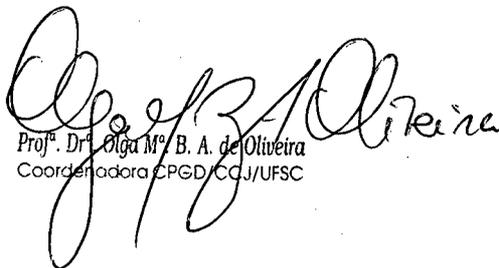


YDUAN DE OLIVEIRA MAY

INVESTIMENTOS ESTRANGEIROS DIRETOS REALIZADOS POR  
EMPRESAS TRANSNACIONAIS: UMA ANÁLISE DA  
EXPERIÊNCIA BRASILEIRA



Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Olga M.<sup>a</sup> B. A. de Oliveira  
Coordenadora CPGD/CCJ/UFSC

Florianópolis (SC), fevereiro de 2003

YDUAN DE OLIVEIRA MAY

INVESTIMENTOS ESTRANGEIROS DIRETOS REALIZADOS POR  
EMPRESAS TRANSNACIONAIS: UMA ANÁLISE DA  
EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Direito (CPGD) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), na área de concentração de Relações Internacionais, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Otávio Pimentel

Florianópolis (SC), fevereiro de 2003

**YDUAN DE OLIVEIRA MAY**

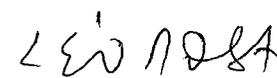
**INVESTIMENTOS ESTRANGEIROS DIRETOS REALIZADOS POR  
EMPRESAS TRANSNACIONAIS: UMA ANÁLISE DA  
EXPERIÊNCIA BRASILEIRA**

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito junto ao Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina pela Banca Examinadora formada pelos seguintes professores:



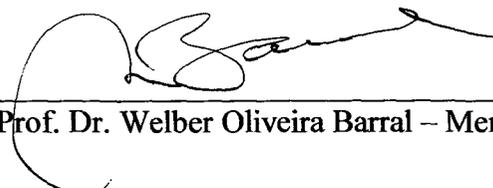
---

Prof. Dr. Luiz Otávio Pimentel - Presidente



---

Prof. Dr. Leo Rosa de Andrade – Membro



---

Prof. Dr. Welber Oliveira Barral – Membro

Florianópolis, 27 de fevereiro de 2003.

Aos meus pais, a minha irmã e a minha amada, que demonstram que nenhuma dificuldade é capaz de abalar a força de vontade de se realizar um sonho.

Aos mestres – em especial ao sábio Prof. Dr. Luiz Otávio Pimentel – que ensinam como instrumentalizá-lo.

Aos amigos que fazem parte dele.

*Sob o impulso dos novos sistemas de produção, as fronteiras nacionais explodem e vemos o surgimento de novas potências econômicas, as empresas transnacionais, que, pela concentração e a flexibilidade de seus meios, podem executar estratégias autônomas, em grande parte independentes dos poderes políticos nacionais, portanto sem controle do ponto de vista do bem comum. Ao estender suas atividades, esses organismos privados podem levar a uma nova forma abusiva da dominação no campo social, cultural e até político. (Papa Paulo VI em carta apostólica ao Cardeal Roy, no ano de 1971)*

## RESUMO

A presente dissertação versa sobre o investimento estrangeiro direto realizado por empresas transnacionais. Propõem-se a verificar a adequação dos mecanismos brasileiros de promoção e retração de investimentos estrangeiros diretos realizados por empresas transnacionais, estruturando-se em três partes. Na primeira, são discutidas algumas variáveis elementares e uma proposta de conceituação de empresas transnacionais. Na segunda, estuda-se o investimento estrangeiro direto, seu conceito, sistemática e acordos bi(multi)laterais. Na terceira, organiza-se a história dos investimentos estrangeiros diretos realizados por empresas transnacionais, bem como se analisam os aspectos constitucionais de controle dos investimentos.

## ABSTRACT

*This thesis deals with foreign direct investment realized by transnational enterprises. Its purpose is to verify the adequacy of mechanisms of promotion and retraction of foreign direct investments realized by transnational enterprises. It is structured in three parts. In the first, some elementary variables and a proposal of concept of transnational enterprise are discussed. In the second, foreign direct investment, its concept, system and bi(multi)lateral agreement, are studied. In the third, the history of transnational enterprises' foreign direct investment is organized, as well as constitutional aspects of investment control are analyzed.*

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- CADE – Conselho Administrativo de Defesa Econômica
- CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
- FMI – Fundo Monetário Internacional
- MAI – *Multilateral Agreement on Investment* (Acordo Multilateral sobre Investimentos)
- OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
- OEA – Organização dos Estados Americanos
- OMC – Organização Mundial do Comércio
- ONG – Organização Não-Governamental
- ONU – Organização das Nações Unidas
- OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte
- PIB – Produto Interno Bruto
- PND – Programa Nacional de Desestatização
- SECEX – Secretaria de Comércio Exterior
- UNCTAD – *United Nations Conference on Trade and Development*  
(Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento)

## SUMÁRIO

Resumo.....	v
Abstract.....	vi
Lista de abreviaturas e siglas.....	vii
1. Introdução.....	01
2. Empresas transnacionais.....	03
2.1 Mundialização.....	03
2.2 Interdependência.....	07
2.2.1 Aspectos doutrinários.....	07
2.2.2 Atores transnacionais.....	13
2.3 Empresas transnacionais.....	17
2.3.1 Caracterização.....	17
2.3.2 Razões para atuação empresarial no exterior.....	32
3. Investimentos estrangeiros diretos.....	39
3.1 Conceito.....	39
3.2 Sistemática do investimento estrangeiro direto.....	44
3.3 Acordos sobre investimento.....	59
4. A experiência brasileira de controle.....	78
4.1 Investimentos estrangeiros diretos de empresas transnacionais.....	78
4.2 Aspectos constitucionais de controle dos investimentos.....	90
5. Conclusão.....	114
6. Referências bibliográficas.....	117

## 1. INTRODUÇÃO

O tema deste trabalho é o investimento estrangeiro direto, mais especificamente, a experiência brasileira dos investimentos realizados por empresas transnacionais.

A escolha do tema se deve a exaustiva repetição na mídia, em função do discurso neoliberal, que o Brasil é a terra das oportunidades, e que precisamos atrair investidores, para melhor aproveitarmos nosso potencial.

E assim tem ocorrido no país, muitas vezes, sem a devida cautela. O investimento estrangeiro direto ocorre através da instalação ou atuação das empresas transnacionais nos países. O risco inerente é que as mesmas buscam a integração de mercados, a desregulamentação e liberalização das economias nacionais para facilitação de suas metas, fugindo dos controles governamentais dos países receptores.

Atualmente, não nos parece o caminho mais adequado ao desenvolvimento brasileiro, e, portanto, para este estudo, formulamos como problema: são adequados os mecanismos brasileiros de promoção e retração de investimentos estrangeiros diretos realizados por empresas transnacionais?

Como hipótese de trabalho, supusemos que eles não o são, por não assegurarem efetivamente, o controle do governo brasileiro e benefícios duradouros ao país.

Assim, traçamos como nosso objetivo geral, a análise da adequação dos mecanismos brasileiros de promoção e retração dos investimentos estrangeiros diretos, tentando conceituar empresas transnacionais e investimentos estrangeiros

diretos.

Para alcançar nosso intento, utilizamos o método dedutivo e monográfico, com base em análise bibliográfica dos campos de conhecimento do direito e das relações internacionais.

Encontramos muitas dificuldades, em especial, na escassez da bibliografia nacional (inclusive na UFSC e UNB), e na alta do dólar que censurou o orçamento para obtenção de obras estrangeiras, de sorte que fomos obrigados a limitar em alguns tópicos, à apreciação de fontes primárias. Outra dificuldade foi a diversidade dos conceitos, em grande parte sanada pela análise dos documentos nas versões em espanhol e inglês, assegurando um grau mínimo de confiabilidade.

Estruturamos o trabalho em três partes. Na primeira, elencamos algumas variáveis elementares para a leitura, culminando na proposta de conceituação de empresas transnacionais. Na segunda parte, cuidamos dos investimentos estrangeiros diretos, conceito, sistemática e acordos bi(multi)laterais. Na terceira parte, tratamos do histórico dos investimentos estrangeiros diretos realizados por empresas transnacionais, bem como os aspectos constitucionais de controle dos investimentos.

## 2. EMPRESAS TRANSNACIONAIS

### 2.1 Mundialização

A mundialização<sup>1</sup> continua um tema muito discutido nos últimos anos. Retrata, em um primeiro momento, a superação das fronteiras territoriais e estatais com a queda generalizada das barreiras comerciais e não-comerciais no intercâmbio internacional<sup>2</sup>. Tal discurso carrega um estímulo a facilitação da circulação de bens, serviços, informações e até mesmo pessoas.<sup>3</sup> Também carrega euforia, com as novas oportunidades, com a multiplicidade de investimentos, com a chance de cada cidadão nacional ser cidadão do mundo. Repletas de expectativas, essas orientações imprimem ritmo aos novos empreendimentos, seduzindo muitos como o canto de sereia.<sup>4</sup>

Na opinião de Luciano Coutinho, a mundialização não é um fenômeno exatamente novo, pode ser entendida apenas como um estágio mais avançado do processo histórico da internacionalização<sup>5</sup>.

Conforme estudo da CEPAL<sup>6</sup>, a mundialização teve raízes no surgimento do capitalismo na Europa, no fim da Idade Média, com a nova atitude científica e

---

<sup>1</sup> Ao invés de globalização, muitos preferem o termo mundialização, pois entendem que tal termo designa o espaço único de funcionamento e atuação para os agentes econômicos, atores principais do processo. (Pimentel, 1999, p.115)

<sup>2</sup> Coutinho, 1996.

<sup>3</sup> Seriam as interações transnacionais estudadas por Bennet (1995, p.270).

<sup>4</sup> Touraine, 1996, p.5.

<sup>5</sup> Coutinho, 1996, p.224-5.

<sup>6</sup> Comissão Econômica para a América Latina e Caribe. Cepal, 2002, p.18-21.

cultural renascentista, bem com a solidificação das nações e impérios, que embasaram as sucessivas revoluções tecnológicas, especialmente aquelas que, reduziram os custos de transporte, informação e comunicação.

Sobre o tema, Eric Hobsbawn disse:

“Antes de tudo, [a mundialização] depende da eliminação de obstáculos técnicos, não de obstáculos econômicos. Ela resulta da abolição da distância e do tempo. Por exemplo, teria sido impossível considerar o mundo como uma unidade antes de ele ter sido circunavegado no início do século XVI.”<sup>7</sup>

Ao longo da história, começou e recomeçou com as estradas, o telégrafo, o telefone, a internet...

Considerou Marshall McLuhan<sup>8</sup> que a evolução dos meios de comunicação, o principal motivo para a redução das distâncias, o que veio a constituir o que ele chamou de aldeia global:

“a aceleração da era eletrônica é tão destrutiva para o homem ocidental letrado e linear quanto o foram as vias de papel romanas para as aldeias tribais. A aceleração de hoje não é uma lenta expansão centrífuga do centro para as margens, mas uma implosão imediata e um interfusão do espaço e das funções. Nossa civilização especializada e fragmentada, baseada na estrutura centro-margem, subitamente está experimentando uma reunificação instantânea de todas as suas partes mecanizadas num todo orgânico. Este é o novo mundo da aldeia global”<sup>9</sup>

No processo de mundialização, destacou-se sua dimensão monetária, especialmente nos últimos 130 anos, os quais podem ser divididos em três etapas<sup>10</sup>:

1. De 1870 a 1913, caracterizada pela grande mobilidade de capitais e mão de obra, e o auge comercial baseado em uma dramática redução dos custos de transporte. Esta fase foi interrompida pela Primeira Guerra Mundial;
2. Depois da Segunda Guerra Mundial (1945), surgindo em um mundo

<sup>7</sup> Hobsbawn, 2000, p.71.

<sup>8</sup> McLuhan, 1969.

<sup>9</sup> McLuhan, 1969, p. 112.

<sup>10</sup> Cepal, 2002, p.18-21.

retraído e vai até 1973. Este momento final é a desintegração do regime de regulação macroeconômica estabelecido em 1944, em Bretton Woods, da primeira crise do petróleo e da crescente circulação de capitais privados. Esta etapa foi caracterizada pelo grande esforço em desenvolver instituições internacionais de cooperação financeira e comercial, e pela notável expansão do comércio de manufaturas entre países desenvolvidos;

3. No último quarto do século XX, consolidou-se uma terceira etapa da mundialização, cujas principais características são a gradual generalização do livre comércio; a crescente presença no cenário mundial de empresas transnacionais que funcionam como sistemas de produção integrados; expansão e considerável mobilidade dos capitais e tendência de homogeneização dos modelos de desenvolvimento, além da recalcitrante restrição de movimento da mão de obra.

Porém, neste último período, convém elucidarmos a perspectiva operacional (de gestão) observada por Luciano Coutinho<sup>11</sup>, que apontou as seguintes transformações: aceleração intensa e desigual da mudança tecnológica entre as economias centrais; produção: reorganização dos padrões de gestão e produção de tal forma a combinar os movimentos de mundialização e regionalização; difusão da revolução tecnológica, reiterando os desequilíbrios comerciais e de balanço de pagamentos; significativo aumento do número de oligopólios globais, dos fluxos de capitais e da interpenetração patrimonial (investimentos “cruzados” e aplicações financeiras por não-residentes) dentro da tríade; ausência de um padrão monetário mundial estável, no contexto de taxas cambiais flutuantes, magnifica a especulação e os mecanismos de neutralização (derivativos) não são, entretanto, capazes de prevenir a possibilidade de rupturas sistêmicas.

Corroborou José Paschoal Rossetti:

“o processo de [mundialização], fortemente vinculado aos fatores determinantes do intercâmbio econômico, intensificou-

---

<sup>11</sup> Coutinho, 1996, p.224-5.

se nos últimos dez anos com base em conjunto de pré-requisitos. E tem produzido desdobramentos de alto impacto, que chegam até a afetar os conceitos convencionais de soberania das nações e a perda de poder dos governos para o exercício da política econômica interna.”<sup>12</sup>

Destacou Rossetti que os pré-requisitos estudados por ele foram: integração; empresas transnacionais<sup>13</sup>; tecnologias em áreas-chave e a desregulamentação (ou liberalização).

José María Vidal Villa<sup>14</sup> complementou que a mundialização como processo, envolve capital, mercadoria e trabalho. O primeiro se forma de tecnologia e dinheiro. O segundo da rede de negócios. E o terceiro elemento fica prejudicado pelas regulamentações que impedem a livre circulação de trabalhadores.

Cláudia Perrone-Moisés destacou que com a mundialização quatro pontos são fundamentais para qualquer estudo:

- “1) o comércio internacional de mercadorias e serviços está crescendo mais rapidamente que o produto interno em vários países e certamente também na economia mundial como um todo;
- 2) os investimentos diretos internacionais crescem mais rapidamente que os investimentos nacionais;
- 3) os fluxos de investimentos internacionais crescem mais rapidamente que as transações financeiras internas;
- 4) o comércio internacional, os investimentos e as finanças estão inter-relacionados, desenvolvendo-se através do mesmo agente – a empresa transnacional.”<sup>15</sup>

Consolidando todo o apontado, verificou-se que a teoria é envolvente, todavia sua prática não corresponde às expectativas<sup>16</sup>. Restou, então, que a mundialização trouxe um cenário desafiador, composto pelos elementos: aceleração simultânea dos processos de informação pela eletrônica operando em todo o globo;

<sup>12</sup> Rossetti, 1997, p. 849.

<sup>13</sup> Segundo Paulo Martincz (1987, p.8), a palavra multinacionais é utilizada pela maioria dos autores que tratam de assuntos econômicos, mas sem uniformidade de conceituação. Outros, como Rossetti, preferem o termo transnacionais. Outros, fundamentalmente marxistas, preferem generalizações do sistema: capitalismo, imperialismo.

<sup>14</sup> Vidal Villa, 1997, p.17-9.

<sup>15</sup> Perrone-Moisés, 1998, p.9.

<sup>16</sup> Sobre teoria e prática, ver Kant, 1995.

desenvolvimento da microeletrônica, automação e biotecnologia; maximização da produtividade e do lucro implica também a competição global junto ao mercado mundializado; maior volatilização das transferências de recursos; atuação efetiva das empresas transnacionais.

E como paradigma para leitura desses elementos, enunciamos o modelo interdependente, a seguir.

## 2.2 Interdependência

### 2.2.1 Aspectos doutrinários

A interdependência, aqui entendida como uma forma de interpretação das relações internacionais, foi elaborada, fundamentalmente por Robert O. Keohane e Joseph S. Nye. Para eles, interdependência significa dependência mútua. E, na política mundial, interdependência se refere a situações caracterizadas por efeitos recíprocos entre os países ou entre atores em diferentes países.<sup>17</sup>

Salientou Odete Maria de Oliveira<sup>18</sup> que o paradigma da interdependência é também denominado paradigma do multcentrismo, do pluralismo ou do transnacionalismo, bem como da sociedade global ou mundial.

Surgiu em virtude da insuficiência intelectual do modelo realista em compreender o mundo pós-guerra. Sua vantagem está em reconhecer a importância das relações econômicas, o avanço das telecomunicações<sup>19</sup>, o aparecimento de grandes empresas transnacionais e principalmente por ver um mundo não mais sustentado na tese conflitiva, mas na tese cooperativa para o desenvolvimento. Em vez de segurança nacional, o mote é integração e desenvolvimento econômico.

---

<sup>17</sup> Keohane, Nye, 1988, p. 22.

<sup>18</sup> Oliveira, 2001, p. 123.

<sup>19</sup> McLuhan entendeu ainda que todo o processo de automação provoca a interdependência orgânica global: "Esta necessidade de inter-relação orgânica trazida pela velocidade da sincronização elétrica agora nos concita – indústria por indústria e país por país – a levar a efeito exatamente a mesma inter-relação orgânica levada a efeito na primeira linha individual automatizada. A velocidade elétrica exige a estruturação orgânica da economia global, assim como a mecanização primitiva – imprensa e estrada – conduziu à acitação da unidade nacional... A interdependência orgânica significa que a ruptura de qualquer parte do organismo pode ser fatal para o todo." (1969, p. 73).

Aponta-se que o processo histórico da interdependência está vinculado ao conceito de sociedade mundial, na qual fluxos econômicos e tecnológicos criam redes ou tramas valorizadoras das teorias integrativas e cooperativas. Muitos dos seus processos econômicos, políticos e religiosos já estavam presentes há séculos. A Reforma, a Revolução Industrial e a migração populacional do século XIX revelam que o transnacionalismo já era uma constante.<sup>20</sup>

Todavia, por um capricho histórico, hoje sistematizado, podemos considerar como uma postura diferenciada, que Henry Kissinger, ex-secretário do governo norte-americano certa vez enunciou:

“Todos estamos comprometidos em uma empreitada comum. Nenhuma nação, nenhum grupo de nações pode se beneficiar da transposição de limites que sustentam o crescimento econômico mundial. Ninguém logra benefícios embasando seu progresso em provas de força”.<sup>21</sup>

Com esta mensagem pode-se perceber que houve uma mudança na interpretação dos acontecimentos e na condução das políticas mundiais. Há de certa forma a superação do realismo<sup>22</sup> e o imperialismo<sup>23</sup>, e dos princípios apontados por Hans Morgenthau<sup>24</sup>, além do reconhecimento do paradigma da interdependência.

Karl Deutsch<sup>25</sup>, por outro lado, lembrou que o imperialismo, apesar de tudo, não passa de uma interdependência desigual.

Sobre o tema, Morgenthau assegurou que haveria três explicações para o imperialismo na perspectiva econômica: a marxista, a liberal e a demoníaca<sup>26</sup>. Para a

<sup>20</sup> Halliday, 1999, p.118.

<sup>21</sup> Keohane, Nyc, 1988, p. 20-1: “Todos estamos comprometidos en una empresa común. Ninguna nación ni grupo de naciones puede beneficiarse transponiendo los límites que sustentan el crecimiento económico mundial. Nadie logra beneficios basando el progreso en pruebas de fuerza”.

<sup>22</sup> Não se busca aqui traçar considerações sobre os efeitos do atentado ocorrido em 11 de setembro de 2001. Apenas se salienta, que o comportamento do governo republicano dos Estados Unidos é fisiologista e essencialmente impregnado pelos conceitos do Realismo, coisa a se lamentar, pois representa um retrocesso nas negociações políticas internacionais. Insiste-se contudo na discussão da interdependência como paradigma haja vista os efeitos econômico-sociais que afeta todo o globo.

<sup>23</sup> Moran, 1980, p.253.

<sup>24</sup> Morgenthau, 1986. Os princípios são: 1) Política obedece leis objetivas; 2) Interesse dos Estados definido em termos de poder; 3) Poder é uma categoria objetiva de verdade universal; 4) Princípios morais não se aplicam aos Estados; 5) Moral universal diferente da moral dos Estados; 6) Autonomia da esfera política.

<sup>25</sup> Deutsch, 1982, p.292.

<sup>26</sup> Morgenthau, 1986, p.73-78.

primeira, as sociedades capitalistas não são capazes de encontrar dentro de si mercados suficientes para seus produtos nem focos de investimento suficientes para seu capital, portanto, “invadem” outros para suprir essas necessidades. A perspectiva liberal fortalece a análise anterior precisando que são os excedentes de bens e capital que se canalizam a mercados estrangeiros. Já a teoria demoníaca tem uma peculiaridade: declarada como de nível intelectual mais inferior, foi filosofia oficial do comitê Nye, que entre 1934 e 1936 investigou, representando o Senado norte-americano a influência dos interesses financeiros e industriais a entrada dos Estados Unidos na I Guerra. A mesma identificou que certos grupos, como fábricas de material bélico e bancos internacionais, beneficiavam-se da guerra, logo, a eles deveria interessar que ocorresse.

Segundo as teorias econômicas, e especialmente, para a teoria demoníaca, os capitalistas usam os governos como ferramentas para instigar suas políticas imperialistas.<sup>27</sup>

— Disse Herbert de Souza:

“Na literatura econômica e política moderna, finalmente, estes dois absolutos estão associados: Estado e corporações transnacionais. O que um determinaria no campo econômico o outro realizaria necessariamente no campo da política, através dos Estados nacionais.”<sup>28</sup>

Mas não é esse o foco atribuído pela interdependência, como se verá a seguir. Deutsch contribuiu para o reconhecimento da interdependência na relação entre países:

“Dois países são interdependentes quando uma mudança ocorrida no país A – digamos uma elevação no nível geral de preços – provocar uma alteração previsível no país B, ou seja, talvez também um aumento dos preços. Se uma modificação no país B produzir um efeito tão grande no país A quanto o que aquela alteração ocorrida no país A produziu no país B, então será possível considerar sua interdependência como simétrica. Quando ambos ganham ou perdem é a interdependência positiva, se um ganha e outro perde é a

<sup>27</sup> Morgenthau, 1986, p.76.

<sup>28</sup> Souza, 1985, p.9.

negativa.”<sup>29</sup>

E, enumerou as dimensões que encerram a análise interdependente:

- a) Dimensão variação: é indicada pela diferença entre o maior ganho e a pior perda nas relações de dependência do país A e B.<sup>30</sup>
- b) Dimensão alcance da dependência de um país A em relação a outro, B, consiste nos tipos de atividades e instituições que em A podem ser significativamente afetadas por mudanças que ocorrerem em B.<sup>31</sup>
- c) Dimensão área: praticamente não há qualquer território em nosso planeta cujos habitantes não estejam envolvidos em quaisquer transações e, na maioria das vezes, não tenham algum vínculo estrutural com pessoas e organizações de outros territórios.<sup>32</sup>

De acordo com Franz Hinkelammert,

“a interdependência, portanto não é simples inter-relação, mas um objeto que sofre mudanças quantitativas e qualitativas. Estando a tecnologia na base de todas as modificações, a interdependência não pode ser compreendida senão ao término de um período determinado da divisão internacional do trabalho e interpenetrado por ela em todas as suas conseqüências psicológicas, sociais, econômicas e políticas.”<sup>33</sup>

A interdependência se estabeleceu, na opinião de Augusto Varas, fundamentalmente pela geração de uma complementariedade técnica, uma divisão do trabalho, na qual se ordenam o conjunto de elementos, formando uma relação orgânica.<sup>34</sup>

Explicou Adriano Moreira que os referidos elementos não são mais, necessariamente, os Estados. Justamente, a novidade é que outros agentes passaram a ser intermediários no confronto das ideologias e interesses.<sup>35</sup>

<sup>29</sup> Deutsch, 1982, p.284.

<sup>30</sup> Deutsch, 1982, p.287.

<sup>31</sup> Deutsch, 1982, p.289.

<sup>32</sup> Deutsch, 1982, p.285.

<sup>33</sup> Hinkelammert, 1979, p.83-4.

<sup>34</sup> Varas, 1984, p. 77.

<sup>35</sup> Moreira, 1996, p. 342.

Também salientou Luciano Tomassini a mudança dos agentes do processo. Apontou como os novos intermediários, as companhias transnacionais do setor primário, manufatureiro e de serviços; as instituições financeiras internacionais e agrupamentos intelectuais, religiosos, trabalhistas, políticos e militares.<sup>36</sup>

Compreendeu-se, através do paradigma da interdependência, como superado o Estado territorial pelos atores não-territoriais, no campo da política mundial. Na opinião de Samuel Huntington o Estado perdeu seu espaço<sup>37</sup>, porque o transnacionalismo significa “liberdade para operar ao invés de poder para controlar”<sup>38</sup>. E como se sabe, no capitalismo neoliberal, a geração de renda é privada, enquanto a fiscalização é estatal.

Oliveira<sup>39</sup> classificou os atores pela natureza, em territorial ou funcional. Salienta que os primeiros têm suas existências e atuações reguladas pelas limitações de domínio e ocupação efetiva de um espaço geográfico ou territorial. Os atores funcionais o são pelo desempenho de capacidades, sem limitação do âmbito espacial, justificando-se pelas funções realizadas. Os organismos internacionais, as organizações não-governamentais e as empresas transnacionais são atores funcionais por excelência.<sup>40</sup>

Keohane e Nye apontaram como características da interdependência (por eles denominada interdependência complexa)<sup>41</sup>:

- a) Metas dos atores: as metas dos Estados variam segundo as áreas das questões; a política transgovernamental pode estabelecer metas difíceis de definir. Os atores transnacionais podem perseguir suas próprias metas;
- b) Instrumento de política estatal: recursos de poder específicos a cada área de problemas são mais relevantes; a manipulação da interdependência, os organismos internacionais e os atores

<sup>36</sup> Tomassini, 1984, p. 45.

<sup>37</sup> Na verdade, enxerga Magalhães, que o Estado territorial permanece, interpretada sua soberania como uma migração à competência territorial de controle. (1994, p.209)

<sup>38</sup> Huntington, 1980, p.24.

<sup>39</sup> Oliveira, 2001, p.195.

<sup>40</sup> Ver tópico seguinte sobre atores transnacionais.

<sup>41</sup> Keohane, Nye, 1988, p. 57 (quadro).

transnacionais são os instrumentos maiores;

- c) Estabelecimento da agenda: a agenda é afetada por mudanças na distribuição dos recursos de poder dentro das áreas de questões; a natureza dos regimes internacionais; as mudanças na importância dos atores transnacionais; a vinculação de outras questões e a politização como resultado da crescente interdependência de sensibilidade;
- d) Vinculação de questões: a vinculação de questões por parte dos Estados fortes é mais difícil haja vista o uso da força ser ineficaz; a vinculação de questões por parte dos Estados fracos através dos Organismos Internacionais corrói – ao invés de reforçar – a hierarquia internacional;
- e) Papel das Organizações Internacionais: os Organismos Internacionais estabelecem agendas, induzem a formação de coalizões e funcionam como facilitadores da ação política de Estados fracos; a capacidade para eleger o foro adequado para um problema e para mobilizar votos é um importante resultado político.

Indicou Oliveira os elementos do paradigma da interdependência<sup>42</sup>: reconhecimento do avanço tecnológico, econômico e das comunicações que promovem a formação interdependente e cooperativa da sociedade global; surgimento de novos atores intergovernamentais, supranacionais e transnacionais que limitam o poder de decisão e de manobra do Estado (decadência do raciocínio estatocêntrico); abertura estatal, havendo superação de conceitos de fronteira, nacionalidade e soberania; contexto industrial mundial, focado na produção e alívio das tensões político-militares.

Ao nosso estudo convém, fundamentalmente, o segundo elemento, que passamos a tratar.

---

<sup>42</sup> Oliveira, 2001, p.131-2.

### 2.2.2 Atores transnacionais

Os atores, não estatais, não-territoriais<sup>43</sup> ou funcionais, são assim conhecidos em decorrência da capacidade e da eficácia que devem apresentar no desempenho de certas tarefas ou funções básicas junto à sociedade internacional, independente do âmbito espacial onde essas funções são realizadas. Desvinculados dos territórios, tais atores, incluídos as empresas transnacionais, organizações internacionais e movimentos não-governamentais, são conhecidos como atores transnacionais.

Atores transnacionais são distintos dos organismos internacionais, como vemos em pertinente paralelo traçado por Samuel Huntington. Os organismos internacionais requerem identificação e a criação de interesses comuns entre grupos ou agências nacionais. Já os atores transnacionais têm seus próprios interesses, inerentes a si e suas funções. Eventualmente, podem se aproximar de interesses nacionais. Os países participam dos organismos internacionais, e, os atores transnacionais atuam dentro das nações. Os organismos internacionais se estruturam para facilitar a conquista de interesses comuns em diversas unidades nacionais. Os atores transnacionais são estruturados para facilitar a consecução de um objetivo único dentro de muitas unidades nacionais. O organismo internacional exige acordo entre nações; os atores transnacionais requerem acesso às nações.<sup>44</sup>

Discorda-se, pois conforme conceito de Rafael Villa ator transnacional é o

“agente societal que estabelece um tipo inovador de vinculações extra-estatais, baseando-se em contatos, coligações e interações através das fronteiras nacionais ante os quais os órgãos centrais da política externa estatal ou supranacional têm relativa, ou nenhuma, capacidade regulatória.”<sup>45</sup>

Sobre o tema Hedley Bull foi sintético:

“Estas organizações [transnacionais] operam sobre os limites territoriais internacionais, algumas vezes em escala global,

<sup>43</sup> Essa é uma das mais simples forma de classificação dos atores. Baseia-se quando ator territorial na c atuação regulada pelas limitações de domínio e ocupação efetiva de um espaço geográfico ou territorial (Oliveira, 2001, p.194.)

<sup>44</sup> Huntington, 1980, p.16.

<sup>45</sup> Villa, 1999, p.22a.

procurando tanto quanto possível desregular esses limites, e servindo para estabelecer ligações entre diferentes sociedades nacionais, ou seções dessas sociedades”<sup>46</sup>

Aron corroborou a tese, pois, estudando a sociedade transnacional, verificou que:

“Em todas as épocas a sociedade transnacional foi regida por costumes, convenções, ou por um direito específico. As relações que os cidadãos de um país beligerante estavam autorizados a manter com os cidadãos do Estado inimigo eram regidas mais pelo costume do que pela lei. Convenções intergovernamentais precisavam o estatuto dos cidadãos de cada país que estivessem estabelecidos no território do outro. A legislação torna lícita ou ilícita a criação de movimentos transnacionais ou a participação em organizações profissionais ou ideológicas que pretendem agir num nível supranacional.”<sup>47</sup>

E, Bull exemplificou:

“Estão incluídas corporações [transnacionais] como General Motors e Unilever; movimentos políticos como o Partido Comunista ou a Organização da Solidariedade Tricontinental; associações não-governamentais internacionais, como corpos científicos ou profissionais; associações religiosas como a Igreja Católica; e agências intergovernamentais que operam através das fronteiras, com o Banco Mundial.”<sup>48</sup>

Logo, são atores transnacionais os organismos internacionais (Huntington não aprovou tal classificação)<sup>49</sup>, as organizações não-governamentais (ONGs) e as empresas transnacionais.<sup>50</sup>

Os organismos internacionais formam-se por associações voluntárias de Estados soberanos estabelecidas por tratados internacionais, dotados de órgãos permanentes, próprios e independentes, com personalidade jurídica, encarregadas de gerir interesses coletivos e capazes de expressar vontade juridicamente distinta

<sup>46</sup> Bull, 1977, p.270.

