresas estrangeiras elevem sua participação na área;

2º) o setor que recebe o investimento já dispõe de tecnologia nacional e de empresas locais capazes de o tocarem; precisa-se, porém, de suplementação externa tanto de **know how** quanto de capital. Nesse caso, a participação externa deveria se dar através de associações com o capital nacional, privado ou estatal;

3º) o setor que recebe o investimento dispõe de tecnologia e de capital nacionais com capacidade suficiente para operar na escala de produção adequada e com o nível de investimentos desejável. Nesse caso, não seria permitida a presença externa.” (21)

27. A filosofia do governo se identifica na matéria com a da oposição, mas enquanto as autoridades administrativas preferem a discussão negociada caso por caso, a oposição sustenta a necessidade de textos legislativos específicos sobre a matéria, entendendo que a administração não tem condições de impor o investimento seletivo se não houver normas específicas sobre as multinacionais. (22)

É, assim, incontestável que a Comissão Parlamentar de Inquérito constituiu um fecundo ponto de partida para o debate que é oportuno, ensejando o conhecimento por todos de importante fluxo de informação, que deve ser do conhecimento público.

28. O que pode ser condenado **a priori** é uma posição demagógica que possa identificar as multinacionais como instrumento de pressão política, partindo-se exclusivamente do pressuposto de que “a atuação das empresas multinacionais tem derrubado muitos governos, sobretudo na América Latina” (23) e esquecendo-se os aspectos construtivos que caracterizam a contribuição dessas empresas para o progresso econômico. Com muita razão, esclarece a respeito HERCULANO BORGES DA FONSECA, que “seria inadequado, infantil ou imaturo adotarmos políticas e legislação de caráter histórico-nacional-comunista, como soem fazer determinadas nações de pequeno porte e de grandes líderes carismáticos, dotados de invulgar capacidade gritária, para espancar os fantasmas e os pavores que tantas vezes eles próprios criam”. (24)

29. As próprias empresas multinacionais reconhecem que devem integrar-se completamente na política nacional, para poderem gozar das

(21) *O Globo*, de 3-4-75, pág. 18.

(22) Pronunciamento do Deputado AURÉLIO CAMPOS, do MDB de São Paulo, no Congresso Nacional, em abril de 1975.

(23) *Veja*, de 15-4-1975, pág. 15.

(24) HERCULANO BORGES DA FONSECA, artigo citado na nota 13 supra, pág. 10.



regalias e vantagens atribuídas às sociedades brasileiras. Afirmam que sua contribuição não pode ser apenas financeira e tecnológica, mas deve levar em conta as condições peculiares do nosso meio-ambiente, a absorção da mão-de-obra local e as necessidades de redistribuição da riqueza e da integração das várias regiões brasileiras ao processo global de crescimento, assegurando assim ao País o seu **status** de potência mundial. (25)

30. Como medidas de eventual controle governamental das multinacionais, duas podem ser cogitadas, desde logo: a primeira sujeitando a entrada dos capitais a um registro prévio que só seria concedido quando a finalidade se integrasse dentro dos programas governamentais, e a segunda de acompanhamento da evolução das empresas, visando obter as informações necessárias relativamente ao índice de nacionalização do produto, as operações entre a filial e a matriz no exterior, a mão-de-obra utilizada, as despesas realizadas no País e fora dele etc...

31. Complementando tais mecanismos, seria possível estabelecer um **Código de Conduta** inspirado naquele que os países latino-americanos propuseram na Assembléia-Geral da ONU e que visaria excluir as atividades políticas das multinacionais, sujeitando-as, outrossim, aos objetivos e prioridades nacionais, fazendo-as contribuir para o desenvolvimento da capacidade científica e tecnológica do país hospedeiro e vedando-lhe qualquer tipo de prática restritiva. Resta saber se tais normas não serão meramente programáticas se não houver mecanismos adequados de diálogo e fiscalização, a fim de garantir o seu cumprimento e execução.

32. Na realidade, não se pode pedir às empresas multinacionais que esqueçam os seus fins lucrativos, pois se trata de sociedades comerciais que visam distribuir dividendos aos seus acionistas. É destituída de realismo a tese do recente relatório da ONU que pretende exigir da multinacional um comportamento desinteressado no plano econômico, impondo-lhe, outrossim, uma contribuição social sem qualquer compensação. O que se pode, quando muito, é evitar os abusos da multinacional, do mesmo modo que se condena as distorções da própria sociedade nacional. Enquanto não existe um órgão internacional de fiscalização das multinacionais concebidas como **Cosmocorps**, (26) os Estados podem, mediante tratados bilaterais, estabelecer sanções para as sociedades que não cumprem os deveres que representam um mínimo ético consagrado num Código de Conduta. Assim, por exemplo, a sociedade multinacional que não fornecesse as informações dela exigidas ou infringisse o Código Ético poderia perder o direito às vantagens dos acordos de bitributação.

33. Talvez mais do que normas legais, novas estruturas pudessem ser criadas com a finalidade de despolitizar as empresas multinacionais e nelas estabelecer um equilíbrio de poderes que constituiria a melhor garantia do país hospedeiro.

