

## Tendências/Debates

ANC 88

Pasta Outubro/86  
030

Os artigos publicados com assinatura não traduzem necessariamente a opinião do jornal. Sua publicação obedece ao propósito de estimular o debate dos problemas brasileiros e mundiais e de refletir as diversas tendências do pensamento contemporâneo



## Restrições contrariam o interesse do país

SERGIO F. QUINTELLA

## A pergunta da Folha

## A Constituição deve estabelecer limites para a participação do capital estrangeiro na economia nacional?

rias de petróleo) e são inúmeras os exemplos de grandes e competentes empresas estrangeiras que aqui operavam. Hoje, todas as grandes empresas de engenharia, que atuam no Brasil, são nacionais e muitas já trabalham no Exterior, até mesmo em concorrências com as principais companhias internacionais. A mineração, aberta à participação estrangeira, assistiu nos últimos trinta anos a convivências de empresas estatais (Vale do Rio Doce), privadas nacionais (Icomi, Votorantim, MBR), estrangeiras (Shell, Ludwig, Morro Velho) e combinações e associações de capitais privados nacionais, estatais e estrangeiros (Mineração Rio do Norte). Exemplos similares são encontrados na indústria de bens de capital, onde atuam inúmeras grandes empresas privadas nacionais e estrangeiras.

Os exemplos servem, talvez, para demonstrar: (1) Que não existe uma maneira única de regular a presença do capital estrangeiro no Brasil; e (2) que os diferentes modelos até hoje aplicados são temporais (e muitas vezes conjunturais).

A presença supletiva do capital

estrangeiro — seja através do aporte de tecnologia, da experiência gerencial e de mercados externos — tem sido vista por alguns como um risco, por outros como imperiosa necessidade. Deveria, assim, ora ser submetida a regras (e regimes) restritivos ou então objeto de legislação liberal e aberta. Com a próxima instalação da Assembléia Nacional Constituinte é natural que o tema volte ao debate. A Comissão de Estudos Constitucionais (da qual fiz parte) incluiu, no texto encaminhado ao presidente Sarney no dia 18 de setembro, alguns importantes dispositivos relacionados ao capital estrangeiro: provisão para nacionalização de bancos e companhia de seguros; exigência de controle nacional para a mineração (inclusive para as terras onde elas se situam); provisão de reserva de mercado; restrições ao endividamento externo; limites à remessa de juros; e conceitualização de empresa nacional.

Na verdade, a meu ver, o texto aprovado deseja ver implantado um modelo definido e permanente. Daí o seu inconveniente. Sou dos que defendem um texto constitucional que

tenha um compromisso claro com o regime democrático e com o pluralismo. E que por isto imaginam que as opções de natureza ideológica não deveriam fazer parte de disposições constitucionais, necessariamente permanentes ou pelo menos de difícil modificação. A experiência constitucional francesa (1958) e as consequências, primeiro, das vitórias socialistas (presidente Mitterrand) e em seguida das forças liberais (Chirac e Barre) demonstram as vantagens de uma Constituição aberta aos embates e definições eleitorais. Em pouco mais de quatro anos assiste-se, inicialmente, a nacionalização (e estatização) de grandes complexos industriais e financeiros e, em seguida, a sua privatização. Tudo se fazendo sob a mesma Constituição e mediante disposições legislativas aprovadas pelas maiorias ocasionais.

O Brasil é um país em construção, no sentido mais amplo que a esta expressão possa ser dado. Daí porque, a meu ver, é importante deixar aos governantes eleitos periodicamente a necessária flexibilidade para conduzir a política econômica. A inclusão, no texto Constitucional, de disposições regulamentadoras (restritivas ou permissivas), contraria o interesse nacional, inclusive porque enrijece o processo decisório e estratifica o status quo.

SERGIO FRANKLIN QUINTELLA, 51, é empresário, membro do Conselho Monetário Nacional (CMN) e integrou a Comissão de Estudos Constitucionais.

## Regras e exceções

LUCIANO MARTINS

ção desse poder de negociação a única coisa que pode dar sentido à regulamentação por lei da participação do capital estrangeiro na economia dita (imagino que com uma certa ironia) nacional. Como tudo isso é evidente, mais interessante é entender como se criou historicamente o problema e como ele se transforma, depois, numa falsa questão, num reflexo atrasado de uma forma antiga de nacionalismo.

No caso do Brasil e, de modo geral, no caso dos países latino-americanos, o problema tem em sua origem dois componentes. De um lado, a vontade existente na periferia capitalista de quebrar a divisão internacional do trabalho então prevalecente e que a impedia de se industrializar; de outro, a mutabilidade de interesses que coexistiam no interior de sistemas políticos frágeis, o que subordinava essa vontade industrializante às oscilações de maiorias ocasionais e às imposições externas.