<sup>47</sup> Aron, 1986, p. 167.

<sup>48</sup> Bull, 1977, p.270.

<sup>49</sup> Huntington, 1980, p.17.

<sup>50</sup> As características das empresas transnacionais serão delincadas em tópico separado.

daquela de seus membros.<sup>51</sup>

A classificação dos organismos internacionais pode levar em consideração os seus fins, a composição, e a competência.

Os fins podem ser gerais, como no caso da Organização das Nações Unidas (ONU) e Organização dos Estados Americanos (OEA), ou específicos como na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), Organização Mundial do Comércio (OMC).

Em razão da composição, podem ser de vocação universal (número ilimitado de membros, e aberta potencialmente), ou vocação regional (afinidade geográfica...). Em virtude da competência são de cooperação ou integração.<sup>52</sup>

Sobre as ONGs, é interessante frisar que são organismos que

“afetam a capacidade do Estado de agir e fixar objetivos políticos (entre outros, sua função soberana de discricionariedade para regulamentar o acesso territorial dos atores transnacionais vê-se relativizada pelas restrições impostas pelos processos transnacionais).”<sup>53</sup>

Raymond Aron explicou que a ONG

“... indica todo agrupamento, associação ou movimento constituído de uma maneira durável por particulares pertencendo a diferentes países, tendo em vista o alcance de objetivos não lucrativos.”<sup>54</sup>

Segundo Oliveira, as ONGs são caracterizadas pela diversidade na implantação geográfica; diversidade de estrutura e de organização; diversidade de objetivos; diversidade na dimensão<sup>55</sup>. Complementou Oliveira que sobre as organizações não-governamentais cabe destacar a sua iniciativa privada, o elemento não lucrativo da organização e seu alcance internacional.<sup>56</sup>

Aron salientou:

“a iniciativa privada é uma prova da espontaneidade que se

<sup>51</sup> Oliveira, 2001, p.224.

<sup>52</sup> Oliveira, 2001, p.226-231.

<sup>53</sup> Villa, 1999, p. 22a.

<sup>54</sup> Aron, 1983, p.87.

<sup>55</sup> Oliveira, 2001, p.239.

<sup>56</sup> Oliveira, 2001, p.242.

manifesta no plano internacional por fora de, e, exteriormente a qualquer diretiva governamental ou intergovernamental. (...) O que torna o estudo da espontaneidade de particular interesse, no caso das ONG, é sua combinação com a solidariedade que une indivíduos pertencendo a diversos países. (...) A combinação da espontaneidade e da solidariedade no quadro de uma organização durável (movimento ou associação) permite aos particulares participar da dinâmica da sociedade internacional.”<sup>57</sup>

Atuam as ONGs como representantes de grupos nacionais ou internacionais, abordando um variado espectro de atividades, como a política, a economia, a religião, a cultura, a cidadania e a ecologia.<sup>58</sup> Segundo Villa, as ONGs tiveram sua mais rápida expansão no período do segundo pós-Guerra, em virtude da modernização tecnológica; desenvolvimento dos meios de comunicação e transporte; pluralismo político ocidental, o que criou condições para uma maior organização societal.<sup>59</sup>

Algumas ONGs são organizações gigantescas. Em termos de orçamentos cita-se os do *Greenpeace* e *World Wild Fund*: respectivamente, cem e duzentos milhões de dólares. Seguramente, superam o PIB<sup>60</sup> de muitos países.

As ONGs, por exemplo, participaram (e ainda participam) ativamente das discussões sobre os rumos da política global. Em todos esses eventos trouxeram no mínimo dois mil delegados: Rio 92 (Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento); Cairo 94 (Conferência sobre População e Desenvolvimento), Pequim 95 (IV Conferência sobre Direitos da Mulher) e Istambul 96 (ou Habitat II). As ONGs fizeram uma ponte entre o Leste e o Oeste, superando as fronteiras ideológicas. Retiraram do isolamento os países africanos, externando a todo globo as necessidades e anseios de seus sofridos povos. Atuam principalmente sob duas formas: sensibilização da opinião pública ou ação direta. Defendendo interesses de minorias, ou questões globais de educação e meio-ambiente, além de outros assuntos, como o direito ao desenvolvimento. A primeira forma se opera através de campanhas

---

<sup>57</sup> Arou, 1983, p.88-9.

<sup>58</sup> Villa, 1999, p. 22b.

<sup>59</sup> Villa, 1999, p. 23a.

<sup>60</sup> Produto Interno Bruto.

para pressão nos órgãos decisores. A ação direta envolve manifestações que impedem atividades com as quais não concordam. Emblemático exemplo foi o *Rainbow Warrior*, navio do *Greenpeace*, atrapalhando a caça de baleias e os testes nucleares franceses (e foi afundado por causa disso). Estão em seu rol de atividades, reclamações em governos para libertação de presos políticos (Anistia Internacional); atuação como forças humanitárias e muitas vezes como interlocutores entre rebeldes e poder estatal (Cruz Vermelha e Médicos sem Fronteiras). O McDonald's sofreu pressão das organizações ambientalistas para abandonar sua caixa de isopor para sanduíches. A *Uniroyal Chemical Company* cessou de produzir uma agente químico para conservação de maçãs em virtude dos protestos da ONGs contra o potencial cancerígeno daquele produto. A Monsanto teve que explicar sobre seus transgênicos. As companhias petrolíferas estão recuperando e indenizando pelos danos causados ao meio-ambiente, e, também estão pesquisando formas alternativas de combustíveis menos poluentes.<sup>61</sup>

Passamos a analisar as empresas transnacionais.

## 2.3 Empresas Transnacionais

### 2.3.1 Caracterização

Após a II Guerra Mundial, as empresas transnacionais se destacaram como agentes econômicos internacionais.<sup>62</sup> E, não restam dúvidas, como o cotidiano revela, que as empresas transnacionais são atores transnacionais. Porém, convém, utilizando-se a ótica de Karl Deutsch, atribuímos à empresa transnacional a classificação de grupo de interesse. O conceito é muito simples:

“Um grupo de interesse é um conjunto de pessoas [empresas] que esperam receber uma recompensa conjunta ou paralela como resultado de determinada seqüência de acontecimentos e que, desta forma, com grande probabilidade – não com toda a certeza – tendem a agir solidariamente no que se refere àquilo

<sup>61</sup> Mais exemplos em Bennett, 1995, p.269-79.

<sup>62</sup> Baptista, 1987, p.11. Comparato aponta como primeira empresa multinacional o Banco Médico de Florença. (1993, p.261).

que acreditam constituir oportunidades comuns.”<sup>63</sup>

Exemplificamos:

“Alguns grupos de interesse podem abranger mais de um país. Os fazendeiros norte-americanos e canadenses, por exemplo, lucraram com a adoção de uma política de cunho internacional que permitiu que parte de sua produção de trigo fosse para a Europa Ocidental, com base no Plano Marshall, e mais recentemente, tornaram a ganhar com a implementação de uma política que lhes permitiu vender grandes quantidades de cereais à União Soviética e a outros países comunistas.”<sup>64</sup>

Este raciocínio é muito útil para verificar que não há necessidade de arranjo formal, ou juridicamente reconhecido, para que se considere uma empresa como transnacional. O simples controle das atividades, revelando concatenação de objetivos, pode configurá-la. Há, nas transnacionais (subsidiárias<sup>65</sup> interligadas) características comuns, revelação de expectativas de recompensa comuns<sup>66</sup>, além do desempenho de papéis interligados.<sup>67</sup>

Talvez seja assim uma forma mais ágil de identificá-las no cenário mundializado. Raymond Aron afirmou:

“As forças transnacionais são os movimentos e as correntes de solidariedade de origem privada que tentam estabelecer-se através das fronteiras e fazer valer ou prevalecer seu ponto de vista no sistema internacional”.<sup>68</sup>

Especificamente, Karl Deutsch visualiza:

“Nos países não comunistas, os maiores bancos, as agências de investimento e as grandes empresas do setor privado, com administrações relativamente bem concentradas, comando exercido por grandes talentos, *holdings*<sup>69</sup> amplamente diversificadas e consultorias jurídicas extremamente poderosas, geralmente compõem os grupos de interesse mais

<sup>63</sup> Deutsch, 1982, p.71.

<sup>64</sup> Deutsch, 1982, p.72.

<sup>65</sup> Subsidiária: empresa controlada por outra.

<sup>66</sup> Deutsch, 1982, p.69.

<sup>67</sup> Deutsch, 1982, p.69.

<sup>68</sup> Aron, 1983, p.87.

<sup>69</sup>  *Holding*: empresa cujo capital é constituído exclusivamente de ações de outras, que são assim, por elas controladas, e cujo controle é a sua única atividade.

eficazes dessa categoria mais abrangente.”<sup>70</sup>

Mas, o entendimento de grupos de interesse não é absoluto. As empresas transnacionais também podem ser consideradas classes sociais, quando não formando grupos concretos<sup>71</sup>, demonstram harmonia de experiências. E, o que forma uma classe é a harmonia da maioria das experiências sociais, econômicas e culturais de seus integrantes.<sup>72</sup>

Por exemplo,

“... classe quase sempre se refere a um interesse econômico geral que pode vincular grande número de pessoas que ocupem posições paralelas no processo econômico. Assim, a totalidade ou a maioria dos proprietários de bens imóveis tendem a lucrar no caso de os aluguéis ou os preços dos bens imóveis se elevarem ou de os impostos imobiliários permanecerem estáveis ou serem reduzidos.”<sup>73</sup>

Transportando para um ambiente macroeconômico, fica claro que quando impostos com fatos geradores em operações financeiras e produtivas baixam, ou, afrouxam-se os regulamentos de controle do capital, todas as empresas transnacionais são virtualmente favorecidas.

Diante dessas breves considerações, é apropriado apresentar a consolidação de estatísticas por Oliveira:

“Em 1993, um terço da capacidade produtiva mundial do setor privado estava sob o controle direto ou indireto das corporações transnacionais. Em 1992, trinta e sete mil dessas corporações reuniam duzentos e seis mil subsidiárias, sendo que as cem maiores empresas transnacionais, com sede em nações desenvolvidas, localizavam suas filiais no Terceiro Mundo, baseando suas produções no princípio da maximização da acumulação do capital e do lucro. Das quinhentas transnacionais mais importante, 435 (87%) pertenciam aos países que formam o grupo G-7 e, das dez maiores empresas do mundo, seis eram transnacionais japonesas, três eram norte-americanas e uma era hispânico-holandesa. Em 1990, a ordem das corporações transnacionais

---

<sup>70</sup> Deutsch, 1982, p.73.

<sup>71</sup> Deutsch, 1982, p.77.

<sup>72</sup> Deutsch, 1982, p.81.

<sup>73</sup> Deutsch, 1982, p.78.

era a seguinte: Shell, Ford, GM, Exxon, IBM, British Petroleum, Asea Brawn Boveri, Nestlé, Philips, Mobil. A velocidade dessas empresas é sem precedentes na história. Em 1973, somavam sete mil. Em 1993, trinta e sete mil.”<sup>74</sup>

Atualizou Rubens Braga que em 1998 já existiam trinta e oito mil transnacionais controlando duzentos e cinquenta mil subsidiárias. Sendo 89% baseadas em países desenvolvidos, 10% em países em desenvolvimento e 1% em países em transição.<sup>75</sup>

Em 1999, citando quinze delas, a ordem era essa: General Electric, Exxon Mobil, Shell, General Motors, Ford, Toyota, Daimler Chrysler, Total Fina, IBM, BP, Nestlé, Volkswagen, Nippon, Siemens, Wal-Mart.<sup>76</sup>

Atualmente, as transnacionais são reconhecidas nas denominadas *holdings* que controlam as diversas operações das empresas no mundo.<sup>77</sup>

Comportam-se buscando o desenvolvimento de produção internacionalizada, a maximização do lucro e minimização dos custos, e o estabelecimento de planos gerais e planos internacionalizados, que dentro os quais destacam-se a interiorização dos mercados, a diversificação operativa e a inovação científico-tecnológica.<sup>78</sup>

A partir da década de 70 cresceram de forma exponencial, repetindo a história de formação dos Estados, bem exposta por Friedrich Engels:

“Com a expansão do comércio, o dinheiro, a usura, a propriedade territorial e a hipoteca, progrediram rapidamente a centralização e a concentração das riquezas nas mãos de uma classe pouco numerosa, o que se fez acompanhar do empobrecimento das massas e do aumento numérico dos pobres.”<sup>79</sup>

Tal aumento se deve, principalmente, aos avanços no processo global de produção, incentivado pela dinâmica das telecomunicações e automação. Afinal, o

<sup>74</sup> Oliveira, 2000, p.207.

<sup>75</sup> Braga, 1998, p.3.

<sup>76</sup> Tad/Inf/Pr29. The world's 100 largest TNCs, ranked by foreign assets, 1999. 18 de setembro de 2001.

<sup>77</sup> Oliveira, 2001, p. 263.

<sup>78</sup> Oliveira, 2001, p. 264-70.

<sup>79</sup> Engels, p.188.

centro administrativo pode ficar longe da planta industrial<sup>80</sup> e ainda assim exercer controle instantâneo de gestão via computadores e videoconferência.

Entendeu Oliveira que funcionam sem um corpo ordenativo internacional, o que as beneficiam frente as nacionais, pois a princípio não sofrem com diversos marcos jurídicos (trabalhista, fiscal, mercantil...)<sup>81</sup>

O fenômeno mais comum na instalação das transnacionais no exterior é o da formação de subsidiárias, isto é, a criação no país receptor de uma ou mais pessoas jurídicas com capital próprio e autonomia financeira.<sup>82</sup> A controladora se favorece da vigilância exclusiva de cada país a sua subsidiária e não do grupo transnacional como um todo.<sup>83</sup>

É verdade, também, que os Estados não percebem, juridicamente, distinção entre subsidiárias de empresas transnacionais das empresas domésticas<sup>84</sup>. Ambas sofrem os mesmos (ineficazes) marcos legais, e nenhuma política ou legislação é diversa<sup>85</sup>. Permanecem tratando as empresas transnacionais (e suas subsidiárias) como aglomerados organizacionais, como esclareceu Luiz Olavo Baptista:

“Por sua vez, os governos paradoxalmente encaram a empresa transnacional como um aglomerado organizado de recursos e funções econômicas internacionais. Porém, ignoram o seu aspecto orgânico, trataram cada uma das funções econômicas – investimento, geração de dividendos, transferência de fundos, exportações e importações, licenciamento de marcas, tecnologia de patentes, pagamento de impostos, geração de empregos, entre outras – como se fosse isolada. Facilitaram a ação das mencionadas empresas e fizeram-na crescer.”<sup>86</sup>

E, segundo Huntington,

“um traço característico da organização transnacional com

<sup>80</sup> Bartlett, 1993, p.59.

<sup>81</sup> Oliveira, 2001, p. 269.

<sup>82</sup> Costa, 1984, p.38.

<sup>83</sup> “E assim, os Estados têm dificuldade de controle, haja vista, que apenas cada subsidiária (ou mesmo a matriz) é que estão localizadas na jurisdição dos mesmos, logo, suas deliberações interferem exclusivamente nas empresas localizadas fisicamente no território.” (Baptista, 1987, p.43)

<sup>84</sup> Até porque, podem utilizar testas de ferro nacionais, ao invés de demonstrar seu controle acionário. (Vagts, 1980, p.98)

<sup>85</sup> Ver princípio do tratamento nacional – capítulo 2.

<sup>86</sup> Baptista, 1987, p.69.

respeito à consecução de objetivos é que sua perspectiva não é apenas nacional. Para a consecução de objetivos altamente especializados adota uma estratégia central otimizante, que ultrapassa as fronteiras nacionais. A 'essência' de uma empresa transnacional, como Behrman argumentou, é que – dentro dos limites permitidos pelos governos – ela tenta encarar os diferentes mercados nacionais como se fossem um só.”<sup>87</sup>

Justamente, o problema das transnacionais é quando tendem a integração das operações das diversas filiais, centralizando a política e controle, provocando conflitos com os diferentes interesses nacionais.<sup>88</sup>

Todavia, a certos países, não há exatamente interesse em maximizar o controle sobre as transnacionais. Fazem vista grossa, pois com essas empresas nos diferentes cantos do mundo, ampliam-se os poderes do Estado de origem, pois como lembra Hedley Bull:

“as maiores corporações multinacionais estão sob controles nacionais. (elas tem principalmente quartéis-generais nos Estados Unidos com gerenciamento Americano); elas são multinacionais em seu *staff*, e elas são transnacionais em seus escopos de operações”<sup>89</sup>.

Examinando o crescente processo de integração que se opera por intermédio das empresas transnacionais, podemos verificar que a economia dos países-sede passa a ter uma relação de interdependência com a dos países hospedeiros, o que torna as reações mais vivas e os problemas mais sensíveis.<sup>90</sup>

A tal ponto que também as empresas são vistas como as vilãs da mundialização. E não é recente este pensamento. Morgenthau argumentou, ainda sob a égide realista-estatócêntrica:

“Os capitalistas por si não são imperialistas. Segundo as teorias econômicas, em especial a ‘demoníaca’, os capitalistas usam o governo como ferramentas para instigar suas políticas imperialistas. Entretanto, a investigação dos vários exemplos citados demonstra que na maioria dos casos uma relação

<sup>87</sup> Huntington, 1980, p.18-9.

<sup>88</sup> Baptista, 1987, p.23.

<sup>89</sup> Bull, 1977, p.270.

<sup>90</sup> Baptista, 1987, p.64.

oposta a que realmente existe entre estadistas e capitalistas. Geralmente os governos concebem as políticas imperialistas e logo os capitalistas são chamados a apoiá-las.”<sup>91</sup>

Nessa linha, indicou que para os países de origem, existem retornos compensadores, com o favorecimento da política expansionista das empresas. Primeiramente, as transnacionais mantêm positivas as balanças de pagamentos de seus países de origem pela repatriação de significantes lucros das atividades no exterior. Com dados de 1993, pode-se exemplificar: US\$ 27 bilhões repatriados, pelas subsidiárias norte-americanas; US\$ 11 bilhões pelas do Reino Unido; e, US\$ 4 bilhões pelas alemãs.<sup>92</sup>

Bull, porém, relativiza este poder, fazendo comparações históricas. As empresas de hoje só se destacam pela gradiosidade da escala de operação, porque no passado, por exemplo, a Companhia das Índias Orientais até contava com forças armadas próprias nos territórios controlados.<sup>93</sup>

Hoje, não há controle bélico, porém há controle de alimentos.

Segundo dados de Braga, o mercado consumidor final de commodities (85% do total), alimentos como trigo, café, cacau, chá, grãos, estão controlados por pouquíssimas transnacionais, que administram o transporte e a distribuição, e muitas vezes a própria produção.<sup>94</sup>

Complementou Andreff que 75% das bananas, borracha natural e petróleo bruto estão sob controle das transnacionais, bem como 80% do chá e estanho, e 85% do cobre e bauxita.<sup>95</sup> O poder dessas empresas e o risco aos cidadãos do mundo são visíveis. Até mesmo, quando fazem campanha para que se substitua a amamentação materna por uma determinada marca de leite em pó.<sup>96</sup>

Mas, o poderio transnacional não se resume às atividades assinaladas, segundo Grosse, as empresas transnacionais detêm muito mais, como as seguintes

<sup>91</sup> Morgenthau, 1986, p.183.

<sup>92</sup> Braga, 1998, p.3.

<sup>93</sup> Bull, 1977, p.271.

<sup>94</sup> Braga, 1998, p.3.

<sup>95</sup> Andreff, 2000, p.126.

<sup>96</sup> Exemplo da Nestlé e seu leite Ninho, a cuja propaganda foi atribuído o aumento de mortalidade infantil em países em desenvolvimento, haja vista, a indicação pelo fabricante que o produto seria mais nutritivo e completo que o próprio leite materno. (Bennett, 1995, p.283).

vantagens<sup>97</sup>:

1. controle sobre a tecnologia<sup>98</sup>;
2. controle sobre a transmissão de informação;
3. habilidade de mover a produção de uma país a outro;
4. flexibilidade para mudar estratégias e atividades, limitada apenas pela preferência dos donos;
5. acesso a mercados de outros países via subsidiárias.

E, suportadas por esses elementos estão se espalhando por todo o mundo, controlando e concentrando o poder, via investimentos diretos. Exemplificando, em 1982, havia 2.110 matrizes norte-americanas com 17.213 subsidiárias no exterior. Em 1996, já eram 2.613 matrizes com 21.901 filiais.<sup>99</sup>

Até agora, utilizamo-nos da expressão “empresas transnacionais”, porém, ao longo da história, outras nomenclaturas, contemporâneas entre si, como multinacionais, e internacionais, foram utilizadas pelos estudiosos. Há sobreposição dos conceitos. Citaremos alguns a fim de demonstrar a dificuldade.

A terminologia multinacional ora era determinada pela composição social, com sócios de várias nacionalidades, ora pela atuação em diversos países.

Aron, na década de 1980, comentou:

“Nada é mais difícil delimitar que o conceito de firma multinacional. A terminologia já é suspeita em si, desde que o qualificativo ‘multinacionais’ aplica-se, na maioria dos casos, a firmas que são primeiro, firmas nacionais.”<sup>100</sup>

Francisco Gracioso também pensou daquela forma. Multinacional seria apenas uma nomenclatura, pois em essência, a empresa não deixa de ser nacional. Segundo ele, dois fatores determinam:

“[primeiro] crescimento da importância das atividades dessas empresas fora de suas fronteira e origem; e, em segundo, um esforço consciente de comunicação no sentido de apaziguar os

<sup>97</sup> Grosse, 1992, p. 44.

<sup>98</sup> Bartlett, 1993, p.65.

<sup>99</sup> Thomsen, 2000, p.220.

<sup>100</sup> Aron, 1983, p.102.

ânimos exaltados dos cidadãos dos países-hóspedes, dentro da premissa de que uma 'multinacional' é menos ofensiva ao orgulho (dos nacionalistas) do que uma empresa simplesmente americana, japonesa ou alemã."<sup>101</sup>

No ramo da administração, James Stoner denominou multinacional como a grande empresa cujas operações e divisões se espalham por vários países, mas que são controladas por um escritório central.<sup>102</sup> Paulo Martinez, economista, compreendeu empresas multinacionais como aquelas que atuam simultaneamente em dois ou mais países, com um centro matriz decisório.<sup>103</sup> Leonel Karam conceituou da mesma forma: "multinacional é uma firma com operações substanciais em dois ou mais países, e opera com finalidade de atingir objetivos corporativos globais"<sup>104</sup>.

Para Detlev Vagts entendeu multinacional como "um conjunto de companhias de diferentes nacionalidades unidas por laços de propriedade comum e suscetíveis a uma estratégia gerencial comum."<sup>105</sup>

Robert Grosse diferenciou multinacionais, utilizando-se como critério a atuação em três (número cabalístico) ou mais países, mantendo entre as subsidiárias<sup>106</sup>, ligações de informação, finanças e controle.<sup>107</sup>

Robinson estruturou seu conceito de empresa multinacional como aquela onde, tanto se tratando de sua estrutura quanto de sua política, as operações no estrangeiro estão em igualdade com as operações nacionais e cuja direção está disposta a repartir os recursos da sociedade, sem preocupação com as fronteiras nacionais, para atingir seus objetivos. As decisões continuam submetidas a influências nacionais, pois a propriedade e as direções centrais continuam uninacionais.<sup>108</sup>

---

<sup>101</sup> Gracioso, 1983, p.12.

<sup>102</sup> Stoner, 1995, p.92.

<sup>103</sup> Martinez, 1987, p.6.

<sup>104</sup> Karam, 1980, p.31.

<sup>105</sup> Vagts, 1980, p.95.

<sup>106</sup> Os países em geral admitem atos isolados em seu território de empresas sediadas no exterior, desde que as mesmas tenham personalidade jurídica reconhecida no país de origem. Para atuação permanente, contudo, demanda que sejam criadas, sob legislação pátria, filiais ou subsidiárias, via destinação de recursos (ou investimentos estrangeiros diretos).

<sup>107</sup> Grosse, 1992, p.33.

<sup>108</sup> Robinson, 1964.

Conforme vimos, todos os autores vincularam um núcleo decisor ou gerencial comum, que coordena as atividades das várias plantas ou escritórios da empresa nos diversos países.

Aliás, nesta perspectiva gerencial, Christopher Bartlett, distinguiu as empresas em multinacionais, internacionais e globais. São multinacionais aquelas que desenvolvem uma postura estratégica-operacional que as permite serem muito sensíveis aos diferentes ambientes nacionais do mundo, portanto, tendo um portfólio de várias entidades em múltiplos países.<sup>109</sup> Já as globais são aquelas que desenvolvem operações internacionais com intuito de eficiência global, enxergando o mundo como um mercado integrado, e muito mais centralizadas nas decisões estratégicas e operacionais.<sup>110</sup> São internacionais aquelas que cada unidade nos diversos países tem liberdade de adaptar produtos e idéias, mas sem autonomia na gestão, como as subsidiárias de multinacionais.<sup>111</sup>

Aron indicou que empresa internacional<sup>112</sup> é a aquela na qual as operações internacionais são consolidadas numa repartição que faz parte da hierarquia ao nível da divisão e que, em matéria política, está disposta a considerar todas as estratégias possíveis, tendo em vista a penetração nos mercados internacionais – até o investimento direto.<sup>113</sup>

Karam, mais específico, elencou três categorias para definir empresa: econômica, jurídico-administrativa ou psicológica<sup>114</sup>.

A categoria psicológica vislumbra uma classificação por localização de administração. Etnocêntrica se a administração e gerência são feitas no país de origem da empresa. Policêntricas quando a administração e gerência são feitas no país anfitrião (que acolhe a empresa). E, geocêntricas, quando a administração se localiza

---

<sup>109</sup> Bartlett, 1993, p.14.

<sup>110</sup> Bartlett, 1993, p.14.

<sup>111</sup> Bartlett, 1993, p.15.

<sup>112</sup> Aron, 1983, p.104.

<sup>113</sup> Este tema será objeto de tópico próprio no trabalho, mas, para melhor entendimento apontamos que segundo James Stoner (1995, p.92). Investimento direto é o investimento em ativos estrangeiros através dos quais uma empresa compra ativos que irá administrar diretamente. Diferente de investimento em carteiras de títulos, que significa investimento em ativos estrangeiros, pelo qual uma empresa compra ações de firmas que possuam esses ativos.

<sup>114</sup> Karam, 1980, p.30.

em qualquer parte do mundo.<sup>115</sup>

A categoria econômica tem como critério-base os aspectos quantificáveis das mesmas. Uma empresa é considerada multinacional se tem subsidiárias em seis<sup>116</sup> ou mais países. É internacional se o nível de operações no exterior corresponder a 20% do total de suas operações.

As definições jurídico-administrativas são mais úteis<sup>117</sup>:

1. empresa internacional: é aquela na qual as operações internacionais estão consolidadas num escritório do país de origem, com política voltada para inserção no mercado exterior via investimento direto;
2. empresa multinacional: é aquela na qual, tanto a estrutura quanto política de atuação são uninacionais;
3. empresa transnacional é a multinacional possuída e administrada por pessoas de diferentes nacionalidades;
4. empresa supranacional: é uma empresa transnacional legalmente desnacionalizada, controlada por algum organismo internacional.

Restaram dos conceitos reunidos, as conclusões de Aron:

“A – A expressão ‘empresa multinacional’ cobre efetivamente um conjunto de situações muito variadas, indo da empresa nacional, que tenta estender sua ação além fronteiras às empresas ou grupos de empresas que, pela sua estrutura e sua organização, fogem a qualquer controle nacional e enfrentam diretamente múltiplos parceiros privados, públicos e internacionais. Entre esses dois tipos extremos existe uma gama de situações intermediárias cobrindo hipóteses muito variadas.

B – Entre todos esses tipos de firmas, existe pelo menos um ponto comum: a internacionalização das atividades atende a um objetivo estratégico baseado na utilização de todos os recursos do espaço por uma ação integrada.”<sup>118</sup>

Adotaremos, a despeito dos autores aqui citados o termo transnacional,<sup>119</sup>

<sup>115</sup> Karam, 1980, p.31.

<sup>116</sup> Influência de Vernon.

<sup>117</sup> Karam, 1980, p.30.

<sup>118</sup> Aron, 1983, p.103-4.

<sup>119</sup> Costa, 1984, p.33.

preferida igualmente por Anthony Giddens<sup>120</sup> porque indica que as empresas operam através de diferentes fronteiras nacionais, mais que dentro de várias ou muitas nações.<sup>121</sup> Costa também a evidencia, porque tal termo supera a necessidade de sedes da empresa em várias nações, como se presume nos conceitos de multinacional citados. Ou, como Huntington exemplificou, não há necessidade de que existam vários nacionais diferentes as compondo:

“O que torna a Royal Dutch Shell um fenômeno transnacional é a natureza e o objetivo das operações que ela executa, não o tipo de pessoas que desempenham tais operações ou a natureza das que exercem o controle final dessas operações.”<sup>122</sup>

De forma negativamente restrita, entendeu Stella Maris Biocca que empresa transnacional é aquela que responde ao interesse de uma empresa ou de um Estado determinado.<sup>123</sup>

Importante somar a distinção realizada por Marcos Kaplan<sup>124</sup> entre empresas multinacionais e transnacionais. As primeiras se referem a entes jurídicos e organizacionais que nascem da associação contratual entre centros públicos e privados de decisão e ação correspondentes a diferentes países e sistemas (capitalistas ou de planificação centralizada, desenvolvidos ou em desenvolvimento)<sup>125</sup>. Já as empresas transnacionais são aquelas de grandes dimensões, de natureza corporativa, com origem ou registro e sede em países desenvolvidos (predominantemente Estados Unidos da América); mas com interesses em atividades situadas em diferentes partes do planeta, que desenvolvem e controlam unidades de produção, comercialização, financiamento e serviço com localização em numerosos países, via uma rede de filiais estrangeiras, com utilização de pessoal local e grandes montantes de dinheiro, operações e benefícios.<sup>126</sup>

<sup>120</sup> Antony Giddens as classifica em etnocêntricas, policêntricas e geocêntricas. As primeiras quando a política da matriz se estende a todas as subsidiárias. Policêntricas quando cada subsidiária é controlada por política local e geocêntricas quando a estrutura gerencial é internacional. (1997, p.577-8)

<sup>121</sup> Giddens, 1997, p.576.

<sup>122</sup> Huntington, 1980, p.15.

<sup>123</sup> Biocca, 1974, p.33.

<sup>124</sup> Verduzco, Witker, 2001.

<sup>125</sup> Verduzco, Witker, 2001, p.146a.

<sup>126</sup> Verduzco, Witker, 2001, p.147b.

Luiz Olavo Baptista entendeu que:

“A empresa transnacional é uma entidade que não possui personalidade jurídica própria. É composta por várias subsidiárias e tem uma ou mais sedes, constituídas em diversos países, sob o regimento de cada legislação local, o que confere personalidade jurídica, e ao mesmo tempo nacionalidade.”<sup>127</sup>

Sob o ponto de vista econômico, a empresa transnacional é um complexo de empresas nacionais interligadas entre si, subordinadas a um controle central unificado e obedecendo a uma estratégia global.<sup>128</sup> São organizações econômicas privadas, cujas atividades atravessam fronteiras nacionais e sistemas jurídicos estatais.<sup>129</sup>

De acordo com a OCDE:

“são companhias ou outras entidades estabelecidas em mais de um país e tão ligadas que podem coordenar suas operações de várias maneiras. Enquanto um ou mais dessas entidades estão habilitadas para exercer significativa influência sobre as atividades de outras, o seu grau de autonomia dentro do empreendimento pode variar. A propriedade pode ser privada, estatal ou mista.”<sup>130</sup>

Assim, entendemos superado a expressão multinacional. Esse termo pressupõe um conjunto decisor no controle da empresa formado por acionistas de várias nações, quando, na realidade, não é isso que acontece. A característica de multinacionalidade, na concepção dos autores estudados, está associada à atuação em diversos países, quando na realidade deveria versar a representação de nacionais de vários países na formação da empresa.

Conforme vimos, muitas empresas contam com capital e sócios acionistas titulares do controle, de um único país, mas que hospedam suas subsidiárias ou filias em outros países. Não há verdadeiramente uma multinacionalidade, mas uma única

---

<sup>127</sup> Baptista, 1987, p.17.

<sup>128</sup> Baptista, 1987, p.17.

