

**O NACIONALISMO NA  
ATUALIDADE BRASILEIRA**

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

*Ministro de Estado*      Embaixador Luiz Alberto Figueiredo Machado  
*Secretário-Geral*      Embaixador Eduardo dos Santos

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



*Presidente*      Embaixador José Vicente de Sá Pimentel

*Instituto de Pesquisa de  
Relações Internacionais*

*Diretor*      Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

*Centro de História e  
Documentação Diplomática*

*Diretor*      Embaixador Maurício E. Cortes Costa

*Conselho Editorial da  
Fundação Alexandre de Gusmão*

*Presidente:*      Embaixador José Vicente de Sá Pimentel

*Membros:*      Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg  
Embaixador Jorio Dauster Magalhães  
Embaixador Gonçalo de Barros Carvalho e Mello Mourão  
Embaixador José Humberto de Brito Cruz  
Ministro Luís Felipe Silvério Fortuna  
Professor Clodoaldo Bueno  
Professor Francisco Fernando Monteoliva Doratioto  
Professor José Flávio Sombra Saraiva

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

HELIO JAGUARIBE

# O NACIONALISMO NA ATUALIDADE BRASILEIRA



Brasília – 2013

© Editora Universidade Candido Mendes, 2005.  
Os direitos autorais desta obra foram cedidos gratuitamente pela Universidade Candido Mendes, para edição comemorativa especial em homenagem a Helio Jaguaribe.

Direitos de publicação reservados à  
Fundação Alexandre de Gusmão  
Ministério das Relações Exteriores  
Esplanada dos Ministérios, Bloco H  
Anexo II, Térreo  
70170-900 Brasília-DF  
Telefones: (61) 2030-6033/6034  
Fax: (61) 2030-9125  
Site: www.funag.gov.br  
E-mail: funag@itamaraty.gov.br

**Equipe Técnica:**

Eliane Miranda Paiva  
Fernanda Antunes Siqueira  
Gabriela Del Rio de Rezende  
Guilherme Lucas Rodrigues Monteiro  
Jessé Nóbrega Cardoso  
Vanusa dos Santos Silva

**Projeto Gráfico:**

Daniela Barbosa

**Capa:**

Yanderson Rodrigues  
Foto de Helio Jaguaribe, por Ernesto Baldan.

**Programação Visual e Diagramação:**

Gráfica e Editora Ideal Ltda.

Impresso no Brasil 2013

---

J24 Jaguaribe, Helio.  
O nacionalismo na atualidade brasileira / Helio Jaguaribe. – Brasília : FUNAG,  
2013.

380 p.; 23 cm.

ISBN: 978-85-7631-454-7

1. Nacionalismo. 2. Nação. 3. Estatização. 4. Privatização. 5. Petróleo  
- exploração. 6. Petróleo brasileiro (Petrobras). 7. Economia - Brasil.  
8. Política exterior - Brasil.I. Título.

CDD 320.54

---

Bibliotecária responsável: Ledir dos Santos Pereira, CRB-1/776

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei nº 10.994, de 14/12/2004.

## SUMÁRIO

Prefácio .....	13
Introdução .....	17
Nacionalismo como linha divisória.....	17
Imperativo de formulação.....	19

### PRIMEIRA PARTE OS PROBLEMAS TEÓRICOS

#### Capítulo 1

O nacionalismo como fenômeno histórico-social .....	23
O nacionalismo como fenômeno.....	23
A – O fenômeno nacional.....	24
Que é a nação?.....	24
Condições objetivas da nação.....	25
Concepção dialética da nação.....	27
Nacionalismo integrador e nacionalismo imperialista .....	29
B – Formação das nacionalidades .....	30
Causas das nacionalidades .....	30
As características nacionais .....	31
A nação e os demais grupos sociais.....	32
Compreensão histórica da nação .....	33

Comparação com a pólis .....	35
Comparação com a Idade Média.....	36
A nação como quadro do desenvolvimento .....	36
Os fins da nação .....	38
<b>Capítulo 2</b>	
Sucinta análise do nacionalismo brasileiro.....	39
Da nação histórica à nação política.....	39
Desenvolvimento e nacionalismo .....	40
Sociologia do nacionalismo .....	42
Psicologia do nacionalismo.....	45
<b>Capítulo 3</b>	
Contradições do nacionalismo brasileiro.....	49
Quadro das contradições .....	49
Contradições econômicas .....	50
Contradições sociais.....	53
Contradições culturais .....	56
Contradições políticas.....	58
Conclusão .....	60
<b>Capítulo 4</b>	
Sentido do nacionalismo brasileiro.....	63
A – O problema ideológico .....	63
Natureza das contradições .....	63
Ideologia e situação .....	64
B – Sentido do nacionalismo brasileiro.....	67
Consciência histórica .....	67
Nacionalismo de meios e de fins.....	69
Unilateralismo e sistema.....	71
Nacionalismo formal e nacionalismo dialético.....	72

C – Desenvolvimento em situação .....	74
Classicismo e nacionalismo.....	74
A perspectiva mecânico-formal .....	76
A perspectiva histórico-dialética .....	78
Ideologia global .....	82

### **Capítulo 5**

Estatismo e privatismo .....	87
Sentido da polêmica.....	87
Os aspectos da questão .....	89
Indivíduo e Estado.....	91
Privatismo natural e privatismo social.....	95
Conteúdo do privatismo.....	96
Regime da gestão econômica.....	99
O debate histórico .....	100
O processo histórico do socialismo.....	102
O processo histórico do capitalismo.....	107
Convergência dos sistemas .....	113
A função empresarial.....	116
Regime da função empresarial .....	120
O dilema brasileiro.....	127

## **SEGUNDA PARTE OS PROBLEMAS CONCRETOS**

### **Capítulo 6**

Considerações introdutórias.....	133
----------------------------------	-----

1ª SEÇÃO  
POLÍTICA DO PETRÓLEO

**Capítulo 7**

Criação da Petrobras.....	135
Constituição da Empresa .....	135
Programa da Petrobras .....	136

**Capítulo 8**

Teses pró-Petrobras .....	141
I – Tese do capital nacional.....	142
A) Superprodução mundial.....	143
B) Maior rendimento do Oriente Médio .....	143
C) Relatividade dos investimentos.....	144
D) Conclusão nacionalista.....	146
II – Tese do monopólio .....	146
A) Máxima eficácia na pesquisa e lavra .....	146
B) Máxima rentabilidade .....	148
III – Tese do monopólio estatal .....	149

**Capítulo 9**

Teses contra a Petrobras.....	151
I – Tese da participação do capital estrangeiro.....	151
II – Tese da livre concorrência.....	154
III – Tese da iniciativa privada.....	155

**Capítulo 10**

A ação da Petrobras .....	157
Os resultados iniciais.....	157
O programa para 1957-1961.....	159

## **Capítulo 11**

Confronto crítico das teses .....	165
Posição do problema.....	165
Codificação.....	170
Capital nacional e capital estrangeiro .....	172
Monopólio e concorrência.....	173

## **Capítulo 12**

Economia e decisão .....	183
O pré-econômico e o transeconômico .....	183
O desafio nacional.....	187
Reexame do petróleo .....	189
Eficiência e mito .....	197
Tabela de confronto crítico.....	202

## 2ª SEÇÃO POLÍTICA DE CAPITAIS ESTRANGEIROS

## **Capítulo 13**

O regime vigente .....	207
O problema em foco .....	207
Regime legal .....	208
O mecanismo cambial .....	210

## **Capítulo 14**

A crítica do capital estrangeiro .....	217
Sistematização das críticas .....	217
A espoliação econômica.....	218
O déficit cambial .....	220
O efeito colonizador .....	222

## **Capítulo 15**

A defesa do capital estrangeiro.....	225
Sistematização das teses.....	225
Aumento da capacidade de investimento .....	226
Elevação mais que proporcional da produtividade.....	228
Efeito germinativo .....	231

## **Capítulo 16**

Discussão do problema.....	235
Posição dos capitais estrangeiros.....	235
Confronto das teses.....	242
Efeito espoliativo e capacidade de investimento.....	243
Efeito cambial e produtividade .....	247
Efeito colonizador e efeito germinativo.....	251
Necessidade do capital estrangeiro na América Latina .....	254

## **Capítulo 17**

O capital estrangeiro e a economia nacional.....	259
O Brasil e o capital estrangeiro .....	259
Atuais objetivos do capital estrangeiro.....	263
Antagonismos e coincidências.....	267
Situação brasileira .....	268
O empresário nacional .....	273
O mercado de capitais .....	279

### 3ª SEÇÃO POLÍTICA EXTERIOR

## **Capítulo 18**

A diplomacia brasileira.....	283
A crise do Itamaraty.....	283
As três fases de nossa política exterior .....	288
Relações com os Estados Unidos .....	292

## **Capítulo 19**

A política americanista.....	299
As teses americanistas.....	299
O argumento ideológico.....	300
O argumento pragmático.....	303
O argumento realista.....	307

## **Capítulo 20**

A política neutralista.....	311
A posição neutralista.....	311
Fundamento ideológico.....	312
Fundamento pragmático.....	320
Fundamento realista.....	327

## **Capítulo 21**

Confronto crítico.....	331
Qualificações prévias.....	331
Confronto ideológico.....	332
Confronto pragmático.....	340

## **Capítulo 22**

Condições e possibilidades do neutralismo.....	343
O problema do confronto realista.....	343
Neutralismo e desenvolvimento.....	347
Neutralismo e apoio externo.....	353
Alcance e sentido do neutralismo.....	363
A) América Latina.....	369
B) Países afro-asiáticos e árabes.....	370

C) Países europeus e Japão.....	370
D) Bloco soviético e China.....	371
E) Estados Unidos .....	372
F) Nações Unidas .....	373
O neutralismo e as superpotências .....	374

## PREFÁCIO\*

O problema do nacionalismo, com todas as suas implicações, constitui a questão fundamental com que ora se defronta o Brasil, cujo futuro será decisivamente condicionado pelas opções que adotar, ante as várias alternativas que nessa perspectiva se abrem para o país. Este trabalho é uma contribuição ao esclarecimento de tal problema.

Dentro de minhas limitações de informação e de entendimento e do horizonte que me é dado por minha própria perspectiva, procurei considerar a matéria em termos rigorosamente objetivos e científicos. Quer isso dizer, para os que entendem, como eu, que o mundo, notadamente o da cultura, é sempre visto em perspectiva – cada perspectiva constituindo um ingrediente da própria realidade –, que a objetividade desejável e possível é a que, partindo da consciência dos condicionamentos, conduz à compreensão crítica das ideologias e ao reconhecimento do sentido ideológico de tudo o que é socialmente significativo.

---

\* N.E.: As datas e os comentários não foram atualizados, permanecendo, portanto, fiéis ao original escrito em 2005.

Mais do que um simples propósito de esclarecimento teórico, moveu-me à elaboração deste trabalho a convicção a que cheguei, como estudioso dos problemas brasileiros e, sobretudo, como pessoa humana e cidadão, de que o crescente equívoco que se está formando em torno do problema do nacionalismo, além de impedir a adoção de políticas racionais e eficientes, está levantando barreiras injustificáveis entre alguns de nossos melhores homens. Como resultado, criam-se condições propícias para que se tornem preponderantes formas insensatas de radicalismo e formas, igualmente perigosas, de aventureirismo antissocial e antinacional.

Todos os países, na fase em que empreenderam sua revolução nacional, foram mobilizados em nome de certos valores, mediante determinadas políticas e a expensas de dados interesses, em defesa dos quais certas forças se opuseram ao nacionalismo e por ele foram vencidas, sempre que a revolução nacional logrou impor-se e completar sua tarefa. O mesmo está acontecendo com o Brasil. O essencial, para que esse movimento se desenvolva e cumpra seu destino histórico, é que se definam claramente seus principais objetivos e se determinem as condições básicas de que depende a realização desses objetivos, impedindo-se que a irracionalidade na escolha dos meios prejudique o alcance dos fins e evitando-se que as controvérsias semânticas ou as idiosincrasias pessoais separem homens e forças que de fato têm os mesmos propósitos e se acham ligados às mesmas solidariedades.

\*\*\*

Compreende este livro, além da Introdução, duas partes de desigual extensão. A primeira, mais sucinta, trata dos problemas teóricos envolvidos no tema e visa elucidar o sentido do nacionalismo brasileiro. A segunda se dedica à análise de questões específicas, como petróleo, capitais estrangeiros e política exterior, procedendo-se ao confronto crítico da política alternativa formulada, para tais questões, pelas correntes nacionais e pelas que a elas se opõem.

Era meu propósito inicial incluir, na segunda parte, mais duas seções, relativas, respectivamente, à energia elétrica e à energia nuclear. Pareceu-me, todavia, que este livro, para os fins que tenho em vista, já se tornara demasiado longo. Duas novas seções, compreendendo cada uma diversos capítulos, o levariam a ultrapassar o limite adequado a uma publicação de tal gênero. Além disso, como tenho estado, ultimamente, demasiado absorvido por outros compromissos, corria o risco de atrasar por muito tempo a edição do livro, com o inconveniente de acentuar ainda mais o intervalo, sempre inevitável, entre a data de coleta dos dados estatísticos e a de sua publicação. Reservo-me, assim, para escrever na primeira oportunidade, os capítulos sobre política de energia elétrica e política de energia nuclear. Conforme o caso, esses capítulos poderão ser publicados isoladamente ou incluídos neste trabalho, se vier a merecer uma segunda edição, hipótese em que talvez se justifique a ampliação do texto.

