
**MULTINACIONAIS, ESTADO E EMPRESAS NACIONAIS:
CÓDIGOS OU ESTRATÉGIAS?**

Jorge Braga de Macedo

MULTINACIONAIS, ESTADO E EMPRESAS NACIONAIS: CÓDIGOS OU ESTRATÉGIAS (*)?

É conhecida entre nós, como em todo o mundo, a importante obra de John Dunning. Especializou-se cedo no estudo das multinacionais e conseguiu levar essa especialização ao ponto de organizar na sua pequena Universidade inglesa, com grandes dificuldades financeiras, uma equipa de primeiro plano que concorre com gigantes como a Harvard Business School.

Por assim dizer, Dunning pôs em prática as vantagens da especialização e produção internacionais na organização e distribuição do seu produto intelectual. Basta olhar para a lista de referências a obras próprias no final dos seus artigos... O seu trabalho com John Cantwell, o qual é um prazer e honra comentar, representa uma sinopse de muitos anos de pesquisa empírica e analítica minuciosa da equipa de Reading⁽¹⁾.

Não é possível fazer-lhe justiça nesta breve intervenção. Como se adivinha pelo longo título, a tónica do trabalho é a história económica das multinacionais no Terceiro Mundo. No entanto, inclui apontamentos fascinantes sobre a história das ideias económicas e comentários apetitosos sobre desenvolvimentos teóricos recentes. Por detrás da fleuma britânica, a implicação de política económica é clara: *não há argumento económico para códigos de conduta gerais nem no tempo nem no espaço*; a sua vantagem político-cultural (ou falta dela) só se pode medir caso a caso.

Como a minha visão quer deste quer doutros problemas da chamada Nova Ordem Económica internacional não é diferente, perdoar-se-me-á que abandone aqui o trabalho de Dunning e Cantwell, passando a insistir mais do que os autores em dois pontos: a noção do jogo de estratégia entre o Estado

(*) Comentário lido numa Conferência sobre Códigos de Conduta para Multinacionais no Terceiro Mundo, patrocinada pela Federação Internacional das Universidades Católicas, Lisboa, 13 de Outubro de 1983.

(1) The emergence of multinationals in the organisation of international production — an historical survey of the theoretical and practical implications of international production in Third World countries; trabalho apresentado na Conferência referida *supra*.

do país receptor e a empresa multinacional; a importância do resultado para as empresas nacionais. Pontos sem dúvida subjacentes no ciclo dinâmico de investimento-desenvolvimento de Dunning (1981) e na referência à tese de Hymer (1962) - Kindleberger (1970), mas que mereciam mais atenção⁽²⁾.

É que os «códigos de conduta» para as empresas multinacionais no Terceiro Mundo só serão economicamente viáveis e credíveis se corresponderem a estratégias nacionais das empresas e dos Estados em situação de incerteza.

Define-se uma estratégia racional como aquela conduta que maximiza o interesse próprio do agente tendo em conta a expectativa acerca da conduta racional do outro agente durante certo horizonte temporal. Se o código corresponde a uma estratégia racional, é cumprido; se não corresponde, não é cumprido e torna-se economicamente irrelevante.

Para se aceitar este argumento, é útil conhecer a genealogia teórica dele e a controvérsia ideológica que tem rodeado a sua aplicação às empresas multinacionais.

Antes disso, porém, não será inútil, numa conferência interdisciplinar como esta, lembrar o substracto jurídico-dogmático deste domínio da estratégia sobre o código. Reside na diferença básica entre o Direito interno, garantido pelos tribunais, e o Direito internacional, baseado no acordo das partes. A mobilidade da empresa multinacional como que internacionaliza o Direito interno. Se o código interno for demasiado restritivo, se não se coadunar com a estratégia da empresa multinacional, só a adopção de um código internacional poderá resolver o problema. Passou-se isso com os regulamentos estaduais americanos no princípio do século. Mas, no actual sistema político internacional, um código desses seria tão vago que se tornaria irrelevante.