<sup>129</sup> Baptista, 1987, p.18.

<sup>130</sup> OCDE, 2000, p.9.

nacionalidade, atuando através das diversas fronteiras nacionais.<sup>131</sup>

Podemos atribuir a comumente chamada empresa multinacional, o conceito de empresa transnacional. E este adotaremos para este trabalho. Nosso conceito é formado pelos seguintes elementos:

1. *sociedade empresária*: é pessoa jurídica que explora atividade econômica, com vocação e interesses eminentemente lucrativos;
2. *que controla atividades*: o investimento estrangeiro direto é que caracteriza a empresa transnacional – ver capítulo dois;
3. *fora do país de origem, através das diferentes fronteiras nacionais*;
4. *por qualquer meio legal a sua disposição*: as empresas podem operar apenas com licenças, ou seja, autorizadas pelo governo, ou através da criação de subsidiárias, possivelmente com capital próximo a cem por cento estrangeiro; ou ainda, via *joint ventures*<sup>132</sup>;
5. *procurando atingir seus próprios objetivos, independente da observância dos diferentes interesses locais*: ver tópico 1.3.2.

Assim, pensamos que empresa transnacional é a sociedade empresária, que controla atividades, fora do país de origem, através das diferentes fronteiras nacionais, por qualquer meio legal a sua disposição, procurando atingir seus próprios objetivos, independente da observância dos diferentes interesses locais. E este é o conceito que utilizaremos ao longo deste trabalho.

Antes de prosseguir, desejamos apresentar importante crítica de Manuel Castells,<sup>133</sup> que considera superados os conceitos de empresa multinacional e transnacional, insistindo na importância de se entender esta última.

Castells acredita que não há espaço para grandes empresas, mas uma rede internacional de empresas ou subunidades empresariais, como forma organizacional

<sup>131</sup> De forma retórica, citamos que é semelhante a um polvo gigante, cuja cabeça se encontra em determinado território, e apenas os tentáculos pousam em outros. Se fôssemos verificar sua nacionalidade, constaria a origem onde estivesse a cabeça. O corpo é único, mas os efeitos de cada tentáculo são diversos.

<sup>132</sup> *Joint venture*: associação de empresas, não definitiva, para explorar determinados negócios, sem que nenhuma delas perca sua personalidade jurídica.

<sup>133</sup> Castells, 2001, p.209.

básica da economia informacional/global. Justifica na superação da verticalização tipicamente fordista e evolução da horizontalização das empresas. Indica que existem redes de fornecedores, redes de produtores, redes de clientes, coalizões-padrão e redes de cooperação tecnológica.

O posicionamento de Castells se deve à visão da tecnologia como força motriz do desenvolvimento mundial., voltando-se demais ao leste asiático e restringindo sua visão a empresas de informática e tecnologia em geral. Pensa que um computador não é um todo. Compõe-se de placas-mãe, processadores, discos rígidos, memória e demais periféricos de diversos fabricantes diferentes. O produto final é um "Frankstein". Normalmente, os bens duráveis, envolvem o processo de montagem com intrincada configuração da rede de fornecedores. Porém, devemos ressaltar que muitas empresas são gigantescas, atuando em todo o globo e controlam (são proprietárias) de toda a cadeia produtiva. E se não o são, ao menos dão razão de existência às demais, o que confere a elas um poder político-econômico sem precedentes. Há lideranças nessas redes, da mesma forma que há *mainframes* (servidores com grande capacidade de armazenamento e processamento) e os terminais "burros" (sem capacidade de armazenamento e processamento). A relação interdependente assimétrica também aparece aqui.

Vejamos as indústrias automobilísticas. Elas não produzem os milhares de itens que compõem o carro, porém, ao fechar uma fábrica de automóveis, deixam muitos órfãos. O controle aqui não é formal (técnico-jurídico), contudo, não é exatamente difícil perceber o poder de barganha que possuem. Outro exemplo: as empresas farmacêuticas têm departamentos de pesquisa e desenvolvimento; coordenam a obtenção de matéria-prima; e, produzem seus medicamentos em fábricas próprias nos diversos locais do mundo. Contam muitas vezes com sistema de distribuição próprio. A Nike, fabricante mundial de produtos esportivos, no início era exclusivamente uma marca licenciada, com diversos fornecedores, e atualmente, já possui plantas próprias de produção.

De forma que, em respeito ao competente autor, fazemos essa ressalva. No entanto, combatemos a atribuição de mítica à representação do conceito de

empresas transnacionais, realizada por ele.<sup>134</sup>

Saibamos a seguir, o porquê da atuação dessas empresas.

### 2.3.2 Razões para atuação empresarial no exterior

O elemento central na caracterização da empresa transnacional é a sua atuação no exterior. O que nos leva a questionar sobre quais razões que levam as empresas a aplicarem seus recursos e dirigirem as suas atividades para mercados no exterior.

O fundamento é o benefício da inserção nos mercados externos, como podemos observar, analisando alguns autores e teorias, a seguir.

A razão primordial é a possibilidade de maximização dos lucros. De acordo com John Stuart Mill:

“O benefício maior do intercâmbio econômico entre as nações, mais do que o fato de ele possibilitar aos países obterem produtos que eles mesmos não conseguiriam produzir, estão no emprego mais eficiente das forças produtivas do mundo.”

Renouvin descreveu as razões das operações de capital que marcaram os dois últimos séculos:

“O móvel destas operações foi, ora econômico, ora puramente financeiro. No primeiro caso, o objetivo era criar meios de produção ou de transportes; por exemplo: equipar uma jazida mineira, construir uma ferrovia, organizar uma exploração agrícola. O investimento de capitais era solicitado pelos promotores de tais empreendimentos. No segundo caso, foram os detentores de capitais, ou os bancos, que, a partir do declínio dos grandes investimentos ferroviários, que haviam assinalado o período compreendido entre 1850 e 1870, esperavam realizar, por intermédio de investimentos no exterior, um lucro mais importante que aquele que os negócios nacionais poderiam oferecer-lhes, e que criaram empresas destinadas a assegurar aos referidos capitais um emprego remunerador.”<sup>135</sup>

<sup>134</sup> Castells, 2001, p.210.

<sup>135</sup> Renouvin, Duroselle, 1967, p. 134.

Raymond Aron disse que:

“Se as firmas penetram nos espaços econômicos estrangeiros, é para beneficiar, nas melhores condições, de todas as vantagens que uma múltipla implantação é suscetível de oferecer: proximidade das matérias-primas, acesso direto ao mercado consumidores, regime tributário e aduaneiro, nível dos salários, luta com armas iguais contra a concorrência estrangeira.”<sup>136</sup>

É o reconhecimento de que o que move as empresas é a perspectiva de lucratividade maior. Segundo Manuel Castells, para aumentar os lucros, em um determinado ambiente financeiro e com os preços ajustados pelo mercado, há quatro caminhos principais: “reduzir os custos de produção (começando pelos custos de mão-de-obra); aumentar a produtividade; ampliar o mercado; e acelerar o giro do capital.”<sup>137</sup>

Stephen Thomsen simplifica, indicando que empresas investem no exterior, principalmente por saturação do mercado local e a possibilidade de crescimento mais rápido no exterior.<sup>138</sup>

Na tentativa de elucidar, conseguimos imaginar um exemplo: empresa X e Y, ambas com plantas industriais localizadas em outros países, oferecem, via importação, cada qual seu modelo de carro médio ao mercado consumidor brasileiro. Em essência, os veículos não se diferem em nada, sendo que o critério de compra é exclusivamente o preço. Supomos que ambos vendem o veículo por dez mil dólares. Porém, o governo local decidiu aumentar a alíquota de imposto de importação para 30%. Logo, os automóveis custarão treze mil dólares. Considerando que X, venha a fabricar no local, e assim, não mais importá-lo, poderá vender o carro (valor normal de dez mil) por qualquer valor, desde que inferior a treze mil. Sua única preocupação é o concorrente direto. Assim, vislumbramos que é vantajoso investir na produção dentro do país do mercado que se deseja atingir. A empresa Y, por consequência, perderia espaço.

---

<sup>136</sup> Aron, 1983, p.104.

<sup>137</sup> Castells, 2001, p.101.

<sup>138</sup> Thomsen, 2000, p.23.

José Paschoal Rossetti<sup>139</sup>, tratando da macroeconomia, indicou que há entre as regiões ocupadas pelos países (e suas empresas) diferenças na dotação de recursos naturais e assimetrias em atributos construídos. Existem dimensões e configurações díspares no globo. Em certos ambientes chovem mais, certas terras são mais férteis, outros solos muito mais ricos etc.

Quanto à assimetria em atributos construídos, pode-se verificar diferenças na relação entre fatores de produção, diversidade na qualificação desses fatores, bem como certas heranças culturais. Como diria Max Weber<sup>140</sup>, ao tratar da cultura religiosa e a possibilidade do indivíduo assumir riscos, “os protestantes preferem comer bem, enquanto os católicos preferem dormir bem”. A própria postura cultural revela a capacidade de empreendimento. Neste caso, os protestantes seriam mais arrojados, e os católicos, séculos condenando a usura, conservadores.

Tomando-se em conta esses aspectos, salientou Rossetti que são inevitáveis as trocas internacionais, por que há uma rede de interdependência econômica entre as nações, em virtudes das diferenças estruturais na disponibilidade e na combinação de recursos de produção<sup>141</sup>.

Para exemplificar, segundo estudo do Departamento de Comércio dos Estados Unidos, basicamente oito são as razões para investimentos estrangeiros norte-americanos:

1. manter ou aumentar mercados externos;
2. incapacidade de exportar dos Estados Unidos devido a tarifas, custos de transporte e restrições governamentais favorecendo a produção local;
3. enfrentar a competição local;
4. pressão de governos locais, com medidas de política econômica;
5. crescimento mais rápido no exterior;
6. obtenção de matérias-primas locais;
7. custos de mão-de-obra mais reduzidos;

---

<sup>139</sup> Rossetti, 1997.

<sup>140</sup> Weber, 2002.

<sup>141</sup> Rossetti, 1997, p.845.

## 8. lucros maiores no exterior.<sup>142</sup>

Em uma perspectiva mais ampla, Braga<sup>143</sup> indicou cinco motivos<sup>144</sup>, ou “procuras”, fundamentais para o investimento direto no estrangeiro. Citamos e comentamos fundados em outras experiências:

- a) *Investimento direto estrangeiro procurando mercado*: para superação das barreiras (políticas) existentes ou potenciais para comércio, criando uma presença local ou diversificando as fontes de produção;
- b) *Investimento orientado para exportação*: procura por países que contem com fatores atrativos para produção, reduzindo custos, tais como: mão de obra mais barata, infra-estrutura, poucas restrições burocráticas; além de fatores favoráveis para investimento como estabilidade política e incentivos fiscais;
- c) *Procura por recursos*: localização de plantas perto das fontes vitais para produção;
- d) *Procura por tecnologia*: localização em clusters de tecnologia emergente, como eletrônicos, biotecnologia e demais serviços de ponta;
- e) *Procura por eficiências*: localização fundada em eficiências em níveis regionais e globais, devido à extensa operação internacional. Isso ocorre, em sua forma mais comum, pela aquisição de empresas estrangeiras rivais via investimentos estrangeiros diretos de forma a otimizar economias de escala para um nível global.<sup>145</sup>

Tais considerações remontam à teoria das vantagens comparativas. As mesmas fundariam os investimentos no estrangeiro. Buscariam, conforme Stephen Magee<sup>146</sup>, uma posição mais vantajosa da empresa que em seu mercado de origem.

---

<sup>142</sup> Doellinger, 1979, p.15.

<sup>143</sup> Corroboraram Clegg e Kamall, ao estudar a internacionalização das telecomunicações. (1998, p.39-96)

<sup>144</sup> Braga, 1998, p.5.

<sup>145</sup> Thomsen, 2000, p.24.

<sup>146</sup> Baptista, 1998, p.26.

Envolveria gestão otimizada, melhor acesso a consumidores etc.

James Stoner salientou que as empresas se tornam internacionais para obter acesso a recursos mais confiáveis ou mais baratos; aumentar o retorno sobre o investimento; aumentar a parcela do mercado e para evitar tarifas e cotas de importações no estrangeiro.<sup>147</sup>

Robert Grosse<sup>148</sup> reforçou o coro, delineando as várias teorias econômicas para os negócios transnacionais: teoria das vantagens comparativas de David Ricardo e teoria do ciclo internacional dos produtos. Descreveu a competição monopolística, com as teorias dos custos de transação e a instigante (e eclética) teoria de Dunning<sup>149</sup>.

A teoria do ciclo de produtos, conforme Carlos Von Doellinger, segue o raciocínio que o ciclo inicia quando novos produtos e processos são gerados pelas empresas, em seus países de origem, em resposta a determinados estímulos, tais como aumento da demanda interna potencial, disponibilidade de mão de obra, capital e conhecimentos tecnológicos. Decorre a expansão da produção e, pela escala, natural redução de custos. Depois, volta-se para expansão externa, via exportação. Porém, para manter níveis de competitividade, passa a produzir em cada país (consumidor). Igualizando-se os custos, passa a ser exportada dessas unidades ao país iniciador da produção.<sup>150</sup>

Já a teoria eclética de Dunning<sup>151</sup>, atesta que existem três conjuntos de fatores que sustentam a atividade de uma empresa transnacional<sup>152</sup>:

1. *Propriedade*: tais vantagens vêm da propriedade tecnológica<sup>153</sup>; rede de distribuição internacional; economia de escala; marketing e financiamentos;
2. *Localização*: tais vantagens vêm das instalações de baixo custo;

<sup>147</sup> Stoner, 1995, p.95-8.

<sup>148</sup> Grosse, 1992.

<sup>149</sup> Dunning, 1977.

<sup>150</sup> Doellinger, 1979, p.13.

<sup>151</sup> Revisitando a teoria de Dunning, Beata Swarzynska, indica que a propriedade se refere a melhores sistemas de marketing e organização; capacidade inovadora, marca e reputação. Quanto à localização: qualidade, custos, transporte internacional e custos de comunicação. Quanto a vantagens de internacionalização: total controle, ao invés de licenciamentos. (2002, p.2-3)

<sup>152</sup> Grosse, 1992, p. 38.

<sup>153</sup> Exemplo citado por Christopher Bartlett (1993, p.4): A filosofia da General Electric de internacionalização era de construir mini-Ges em cada país para qual enviariam toda a tecnologia e gerenciamento gerados com sucesso pela matriz.

proximidade a grandes mercados potenciais; incentivos governamentais;

3. *Vantagens de internacionalização*: benefício proveniente da possibilidade de negociação com outras firmas e clientes, com maior lucratividade.<sup>154</sup>

Com esses dados é possível verificar por que razão várias empresas se internacionalizam e como se processam suas decisões.

Keohane e Ooms justificaram que essa internacionalização decorrente de investimentos diretos no exterior se funda na possibilidade de obter vantagens de custos que autorizem as transnacionais a competir em igualdade com as locais, quando já não é mais possível suprir o mercado com as exportações, nem com licenças tecnológicas.<sup>155</sup>

Outros, no entanto, como Theodore Moran, enxergam que o investimento no exterior envolve mais que a lógica do capital excedente, mas, motivado por estratégias empresariais de expansão<sup>156</sup> e defesa contra a penetração de rivais em seus domínios.<sup>157</sup> O mesmo, aliás, pensado por Stephen Himer, que desenvolveu uma tese segundo a qual todo investidor no exterior é um monopolista ou oligopolista quanto a determinado produto, investindo no exterior apenas para proteger seu mercado. Seria o caso da GM investir onde a Ford já tivesse investido, ou ainda da Exxon, onde a Shell já estivesse. É, por fim, uma estratégia de investimento defensivo.<sup>158</sup>

Outras estratégias empresariais discutidas por Braga<sup>159</sup> sofreram duas influências. A primeira foi que houve, seguramente, nas transnacionais a adoção de postura global porque havia nos países em desenvolvimento algumas oportunidades: esses países se encontravam muito endividados, precisando de capital estrangeiro; e boa parte dos serviços fornecidos por estatais, nesses países, era ineficiente. A

<sup>154</sup> Trebilcock, Howse. 2001, p.338.

<sup>155</sup> Keohane, Ooms. 1980, p.208.

<sup>156</sup> São fundamentais para decisão, pela transnacional, da entrada em território estrangeiro, via investimentos estrangeiros diretos o tamanho da população e mercado do país hospedeiro. (Swarzynska. 2002, p.10-1) Concorda Stephen Tomsen (2000, p.17).

<sup>157</sup> Moran. 1980, p.256-8.

<sup>158</sup> Baptista, 1998, p.25.

<sup>159</sup> Braga, 1998, p.6.

CEPAL apontou os mesmos elementos: houve a política de liberalização e de privatização de inúmeros setores, o que provocou grande fluxo de capital para serviços financeiros, telecomunicações e outros componentes de infra-estrutura.<sup>160</sup>

A segunda influência foi a necessidade de mercados maiores para essas maiores empresas (transnacionais) porque a rápida escalada dos custos de pesquisa e desenvolvimento combinadas com os ciclos de vida curtos dos países reduzem sensivelmente os ganhos, inviabilizando inclusive operações. Comporta exatamente o raciocínio de Manuel Castells que indicou como fator de competitividade (e sobrevivência) a capacidade tecnológica, ligada a mercados afluentes integrados.<sup>161</sup>

Sumarizou Grosse as vantagens competitivas das transnacionais<sup>162</sup>, ou seja, as razões práticas que as impulsionam nos mais longínquos territórios:

1. Propriedade intelectual e marca: exclusividade de exploração de tecnologia, e ganhos com *royalties*;
2. Escala de produção/ compra/ financiamento/ distribuição/ propaganda: Facilidade de produção, ou de insumos com menor custo; ou fundos mais baratos; ou distribuição ágio; ou padronização de publicidade;
3. Incentivos governamentais;
4. Capital humano: qualificação da equipe;
5. Acesso a mercados;
6. Capacidade de fontes: matéria-prima com menor risco.

Cabe lembrar que as vantagens de propriedade intelectual e capital humano, não são necessariamente originárias das empresas transnacionais, mas da incorporação de inovadoras pequenas empresas, como escreveu Manuel Castells.<sup>163</sup> É também, segundo ele, virtude da interface entre os programas de macropesquisa e grandes mercados desenvolvidos pelos governos.<sup>164</sup>

E a seguir, vejamos a participação dessas empresas transnacionais, através de investimentos estrangeiros diretos.

<sup>160</sup> Cepal, 2002, p.45.

<sup>161</sup> Castells, 2001, p.121-2.

<sup>162</sup> Adaptado de Grosse (1992, p. 40).

<sup>163</sup> Castells, 2001, p.65.

<sup>164</sup> Castells, 2001, p.77.

### 3. OS INVESTIMENTOS ESTRANGEIROS DIRETOS

#### 3.1 Conceito

O investimento é o ato ou efeito de investir. É a aplicação de dinheiro (em títulos, ações, imóveis, etc.), com o propósito de obter ganho. É, ainda, o total de dispêndios aplicados, na economia como um todo, ao aumento ou manutenção do estoque de capital.<sup>165</sup>

Segundo Baptista, o investimento supera a simples movimentação de capitais. Insere-se como parte de um processo de expansão da empresa, ou um movimento para assegurar a sua sobrevivência.<sup>166</sup>

Diz Baptista que o processo começa com a contratação de um representante local (no país do mercado consumidor) que usa a marca da empresa, ou mesmo, uma cessão de tecnologia. Em um segundo momento, pode envolver reinvestimentos de lucros ou novos empréstimos. E mais tarde, pode abarcar a criação de uma subsidiária.<sup>167</sup>

Verificamos que estrangeiro é aquele de nação diferente a que se pertence, indivíduo que não é natural do país onde mora ou se encontra.<sup>168</sup> E direto, é a contribuição que incide imediatamente sobre pessoas ou bens.<sup>169</sup>

---

<sup>165</sup> Ferreira, 1999.

<sup>166</sup> Baptista, 1998, p.23.

<sup>167</sup> Baptista, 1998, p.23.

<sup>168</sup> Ferreira, 1999.

<sup>169</sup> Ferreira, 1999.

Restaria daí que investimento estrangeiro direto é a aplicação de dinheiro, por indivíduo de nação diferente, com o propósito de obter ganho, que incide imediatamente sobre pessoas ou bens.

Porém, nada é tão automático. Exige-nos um pouco de reflexão, e, mesmo certo autoritarismo na definição, abarcando as dimensões econômico-jurídicas, que tornam nosso trabalho muito mais complexo.

A Lei n.º 4.131/62 relacionou os capitais estrangeiros no art. 1º:

“Consideram-se capitais estrangeiros, para os efeitos desta lei, os bens, máquinas e equipamentos, entrados no Brasil sem dispêndio inicial de divisas, destinados à produção de bens ou serviços, bem como os recursos financeiros ou monetários, introduzidos no País, para aplicação em atividades econômicas desde que, em ambas as hipóteses, pertençam a pessoas físicas ou jurídicas residentes, domiciliadas ou com sede no exterior”

Não é propriamente um conceito, mas uma lista exemplificativa<sup>170</sup>, que também não diferencia se o capital é realmente estrangeiro ou de brasileiro no exterior.

Afirmou Celso Bastos que o capital estrangeiro, nos termos do artigo 1º, deve ser aplicado necessariamente na produção de bens ou serviços e em outras atividades econômicas, segundo ele:

“[...] a destinação econômica é essencial, e os investimentos estrangeiros são representados por quotas de sociedades por quotas de responsabilidade limitada, ações de sociedades anônimas, títulos de participação em quaisquer outras empresas, quotas de fundos de investimento, prédios urbanos e atividades agropecuárias, dentro dos limites da regulamentação aplicável etc.”<sup>171</sup>

<sup>170</sup> Exemplificativa, e incompleta, que parece deixar de lado investimentos via bens incorpóreos. Attila Andrade Jr. entende que é possível a utilização de bens incorpóreos, em especial patentes de invenção e marcas como capital estrangeiro, fundando em três pontos seu raciocínio: “1) a lei brasileira permite a subscrição do capital social sob a forma de qualquer espécie de bens suscetíveis de avaliação econômica, aí se incluindo os bens incorpóreos; 2) a lei estabelece que será dispensado ao capital estrangeiro investido no País, tratamento jurídico idêntico ao concedido ao capital nacional em igualdade de condições; 3) a conclusão do silogismo é: a subscrição de capital estrangeiro pode ser feita sob a forma de qualquer espécie de bens suscetíveis de avaliação econômica, inclusive os bens incorpóreos.” (Andrade Júnior, 1979, p.6)

<sup>171</sup> Bastos, 1990, p.64.

Doutrinariamente, Baptista buscou traços distintivos, apontando três elementos para sua configuração: natureza, origem e destino do investimento.<sup>172</sup> Interessa-nos, neste momento, o primeiro.

Em relação à natureza, o autor diferenciou em dois os tipos de investimento: direto e indireto. O direto é aquele que envolve a possibilidade de controle, ou da atividade de gestão do investidor<sup>173</sup>.

Baptista exemplificou com duas situações de aplicação: uma empresa transnacional comprando 55% das ações de uma mina de bauxita no Brasil é um investimento direto. Já a mesma empresa, comprando, em Bolsa, 5% das ações da mesma mina realiza um investimento indireto.<sup>174</sup>

Não é um exemplo completo, porque 5% das ações compradas podem tornar o investimento direto, desde que suficientes para conferir ao investidor, controle do empreendimento. Logo, é o poder de controle intentado pelo investidor, e acrescentamos, seu sucesso no intento, é que determina sua classificação.<sup>175</sup>

Da mesma forma definem Michael Trebilcock e Robert Howse. Para eles, investimento estrangeiro direto como aquele que oferece propriedade e (normalmente) controle do negócio ou parte do negócio em outro país. Diferenciaram-no de investimento em portfólio, porque este é o investimento que visa o retorno financeiro, sem intuito de propriedade, controle ou gerenciamento da empresa.<sup>176</sup>

Acompanharam também, os estudiosos da Organização para Cooperação de Desenvolvimento Econômico (OCDE), entendendo que investimento estrangeiro direto, como o capital investido com o propósito de adquirir uma parte permanente de uma empresa, e o exercício de um nível de influência nas operações da empresa.

Para eles, o investimento direto se diferencia do investimento de portfólio, pois naquele há controle dos ativos em questão, enquanto os investidores de portfólio são investidores passivos, motivados exclusivamente pela taxa de retorno de seu

---

<sup>172</sup> Baptista, 1998, p.30.

<sup>173</sup> Baptista, 1998, p.31.

<sup>174</sup> Baptista, 1998, p.30.

<sup>175</sup> Wladimir Andreff critica os demais autores que consideram porcentagens de compra como critério para classificação. (2000, p.13-4).

<sup>176</sup> Trebilcock, Howse, 2001, p.335.

investimento.<sup>177</sup>

Percebemos que o investimento indireto se refere ao investimento em portfólio, também conhecido como *rendeiro*, porque a atitude visa exclusivamente a remuneração de capital. Ao contrário do investimento direto, também conhecido como *empreendedor*.<sup>178</sup>

Na Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) o investimento estrangeiro direto foi reconhecido como aquele que envolve um relacionamento de longo prazo, refletindo interesse de controle de uma organização de uma economia (investidor estrangeiro direto ou matriz) em uma empresa local em outra economia diferente do tal investidor.<sup>179</sup>

No Brasil, o Banco Central Brasileiro, preferiu conhecê-lo como investimento externo<sup>180</sup> direto, assim conceituando-o:

“É o investimento feito por pessoa física ou jurídica com sede no exterior no capital social de uma empresa, independentemente do percentual das ações ou quotas que tenha sido adquirido, desde que tenha essa aquisição se dado de forma direta (por subscrição de capital admitida pelos sócios de uma empresa ou por aquisição direta, junto a um sócio, de participação integralizada por ele detida), fora dos sistemas convencionais dos mercados organizados de bolsa de valores (mercado secundário). Excetua-se, portanto, ainda que efetuada em ambiente de bolsa de valores (e poderia até não sê-lo), a aquisição levada a efeito em leilões excepcionais, tais como os de privatização de empresas, precedidos de todo o formalismo que a legislação determina.”<sup>181</sup>

O investimento estrangeiro direto também se diferencia de investimento em portfólio, por este designar qualquer aplicação de recursos por estrangeiros (não-residentes) nos mercados financeiro e de capitais do País, e, portanto, encontra regime especial de tratamento.

Sabemos que o próprio Fundo Monetário Internacional (FMI), adotou

<sup>177</sup> OCDE, 1998, p. 6.

<sup>178</sup> Coelho, 2002, p.359.

<sup>179</sup> UNCTAD, 1997, p. 295.

<sup>180</sup> Especulamos que o uso da palavra externo, ao invés de estrangeiro, justifica-se porque muitos investimentos vêm de empresas de paraísos fiscais, diretamente relacionadas com nacionais. O critério não é nacionalidade, mas fronteira. Todavia, essa é uma outra história.

<sup>181</sup> BACEN, 2002.

como definição de investimento estrangeiro direto aquele que engloba especialmente as noções de participação majoritária do capital votante e de poder de controle.

Stephen Thomsen enxerga o investimento estrangeiro direto como conceito de balanço de pagamentos feito para capturar fluxos de capital transfronteiriços no qual o investidor adquire parcela de propriedade com o propósito de ter efetiva voz na administração da empresa estrangeira.<sup>182</sup>

Para encerrar a discussão, trouxe a OCDE, objetivamente, o que é investimento estrangeiro direto:

“Investimento, para o propósito de estabelecer relações econômicas duráveis com uma empresa tal como, em particular, investimentos que dêem a possibilidade de exercer uma influência efetiva na administração desta:

A. No país afetado, por não residentes, por meio de:

- 1) Criação ou extensão de uma controlada integral, integrada ou filial, aquisição da totalidade de uma empresa existente;
- 2) Participação em uma nova empresa ou numa já existente;
- 3) Um empréstimo de cinco anos ou mais de duração.

B. No exterior, por residentes através de:

- 1) Criação ou extensão de uma controlada integral, subsidiária ou filial, aquisição da totalidade de uma empresa existente;
- 2) Participação em uma nova empresa ou numa já existente;
- 3) Um empréstimo de cinco anos ou mais de duração.”<sup>183</sup>

Esclarecemos que não há aqui objetivo de outras distinções como investimentos privados ou públicos, porque de pouca valia prática.

Qualquer investimento direto de estatais estrangeiras no Brasil é considerado investimento de um empreendedor em busca de lucros, e não uma parceria entre Estados, ou a tão prestigiada cooperação interinstitucional. Nem mesmo é conveniente separá-los em investimentos industriais, comerciais ou de serviços. O ramo de atividade, neste momento, é irrelevante.

Em suma, para fins deste trabalho, adotamos o conceito que investimento estrangeiro direto é aquele que, vindo do exterior, envolve aporte de recursos gravados pelo interesse de estabelecimento de relações econômicas duradouras, com controle da organização, via criação ou extensão de uma controlada integral,

---

<sup>182</sup> Thomsen, 2000, p.21.

<sup>183</sup> OCDE, 2001, p.19.

integrada ou filial; ou com a aquisição da totalidade de uma empresa existente; ou ainda, via participação em uma nova empresa ou numa já existente.

Apenas para lembrar, pensamos que o investimento estrangeiro direto é que confere a uma empresa a característica de transnacional.

### 3.2 Sistemática do investimento estrangeiro direto

Os investimentos estrangeiros diretos são mecanismos de crescimento econômico e uma poderosa força de integração global.<sup>184</sup> Os recursos provenientes de investimentos estrangeiros diretos são hoje a maior fonte de financiamento para os países em desenvolvimento.<sup>185</sup>

Trazemos alguns dados sobre investimento estrangeiro direto consolidado pela OMC<sup>186</sup>, que nos oferecem um panorama:

1. Entre 1982 e 2000, o fluxo de investimentos estrangeiros diretos cresceu 22 vezes, de US\$ 57 bilhões para US\$ 1,27 trilhões;
2. Em 2000, 25% das vendas das subsidiárias estrangeiras foram exportados;
3. O total de vendas das subsidiárias estrangeiras foi US\$ 16 trilhões;
4. Fusões e aquisições transfronteiriças atingiram US\$ 1,144 bilhões, quase oito vezes mais que em 1990;
5. Em 2000, US\$ 240 bilhões foram investidos em países em desenvolvimento.

A aplicação de investimentos estrangeiros diretos em larga escala, ao nosso ver, deve-se, amparados no estudo de Manuel Castells, ao novo paradigma de sociedade: a informacional.<sup>187</sup> Identificou uma situação em que a tecnologia (em especial das telecomunicações) trouxe uma lógica de redes, baseada na flexibilidade.

---

<sup>184</sup> OCDE, 1998, p. 6.

<sup>185</sup> Araujo, Souza Jr., 1998, p.460-1.

<sup>186</sup> WTO, 2001, p.9-10.

<sup>187</sup> Castells, 2001, p.78.

Vislumbramos a seguinte situação. Primeiro, consideramos uma empresa transnacional do país desenvolvido A, doravante denominado país de origem ou fonte<sup>188</sup>. Ela deseja aplicar recursos (investir) em um país em desenvolvimento B, a partir de agora denominado hospedeiro ou receptor<sup>189</sup>.

As empresas transnacionais são o melhor vetor de investimentos diretos, e mais comuns pois:

- “1) a [transnacional] dispõe de uma estrutura e uma orientação que lhe permitem desenvolver uma estratégia mais próxima do global do que qualquer entidade empresarial que a antecedeu, isto é, pode atribuir menor atenção às fronteiras nacionais, na busca dos seus objetivos;
- 2) a ênfase dada pela [transnacional] à tecnologia, torna-a ao mesmo tempo um concorrente formidável e um hóspede altamente desejável;
- 3) a [transnacional] é um empreendimento de grande porte, contando com muitos recursos, prontamente disponíveis e ocupando frequentemente posição de liderança no mercado.”<sup>190</sup>

De imediato existem três personagens aos quais nos restringiremos<sup>191</sup>: governo do país de origem, governo do país receptor e empresa transnacional.

Analisando a situação, verificaria Magnus Blomstrom<sup>192</sup> o investimento estrangeiro direto como um catalisador dos benefícios dinâmicos<sup>193</sup>, havendo efetivamente uma transferência de recursos de um determinado país a outro.

O governo do país de origem, em um primeiro momento, incentivaria os

<sup>188</sup> De onde partirão os recursos.

<sup>189</sup> Onde serão investidos os recursos.