\*\*\*

Desejo, entre os muitos agradecimentos que devo às pessoas e instituições cujo concurso tornou possível este modesto trabalho, manifestar meu reconhecimento pelos valiosos dados

e informações que me foram transmitidos, sobre petróleo, pelo economista Heitor Lima Rocha e, sobre capitais estrangeiros, pelo economista Sidney Latini. Aos Srs. Cleantho de Paiva Leite, Ewaldo Correia Lima e José Augusto de Macedo Soares devo proveitosas críticas sobre política exterior. Ao Sr. Oscar Lorenzo Fernandez, além de um contínuo debate, sempre esclarecedor e estimulante, sobre todas as questões ventiladas neste livro, devo uma penetrante crítica das primeiras formulações da parte teórica, à luz das quais fui levado a dar maior desenvolvimento a algumas teses cuja redação inicial, demasiadamente sucinta, as tornava obscuras. Ao Sr. Roland Corbisier, brilhante e dinâmico diretor do Iseb, a quem tanto devem esse instituto e o atual movimento de ideias visando a uma nova compreensão crítica do Brasil, agradeço o estímulo para escrever este livro e a inteligente e cuidadosa revisão que se deu ao trabalho de fazer dele. As Srtas. Maria Augusta de Sá Leal e Teresinha Ferreira agradeço o penoso esforço de datilografar o texto.

Rio, julho de 1958.

**Helio Jaguaribe**

## INTRODUÇÃO

### **Nacionalismo como linha divisória**

De todos os movimentos ideológicos que procuram configurar a vida pública brasileira e lhe imprimir orientação própria, o nacionalismo se destaca, ao mais superficial exame, como a tendência dotada de raízes mais profundas e de repercussão mais ampla. Explícita ou implicitamente, o nacionalismo constitui a mais importante linha divisória de todos os debates que se travam no Congresso, na imprensa e no próprio âmbito do governo e da administração. As tendências que o representam ou que nele se apoiam superam as divisões partidárias, a distinção entre os blocos do governo e da oposição e até mesmo os conflitos de classe.

As duas grandes posições políticas em que se divide a opinião pública brasileira, cortando transversalmente todas as estruturas sociais, são a do nacionalismo e a do “entreguismo”. E essa mesma denominação sob a qual são identificados, a despeito deles mesmos, os opositores do nacionalismo demonstra a presença deste e na medida em que sua irrupção na

consciência política brasileira esvaziou as formulações que lhe são antagônicas e as reduziu a uma situação sobretudo negativa, caracterizando-as menos pelo que são ou pretendem ser do que pelo fato de não serem nacionalistas.

Contrastando, todavia, com a profundidade e amplitude do movimento, verifica-se, também a mais superficial observação, que o nacionalismo brasileiro constitui uma ideologia vaga, sem formulação teórica e carregada de contradições. Essa tendência marcante, que interceptou as distinções de partidos e classes, redistribuindo a opinião pública em função de si mesma, e impôs uma caracterização meramente negativa aos seus opositores, essa tendência se apresenta, quando se tenta analisá-la, com um conteúdo, por sua vez, mais negativo do que afirmativo. Se entreguistas são os não nacionalistas, estes são os que não querem entregar ao controle estrangeiro as riquezas naturais do país, ou que se negam a aceitar a interferência de potências e grupos alienígenas na determinação da economia brasileira.

Dessa insuficiente caracterização do que seja e do que se julgue devesse ser o nacionalismo brasileiro surgem suas principais contradições. São nacionalistas, no Brasil, correntes de extrema direita, ligadas, no passado, aos movimentos de propensão fascista, e correntes de extrema esquerda, como o Partido Comunista. São nacionalistas os defensores da socialização dos meios de produção e os partidários da iniciativa privada. Além disso, o fato de que o nacionalismo se caracterize mais como a negação de certas políticas do que como a afirmação de outras o leva a confundir-se com reivindicações específicas e o reduz a um plano essencialmente tópico. O nacionalismo é contra

a exploração do petróleo e dos minerais atômicos brasileiros por grupos estrangeiros e se manifesta, predominantemente, favorável ao monopólio estatal para a exploração daqueles recursos naturais. Essa mesma radicalidade, todavia, não se apresenta em relação a outras matérias-primas ou atividades. E, o que é mais paradoxal, não conduz a uma política exterior correspondente. Nota-se, também, nesse terreno, acentuada perplexidade de parte das correntes nacionalistas. Na medida mesma em que o movimento nacionalista é heterogêneo, quanto à composição social e política das forças que o integram, revela-se, presentemente, incapaz de atingir uma formulação mais geral e consistente. E a inegável posição de vanguarda assumida pelo Partido Comunista (PC) no desencadeamento do nacionalismo, particularmente quando dos debates que precederam a promulgação da lei da Petrobras, induziu muitas correntes nacionalistas, no afã de se distinguirem do PC, a uma atitude, no plano internacional, marcadamente colaboracionista, senão mesmo satelitizante, em relação aos Estados Unidos.

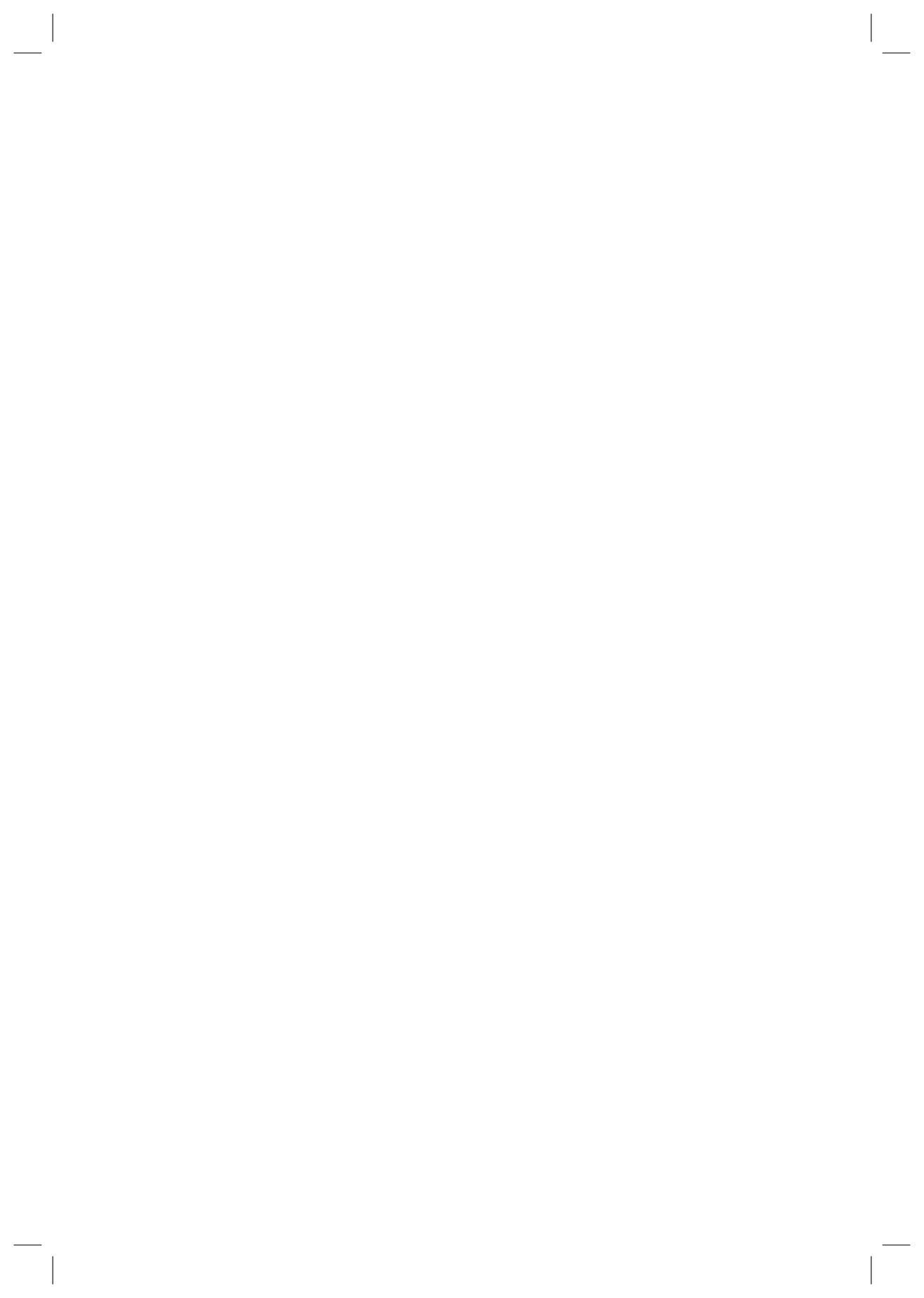
### **Imperativo de formulação**

Parecer evidente, por isso, que não mais pode ser adiado o esforço de esclarecimento da significação do nacionalismo. Como todos os movimentos que correspondem a exigências estruturais da sociedade, em determinada época e fase de seu processo histórico, o nacionalismo brasileiro surgiu antes de sua própria teoria, dinamizou-se antes de caracterizar seus fins e tornou-se uma força operante antes de haver organizado seus planos de ação. Isso não significa, todavia, que tal estado de

coisas possa perdurar indefinidamente. Apenas logram eficácia histórica os movimentos que conseguem atingir suficiente grau de formulação e de racionalidade, pois estas são as condições de sua instauração institucional e de sua operabilidade com sentido finalista. Se o nacionalismo brasileiro, na adiantada etapa de manifestação em que já se encontra, não chegar a revestir-se de uma formulação racional – a despeito de toda a margem de irracionalidade que sempre perdura nos movimentos sociais –, será condenado à esterilidade do topicismo, sofrerá a fragmentação de suas tendências e padecerá do efeito paralisante de suas contradições. Como a seguir se assinala, o nacionalismo e a ideia de nação que nele se funda, e por ele se orienta, não são fenômenos puramente objetivos, que se processem a despeito da consciência dos protagonistas e dependam, apenas, do curso objetivo da história. A nação, como sujeito coletivo, como será e instrumento de ação política, pode não chegar a constituir-se, ou ter existência efêmera, a despeito de as condições objetivas da sociedade favorecerem a eclosão e o desenvolvimento de tal espécie de comunidade. Daí o dilema que ora se apresenta ao nacionalismo brasileiro e ao projeto de nação nele implicado: ou alcança uma formulação mais consistente e suficientemente elaborada, e determina o curso subsequente de nossa história, ou malogra, desaparecendo, com seu insucesso, a condição mesma de o povo brasileiro realizar uma história nacional.

**PRIMEIRA PARTE**

**OS PROBLEMAS TEÓRICOS**



# CAPÍTULO I

## O NACIONALISMO COMO FENÔMENO HISTÓRICO-SOCIAL

### O nacionalismo como fenômeno

Antes de ser uma ideologia racionalizadora do comportamento político e uma programação para orientá-lo, o nacionalismo é um fenômeno histórico-social. Os movimentos nacionalistas só se constituem e só passam a exigir, como no caso brasileiro, formulação adequada quando surgem as condições que se erigem em nação determinada comunidade. Esse aspecto da questão é fundamental para compreender o nacionalismo e situar a controvérsia que suscita.

Sob tal luz, a questão do nacionalismo perde a aparente gratuidade com que é frequentemente considerada, como se a adesão ou a repulsa às tendências nacionalistas fosse matéria de livre convicção pessoal. Se é verdade que, em certo sentido, as convicções jamais são arbitrárias, porque o homem se encontra

sempre em situação e é por esta condicionado, é ainda mais certo que são imediatamente vinculados à situação histórico-social os movimentos que constituem uma de suas componentes. A tendência nacionalista é uma exigência que decorre do fato de encontrar-se alguém objetivamente solidário com o processo de configuração e desenvolvimento de uma nacionalidade. E os movimentos antinacionalistas, na medida em que não passam de mera oposição a determinada forma de nacionalismo vigente, em função de outras consideradas possíveis e melhores, exprimem, em sentido global, uma resistência àquele processo, motivada por outras solidariedades.

Como se vê, tanto as tendências nacionalistas quanto o processo de configuração de nacionalidade que dá margem à sua eclosão são fenômenos históricos sociais que, apesar de sua dimensão voluntarista, apresentam uma faceta objetiva, tornando-se assim insuscetíveis de julgamentos de valor, em termos de bem ou de mal, de verdade ou de erro.

## **A – O fenômeno nacional**

### **Que é a nação?**

A compreensão de tais fenômenos exige o esclarecimento de que venha a ser o processo configurador de uma nacionalidade. Essa questão tem suscitado interpretações diversas e até hoje não é pacífica.

Que é uma nação? A tal pergunta têm sido dadas duas ordens de respostas. Os que a encaram em termos objetivos esforçam-se em determinar os componentes essenciais dessa espécie

particular de comunidade que é a nação. Tradicionalmente, considera-se que tais componentes são a existência de um povo, dotado de vínculos comuns, como a raça e a tradição cultural, habitando permanentemente certo território e integrado, ou propenso a ser integrado, por um sistema comum de governo. Os que, diversamente, consideram a questão em termos subjetivistas assinalam que a nação é a consequência da vontade prévia de constituí-la e mantê-la. É a tese do permanente plebiscito, a que aludia Renan. Há nações sem território, como as nômades, ou o caso-limite e não isento de equívocos da nação judaica. Há nações racial, religiosa e linguisticamente heterogêneas, como a Suíça, a Rússia etc. Seria, portanto, o propósito nacional que constituiria a nação, já que esta não se encontraria predeterminada por nenhum conjunto de fatores objetivos.

Sem pretender dar solução definitiva a essa controvertida matéria, nem incidir num ecletismo fácil ou em conciliações puramente verbais, parece incontestável que ambas as teses revelam um aspecto da realidade.

### **Condições objetivas da nação**

Como mais analiticamente se indicará em trecho subsequente deste estudo, a constituição de uma nação depende sempre de condições objetivas, externas e internas à comunidade que se erige em nação. Tais condições são históricas, sociais e geográficas.