Assim, a nacionalização das riquezas minerais, por exemplo, tinha sentido como forma de impedir que seu controle pelo capital estrangeiro ou as convertesse em meras reservas estratégicas deste ou, no caso de serem por ele efetivamente exploradas, deixassem no país detentor das

zajadas uma pífia remuneração. Em qualquer dos casos com evidente prejuízo para a acumulação necessária à industrialização. Separar a propriedade do solo da do subsolo era o passo inicial para atingir aquele objetivo, e consignar esse princípio na Constituição era a forma de garantir a continuidade de uma política contra os azares das pressões exteriores e as bruscas mudanças do poder político. Mas isto ocorreu nos anos 20 e 30, quando (1) se tratava de quebrar uma secular divisão internacional do trabalho, (2) não se havia ainda generalizado na sociedade a consciência da necessidade do que veio a se chamar de "desenvolvimento" e (3) eram precárias as margens de negociação do país.

Com a implantação do sistema industrial, que se realiza em meio ao processo inexorável de internacionalização da produção capitalista, a partir dos anos 50, mudou substancialmente o contexto em que se situa o problema. Consolidou-se a consciência, partilhada inclusive pelo capital estrangeiro, de que a industrialização era um imperativo, tornaram-se mais complexas as negociações dada a interpenetração de capitais e aumento do poder de barganha do país. Mais recentemente, estão surgindo

indícios de mudanças no próprio processo de internacionalização, cuja consolidação não se faz mais, ou apenas, no âmbito da periferia capitalista, como se imaginava, ou se temia, mas no âmbito do próprio capitalismo central, como sugere o recente e fantástico aumento dos investimentos diretos estrangeiros dentro dos Estados Unidos.

Tudo isso significa que existem processos de mudança em curso, que exigem uma grande capacidade adaptativa, até como condição para ampliar o poder de barganha do país, que hoje já deve ser exercido em múltiplas e interligadas dimensões. Se é assim, estabelecer princípios constitucionais rígidos para reger a questão torna-se um contra-senso. E introduz uma falsa e bacharelesca questão: o problema não é de preceito constitucional, mas de exercício de vontade política. Para ficar num só exemplo: se preceito constitucional fosse sinônimo de vontade política não existiria mais analfabetismo no país.

LUCIANO MARTINS, 51, é sociólogo, foi professor nas Universidades de Paris (França) e de Columbia (Nova York), pesquisador do Centro Nacional de Pesquisa Científica da França e, atualmente, é professor de Ciência Política na Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

NÃO

A questão do capital estrangeiro no Brasil, ao longo de toda a nossa história, tem sido objeto de debates e questionamentos, muitos deles pouco racionais. Começou pela abertura dos portos em 1808 (época em que o Brasil contava com uma população da ordem de três milhões de habitantes) e vem até os nossos dias com a "guerra" da informática e da química fina. Isto para não mencionar os importantes e decisivos momentos políticos, de larga repercussão econômica, que representaram a implantação da Petrobrás (opção nacionalista) e da indústria automobilística (abertura ao capital estrangeiro), um e outro exemplos bem sucedidos (e opostos) de política de relacionamento com o capital externo.

A década de 70 assistiu a um significativo esforço de ampliação (e descentralização geográfica) da petroquímica, através dos pólos da Bahia e Rio Grande do Sul. Nesses, o modelo escolhido foi novo e incluiu a participação do capital estrangeiro (inclusive com a tecnologia) e do capital nacional privado e estatal. A engenharia — atividade de serviços técnicos responsável pela concepção dos projetos e especificação de bens de capital — esteve até 1969 aberta à livre participação estrangeira (especialmente na siderurgia e nas refina-



A regulamentação do capital estrangeiro não deveria, a rigor, constituir matéria constitucional, pois esse é tipicamente um problema a ser tratado pela legislação ordinária. Mas é verdade, também, que a exceção a essa regra geral pode encontrar alguma justificativa em certos casos e situações, como se verá mais adiante. Com uma ressalva imediata e importante: desde que o preceito constitucional que tratar do assunto se restrinja a diretrizes gerais. Fixar na Constituição normas quantificadas e rígidas, como pretende o artigo do anteprojeto da Comissão Arinos para o caso do pagamento da dívida externa, por exemplo, parece-me um perfeito non sense. Pagar o que se está pagando pela dívida externa é um escândalo, mas quer resolver o problema através de uma sentença constitucional é uma forma desastrosa de pensamento mágico. Ao fingir ignorar a complexidade do problema e a correlação de forças que o sustenta faz a proeza de conseguir o oposto do que pretende: ao invés de ampliar o poder de negociação do país, o congela. Ora, é justamente a amplia-