<sup>190</sup> Vagts, 1980, p.118.

<sup>191</sup> Caso fôssemos mais a fundo, veríamos também todo o corpo trabalhista, de consumidores e algumas ONGs (meio ambiente, principalmente). Porém, não é nosso foco analisar as dinâmicas internas, se não, teríamos que discutir trabalho (na OIT), estudar o direito concorrencial (CADE e OMC) e talvez deveríamos falar um pouco mais sobre questões ambientais. Porém, não podemos deixar de comentar uma análise interessante, proporcionada por Addetya Matoo *et al.*, que sugerem que países que ofereçam a possibilidade de transferência de tecnologia a custos baixos preferem entradas diretas, ao invés de aquisições, porque estimulam a concorrência em mercados, tentando evitar o tradicional comportamento oligopolístico das empresas transnacionais. (Mattoo, Olarreaga, Saggi, p. 22-3) Caso deseje aprofundar em outros momentos do ciclo de investimentos, tendo em vista que aqui versamos apenas a entrada de investimentos, ver: Vagts, 1980, p.120-148

<sup>192</sup> Blomstrom, 1997, p.12.

<sup>193</sup> Os benefícios podem envolver transferência de tecnologia e técnicas gerenciais. (Hockman, Saggi, 1999, p.4).

investimentos e se preocuparia com garantias de retorno de investimento.

A empresa transnacional, aqui denominada vetor, revelaria as características suficientemente delineadas no capítulo I. A título de lembrança, buscaria ampliação de lucros e evitaria ameaças a exportações, provocadas pelo governo ou concorrentes.<sup>194</sup>

O governo do país hospedeiro estimularia que os investimentos não fossem voláteis ou efêmeros. Preocupar-se-ia com os vetores porque:

“a empresa transnacional, mediante integração de suas filiais, dissemina o impacto de políticas econômicas de cada nação, de uma forma bem mais rápida, reduzindo-se assim as escolhas dos governos na condução das políticas locais.”<sup>195</sup>

Esclarecemos: o fato de determinada filial necessitar de mais recursos autorizaria a matriz a recorrer aos aportes já aplicados em outra filial de país diverso. Como usualmente, os investimentos em dólares são convertidos em moeda local, far-se-ia urgente, no caminho inverso, a conversão desses valores em dólares, o que poderia afetar a balança de pagamentos do país, ou mesmo, políticas de ajuste e reservas, prejudicando sensivelmente o equilíbrio das contas nacionais.

Estudando numa perspectiva interdependente, verificamos que nosso exemplo, a princípio, atenderia a qualquer relação de investimento entre países, porém como brasileiro, não podemos nos distanciar dos conceitos de países desenvolvidos e em desenvolvimento, percebendo a desvantagens políticas dos últimos<sup>196</sup> no assimetrismo em que vivemos. A CEPAL<sup>197</sup> observou que há três assimetrias do ordenamento internacional, que são relevantes para nossa posição:

- a) altíssima concentração nos países desenvolvidos do progresso técnico;
- b) maior vulnerabilidade macroeconômica dos países em desenvolvimento;
- c) contraste entre a alta mobilidade dos capitais e a restrição à circulação de mão de obra.

---

<sup>194</sup> Vagts, 1980, p. 121.

<sup>195</sup> Baptista, 1987, p. 42.

<sup>196</sup> Fitzgerald, 1998, p. 14.

<sup>197</sup> Cepal, 2002, p. 88, 91-2.

Assim, mais uma vez, a realidade fática se apresenta, de forma que escolhemos visualizar uma relação Brasil x EUA, por exemplo.

Valorizaremos, naturalmente, a ótica receptora brasileira. Até porque nessas temáticas faz-se necessário uma tomada de posição, como disseram Bernard Hoekman e Kamal Saggi que fortalecendo as questões sobre empresas estrangeiras, favoravelmente ao país hospedeiro, provoca reações em detrimento do país de origem.<sup>198</sup>

O país de origem (ou seja, de onde provêm os recursos) reconhece e estimula os investimentos no exterior, julgando-os necessários. Afinal, o retorno de divisas, com a respectiva remuneração, é seu foco principal. Trata-se de investir, lucrar e repatriar! José Carlos de Magalhães apropriadamente citou algumas situações de como países de origem estimulam, ou mesmo forçam o retorno dos lucros.<sup>199</sup>

Por exemplo, os Estados Unidos da América instalaram na década de 1960, o Controle sobre Investimentos Diretos, forçando a repatriação dos lucros pelas empresas controladas por norte-americanos, desestimulando os reinvestimentos, pela tributação, através do imposto de renda sobre os lucros das subsidiárias, mesmo que não remetidos à matriz<sup>200</sup>. A Suíça, com o mesmo intuito, isentava de imposto de renda, todo o lucro remetido pelas subsidiárias à matriz. É no mínimo curiosa a posição dos EUA. Afinal, estabeleceram uma influência extraterritorial, atingindo os países onde estão as subsidiárias. Alegam que a repatriação se justifica para equilíbrio da balança de pagamentos dos países de origem, independentemente da política econômica (ou crise) do país hospedeiro. Concordando com o posicionamento norte-americano, José Carlos Magalhães entendeu que talvez seja necessária a influência extraterritorial, tendo em vista que as transnacionais são uma realidade econômica, composta por diversas unidades em países diferentes, que precisa ser sujeita às leis nacionais, que acabam por atingir todo o corpo que a forma.<sup>201</sup> Luiz Olavo Baptista foi mais atento:

“Outra dificuldade é a interferência do país de origem da

---

<sup>198</sup> Hoekman, Saggi, 1999, p.2.

<sup>199</sup> Magalhães, 1994, p.197-8.

<sup>200</sup> Revenue Act 1954 §§ 951-64 (Vagts, 1980, p.141).

<sup>201</sup> Magalhães, 1994, p.193.

transnacional. É possível que certas práticas do país base, como medidas de restrição a investimentos externos, extensão extraterritorial de legislações, afetem as subsidiárias, onde quer que estejam, prejudicando também, a liberdade de seguir as políticas dos governos hospedeiros.”<sup>202</sup>

Não se trata de dolosamente atingir o país receptor, mas uma consequência do controle estatal de origem, que se reflete, infelizmente, nos países receptores.

Porém, em um passado não muito distante, havia certos comportamentos das empresas transnacionais evidentemente condenáveis, combatidos pela Doutrina Calvo. Muitas praticavam atos contrários à ordem pública, ou aos interesses nacionais dos países hospedeiros, e se acolhiam na paternalista asa do corpo diplomático de seus países de origem, buscando evitar a submissão aos tribunais daqueles países.

Segundo Carlos Costa, a Doutrina Calvo pode ser resumida em dois grandes princípios:

“a) o Estado anfitrião, em sua condição de país soberano, é, dentro de suas fronteiras, quem deve determinar, com exclusividade, a compensação para as empresas encampadas; e, b) os estrangeiros estão sujeitos às leis e regulamentos dos Estados nos quais se acham seus investimentos.”<sup>203</sup>

Sobre o tema, Cláudia Perrone-Moisés ressaltou a dificuldade de aplicação de tal doutrina, que nada mais é o reconhecimento da igualdade entre os Estados, negando qualquer direito ou privilégio especial aos investidores estrangeiros e determinando que as controvérsias que surgissem entre investidores e países hospedeiros fossem submetidas aos tribunais nacionais, aplicando-se a legislação interna dos países hospedeiros. Em dois casos julgados pela Corte Internacional de Justiça, apresentaram-se decisões diferentes, e relativamente opostas.<sup>204</sup>

Mas, há uma contradição a ser enunciada. Uma empresa subsidiária, instalada pela matriz no país hospedeiro, com o intuito de obter as vantagens do reconhecimento como sociedade nacional, e assim receber incentivos (fiscais e legais)

---

<sup>202</sup> Baptista, 1987, p.43.

<sup>203</sup> Costa, 1984, p.60-1.

<sup>204</sup> Perrone-Moisés, 1998, p.17-8.

atribuídos exclusivamente às empresas locais, continua a ser atingida por uma ingerência do país de origem. Traz a sensação de que o caráter extraterritorial da política norte-americana é reflexo da consciência do referido país de que a empresa é considerada como unidade econômica que deve servir aos fins do Estado exportador de investimentos (país de origem), alheio assim da legislação local dos hospedeiros.

Ao nosso ver, é um comportamento autoritário, que revela muito dos impasses que matrizes e filiais enfrentam.

Mas nem todas as ingerências são negativas. Podem ter cunho social, como se verificou no caso do distanciamento sueco (do próprio País) e conseqüentemente, de suas empresas, da participação no mercado da África do Sul, fundado na atitude daquele governo ante as práticas racistas do apartheid.<sup>205</sup>

Como receptores, os países hospedeiros admitem a incapacidade de isoladamente criar oportunidades de desenvolvimento. Precisam, dessa forma, de injeções monetárias de ânimo, de modo a ativar segmentos da economia. Seu intuito é gerar emprego, consumo, desenvolvimento social, e impostos. É ter capital para honrar seus compromissos financeiros.

É em suma, fielmente cumprir, por exemplo, o art. 3º da Constituição:

“Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II – garantir o desenvolvimento nacional;

III – erradicar a pobreza<sup>206</sup> e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais<sup>207</sup> e regionais;

IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.”

E, falando sobre desigualdades, compreendemos que o princípio é reduzir as disparidades internas, todavia, convém comparar o grau de evolução das disparidades entre regiões.

Em 1820 a renda *per capita* na Europa era de 1.232 dólares, dos EUA – 1.201, e a América Latina – 665.

<sup>205</sup> Baptista, 1987, p.44.

<sup>206</sup> Recomendamos sobre o tema erradicação da pobreza o texto de: Klein, Michael. *Foreign direct investment and poverty reduction*. Washington: World Bank, 2001.

<sup>207</sup> Cepal, 2002, p. 79.

Em 1998, a Europa já contava com 17.921 dólares. Os EUA com 26.146 e a América Latina com 5.795. Facilitando os cálculos, a América Latina cresceu proporcionalmente a metade do que os países desenvolvidos.

Assim, a lição de quase 180 anos, para países receptores, considera necessário forçar reinvestimentos e manter o capital investido dentro do território, ou ao menos, sob seu controle.

A lição é clara, porém, faltam-lhes (países hospedeiros) forças suficientes para evitá-los. Muitas vezes a questão é mais política que jurídica, social ou econômica.

No entanto, desmistificando o papel salvador dos investimentos, Maxwell Fry, em estudo empírico, salienta que em dezesseis países em desenvolvimento estudados, o investimento estrangeiro direto não traz financiamento adicional para balanças de pagamento que já possuíam déficit.<sup>208</sup>

Ainda, sob a ótica de país hospedeiro em desenvolvimento, frisamos a importante lembrança de Celso Mello<sup>209</sup>, alertando que não devemos nos deixar explorar, portanto, fundamental regular o investimento estrangeiro.

Afinal, como apontou Celso Furtado:

“Hoje em dia [década de 1970], capital estrangeiro significa principalmente o controle por grupos estrangeiros de parte do sistema de decisões que comanda a atividade econômica.”<sup>210</sup>

Essa é outra das principais preocupações dos países receptores. Michael Trebilcock ressaltou que seriam dois, os óbvios temores:

1. que a propriedade dos meios de produção estrangeira seria danosa ao desenvolvimento; e
2. que os países em desenvolvimento são menos poderosos para determinar de que maneira as empresas estrangeiras irão explorar os recursos produtivos nacionais.<sup>211</sup>

---

<sup>208</sup> Fry, 1993, p.26.

<sup>209</sup> Mello, 1993, p.126.

<sup>210</sup> Furtado, 1968, p.70.

<sup>211</sup> Trebilcock, Howse, 2001, p.336.

Um país receptor precisa assumir que a empresa (via investimento estrangeiro direto) só é bem vinda quando auxilia o Estado ao alcance de seus objetivos econômicos.

É preciso a conciliação entre a lógica do lucro e a finalidade de desenvolvimento.<sup>212</sup> Portanto, é necessário o controle desses investimentos.

Preocupou-se Herbert de Souza:

“Nas últimas décadas, mais particularmente a partir do fim da Segunda Guerra Mundial, surgiu uma outra realidade que ascendeu ao altar dos absolutos modernos: as corporações multinacionais ou transnacionais.

Era como se nelas se condensasse todo o poder do capitalismo contemporâneo. Em tudo as mais capazes e avançadas. Industrializaram o mundo, superando as barreiras do tempo e do espaço. Da indústria pesada à agroindústria, da astronáutica à Coca-Cola, da indústria armamentista à calça Lee, da cibernética às redes mundiais de comunicação ligadas ao televisor de cada um, cerca de 300 corporações administram o capitalismo moderno. Para isso subvertem, capturam, desestabilizam ou mantêm os Estados nacionais.

Também aqui existe uma realidade e um mito. A realidade de seu poder e o mito de seu poder absoluto, frente ao qual os povos do mundo teriam que se submeter iniciativas, parar o tempo, ocultar que também as corporações transnacionais são processos, que elas nasceram, se desenvolveram e sobrevivem de suas crises, impasses e vitórias.

Em suma, as corporações transnacionais são fortes quando e enquanto o capitalismo é forte, porém, são tão contingentes como o capitalismo tem demonstrando ser em várias épocas e regiões do mundo, deixando de ser realidade para milhões de pessoas que vivem sob regime socialista, por mais discutível que seja a caracterização histórica dos socialismos existentes no mundo”.<sup>213</sup>

A empresa transnacional assemelha-se ao Leviatã, que no estudo de Detlev Vagts pode atuar de forma independente da política governamental do país hospedeiro:

1. exaurindo os recursos naturais, crédito e talentos locais;
2. instalando-se em local já muito ocupado, quando era de interesse do

<sup>212</sup> Perronc-Moisés, Cláudia, 1998, p.22.

<sup>213</sup> Souza, 1985, p.8.

governo desenvolver outros núcleos produtivos em regiões afastadas;

3. concorrência ameaçadora, por vezes sufocando o desenvolvimento local, promovendo a dependência por tempo indeterminado; e, também com a balança de pagamentos<sup>214</sup>.

Mário Henrique Simonsen explicou: os países em desenvolvimento (aqui ele tratando do Brasil especificamente) facilita a entrada de fluxos financeiros estrangeiros<sup>215</sup>, mesmo sabendo que a absorção líquida de capitais estrangeiros é igual o déficit no de balanço de pagamentos em conta corrente, porque:

“Um país em desenvolvimento, preocupado em acelerar o seu crescimento, criar novos empregos e melhorar a distribuição da renda interna, normalmente procura reforçar a sua capacidade de poupança complementando-a com recursos vindos do exterior. (...)

O ingresso de poupanças externas ou, equivalentemente, a cobertura de déficit em conta corrente do balanço de pagamentos, pode processar-se por três formas: a) pela entrada de investimentos diretos; b) pelo aumento do endividamento com o exterior; c) pela perda de reservas cambiais. (...)

O investimento estrangeiro direto costuma trazer, em princípio, três vantagens para a economia nacional: o reforço da capacidade interna de poupança, o aporte de divisas para o balanço de pagamentos e a contribuição tecnológica. A contrapartida, e que representa o preço inevitável dessa contribuição, é a transferência para o exterior de uma componente do poder decisório sobre a produção e os investimentos no país.”<sup>216</sup>

Só que o poder decisório referido não está na mão dos Estados de origem, mas nas transnacionais. Caso fossem utilizadas *joint ventures*, eventualmente o controle seria aperfeiçoado.<sup>217</sup> Competentemente se utilizou deste artifício o Japão, que só admitiam investimento estrangeiro quando associado ao nacional.<sup>218</sup>

O autor ainda complementa:

“É natural, assim, que cada país procure condicionar a atuação das

<sup>214</sup> Vagts, 1980, p.123-4.

<sup>215</sup> Via investimentos estrangeiros diretos; e também, empréstimos bancários, bonds e investimentos de portfólio. (OCDE, 1998, p.11).

<sup>216</sup> Simonsen, 1980, p.57-8.

<sup>217</sup> Vagts, 1980, p.158.

<sup>218</sup> Magalhães, 1994, p.199.

multinacionais aos seus interesses internos, por um estatuto legal que discipline a atividade dos capitais estrangeiros.”<sup>219</sup>

Natural é com certeza, mas não é simples. Por exemplo, em 1938, foi objeto de estudo da Conferência Permanente dos Altos Estudos Internacionais a regulamentação do livre acesso à matéria-prima, refletindo sobre a possibilidade de confiança às Companhias Internacionais o cuidado de explorar e dividir os recursos em matérias-primas, sem tocar na soberania nacional. A tal Conferência não chegou a elaborar um plano.<sup>220</sup>

No seio das Nações Unidas, imaginou-se a elaboração de um Código de Conduta das Empresas Transnacionais. Como era de se esperar, não houve aprovação geral.<sup>221</sup> Sucumbiu diante das pressões<sup>222</sup>, a tal ponto que a Comissão das Sociedades Transnacionais, criada pelo Conselho Econômico e Social em 1974 foi transformada em 1993 em uma Comissão de Investimentos Internacionais e Sociedade Transnacionais, subordinada (e dependente) do Conselho de Comércio e Desenvolvimento da UNCTAD<sup>223</sup>.

A antiga Comissão das Sociedades Transnacionais tinha o intuito de:

“a) aprofundar a compreensão da natureza e dos efeitos políticos, legais, econômicos e sociais das atividades das empresas transnacionais nos países sedes e nos países hospedeiros, assim como nas relações internacionais, particularmente entre os países desenvolvidos e países em desenvolvimento; b) assegurar condições internacionais efetivas para a atuação das empresas transnacionais contribua para a consecução dos objetivos nacionais de desenvolvimento e crescimento econômico mundial, enquanto, ao mesmo tempo, sejam controlados e eliminados seus efeitos negativos; c) reforçar a capacidade de negociação dos países hospedeiros, em particular, países em desenvolvimento, em suas relações com as empresas transnacionais.”<sup>224</sup>

Mas, infelizmente, faltou vontade política, porque conforme resumiu

<sup>219</sup> Simonsen, 1980, p.58.

<sup>220</sup> Renouvin, Duroselle, 1967, p. 93.

<sup>221</sup> Perrone-Moisés, 1998, p.11.

<sup>222</sup> Perrone-Moisés, 1998, p.12.

<sup>223</sup> Braga, 1998, p.4.

<sup>224</sup> Costa, 1984, p.64.

Raymond Aron o controle de investimento, via transnacionais é viável:

“Frente a esse tipo de ameaças, os dirigentes possuem toda uma gama de meios de ação e de retorsão. Podem empregar medidas de ordem jurídica (regras discriminatórias aplicadas à constituição e ao regime das sociedades de origem estrangeira; reforço das medidas de controle, etc.), mas também medidas tributárias (impostos aumentados) e monetárias (proibição de reexportar os lucros e obrigação de reinvesti-los no país; controle de câmbio). Também podem apelar para a concorrência entre firmas estrangeiras, para equilibrar a influência excessiva de tal país ou de tal grupo de países (alguns Estados combinam assim com muita habilidade os investimentos de origem capitalista e de origem socialista). Finalmente, podem recorrer à nacionalização, que representa a arma mais temível. Aliás, é uma arma de gume duplo pois pode voltar-se contra seus autores caso estes não tenham in loco os técnicos indispensáveis para garantir o andamento da empresa ou se não tiverem a certeza de encontrar mercados para sua produção.

Tudo isto demonstra que os países de acolhimento não são desprovidos de meios de defesa contra a invasão desordenada dos investimentos estrangeiros. É de sua firmeza e habilidade no emprego desses meios que depende, pelo menos em parte, a criação de uma situação de dependência ou a manutenção da independência.”<sup>225</sup>

Embora não desenvolvida para este fim, Grosse estudou o conceito da teoria da barganha das empresas transnacionais, alegando que as políticas dos governos locais, mudando significativa e rapidamente, influenciavam demais o comportamento dos negócios. Portanto, reputava o sucesso de uma empresa atuante nos países latino-americanos à capacidade da mesma de negociar com os governos locais.<sup>226</sup>

Convém ilustrar como funciona o comportamento de barganha entre Governo e Empresa, bem como seus objetivos e processos decisórios. É uma situação muito comum, que atinge países desenvolvidos e em desenvolvimento.

Eric Hobsbawm, lembrando que houve muita discussão entre o governo com empresas, quando, por exemplo, a Volkswagen saiu de Valência (Espanha) e quando a BMW fechou uma fábrica importante na Inglaterra, afirmou: “quanto mais

<sup>225</sup> Aron, 1983, p.113.

<sup>226</sup> Grosse, 1992, p. 43.

forte for o Estado, mais favorável será para ele a negociação, mas ainda assim ele terá de negociar.”<sup>227</sup>

Partindo desse pressupostos, podemos destacar que a credibilidade do país o tornará melhor negociador. A credibilidade envolve índices estatísticos confiáveis de equilíbrio econômico-financeiro, segurança, educação e capacitação, bem como qualidade de vida. Pensamos, que por não ter tudo isso é que buscam investimentos estrangeiros. Porém, a lógica neoliberal incentiva o pesquisado por Jacques Morisset: os governos podem atrair as empresas com estabilidade macroeconômica e política, bem como estratégias: reformas de liberalização, programas atrativos de privatização e adoção de acordos internacionais relacionados ao investimento estrangeiro direto.<sup>228</sup> E tais táticas, virtualmente estimulam novos investimentos. Em contrapartida, o governo local desejará e poderá maximizar o investimento feito pelas empresas, e canalizar os ganhos para reinvestimento na economia local<sup>229</sup>, evitando assim o ensinado por Baptista:

“Nos países em desenvolvimento, ocorrem dois temores e uma perturbação. Temem a dominação de mercado, pelo alto poder de concentração das transnacionais; bem como a preocupação com a dependência tecnológica, que inviabilizaria o desenvolvimento de tecnologias locais. E perturba, a indiferença das transnacionais perante a ordem nacional.”<sup>230</sup>

Os países hospedeiros, em desenvolvimento, assumem que os investimentos das empresas, primeiramente, irão estimular a economia, o consumo de matérias-primas locais e exportação para outros países. Procurarão a criação de mais empregos, o melhoramento das balanças comerciais e a incorporação de modernas tecnologias industriais. As transnacionais são, reconhecidamente, as principais fornecedoras de tecnologia, ainda que acusadas de realizarem mudanças culturais nos países em que atuam.<sup>231</sup> O referido fornecimento pode ocorrer de três formas:

1. *Demonstration effects* – empresas locais podem adotar tecnologias

<sup>227</sup> Hobsbawn, 2000, p.91.

<sup>228</sup> Morisset, 2000, p.19-20.

<sup>229</sup> Além da obtenção de financiamento dos déficits correntes, transferência de tecnologia, técnicas gerenciais e outros bens das firmas. (OCDE, 1998, p.15b).

<sup>230</sup> Baptista, 1987, p.47-8.

<sup>231</sup> Baptista, 1987, p.28.

introduzidas pela transnacional via imitação ou engenharia reversa;

2. *Labor turnover* - trabalhadores treinados nas transnacionais podem transferir importante informação para empresas locais ou criarem próprias empresas levando à difusão tecnológica;
3. *Linkages* - empresas fornecedoras ou consumidoras, na cadeia produtiva (*downstream* e *upstream*), podem se relacionar, além das transnacionais, com as empresas domésticas.<sup>232</sup>

Do outro lado, a empresa transnacional terá como proposta investir o menor número de recursos financeiros, físicos e humanos possíveis e obter o maior retorno para seus acionistas. Por questões de otimização, a empresa procurará produzir em poucas localizações de baixo custo e enviar esses produtos ou serviços para clientes de todo o mundo. Em mercados relativamente pequenos (tais como os países da América Latina), a empresa preferirá exportar de uma planta já existente, a menos que seja esta opção de importar de cada mercado seja restringida pelo governo.

Afinal, como o próprio Grosse destacou, os governos possuem<sup>233</sup>:

1. controle sobre a exploração da matéria-prima;
2. controle sobre acesso ao mercado doméstico;
3. direito de estabelecer e mudar as regras dos negócios;
4. direito de estabelecer e mudar as regras sobre as empresas transnacionais, como taxas, permissões, subsídios e propriedade;
5. habilidade de promover a concorrência de uma transnacional com outras, para obter assim maiores benefícios.

No entanto, conforme Costa, os países hospedeiros normalmente têm dificuldades, como a instabilidade política que não permite o desenho de uma diretriz legislativa firme; e a desqualificação da burocracia, não só por falta de conhecimento acadêmico especializado, mas pelo medo de decisões em ambientes instáveis.<sup>234</sup>

Tais países revelam o dilema salientado por Hobsbawn:

<sup>232</sup> Hockman, Saggi, 1999, p.10.

<sup>233</sup> Grosse, 1992, p. 44.

<sup>234</sup> Costa, 1984, p.86.

“os governos precisam ter uma política econômica que não prejudique a criação de riqueza pelo setor privado e, ao mesmo tempo, precisam satisfazer as demandas sociais de suas populações.”<sup>235</sup>

De acordo com Costa, os governos precisam ser “os juizes, em última instância, do modelo econômico, social e político que devem adotar em seus respectivos Estados.”<sup>236</sup> Até porque, é útil lembrar o dito por Ana Célia Castro: “o capital estrangeiro opera então como um guarda-chuva que se abre em dia de sol e fecha em dia de chuva.”<sup>237</sup>

Um dos meios de controle de investimentos pode ser realizado por meio de políticas de incentivos e taxas. Apontou Jacques Morisset<sup>238</sup> que as políticas de taxas fazem enorme diferença como um dos fatores relevantes para atração de investimentos e sua qualidade, juntamente com outros aspectos, tais como estabilidades política e econômica, infra-estrutura e custos de transporte. Tal política é crucial para a atividade das transnacionais (através de investimentos diretos), em virtude de cinco questões estudadas por ele.

A primeira é que não é linear o impacto na decisão de implementação das companhias transnacionais. É importante frisar que dessa forma, o criador de políticas nacional tem que avaliar, economicamente, os efeitos e implicações de um processo de atração. Naturalmente, baixas tarifas atraem investimentos.

O segundo aspecto clama pela atenção ao tipo de investimento que interessa o país. Cita como exemplo a política norte-americana que desencoraja *joint ventures*, privilegiando outros gêneros de investimento.<sup>239</sup>

Em terceiro, aponta a oportunidade de transferência de tecnologia pelas empresas que podem se localizar longe de seus consumidores, como as de Internet. São por natureza, empresas móveis.

Um quarto aspecto é a harmonização das políticas tributárias dos países, via repatriação forçada de lucros ou mesmo de uma taxa sobre atividade mundial, e

---

<sup>235</sup> Hobsbawn, 2000, p.94.

<sup>236</sup> Costa, 1984, p.60.

<sup>237</sup> Castro, 1979, p.128.

<sup>238</sup> Morisset, 2000.

<sup>239</sup> Morisset, 2000, p.24.

depois alocação a países individualmente, em virtude da presença da subsidiária nos países (seria semelhante ao imposto Tobin?).

No quinto aspecto, é fundamental dirigir os tipos de investimento, privilegiando investidores que façam as “coisas certas” como projetos ambientais seguros, ou ainda transferência de tecnologia.<sup>240</sup> Para tais procedimentos, uma política fundada em controle de tributação seria eficaz.

Mas, não é a única forma. É possível o controle nacional pelo país receptor. Citamos o caso emblemático de preocupação com o investimento estrangeiro direto, conhecido por Caso FIRA (*Foreign Investment Review Act*) do Canadá (1982). Através dessa legislação, o governo canadense realizou uma série de imposições aos investidores estrangeiros, tais como:

- ✓ Compra de bens de origem canadense, em detrimento dos importados;
- ✓ Produção de bens, em substituição aos importados;
- ✓ Exportação de uma quantidade específica de sua produção.

Naturalmente, foi uma medida que desagradou, principalmente, investidores norte-americanos, a tal ponto de demandar os EUA um painel. Alegavam que o FIRA, que nas três questões apontadas (na ordem: *local content*, *local manufacturing requirements*, e, *export performance requirements*<sup>241</sup>) estava em desacordo com as disposições dos Artigos III (4) e III (5) do GATT. Restou, apesar da controvérsia se tal assunto deveria ser discutido no foro do GATT, e que, apenas a exigência de compra de bens de origem canadense eram inconsistentes. Todas as demais práticas eram regulares.<sup>242</sup>

Ou seja, atos governamentais que visem estimular as dinâmicas internas são aceitáveis, embora no caso em discussão tenhamos visto o embate entre dois países desenvolvidos. Talvez, o poder de barganha dos países em desenvolvimento não sejam tão respeitáveis. Resta, contudo, ver a seguir, os acordos de investimento, que podem oferecer alguma proteção.

---

<sup>240</sup> Morisset, 2000, p.25.

<sup>241</sup> Trebilcock, Howse, 2001, p.349.

<sup>242</sup> Troyano, 1998, p.564.

### 3.3 Acordos sobre investimento

Tradicionalmente, nas relações internacionais, o assunto investimentos é tratado de forma bilateral<sup>243</sup>. É condição exigida pelos países fornecedores de capital a celebração de um acordo bilateral de investimento com o país hospedeiro a fim de garantir a segurança jurídica do investimento.<sup>244</sup>

Acordos bilaterais de investimentos são úteis para ampliar a confiança dos investidores. Não exclusivamente empresas transnacionais, mas o que Fitzgerald chama de capitais expatriados<sup>245</sup>, ou seja, montantes de nacionais, residentes ou não, mantidos fora do país. Sua importância está em aumentar a credibilidade do país como receptor de investimentos.<sup>246</sup>

As transnacionais quando investindo se preocupam com três questões:

1. acesso do estrangeiro às atividades econômicas;
2. liberdade para adquirir e dispor dos bens necessários para sua atividade econômica;
3. garantia dos direitos individuais que lhe forem concedidos no País.<sup>247</sup>

Então, para encorajar o investimento, os acordos devem privilegiar o equânime e não-discriminatório tratamento aos investidores estrangeiros, versando condições apropriadas para transferência de fundos, tributação, performance e prática corporativa. Outro aspecto é a proteção dos investimentos contra expropriações e conflitos civis.<sup>248</sup> Exatamente o que explicaram Araújo e Souza Jr.:

“No plano jurídico, os acordos bilaterais em questão constituem importante instrumento de atração de investimentos estrangeiros, na medida em que outorgam proteções específicas ao capital, como por exemplo: seu livre retorno ao país de origem e a possibilidade de recurso à arbitragem internacional para solucionar litígios entre os investidores estrangeiros e o Estado hospedeiro. Também

<sup>243</sup> Ver nota 252.

<sup>244</sup> Araújo, Souza Jr., 1998, p.464.

<sup>245</sup> Fitzgerald, 1998, p.13.

<sup>246</sup> Hoekman, Saggi, 1999, p.15.

<sup>247</sup> Baptista, 1998, p.18.

<sup>248</sup> Fitzgerald, 1998, p.13.

oferecem garantias sobre a repatriação dos lucros e a devida proteção contra a desapropriação de bens do investidor estrangeiro.”<sup>249</sup>

Na história internacional, houve três fases quanto à evolução das regras relativas ao tratamento dos investimentos estrangeiros:

- “1ª fase: afirmação dos princípios gerais do direito internacional pelos países desenvolvidos;
- 2ª fase: os países em desenvolvimento, recusando a aplicação dos princípios gerais, pleiteiam, dentro de uma Nova Ordem Econômica Internacional, a adoção de Resoluções que regulem as matérias afetadas;
- 3ª fase: processa-se uma volta aos princípios gerais, agora não mais recusados pelos países em desenvolvimento, que ressurgem em documentos multilaterais e nos Tratados Bilaterais de Investimento.”<sup>250</sup>

Nesses tratados bilaterais, cada país se reúne com outro, firmando assim seu consenso. Os acordos cobrem principalmente quatro áreas relativas aos investimentos estrangeiros: admissão, tratamento do capital, nacionalização<sup>251</sup> e desapropriação; e solução de litígios. Perrone-Moisés preferiu considerar: admissão e tratamento, liquidação, e, proteção dos investimentos.<sup>252</sup>

Citamos, por exemplo, o acordo sobre garantia de investimento entre o Brasil e os Estados Unidos, promulgado pelo Decreto n.º 57.943 de 10 de março de 1966.<sup>253</sup> Aliás, único em vigor.<sup>254</sup>

O Brasil, tradicionalmente, realiza acordos bilaterais com uma estruturação mais ou menos comum.