Historicamente, a nação é produto de determinada cultura, a ocidental, e nesta surge, apenas a partir de determinada

época, o Renascimento. Outras culturas conheceram a pólis e o império, lograram constituir formas de Estado próximas às do Estado moderno, mas não suscitaram o aparecimento de nacionalidades.

Além das condições históricas, a nação é determinada por condições sociais. Não arbitrariamente, mas em virtude de determinadas transformações econômico-sociais e para atender e salvaguardar interesses decorrentes dessas transformações é que se constituem em nações comunidades que anteriormente se achavam organizadas em forma diversa. E como as coletividades que se integram em nação, qualquer que fosse a sua forma prévia de organização, viviam em determinado território, as condições geográficas intervêm como terceiro fator objetivo condicionante da formação das nacionalidades.

Ter-se-á ocasião, mais adiante, de examinar as causas que conduzem à formação de nações. O processo de formação de nacionalidades, no entanto, além de sujeito às condições referidas, só se realiza quando existem certos vínculos entre as populações que se constituem em nação. Já se mencionaram esses vínculos: unidade de raça, de cultura e de território. O primeiro elemento é relativamente o menos importante e surge mais como o resultado de uma situação de fato – oriundo das correntes migratórias – do que como um fator de aglutinação, particularmente porque os contatos inter-raciais são comandados menos por princípios psicofísicos do que por normas culturais, o que transfere sua importância para o elemento cultural.

O elemento cultural, compreendendo, em dada época, a cosmovisão básica de um povo, sua língua e demais meios de

significação e comunicação, como arte e estilo, suas instituições e sua tecnologia, é o principal fator de aglutinação nacional. Quando se processa, nas condições históricas e sociais já mencionadas, o fenômeno de configuração das nacionalidades, estas tendem a incorporar na mesma nação os povos vinculados pela mesma cultura.

Completando os efeitos do fator cultural, e interferindo como elemento tendente a circunscrevê-lo, figura o território. As nações tendem a incluir as comunidades da mesma formação cultural situadas no âmbito do mesmo território *natural*. Seria demasiado longo elucidar o sentido de território *natural*. Basta indicar que se apresenta como tal, em fase dada, o território cuja ocupação e utilização correspondem às possibilidades e conveniências de determinado povo, em função dos meios tecnológicos de que dispõe.

### **Concepção dialética da nação**

É evidente, portanto, que as concepções objetivistas da nação se apoiam em dados comprováveis. Não é menos certo, todavia, que uma interpretação puramente objetivista do fenômeno nacional não bastaria para explicá-lo, e que também são procedentes as concepções subjetivistas. Pois, se depende das condições e dos elementos indicados a formação das nacionalidades, estas somente se constituem como tais quando surge o projeto político que visa fundá-las e mantê-las. As nações não são apenas situações que envolvem uma solidariedade objetiva entre seus membros. As solidariedades objetivas são tópicas, por definição, e não implicam o projeto de

sua preservação. É o projeto de vida nacional que dá à nação sua continuidade no tempo e sua fisionomia própria, como sujeito e instrumento de ação política. A nação, portanto, é um processo dialético em que intervém, como condições objetivas que a possibilitam e ensejam, determinados fatores históricos, sociais e geográficos, mas que somente é constituída em nacionalidade em virtude de um projeto de integração nacional.

A nação em sentido histórico precede a nação em sentido político. Mas nem todas as nações em sentido histórico, ou seja, nem todas as comunidades dotadas de unidade de raça e de cultura, habitando o mesmo território *natural*, chegam a constituir uma nação. Ao contrário, esta pode vir a formar-se mesmo quando faltem algumas daquelas características comuns. Somente quando, em função das exigências decorrentes da evolução faseológica da comunidade e das condições peculiares a determinadas épocas, surge o propósito integrador é que as nações historicamente possíveis se constituem em nações politicamente existentes.

O nacionalismo, entendido em seu sentido mais amplo e essencial, constitui, precisamente, essa aspiração fundadora e preservadora da nacionalidade. É precedido pelo fenômeno histórico-social da nação, em sentido histórico, e das condições de fase e de época que impõem a necessidade da integração nacional. A pura vontade política cria Estados, mas não forma nações. É o nacionalismo, todavia, que, dadas aquelas condições e por elas suscitado, se constitui em projeto fundador e preservador da nação.

## Nacionalismo Integrador e Nacionalismo Imperialista

Antes de abordar a questão relativa aos motivos que suscitam a formação das nacionalidades, importaria notar, ainda, que o fenômeno do nacionalismo, apesar da multiplicidade de características que apresenta, no espaço e no tempo, tende a se diferenciar em duas espécies distintas. A primeira representa o propósito configurador e preservador de uma nacionalidade historicamente possível, experimentada como necessária por seus membros, mas ainda não constituída ou consolidada politicamente. A segunda representa o projeto de superação de um obstáculo que se constitui no âmbito de uma nação plenamente conformada e já dotada historicamente de experiência de vida nacional, mas que não logra subsistir no seu enquadramento tradicional, ou dentro dele preservar as novas necessidades de seus membros. Nesse segundo caso, verifica-se em velhas nações, cujo nacionalismo se amortecera na tranquilidade do hábito, um recrudescimento do sentimento nacional, propenso a adquirir caráter agressivo.

A primeira espécie de nacionalismo, ou nacionalismo integrador, é o das comunidades que se constituem em nação. A essa espécie pertenceram os nacionalismos europeus e o norte-americano do século XVIII, e, em nosso século, os nacionalismos dos países afro-asiáticos, árabes e latino-americanos. A segunda espécie de nacionalismo, ou nacionalismo imperialista, é o das comunidades, para as quais o Estado-nação não constitui mais um enquadramento adequado, porque seu desenvolvimento econômico e cultural já extravasou daquela área e requer um âmbito mais amplo para lhe dar suporte e espaço de realização.

A essa espécie pertencem os nacionalismos europeus do século XX, em face do dilema de se entrechocarem na disputa da hegemonia e dos mercados – o que as novas condições do mundo, após a Segunda Guerra Mundial, já não lhes possibilitam – ou de se integrarem numa unidade transnacional, que seria a grande Europa.

Uma das razões que têm dificultado a compreensão do significado dos nacionalismos afro-asiáticos, árabes e latino-americanos, por parte dos países europeus e dos Estados Unidos, é o fato de terem tais países superado há muito sua fase de nacionalismo integrador e só terem agora a experiência do nacionalismo imperialista. Daí sua propensão a considerar desfavoravelmente o nacionalismo das nações mais jovens, que somente hoje se constituem ou consolidam, vendo sempre nesse nacionalismo ameaça à paz mundial ou infiltração do comunismo. Somente tais distorções explicam como foi possível, na França e na Inglaterra, equiparar a ação de Nasser à de Hitler, seja qual for a opinião que se tenha sobre acerto ou desacerto da orientação do atual chefe do governo egípcio.

## **B – Formação das nacionalidades**

### **Causas das nacionalidades**

Feita essa sucinta digressão sobre as duas formas de que tende a revestir-se o nacionalismo, é necessário retomar o problema da formação das nacionalidades. Examinaram-se, em trecho precedente, os elementos objetivos e subjetivos de que se constituem as nações. Cabe analisar, agora, as causas que conduzem à sua formação.

Não são os simples particularismos de um povo e de uma região que suscitam os movimentos nacionalistas. Se é certo que todas as características existenciais de ordem geral se refletem em formas sociais próprias, e tendem assim a gerar efeitos políticos correspondentes, não significa isso que tais características, como peculiaridades regionais, alcancem as dimensões e o sentido de um movimento nacional. Ao contrário, todos os movimentos nacionais se processaram mediante a superação dos particularismos regionais, integrando as comunidades regionais na unidade mais ampla da nação. Tampouco é válido supor que são as características nacionais de um povo, como notas médias nele predominantes, que motivam sua configuração nacional. Tal noção, produto da concepção romântica do *Volksgeist*, ao transpor para as comunidades ideias e critérios próprios à apreciação do comportamento individual da pessoa humana, incide em toda sorte de equívocos, afastando-se do plano histórico-social em que se situam os fenômenos em questão.

### **As características nacionais**

Realmente, as características nacionais, na medida em que não constituam mitos (como PC os protótipos de judeu, de alemão etc.) mas como tais se revelem a uma análise empírica, são produtos históricos mutáveis, diversamente do que ocorre com as características da personalidade, que persistem na identidade do sujeito, a despeito das variações que se manifestam no curso do tempo. Longe de serem o fundamento da nação, as chamadas características nacionais são efeito da história nacional, dentro

da história global de uma cultura, determinadas, no âmbito interno da nação, por seu processo faseológico e, no âmbito geral da cultura, por suas transformações epicológicas. São as grandes épocas da história ocidental – para tomá-la como exemplo – que suscitam o aparecimento de modelos psicossociais como os do homem gótico, ou renascentista, ou barroco. E são as diversas fases do desenvolvimento interno de cada nação que condicionam o caráter nacional dos povos. Esse último fenômeno pode ser claramente observado, hoje em dia, quando se tornam conscientes e dirigidos os processos de desenvolvimento econômico-social, ao se examinar, comparativamente, a transformação das características nacionais de comunidades que experimentaram um rápido desenvolvimento, como a soviética, de 1928 à Segunda Guerra Mundial, ou após esta, como as comunidades asiáticas e latino-americanas.

### **A nação e os demais grupos sociais**

De acordo com o que foi observado, a nação é um processo dialético em que intervém como condições objetivas que a possibilitam e ensejam, determinados fatores históricos, sociais e geográficos, mas que somente é constituída em nacionalidade em virtude de um projeto de integração nacional.

Por que surge tal projeto e quais os fins a que visa? Se considerarmos a questão em termos de pura dinâmica social, verificaremos que o projeto nacionalista, enquanto propósito de formar e consolidar determinada unidade social, não se distingue de outros projetos agremiativos, tais como os que

conduzem à constituição de quaisquer grupos sociais. O que diferencia o propósito de formar ou consolidar uma nação do propósito equivalente para outros grupos sociais é um conjunto de duas ordens de fatores. A primeira se refere ao fato de que a nação não é um grupo contratual, mas pertence àquela forma de associação em que a unidade preexiste à relação membro-grupo. A nação, em sentido histórico, antecede e condiciona a possibilidade da nação, em sentido político, ou seja, voluntarista. Ainda assim, todavia, não se distingue a nação de outras comunidades *naturais* ou integradas, como a aldeia, a tribo, ou o Estado-cidade. A segunda ordem de fatores, que a diferencia das demais comunidades integradas, é a circunstância de ser a nação uma comunidade abstrata, suscitada e delimitada pela unidade econômica, geográfica e cultural dos povos que a compõem. O elemento contratual, excluído da primeira ordem de fatores, reaparece de modo distinto, na forma de uma decisão política, nesse segundo aspecto das condições que conduzem ao surgimento e à manutenção das nações. As relações sociais que vinculam entre si os membros da comunidade nacional não são as de vizinhança mas as de cooptação. Uma comunidade se erige em nação quando são dadas determinadas condições, externas e anteriores ao projeto nacional, que o possibilitam e o ensejam.

### **Compreensão histórica da nação**

Isso posto, retomemos a pergunta inicial – “por que surge tal projeto e a que fim visa?”. A compreensão desse fenômeno exige que se tenha ao mesmo tempo uma visão histórica. As principais características assinaladas, como constituindo as

condições objetivas conducentes à formação de nações (unidade de raça, cultura e território), estiveram presentes, por exemplo, na Grécia Clássica e na Idade Média europeia. Em ambos os casos notamos a ocorrência, em determinadas circunstâncias, de manifestações de caráter nacional. Assim, a união das cidades da Ática e do Peloponeso contra a Pérsia, no caso grego, e, no caso da Europa medieval, os movimentos que conduziram os povos ibéricos à luta contra os reinos árabes da Península, ou que reuniram as comunidades francesas na luta contra a invasão inglesa, na Guerra de Cem Anos. Tais manifestações de caráter nacional, no entanto, foram esporádicas, determinadas por agentes externos e não suscitaram uma formulação política consistente, que, no caso europeu, só a partir do Renascimento, e no curso de vários séculos, conduziria à formação das nações do velho continente e que, no caso da Grécia Antiga, jamais levou à sua integração nacional.

Por que, presentes as condições objetivas já mencionadas, a Grécia Clássica não chega à integração nacional, ao passo que a alcançam, nos séculos XVII e XVIII, os países europeus? Por que, ademais, na Europa moderna, povos privados de algumas ou várias das características objetivas em apreço logram constituir-se em nações, como a Suíça e a Rússia? Como explicar-se o nacionalismo judaico, partindo de um povo territorialmente disperso, e o nacionalismo asiático contemporâneo, partindo de povos culturalmente heterogêneos?

Se excluirmos de nossa análise o caso judaico – cuja nação em grande parte é uma antinação –, veremos que o projeto nacional, dadas as circunstâncias que o tornam possível, é

suscitado pela necessidade de que se ressentia uma comunidade de construir e manter em funcionamento um mecanismo político-jurídico que imprimia efeitos práticos à sua unidade social, cultural e geográfica. Esse fenômeno, analisado mais profundamente, revela a necessidade, experimentada por certa coletividade em determinadas circunstâncias, de assegurar seu desenvolvimento econômico-social mediante a organização e consolidação da aparelhagem institucional adequada.

### **Comparação com a pólis**

O Estado-cidade antigo não chegou a integrar-se em unidade nacional porque seu desenvolvimento se processava por mera agregação. Baseado no trabalho escravo e numa economia em que o aumento da produtividade se lograva principalmente por meio das trocas com o exterior, o crescimento da pólis tendia a realizar-se mediante a imposição de sua hegemonia sobre as demais, visando a alcançar condições de troca mais vantajosas e a canalizar para si uma corrente de tributos, pela sujeição das cidades vassalas. Acrescente-se que a cosmovisão peculiar à cultura clássica, conducente a uma concepção do mundo estática e geométrica, privava a antiguidade de categorias para imaginar uma solução dinâmica e funcional que lhe permitisse romper o equilíbrio formal da natureza, possibilitando-lhe a exploração dos recursos e das energias naturais segundo uma ordenação imposta pelo homem.