Quanto à legitimidade do código de conduta, ela passa decerto por juízos de valor éticos que, até à data, só foi possível implementar por acordo em matéria criminal. Mais uma vez, a ausência de argumento económico torna a probabilidade de acordo mínima. Pois se até na ordem interna a regulamentação excessiva leva à erosão do conteúdo ético da

(2) A tese de doutoramento no MIT do economista radical canadiano Steve Hymer é usualmente considerada como tendo introduzido uma explicação das multinacionais baseada na estrutura não concorrencial do mercado mundial. Ignorada durante longos anos, a tese foi citada no conhecido *American Business Abroad* de Kindleberger e publicada postumamente pela MIT Press.

norma e parece legitimar costumes de evasão fiscal, quanto mais na ordem internacional, em que a garantia está ausente. Parece pois razoável ignorar no que segue os argumentos não económicos no sentido de estabelecer códigos de conduta.

O que A. Smith chamou a «mão invisível» do mercado concorrencial transforma o conflito de interesses individuais num instrumento de harmonia e progresso colectivos. Se a concorrência no mercado interno não é perfeita, mais uma razão para abrir este à concorrência internacional, acrescentando os ganhos da concorrência interna aos da internacional.

Para muitos observadores da actividade económica, e mesmo para alguns economistas, este raciocínio caracteriza a visão liberal. Alguns desses observadores, depois de qualificar a visão como «ultrapassada», contrapõem uma lista mais ou menos longa de horrores cometidos pela abertura de países, pequenos e grandes, ao comércio e investimento internacionais. Outros «economistas» enxertam as multinacionais numa última fase do capitalismo, transformando o futuro em história. Também há quem adopte uma posição ecléctica, que consiste em «abrir o pacote» da multinacional: a transferência de tecnologia representa boa conduta se a tecnologia for «apropriada». Já se os lucros remetidos para a empresa-sede forem «excessivos», a conduta é «má». A divergência da opinião pública e profissional surpreende.

Assim, os trabalhos de Robert Lipsey e da sua equipa do National Bureau of Economic Research mostraram que as multinacionais adaptam a sua tecnologia aos preços relativos dos factores e à dimensão do mercado onde operam⁽³⁾. Como ensinam William Baumol, John Panzar e Robert Willig, os lucros excessivos tendem a ser contestados por novas empresas e só o não serão neste caso se o Governo o impedir⁽⁴⁾. Na mesma ordem de ideias, o Governo pode tributar o excesso de lucros. Não deve ser má conduta ser eficiente.

Ocorre perguntar porque é que as empresas multinacionais suscitam tantas paixões. Vamos tentar mostrar que essas paixões não têm sustento na análise económica.

(3) Ver o vol. 2 (*Factor Substitution*) do estudo organizado por Anne Krueger, *Trade and Employment in Developing Countries*, University of Chicago Press, 1982.

(4) Ver o seu livro *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, Harcourt, Brace, Jovanovitch, 1982.

Apresentando o raciocínio de modo sistemático, talvez seja possível separar o efeito porventura negativo da multinacional no rendimento interno da resposta do Estado que permite repor a situação. Entende-se que a resposta é adequada se maximiza o interesse da colectividade e não o interesse do grupo de pessoas (políticos, burocratas, etc.) que constituem o Estado.

Esse interesse nacional, deve esclarecer-se, refere-se sempre a situações alternativas *viáveis* e *credíveis* da colectividade. Assim, é demagógico chamar interesse nacional máximo a um nível de prosperidade que os recursos nacionais bem aproveitados não são susceptíveis de atingir. Do mesmo modo, é míope defender aquilo que parece hoje o interesse nacional máximo através de medidas que o diminuirão amanhã.

Tal estratégia só pode ser credível se os agentes ignorarem o futuro ou o tiverem como certo porque há mercados que eliminam o risco. Por outras palavras, em situação de incerteza, a política económica ou o código de conduta que não tiver em conta o comportamento estratégico da multinacional arrisca-se a não ser dinamicamente credível, ainda que seja estaticamente viável. O mesmo se diga da empresa multinacional que não tiver em conta o comportamento estratégico do Estado nacional.

Trata-se de um princípio geral. Por exemplo, se eu pretendo obter emprego, terei a sobrestimar a minha produtividade. Se não entender que o meu empregador potencial, consciente disso, exigirá provas que eu não posso controlar (tal como exames), isso pode ter consequências funestas para o meu rendimento (emprego) futuro. A promessa feita por um Estado nacional a uma empresa multinacional antes desta efectuar um investimento de que não o expropriará só será credível se existirem meios de garantir essa promessa que o Estado não pode alterar. Então são esses meios e não a promessa que têm efeito na decisão. A promessa pode, claro, ter efeitos positivos, ontológicos e culturais que prometemos ignorar.