34. Estrutura adequada implantada no setor foi a empresa binacional, na qual se entrosam os capitais estrangeiros e nacionais, permitindo

(25) Pronunciamento do Presidente da Volkswagen do Brasil, Wolfgang Sauer, na Câmara Americana de Comércio, publicado no *O Globo*, de 18-4-75, pág. 17.

(26) GEORGE W. BALL, *Cosmocorps: The importance of being stateless*, in *Columbia Journal of World Business*, novembro-dezembro de 1967.

uma participação igualitária de grupos de diversos países, ressaltando-se sempre ao capital brasileiro uma fatia nunca inferior à metade do capital social. As binacionais de Itaipu, no campo da energia elétrica, e a organizada com o Kwait, para a realização de investimentos e financiamentos no Brasil, são exemplos de formas novas de colaboração comercial e industrial de caráter internacional, que poderão ser seguidos em outras áreas, como as do cobre ou do carvão. Não há dúvida que as binacionais também necessitam de um regime legal próprio, por não poderem constituir unidades marginalizadas no sistema administrativo e econômico do País. Neste sentido, a nova legislação sobre sociedades anônimas deveria comportar normas especiais sobre o regime tanto das binacionais, como das multinacionais. Acresce que as empresas binacionais não devem cingir o seu campo de ação à execução dos acordos governamentais. Ao contrário, é admissível e recomendável que surjam também binacionais das quais possa participar o capital privado brasileiro, evitando assim a tendência estatizante que o governo tem repellido com energia e veemência, especialmente nos últimos meses.

35. No campo internacional, justificar-se-ia até que o governo e as empresas públicas abrissem o caminho para o capital privado, dando-lhe assim o adequado acesso ao mercado internacional, acesso que as dimensões atuais das empresas privadas brasileiras nem sempre torna fácil. O Estado poderá assim ser o catalizador da formação das binacionais constituídas com capital privado brasileiro. Uma das funções da sociedade de economia mista consiste, justamente, em ajustar a iniciativa privada nas áreas em que ela ainda não tem a robustez necessária para caminhar sozinha. Assim, no campo internacional, empresas como a BRASPETRO e COBEC poderiam dar apoio aos grupos privados para a organização de empresas binacionais, eventualmente com a presença inicial de capitais tanto particulares quanto públicos, desde que a finalidade efetiva fosse a privatização gradativa e não a progressiva estatização do comércio exterior. <sup>(27)</sup>

36. Não há dúvida que a melhor forma de integração fecunda da multinacional é a sua miscigenação com grupos nacionais, ficando estes, em situação majoritária ou igualitária. Com vistas para tal orientação, é altamente relevante a política do BNDE de financiar a participação de grupos brasileiros em sociedades mistas (formadas por grupos estrangeiros e nacionais) e de impedir, dentro do possível, a desnacionalização de empresas já existentes e até de setores inteiros nos quais o capital privado, sem a ajuda do poder público, não consegue alcançar as dimensões financeiras indispensáveis para acompanhar as necessidades do País e as eventuais possibilidades de exportação. Parece-nos, pois, muito mais importante do que uma legislação restritiva das multinacionais a formação de grupos brasileiros em condições de negociar e de se associarem efetivamente às empresas internacionais, adaptando-as às peculiaridades do nosso meio-ambiente e à política do governo e assegurando-se, assim, que elas se coadunem com os interesses nacionais, passando a ter, no Brasil, um dos seus centros de comando e decisões.

(27) V. A Política dos grandes negócios, in *Visão*, de 29-10-1973, págs. 91 e seguintes.

37. Outra fórmula que merece ser estudada nos casos em que não é possível garantir uma participação igualitária ao empresário brasileiro é a formação das chamadas "empresas transideológicas" que asseguram, na realidade, um sistema de freios e contrapesos mediante o controle mútuo que exercem, reciprocamente, um sobre o outro, os vários grupos de acionistas oriundos de países e sistemas diferentes, que têm como único denominador comum, o interesse econômico do crescimento da sociedade instalada em nosso País. Em excelente estudo a respeito das "transideológicas", SAMUEL PISAR, que as concebeu, reconhece as dificuldades que foram encontradas, no Terceiro Mundo, tanto pelas empresas norte-americanas como pelos países socialistas, concluindo que uma revisão geral da política mundial de investimentos poderia ser benéfica para investidores e países hospedeiros do capital estrangeiro. (28)

38. No seu estudo, PISAR lembra a frustração mútua que decorreu dos grandes investimentos dos países socialistas no Terceiro Mundo. Para as novas nações em vias de desenvolvimento, as relações comerciais com a URSS pareceram, inicialmente, constituir uma possibilidade de aumento da exportação de produtos primários e da importação de bens industrializados, que lhes poderiam ser fornecidos pelos países-satélites — especialmente Alemanha Oriental e Tcheco-Eslováquia —, organizando-se, assim, um sistema de troca, sem necessidade de dispêndio de divisas. Os países socialistas comprometeram-se, numa primeira fase, a assegurar a industrialização de várias regiões do Terceiro Mundo, dando ênfase aos setores pesados (siderurgia, minas de carvão, poços de petróleo, estações geradoras etc...) e propuseram, assim, uma transposição de sua estratégia econômica baseada na empresa pública.