Assim, nem a atmosfera espiritual da antiguidade lhe permitiu formas de organização social distintas da pólis, nem o sistema econômico-social desta a conduzia à integração nacional.

### **Comparação com a Idade Média**

Igualmente, na Europa medieval, fundada sobre a servidão da gleba, em uma economia de consumo restrito e local, o desenvolvimento das comunidades se processava ou pela imposição dos vínculos de vassalagem entre as diversas senhorias feudais, ou pelo mercantilismo dos burgos livres, tendentes, por isso mesmo, a organizar-se na forma de pólis, de que constituem exemplo significativo as cidades italianas ou hanseáticas, quando a economia monetária se expande a partir do século XV. A economia agrária da Idade Média, nas condições culturais da época, conduz ao feudalismo, cuja rede de suseranias e vassalagens institui relações análogas às que o sistema de hegemonias estabelecera, na Grécia, entre as cidades dominantes e as tributárias. E o mercantilismo dos burgos livres conduz a formas de imperialismo comercial semelhantes às praticadas por Atenas ou Cartago.

### **A nação como quadro do desenvolvimento**

Diversamente, quando o desenvolvimento do capitalismo, a partir do Renascimento, expande a economia monetária, sistematiza o artesanato e suscita o comércio interno, gerando um intercâmbio de bens entre a cidade e o campo, estreitam-se os vínculos que uniam os povos dotados de características comuns. A contiguidade de território estimula a integração econômica, que se processa tanto mais facilmente quanto maior seja a prévia unidade cultural. Acentuam-se, assim, sobre os fatores que haviam suscitado a multiplicidade dos ordenamentos feudais, os fatores que conduziam à sua integração. E na disparidade

dos condados e burgos medievais começa a recortar-se o perfil das novas nações europeias. O mercantilismo transatlântico, dos séculos XVI a XVIII, acelera ainda mais esse processo, que culminará com a revolução industrial.

As nações europeias, em sentido histórico, preexistiram a esse processo integrativo. Delas já tinha certa consciência a Idade Média, quando, por exemplo, se classificavam por “nações” os estudantes das universidades. O simples fato de diversas comunidades falarem a mesma língua, dentro da mesma cultura, com idêntica origem étnica, habitando territórios contíguos, não conduziu, todavia, tais comunidades ao propósito de se integrarem em um mesmo ordenamento político-jurídico, enquanto tal exigência não lhes foi imposta por suas necessidades vitais. Estas surgiram, predominantemente, em forma econômica. Foram, também, determinadas por imperativos de defesa e em virtude de fenômenos políticos. Mas, à medida que tal necessidade se fez sentir, acentuou-se o sentimento nacionalista, formou-se o propósito de inserir a nação no mesmo ordenamento político-jurídico, fazendo surgir os Estados nacionais. Mais tardiamente, embora, a necessidade de integração revelou-se capaz de superar a diversidade de religiões, como na Alemanha, ou de línguas, como na Suíça. A unidade histórico-cultural, naquele caso, e a histórico-geográfica, neste, bastaram, em função da comunidade de interesses econômicos e das necessidades de defesa, para permitir a formação de nacionalidades.

Basicamente, portanto, o projeto nacionalista é algo que, fundado na necessidade de assegurar, mediante um adequado

ordenamento político-jurídico, as comuns necessidades econômicas e de defesa, unifica, em dado território, comunidades vinculadas pelos mesmos laços histórico-culturais.

### **Os fins da nação**

Como todo projeto, o nacionalismo é finalista. Tal finalismo, porém, se inscreve em dois planos distintos. É deliberado, na medida em que exprime a decisão política de instauração ou consolidação de um ordenamento político-jurídico comum, visando a assegurar determinados interesses. É indeliberado, todavia, na medida em que manifesta necessidades humanas que se impõem previamente a qualquer decisão, como decorrência da vida em sociedade. Nesse último sentido, a teleologia do nacionalismo se confunde com a teleologia da vida humana em sociedade. Poder-se-á atribuir-lhe este ou aquele fim supremo, de acordo com as concepções que se adotarem sobre os fins da vida e da história. Seja qual for, no entanto, a concepção que se adote em relação aos seus fins últimos, cabe reconhecer, ao menos por indução empírica, que o fim a que propende a vida humana, no curso da história, é a realização de formas superiores de humanidade, dentro de formas superiores de organização social, em função dos critérios, historicamente variáveis, levados em conta para fixar os modelos de humanidade.

Mediatamente, portanto, o nacionalismo, como todos os processos de associação em grupos sociais integrados, tem como sentido finalístico a realização de um modelo de humanidade. Imediatamente, pela integração político-jurídica de comunidades dotadas de condições objetivas de solidariedade, visa a assegurar seus interesses econômicos e de defesa.

## CAPÍTULO 2

### SUCINTA ANÁLISE DO NACIONALISMO BRASILEIRO

#### **Da nação histórica à nação política**

A despeito de o processo formativo da nação brasileira, em sentido histórico, ter-se iniciado desde a colonização, somente nas últimas décadas do século XX se criaram as condições que imporiam ao Brasil uma configuração nacional, no sentido político do termo.

Conduzido, desde os primórdios coloniais, a ser uma economia complementar da europeia, especializada na exportação de matérias-primas e produtos primários para o consumo externo, o país encontrou na escravidão um regime propício ao desempenho dessa função, permanecendo a ele sujeito até os fins do século passado. Assim, multiplicados e prolongados pela escravidão os efeitos decorrentes de nossa heteronomia e exogenia econômicas, a vida brasileira careceu, até recentemente, de condições e estímulos para maior integração que

fizessem o país voltar-se para si mesmo e constituir-se em principal objeto de sua própria atividade.

Os movimentos políticos que instauraram a independência e a república se realizaram, por tal motivo, num plano meramente superestruturário, consistindo apenas na alteração das formas institucionais de um processo que permaneceu relativamente inalterado, comandado pelas mesmas forças representativas da economia colonial ou semicolonial. De muito maior importância foram as transformações econômico-sociais que, a partir da Abolição, começaram a criar um mercado interno e, em função das exigências deste e das limitações impostas à receita cambial do país, por sua exportação relativamente inelástica, ocasionaram sua industrialização.

### **Desenvolvimento e nacionalismo**

Não cabe nos limites deste estudo uma análise dessas transformações<sup>1</sup>. Saliente-se, apenas, que o surto de desenvolvimento econômico iniciado com a Primeira Guerra Mundial, expandido com a crise de 1929 e intensamente acelerado depois da Segunda Guerra Mundial, conduziu o país, objetivamente, e à revelia de qualquer ação deliberada, a voltar-se para si mesmo, produzindo para o consumo interno, compondo sua estruturação social de acordo com a situação de suas próprias classes, refletindo sobre os seus problemas e modelando suas instituições sob a pressão das próprias forças sociais. Essa transformação interior das condições econômicas, sociais,

---

1 Consultar, a esse respeito, "Para uma Política de Desenvolvimento Nacional", in *Cadernos do Nosso Tempo*, nº5.

culturais e políticas, que se acentuou a partir da década de 40, mas que remonta aos anos 20, e se pode, sem grandes distorções, fazer coincidir com a revolução de 30, não se processou de modo uniforme e homogêneo. À medida que determinados níveis ou setores da vida brasileira experimentavam essa transformação, neles se fazia sentir a exigência da integração do país como um todo. Tal exigência, como já foi observado, suscita, quando se manifesta em uma comunidade objetivamente caracterizada como nação, no sentido histórico do termo, o propósito de configurá-la definitiva e plenamente em nacionalidade, no sentido político do vocábulo. Tal propósito é o nacionalismo, entendido em sua acepção ampla.

No caso brasileiro, como se indicou, esses movimentos nacionalistas surgiram fragmentária e descontinuamente, em função das áreas de integração constituídas pelo desenvolvimento econômico-social. Houve um nacionalismo cultural, a que se acham ligados o movimento modernista e as correntes que dele se originaram, como a verde-amarela, a regionalista, a do realismo social etc. Mais recentemente, eclodiu o nacionalismo econômico, reivindicando para o capital nacional, sobretudo na forma de monopólios estatais, a exploração do petróleo e dos minerais atômicos. E ao mesmo tempo se desenvolveu o nacionalismo político, identificado, internamente, com as exigências de democracia e de justiça social e com a tendência de fortalecer a União, no quadro da federação, e revitalizar o município, como núcleo regional básico. No plano de nossas relações internacionais, o nacionalismo político reivindica para o país uma posição de maior autonomia, em face dos Estados

Unidos e das grandes potências europeias, e se inclina para uma linha neutralista, em relação ao conflito norte-americano-soviético. Exprime, pois, uma tomada de consciência dos interesses próprios do Brasil, no âmbito das outras nações, e das massas populares, no âmbito interno do país, e constitui uma exigência de acatamento da soberania popular e da nacional.

### **Sociologia do nacionalismo**

Se considerarmos o fenômeno do nacionalismo brasileiro do ponto de vista sociológico, observaremos que as tendências indicadas correspondem à crescente importância que adquiriram no país as forças vinculadas ao desenvolvimento econômico. No quadro do semicolonialismo e subdesenvolvimento do Brasil de antes de 1930, as classes dirigentes eram comandadas pela lógica ditada por nossa heteronomia e exogenia. E o povo brasileiro constituía, predominantemente, mão de obra, a princípio escrava e, em seguida, sujeita a um estatuto de quase servidão da gleba, destinada a produzir os artigos com que concorriamos para o suprimento do mercado norte-americano e do europeu. A lógica de nossa economia impunha às classes dirigentes uma visão do mundo centrada não no Brasil, mero instrumento a serviço das economias industriais, mas nestas, a que se destinava nossa produção e das quais provinham tanto os bens de consumo requeridos por aquelas classes como as ideias de que se alimentava. E as massas trabalhadoras, privadas de consciência própria e dos meios de adquiri-la, não dispunham, também, de condições para reivindicar a defesa de seus interesses, determinados por um regime produtivo exocêntrico,

em que os preços eram fixados externamente pelos mercados compradores.

As transformações acarretadas pelo desenvolvimento econômico alteraram esse quadro. Paralelamente aos setores que permaneceram vinculados à economia de exportação de bens primários, surgiram e adquiriram importância crescente, nas classes dirigentes, os setores dedicados à produção para o mercado interno. E a circunstância de passar a depender do consumo nacional uma parcela crescente de nossa produção proporcionou às massas trabalhadoras condições para impor uma redistribuição mais justa da renda nacional.

A controvérsia entre o nacionalismo e as tendências que a ele se opõem, que neste estudo se designarão de cosmopolitas, de sorte a excluir do termo qualquer implicação valorativa, é, essencialmente, o debate entre as estruturas sociais vinculadas ao antigo regime produtivo e as representativas do novo. Aquelas aspiram a manter a importância relativa que detinham no Império e na República Velha, favorecem as políticas econômicas liberais, na medida em que o livre-cambismo tende a reforçar o setor primário de nossa economia, mas sustentam a necessidade de o país, como um todo, se responsabilizar pelas flutuações dos preços externos, segundo a orientação definida por Celso Furtado, e que consistiria, para o setor primário, na privatização dos benefícios e na socialização dos prejuízos. As novas forças ligadas ao desenvolvimento, ao contrário, aspiram a um dirigismo racional que favoreça a industrialização, por meio de medidas protecionistas e de processos de transferência de renda, pretendem assumir uma posição de liderança, no

âmbito interno do país, e visam imprimir-lhe uma linha de maior funcionalidade e de plena afirmação de sua soberania.

O cosmopolitismo, subestimando a capacidade nacional de investimento e de incorporação da tecnologia moderna, entende que o progresso nacional depende, essencialmente, de investimento estrangeiro e favorece uma política neocolonialista, especialmente voltada para os Estados Unidos, a quem caberia o papel de expandir a economia brasileira, a ela incorporando seus capitais e sua tecnologia, a exemplo do ocorrido no Canadá. O nacionalismo, superestimando a capacidade nacional de investimento e especialmente o preparo tecnológico do país, considera com ceticismo ou com receio o investimento estrangeiro e se inclina para uma política de capitalismo de Estado, atribuindo aos poderes públicos, particularmente na órbita da União, o principal encargo de promover o desenvolvimento econômico do país.

Os debates em torno do petróleo e dos minerais atômicos, do regime do capital estrangeiro e, mais recentemente, da reforma tarifária manifestaram essas duas posições. É típica, nesse sentido, a controvérsia em torno das disposições cambiais relacionadas com a nova lei de tarifas. Enquanto as forças ligadas à economia primária advogaram a completa abolição dos controles estatais sobre o intercâmbio comercial com o exterior, reivindicando um único mercado cambial, em que as taxas resultassem livremente da oferta e da procura, as correntes vinculadas à industrialização viram na tarifa um novo mecanismo protecionista e se opuseram a qualquer reforma cambial que suprimisse o controle estatal e a diferenciação

das taxas. Exprimindo, caracteristicamente, esse ponto de vista, o Sindicato da Indústria Siderúrgica divulgou um texto (matutinos do Rio, de 9-6-57) no qual sustenta que somente por meio de uma transferência de renda do setor primário para investimentos de base, possibilitada pela multiplicidade de taxas, pode ser promovido o desenvolvimento econômico brasileiro.

### **Psicologia do nacionalismo**

Se completarmos essas indicações com algumas observações de caráter psicocultural, verificaremos a propensão de as posições nacionalistas e cosmopolitas corresponderem a níveis bem determinados de mentalidade e de cultura.