*Em preâmbulo* firma princípios gerais de cooperação entre os países

<sup>249</sup> Araujo, Souza Jr., 1998, p.460-1.

<sup>250</sup> Perrone-Moisés, 1998, p.15.

<sup>251</sup> Nacionalização é o ato pelo qual o poder público estatiza indústrias ou meios de produção, distribuição e troca. Expropriação: é o ato pelo qual o Estado priva o particular quanto a um bem, com ou sem indenização. (Soares, 2002, p.602-3).

<sup>252</sup> Perrone-Moisés, 1998, p.28-36.

<sup>253</sup> Rodas, 2000.

<sup>254</sup> São ao todo quatorze. Em aprovação no Senado: Chile (MSC01159/94); França (MSC00652/97); Alemanha (MSC00755/98); Portugal (MSC01158/94); Reino Unido (MSC00008/95); Suíça (MSC00010/95). Ainda no Departamento de Relações Exteriores do Brasil: Bélgica, Cuba, Dinamarca, Finlândia, Itália, Holanda, Coreia do Sul, Venezuela.

procurando estreitar relações, fortalecendo inovações empresarias e novos investimentos.

*Depois, em tópico específico, explicita definições a fim de ampliar a segurança das interpretações.*

*Invoca, em terceiro momento, o princípio de isonomia no tratamento dos investidores e investimento estrangeiros de forma não-discriminatória em relação aos nacionais. Tal raciocínio engloba o princípio do tratamento nacional e da nação mais favorecida.*

O princípio do tratamento nacional entende que o Estado hospedeiro tem de conceder tratamento tão favorável ao estrangeiro quanto ao concedido a seus nacionais, em investimentos nas mesmas condições. Já, o princípio da nação mais favorecida exige que o Estado hospedeiro conceda tratamento semelhante aos demais investidores de nacionalidades diferentes, nos benefícios concedidos a investidor de determinado país, desde que nas mesmas circunstâncias de investimento.

O objetivo é justamente evitar a discriminação entre nacionais e estrangeiros. Contudo, como veremos no capítulo três<sup>255</sup>, certos setores da economia são de segurança nacional. Logo, não devemos entender que a lógica da não-discriminação como absoluta, levando uma empresa estrangeira a atuar em qualquer ramo de atividade no território nacional.

De qualquer forma, fica a pergunta: quem é o estrangeiro?

Sobre a problemática, revelou Magalhães:

“os Estados julgam ser de sua exclusiva competência a concessão de nacionalidades às pessoas jurídicas, adotando, como critérios principais, o local de constituição da sociedade ou o local onde se situa sua sede”<sup>256</sup>

Para Luiz Olavo Baptista, por construção teórica, é estrangeira a pessoa jurídica sob controle estrangeiro.<sup>257</sup> No entanto, não é satisfatório esse entendimento.

São inúmeras as formas de atribuir nacionalidade e reconhecer uma

---

<sup>255</sup> Ver interpretação do art. 171 da Constituição da República Federativa do Brasil, integralmente revogado pela Emenda Constitucional n. 6, de 15 de agosto de 1995.

<sup>256</sup> Magalhães, 1994, p.191.

<sup>257</sup> Baptista, 1987, p.97.

empresa estrangeira. Sintetizou, acerca das teorias de conferimento de nacionalidade, Stella Maris Biocca<sup>258</sup>. Indicamos algumas das citadas por ela:

- a) *da autonomia da vontade*: os próprios sócios definem qual nacionalidade ao constituir a sociedade;
- b) *do lugar de fundação, de autorização ou incorporação*: a nacionalidade será aquela do país onde for criada, autorizada, incorporada ou registrada a sociedade;
- c) *da nacionalidade dos sócios*: a nacionalidade dos sócios integrantes confere a nacionalidade à sociedade;
- d) *teoria da penetração*: também conhecida como desconsideração da personalidade jurídica;
- e) *do domicílio*.

Propugnou Luiz Olavo Baptista pelo uso da teoria da nacionalidade dos sócios. No direito brasileiro, o art. 11 da Lei de Introdução ao Código Civil<sup>259</sup>, pendeu para a teoria do lugar de fundação:

“Art. 11. As organizações destinadas a fins de interesse coletivo, como as sociedades e as fundações, obedecem à lei do Estado em que se constituírem”

No entanto, acreditamos que o ordenamento brasileiro prestigiou a teoria do domicílio. A redação do Novo Código Civil<sup>260</sup>, no art. 75, inciso IV demonstra:

“Art. 75. Quanto às pessoas jurídicas, o domicílio é:  
IV – das demais pessoas jurídicas, o lugar onde funcionarem as respectivas diretorias e administrações, ou onde elegem domicílio especial no seu estatuto ou ato constitutivo”.

Poder-se-ia indicar que esta era uma questão de atribuir apenas internamente o domicílio, todavia, o Decreto-Lei n.º 2.627/1940 declara:

“Art. 60. São nacionais as sociedades organizadas na conformidade da lei brasileira e que têm no País a sede de sua administração.”

<sup>258</sup> Biocca, 1974, p.22-31.

<sup>259</sup> Decreto-lei n.º 4.657, de 4 de setembro de 1942.

<sup>260</sup> Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002.

E, encerra a questão, novamente o Código Civil de 2002, repetindo aquele texto no artigo 1.126:

“Art. 1.126. É nacional a sociedade organizada de conformidade com a lei brasileira e que tenha no País a sede de sua administração.”

Podemos assegurar que são apenas dois os requisitos para atribuição da nacionalidade à empresa: que tenha sede no Brasil e organização de acordo com a nossa legislação. Não importa, assim, a origem do capital, nem a nacionalidade dos sócios, restando a conclusão de Fábio Ulhoa Coelho:

“Não é relevante, assim, a nacionalidade dos sócios, nem a origem do capital investido na sua constituição. Se dois ou mais estrangeiros, residentes no exterior, e trazendo os recursos de seu país, constituem uma sociedade empresária com sede de administração no território nacional, obedecendo aos preceitos da ordem jurídica aqui vigente, essa sociedade é brasileira, para todos os efeitos.”<sup>261</sup>

Contudo, frisamos justamente que esta redação é que provoca dificuldades para interpretação de quais empresas são transnacionais. Fazendo-se a leitura dos artigos citados, não podemos identificar realmente a origem da empresa.

Uma sociedade anônima formada apenas por sócios alemães, com corpo técnico e funcional totalmente japonês, capital inglês e tecnologia holandesa, poderá, para todos os efeitos, ser considerada brasileira.

Afinal, basta que se constitua sob a égide da brasileira Lei n.º 6.404/76 (e demais pertinentes) e indique em seu estatuto um endereço, situado em território nacional, como sede de administração, mesmo que cada comando empresarial seja estrategicamente pensado na Alemanha, e distribuído por *email*, telefone ou fax.<sup>262</sup> Pouco importa a nacionalidade de seu capital e a nacionalidade, domicílio e residência das pessoas que detêm seu controle.<sup>263</sup> A vantagem desse sistema parece ser a não modificação da nacionalidade da empresa, com a simples mudança de

---

<sup>261</sup> Coelho, 2002, p.29.

<sup>262</sup> Não é leviana a análise, ver Stoner, 1995.

<sup>263</sup> Silva, 1997, p.730.

controle acionário, de um brasileiro para um estrangeiro.

A despeito dessas considerações, os acordos bilaterais de investimento, cuidam, *em um quarto momento*, das indenizações por perdas, nacionalizações e desapropriações.

É uma preocupação marcante, tanto que no MAI (*Multilateral Agreement on Investment*) da OCDE, está prevista uma sistemática muito apurada de proteção, quanto a expropriações e compensações. Clama que as expropriações ou nacionalizações (estatizações) não poderão ser feitas a não ser com o propósito de interesse público, em bases não discriminatórias, através do devido processo legal, e acompanhado de pagamento (compensação) imediata, adequada e efetiva. Tal compensação não poderá ser postergada, e respeitará os justos valores de mercado. E, mais, a compensação deve ser totalmente realizável e livre para transferência.<sup>264</sup>

*Em um quinto momento*, cuida da movimentação do capital investido, procurando, como regra geral, na opinião de Araújo e Souza Jr.

“garantir a transferência rápida e eficaz dos referidos recursos (montantes investidos e frutos) e sua conversibilidade em moeda forte.”<sup>265</sup>

Complementa, *em um sexto momento*, com elementos de sub-rogação em relação a indenizações pagas pela parte contratante, em razão de contratos de seguro.<sup>266</sup>

Ainda abarca, *em um sétimo momento*, considerações sobre a solução de

<sup>264</sup> *Expropriation and Compensation*

2.1. A Contracting Party shall not expropriate or nationalise directly or indirectly an investment in its territory of an investor of another Contracting Party or take any measure or measures having equivalent effect (hereinafter referred to as "expropriation") except:

a) for a purpose which is in the public interest,  
b) on a non-discriminatory basis,  
c) in accordance with due process of law, and  
d) accompanied by payment of prompt, adequate and effective compensation in accordance with Articles 2.2 to 2.5 below.

2.2. Compensation shall be paid without delay.

2.3. Compensation shall be equivalent to the fair market value of the expropriated investment immediately before the expropriation occurred. The fair market value shall not reflect any change in value occurring because the expropriation had become publicly known earlier.

2.4. Compensation shall be fully realisable and freely transferable. (1998. p.56-8)

<sup>265</sup> Araújo, Souza Jr., 1998, p.468.

<sup>266</sup> Araújo, Souza Jr., 1998, p.468.

controvérsias. Envolve duas análises: a controvérsia entre países contratantes, e entre investidores e país contratante.

A primeira usualmente é resolvida por via diplomática, ou tribunal arbitral. Já a relação entre investidores e país contratante tem-se alternativamente as opções dos tribunais internos do país hospedeiro ou arbitragem.<sup>267</sup>

E por último (*oitavo momento*), traça normas gerais de aplicação, que envolve, segundo interessante raciocínio de Araújo e Souza Jr.:

“Quando, porventura, estabelecer-se o conflito entre as normas internacionais, contidas nos ABIs [Acordos Bilaterais de Investimentos], e as normas do ordenamento infraconstitucional, haverão de prevalecer as primeiras, já que constituem direito especial, dirigido à promoção e proteção de investimentos estrangeiros.”<sup>268</sup>

Segundo Fitzgerald é possível avaliar se um acordo de investimento entre países proporciona desenvolvimento, partindo do pressuposto que o investimento estrangeiro por si só não é a “coisa boa”, mas a relação entre o investimento estrangeiro e o desenvolvimento sustentável do próprio país é que deve ser fortalecido.<sup>269</sup> Em outras palavras, acordos de investimento (bilaterais ou multilaterais) facilitam a negociação para obtenção de investimentos, mas não asseguram sucesso de empreendimentos ou efetivo desenvolvimento nacional. Tanto que o autor indicou três critérios para avaliação do desenvolvimento nacional via acordos de investimento:<sup>270</sup>

1. Como a abertura (aos investimentos estrangeiros) afeta o nível e qualidade do investimento estrangeiro, no sentido de encorajar altos níveis de formação de capital humano e físico?
2. A abertura força o exercício das políticas econômicas domésticas para suporte dos objetivos de desenvolvimento; e aumenta a solvência fiscal?
3. A abertura fortalece o setor privado, que é o principal gerador de produção e empregos; e amplia a capacidade das autoridades domésticas

<sup>267</sup> Evitando-se discussões acerca da doutrina Calvo, já mencionada.

<sup>268</sup> Araújo, Souza Jr., 1998, p.494.

<sup>269</sup> Fitzgerald, 1998, p.14.

<sup>270</sup> Fitzgerald, 1998, p.15.

criarem regras de mercados efetivas?

Não cuidamos agora em decidir se o investimento é bom ou ruim. Cabe-nos, exclusivamente, vislumbrar garantias jurídicas em sua constituição.

Muitos reclamavam que era uma constante, a carência no ordenamento jurídico internacional, de um acordo geral que vinculasse comportamentos estatais sobre investimentos. Não havia uma espécie de diretriz concatenando os princípios, restrições e garantias aos investimentos. Outros, no entanto, apontavam que o Estatuto do FMI já cuidava, ainda que superficialmente. Luiz Olavo Baptista é um deles<sup>271</sup>, e salientou:

“A harmonização legislativa, através de tratados e de estabelecimentos de leis uniformes de alcance global ou regional, cobrindo diferentes aspectos das atividades dessas empresas, poderia permitir aos governos cercear a habilidade delas de navegarem por entre as legislações dos diversos países”<sup>272</sup>.

Pode ser considerado como marco geral, que revela a definitiva preocupação dos países com os investimentos, o Acordo sobre medidas de investimento relacionadas ao comércio (TRIMS), no âmbito da OMC. O acordo trouxe duas linhas de conduta dos Estados:

1. a concessão de incentivos para investimentos; e,
2. a exigência de performances exportadoras.<sup>273</sup>

De acordo do Sebastián Sáez, o TRIMS contém condicionantes estabelecidas aos países para estimular os objetivos de desenvolvimento econômico. Comporta exigências sobre as formas em que devem se materializar os investimentos, a produção local, o estímulo à transferência de tecnologia de interesse nacional.<sup>274</sup>

O TRIMS basicamente reafirma a obrigação de tratamento nacional, e a proibição de restrições quantitativas, particularmente a certos tipos de medidas de

---

<sup>271</sup> Baptista, 1998, p.43.

<sup>272</sup> Baptista, 1987, p.50.

<sup>273</sup> Baptista, 1998, p.43.

<sup>274</sup> Sáez, 1999, p.84-5.

investimento.<sup>275</sup>

Afirmam Hoekman e Saggi<sup>276</sup>, e Perrone-Moisés<sup>277</sup> que o TRIMS não vai além do já deliberado no GATT.

É fundamental, na opinião de Flávia Troyano, que os países em desenvolvimento utilizem essas TRIMS para promover a industrialização e o crescimento econômico.<sup>278</sup>

Funciona com a atração de investimentos diretos, através de incentivos fiscais, e posteriormente a regulamentação, via transferências de tecnologias, justamente para evitar o analisado por Celso Furtado, na década de 1960:

“Em uma economia com as características da nossa, em que as taxas de salários pouca relação têm com as elevações de produtividade, as empresas estão em situação privilegiada para reter em sua totalidade os benefícios do progresso tecnológico. Em outras palavras: em nossa economia, o problema criado pela captação e apropriação da poupança coletiva pela empresa, tem uma significação ainda muito maior, pois os setores em que é mais rápido o progresso tecnológico estão controlados por grandes empresas estrangeiras. Tidos em conta os dois fatores – retenção pela empresa dos frutos do progresso tecnológico e controle por grupos estrangeiros das empresas que operam nos setores de vanguarda tecnológica – impõe-se a conclusão de que tanto a industrialização como a assimilação do progresso tecnológico favorecem o controle de nossa economia por grupos não nacionais. Seria essa uma conclusão extremamente grave, pois o desenvolvimento deste país depende essencialmente da intensidade com que se industrialize e da rapidez com que assimile a técnica moderna.”<sup>279</sup>

Porém, quem realmente se interessou pela discussão da TRIMS em âmbito internacional, foram os países desenvolvidos, tentando vedar certas práticas que consideravam distorcivas sobre o comércio de mercadorias.<sup>280</sup>

Deve-se levar em conta que o Acordo lança lista ilustrativa de medidas.

<sup>275</sup> Jackson, 2000, p.317.

<sup>276</sup> Hoekman, Saggi, 1999, p.5.

<sup>277</sup> Perrone-Moisés, 1998, p.40.

<sup>278</sup> Troyano, 1998, p.562.

<sup>279</sup> Furtado, 1968, p.77.

<sup>280</sup> Troyano, 1998, p.563.

No futuro, o sistema de solução de controvérsias pode incluir outras práticas a serem confirmadas como compatíveis com suas obrigações. Em um primeiro momento, proíbe certas práticas<sup>281</sup>:

1. Exigência de compras de mercadorias domésticas como pré-requisito para obtenção de vantagens concedidas pelo país receptor;
2. Limitação de compras ou uso de insumos importados para produção sob os investimentos diretos;
3. Certas restrições no acesso a trocas internacionais;
4. Exigência de exportação ou venda para exportação dos produtos da empresa.<sup>282</sup>

Do outro lado, a TRIMS funciona também como uma espécie de controle, porque é sabido que, as empresas transnacionais têm tendência à utilização de práticas anticompetitivas e comerciais restritivas. Com o TRIMS, os países em desenvolvimento podem anular os efeitos daquelas, como um antídoto. A natural pergunta é: que tipos de práticas? Descrevemos as seguintes:

- a) *Transfer pricing*: mais utilizada, consiste na matriz provendo recursos à subsidiária estrangeira por um valor superfaturado (*overvalued price*), para que esta pague menos impostos e taxas, autorizando maior repatriamento dos lucros. É possível ainda, quando a subsidiária venda à matriz produtos a preços artificialmente baixos, que reduz a renda advinda de exportação (*export revenue*), do país hospedeiro. São práticas explicadas por Celso Furtado na passagem:

“A receita das vendas, depois de cobertos os gastos locais, é levada ao Banco Central para ser transformada em divisas, a fim de pagar os insumos importados e remunerar o capital. Se o Banco Central cria dificuldades na remessa de dividendos, a empresa poderá ser tentada a elevar arbitrariamente os custos dos insumos importados: materiais especiais, patentes, assistência técnica, etc. Suponhamos que casos como este se

<sup>281</sup> Jackson, 2000, p.317.

<sup>282</sup> As medidas de investimento se concentraram em específicas indústrias com as automotivas, químicas, petroquímicas e de computação. Conforme os autores, para indústria automotiva, as exigências de compra de produtos domésticos é a forma mais comum. (Hoekman, Saggi, 1999, p.4)

multipliquem, surgindo empresas nessa situação de todos os lados; aumentaria a pressão sobre a balança de pagamentos e depreciar-se-ia persistentemente o câmbio de forma mais acentuada do que se estaria elevando o nível interno dos preços.”<sup>283</sup>

As diferenças entre os preços de transferência (matriz e subsidiária) e preço no mercado mundial chegam a escandalosos 155% no setor farmacêutico, 60% no setor eletrônico e 40% no setor de borracha.<sup>284</sup>

- b) *Tied selling*: venda controlada;
- c) *Price fixing*: fixação de preços;
- d) *Market allocation*: repartição de mercados.<sup>285</sup>

Com essas três últimas podem aumentar ganhos, sem correspondência com a realidade comercial e concorrencial supostamente coerentes, aí prejudicando, não apenas a relação fiscal, mas a perspectiva social de desenvolvimento, bem como distorcendo as opções dos consumidores.

Por ora, entendemos, assim como Sebastián Sáez, que se faz necessário um processo de aprimoramento do Acordo, visando segurança jurídica aos Membros da OMC a respeito das políticas de investimento que desejem implantar.<sup>286</sup> Até porque, restou claro que os países desenvolvidos defendiam um regime de investimento internacional que estabelecesse direitos aos investidores estrangeiros, além da redução das obrigações e deveres das empresas transnacionais. Posição radicalmente oposta a dos países em desenvolvimento, que buscavam canalizar as forças dos investimentos em função das necessidades e prioridades nacionais.<sup>287</sup>

Mas o TRIMS não é o único, porém é o mais abrangente (em número de países). Existem outros pactos (multilaterais) relevantes para a questão específica de investimento. Destacamos o Pacto Andino e seu código de investimento<sup>288</sup>, a OCDE

<sup>283</sup> Furtado, 1974, p.48.

<sup>284</sup> Andreff, 2000, p.61.

<sup>285</sup> Troyano, 1998, p.566.

<sup>286</sup> Sáez, 1999, p.86-7.

<sup>287</sup> Troyano, 1998, p.564-5.

<sup>288</sup> Resolução n. 24 de 31 de dezembro de 1970, da Comissão do Pacto de Cartagena. (Biocca, 1974, p.111-129).

com o Código de Liberalização dos Movimentos de Capitais.<sup>289</sup> Luis Fernando Franceschini da Rosa lembrou o Comitê da Basileia, entretanto, este trata mais especificamente de atividades de investimento bancário.<sup>290</sup>

Há também um documento mais aperfeiçoado do qual participa o Brasil como membro aderente<sup>291</sup>, denominado Declaração sobre Investimentos Internacionais e Empresas Multinacionais, realizado no seio da OCDE. Discuti-lo-emos a seguir.

A OCDE se constitui num foro de debates, que sem manejar recursos monetários, tem por objetivo difundir idéias gerais, por vezes fixadas em acordos e códigos-modelos, visando influenciar as políticas econômicas dos países industrializados e em desenvolvimento.<sup>292</sup> Já foi chamado de Clube dos Países Ricos<sup>293</sup>, cuidando do aconselhamento aos países-membros, e, tornando mais fácil a inserção dos mesmos na ordem econômica internacional.

O Brasil não a integra plenamente. Sua participação se restringe a membro permanente do Centro de Desenvolvimento e em algumas oportunidades como membro-observador.<sup>294</sup>

Na OCDE uma das temáticas recorrentes<sup>295</sup> é o estudo do MAI. Começou em 1995, sob duras críticas das ONGs que enxergaram no rascunho do MAI muito poder para investidores questionarem as políticas regulatórias dos países hospedeiros.<sup>296</sup> Um exemplo é o art. 2º que já tivemos oportunidade de delinear.

De acordo com Perrone-Moisés, os objetivos da OCDE são:

“estabelecer *standards*<sup>297</sup> para o tratamento e proteção de investimentos; ir além dos acordos existentes para atingir as

<sup>289</sup> OCDE, 2001.

<sup>290</sup> Rosa, 2000.

<sup>291</sup> O Brasil não é membro efetivo da OCDE. Sobre a gradual aproximação do Brasil na OCDE, ver: Valentino Sobrinho, 1998, p.199.

<sup>292</sup> Valentino Sobrinho, 1998, p.199.

<sup>293</sup> São países que integram a OCDE: Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, República Tcheca, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Hungria, Islândia, Irlanda, Itália, Japão, Coreia, Luxemburgo, México, Holanda, Nova Zelândia, Noruega, Polônia, Portugal, República Eslovaca, Espanha, Suécia, Suíça, Turquia, Reino Unido, Estados Unidos.

<sup>294</sup> Valentino Sobrinho, 1998, p.203.

<sup>295</sup> Valentino Sobrinho, 1998, p.212.

<sup>296</sup> Hoekman, Saggi, 1999, p.19.

<sup>297</sup> *Standards* são princípios comuns aos grandes sistemas de direito e aplicáveis à ordem internacional. (Perrone-Moisés, 1998, p.79).

mais alta liberalização que cobrirá o estabelecimento assim como o pós-estabelecimento; ser obrigatório como tal, conter normas relativas a sua implementação; ser aplicado a todas as partes e todos os níveis de governo; ter natureza obrigatória; lidar com medidas oriundas das organizações regionais de integração; estimular a conciliação e prover soluções de controvérsia efetivas através dos mecanismos existentes; e ter em conta os acordos internacionais previamente assumidos com o objetivo de evitar conflitos com as regras da OMC e acordos de tributação.”<sup>298</sup>

Decidimos por privilegiar um documento muito interessante, que engloba empresas transnacionais e investimentos internacionais. É a Declaração sobre investimentos internacionais e empresas multinacionais da OCDE (*Declaration on International investment and multinational enterprises*)<sup>299</sup>, que mencionamos há pouco.

O documento foi assinado em 27 de junho de 2000 e atinge todos os governos aderentes, que incluem membros da OCDE<sup>300</sup>, mais Brasil, Argentina e Chile.

No preâmbulo, encontramos as considerações iniciais, reconhecendo que o investimento internacional é de maior importância para a economia mundial, e é de considerável contribuição para o desenvolvimento dos países.

Visualizamos também que as empresas multinacionais exercem papel importante no processo de investimento, e, que a cooperação internacional pode melhorar o clima de investimento internacional, encorajando positivas contribuições pelas empresas multinacionais para o progresso econômico, social e ambiental, além de minimizar e resolver problemas que advenham das operações.

O documento é dividido em seis tópicos, e mais dois anexos: “As diretrizes da OCDE para empresas multinacionais” (*The OECD guidelines for multinational enterprises*) e, “Considerações gerais e abordagens práticas concernentes a exigências conflitantes impostas sobre empresas transnacionais” (*General considerations and practical approaches concerning conflicting*

---

<sup>298</sup> Perrone-Moisés, 1998, p.43-4.

<sup>299</sup> OCDE, 2000, p.5.

<sup>300</sup> Para saber os países que o compõem ver nota 272.

*requirements imposed on multinational enterprises).*

Os tópicos seguem a seguinte ordem e conteúdo, que passamos a relatar, e eventualmente, comentar:

1. *Diretrizes para empresas multinacionais*<sup>301</sup>: os governos aderentes em conjunto recomendam às empresas multinacionais que operem no país ou que tenham origem em seu território observem as “Diretrizes” (anexo um);

Ressalvamos aqui, que o conceito adequado era de empresa transnacional. E, portanto, em nossa interpretação, assim as chamaremos, a despeito do original constar o termo *multinational*.

São atingidas pelas deliberações e interpretações do Conselho da OCDE pertinentes a essa Declaração, bem como as exigências nela previstas, todas as empresas transnacionais que atuarem nos territórios dos países aderentes, ou mesmo, as transnacionais que tenham origem em um desses países. Fica aqui potencializada a influência extraterritorial dos países de origem da transnacional. Uma empresa norte-americana pode sofrer pressões dos EUA para determinado comportamento, virtualmente benéfico para o país de origem, mas desastroso para o país hospedeiro. O Brasil, como aderente, assumiu o risco, mas talvez um outro país em desenvolvimento, como a Venezuela, possa não concordar.

O Anexo I, ou, Diretrizes da OCDE para empresas transnacionais, é dividido onze partes: Prefácio; Conceitos e princípios; Políticas gerais; Transparência; Relações trabalhistas e industriais; Meio ambiente; Combate à corrupção; Interesses dos consumidores; Ciência e tecnologia; Concorrência; e, Tributação.<sup>302</sup> Desses, detalharemos apenas alguns pontos, para melhor atender à objetividade da pesquisa.

De acordo com o art. I, 1, última parte, a observância das Diretrizes pelas empresas é voluntária (sem coercibilidade judicial), porém, pode o governo

<sup>301</sup> *I. Guidelines for Multinational Enterprises: That they jointly recommend to multinational enterprises operating in or from their territories the observance of the Guidelines, set forth in Annex I hereto<sup>301</sup>, having regard to the considerations and understandings that are set out in the Preface and are an integral part of them;*

<sup>302</sup> OCDE, 2000, p.7-21.

prescrever condições sob as quais as empresas transnacionais exercerão suas atividades dentro da suas jurisdições, sujeitas a leis internacionais. Os componentes da transnacional localizados em países diferentes se sujeitarão às leis aplicáveis nesses países (I, 7, primeira parte). Basta para tanto vontade e força política, desde que não ferindo o conteúdo de leis internacionais a que tenha se submetido.

O uso do mecanismo de solução de controvérsias internacional, inclusive arbitragem, é encorajado como meio a facilitar a resolução de problemas legais entre empresas e governos (I, 9).<sup>303</sup> Há aqui o pseudo-reconhecimento de igualdade das partes, tentando retirar, do controle estatal local, a jurisdição.

Em relação às políticas gerais, as empresas devem contribuir para o desenvolvimento social, econômico e ambiental no sentido de atingir o desenvolvimento sustentável (II, 1). Devem encorajar a formação de capital humano, em particular, criando oportunidades e facilitando treinamentos (II, 4). Devem desenvolver sistemas gerenciais e auto-regulatórios que promova uma relação de confiança mútua entre empresa e sociedade em que opere (II, 7); devem se abster de qualquer envolvimento impróprio nas atividades políticas locais (II, 11).<sup>304</sup> As empresas devem regularmente apresentar informação relevante, com transparência, de suas atividades, estrutura, situação financeira e desempenho (III, 1, primeira parte).<sup>305</sup>

As transnacionais devem se assegurar que suas atividades são compatíveis com as políticas e planos dos países na área de ciência e tecnologia, procurando contribuir para o desenvolvimento da capacidade inovativa local e nacional (VIII, 1); e, devem facilitar a transferência e rápida difusão de tecnologias e *know how*, em conformidade às leis de propriedade industrial (VIII, 2).<sup>306</sup>

2. *Tratamento nacional*<sup>307</sup>: os governos aderentes, de acordo com sua

<sup>303</sup> OCDE, 2000, p.9.

<sup>304</sup> OCDE, 2000, p.11.

<sup>305</sup> OCDE, 2000, p.12.

<sup>306</sup> OCDE, 2000, p.19.

<sup>307</sup> II. *National Treatment*

1. *That adhering governments should, consistent with their needs to maintain public order, to protect their essential security interests and to fulfil commitments relating to international peace and security, accord to enterprises operating in their territories and owned or controlled directly or indirectly by nationals of another adhering government (hereinafter referred to as "Foreign-Controlled Enterprises") treatment under their laws, regulations and administrative practices, consistent with*

necessidade de manter a ordem pública, proteger interesses de segurança essenciais e preencher compromissos relacionados com paz e segurança, deverão acordar com operações de empresa em seus territórios de propriedade ou controle, direto ou indireto, por nacionais de outro governo aderente, tratamento sob suas leis, regulamentos e práticas administrativas em conformidade com as leis internacionais e não menos favorável que as empresas nacionais (genuinamente domésticas); os governos aderentes considerarão aplicar o tratamento nacional aos outros governos (ainda que não aderentes); que o documento aqui versado não atinge o direito do governo aderente em regular a entrada de investimento estrangeiro ou condição para estabelecimento de empresas estrangeiras;

Há a consolidação do princípio do tratamento nacional, que autoriza, segundo a Terceira Revisão da Decisão do Conselho da OCDE (Dezembro de 1991), lista de exceções, desde que notificadas dentro de sessenta dias da sua adoção.<sup>308</sup>

São exceções brasileiras, reconhecidas pela OCDE.<sup>309</sup>

1) Nacionalmente:

a) Investimentos por empresas controladas por estrangeiros:

- i) Bancos: art. 52 das Disposições Constitucionais Transitórias que permite ao Governo emitir autorização para seu estabelecimento; para permitir qualquer aumento na participação do capital de instituições brasileiras; para participação em privatização de instituições financeiras estatais;
- ii) Telecomunicações: Lei n.º 9.472/97, que restringe controle por

---

*international law and no less favorable than that accorded in like situations to domestic enterprises (hereinafter referred to as "National Treatment");*

*2. That adhering governments will consider applying "National Treatment" in respect of countries other than adhering governments;*

*3. That adhering governments will endeavour to ensure that their territorial subdivisions apply "National Treatment";*

*4. That this Declaration does not deal with the right of adhering governments to regulate the entry of foreign investment or the conditions of establishment of foreign enterprises;*

<sup>308</sup> Art. 1, parágrafo a. (OCDE, 2000, p.30).

<sup>309</sup> Em Julho de 2002. (OCDE, 2002, p.18-20).

- estrangeiros das empresas de telefonia celular;
- iii) Radio, Televisão e imprensa: controle por brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos (art. 222 da CF e Decreto-Lei n.º 236/67);
  - iv) Televisão a cabo: concessão de exploração apenas a empresas brasileiras, sob controle de brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos (Lei n.º 8.977/95);
  - v) Transporte aéreo: art. 21 da CF, Código Brasileiro do AR e Lei n.º 7.565/86;
  - vi) Serviços de tráfego e aeroportos: vedado a estrangeiros (Código Brasileiro do Ar);
  - vii) Transportes rodoviários: Lei n.º 6.813/80, atualizada pela Lei n.º 7.092/83, regulamentada pelo Decreto n.º 99.471/80 (atualizar para Lei n.º 9.611/98);
  - viii) Pesca: Decreto n.º 68.459/71, (atualizado no Decreto n.º 2.840/98 e Lei n.º 8.617/93);
  - ix) Propriedade rural: Lei n.º 5.709/71, regulamentada pelo Decreto n.º 74.965/74;
  - x) Serviços de segurança privada: Lei n.º 7.103/83;
  - xi) Assistência à saúde: proibida a participação de estrangeiros (art. 199 da CF);
- b) Ajudas e subsídios oficiais: nenhum;
  - c) Obrigações tarifárias: nenhum;
  - d) Compras governamentais: nenhum;
  - e) Acesso a financiamentos locais: Lei n.º 4.728/65 e 4.131/62, demandam controle especial do Banco Central;
- 2) Exceções nos Estados (subdivisões territoriais): nenhum.
- Apesar de não constarem no relatório da OCDE, acrescentamos ainda:<sup>310</sup>:
- i. Atividades econômicas em áreas adjacentes à fronteira: Lei n.º 6.634/79, arts. 1º, 2º e 3º;

<sup>310</sup> FIAS, 2001, p.70-2.