O requisito da viabilidade está certamente implícito no raciocínio da «mão invisível». Já o requisito da credibilidade presuppõe uma dimensão intertemporal ou dinâmica que aquele raciocínio, fechado num só intervalo de tempo, não consegue abarcar.

Ocorre pois perguntar como é que esse raciocínio se modifica se se atender ao decorrer do tempo e às expectativas dos agentes públicos e privados acerca dos respectivos comportamentos futuros. Essa expectativa

não pode deixar de ser que o outro agente tenderá a ser racional. Excepções haverá, por certo, mas estas nunca poderão servir de escusa a um raciocínio geral. A sua frequência só poderá aumentar a incerteza associada com a expectativa detida por cada agente, reforçando a necessidade de introduzir a incerteza. Existem irracionalidades nos comportamentos observados dos Governos e das empresas. Estas explicarão as diferenças; não podem explicar o comportamento médio.

Nesta situação, podem deduzir-se consequências mais requintadas do que as atinentes à operação da «mão invisível». Se há mercados que permitem diminuir o risco associado à incerteza do futuro entre os vários membros da sociedade, o resultado não se altera. Se não existirem mercados financeiros (acções e seguros são modos de partilhar o risco), o caso muda de figura. Antes ainda da abertura ao comércio internacional haverá menos empresários nacionais do que o óptimo se as preferências forem idênticas e os riscos independentes.

Com a abertura, essa escassez pode agravar-se embora seja possível ao Estado tributar as restantes classes, trabalhadores e proprietários de activos fixos (como a terra), de modo a incentivar indivíduos a correr riscos, isto é, a tornarem-se empresários, como sustenta Arthur Lewis. Com a abertura ao investimento exterior, ao invés, o sector empresarial nacional pode ser atrofiado. Este ponto foi intuído por Albert Hirschman e foi recentemente formalizado pelo meu colega Gene Grossman (5).

Acontece que o Estado só pode aliviar essa consequência nefasta se melhorar os mercados onde se partilha o risco. Caso impeça o investimento estrangeiro, está a privilegiar os empresários nacionais à custa do resto da sociedade, e portanto, em última análise, daqueles próprios.

A opção central do raciocínio da «mão invisível» pela abertura internacional mantém-se, pois. Mas neste quadro mais geral não se mantém a sua associação com a inactividade do Estado em concorrência perfeita.

É importante incorporar o risco porque isso elimina largas camadas de críticos honestos que suspeitam das premissas estáticas e deterministas

(5) International Trade, Foreign Investment and the Formation of the Entrepreneurial Class, *American Economic Review*, Setembro de 1984. A importância da classe empresarial vem expressa no trabalho clássico de Arthur Lewis, *The Theory of Economic Growth*, Allen e Unwin, 1955 (ver especialmente a pág. 182). O raciocínio de Albert Hirschman vem no seu «How to Divest in Latin America, and Why», *Princeton Essay in International Finance* n.º 76, de Novembro de 1969.

do raciocínio. E não se vislumbra semelhante generalização por parte dos que enumeram listas de horrores. Ainda assim, o carácter recente da generalização explica a falta de unanimidade quanto aos custos e benefícios das multinacionais. E permite assegurar que a ambiguidade existe a nível de análise económica ainda antes de introduzir os factores psicológicos que frequentemente motivam as paixões acerca deste assunto.

Esta ambiguidade, porventura incómoda para quem busca a pedra filosofal onde erguer o modelo do desenvolvimento económico nacional, não pode deixar de reconfortar quem aceite o primado essencial da pessoa humana. Pessoa humana com capacidade de escolha de acordo com o seu interesse e a sua visão dos interesses alheios hoje e amanhã. Querer um código de conduta para as empresas multinacionais no Terceiro Mundo lembra o adágio romano «Fiat Iustitia pereat mundus». Tal como ele, é uma ideia inviável e incrível. Mas não vamos por isso desistir da justiça.

Jorge Braga de Macedo