Acusam tendência predominantemente nacionalista os grupos que incluem os mais elementares e os mais elaborados níveis de mentalidade e cultura, enquanto os grupos de nível médio são mais acentuadamente cosmopolitas.

De modo geral, essa distribuição reflete a composição social predominante em cada uma das tendências. O nacionalismo, pelos motivos expostos, é uma aspiração que corresponde, de um lado, ao setor mais dinâmico da burguesia, empenhado na revolução industrial. De outro, ao proletariado, cuja capacidade de consumo se expande com o grau de industrialização. Ademais, são de tendência nacionalista os quadros técnicos e administrativos e a *intelligentsia* da classe média, vinculados, simultaneamente, ao processo de desenvolvimento e à consolidação interna e externa do Estado. O cosmopolitismo, ao contrário, é a posição para a qual propendem a burguesia

latifúndio-mercantil – setor dirigente da burguesia nas condições semicoloniais e subdesenvolvidas do Império e da República Velha – e a ampla parcela da classe média que constitui um setor terciário relativamente parasitário, indiretamente subvencionado pelo Estado cartorial, na forma de empregos públicos sem correspondentes encargos, de baixa ou nula funcionalidade.

Além de refletir uma divisão tendencial de classes, a definição das opiniões por níveis de mentalidade e de cultura, entre o nacionalismo e o cosmopolitismo, se relaciona com o conteúdo mesmo de ambas as ideologias. A pura e simples afirmação de confiança nas potencialidades do país e o sentimento de autossuficiência, não controlados criticamente pela consciência das limitações nacionais e por critérios comparativos, conduzem naturalmente as mentalidades mais rudimentares e incultas a um nacionalismo incondicional, tendencialmente xenófobo e propenso a erigir a própria condição em ideologia. Diversamente, a consciência das limitações do país, a frustração por elas causada, agravada pela comparação com os índices correspondentes relativos aos países plenamente desenvolvidos, gera, nos que dispõem de categorias para tais julgamentos, um complexo de inferioridade que esteriliza o sentimento nacional e inclina aos ideais cosmopolitas. Somente, por isso, em nível mais elaborado e com apoio em maior base cultural, se logra atingir a crítica da crítica, a negação da negação. E assim como uma tomada de consciência crítica, mas privada de sistemas de referência, conduz o brasileiro médio ao desprezo do próprio país e lhe inspira um cosmopolitismo de compensação, assim

a compreensão sociológica e historicamente qualificada da realidade brasileira conduz à convicção de que o país se transforma e se desenvolve a uma taxa muito favorável e dispõe de condições para se tornar a prazo curto uma grande nação, suscitando, por isso mesmo, uma orientação nacionalista.



## CAPÍTULO 3

### CONTRADIÇÕES DO NACIONALISMO BRASILEIRO

#### Quadro das contradições

Essa análise sucinta do nacionalismo brasileiro contém, de modo geral, a indicação das contradições a que se encontra sujeito. Tais incoerências refletem as antinomias mesmas a que são conduzidas as forças sociais quando sua interação não é mediatizada por formulações políticas conciliatórias.

Esse quadro de contradições, por isso mesmo, apresenta dois aspectos que se entrelaçam, uma vez que, se as incoerências do nacionalismo brasileiro advêm, por um lado, da heterogeneidade social das forças que o compõem e da insuficiente formulação de seus propósitos, também reflete as contradições faseológicas peculiares ao estágio em que se encontra o país, em sua transição do subdesenvolvimento e semicolonialismo para um nível superior de desenvolvimento e de emancipação econômico-social.

### **Contradições econômicas**

No plano econômico, a mais séria contradição que afeta o nacionalismo brasileiro é a que se constitui na relação entre subcapitalização e desenvolvimento econômico. A subcapitalização é um dado objetivo da situação. O país é subdesenvolvido porque subcapitalizado. E a carência de capitais poupáveis ao consumo e aplicáveis em investimentos reprodutíveis prolonga ou agrava o subdesenvolvimento. Daí a conveniência, ou mesmo necessidade, considerada a questão em termos abstratos e simplificados, de incrementar a capacidade nacional de investimentos mediante a imigração de capitais estrangeiros. É exatamente contra o capital estrangeiro, todavia, que, de modo geral, se insurge o nacionalismo, nele vendo um fator de espoliação das riquezas naturais do país e um processo de agravamento de nossa dependência colonial.

Até certo ponto, essa contradição poderia ser contornada, se fossem adotadas medidas suscetíveis de incrementar a capacidade nacional de investimento em termos tais que se tornasse dispensável o concurso do capital estrangeiro, por se atingir suficiente taxa de investimento próprio.

Novas antinomias, todavia, se constituem nessa linha alternativa, quer em decorrência do modo pelo qual se vem processando o nacionalismo brasileiro, quer em virtude das contradições faseológicas de caráter geral que circunscrevem a atual situação do país. Tais incoerências se apresentam tanto em relação ao consumo quanto à produção. Realmente, para incrementar a capacidade nacional de investimento, torna-

-se necessário ou bem conter e reduzir o nível do consumo, ou bem elevar a produtividade, convindo, como é óbvio, atuar conjuntamente nos dois sentidos.

No sentido do consumo, no entanto, manifestam-se duas ordens de contradição. A primeira se refere ao fato de que à necessidade de comprimir o consumo para incrementar poupanças investíveis se opõe a circunstância de que a taxa de consumo *per capita* já é extremamente exígua, sendo essa uma das características do subdesenvolvimento. Comprimir ainda mais essa taxa de consumo, não parece ser social e politicamente viável, porque, muito ao contrário, o fenômeno que se verifica é o de uma incontrolável propensão ao aumento do poder de consumo. Ocorre, então, exatamente o oposto do que seria preciso para expandir as inversões. O consumo tende a crescer mais do que proporcionalmente em relação à produção, ocasionando uma inflação de custos que já atinge uma taxa média de mais de 20% ao ano. A segunda contradição que se verifica, em relação ao consumo, diz respeito à sua distribuição e contabilização. Em virtude da baixa produtividade nacional e das enormes taxas de parasitismo e privilégios sociais existentes no país, o poder de consumo das massas é extremamente baixo e não pode, sem uma transformação de nossa estrutura econômico-social, ser substancialmente elevado em termos reais. Em face dessa limitação, tende-se a conter, artificialmente, abaixo dos custos, os preços dos bens e serviços de consumo geral e compulsório, de sorte a valorizar os salários. Os serviços públicos e de utilidade pública são prestados graciosamente ou muito abaixo de seu custo. O Estado tabela o preço dos gêneros, controla os

alugueres etc. O resultado é a incapacidade de que se ressentem tais atividades de prover o próprio custeio e, com maior razão, de renovar e expandir seu equipamento. Provoca-se, além disso, a escassez de artigos essenciais, cuja gravosidade desestimula a produção e desvia sua comercialização para o mercado negro e o açambarcamento.

A esses efeitos diretos de tais práticas somam-se os indiretos decorrentes da impossibilidade de organizar uma efetiva contabilidade de custos. Transferem-se, então, para a sociedade, em conjunto, os ônus não atendidos pelos consumidores e usuários diretos. E, além da ineficiência dos serviços e da escassez de bens, cada vez mais acentuadas, agrava-se o processo inflacionário mediante a emissão crescente de meios de pagamento para fechar um balanço público que acusa déficits cada vez maiores.

No sentido da produção, as contradições dizem respeito à grave distorção no fluxo dos investimentos, que, conduzidos pelo natural propósito de maximizar os lucros, tendem a canalizar-se para setores de alta rentabilidade direta mas de baixa rentabilidade indireta ou social. A poupança voluntária desloca-se, assim, dos investimentos essenciais e prioritários para os de baixa essencialidade, destinados à produção de artigos suscetíveis de proporcionar grande margem de lucro. Esse mesmo lucro, por sua vez, padece, no nível da classe capitalista e empresarial, de exagerada distribuição para o consumo suntuário, que reduz a capacidade nacional de investimento.

Por outro lado, ao proteger o produtor nacional da concorrência estrangeira, o nacionalismo incide em outra contradição, que é a de suscitar, em nome do desenvolvimento

econômico, um malthusianismo a ele contrário. Globalmente, a produção tende a organizar-se abaixo das necessidades do mercado, de sorte a defender os preços, e, especificamente, tendem a ser preservados produtores e processos de produção de baixa produtividade, reduzindo a capacidade nacional de acumulação de capital.

### **Contradições sociais**

No plano social, a principal contradição que vicia o nacionalismo brasileiro, tal como é praticado e nas condições reais de nosso país, é a que se poderia designar, de modo geral, como resultado da desproporção entre os benefícios auferidos ou desejados e a participação de cada qual na criação ou preservação de bens e valores sociais.

Essa desproporção se manifesta, em relação às classes trabalhadoras, pelo fato de não haverem optado, na alternativa que permite a ascensão e a promoção social do proletariado, por uma linha consistente e responsável. A primeira delas é a que, a partir de uma política que assegure efetiva e generalizada igualização das oportunidades, transfira para a competição individual a disputa das posições. A segunda é a que, a partir do reconhecimento de que não existe igualdade de oportunidades, subsistindo, ao contrário, um regime de privilégios de classe, espoliativo do proletariado, o encaminhe a arregimentar-se, como classe, dentro de determinada concepção da sociedade e de uma estratégia de luta que permita abolir a espoliação.

No Brasil, verifica-se que o proletariado nem tomou consciência dessa alternativa nem procede, convenientemente,

no âmbito das opções que apresenta. Nos limites restritos em que já existe igualdade de oportunidades, as classes trabalhadoras se insurgem contra os seus resultados discriminativos e opõem, aos processos de retribuição fundados na capacidade, a pretensão a formas coletivas e indiscriminadas de remuneração, em função da duração do trabalho, do tempo de serviço etc. Por outro lado, ao investirem contra o regime de espoliação e privilégios de classe, fazem-no na forma das manifestações inorgânicas e inconsistentes do populismo, deixando-se galvanizar por demagogos carismáticos, que não compreendem a realidade social nem podem conduzir à sua transformação. O resultado é sempre o agravamento dos processos suicidas de consumo, que conduzem à inflação e ao puro caos social.

Em relação às classes médias, que se formaram e expandiram, no quadro de nosso subdesenvolvimento, como subproduto da urbanização de um país que permanecia agrícola e não lhes oferecia condições para se inserirem no processo produtivo, o inevitável marginalismo daí resultante conduziu-as ao parasitismo direto do Estado. O Estado brasileiro, desde a Colônia, tornou-se cartorial e assim persiste em nossos dias. Caracteriza-se o Estado cartorial por ser o instrumento de manutenção de uma estrutura econômico-social fundada numa economia primária de exportação e nos privilégios de classe a ela correlatos. Sua nota distintiva reside no fato de que o serviço público, em lugar de consistir no atendimento das necessidades coletivas, é um mecanismo de manipulação das clientelas eleitorais destinado a perpetuar os privilégios

da classe dominante, proporcionando, sem a contrapartida da prestação de serviços efetivos e socialmente necessários, empregos e favores à clientela dos grupos dirigentes.

Privadas, até recentemente, de condições que permitissem sua participação no processo produtivo, as classes médias encontraram sua subsistência no parasitismo de Estado, estabelecendo-se um processo de barganha entre o voto clientelista e a nomeação igualmente clientelista para o desempenho, não exercido ou exercido insuficientemente, de cargos quase sempre ociosos. Na prática, a função do Estado se limitou à arrecadação fiscal, para atender a uma despesa quase toda aplicada na remuneração do próprio funcionalismo. Tratava-se, portanto, de verdadeiro subsídio, pago pela classe dominante dos fazendeiros e comerciantes urbanos, à custa da semisservidão da mão de obra nacional, para sustentar uma classe média ociosa, integrando os quadros de um Estado cartorial que perpetuava essa ordem de coisas.

Com o desenvolvimento econômico, acentuou-se a necessidade da prestação efetiva de verdadeiros serviços públicos. O Estado cartorial, gerado pelo semicolonialismo e subdesenvolvimento, e a ele impondo continuidade e ordem, tornou-se uma aparelhagem cada vez mais inadequada para atender às novas exigências criadas pelo desenvolvimento. As aspirações nacionalistas vieram acentuar esse descompasso, ao exigirem do Estado a adequada preservação da soberania externa e a ativa intervenção interna na promoção e orientação do desenvolvimento. É nesse ponto que se vem manifestando, de forma cada vez mais aguda, a contradição resultante de

pretenderem as forças sociais ligadas ao Estado cartorial persistir na política de clientela, desejando, ao mesmo tempo, as vantagens do desenvolvimento econômico.

Essas contradições não afetam, apenas, o comportamento das classes médias, mas igualmente o da burguesia brasileira, unidas ambas essas classes no propósito de perpetuar seus privilégios e, portanto, o Estado cartorial que os assegura. Daí o déficit crescente dos orçamentos públicos, que atinge proporções catastróficas, não apenas incompatíveis com o desenvolvimento, mas, já agora, com a simples persistência de uma sociedade organizada. Daí, por outro lado, no que se refere à burguesia brasileira, a conservação de processos produtivos obsoletos, que mantêm em baixo nível nossa produtividade, e a existência de sistemas comerciais e financeiros puramente especulativos, que, ao jogarem com a inflação, ainda mais a agravam.

### **Contradições culturais**

Do ponto de vista cultural, a grande contradição que paralisa o nacionalismo brasileiro é a que resulta do conflito entre as formas mais elementares e irracionais da mentalidade nativista e a incorporação dos valores e critérios da cultura ocidental. Essa contradição constitui um círculo vicioso que se tem apresentado em todos os países subdesenvolvidos em fase de afirmação de sua personalidade nacional. Foi típico, nesse sentido, o ocorrido na Rússia, a partir da segunda metade do século passado até a Revolução de Outubro e, de certa forma, até o fim do período stalinista.