39. De fato, as realidades não corresponderam às perspectivas. Pondera PISAR que os países socialistas não puderam fornecer "sólida orientação gerencial" e "treinamento adequado para as operações de empresas em países em vias de desenvolvimento", enquanto, por outro lado, essa ajuda ao Terceiro Mundo se tornou muito polêmica na própria Rússia, ensejando, outrossim, a crítica dos chineses que teriam afirmado que a assistência soviética acabou "fortalecendo, ao invés de enfraquecer, as estruturas pós-feudais das nações pobres".

40. A política de investimentos dos países ocidentais, por sua vez, nem sempre foi muito feliz. Nas antigas colônias, foi prejudicada pelo ressentimento latente contra a exploração neocolonial. Em outras regiões, os programas bilaterais de ajuda nem sempre conseguiram atingir os seus objetivos, ensejando, muitas vezes, reações contraproducentes.

41. Conclui PISAR que as nações capitalistas não foram mais bem sucedidas do que suas rivais comunistas na consecução dos objetivos que se propuseram. Se os países hospedeiros criticam a atividade das multinacionais e a utilização dos fundos de ajuda, tanto os Estados Unidos como a Rússia sofrem, hoje, pressões para restrição dos investimentos no exterior e do auxílio ao Terceiro Mundo, contaminados pela corrupção e pelos objetivos políticos.

(28) SAMUEL PISAR, *The Third World between East and West: A Proposal for Transideological Enterprise in Abidjan World Conference on World Peace Through Law*, August 26-31, 1973, Workpaper.

42. Em tais circunstâncias, imaginou-se a sociedade transideológica como meio de colocar, em novas bases, o relacionamento entre países industrializados e países em vias de industrialização. Pretendeu-se criar um novo instrumento econômico hábil e eficiente, sem conotações políticas, que pudesse cumular as vantagens do Ocidente (**management**, capitais, tecnologia avançada) e do Oriente (mão-de-obra especializada barata, matérias-primas, equipamento pesado). A proposta PISAR é, pois, no sentido de conceber, no caso, uma empresa visando "a máxima eficiência e o lucro máximo, ficando a política e a ideologia relegadas a um segundo plano".

43. A idéia já deixou o campo da simples especulação, multiplicando-se, em várias regiões do mundo, os empreendimentos que associam capitais oriundos do Ocidente e do Oriente. Assim, relata PISAR que empresas húngaras e tchecas se juntaram a firmas austríacas para fornecer estações termogeradoras ao Líbano, à Índia e ao Egito. Fábricas têxteis foram entregues ao Iraque por um consórcio de franceses e tchecos. Marrocos recebeu da Alemanha Ocidental equipamentos fabricados com **know how** húngaro.

44. Acresce que tal tipo de associação implica numa espécie de **cross fertilization**, no que se refere ao **marketing**, cada grupo tendo maiores facilidades de penetração em áreas de sua própria influência, o que dá condições especiais e maiores dimensões à empresa transideológica quando comparada às suas similares de nacionalidade única.

45. Do mesmo modo que a democracia foi o fruto da aplicação da técnica da separação dos poderes e dos freios e contrapesos e não das declarações filosóficas ou políticas dos dirigentes da Revolução Francesa, a renovação em bases sadias da multinacional depende, em grande parte, da concepção de mecanismos eficientes que possam neutralizar adequadamente os seus riscos políticos, sem reduzir o seu potencial econômico. Neste sentido, a proposta PISAR pode ser um ponto de partida válido para essa discussão, especialmente para os países mais desenvolvidos do que se denominava **O Terceiro Mundo**.

46. Na realidade brasileira, talvez se pudesse e devesse completar a transideológica com a participação nacional que, conforme o caso, será privada ou pública, ou cumulativamente de ambos os setores. Haveria, assim, ao lado das binacionais, uma trinacional que, aos poucos, poderia tornar-se um importante catalizador do desenvolvimento da nossa economia e até um instrumento para fortalecer os próprios grupos nacionais privados.

47. Com muita sensibilidade para o assunto, o Presidente do Banco Central teve o ensejo de afirmar recentemente que "o Brasil tem condições de se beneficiar da internacionalização da economia e do desenvolvimento das multinacionais **desde que não seja a multinacional vinculada a algum país em particular**". (29) A oportuna ponderação de PAULO PEREIRA LYRA nos leva a considerar que cabe, desde já, no debate que se está abrindo em torno das multinacionais, o estudo adequado do papel que as sociedades transideológicas poderiam desempenhar no Brasil, pensando-se na fixação de uma política de governo na matéria.

(29) Declaração do Dr. PAULO PEREIRA LYRA in *Gazeta Mercantil*, de 7-4-1975, 1.ª pág.