- ii. Operação e construção rodoviária: Decreto n.º 94.002/87;
  - iii. Levantamento aéreo: Decreto-lei n.º 1.177/71 e Decreto n.º 2.278/97;
  - iv. Turismo: Decreto n.º 3.000/99.
3. *Exigências conflitantes*<sup>311</sup>: os governos aderentes se comprometem a cooperar no sentido de evitar ou minimizar a imposição de exigências conflitantes sobre empresas transnacionais e levarão em conta as considerações gerais e abordagens práticas do anexo dois;

O Anexo II, ou Considerações gerais e abordagens práticas concernentes a exigências conflitantes impostas sobre empresas transnacionais, é importante explicitar que o exercício de jurisdição para solucionar tais controvérsias se fundará em princípios gerais de direito internacional, aplicação de moderação e respeito à soberania e legitimidade dos interesses dos países membros, privilegiando-se a solução mútua entre países membros, via consultas no Comitê de Investimentos Internacionais e Empresas Multinacionais, autorizadas pela Decisão do Conselho de Junho de 1991.<sup>312</sup>

4. *Incentivos e desestímulos ao investimento internacional*<sup>313</sup>: os governos aderentes reconhecem a necessidade de fortalecer a cooperação no campo do investimento estrangeiro direto; reconhecem a necessidade de dar a devida importância aos interesses dos governos, afetados por leis, regulamentos e práticas administrativas específicas, com intuito de incentivarem ou desestimularem os investimentos estrangeiros diretos; e, que essas práticas serão

<sup>311</sup> III. *Conflicting Requirements: That they will co-operate with a view to avoiding or minimising the imposition of conflicting requirements on multinational enterprises and that they will take into account the general considerations and practical approaches as set forth in Annex 2 hereto.*

<sup>312</sup> OCDE, 2000, p.22 e 33.

<sup>313</sup> IV. *International Investment Incentives and Disincentives*

1. *That they recognise the need to strengthen their co-operation in the field of international direct investment;*

2. *That they thus recognise the need to give due weight to the interests of adhering governments affected by specific laws, regulations and administrative practices in this field (hereinafter called "measures") providing official incentives and disincentives to international direct investment;*

3. *That adhering governments will endeavour to make such measures as transparent as possible, so that their importance and purpose can be ascertained and that information on them can be readily available;*

transparentes;

A Segunda Revisão de Decisão do Conselho (Maio de 1984) estabeleceu que consultas podem se dar a pedido de um país membro que considere que seus interesses estão sendo afetados negativamente (no fluxo de investimento) por medidas de outro país membro.<sup>314</sup> Não há definição do que seja transparência, mas um de seus elementos, constantes no rascunho do MAI, é a publicação imediata de suas leis, regulamentos, procedimentos e regras administrativas e decisões judiciais de aplicação geral, bem como os acordos internacionais.<sup>315</sup>

5. *Procedimentos de consulta*<sup>316</sup>: os governos aderentes podem consultar um ao outro sobre as matérias referidas e de acordo com as Decisões do Conselho (da OCDE);
6. *Revisão*<sup>317</sup>: os governos aderentes revisarão periodicamente os temas do documento visando ampliar a eficácia da cooperação econômica internacional em questões de investimento internacional e empresas transnacional.

Assim podemos observar que existe uma confusa situação de regulamentação de investimentos estrangeiros diretos. Diante da insuficiência internacional, primamos pelo modelo, assinado pelo Brasil, embora não adotado nas regulamentações internas.

Resta-nos agora, avaliar o controle presente na Constituição, objeto de estudo do próximo capítulo.

<sup>314</sup> OCDE, 2000, p.35.

<sup>315</sup> *Transparency*

1. *Each Contracting Party shall promptly publish, or otherwise make publicly available, its laws, regulations, procedures and administrative rulings and judicial decisions of general application as well as international agreements which may affect the operation of the Agreement. Where a Contracting Party establishes policies which are not expressed in laws or regulations or by other means listed in this paragraph but which may affect the operation of the Agreement, that Contracting Party shall promptly publish them or otherwise make them publicly available. (OCDE. The multilateral agreement on investment – draft consolidated text. Paris: OCDE, 1998. p.13)*

<sup>316</sup> *V. Consultation Procedures: That they are prepared to consult one another on the above matters in conformity with the relevant Decisions of the Council;*

<sup>317</sup> *VI. Review: That they will review the above matters periodically with a view to improving the effectiveness of international economic co-operation among adhering governments on issues relating to international investment and multinational enterprises.*

## 4. A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA DE CONTROLE

### 4.1 Investimentos estrangeiros diretos de empresas transnacionais

Segundo Karam as empresas transnacionais evoluíram em cinco estágios diferenciados no que se refere aos investimentos. Todos eles poderão ser verificados detidamente nos dados históricos que se apresentará na sequência. As empresas transnacionais estão se diversificando da produção primária e extrativa para manufatura, montagem e desenvolvimento de mercados domésticos, bem com o de serviços.<sup>318</sup>

Embora haja dúvidas sobre a origem das transnacionais, pode-se observar que já se faziam presentes no período colonial. Seguramente, o primeiro estágio de evolução das transnacionais foi período caracterizado pela troca colonial. Fundava-se em operações de comércio marítimo de exportações e importações, monopolizadas pelo país de origem da empresa.<sup>319</sup> Aron ressaltou:

“Foi necessária a descolonização, isto é o rompimento dos laços de dependência, para que se considerasse estrangeira as atividades das firmas coloniais que chegaram então a depender de um outro tipo de análise.”<sup>320</sup>

O segundo estágio ocorreu, no final do século XIX, baseado em investimentos diretos no exterior. O investimento privado no exterior focou a

---

<sup>318</sup> OCDE, 2000, p.7.

<sup>319</sup> Karam, 1980, p.32.

<sup>320</sup> Aron, 1983, p.101.

exploração do petróleo, nas fábricas e na indústria de transformação.<sup>321</sup> Sobre a época, apontou Aron:

“A favor da doutrina do *laissez-faire* e do *laissez-passer*, muitas empresas européias (especialmente britânicas, francesas, holandesas, alemãs e americanas) implantam-se em numerosos territórios para apoderar-se do controle do abastecimento de matérias-primas e das saídas necessárias para a colocação de sua produção.”<sup>322</sup>

No terceiro estágio, o investimento se transformou em empreendimento global. Caracterizou-se pelas concessões governamentais, ou seja, investimentos em infra-estrutura, financiado por estrangeiros, mas com controle local indireto (país receptor).<sup>323</sup>

O quarto estágio se destacou, a partir de 1914, pela atenção manufatureira. Muitas empresas, norte-americanas especialmente, já contavam com vantagens de localização e *know how* em inúmeras áreas do globo. Auferiam vastos lucros, justamente pela diferenciação de produtos no mercado, a grande economia de escala, bem como o poder financeiro, administrativo e tecnológico das transnacionais.<sup>324</sup>

Por fim, no quinto estágio, estava consolidado o gigantismo e poderio das empresas transnacionais. Inúmeras fusões e incorporações aconteceram (e acontecem), de tal forma, que na década de 1980 já se falava em trezentas grandes empresas “dominando” o mundo.<sup>325</sup>

Cada estágio se manifestou no Brasil, e a partir de agora, tentaremos vislumbrar cada momento, com dados sobre o País, ou, quando insuficiente, com dados da América Latina.

Adiantamos que foi extremamente complexo dimensionar a atuação empresas transnacionais. Os países latino-americanos carecem de análises estatísticas confiáveis, e não há trabalhos conclusivos. De forma que, consultando-se vários

<sup>321</sup> Karam, 1980, p.32.

<sup>322</sup> Aron, 1983, p.100.

<sup>323</sup> Karam1980, p.33.

<sup>324</sup> Karam, 1980, p.34.

<sup>325</sup> Karam, 1980, p.35.

documentos e livros, teceremos algumas considerações pertinentes, focadas principalmente no fluxo de capitais. Importante frisar que, quando falarmos em capital de determinado país, significa capital das empresas (transnacionais) do referido país. Caso contrário, indicaremos que é empréstimo financiado pelo agente governamental, que não abarcamos como investimento estrangeiro direto em nossa conceituação.

Dividimos o estudo em intervalos mais ou menos homogêneos, evitando a confusão das tabelas e dados de diversas fontes, assim como anacronismos.

Começamos com Pierre Renouvin e Jean Baptiste Duroselle historiando:

“No século XVIII e até mesmo ainda no começo do século XIX todas as potências européias praticaram o regime do pacto colonial, que proibia as colônias de criar indústrias de transformação e reservava à metrópole o monopólio das relações comerciais, assim como dos transportes.”<sup>326</sup>

Assim preservavam um mercado privilegiado para o produto de suas indústrias. A França, em 1892 adotou a evolução, chamada de equiparação aduaneira. Segundo Renouvin, tal equiparação ocorre quando

“as mercadorias estrangeiras importadas se submetem a pagar direito iguais aos que pagariam se tivessem sido importadas pela metrópole, e os produtos exportados por essas colônias entram na França livres de direitos, com algumas exceções.”<sup>327</sup>

Porém, a Grã-Bretanha foi o único Estado industrial que aplicou, como metrópole, o regime do livre comércio internacional, porque não temia concorrência a sua indústria têxtil nem a sua marinha mercante.<sup>328</sup> E, inclusive, aceitava com certa facilidade a “cláusula da nação mais favorecida”.<sup>329</sup>

Todavia, não é unânime esta interpretação, de forma que convém ao menos citar a posição sustentada por Peter Evans:

“A propagação de capital dos países ricos para os países pobres é uma função classicamente atribuída ao investimento internacional, mas o exame da direção do fluxo de capital faz surgir uma dúvida.

<sup>326</sup> Renouvin, Duroselle, 1967, p. 75.

<sup>327</sup> Renouvin, Duroselle, 1967, p. 75.

<sup>328</sup> Renouvin, Duroselle, 1967, p. 77.

<sup>329</sup> Renouvin, Duroselle, 1967, p. 77.

Retrospectos históricos nos têm sugerido que a Revolução Industrial da Inglaterra foi sustentada com capitais sugados de suas colônias, cujo desenvolvimento sofreu conseqüências nefastas.<sup>330</sup>

Independente da origem de recursos, revelou Renouvin, que neste momento (metade do século XIX) a indústria foi provida de ferramental mecânico que possibilitou a produção em massa. Esta produção pôde manter seu ritmo graças a uma simultânea expansão comercial, com a procura de centros de consumo e de matérias-primas, bem como o progresso dos meios de transporte.<sup>331</sup>

Aliás, esses eram os objetivos de todas as nações industrializadas. Mas, na América Latina, apenas os investidores<sup>332</sup> britânicos passaram a construir ferrovias (1849).<sup>333</sup> E nas adjacências passaram a explorar minério, de tal forma que em 1890, havia sessenta e nove companhias de mineração britânicas. Como o intuito era obter matéria-prima e não desenvolver indústrias de manufatura, até aquela data, existiam apenas treze desse tipo (manufatureiro).<sup>334</sup>

Mas os serviços públicos também receberam especial atenção: em 1881, o sistema telefônico do Rio de Janeiro era inglês, como também os telégrafos, os bondes, os bancos e as companhias de seguros.<sup>335</sup>

Em relação às ferrovias, importante relato, que merece ser reproduzido de Renouvin:

“Na América do Sul, quase todos os governos antes de 1914, apelaram para sociedades européias, tendo em vista a construção e a exploração de ferrovias. Na Argentina, as linhas mais importantes constituíram, todas, objeto de concessão, outorgados a companhias inglesas, que empregavam pessoal inglês nos cargos de maior categoria e que tinham o direito de fixar as tarifas. No início, o Estado concedia uma garantia de juros, tornada supérflua a partir de 1895, devido a que as companhias obtinham grandes lucros. Foi somente em 1907 que uma lei deu ao governo o direito

<sup>330</sup> Evans, 1980, p.175.

<sup>331</sup> Renouvin, Duroselle, 1967, p. 80.

<sup>332</sup> Os investimentos eram feitos, via empréstimos de Estado a Estado; via empréstimos de bancos comerciais; via subscritores particulares de títulos emitidos por uma sociedade operando em país estrangeiro. (Renouvin, Duroselle, 1967, p. 134).

<sup>333</sup> Grosse, 1992, p. 15.

<sup>334</sup> Grosse, 1992, p. 16.

<sup>335</sup> Martinez, 1987, p.10.

de baixar as tarifas na eventualidade de que os lucros realizados pela companhia atingissem, durante três anos, 25% do capital investido. No Uruguai, todas as ferrovias foram construídas com capitais ingleses; o governo concedia uma garantia de juros, mas se reservava o direito de fixar tarifas. No Brasil, cinco sextos da rede ferroviária pertenciam a sociedades particulares inglesas, francesas e belgas. No Peru, em 1890, o governo consentiu num contrato geral de concessão a uma companhia peruana, cujos capitais eram ingleses; mas, levando em conta as dificuldades para a construção, ele outorgou a essa companhia, por um prazo de 30 anos, forte subvenção anual. A Colômbia adotou um sistema análogo, mas substituindo a subvenção por um outorga de concessão de terra domaniais: 300 hectares por quilômetro construído. O Chile foi o único Estado que permaneceu proprietário da maior parte das ferrovias construídas em seu território (a Transandina, todavia, foi concedida a uma companhia inglesa); mas foram engenheiros estrangeiros europeus ou americanos que dirigiram a construção.<sup>336</sup>

Também à época, os Estados Unidos investiam, dos recursos destinados a América Latina, 43% em estradas de ferro, 26% em mineração, 19 % em agricultura e apenas 3,5% em petróleo. E culminou em 1929, no investimento de 24% em agricultura, 22% em mineração, 20 % em petróleo e 6% em ferrovias.<sup>337</sup>

E, o petróleo virou objeto de controvérsias. Os governos locais, percebendo a importância desse setor para economia, passaram a questionar o controle pelas companhias estrangeiras. Havia a sensação de atentado à independência nacional, a tal ponto que com o encerramento de vários contratos de concessão, vários países se recusavam a renová-los.

As companhias petrolíferas estrangeiras recorreram a seus países de origem para promover pressões contra os governos locais. Sustentaram campanhas de políticos rivais, como no México em 1912, na expectativa de verem favorecidas suas empresas.<sup>338</sup>

A Standard Oil of New Jersey, e demais empresas de exploração de petróleo intensificaram suas atividades. E dois dos maiores bancos comerciais abriram agências na América Latina: First National City Bank em Buenos Aires,

<sup>336</sup> Renouvin, Duroselle, 1967, p. 94.

<sup>337</sup> Grosse, 1992, p. 14.

<sup>338</sup> Renouvin, Duroselle, 1967, p. 88.

1914 e no Brasil e Uruguai, com escritórios em 1917.<sup>339</sup>

Até 1914 o Brasil recebeu em investimento privado estrangeiro cerca de US\$ 600mi do Reino Unido, US\$ 391mi da França, US\$ 50mi dos Estados Unidos e US\$ 146mi de outros países.<sup>340</sup>

Neste período o Brasil recebeu cerca de 12% do total de investimentos norte-americanos realizados na América Latina.<sup>341</sup> E, muitas empresas norte-americanas, como a de enlatados Swift se instalaram na região do Conesul.<sup>342</sup>

Depois de 1919, revelou-se mais uma vez a face de grandes sociedades. Como o petróleo, mais do que nunca, era importantíssimo para a economia mundial, verificou-se que o “ouro negro” era transportado e distribuído por apenas algumas empresas gigantes, que detinham a exclusividade de prospecção e exploração mundialmente. Seus aportes financeiros, com segurança, ofereciam meios de ação superiores aos Estados.<sup>343</sup>

Durante a II Guerra Mundial, houve uma demanda crescente por *commodities* latino-americanas, especialmente para os Estados Unidos e Reino Unido.<sup>344</sup> Tanto que dos dois países provieram dois terços de todos os investimentos na América Latina.<sup>345</sup>

Do ano de 1929 até 1950, apenas os investimentos norte-americanos no Brasil chegaram ao montante de US\$ 644mi. (e, na América Latina como um todo a US\$ 4,5bi.)<sup>346</sup>

Interessante o dado apontado por Moran sobre 187 empresas transnacionais norte-americanas. Simplesmente, o número de fábricas subsidiárias no estrangeiro e a quantidade de linhas de produtos introduzidos em novas áreas fora do Canadá, Inglaterra e do continente europeu duplicou entre 1929 e 1939, em contraste com o crescimento muito menor da atividade manufatureira naqueles países<sup>347</sup>.

---

<sup>339</sup> Grosse, 1992, p. 19-20.

<sup>340</sup> Grosse, 1992, p. 12.

<sup>341</sup> Grosse, 1992, p. 22.

<sup>342</sup> Grosse, 1992, p. 19.

<sup>343</sup> Renouvin, Duroselle, 1967, p. 88.

<sup>344</sup> Grosse, 1992, p. 13.

<sup>345</sup> Grosse, 1992, p. 11.

<sup>346</sup> Grosse, 1992, p. 20.

<sup>347</sup> Moran, 1980, p.263

A situação se agravou, após a II Guerra Mundial, havendo a queda do investimento europeu, fragilizado pelos combates. Os investimentos norte-americanos, por outro lado, continuavam crescendo, até o momento da surpresa de nacionalização cubana (com Fidel Castro) e venezuelana da produção petrolífera.<sup>348</sup>

Informou Roberto Bouzas que o investimento privado norte-americano no exterior cresceu 116%, no período de 1946 a 1955, com crescimento anuais a taxa de 8%. Desses investimentos, 50% foram dirigidos para minério e petróleo.<sup>349</sup>

Neste período os investimentos no setor de infra-estrutura pública sofreram declínio, como resultado das nacionalizações que ocorreram, bem como a encampação das propriedades da American & Foreign Power Company.<sup>350</sup>

Percebeu Fernando Henrique Cardoso que na década de 1950

“...o movimento internacional de capitais caracterizou-se por um fluxo – de curta duração – de transferência de capitais do centro para a periferia; as corporações industriais passaram a atuar como investidoras, o que constitui uma novidade com respeito ao esquema anterior de aplicações claramente financeiras ou de empréstimos à infra-estrutura.”<sup>351</sup>

Curta duração é um equívoco, mas, mesmo assim, os investimentos estrangeiros diretos foram concentrados em maquinaria, química, equipamentos de transporte e de processamento de comida, especialmente no México e Brasil.<sup>352</sup>

Em 1966, a posição de investidor direto dos Estados Unidos na América Latina era de quase US\$ 3 bilhões em indústria de manufatura, 2 bilhões em petrolíferas, 1 bilhão em mineração e 500 milhões em infra-estrutura pública.<sup>353</sup> Tanto que surtiu efeitos: cerca de 41% das exportações latino-americanas (42% das brasileiras) proviam de filiais norte-americanas aqui instaladas.<sup>354</sup> O que resultou foi que de 1950 a 1965 a remessa de lucros às matrizes situadas nos Estados Unidos excedeu o investimento líquido em US\$ 7,5 bi.

<sup>348</sup> Grosse, 1992, p. 21.

<sup>349</sup> Bouzas, 1984, p. 274.

<sup>350</sup> Grosse, 1992, p. 23.

<sup>351</sup> Cardoso, 1970, p.122.

<sup>352</sup> Grosse, 1992, p. 23.

<sup>353</sup> Grosse, 1992, p. 23.

<sup>354</sup> Doellinger, 1979, p.21.

Celso Furtado consolidou:

“A média anual dos investimento diretos líquidos norte-americanos no Brasil, no período de 1962-65, não foi muito superior a 10 milhões de dólares, ao passo que os investimentos financiados com lucros retidos (não contadas as reservas de depreciação) se aproximaram de 90 milhões de dólares, anualmente.” O grosso dos verdadeiros investimentos estrangeiros que se realizam em nosso país assume a forma de empréstimos a longo prazo ou de financiamentos a médio prazo de equipamentos adquiridos no estrangeiro.”<sup>355</sup>

Quer dizer, a partir desse momento, os capitais não eram mais entradas. O fluxo indicava saída, na forma de repatriação dos lucros.

E de 1965 a 1969, uma diferença adicional de US\$ 3bi.<sup>356</sup> Sem entrar no mérito, cabe salientar que a taxa de retorno conseguida em 1969 pelos investimentos na América Latina foi exatamente o dobro da taxa obtida pelos investimentos em seus próprios países.<sup>357</sup>

Como resultado, na década de 1960 houve a consolidação da posição norte-americana de poderoso industrial na América Latina. Todavia, a onda de expropriação continuou, reduzindo também o interesse dos investidores, agora temerosos<sup>358</sup>. Foram nacionalizadas as minas de cobre chilenas e peruanas, da Exxon no Peru e da ITT no Chile.<sup>359</sup>

E na década de 1970, a tendência de nacionalização persistiu com a pressão aos investidores da indústria extrativa e de infra-estrutura para venda de suas posições nas empresas para nacionais.

Keohane e Ooms sobre a nacionalização destacaram:

“A nacionalização – uso de força, incorporada ao poder de polícia, para conter os alegados efeitos indesejáveis da propriedade estrangeira – é sem dúvida o principal problema das relações entre a empresa e o país em que opera, constituindo em áreas como A América Latina, a causa de sérios problemas para a política externa dos Estados Unidos”<sup>360</sup>

<sup>355</sup> Furtado, 1968, p.80.

<sup>356</sup> Evans, 1980, p.176.

<sup>357</sup> Evans, 1980, p.177.

<sup>358</sup> Thomsen, 2000, p.14.

<sup>359</sup> Grosse, 1992, p. 23.

<sup>360</sup> Keohane, Ooms, 1980, p.242.

E, em 1975, Venezuela nacionalizou as companhias de petróleo estrangeiras.<sup>361</sup>

Na década de 1970, o Brasil recebeu de investimento privado direto, cerca de US\$ 1 bilhão da Alemanha (67% do investimento deste país na América Latina), quase dois bilhões de dólares do Japão (68% dos investimentos japoneses na América Latina) e cerca de 250 milhões de dólares da França (44% do total investido na América Latina).<sup>362</sup>

Na década de 1970 o Brasil recebeu cerca de 17% dos investimentos norte-americanos na América Latina.<sup>363</sup> E, os Estados Unidos, por sua vez, receberam nesta década cerca de US\$ 5bi em taxas e royalties dos países latino-americanos, por meio das subsidiárias e US\$ 900mi em taxas e royalties de outras empresas, que compraram suas tecnologias. Ou seja, a remessa de capitais para os EUA foi três vezes e meia o investimento novo realizado.<sup>364</sup> Ou seja, para cada dólar americano que entrou no Brasil, retornaram os brasileiros 3,5 dólares aos Estados Unidos.

Ainda houve substancial investimento nos países latino-americanos, até 1982<sup>365</sup>, quando a crise da dívida externa desses países se agravou. Decorreu, então, um corte nos investimentos, que perdurou a década de 1980 inteira.<sup>366</sup>

Nessa década, o Brasil recebeu anualmente cerca de US\$ 2 bilhões de investimentos diretos estrangeiros<sup>367</sup>.

Em 1986, o Brasil já devia internacionalmente cerca de US\$ 109 bilhões, sendo 60% para bancos estrangeiros comerciais (em melhores palavras: bancos estrangeiros privados).<sup>368</sup> Desse total, cerca de cinco bilhões dólares para o Citicorp, 2,5 bilhões para o Bank America, outros 2,5 bilhões para o Chase Manhattan e quase

---

<sup>361</sup> E, segundo a UNCTAD, em 1999, a Petróleos Venezuela SA, resultado das expropriações, é a segunda maior transnacional de origem em países em desenvolvimento e trigésima no ranking mundial.

<sup>362</sup> Grosse, 1992, p. 25.

<sup>363</sup> Grosse, 1992, p. 22.

<sup>364</sup> Evans, 1980, p.179.

<sup>365</sup> No entanto, segundo Stephen Thomsen, dois terços de todos os investimentos para países em desenvolvimento foram concentrados em três: Arábia Saudita, México e Brasil. (2000, p.14)

<sup>366</sup> Grosse, 1992, p. 24.

<sup>367</sup> Ver tabela 3.5 de Grosse, 1992, p. 53.

<sup>368</sup> Ver tabela 3.1 de Grosse, 1992, p. 51.

dois bilhões para o Morgan.<sup>369</sup>

Outro dado alarmante é a informação que, em 1980, quase 50% das subsidiárias localizadas no Brasil eram de empresas norte-americanas, 12% de empresas alemãs, 10% de empresas inglesas, 9% de empresas japonesas, e 5% de empresas francesas.<sup>370</sup>

No Brasil, em 1985, as maiores empresas transnacionais não-americanas eram<sup>371</sup>: Volkswagen, Mercedes-Benz, Philips, Mannesmann, Hoechst, Bayer, Basf (alemãs); Pirelli, Fiat (italianas); Nestlé, Ciba-Geigy (suíças); Royal Dutch-Shell (anglo-holandesa); Gessy Lever (holandesa); Massey Ferguson (inglesa); Alcan (canadense).

Com dados de 1985<sup>372</sup>, podemos perceber que 25% do PIB brasileiro é das empresas transnacionais.

Atualmente, a situação brasileira não é muito diferente estatisticamente.

Conforme Coutinho<sup>373</sup>, em face da mundialização, de meados da década de 1990, apresentamos vulnerabilidade em financiar um elevado déficit em transações correntes com a entrada de capitais de perfil relativamente curto.

Verificamos a fragilização do desempenho comercial expresso no risco de redução do superávit para um patamar inexpressivo com a economia desaquecida.

Também, a dificuldade em retomar o crescimento econômico acelerado em face dos condicionantes acima, e considerando que a distorção das condições de competitividade industrial (juros altos) inviabiliza o futuro de grande número de setores/atividades.

Revelamos fragilidade competitiva da indústria em todos os complexos de alto valor agregado e conteúdo tecnológico, com competitividade revelada apenas em setores produtores de *commodities* de elevada escala de produção, baixo valor agregado, intensivas em recursos naturais, insumos agrícolas e energia. E ainda, tais áreas controladas por empresas transnacionais, conforme dados de 1985, que indicam

---

<sup>369</sup> Ver tabela 3.2 de Grosse, 1992, p. 52.

<sup>370</sup> Ver tabela 3.6 de Grosse, 1992, p. 57.

<sup>371</sup> Ver tabela 1.11 de Grosse, 1992, p. 26.

<sup>372</sup> Zockun, 1992, p.33.

<sup>373</sup> Coutinho, 1996, p.236.

que elas eram responsáveis pela produção de 71,8% da borracha, 66,2% do fumo<sup>374</sup>.

Demonstramos também a debilidade estratégica e o reduzido tamanho dos grandes grupos empresariais brasileiros, em face do que seria requerido para atuar como atores pró-ativos no plano global.

Sem falar na profunda regressão da base doméstica de financiamento de longo prazo, o que atrasa a centralização dos capitais e obriga à dependência de recursos fiscais ou de endividamento externo para sustentar a acumulação. Segundo estudo de Maria Helena Zockun, de 1979 a 1990, a remessa de lucros, dividendos, royalties, assistência técnica foi de 6,6% do capital investido, e o pagamento de juros pelos empréstimos foi de 13,2%.<sup>375</sup>

Para completar, em 1999, o investimento direto estrangeiro já representava 31% da formação do capital brasileiro, algo em torno de US\$ 33bilhões.<sup>376</sup> Em 2000, subiu para US\$ 34bilhões, sendo 22% em função das privatizações.<sup>377</sup>

Esta é a questão. Os investimentos estrangeiros diretos da década de 1990, que parecem gigantescos, convertem-se em um aumento artificial da riqueza. Na verdade, o que chamamos de investimento, não passa de uma transferência de direito de propriedade dos ativos já existentes, principalmente das empresas estatais privatizadas nos setores estratégicos.<sup>378</sup> Apenas por curiosidade, um único negócio de privatização envolveu US\$ 3,6bilhões, justamente a venda do controle do Banespa para o espanhol BSCH.<sup>379</sup>

Todas essas características sustentam o posicionamento de Augusto Varas que entende que no Brasil ocorreu a internacionalização política e a transnacionalização econômica<sup>380</sup>. O país revelou mudança dos processos internos cada vez mais imersos na lógica e ciclos de processo de acumulação em níveis transnacionais, contudo, no aspecto político-ideológico, não representou

---

<sup>374</sup> Zockun, 1992, p.25.

<sup>375</sup> Zockun, 1992, p.19.

<sup>376</sup> UNCTAD, 2001.

<sup>377</sup> UNCTAD/WIR, 2001, p. 29.

<sup>378</sup> Castells, 2001, p.146.

<sup>379</sup> UNCTAD/WIR, 2001, p.29.

<sup>380</sup> Varas, 1984, p. 73.

transformações mecânicas, em direta relação causa e efeito.<sup>381</sup>

Em melhores palavras, houve unificação (burocratização da decisão) mundial dos capitais financeiros nacionais em uma estratégia global de maximização das utilidades, com a superação das limitações tempo e espaço. Porém, desligado de uma produção ideológica, como a neoconservadora e monetarismo neoliberal, e, sem um nível de burocratização (centralização e concentração) de disseminação de idéias.

Interpretando-se os dados da Comissão das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD)<sup>382</sup> verificamos que em escala mundial, os investimentos estrangeiros diretos, através de fusões e aquisições transfronteiriças, atingiram em 2000 US\$ 1,2 trilhões. Cerca de 90% dos valores vieram de países desenvolvidos (via empresas com sede em seus territórios).<sup>383</sup>

O processo de unificação de capitais fica ainda mais evidente, no Brasil, com as fusões propostas no Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). Foram 523 propostas de atos de concentração<sup>384</sup> em 2000, que conforme dados da UNCTAD, corresponderam a cerca de US\$ 23bilhões<sup>385</sup>.

E mais, no Brasil encontramos 1.225 empresas matrizes (nacionais), e, lado a lado, competindo, 8.050 subsidiárias estrangeiras<sup>386</sup>. Neste ponto especial, convém verificar que em 2000 houve transações como a empreendida na Operação Verônica, quando a empresa espanhola de telecomunicações Telefônica assumiu quase 100% do capital de suas subsidiárias no Brasil (bem como Argentina e Peru).<sup>387</sup>

E, este é o cenário vivido pelo Brasil. Vasta área territorial, grande mercado consumidor e enorme dependência de recursos externos.

Vejamos, no tópico seguinte, as alterações e atuais considerações sobre investimentos estrangeiros diretos na Magna Carta.

---

<sup>381</sup> Varas, 1984, p. 75.

<sup>382</sup> UNCTAD/WIR, 2001, p.30.

<sup>383</sup> De acordo com a Cepal, em 1998 e 1999, a América Latina e Caribe receberam US\$ 118bi, sendo 81 bilhões em investimento estrangeiro direto. (Cepal, 2002. p. 66).

<sup>384</sup> Cade, 2001. p.204.

<sup>385</sup> UNCTAD, 2001.

<sup>386</sup> UNCTAD, 2001.

<sup>387</sup> Tad/Inf/Pr28. Latin America's FDI inflows down in 2000. Genebra: 18 de setembro de 2001.

## 4.2 Aspectos constitucionais de controle dos investimentos

No atual contexto de interdependência crescente, Luciano Tomassini<sup>388</sup>, destacou que algumas preocupações devem ser privilegiadas nos países em desenvolvimento:

1. os temas dos produtos básicos;
2. o investimento estrangeiro e a ajuda externa;
3. energia e alimentação;
4. protecionismo e acesso a mercados dos países industrializados;
5. a fluidez e previsibilidade dos mercados financeiros internacionais;
6. a capacidade de absorver e adaptar as tecnologias externas;
7. o melhoramento das formas de contratação com as empresas transnacionais;
8. a preservação do equilíbrio ecológico;
9. a defesa da autonomia política e a afirmação da identidade cultural dos países.

No desenvolvimento deste trabalho, interessa-nos principalmente os pontos dois e sete. Como vimos no capítulo dois, é importantíssimo, para os países em desenvolvimento, a obtenção de investimentos estrangeiros, principalmente os diretos, porque ativam a economia, criam empregos e estimulam o consumo e dão ritmo ao progresso.