O subdesenvolvimento cultural, embora esteja relacionado com o subdesenvolvimento econômico, apresenta características próprias, de tal sorte que ambos se condicionam reciprocamente. Se os países economicamente atrasados não dispõem de condições para seu desenvolvimento cultural, o subdesenvolvimento cultural, por sua vez, impõe o atraso econômico. Ora, o subdesenvolvimento cultural se caracteriza pela incapacidade de conceber originalmente a própria situação, induzindo à transplantação mecânica de categorias e métodos oriundos de condições diversas e impróprios à compreensão das realidades para o entendimento das quais são transplantados. Os países culturalmente subdesenvolvidos parasitam, acriticamente, as culturas que em relação a eles funcionam como metropolitanas, e por isso deformam a visão de si mesmos, atuam de modo inconsistente e, marcados por essa alienação original, jamais alcançam autenticidade. Só é possível corrigir tal alienação mediante a superação do colonialismo espiritual e o enfoque original da própria realidade, assumida como tal, sem distorções e sem complexos. Ocorre, todavia, que, ao tentarem assim proceder, os países culturalmente subdesenvolvidos são conduzidos às limitações que lhes são inerentes, e devolvidos ao primarismo do próprio subdesenvolvimento. É o que se dá com todas as formas de nativismo cultural, que, ao reagir contra a influência alienante da cultura metropolitana, perde acesso ao nível de racionalidade e renuncia aos instrumentos teóricos que permitiriam uma compreensão consistente da própria realidade.

### **Contradições políticas**

Exprimindo e sintetizando todas essas contradições, avultam as que se manifestam no plano político.

A contradição fundamental do presente nacionalismo brasileiro é a que resulta da pretensão de promover o desenvolvimento econômico preservando, simultaneamente, a política de clientela e o Estado cartorial. Já se aludiu aos aspectos sociais dessa questão, nas considerações precedentes. Do ponto de vista político, a contradição decorre da incompatibilidade do exercício funcional e integrado da soberania com as formas cartoriais e clientelistas do Estado.

O nacionalismo integrador, como se assinalou no Capítulo I deste estudo, é um projeto fundador e preservador da nação, mediante sua unificação político-jurídica. A tal projeto se opõem, todavia, o clientelismo e o cartorialismo vigentes, subordinando a atuação do Estado ao atendimento das clientelas. Por esse motivo, a política de clientela impõe um tipo de governo necessariamente caracterizado pela heterogeneidade, pois exprime o resultado caleidoscópico das barganhas ajustadas com as múltiplas clientelas regionais. Impõe, aliás, a qualquer governo atuação igualmente heterogênea e contraditória, exercida segundo as diversas pressões de cada grupo e em condições que obrigam a considerar topicamente cada intervenção do Estado. O cartorialismo, por seu lado, priva o Estado de qualquer eficácia, por isso que os serviços públicos não estão organizados nem dispõem de meios para atender às necessidades públicas e se destinam, apenas, a proporcionar empregos e favores. Nessas

condições, nem a política de clientela logra dotar o Legislativo e o Executivo de composição homogênea e representativa de tendências e programas determinados, nem o Estado cartorial consegue operar funcionalmente na realização de seus fins, quer no âmbito interno do país, quer em suas relações internacionais.

À margem dessa contradição fundamental, e com ela relacionadas deste ou daquele modo, encontram-se outras contradições de sérias consequências. Assim, a que impele o nacionalismo ao subnacionalismo regional, acarretando uma pluralidade de ordenamentos e uma diversificação de diretrizes incompatíveis com a necessidade de integração política da nação. Assim, por outra parte, as contradições que se constituem entre o nacionalismo brasileiro e a necessidade de integrar o país, externamente, em áreas mais amplas.

Ao contrário, em suas relações com os Estados Unidos e potências europeias, o Brasil tem assumido posição quase sempre equívoca e visivelmente precária. Perturbados, como se observou no começo deste estudo, com a possibilidade de serem confundidos com o Partido Comunista, os nacionalistas brasileiros ainda não foram capazes de fixar os temas de nossa política externa. Presta-se aos Estados Unidos uma solidariedade verbal e diplomática, enquanto o sentimento antiamericano, cada vez mais poderoso no país, torna inviável qualquer forma objetiva e patente de cooperação. Essa mesma situação, aliada a outras circunstâncias, conduz o governo a aprovar, nos entendimentos secretos, concessões e facilidades que não consegue justificar perante a opinião pública. E ante a alternativa aberta para o Brasil em relação ao conflito

americano-soviético, que é a da neutralidade ou a da aliança com os Estados Unidos, o país não logra optar efetivamente por nenhuma posição. Fica, assim, com o ônus das duas posições sem alcançar as vantagens que a firme adesão a uma delas lhe proporcionaria.

Nessa mesma linha se encontra a incoerência da posição brasileira quanto ao problema do colonialismo. Ligado cultural e economicamente às grandes potências europeias, mas diretamente atingido pela concorrência que lhe fazem os produtos tropicais cultivados, em condições semisservis, por aqueles países em suas colônias, o Brasil, oficialmente, é contra o colonialismo. A ambivalência, no entanto, de nossa política exterior faz que o país não retire os benefícios que poderia colher dessa posição, movimentando a solidariedade dos outros países subdesenvolvidos, particularmente no nível da diplomacia parlamentar, embora suporte os seus ônus, sobretudo pela posição que sofre, de parte dos países colonizadores, no âmbito de agências financiadoras, como o Banco Internacional.

### **Conclusão**

A sucinta exposição, nas linhas precedentes, das contradições que embaraçam o nacionalismo brasileiro focaliza, igualmente, como de início se havia antecipado, incongruências que resultam menos dos movimentos nacionalistas que da situação geral do país. A linha divisória entre as duas ordens de contradições não poderia ser traçada sem grande arbitrariedade.

Na verdade, por isso mesmo que o nacionalismo não é uma atitude gratuita, como se assinalou na introdução a este

estudo, mas uma exigência que decorre da própria situação do país, na presente fase de seu processo histórico, as incoerências que viciam atualmente o nacionalismo brasileiro estão intercondicionadas pelas que se manifestam em todos os planos de nossa vida coletiva, e decorrem da forma pela qual se processa a transição do subdesenvolvimento e semicolonialismo a um estágio superior de organização econômica, social, cultural e política.

O problema que se apresenta ante essas contradições é o de saber até que ponto e de que modo poderão ser superadas. No nível em que se encontram, acarretam efeitos que o país não poderia suportar a prazo longo ou médio e que se constituiriam em obstáculos fatais ao desenvolvimento brasileiro. À superação dessas contradições, por isso mesmo, se acha ligado o destino do nacionalismo brasileiro, enquanto projeto fundador e consolidador de uma nacionalidade historicamente constituída e politicamente necessária à vida social da comunidade.



# CAPÍTULO 4

## SENTIDO DO NACIONALISMO BRASILEIRO

### A – O problema ideológico

#### Natureza das contradições

As contradições que afetam o nacionalismo brasileiro, examinadas no capítulo precedente, além do que contém de peculiar às formas de nacionalismo atualmente em curso, decorrem das mesmas incongruências com que se defronta o processo de nosso desenvolvimento. Todo processo histórico é contraditório, na medida em que é dialético. Em outras palavras, todo processo histórico consiste na transformação de estruturas, em virtude e por meio de modificações que conduzem a impasse as estruturas anteriores e forçam a criação de formas novas de organização e de trabalho. Se é certo que, no curso empírico da história, alguns desses impasses se revelam fatais e ocasionam o desaparecimento de culturas, nações e Estados, não é menos verdade que, em si mesmos, tais impasses

somente se revelam insolúveis no plano em que se constituíram e comportam, em princípio, transposição de plano que permite, pela transformação das estruturas, o prosseguimento do processo histórico.

Esse é particularmente o caso que se verifica quanto às contradições que se manifestam em uma sociedade em desenvolvimento, como a brasileira. E essa a razão pela qual as incoerências do nacionalismo brasileiro ou são superáveis, quando decorrem das condições gerais de nosso desenvolvimento, ou acusam impropriedade das formulações dadas ao movimento nacionalista, quando lhe são específicas. Nesse caso, as contradições se encontram na forma pela qual se entende ou pratica o nacionalismo, e não nas tendências gerais que o determinam e nos fins gerais a que propende. A superação de tais incongruências depende, assim, de uma atuação cultural ou política que reajuste o movimento nacionalista aos imperativos do desenvolvimento, fim imediato que o suscita e orienta.

### **Ideologia e situação**

Esse esforço de reajustamento do movimento nacionalista aos imperativos ditados pelo processo do desenvolvimento econômico-social é algo que tende a ocorrer, a prazo longo, pelo curso mesmo dos acontecimentos, mas que pode e precisa, a curto prazo, ser intentado a partir de uma compreensão dialética da realidade.

Realmente, com toda ideologia, o nacionalismo é comandado por duas ordens de princípios: os da representatividade e os da autenticidade.

São insubsistentes, como se observou no início deste estudo, as pretensões de considerar fenômenos historicamente determinados, como as ideologias, em função de valores como o bem ou o mal, a verdade ou o erro. Os primeiros regulam o comportamento das pessoas em função de uma prévia tabela axiológica socialmente vigente. Os outros regulam a formulação de juízos em função de uma tabela lógica previamente dada. As ideologias, ao contrário, são, elas próprias, tabelas de valores que, embora subordinadas a certo sistema cultural e determinadas por dada situação, comandam o comportamento social de uma comunidade. Daí o fato de que as ideologias devam ser avaliadas segundo outros critérios, que são, como se indicou, os da representatividade e os da autenticidade.

Sem aprofundar mais a questão, pode-se definir a ideologia, genericamente, como o conjunto de valores e de ideias que apresentam como razoável e desejável determinado projeto ou estatuto convivencial para a comunidade, a partir dos interesses situacionais de determinada classe ou grupo social. São os interesses situacionais, ou seja, os que decorrem de uma situação social suficientemente caracterizada e geral, como as situações de classe, que determinam o projeto de estatuto convivencial a que aspiram os que nela se encontram. Esse fato, que condiciona todas as ideologias, estabelece entre elas e os interesses situacionais que as suscitaram uma relação de maior ou menor adequação. Nem sempre as aspirações sociais de determinada classe correspondem a seus interesses, por motivos cuja análise extravasaria o âmbito deste estudo. Na medida em que isso não ocorre, as classes ideologicamente mal orientadas tendem a sofrer as consequências da inadequada formulação

de suas aspirações, tornando-se vítimas da própria ideologia e perdendo a oportunidade de organizar em função dela a sociedade a que pertencem. São mais ou menos representativas, por isso, as ideologias que correspondam, em maior ou menor grau, aos interesses situacionais que as suscitaram.

Além de referidas a tais interesses, no entanto, as ideologias se encontram relacionadas à situação global da comunidade. Na medida em que toda ideologia é um projeto de organização da comunidade, as formulações ideológicas devem levar em conta tanto as aspirações decorrentes dos demais interesses situacionais como a situação efetiva da comunidade, em conjunto. Essa última é determinada, em função das circunstâncias naturais próprias ao país (condições geográficas, geológicas, climáticas etc.), pela fase em que se encontra o seu processo histórico-social. E a situação faseológica do país, por sua vez, é determinada pela posição relativa que ocupa no complexo cultural a que pertence.

São autênticas as ideologias que, sejam quais forem os interesse situacionais que representem, formulem para a comunidade, como um todo, critérios e diretrizes que a encaminhem no sentido de seu processo faseológico, ou seja, que permitam o melhor aproveitamento das condições naturais da comunidade, em função dos valores predominantes na civilização a que pertence.

O drama social, por excelência, é o que decorre, em dada situação, do conflito entre a representatividade e a autenticidade das ideologias. Tal é o fenômeno típico que se verifica nos países em que a classe dirigente, perdendo a capacidade de inovação

e adaptação às novas condições históricas, persiste na defesa de aspirações que entravam o ajustamento da comunidade ao processo histórico global a que pertence. Assim ocorreu com a nobreza francesa do século XVIII, a autocracia russa de princípios deste século e a burguesia Kuomintang chinesa, a partir da Primeira Guerra Mundial.

O que empresta ao Brasil de após 1930 uma posição privilegiada é exatamente o fato de que, em nosso país, a linha de maior representatividade ideológica, para todas as classes sociais, corresponde à linha de maior autenticidade histórica<sup>2</sup>.

Por esse motivo, os conflitos sociais existentes em nosso país, na fase em que se encontra, exprimem, na sua essência, menos irreduzíveis lutas de classe do que conflitos que se travam, no âmbito de cada classe, entre seus setores dinâmicos e estáticos, entre as forças produtivas e as parasitárias. Não são, por isso, lutas de classe, mas de estruturas faseológicas. Daí a possibilidade de superar as contradições do movimento nacionalista, decorrentes de suas impropriedades ideológicas, mediante uma compreensão dialética da situação brasileira e a consequente orientação de suas formulações.

## **B – Sentido do nacionalismo brasileiro**

### **Consciência histórica**

O mais importante acontecimento histórico de nossa época, tão rica em inovações tecnológicas e em sucessos

---

2 Ver, a respeito, a análise dessa correspondência no estudo "Para uma Política de Desenvolvimento Nacional", Cap. V, Seção 3, in *Cadernos do Nosso Tempo*, nº 5.

políticos e sociais, talvez seja o fato de que nela, pela primeira vez, o homem adquiriu plena consciência do próprio processo histórico. Datam, sem dúvida, do século passado, as primeiras conquistas nesse sentido. E toda cultura humanista, da Grécia a nossos dias, é uma contribuição para tal resultado. Somente a partir da compreensão faseológica dos fenômenos sociais e das investigações da sociologia do conhecimento sobre o sentido das ideologias é que foi possível, no entanto, converter em projeto socialmente deliberado e controlado o processo do desenvolvimento econômico-social.