## A necessidade da regulamentação constitucional

PAUL SINGER



A Constituição, a ser redigida no ano que vem, deve não apenas limitar mas regulamentar, em linhas gerais, a inversão de capital multinacional no país. Esta regulamentação deve especificar as condições em que interessa ao Brasil aceitar inversões estrangeiras, com a recusa das que não se enquadram nestas condições. O capital multinacional deve ser tornado exceção e não regra. O normal é que os meios de produção que compõem a economia nacional sejam controlados por aqueles que residem no país (pouco importando se nascidos aqui ou alhures).

A empresa multinacional, tal como hoje se apresenta, tende a controlar setores inteiros da economia mundial. São multinacionais que dominam a maior parte da produção mundial de computadores, automóveis, aviões, petróleo, alumínio e muitos outros artigos. Presentes em literalmente dezenas de países, tais empresas são capitais monopolistas que procuram realizar sua vocação no plano mundial, acarretando a efetiva internacionalização das economias nacionais em que conseguem penetrar.

É importante não transformar a

multinacional num mostro, devorador de crianças. Ela não é pior nem melhor do que os demais capitais privados, objetivando, como os outros, a máxima lucratividade. Só que, por ser multinacional, ela pode explorar diferenciais de produtividade, salários e taxas de juros para obter lucros extraordinários e para desenvolver forças produtivas que não cabem dentro das fronteiras de qualquer país. A internacionalização das economias nacionais é provavelmente necessária e progressista, mas as multinacionais são instrumentos toscos e inadequados para a sua realização. Para que a internacionalização não se faça em detrimento da maioria da população dos vários países, cumpre que os governos nacionais — sobretudo os livremente eleitos — integrem as suas economias de modo a difundir (e não a concentrar) os frutos desta nova etapa do desenvolvimento.

O defeito fundamental das multinacionais é que elas atuam apenas em prol dos interesses dos grupos que as controlam. Se os trabalhadores num país logram conquistar melhores salários e condições de trabalho, as multinacionais não hesitam em transferir suas fábricas a outros países, em que a mão-de-obra é mais barata. Fazem o mesmo se sua lucratividade for afetada por impos-

tos mais altos ou por controles de preços (como está acontecendo hoje no Brasil). As multinacionais têm grande capacidade de transferir capitais de um país a outro, superfaturando importações ou subfaturando exportações. O seu efeito global é reduzir o poder de barganha dos trabalhadores e dos capitais nacionais, com que transacionam. E enfraquecem a soberania nacional ao reduzir a efetividade das políticas econômicas dos governos nacionais.

As multinacionais dominam, hoje, as técnicas mais avançadas em numerosos campos de atividades, dos remédios e equipamentos médicos à informática e telecomunicações. Por isso, o Brasil, como nação em desenvolvimento, não pode ignorá-las nem se isolar delas. Mas convém que nosso relacionamento com as multinacionais preserve o controle nacional sobre a atividade econômica e garanta a justa distribuição dos benefícios de qualquer empreendimento conjunto. Isso pode significar, por exemplo, que em vez de permitirmos que ramos vitais da economia sejam dominados por suas subsidiárias, devemos procurar formas de associação em que a participação brasileira seja necessariamente majoritária e de capital estatal. E, sempre que possível, deve se dar preferência à compra pura e simples

de tecnologia e ao intercâmbio comercial.

O ideal é que a futura Constituição não se restrinja a limitar as inversões multinacionais no Brasil, mas que formule diretrizes positivas no sentido de orientar a integração de nossa economia com as de outros países que igualmente se dispõem a não subordinar este processo à presença envolvente das multinacionais das grandes potências industriais. Não se trata de fechar o país ao contato com países mais adiantados, mas de tornar este contato útil para superarmos nosso atraso, o que é perfeitamente factível, como o exemplo do Japão demonstra. Este país alcançou a primazia tecnológica no mundo contemporâneo, sem abrir sua economia ao investimento estrangeiro. Em função do êxito japonês, atualmente muitas multinacionais se dispõem a vender tecnologia e participar minoritariamente em "joint ventures". A nova Constituição deve dar início à reformulação da presença do capital multinacional entre nós e à internacionalização de nossa economia, sob direção e controle dos governantes democraticamente eleitos pelo povo brasileiro.

PAUL SINGER, 53, é economista, professor da USP, pesquisador do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap) e autor dos livros "A Crise do Milagre" e "Repatrição da Renda — Pobre e Ricos sob o Regime Militar".