Podemos afirmar, baseados em Fitzgerald, que nos últimos quinze anos os países em desenvolvimento embarcaram em uma liberalização unilateral dos regimes de investimento. Tentaram construir um sólido ambiente de negócios baseado em crescimento do mercado, sistemas financeiros solventes, infraestrutura de trabalho, e leis e regulamentos. Focaram estabilidade, transparência e objetividade na criação de políticas. Muitas vezes, levando à independência seus bancos centrais (o que se cogitou no Brasil com relativa frequência em 2002).<sup>389</sup>

Posicionou-se Manuel Castells na lógica que desregulamentação ou

---

<sup>388</sup> Tomassini, 1984, p. 44.

<sup>389</sup> Fitzgerald, 1998, p.13.

privatização em si não são instrumentos desenvolvimentistas: em uma economia capitalista globalizada, são pré-requisitos para o crescimento econômico.<sup>390</sup>

O Brasil não se comportou diferente. Praticou, para atrair investimentos, o que os demais países em desenvolvimento fizeram: a efetiva “liberalização dos mercados”<sup>391</sup>, redução da participação do Estado na economia, privatizações, liberalização no controle da propriedade estrangeira, abertura dos setores antes protegidos ao capital estrangeiro, e reformas fiscais.”<sup>392</sup>

Nem sempre foi assim, de forma que Luiz Olavo Baptista em 1987 verificou:

“Dos países em vias de desenvolvimento, o Brasil hoje esboça uma política seletiva dos investimentos estabelecendo prioridades fiscais e facilidades administrativas, quando da entrada de capital, o que parece ser uma reação bastante comum em países nessa fase. Há também reservas de mercado ou de atividade.”<sup>393</sup>

Era a cartilha ditada por Mário Henrique Simonsen<sup>394</sup> e Celso Furtado. Ambos, separadamente, destacavam que um país que deseje conciliar a ação das transnacionais com os seus interesses internos, deveria observar os seguintes pontos:

- a) Garantia do controle de setores estratégicos por capitais nacionais;
- b) Coibição de abusos em remessa de lucros;
- c) Retenção no país e a transferência para população dos frutos do progresso técnico assimilado por intermédio da empresa em questão;
- d) Coibição de manobras de distribuição disfarçada de lucros para o exterior, com o subfaturamento de importações, o pagamento de juros além das taxas de mercado ou a inflação das remessas de *royalties* e assistência técnica;
- e) Controle do acesso das empresas transnacionais às fontes de poupança interna;

<sup>390</sup> Castells, 2001, p.108.

<sup>391</sup> Segundo Stephen Thomsen, houve entre 1991 e 1997, setecentas mudanças legislativas no mundo relacionadas a investimentos estrangeiros diretos, com vocação liberalista. (2000, p.13).

<sup>392</sup> Perrone-Moisés, 1998, p.13.

<sup>393</sup> Baptista, 1987, p.52.

<sup>394</sup> Simonsen, 1980, p.59.

- f) Ajustamento das empresas estrangeiras aos objetivos nacionais de substituição de importações e de promoção de exportações.
- g) Nacionalização da direção mediante sua integração com o corpo social da empresa, formado em sua grande maioria de brasileiros e pessoas fixadas no país.

Tais considerações poderiam ser sistematizadas de forma a reagir aos riscos empreendidos por investimentos estrangeiros, trazidos por empresas transnacionais. Sobre o tema, indicou Luiz Olavo Baptista, que é fundamental que os países hospedeiros tracem políticas restritivas que abarquem:

1. entrada de capitais e comportamento do capital estrangeiro;
2. regulamentação da propriedade ou do controle;
3. prevenção contra interferência e criação de medidas contra comportamentos abusivos de transnacionais e seus países de origem.
4. fortalecimento de indústria doméstica;
5. elaboração de acordos intergovernamentais, leis uniformes ou harmonizadas.<sup>395</sup>

Boa parte desses pontos estão previstos na Constituição, há algumas edições, e legislação ordinária, mas sem precisão em seus mecanismos de controle.

A campanha mais agressiva contra, ou melhor, limitando o capital estrangeiro foi a presente na década de 1970, quando a política nacional era eminentemente de substituição de importações e de promoção de exportações. Mário Henrique Simonsen, à época, compreendeu que tal comportamento não poderia ser imposto por uma lei geral de investimentos, mas uma dinâmica de estímulos e penalidades, apontadas por ele:

1. subordinação da concessão de incentivos ao cumprimento de índices mínimos de nacionalização, ou de outros mínimos de exportação;
2. elevação de alíquotas aduaneiras sobre insumos e componentes que possam ser fabricados no Brasil;
3. incentivos fiscais às exportações de manufaturados;
4. desenvolvimento das *trading-companies* nacionais, com o objetivo de

---

<sup>395</sup> Baptista, 1987, p.48.

furar o bloqueio de certos mercados externos.<sup>396</sup>

Havia, tipicamente, uma estruturação para atender o mercado interno, com a ocupação de não só matérias-primas nacionais, mas empregados brasileiros e plantas industriais. As expectativas de desenvolvimento com a agregação de valor aos produtos (outrora primários) e transferência de tecnologia ditavam a política governamental.

De forma que pensamos que é legítimo aos governos se utilizarem de algumas medidas de controle sobre certas atividades e sobre investidores. Os motivos são vários: segurança, proteção do meio ambiente, saúde e controle de qualidade.<sup>397</sup>

Sem desconhecer aqueles motivos, sabemos que os governos aplicam, segundo Morisset e Neso, três tipos de barreiras administrativas<sup>398</sup>:

1. Aprovação de entrada: inclui registro da empresa, obtenção de CNPJ, licenças de atividade e investimento;
2. Acesso à terra, desenvolvimento de campo e conexões de utilidade: licenças de construção, vistorias (bombeiro e vigilância sanitária), obtenção de energia elétrica, água, esgoto, telefone;
3. Requisitos operacionais: demais licenças e fiscalizações.

Apontamos que nos países em desenvolvimento, em média da primeira categoria são onze procedimentos; na segunda, trinta e um; e na terceira onze. Para começar uma empresa, apenas em custos de viabilização (taxa, etc.) gasta cerca de US\$ 6,000<sup>399</sup>. Para Simeon Djankov<sup>400</sup>, o Brasil exige cerca de quinze procedimentos para liberar a atuação de uma nova empresa, sendo sete em relação a taxas, cinco a questões trabalhistas, e três para obtenção de licenças, envolvendo cerca de 63 dias para operacionalizar; contra, médias mundiais de dez procedimentos e 47 dias.

Porém, essas são as mais singelas exigências. Há outras limitações de maior gravidade.

---

<sup>396</sup> Simonsen, 1980, p.68.

<sup>397</sup> Morisset, Neso, , 2002, p.4.

<sup>398</sup> Morisset, Neso, 2002, p.5-6.

<sup>399</sup> Morisset, Neso, 2002, p.11-4.

<sup>400</sup> Djankov, 2001.

Historicamente, o Brasil sempre cuidou de limitar o capital estrangeiro, a ponto que *antes* de 1988 eram essas as principais:<sup>401</sup>

1. restrições legais à aquisição da propriedade rural (Constituição, art. 53 §34);
2. a exploração e o aproveitamento das jazidas, minas e demais recursos minerais, assim como dos potenciais de energia hidráulica que somente podem ser autorizados a brasileiros ou a sociedades estabelecidas em território nacional (Constituição, art. 168 §1º);
3. a pesquisa, a lavra do petróleo e outras atividades correlatas constituem monopólio da União (Constituição, art. 169);
4. a navegação de cabotagem para o transporte de mercadorias é privativa dos navios nacionais, salvo caso de necessidade pública (Constituição, art. 173);
5. as empresas jornalísticas, de qualquer espécie, inclusive de televisão e radiodifusão têm de ser controladas por brasileiros e administradas por brasileiros natos (Constituição, art. 174).

No entanto, com o advento dos governos de Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso, muita coisa mudou. Os brasileiros passaram a ver sua Constituição sendo modificada para melhor atender uma corrente mundializante, sem necessariamente o empresariado nacional (e população em geral) estar preparado ou concordante.

A partir de agora, faremos uma análise de preceitos constitucionais de atividades autorizadas ou restritas a estrangeiros, sempre com o espírito que as mesmas envolverão investimentos estrangeiros diretos.

Em um primeiro momento serão aquelas que permanecem desde a primeira edição da Constituição de 1988, passando-se a seguir, a aquelas que sofreram Emendas Constitucionais. Já adiantamos, sobre as últimas, que não são mudanças cem por cento bem vindas, porque esqueceram o que José Carlos Magalhães sintetizou: o atendimento dos objetivos da comunidade nacional é a

---

<sup>401</sup> Costa, 1984, p.52.

condição para atuação da empresa e não o inverso.<sup>402</sup>

Vejamos, primeiramente, a questão de regulamentação do investimento de capital estrangeiro. O art. 172 da Constituição Federal diz:

“A lei disciplinará, com base no interesse nacional, os investimentos de capital estrangeiro, incentivará os reinvestimentos e regulará a remessa de lucros.”<sup>403</sup>

Conforme podemos analisar, a Constituição não é xenófoba em relação aos investimentos, apenas tenta se assegurar que atendam ao interesse nacional.<sup>404</sup>

Em consolidação ao raciocínio, convém elencarmos alguns princípios apontados por Perrone-Moisés, que se aplicam a atividades de transnacionais e que derivam da soberania estatal:

“observância das leis e regulamentos nacionais; soberania permanente dos Estados sobre as riquezas naturais; o direito de cada Estado tem de prescrever as condições sob as quais as empresas transnacionais entram e operam em seus territórios; adesão aos objetivos econômicos e sociais dos países hospedeiros; abstenção de práticas corruptas nas transações comerciais internacionais e não interferência nos assuntos políticos internos dos países hospedeiros.”<sup>405</sup>

A lei referida no art. 172 é a Lei n.º 4.131, de 03 de setembro de 1962, alterada fundamentalmente pela Lei n.º 4.390 de 29 de agosto de 1964, e regulamentado pelo Decreto n.º 55.762 de 17 de fevereiro de 1965, cujo conceito de capital estrangeiro já tivemos oportunidade de abordar, ainda no capítulo dois.

Seu objetivo está em incentivar investimentos estrangeiros no Brasil e evitar a evasão de divisas e a transferência excessiva de recursos ao exterior, garantindo aos investidores estrangeiros o repatriamento do capital investido no País, bem como os rendimentos gerados por esse capital.<sup>406</sup>

Trata fundamentalmente de investimentos diretos, o que lamenta Fábio Nusdeo desejando a consideração de outras formas de entrada de capitais, com

---

<sup>402</sup> Magalhães, 1994, p.204.

<sup>403</sup> Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

<sup>404</sup> Silva, 1992, p.679.

<sup>405</sup> Perrone-Moisés, 1998, p.82.

<sup>406</sup> Bastos, 1990, p.63.

aquelas genericamente conhecidas como investimentos de portfólio, ou seja, aplicações de recursos nos mercados financeiros e de capitais.<sup>407</sup>

Demanda a Lei, que o Banco Central (antiga Superintendência da Moeda e do Crédito) cuide, via Cartas Circulares e Resoluções, em forçar o registro de todos os investimentos, com intuito inclusive de realizar o controle e equilíbrio do balanço de pagamentos brasileiro<sup>408</sup>.

Para tanto, existe um serviço especial de registro de capitais estrangeiros (Departamento de Fiscalização e Registro de Capitais Estrangeiros – FIRCE). Portanto, serão passíveis de registro os investimentos diretos e empréstimos, em moeda ou bens, a ser solicitado pela empresa brasileira receptora do investimento. No caso de bens, o valor a ser registrado será o FOB.<sup>409</sup>

O registro é importantíssimo, sendo título hábil que permite ao investidor estrangeiro exercer seus direitos, tais como: repatriamento de capital, remessas de lucros, *royalties*, assistência técnica, juros.<sup>410</sup>

Preocupa-se, também, a lei, com os reinvestimentos. Seu art. 7º demonstra:

“Consideram-se reinvestimentos, para os efeitos desta lei, os rendimentos auferidos por empresas estabelecidas no País e atribuídos a residentes e domiciliados no exterior, e que forem reaplicados nas mesmas empresas de que procedem ou em outro setor da economia nacional.”<sup>411</sup>

Reinvestimento é também chamado por Luiz Olavo Baptista de investimento secundário.<sup>412</sup> Segundo Attila Andrade Jr, o reinvestimento de lucros pode ser feito, como autoriza o artigo, em empresas de onde não provenham, desde que, admitidos pelo Banco Central, na seguinte forma:

“1) não se destinem a atividades econômicas de natureza especulativa, tais como a aquisição de ações negociadas em

<sup>407</sup> Nusdco, 2000, p.27.

<sup>408</sup> Baptista, 1998, p.92.

<sup>409</sup> *Free on Board*, que significa que correm por conta do vendedor, ao preço contratado, todas as despesas e riscos por perdas e danos, até a colocação da mercadoria a bordo do navio indicado pelo comprador, no porto de embarque. (Ratti, 1997, p.356)

<sup>410</sup> Bastos, 1990, p.65.

<sup>411</sup> Lei n.º 4.131, de 03 de setembro de 1962.

<sup>412</sup> Baptista, 1998, p.51.

Bolsa de Valores e a compra de imóveis para fins de revenda; 2) possa ser comprovado que o aporte financeiro representado pelo reinvestimento de lucros produza efeitos salutarés na empresa recipiente,”<sup>413</sup>

Sobre os efeitos salutarés, Andrade Jr., exemplificou com a possibilidade de financiamento de novas técnicas de produção, de aquisição de novos recursos materiais e humanos destinados ao aumento de produtividade, capital de giro etc. Visa a lei conceituar reinvestimento como repetição de investimento direto, afastando outros fins que contaminem sua tipificação, também o distanciando da caracterização de investimento de portfólio.

E, sobre remessa ao exterior de lucros ou dividendos oriundos de capitais estrangeiros registrados, aplica-se o disposto no art. 3º da Lei n.º 4.131/62, que exige o registro de toda a remessa ao exterior, seja de retorno de capital (repatriamento) ou de rendimento de capital. Aplicam-se também limites de remessa e taxaçaõ diferenciada para montantes de lucros e dividendos líquidos distribuídos a pessoas físicas e jurídicas residentes ou com sede no exterior.

Um interessante aspecto que foi modificado no início da década de 1990, foi a questão do imposto suplementar. Tratava-se de uma cobrança extra sobre distribuições de lucros e dividendos líquidos a pessoas físicas e jurídicas, residentes ou com sede no exterior, que excedessem, em média do triênio, a 12% do capital e reinvestimentos registrados. Era calculado na seguinte forma: entre 12 e 15%, incidia 40%. Entre 15 e 25%, incidia 50%, acima de 25% de lucros, incidia 60%.

Tornava-se um desestímulo a remessas ao exterior que ultrapassassem um certo patamar, julgado pelos legisladores, como conveniente de remuneração de capital. Para alegria de investidores estrangeiros (ou brasileiros residentes no exterior), tal conceito foi abandonado através do art. 76 da Lei n.º 8.383, de 30 de dezembro de 1991:

“Não mais será exigido o imposto suplementar de renda de que trata o art. 43 da Lei n.º 4.131, de 3 de setembro de 1962, com a redação dada pelo art. 1º do Decreto-Lei n.º 2.073 de 20 de junho de 1983, relativamente aos triênios encerrados

---

<sup>413</sup> Andrade Júnior, 1979, p.144.

posteriormente a 31 de dezembro de 1991.”

Outra questão constitucional é o acesso à terra. O art. 190 previne o acesso de estrangeiro a terras, evitando, imaginamos, a dominação estrangeira de território nacional:

“A lei regulará e limitará a aquisição ou o arrendamento de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira e estabelecerá os casos que dependerão de autorização do Congresso Nacional”<sup>414</sup>

Como vemos, não é negado ao estrangeiro o arrendamento ou a aquisição de propriedade rural, há, apenas, previsão de limitação.

De acordo com o Decreto-Lei n.º 2.490/40, em seu art. 2º, é proibida a aquisição por estrangeiros de propriedades imobiliárias na costa. E a Lei n.º 5.709 de 07 de outubro de 1971, em seu art. 3º, indica que pessoa física estrangeira não poderá adquirir imóvel rural superior a cinquenta módulos de exploração em área contínua ou descontínua.

No setor financeiro, há limitações à participação do capital estrangeiro. O art. 192, inciso III é que discrimina:

“O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, será regulado em lei complementar, que disporá, inclusive, sobre:

III – as condições para a participação do capital estrangeiro nas instituições a que se referem os incisos anteriores, tendo em vista, especialmente:

- a) os interesses nacionais;
- b) os acordos internacionais”<sup>415</sup>

Os incisos I e II (anteriores) são as instituições bancárias oficiais e privadas, seguro, resseguro, previdência e capitalização. Como vemos, é autorizada a participação do capital estrangeiro no sistema financeiro nacional, com a ressalva, já preceituada no art. 172: interesse nacional.

Na área da saúde, encontramos uma curiosa disposição, no art. 199, § 3º

<sup>414</sup> Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

<sup>415</sup> Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

da Constituição Federal:

“É vedada a participação direta ou indireta de empresas ou capitais estrangeiros na assistência à saúde no País, salvo nos casos previstos em lei.”<sup>416</sup>

Este dispositivo foi criticado por Ferreira Filho:

“Está aqui uma deslavada reserva de mercado que contraria a índole do sistema econômico adotado. Não se vê qualquer justificativa para ela. Será que a doença, como o petróleo, é ‘nossa’? Mas a norma é inútil, já que a parte final permite à lei desconhecer essa reserva.”<sup>417</sup>

Até aqui, foram disposições que saíram ilesas da sucessão de emendas que sofreu a Magna Carta.

Os serviços de gás canalizado foram os primeiros a serem modificados. Através da Emenda Constitucional n. 5, de 15 de agosto de 1995, acabou-se o monopólio estatal da exploração e distribuição dos serviços locais de gás canalizado, permitindo o estabelecimento do regime de concessão, a ser regulamentado na forma da lei.<sup>418</sup> Não foi feita, constitucionalmente, restrição a qualquer participação de empresa estrangeira na atividade.

ANTES	DEPOIS
<p>“Art. 25(...) §2º Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão a empresa estatal, com exclusividade de distribuição, os serviços locais de gás canalizado.”</p>	<p>“Art. 25(...) §2º Cabe aos estados explorar diretamente, ou mediante concessão, <i>os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação.</i>” (grifou-se)</p>

Antes de ser alterada por emenda constitucional, o art. 171 da Constituição Federal considerava:<sup>419</sup>

“Art. 171 São consideradas:

I – empresa brasileira a constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País;

<sup>416</sup> Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

<sup>417</sup> Ferreira Filho, 1995, p.57.

<sup>418</sup> Bonavides, 1996, p.544.

<sup>419</sup> Atualizado até agosto se 2002.

II – empresa brasileira de capital nacional aquela cujo controle efetivo esteja em caráter permanente sob a titularidade direta ou indireta de pessoas físicas domiciliadas e residentes no País ou de entidades de direito público interno, entendendo-se por controle efetivo da empresa a titularidade da maioria de seu capital votante e o exercício, de fato e de direito, do poder decisório para gerir suas atividades.

§1º A lei poderá, em relação à empresa brasileira de capital nacional:

I – conceder proteção e benefícios especiais temporários para desenvolver atividades consideradas estratégicas para a defesa nacional ou imprescindíveis ao desenvolvimento do País;

II – estabelecer, sempre que considerar um setor imprescindível ao desenvolvimento tecnológico nacional, entre outras condições e requisitos:

c) a exigência de que o controle referido no inciso II do caput se estenda às atividades tecnológicas da empresa, assim entendido o exercício, de fato e de direito, do poder decisório para desenvolver ou absorver tecnologia;

d) percentuais de participação, no capital, de pessoas físicas domiciliadas e residentes no País ou entidades de direito público interno.

§2º Na aquisição de bens e serviços, o Poder Público dará tratamento preferencial, nos termos da lei, à empresa brasileira de capital nacional.”<sup>420</sup>

Tal dispositivo foi revogado pela Emenda Constitucional n. 6, de 15 de agosto de 1995, que também alterou o inciso IX do art. 170, e o § 1º do art. 176.

Eventualmente, o legislador, nesta revogação, possa ter escutado Paulo Borba Casella:

“A suposta atribuição de nacionalidade ou sentimentos patrióticos ao capital parece-me ser tentativa de atribuir sentimentos a uma coisa; dinheiro é energia, é mecanismo de troca, padronizando unidade de conta em sucessivas operações de compra e venda e atua, igualmente, como reserva de valor. Assim, afigurasse-me uma grande bobagem, tantas vezes com desastrosos resultados, tentar priorizar o capital supostamente ‘nacional’ em detrimento do capital ‘estrangeiro’.”<sup>421</sup>

Portanto, foram superadas a três espécies de empresas que eram previstas

<sup>420</sup> Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

<sup>421</sup> Casella, 2000, p.357.

na Constituição.<sup>422</sup>

1. empresas brasileiras;
2. empresas brasileiras de capital nacional;
3. empresas não brasileiras, aí entendidas as estrangeiras, multinacionais ou transnacionais.

A empresa brasileira era aquela, conforme discutimos no capítulo dois, a empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sede e administração no País, conceito que permanece em legislação infraconstitucional, contrariando o bradado, antes da reforma, por Manoel Gonçalves Ferreira Filho: nenhuma outra Constituição no mundo “ousou enfrentar a questão da definição da nacionalidade da empresa. Sempre isto é deixado para legislação ordinária”<sup>423</sup>

Nada acresceu o primeiro inciso. A verdadeira distinção está presente na conceituação de uma empresa em brasileira de capital nacional e não brasileira, entendida a última, a *contrario sensu*.

Era a empresa brasileira de capital nacional aquela que estivesse sob controle de residentes e domiciliados no País. O critério determinante era a nacionalidade do domicílio do comando da empresa. Segundo Ferreira Filho,

“é de capital nacional a empresa comandada por entidades de direito público interno, ou por pessoas físicas domiciliadas e residentes no Brasil (mesmo que estrangeiras).”<sup>424</sup>

Explicou que o controle é o poder decisório quanto às atividades da empresa. Complementou, por sua vez, José Afonso da Silva que só será considerada empresa brasileira de capital nacional aquela que seja constituída sob as leis brasileiras e tenha no Brasil sua sede e administração, e que o seu controle efetivo esteja em caráter permanente sob a titularidade direta ou indireta de pessoas físicas domiciliadas e residentes no País.<sup>425</sup> Tal controle se dá pela titularidade direta, correspondente ao titular da maioria do capital votante. A aceitação de titularidade indireta será nos casos de empresas controladas, que serão consideradas de capital

<sup>422</sup> Celso Bastos credita só duas. (1990, p.43)

<sup>423</sup> Ferreira Filho, 1995, p.7.

<sup>424</sup> Ferreira Filho, 1995, p.7.

<sup>425</sup> Silva, 1992, p.677.

nacional, caso as controladoras atendam aos dois requisitos apontados. Lembrou que a Constituição exigia controle majoritário absoluto, não autorizando forma de controle minoritário.<sup>426</sup>

Percebemos o reconhecimento de que a propriedade não gera, necessariamente controle. Conforme ensina Fábio Konder Comparato, o controle estaria associado à posse, pois quando vemos uma empresa controlada por outra, em nenhum momento a controladora pode se apropriar dos bens da controlada que tem sob sua administração.<sup>427</sup>

Do outro lado, é compreensível que empresa não brasileira é aquela cujo poder decisório se encontra nas mãos de pessoas jurídicas estrangeiras, ou a pessoas físicas que não sejam domiciliadas ou residentes no País.

Ferreira Filho completou demonstrando a fragilidade da conceituação, porque uma empresa será considerada não brasileira, mesmo que formada integralmente por capital de brasileiro, desde que o mesmo esteja domiciliado no exterior. E, mais, será empresa brasileira de capital nacional, mesmo que formada integralmente por capital de estrangeiros, desde que estejam domiciliados no Brasil.<sup>428</sup>

Matematicamente, confirmou Celso Bastos<sup>429</sup> a inocuidade do dispositivo: a Lei das Sociedades Anônimas que autoriza que metade das ações sejam preferenciais sem direito a voto<sup>430</sup>. Portanto, 50% do capital seriam ações preferenciais, totalmente na mão de estrangeiros, e 50% de ordinárias (com voto, logicamente). O capital votante seria formado por 25,1% na mão de residentes e domiciliados no Brasil e 24,9% de capital estrangeiro. A empresa seria considerada brasileira de capital nacional, porque o controle é brasileiro, mas na verdade, 74,9% do capital seria estrangeiro. A situação seria ainda pior, se somarmos a possibilidade de controle via titularidade indireta, que abriria a possibilidade de criação de *holding*. Se os 25,1% fossem da *holding*, com formação idêntica de capital social (proporção),

---

<sup>426</sup> Silva, 1992, p.678.

<sup>427</sup> Comparato, 1970, p.76.

<sup>428</sup> Ferreira Filho, 1995, p.8.

<sup>429</sup> Bastos, 1990, p.50.

<sup>430</sup> Com a nova redação determinada pela Lei n.º 10.303, de 31 de outubro de 2001, o limite que era de 2/3 foi reduzido a 50% do número de ações totais. Ver art.15§2º. Assim, atualizamos os números.

a participação de residentes e domiciliados no Brasil cairia para míseros 6,3% do capital total.

Porém, poderíamos entender que era uma justa tentativa de vincular o estrangeiro a terra, e estimular o nacional a sua permanência em território brasileiro, concedendo vantagens de competição na concorrência entre elas (de capital nacional e não brasileiras), e também a restrição em função ao campo de atividades. Através de uma técnica evidentemente nacionalista favorecia-se a empresa brasileira de capital nacional, em atividades estratégicas para a defesa nacional, bem como aquelas imprescindíveis para o desenvolvimento (tecnológico) do País.

Na realidade, a revogação veio a consolidar um único conceito de empresa nacional que, na estrutura revogada, subdividia-se em empresa brasileira de capital nacional e não brasileira. Agora são uma só, e em decorrência disso, cessou-se qualquer privilégio outrora concedido.

E a revogação completa deste artigo trouxe reflexo em outras mudanças constitucionais.

Igualmente, abandonou-se a distinção de empresa de capital nacional de pequeno porte. Agora, empresários estrangeiros que queiram começar um pequeno negócio gozarão também do favorecimento, que salientamos: não é um privilégio a ser abusado, mas um favorecimento na justa medida, suficiente para compensar as fraquezas e as inferioridades que a microempresas e de médio porte possuem.<sup>431</sup>

<i>ANTES</i>	<i>DEPOIS</i>
<p>“Art. 170<sup>432</sup> A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: IX – tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte.”</p>	<p>“Art. 170 (...) IX – tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte <i>constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.</i>” (grifou-se)</p>

E, refletiu-se no art. 176, §1º:

<sup>431</sup> Bastos, 1990, p.37.

<sup>432</sup> Mais sobre Empresa de pequeno porte: Lei n.º 8.834/94 (Empresas de pequeno porte) e Lei n.º 9.317/96 (Simples).

ANTES	DEPOIS
<p>“Art. 176 (...) §1º A pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais a que se refere o caput deste artigo somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional, por brasileiros ou empresa brasileira de capital nacional, na forma da lei, que estabelecerá as condições específicas quanto essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou terras indígenas.”</p>	<p>“Art. 176 (...) §1º A pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais a que se refere o caput deste artigo somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional, <i>por brasileiros ou empresa constituída no País</i>, na forma da lei, que estabelecerá as condições específicas quanto essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou terras indígenas.”<sup>433</sup> (grifou-se)</p>

A partir daquela data, os estrangeiros que estivessem no exterior, ao constituir uma empresa no País teriam acesso à pesquisa e lavra de recursos minerais brasileiros. Permanece a sujeição à fiscalização da União, e ao interesse nacional, porém, não é demais lembrar que se tratam de recursos esgotáveis e de grande valor mundial, principalmente, quando escassearem. Aliás, sobre a famigerada Emenda n. 6, revelou frustração Paulo Bonavides, compartilhada por nós:

“A Emenda Constitucional n. 6 insere-se no esquema de desnacionalização da economia brasileira, fomentada pelo neoliberalismo instalado no poder.

Modificou ela o inciso IX do art. 170, que outorgava tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte. Doravante, os benefícios desse princípio da ordem econômica são estendidos a quaisquer empresas de pequeno porte, não fazendo diferença sejam elas de capital nacional ou de capital estrangeiro, desde que se constituam debaixo das leis brasileiras e tenham sede e administração no Brasil.

A mesma abertura à invasão do capital estrangeiro na economia do País reproduz-se com a modificação introduzida no § 1º do art. 176, que pode acarretar, de certo modo, uma eventual desnacionalização do subsolo e dos potenciais de energia hidráulica.”<sup>434</sup>

Ainda no dia 15 de agosto de 1995, a Emenda Constitucional n. 7 de

<sup>433</sup> Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

<sup>434</sup> Bonavides, 1996, p.545.

1995, autorizou a navegação de cabotagem, que consiste no transporte costeiro e interior, a ser realizada também por embarcações estrangeiras. Anteriormente, e, desde a Constituição de 1946<sup>435</sup>, era autorizada, salvo casos de necessidade pública, exclusivamente a embarcações nacionais, que seriam aquelas cujo armador, comandante e proprietário fossem nacionais. Criou-se chance para que os portos marítimos e fluviais brasileiros se tornassem ancoradouros para embarcações estrangeiras, concedendo a estrangeiros, oportunidade para exploração do território, bem como significativa parcela do mercado, agora dependente da boa vontade de gestores internacionais de transportes.

<i>ANTES</i>	<i>DEPOIS</i>
<p>“Art. 178 A lei disporá sobre:            I – a ordenação dos transportes aéreo, marítimo e terrestre;            II – a predominância dos armadores nacionais e navios de bandeira e registros brasileiros e do país exportador ou importador;            III – o transporte de granéis;            IV – a utilização de embarcações de pesca e outras.            §1º A ordenação do transporte internacional cumprirá os acordos firmados pela União, atendido o princípio da reciprocidade.            §2º Serão brasileiros os armadores, os proprietários, os comandantes e dois terços, pelo menos, dos tripulantes de embarcações nacionais.            §3º A navegação de cabotagem e a interior são privativas de embarcações nacionais, salvo caso de necessidade pública, segundo dispuser a lei.”</p>	<p>“Art. 178 A lei disporá sobre a ordenação dos transportes aéreo, aquático e terrestre, devendo, quanto à ordenação do transporte internacional, observar os acordos firmados pela União, atendido o princípio da reciprocidade.            Parágrafo único: Na ordenação do transporte aquático, a lei estabelecerá as condições em que o transporte de mercadorias na cabotagem e a navegação interior poderão ser feitos por embarcações estrangeiras.” (grifou-se)</p>

E, continuando o dia 15 de agosto de 1995, a Emenda Constitucional n.8 modificou o art. 21, incisos XI e XII que tratavam do monopólio estatal da telecomunicações em geral.

<i>ANTES</i>	<i>DEPOIS</i>
“Art. 21 Compete à União:	“Art. 21 Compete à União:

<sup>435</sup> Bastos, 1990, p.185.

<p>XI – explorar, diretamente ou mediante concessão a empresas sob controle acionário estatal, os serviços telefônicos, telegráficos, de transmissão de dados e demais serviços públicos de telecomunicações, assegurada a prestação de serviços de informações por entidades de direito privado através da rede pública de telecomunicações explorada pela União;</p> <p>XII – explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:</p> <p>a) os serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens e demais serviços de telecomunicações;”</p>	<p>XI – explorar, diretamente ou mediante <i>autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais;</i></p> <p>XII – <i>explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:</i></p> <p><i>a) os serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens;”<sup>436</sup> (grifou-se)</i></p>
---	--

Novamente, não é feita qualquer restrição à empresa de capital estrangeiro atuar nesses setores. A questão da logística e comunicação, elemento fundamental na gestão de negócios e na guerra, pode agora estar sob controle de estrangeiros. Uma eventual desavença com determinado país, poderia ensejar a influência extraterritorial do país de origem do capital que embasa o setor, e uma retaliação brasileira à altura, com a expropriação ou encampação. Estariam nossos técnicos habilitados para reativar os sistemas? Teríamos condições de mantê-los ou aperfeiçoá-los?

Paulo Bonavides disse:

“A Emenda Constitucional n.8, por sua vez, não foge ao espírito que move o constituinte da reforma: o da remoção de todos os ingredientes nacionalistas da Lei Magna, em nome de uma abertura completa, e certamente inadvertida, da riqueza nacional aos capitais externos, absolvidos e legitimados nessa ocupação da economia brasileira com o argumento da mundialização.