Como se teve ensejo de analisar, no Capítulo I deste estudo, o nacionalismo consiste, essencialmente, no propósito de instaurar ou consolidar a aparelhagem institucional necessária para assegurar o desenvolvimento de uma comunidade. Tal é o caso do nacionalismo brasileiro, suscitado pelas transformações experimentadas por nosso país, a partir dos anos 20, cujo desenvolvimento passou a exigir uma ordenação político-jurídica adequada.

Antes de tudo, pois, o nacionalismo é um movimento provocado pelo desenvolvimento do país e que tem por fim acelerá-lo e racionalizá-lo. Esse fim não decorre de um propósito gratuito de pessoas ou grupos, mas é inerente ao processo. Apesar disso, pode ser assumido, consciente e deliberadamente, por todos os que aspirem à promoção do nosso desenvolvimento. E, como este corresponde aos interesses situacionais de todas as classes sociais – com exceção, em cada uma delas, dos setores vinculados às nossas estruturas semicoloniais –, a promoção do desenvolvimento se constitui no objetivo ideológico mais representativo de todas as classes brasileiras.

É indispensável, por isso, refletindo sobre as contradições que se verificam no nacionalismo brasileiro, referidas no Capítulo I deste estudo, elucidar as que decorrem de sua inadequada formulação.

### **Nacionalismo de meios e de fins**

A primeira observação a fazer, a esse respeito, é a que se refere ao sentido necessariamente finalista que o nacionalismo deve conservar. O nacionalismo, como se viu, não é imposição de nossas peculiaridades, nem simples expressão de características nacionais. É, ao contrário, um meio para atingir um fim: o desenvolvimento. E como tal deve ser exercido, mediante o emprego dos instrumentos mais adequados para a realização desse fim. Ter-se-á a oportunidade, subseqüentemente, de assinalar importante distinção a esse respeito, decorrente do fato de se conceber o desenvolvimento em termos mecânico-formais ou em termos histórico-dialéticos. Como se verá, os meios mais adequados – e cujo emprego, portanto, será mais nacionalista – à realização do desenvolvimento, não são, necessariamente, os que se manifestem como tais na perspectiva de um espaço abstrato, e sim os que assim se revelem na situação efetiva do país. Feita essa importante ressalva, no entanto, é indispensável elucidar todos os equívocos tendentes a confundir com o nacionalismo o fato de serem nacionais os agentes ou recursos empregados para a obtenção de um fim qualquer.

Assim, por exemplo, o que torna nacionalista a atual política do petróleo não é o fato de a Petrobras ser uma empresa do Estado

brasileiro, dirigida por brasileiros natos etc. Em tese, a política nacionalista do petróleo poderia ser realizada pela Standard, ou qualquer outra empresa, desde que, concretamente, na situação presente do país, essa fosse a forma mais eficaz de explorar o petróleo brasileiro e proporcionar à economia nacional o pleno uso e controle de tal matéria-prima. O que torna nacionalista a atual política do petróleo, ao contrário, é o fato de que, nas condições do país e na atual conjuntura internacional, somente a Petrobras, dotada das facilidades de que dispõe, nos pode assegurar a mais eficiente exploração do petróleo e proporcionar à nossa economia o pleno uso e controle desse combustível. À medida que o apoio à Petrobras decorra mais da circunstância de ser uma empresa nacional ou um monopólio do Estado do que o mais eficiente instrumento para atender às nossas necessidades petrolíferas, marca a distinção entre o equivocado nacionalismo de meios e o nacionalismo de fins.

O nacionalismo que cabe designar de nacionalismo de meios exprime apenas uma das facetas do complexo colonial, tendente a erigir a própria condição em ideologia. Constitui uma das formas suicidas, observadas por Toynbee e por ele designadas de “zelotismo”, que uma sociedade subdesenvolvida pode assumir em seus contatos com outras mais adiantadas. O nacionalismo, muito ao contrário, só se realiza na medida em que reconhece seu fim, que é o desenvolvimento, e para isso deve utilizar-se de todos os meios apropriados, seja qual for a origem dos agentes, desde que, nas condições concretas, se revelem os mais eficazes.

### **Unilateralismo e sistema**

A segunda observação a fazer a respeito dos requisitos do nacionalismo é a que se refere ao seu caráter sistemático. Por isso mesmo que o nacionalismo é finalista e que o desenvolvimento é um fenômeno social global, perdem qualquer sentido nacionalista as medidas encaradas isoladamente, sem articulação sistemática. O nacionalismo é a característica de uma política, e não de providências esparsas. Suscitado pela necessidade de integrar, politicamente, uma comunidade, só pode ser realizado quando não se percam de vista os problemas globais da comunidade.

Expressivo de tais equívocos, por exemplo, é o projeto, sustentado por alguns, de proibir no Brasil o funcionamento de bancos estrangeiros. Ter-se-á ocasião, em trecho subsequente deste estudo, de analisar o problema do capital estrangeiro, cujo tratamento e importância são inadequadamente considerados pelos cosmopolitas. Sem embargo, todavia, da disciplina requerida pelo capital estrangeiro, é evidente que se não pode considerar isoladamente o regime dos bancos. Na medida em que se reconheça, embora dentro de condições apropriadas, a utilidade do capital alienígena, a pura e simples proibição de funcionamento de bancos estrangeiros constitui medida contraditória, por excluir um dos canais de ingresso de capitais do exterior e um dos instrumentos que lhes permite operar no país. E se o fato de os bancos estrangeiros utilizarem, habitualmente, depósitos nacionais para ocorrer às necessidades de firmas estrangeiras exige, evidentemente, um corretivo, pode-se remediar tal inconveniente sem suprimi-los, mediante

a exigência, por exemplo, de aplicação mínima de recursos em favor de firmas nacionais, ou a transferência compulsória de parte dos seus depósitos para bancos brasileiros.

### **Nacionalismo formal e nacionalismo dialético**

O terceiro requisito de caráter geral que deve apresentar o nacionalismo brasileiro refere-se ao seu sentido dialético. O nacionalismo não constitui, como fenômeno histórico, aspiração permanente das comunidades. Como se verificou no Capítulo I deste estudo, somente na cultura ocidental e a partir do Renascimento é que se constituíram as nacionalidades. Em nossa própria cultura, segundo tudo indica, elas tenderão a desaparecer, na medida em que a expansão e generalização do desenvolvimento econômico-social as tornem desnecessárias e as acabem convertendo em obstáculo. Disso nos dão suficiente indicação as transformações ocorridas nos países plenamente desenvolvidos, após a Segunda Guerra Mundial.

Os Estados Unidos e a Rússia não são mais nacionalistas, no sentido em que o eram no século XIX. São as necessidades de defesa, decorrentes de seu mútuo conflito, e, mais do que isso, as necessidades de preservarem seus níveis de vida, em face das vastas regiões do globo ainda subdesenvolvidas, que neles mantêm uma estrutura nacional. O caso europeu, para esse efeito, é dos mais elucidativos. Esgotadas, em nossos dias, suas possibilidades de desenvolvimento no estreito quadro das nacionalidades, as comunidades europeias se ressentem da vital necessidade de superar tal enquadramento, constituindo uma unidade mais ampla e transnacional, que será a comunidade

européia. Os mais diversos obstáculos, desde as suas seculares tradições até os que resultam da diversidade de seus níveis de produtividade e de renda *per capita*, se opõem a tal unificação. No entanto, ela se processa a olhos vistos, tanto subjetivamente, na formação de uma consciência europeia entre os setores mais esclarecidos do velho continente, quanto objetivamente, na adoção de instituições supranacionais, como o mercado do carvão e do aço e, atualmente, o mercado comum.

É necessário, pois, compreender também dialeticamente o nacionalismo brasileiro. A longo prazo, conduzir-nos-á a formas supranacionais que ainda é prematuro conceber, mas que certamente se relacionarão com a maior integração da América Latina. A prazo curto – no sentido histórico do termo –, a concepção dialética do nacionalismo brasileiro deve conduzir à compreensão de que se realizará mediante a transformação de nossas estruturas tradicionais. Constitui equívoco formalista estático, por isso, identificar o nacionalismo brasileiro com a salvaguarda de nossas presentes características. Paradoxalmente, o nacionalismo é antinativista e antifolclórico. Não significa isso o repúdio cultural às nossas tradições nem a perda de sensibilidade para as contribuições da arte popular. Significa, apenas, que tais contribuições irão passando da vida para o museu, que nós as incorporamos como compreensão do passado e não como formas aprisionadoras de nosso devenir.

Do ponto de vista econômico, a concepção dialética do nacionalismo é especialmente importante para nos alertar contra todas as formas de proteção das atividades marginais e de baixa produtividade, pelo simples motivo de serem nacionais.

Não é elevando cada vez mais a remuneração, em cruzeiros, dos cafeeiros cansados, por exemplo, que melhor serviremos aos interesses da economia nacional, e sim convertendo a outras culturas tais lavouras e adotando providências que reduzam os custos da cafeicultura e aumentem sua produtividade.

### **C – Desenvolvimento em situação**

#### **Classicismo e nacionalismo**

Fundada, sobretudo, na experiência e nas necessidades britânicas, durante a Revolução Industrial, quando a Inglaterra se converteu em fábrica do mundo, a economia clássica traduz, naturalmente, as condições da economia inglesa da época e representa a ideologia de seu capitalismo.

Daí a origem das asserções em que se apoia e dos fins que colima. As teses são as de que o mundo deve ser admitido tal como é e se encontra. Que da diversidade das condições existentes resultam especializações econômicas naturais, que exprimem a maior produtividade marginal de cada região ou país. E que a principal regra da economia deve ser a de permitir e facilitar a manifestação de tais especializações, por meio de um regime de liberdade de trocas que ponha em pleno funcionamento as leis da oferta e da procura.

Datam, também, da primeira fase da Revolução Industrial os dois grandes protestos contra a economia clássica. List, exprimindo as necessidades da Alemanha, tardiamente iniciada na Revolução Industrial, reage contra as teorias que cristalizavam, na situação em que se encontravam, as regiões

menos desenvolvidas e defende um protecionismo capaz de lhes permitir recuperar o atraso, dentro de uma concepção nacionalista da economia. Marx, exprimindo as necessidades do proletariado, privado de meios de produção, se insurge contra a preexistente distribuição da riqueza e declara guerra ao regime que protegia a propriedade adquirida, reivindicando sua socialização.

Até certo ponto, esse debate persiste em nossos dias. A riqueza mundial continua desigualmente repartida entre nações e classes. E se é certo que a evolução interna do capitalismo, sob a pressão das massas proletárias, o afastou, acentuadamente, das características denunciadas por Marx, tornando-se, particularmente, irrelevante a questão da propriedade<sup>3</sup>, as mesmas transformações não se verificaram quanto à distribuição geográfica da riqueza, mantendo-se, ademais, nos países atrasados, muitas ou quase todas as notas do capitalismo manchesteriano.

O extraordinário progresso teórico alcançado pela economia, juntamente com o que se verificou nas ciências histórico-sociais, conduziu, em nossos dias, à superação de muitas das controvérsias que dividiam os estudiosos no curso do século passado e princípios deste. Há hoje uma teoria do desenvolvimento econômico-social relativamente pacífica. Apesar disso, porém, verificam-se distinções bastante acentuadas, conforme a perspectiva fundamental do economista, do historiador ou do sociólogo se apoie numa concepção

---

3 Cf., sobretudo, C.A.R. Crosland, *The Future of Socialism*, Jonathan Cape, 1956, London.

mecânico-formal ou numa concepção histórico-dialética do processo histórico e social. E assim como a economia clássica exprimia o modo de pensar representativo da situação e das necessidades do capitalismo inglês, pioneiro da Revolução Industrial e predominante na economia do século XIX, assim, em nossos dias, os economistas, historiadores e sociólogos norte-americanos são propensos a adotar uma perspectiva mecânico-formal, ao passo que as concepções histórico-dialéticas são assumidas pelos que manifestam um pensamento representativo de países em fase de transformação ou de crise.

### **A perspectiva mecânico-formal**

Não cabe no âmbito deste trabalho ampla análise da perspectiva mecânico-formal. Basta assinalar o fato de que se caracteriza por compreender o processo histórico-social no quadro de um determinismo físico e de um livre-arbítrio ético. Desse ponto de vista, o tempo surge como pura sucessividade, contida pelo espaço e preenchida pelas decisões livres dos agentes humanos, em si mesmos invariáveis. A história, portanto, é apenas uma referência ao anterior e ao posterior, não implicando, em si mesma, nenhuma transformação qualitativa, uma vez que esta somente advém das decisões humanas, tomadas dentro da margem de liberdade proporcionada pelos fatores naturais. E a sociedade é o campo da dinâmica de grupos, que se processa de acordo com o jogo dos interesses e dos modelos de conduta vigentes, em função da capacidade de interferência de cada qual, numa situação dada.

A perspectiva mecânico-formal, no Brasil, expressamente ou não, conscientemente ou não, é aquela em que se encontram as interpretações cosmopolitas de nossa situação e de nossas necessidades. Concebido em tais termos, o desenvolvimento brasileiro é entendido como o desenvolvimento de um espaço abstrato, em que se apresentam determinados fatores. Trata-se de verificar quais são os modos de combiná-los dotados de máxima eficácia marginal.

Essa concepção, como é natural, conduz, em economia, a uma posição neoclássica. O problema que se apresenta é o de saber, dentro da repartição internacional do trabalho, quais os setores em que o país deve especializar-se; o de verificar, dentro da disponibilidade internacional de fatores, quais os que devem aplicar-se no Brasil; e o de estabelecer, em face da demanda e da oferta internacional, a remuneração necessária para importar, na forma e quantidade devidas, os fatores escassos.