Essa Emenda n.8 faz com as telecomunicações o que já se fez com a empresa brasileira, o monopólio estatal do petróleo, os recursos minerais, a navegação de cabotagem, conforme vimos: escancarar a janela ao capital alienígena.”<sup>437</sup>

Já em 9 de novembro de 1995, a Emenda Constitucional n.9, alterou o § 1º do art. 177, abrindo oportunidade para contratação de empresas privadas, para

<sup>436</sup> Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

<sup>437</sup> Bonavides, 1996, p.545.

realização das atividades apontadas nos incisos I a IV, resguardando-se, contudo, ao controle exclusivo estatal processos e produtos nucleares.

<i>ANTES</i>	<i>DEPOIS</i>
<p>“Art. 177<sup>438</sup> Constituem monopólio da União:</p> <p>I – a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos;</p> <p>II – a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro;</p> <p>III – a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores;</p> <p>IV – o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem assim o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem;</p> <p>V – a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados.</p> <p>§ 1º O monopólio previsto neste artigo inclui os riscos e resultados decorrentes das atividades nele mencionadas, sendo vedado à União ceder ou conceder qualquer tipo de participação, em espécie ou em valor, na exploração de jazidas de petróleo ou gás natural, ressalvado o disposto no art. 20, § 1º.”</p>	<p>“Art. 177 (...)</p> <p>§ 1º <i>A União poderá contratar com empresas estatais ou privadas a realização das atividades previstas nos incisos I a IV, deste artigo, observadas as condições estabelecidas em lei.</i>”<sup>439</sup></p> <p>(grifou-se)</p>

E, por último, convém compararmos a redação do art. 222 que não destoava do redigido no art. 174 da Emenda n.1/69, mas, em 28 de maio de 2002, sofreu as modificações da Emenda Constitucional n. 36.

Alteraram-se as regras quanto à propriedade (entendido também como controle, via §1º) das empresas jornalísticas e de radiodifusão sonora e de sons e imagens.

<sup>438</sup> Mais sobre o Programa Nacional de Desestatização: Lei n.º 8.031/90.

<sup>439</sup> Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

ANTES	DEPOIS
<p>“Art. 222 A propriedade de empresa jornalística e de radiodifusão sonora e de sons e imagens é privativa de brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, aos quais caberá a responsabilidade por sua administração e orientação intelectual.</p> <p>§1º É vedada a participação de pessoa jurídica no capital social de empresa jornalística ou de radiodifusão, exceto a de partido político e de sociedades cujo capital pertença exclusiva e nominalmente a brasileiros.</p> <p>§ 2º A participação referida no parágrafo anterior só se efetuará através de capital sem direito a voto e não poderá exceder a trinta por cento do capital social.”</p>	<p>“Art. 222. A propriedade de empresa jornalística e de radiodifusão sonora e de sons e imagens é privativa de brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, ou de pessoas jurídicas constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sede no País.</p> <p>§ 1º Em qualquer caso, pelo menos setenta por cento do capital total e do capital votante das empresas jornalísticas e de radiodifusão sonora e de sons e imagens deverá pertencer, direta ou indiretamente, a brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, que exercerão obrigatoriamente a gestão das atividades e estabelecerão o conteúdo da programação.</p> <p>§ 2º A responsabilidade editorial e as atividades de seleção e direção da programação veiculada são privativas de brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, em qualquer meio de comunicação social.</p> <p>§ 3º Os meios de comunicação social eletrônica, independentemente da tecnologia utilizada para a prestação do serviço, deverão observar os princípios enunciados no art. 221, na forma de lei específica, que também garantira a prioridade de profissionais brasileiros na execução de produções nacionais.</p> <p>§ 4º Lei disciplinará a participação de capital estrangeiro nas empresas de que trata o § 1º.</p> <p>§ 5º As alterações de controle societário das empresas de que trata o § 1º serão comunicadas ao Congresso Nacional.”<sup>440</sup></p> <p>(grifou-se)</p>

Conforme podemos verificar, é autorizada a propriedade por pessoas jurídicas, com o requisito especial do § 1º que exige controle direto ou indireto por brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, de pelo menos setenta por

<sup>440</sup> Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

cento do capital total e votante.

Afinal, se tivesse se detido exclusivamente ao primeiro montante (capital total) a concepção de ações ordinárias e ações preferenciais desvirtuaria o controle nacional dos conteúdos de programação.<sup>441</sup> Foi previdente o legislador, embora agora autorize, internamente pressões de grupos minoritários estrangeiros, que podem muitas vezes indicar ocupantes para os assentos de Conselho Fiscal e Administração das empresas, conforme previsões da Lei das Sociedades Anônimas (Lei n.º 6.404/1976).

Seguiu-se no Brasil, o modelo privatizante, e não necessariamente, preocupada com a verdadeira distinção entre os interesses das empresas (antes de capital nacional e não brasileiras). A atual redação constitucional ampliou os setores a que tem acesso as empresas privadas, e conseqüentemente, as estrangeiras.

Com o ex-presidente Fernando Collor de Mello, empreendeu-se o primeiro Programa Nacional de Desestatização (PND), através da Lei n.º 8.031 de 12 de abril de 1990. E com Fernando Henrique Cardoso, veio a segunda versão do Programa, revogando a primeira, aprovada pela Lei n.º 9.491, de 09 de setembro de 1997.

Enunciavam, respectivamente, os seguintes objetivos fundamentais:

<i>PND I</i>	<i>PND II</i>
<p>“Art. 1º É instituído o Programa Nacional de Desestatização, com os seguintes objetivos fundamentais:</p> <p>I - reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público;</p> <p>II - contribuir para a redução da dívida pública, concorrendo para o saneamento</p>	<p>“Art. 1º O Programa Nacional de Desestatização - PND tem como objetivos fundamentais:</p> <p>I - reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público;</p> <p>II - contribuir para a reestruturação econômica do setor público,</p>

<sup>441</sup> Existem dois tipos de ações na formação de Sociedades Anônimas. As ordinárias com direito a voto (formando o capital votante) e as preferenciais, com vantagens próprias e sem direito a voto. Caso a formação do capital social envolvesse ambas as ações com igual valor e fosse da proporção de 50% em ordinárias e 50% de preferenciais, estando a última integralmente sob controle de brasileiro nato ou naturalizado há mais de dez anos atenderíamos o requisito, porém o controle efetivo da Companhia seria feito pelos 50% ordinários, na mão de estrangeiros. Assim, o conteúdo da programação seria estrangeiro.

<sup>442</sup> Lei n.º 8.031 de 12 de abril de 1990.

<p>das finanças do setor público;</p> <p>III - permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada;</p> <p>IV - contribuir para modernização do parque industrial do País, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia;</p> <p>V - permitir que a administração pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais;</p> <p>VI - contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais, através do acréscimo da oferta de valores mobiliários e da democratização da propriedade do capital das empresas que integrem o Programa.<sup>442</sup></p>	<p>especialmente através da melhoria do perfil e da redução da dívida pública líquida;</p> <p>III - permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada;</p> <p>IV - contribuir para a reestruturação econômica do setor privado, especialmente para a modernização da infra-estrutura e do parque industrial do País, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia, inclusive através da concessão de crédito;</p> <p>V - permitir que a Administração Pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais;</p> <p>VI - contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais, através do acréscimo da oferta de valores mobiliários e da democratização da propriedade do capital das empresas que integrem o Programa.<sup>443</sup></p>
--	---

Ambos, apesar da diferença de sete anos entre versões, preocupavam-se em modernizar a economia brasileira, reposicionando o Estado e transferindo (embora muitos aleguem “entregando”) atividades consideradas como indevidamente exploradas pelo setor público à iniciativa privada, remetendo a atenção da Administração Pública apenas para consecução das prioridades nacionais, entendidas estas como condução de políticas públicas de desenvolvimento e bem estar social.

Nos dois planos, visa-se contribuir para a reestruturação econômica, promovendo o saneamento das contas públicas, através do ingresso de capital. E também, permitir a retomada de investimentos nos setores privatizados e a concessão de crédito (apenas no Programa Nacional de Desestatização de 1997) para modernizar a infra-estrutura e o parque industrial brasileiro, criando condições de competitividade.

<sup>443</sup> Lei n.º 9.491, de 09 de setembro de 1997.

Em ambos, deseja-se ampliar a oferta de valores mobiliários, estimulando a participação da população das empresas até então estatais. No art. 4º do Programa Nacional de Desestatização 1997, encontramos as possíveis formas para a desestatização. Os PNDs envolvem alienações de ativos, concessões, abertura ou aumento de capital, sempre no intuito de retirar do controle estatal a execução das atividades.

Há, porém, uma louvável indicação pela preferência de pulverização do controle acionário, contida no inciso I do artigo supracitado. No entanto, e gostaríamos de acreditar, que foi uma ingênua tentativa de democratização na participação de qualquer cidadão nas empresas. Porém, na prática é inócua. Afinal, tarimbados administradores, em momento posterior, podem seduzir os inexperientes neoinvestidores, acostumados a rendas ínfimas da poupança, e, reconcentrar em mãos privadas, importante parcela de empresas e serviços. Resta, na prática, minoritários desprotegidos e vultosas quantias em poucas mãos privadas.

Para completar, no Programa Nacional de Desestatização de 1997, encontramos um dispositivo que veio a consolidar a concepção que não importa quem compre, desde que compre. Trata-se do art. 12:

“A alienação de ações a pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras poderá atingir cem por cento do capital votante, salvo disposição legal ou manifestação expressa do Poder Executivo, que determine percentual inferior.”<sup>444</sup>

Somemos as Emendas Constitucionais de 1995 citadas com esta Lei de 1997 e entenda porque o Brasil está descaracterizado. A seqüência de investimentos estrangeiros diretos decorreu principalmente das oportunidades concedidas. Primeiro, para ser considerada brasileira basta que seja constituída de acordo com a lei brasileira e aqui tenha um núcleo administrativo. Segundo, não precisa ser empresa brasileira, ou cidadão brasileiro, para comprar empresas estatais.

Autoriza a lei, reservando-se a discricionariedade do Poder Executivo, que cem por cento do controle de uma empresa antes estatal, passe a ser totalmente estrangeiro. Ou seja, voltando a questão das ações preferenciais e ordinárias,

---

<sup>444</sup> Lei n.º 9.491, de 09 de setembro de 1997.

imaginamos a situação limite (ainda não verdadeira) em que um estrangeiro compre 51% da parte votante. A metade preferencial é vendida a brasileiros. Ou seja, a cabeça passa a ser estrangeira, mas a fonte financeira é nacional. Ora, como bem quiser conduzirá a administração o estrangeiro, determinando inclusive, maiores remessas para o exterior, e pouco poderão os brasileiros combater.

Atualmente, há restrições na legislação infraconstitucional, mas somente nela. E, quando, inadvertidamente, forem revogados esses dispositivos ordinários?

Nunca demais lembrar que pode o estrangeiro criar uma empresa considerada brasileira e nem mais como estrangeiro ser tratado e cerceado. Assim, sacramentou-se a instalação de grandes empresas, juridicamente brasileiras, mas de razão transnacional.

Foram privilegiados os princípios da livre iniciativa, da livre concorrência e do tratamento nacionais, mas sem a devida mensuração dos riscos de dependência.

Longe de parecermos reacionários, estatizantes ou xenófobos, alertamos em coerência ao estudado nos capítulos anteriores, que o comportamento de desnacionalização trouxeram conseqüências perigosas para o País. De 1995 para 1999, verificamos que a formação bruta de capital fixo por investimento estrangeiro direto subiu de 2,5% para 24,6%. E que a participação estrangeira no valor de vendas das 550 maiores empresas (entre estatais e privadas) aumentou de 33,3% em 1995 para 43,5% em 1998.

As empresas estrangeiras já dominam 43% das exportações agrícolas brasileiras, controlando 48% da soja, 22% dos produtos lácteos, 40% da carne suína e 35% das aves. Sem falar no tabaco, que ninguém come, controlado em 90% por estrangeiros.<sup>445</sup>

Quanto a outros setores, como o de serviços de telecomunicações, até então na mão do sucateado Estado, logicamente, ao passar para mãos privadas, em um primeiro momento oferece melhores condições para os consumidores. Todavia, perguntamos se todos esses investimentos serão continuados e se as empresas transnacionais não se seduzirão, como em outros mercados, por práticas oligopolistas (*tied selling, price fixing, market allocation*). Há no Programa Nacional de

---

<sup>445</sup> Dados reunidos por Reinaldo Gonçalves. (2000. p.110-4).

Desestatização uma perspectiva de longo prazo e de desenvolvimento nacional? Ou talvez, tenha sido exclusivamente para tentar saldar o déficit governamental e ceder às pressões internacionais? Não causarão os diversos avanços tecnológicos o desemprego em massa a ponto de retirar a renda (e fonte) dos pretensos consumidores? Já não são absurdos os índices de inadimplência? Já não sobram telefones, por falta de poder aquisitivo de compradores? Já não pagamos pelos mesmos cem pulsos residenciais cerca de 800% a mais?

Naturalmente, a reserva de mercado, ou a antiga lei da informática nos ensinaram a penosa lição que não podemos nos fechar para o mundo. Afinal, como bem disse Manuel Castells:

“Uma economia global é algo diferente: é uma economia com capacidade de funcionar com uma unidade em tempo real, em escala planetária”.<sup>446</sup>

Mas a abertura gradual não teria sido um meio termo adequado? Ao invés da abertura abusiva do art. 4º do Programa Nacional de Desestatização de 1997 a investimentos estrangeiros diretos, não teria sido mais prudente o modelo japonês de absorção, via *joint ventures* e acordos de cooperação?

Poderíamos, por exemplo, ter feito a opção por redes de distribuição, em vez de presumir que qualquer empresa atuaria globalmente. Talvez o programa Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável & Exportação (DLIS) tivesse sido uma melhor saída. Reuniríamos em *clusters*<sup>447</sup> nossos produtores, fundando bases sólidas de competitividade, ao invés de permitir o confronto direto com empresas transnacionais. Lembramos que a Parmalat nasceu de uma cooperativa de produtores de leite da pequena Parma.

Compreendemos assim que a Constituição da República Federativa do Brasil não protege essencialmente seus nacionais. Diante da natural dificuldade de controle dos capitais, reserva-se a utilizar um critério simplificado fundado na localização (fictícia ou não) de uma sede, e um estatuto (ou contrato social) redigido segundo as leis brasileiras.

<sup>446</sup> Castells, 2001. p.111.

<sup>447</sup> Clusters são grupos de pessoas ou coisas se desenvolvendo juntas. Exemplificando: Vale do Silício.

## 5. CONCLUSÃO

Conforme as fontes analisadas, confirmamos nossa hipótese. Concluimos que não é satisfatório o mecanismo brasileiro regulador de investimentos estrangeiros diretos realizado por empresas transnacionais, posto que não assegura o efetivo controle pelo Governo Brasileiro, e obtenção das vantagens.

Observamos a extinção do conceito de empresa brasileira de capital nacional, originando o raciocínio que toda e qualquer empresa criada pelas leis nacionais e com sede e administração no País será considerada para todos os efeitos empresa brasileira, não importando a origem do capital, bem como a nacionalidade dos sócios.

A Emenda Constitucional n. 6 foi determinante para isso, revogando o art. 171 da Constituição Federal. As demais alterações refletem o mesmo espírito, retirando o aspecto monopolista estatal e oportunizando a participação das empresas privadas de certos setores, antes considerados sagrados. A infelicidade foi, em alguns momentos não precisar, no texto da Constituição, uma distinção mais aperfeiçoada que distinga nas empresas privadas, aquelas realmente brasileiras.

Percebemos assim, a despeito da reconhecida fragilidade conceitual e prática do art. 171 da Constituição uma aceitação plena das empresas transnacionais. Não há como se identificar juridicamente a real nacionalidade da empresa, salvo nos casos de exigência de nacionalidade da pessoa física (sócio ou acionista).

Restou-nos, desta forma, a análise pelos elementos sugeridos no capítulo um, tentando apontar a empresa transnacional dentre as brasileiras, ou como na fábula, o lobo em pele de cordeiro.

A empresa transnacional pode ser identificada como a sociedade empresária, que controla atividades, fora do país de origem, através das diferentes fronteiras nacionais, por qualquer meio legal a sua disposição, procurando atingir seus próprios objetivos, independente da observância dos diferentes interesses locais.

Buscam a maximização do lucro e a minimização dos custos, fundando-se em planos internacionalizados de ação, posicionando-se em cada mercado doméstico, integrando as operações das diversas filiais/subsidiárias, centralizando políticas e controles, graças aos avanços da tecnologia.

Atingem cada país do globo que julguem relevante via investimentos estrangeiros diretos, que nada mais é que aquele vindo do exterior, envolvendo aporte de recursos gravados pelo interesse de estabelecimento de relações econômicas duradouras, com controle da organização, via criação ou extensão de uma controlada integral, integrada ou filial; ou com a aquisição da totalidade de uma empresa existente; ou ainda, via participação em uma nova empresa ou numa já existente.

Impactam cada economia local com grande capacidade de inovação científico-tecnológica, derrubando barreira dos mercados e subjungando os concorrentes. Concentram mercados, relativizando as legislações domésticas. Investem em diversos países, buscando gestão otimizada, proteção a seus mercados e expansão de seus domínios.

Por essa expectativa de auto-satisfação de objetivos é que devem ser fiscalizadas. A empresa transnacional e seu investimento devem servir à comunidade nacional e não o contrário. Importantíssimo que as políticas públicas dos governos dos países hospedeiros atentem a esses elementos. E que busquem em tratados e acordos multilaterais, mecanismos eficazes de regulação. E, mais, incorporem no ordenamento jurídico interno os preceitos que conduzam ao desenvolvimento sustentável. Que apliquem a Declaração sobre investimentos internacionais e empresas transnacionais da OCDE, já aderida pelo Brasil.

A história brasileira de investimentos estrangeiros diretos denuncia a tendência de regular mal sua entrada. Ao invés de controlar os setores estratégicos, coibir abusos no repatriamento de lucros, reforçar a incorporação da moderna tecnologia externa, optamos pela abertura radical.

Em seis Emendas Constitucionais, e com dois Planos Nacionais de

Desestatização, não preparamos o empresariado nacional para a concorrência internacional. Simplesmente, bradamos que viessem, autorizando que as empresas privadas atuem em praticamente qualquer setor. Sequer fizemos uma tentativa equilibrada de diferenciação entre empresas estrangeiras e brasileiras. Derrubamos cada empecilho constitucional, a pretexto da livre iniciativa, livre concorrência e tratamento nacional. O tripé de uma ideologia neoliberal, repetida sem muita reflexão pelos nossos dirigentes.

Enfim, perdemos oportunidades de negociação. Não exigimos dos países de origem das empresas transnacionais (e dos investimentos), contrapartidas razoáveis, situação que não melhorará com o atual cenário de controle constitucional dos investimentos.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE JUNIOR, Attila de Souza Leão. **O capital estrangeiro no sistema jurídico brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 1979.

ANDREFF, Wladimir. **Multinacionais globais**. Bauru: Edusc, 2000.

ARAUJO, Nádia de; SOUZA JR., Lauro. Os acordos bilaterais de investimento com participação do Brasil e o direito interno - análise das questões jurídicas. In: CASELLA, Paulo. **Guerra comercial ou integração mundial pelo comércio?** São Paulo: LTR, 1998.

ARON, Raymond. **Curso de introdução às relações internacionais**. Brasília: UnB, 1983.

\_\_\_\_\_. **Paz e guerra entre as nações**. Brasília: UnB, 1986.

BANCO CENTRAL. **Conceitos de palavras e expressões utilizadas em operações de capitais estrangeiros**. Brasília: BACEN, 2002.

BAPTISTA, Luiz Olavo. **Empresa Transnacional e Direito**. São Paulo: RT, 1987.

\_\_\_\_\_. **Investimentos internacionais no direito comparado e brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

BARTLETT, Christopher. **Managing across borders: the transnational solution**. Boston: Harvard Business School Press, 1993.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**. v.7. São Paulo: Saraiva, 1990.

BENNET, Alvin LeRoy. **International Organizations**. Nova Jérsei: Prentice-Hall, 1995.

BULL, Hedley. **The anarchical society**. New York: Columbia University Press,

1977.

BIOCCA, Stella Maris. **Sociedades multinacionais y extranacionales**. Buenos Aires: Victor Zavalia, 1974.

BLOMSTRON, Magnus. **Regional integration and foreign direct investment: a conceptual framework and three case**. Washington: World Bank, 1997.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 1996.

BOUZAS, Roberto. Los Estados Unidos y el proceso de transnacionalización en la posguerra. In: TOMASSINI, Luciano. **Transnacionalización y desarrollo nacional em América Latina**. Buenos Aires: GEL, 1984.

BRAGA, Rubens. **UNCTAD: discussion papers. n.133**. Março, 1998.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 2000.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei n.º 4.657, de 4 de setembro de 1942. **Diário Oficial**, Brasília, 5 set. 1962.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 4.131, de 03 de setembro de 1962. **Diário Oficial**, Brasília, 4 set. 1962.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 8.031 de 12 de abril de 1990. **Diário Oficial**, Brasília, 13 abril, 1990.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 9.491, de 09 de setembro de 1997. **Diário Oficial**, Brasília, 10 set. 1997.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Diário Oficial**, Brasília, 11 jan. 2002.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO. **Latin America's FDI inflows down in 2000**. Genebra: 18 de setembro de 2001.

\_\_\_\_\_. **The world's 100 largest TNCs, ranked by foreign assets, 1999**. 18 de setembro de 2001.

\_\_\_\_\_. **World investment report 2001: promoting linkages**. Genebra: UNCTAD, 2001.

\_\_\_\_\_. **World investment report, 1997**. Genebra: UN, 1997.

\_\_\_\_\_. **World Investment Report, 2001**. Genebra, 2001.

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA. **Relatório Anual**

2000. Brasília: CADE, 2001.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. **Dependência e desenvolvimento na América Latina**. Rio de Janeiro: LTC, 1970.

CASELLA, Paulo Borba. **Direito Internacional: vertente jurídica da globalização**. Porto Alegre: Síntese, 2000.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

CASTRO, Ana Célia. **As empresas estrangeiras no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

CEPAL. **Globalización y desarrollo**. Brasília: CEPAL, 2002.

COELHO, Fábio Ulhoa. **Curso de Direito Comercial**. v.2. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

COMPARATO, Fábio Konder. **Aspectos jurídicos da macro-empresa**. São Paulo: RT, 1970.

\_\_\_\_\_. **Direito Empresarial: estudos e pareceres**. São Paulo: Saraiva, 1993.

COSTA, Carlos. **O código de conduta das empresas transnacionais**. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

COUTINHO, Luciano. A fragilidade do Brasil em face da Globalização. In: BAUMANN, R. (org.) **O Brasil e a economia global**. Rio de Janeiro: Sobeet/Campus, 1996.

DEUTSCH, Karl. **Análise das relações internacionais**. Brasília: UnB, 1982.

DJANKOV, Simeon. **The regulation of entry**. Washington: World Bank, 2001.

DOELLINGER, Carlos Von. **Empresas multinacionais na indústria brasileira**. Rio de Janeiro: Ipea/Inpes, 1979.

DUNNING, John. Trade, location of economic activity, and the MNE: a search for an eclectic approach. In: **The international Allocation of Economic Activity**. Nova Iorque: Holmes & Meier, 1977.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

EVANS, Peter. Autonomia nacional e desenvolvimento econômico: perspectivas críticas das empresas multinacionais em países pobres. In: CARVALHO, Getúlio. **Multinacionais: os limites da soberania**. Rio de Janeiro: FGV, 1980.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição Brasileira de**

1988. v.4. São Paulo: Saraiva, 1995.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Aurélio XXI: o dicionário da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

FIAS. **Barreiras jurídicas, administrativas e políticas aos investimentos no Brasil**. Washington: Banco Mundial, 2001.

FITZGERALD, E.V.K. **The development implications of the multilateral agreement on investment**. Oxford: Oxford, 1998.

FRY, Maxwell. **Foreign direct investment in a macroeconomic framework**. Washington: World Bank, 1993.

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

\_\_\_\_\_. **Um projeto para o Brasil**. Rio de Janeiro: Saga, 1968.

GIDDENS, Anthony. **Sociología**. Madrid: Alianza, 1997.

GRACIOSO, Francisco. **Como enfrentar as multinacionais**. São Paulo: Cultrix, 1983.

GROSSE, Robert. **Multinationals in Latin America**. Londres: Routledge, 1992.

HALLIDAY, Fred. **Repensando as relações internacionais**. Porto Alegre: UFRGS, 1999.

HINKELAMMERT, Franz. O credo econômico da comissão trilateral. In: ASSMANN, Hugo. **A trilateral: nova fase do capitalismo mundial**. Petrópolis: Vozes, 1979.

HOBBSBAWN, Eric. **O novo século: entrevista a Antonio Polito**. São Paulo: Companhia das letras, 2000.

HOEKMAN, Bernard; SAGGI, Kamal. **Multilateral disciplines for investment related policies**. Washington: World Bank, 1999.

HUNTINGTON, Samuel. Organizações transnacionais na política mundial. In: CARVALHO, Getúlio. **Multinacionais: os limites da soberania**. Rio de Janeiro: FGV, 1980.

JACKSON, John Howard. **The world trading system: law and policy of international economic relations**. Cambridge: MIT, 2000.

KANT, Immanuel. Sobre a expressão corrente: isto pode ser correcto na teoria, mas nada vale na prática (1793). **A paz perpétua e outros opúsculos**. Lisboa: Edições 70,

1995.

KARAM, Leonel Corrêa. **Multinacionais e dependência: um desafio à liberdade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. **Poder e interdependência**. Buenos Aires: Gel, 1988.

\_\_\_\_\_. **Power and Interdependence**. Nova Iorque: Longman, 2001.

KEOHANE, Robert; OOMS, Van Doorn. A empresa multinacional e a política econômica mundial. In: CARVALHO, Getúlio. **Multinacionais: os limites da soberania**. Rio de Janeiro: FGV, 1980.

MAGALHÃES, José Carlos de. O controle pelo Estado da atividade internacional das empresas privadas. In: BAPTISTA, Luiz Olavo. **Direito e comércio internacional**. São Paulo: LTR, 1994.

MARTINEZ, Paulo. **Multinacionais: desenvolvimento ou exploração ?** São Paulo: Moderna, 1987.

MATTOO, Addetya; OLARREAGA, Marcelo; SAGGI, Kamal. **Mode of foreign entry, technology transfer and FDI policy**. Washington: World Bank. p. 22-3

MCLUHAN, Marshall. **Os meios de comunicação como extensões do homem**. São Paulo: Cultrix, 1969.

MELLO, Celso. **Direito Internacional Econômico**. Rio de Janeiro: Renovar, 1993.

MORAN, Theodore. A expansão no exterior como "necessidade institucional" do capitalismo empresarial norte-americano: a procura de um modelo radical. In: CARVALHO, Getúlio. **Multinacionais: os limites da soberania**. Rio de Janeiro: FGV, 1980.

MOREIRA, Adriano. **Teoria das relações internacionais**. Coimbra: Almedina, 1996.

MORGENTHAU, Hans. **Política entre las naciones**. Buenos Aires: GEL, 1986.

MORISSET, Jacques. **Foreign direct investment in Africa**. Washington: World Bank, 2000.

\_\_\_\_\_. **How tax policy and incentives affect FDI**. Washington: World Bank, 2000.

MORISSET, Jacques; NESO, Olivier. **Administrative barriers to foreign investment in developing countries**. Washington: World Bank, 2002.

NUSDEO, Fábio. O regime do investimento estrangeiro no Brasil - evolução recente.

In: **Revista do direito bancário, do mercado de capitais e da arbitragem**. RT. Ano3, n.9 jul-set 2000.

OLIVEIRA, Odete. **Paradigma da Dependência**. In: Bedin, Gilmar Antônio. **Paradigmas das relações internacionais: realismo, idealismo, dependência e interdependência**. Ijuí: Unijuí, 2000.

\_\_\_\_\_, Odete. **Relações Internacionais**. Curitiba: Juruá, 2001.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. **Statistics on globalization 2001**. Washington: WTO, 2001.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Code of liberalisation of capital movements**. Paris: OCDE, 2001.

\_\_\_\_\_. **National treatment for foreign controlled enterprises**. Paris: OCDE, 2002.

\_\_\_\_\_. **Survey of OECD work on international investment**. Paris: OCDE, 1998.

\_\_\_\_\_. **The OECD declaration and decisions on international investment and multinational enterprises: basic texts**. Paris: OCDE, 2000.

PERRONE-MOISÉS, Cláudia. **Direito ao desenvolvimento e investimentos estrangeiros**. São Paulo: Oliveira Mendes, 1998.

RATTI, Bruno. **Comércio Internacional e Câmbio**. São Paulo: Aduaneiras, 1997.

RENOUVIN, Pierre; DUROSELLE, Jean Baptiste. **Introdução à história das relações internacionais**. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1967.

**Revista Istoé**. A Conexão Brasil. 25 de setembro de 2002. n.1721.

ROBINSON, R. **International business policy**. Nova Iorque: Holt Rinebart Winston, 1964.

RODAS, João Grandino et all. **Normas de direito internacional: tomo III, v.1**. São Paulo: LTR, 2000.

ROSA, Luiz Fernando Franceschini. **Investimentos**. In: BARRAL, Welber. **O Brasil e a OMC**. Florianópolis: Diploma Legal, 2000.

ROSSETTI, José Paschoal. **Introdução à economia**. São Paulo: Atlas, 1997.

SÁEZ, Sebastián. **Estrategia y negociación en sistema multilateral de comercio**. Santiago: Dolmen, 1999.

SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 8.ed.. São Paulo: Malheiros, 1992.

- \_\_\_\_\_. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 13.ed. São Paulo: Malheiros, 1997.
- SIMONSEN, Mário Henrique. O Brasil e as multinacionais. In: CARVALHO, Getúlio. **Multinacionais: os limites da soberania**. Rio de Janeiro: FGV, 1980.
- SOUZA, Herbert José de. **O capital transnacional e o Estado**. Petrópolis: Vozes, 1985.
- STONER, James. **Administração**. Rio de Janeiro: Prentice Hall, 1995.
- THOMSEN, Stephen. **Investment patterns in a longer-term perspective**. Paris: OCDE, 2000.
- TOMASSINI, Luciano. El proceso de transnacionalización y las relaciones externas de los países latinoamericanos. In: TOMASSINI, Luciano. **Transnacionalización y desarrollo nacional em América Latina**. Buenos Aires: GEL, 1984.
- TOURAINÉ, Alain. O canto de sereia da globalização. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 07 jul. 1996. p.5
- TREBILCOCK, Michael; HOWSE, Robert. **The regulation of international trade**. Londres: Routledge, 2001.
- TROYANO, Flávia Andraus. Medidas de investimento relacionadas ao comércio. In: CASELLA, Paulo. **Guerra comercial ou integração mundial pelo comércio?** São Paulo: LTR, 1998.
- VAGTS, Detlev. A empresa multinacional: um novo desafio ao direito internacional. In: CARVALHO, Getúlio. **Multinacionais: os limites da soberania**. Rio de Janeiro: FGV, 1980.
- VALENTINO SOBRINHO, Raphael. O Brasil e a OCDE. In: CASELLA, Paulo. (coord.). **Guerra comercial ou integração mundial pelo comércio?** São Paulo: LTR, 1998.
- VARAS, Augusto. De la internacionalización a la transnacionalización. In: TOMASSINI, Luciano. **Transnacionalización y desarrollo nacional en América Latina**. Buenos Aires: GEL, 1984.
- VERDUZCO, Alonso; WITKER, Jorge. **Diccionario de derecho internacional**. México: Porrúa, 2001.
- VIDAL VILLA, José María. **Mundialización y estados nacionales**. In: Maastricht y el futuro de Europa. Barcelona: Serbal/Fundación Pere Ardiaca, 1997.

VILLA, Rafael. Formas de influência das ONGs na política internacional contemporânea. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, n. 12, 21-33, Jun. 1999.

WEBER, Max. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. São Paulo: Martin Claret, 2002.

ZOCKUN, Maria Helena. **A importância das empresas brasileiras de capital estrangeiro para o desenvolvimento nacional**. São Paulo: FIESP/CIESP, 1992.