O modelo econômico daí resultante é o de um país cuja principal atividade tem de ser agroextrativa, especializada, atualmente, no café, devendo, para o futuro, diversificar-se com a expansão da produção de carne, óleos vegetais, borracha, minérios etc. À medida que se eleve sua produtividade, o país poderá industrializar-se. O critério para determinar se é ou não conveniente a criação de uma indústria será sua competitividade internacional, dados um câmbio livre de taxa única e uma tarifa aduaneira módica. O capital estrangeiro, podendo entrar e sair livremente, de acordo com seu interesse, tenderá a buscar no país oportunidades de investimento mais escassas nos países plenamente desenvolvidos e assim acelerará nossa capitalização.

Estímulos especiais, particularmente fiscais, poderão ser-lhe atribuídos, se o ingresso não se processar na medida desejada. Os setores internacionalmente explorados em regime de monopólio ou de cartel, como o petróleo, o aço, a química de base etc., serão o campo de eleição do capital estrangeiro, proporcionando ao país a forma mais eficiente de exploração das matérias-primas que para tal disponha. Uma política realista de tarifas, nos serviços de utilidade pública, assegurará, igualmente, os investimentos estrangeiros em transportes, energia elétrica e comunicações, garantido ao público brasileiro a eficiente gestão desses serviços.

### **A perspectiva histórico-dialética**

A perspectiva histórico-dialética, contrariamente à mecânico-formal, se caracteriza pela compreensão da história como processo qualitativo, que transforma, ao mesmo tempo, o homem e a sociedade, alterando, simultaneamente, a imagem da natureza. O homem não é um ente imutável, dotado de essência permanente, que exerça a sua liberdade sempre no mesmo nível de relações com o mundo. O homem é o seu processo de humanização. E se a estrutura psicofísica do homem permanece relativamente inalterada, ocorre que suas relações com o mundo e com os outros homens são sempre mediatizadas pela cultura, que é um produto histórico mutável. Daí o fato de o homem se transformar com a história, porque se alteram seus modos de relacionar-se com o mundo e com os demais homens na sociedade. A história, longe de ser uma simples referência ao anterior e ao posterior, na ordem puramente mecânico-formal

da sucessividade, é um processo dialético que transforma as estruturas sociais e o modo de ser do homem. E a sociedade, longe de ser o puro campo da dinâmica de grupos, é a própria estrutura das relações de convivência.

Tal concepção, no plano econômico, conduz a uma posição nacionalista e socialista, entendida esta, até subsequente qualificação, na sua acepção etimológica, ou seja, no sentido de que a ordem social não decorre da composição das relações interindividuais, mas, ao contrário, preexistindo a estas, as determina. Escaparia aos limites deste estudo analisar, mais minudentemente, as implicações contidas na concepção histórico-dialética, em relação às posições nacionalistas e socialistas. Daquelas, ter-se-á a oportunidade, em seguida, de expor os seus aspectos mais relevantes. Destas, basta assinalar, no momento, que compreendem, em tese, desde as formas correntes do socialismo até as de um ordenamento socialista realizado por intermédio da chamada iniciativa privada, mediante a descentralização e a “desestatização” da função empresarial.

À luz de tal concepção, o modelo econômico do cosmopolitismo, sem prejuízo de sua validade lógica interna, peca ao confundir o espaço abstrato de um processo econômico hipotético com o espaço concreto de um processo econômico histórico.

Ocorre, assim, em primeiro lugar, que a divisão internacional do trabalho, longe de ser um dado natural, é também um produto histórico e, como tal, mutável. Ademais, longe de encontrar-se organizado segundo os critérios puramente

racionais de um *Homo oeconomicus* abstrato, é o resultado de um comportamento preferencial, determinado, entre outros fatores, pela nacionalidade dos outros.

Em segundo lugar, sucede que nada adiantaria, supondo lhe fosse possível, que um país como o Brasil, relativamente heterônomo e exógeno, situado na periferia econômica e cultural do Ocidente, deliberasse acatar os princípios de uma divisão internacional do trabalho fundada na maior produtividade marginal natural, pois se defrontaria com o quadro de uma deliberada mudança de tal divisão do trabalho, em virtude da intervenção política dos Estados estrangeiros.

Essas duas observações invalidam, completamente, o modelo econômico do cosmopolitismo. Por isso que a divisão internacional do trabalho é um produto histórico, os países que se encontram atrasados no processo de elevação de sua produtividade só tenderiam a aumentar o seu desnível se não adotassem medidas que lhes permitissem apressar o incremento dessa produtividade. Além disso, e porque a intervenção dos outros Estados, e também a atuação internacional dos monopólios e cartéis, altera deliberadamente o regime da repartição internacional do trabalho, os países subdesenvolvidos que não protegerem e valorizarem seu próprio trabalho estarão condenados a depreciá-lo em razão mais do que proporcional às relações comparadas de sua produtividade marginal.

O modelo econômico conveniente ao Brasil, portanto, não será o que, pura e simplesmente, nas atuais condições do país e do mundo, lhe proporcione maior produtividade marginal. O modelo conveniente será aquele que tire o máximo partido da

especialização do país, no quadro da repartição internacional do trabalho, compatível com o máximo incremento de sua produtividade, mediante a mais acelerada possível transformação de sua estrutura econômico-social e a mais alta taxa possível de acumulação capitalista. Tal modelo conduz às seguintes consequências:

- a) reaparelhamento, reorganização e expansão dos bens e serviços de infraestrutura;
- b) racionalização da agricultura e do escoamento e comercialização dos produtos da lavoura; e
- c) industrialização acelerada, visando à substituição de importações e à expansão da indústria de base, notadamente a siderurgia, a química de base, a indústria de equipamentos etc.

Esses resultados têm de ser alcançados e somente o poderão ser nas seguintes condições:

- a) utilização ótima da capacidade de exportar por meio de um câmbio realista, da ampliação dos mercados e do melhoramento dos produtos;
- b) seleção das importações em função de sua essencialidade, mediante um sistema tarifário apropriado que se apoie em um sistema de ágios cambiais;
- c) máximo aproveitamento dos recursos naturais existentes, até o limite de sua marginalidade, fixado em função da oferta internacional e de nossa capacidade de importar;

- d) máxima compressão do consumo, particularmente do conspícuo, mediante uma política realista de salários e tarifas e de uma adequada política fiscal; e
- e) ótima utilização da capacidade nacional de investimento, inclusive do capital estrangeiro que possa ser absorvido pelo país, e máximo incremento de nossa taxa de acumulação de capital, mediante uma política fiscal e creditícia conveniente.

### **Ideologia global**

Por isso que o desenvolvimento é um processo social global, a ideologia nacionalista, que tem por fim a aceleração e racionalização desse processo, deve carregar-se de uma significação representativa das aspirações gerais da sociedade. Se tal encargo, de modo geral, pesa sobre toda ideologia, da qual a capacidade de conquistar outras classes, além daquelas cujos interesses situacionais a suscitaram, depende do alcance de que para elas se revista, essa exigência se torna fundamental nas situações, como a nossa, em que a linha de representatividade das aspirações de todas as classes coincide com a linha de sua autenticidade.

Remetendo os leitores a outro texto, em que se procede ao exame analítico da questão<sup>4</sup>, importa assinalar, aqui, seus aspectos mais relevantes. O problema que se apresenta, basicamente, é o seguinte: nos três principais estratos sociais em que se situa o povo brasileiro, verifica-se, em seus

---

4 Ver o citado estudo "Para uma Política de Desenvolvimento Nacional", particularmente o Capítulo IV, in *Cadernos do Nosso Tempo*, nº 5.

setores dinâmicos e produtivos, a mesma necessidade de desenvolvimento econômico e de superação das resistências opostas pelos setores estáticos e parasitários. Se, no entanto, forem referidas apenas aos interesses situacionais de cada classe, tais necessidades se apresentarão em forma distinta, comportando diferentes ordens de prioridade, e acusarão, pois, entre si, divergências que as conduzirão a contradições e a impasse. Mais ainda: referidas apenas aos seus interesses situacionais, as classes sociais experimentam a propensão a resguardar sua solidariedade de classe, o que conduz a uma composição, no âmbito de cada uma, entre o seu setor dinâmico e o estático, cobrando-se o preço de tal composição na forma de reivindicações gerais da classe contra as demais classes.

Exemplificando, observaremos que os setores dinâmicos tanto na burguesia quanto na classe média e no proletariado se encontram, igualmente, vinculados à promoção do desenvolvimento. O desenvolvimento proporciona à burguesia a carreira capitalista e empresarial que não lhe era possibilitada pela estrutura semicolonial antiga. A classe média, com o desenvolvimento, encontra a oportunidade, de que antes não dispunha, de inserir-se no processo produtivo, constituindo os quadros de administradores e técnicos que tripularão os novos empreendimentos. E o proletariado, com o desenvolvimento, se defronta com um aumento da demanda de trabalho e com sua crescente diferenciação e qualificações, que lhe asseguram novos e melhores empregos, com aumento de seus salários reais e de seu padrão de vida.

De forma oposta, os setores estáticos e os parasitários dessas classes enfrentam, com o desenvolvimento, um desafio irremediável, que os força a optar entre uma modificação de seu regime de produção e de seu comportamento, mediante seu reajustamento às novas condições, e sua progressiva eliminação, na medida em que se vão tornando impossíveis as formas parasitárias de existência.

Referido, todavia, aos puros interesses da burguesia, o desenvolvimento tende a ser concebido a partir dos privilégios de classe já conquistados. Procura-se aumentar a acumulação capitalista preservando as situações adquiridas, ou seja, no nível da empresa, protegendo as firmas marginais e de baixa produtividade, cujos altos custos são compensados pelo excessivo preço dos bens e serviços, mediante providências legais cerceadoras da concorrência nacional e estrangeira; no nível dos indivíduos, capitalistas e empresários, proporcionando-se formas de acumulação capitalista e de gestão dos empreendimentos que discriminam a favor da classe contra a concorrência de novos capitalistas e empresários. Assim entendido, o processo de desenvolvimento se converte em seu oposto e a solidariedade de classe alia o capitalista e o empresário produtivos aos improdutivos, ou seja, aos que se apoiam em condições de parasitismo e de privilégio. Defendem-se, assim, medidas malthusianas de contingenciamento e subvenção. Reforçam-se, por outro lado, o clientelismo e o cartorialismo políticos, por meio dos quais se obtêm as desejadas medidas discriminativas e se possibilita a outorga direta ou indireta de meios de produção aos que não se acham qualificadas para recebê-los ou geri-los.

O mesmo se passa em relação à classe média e à proletária. Entendido o desenvolvimento apenas em função dos interesses situacionais dessas classes, as oportunidades de emprego, as garantias que o cerquem e a remuneração que proporcione passam a constituir objetivo primeiro e básico, em lugar de serem decorrência do desenvolvimento. Com isso, inverte-se o processo, porque o regime de custos se organiza em função das expectativas dos assalariados e não em função da ótima utilização dos fatores disponíveis.

A classe média, ciosa de suas prerrogativas e privilégios, entende que o simples fato de ser um *white collar* credencia a determinado padrão de vida. O exército de doutores egresso do patriarcalismo antigo, reforçado pelo contingente de bacharéis oriundo de famílias proletárias que lograram diplomar os filhos, exige a preservação das expectativas de consumo e de honrarias dessa pretensa aristocracia universitária. E assim, igualmente, reforçam o clientelismo e o cartorialismo, de que depende a distribuição de prebendas, na forma de empregos públicos exercidos sem responsabilidades e destituídos de qualquer utilidade social.

O proletariado, impondo a defesa de salários, o pleno emprego e a redução das horas de trabalho, em termos desligados do processo produtivo, força a adoção de medidas trabalhistas baseadas em suposto direito a condições de vida não decorrentes da produtividade. Novamente se inverte o processo de desenvolvimento. E em lugar de sua promoção proporcionar, gradualmente, as vantagens almejadas, a imposição prévia de um regime de vantagens superior ao permitido

pelo nível da produtividade provoca a sua queda e se converte em inflação. Como no caso das outras classes, a solidariedade do proletariado conduz à aliança de seus setores produtivos com os parasitários. Grupos como os portuários e os marítimos, privilegiados por uma legislação compreensível no antigo quadro da estagnação de nossos transportes, mas incompatível com sua expansão e modernização, impedem o reequipamento e a reorganização administrativa desses serviços, por condená-los a custos excessivos. E assim perdura o desaparecimento e a desorganização dos portos e das empresas de navegação, forçando os trabalhadores a pleitearem medidas cada vez mais contrárias à sua expansão e melhoria, para manter artificialmente um regime de trabalho e de salários de bases parasitárias.

Somente, portanto, uma ideologia global do nacionalismo, tendo por fim o desenvolvimento econômico-social, pode enquadrar, em função de tal fim, os interesses situacionais de todas as classes e conduzir à liderança, no âmbito de cada uma delas, seus setores dinâmicos e produtivos. Tal ideologia resulta na composição dos interesses em jogo, para o fim em vista, no nível das exigências culturais de nosso tempo<sup>5</sup>.

---

5 Cf. "Para uma Política de Desenvolvimento Nacional", in *Cadernos do Nosso Tempo*, nº 5, e Helio Jaguaribe, *Condições Institucionais do Desenvolvimento*, ed. Iseb, Rio, 1957.

# CAPÍTULO 5

## ESTATISMO E PRIVATISMO

### Sentido da polêmica

Encerrando esta sucinta análise do sentido que apresenta o nacionalismo brasileiro e da orientação que lhe deve ser emprestada, é necessário examinar a alternativa com que se defronta o país, para a realização de seu desenvolvimento, entre as formas públicas e privadas de gestão da economia nacional. Esse problema, já referido em trecho anterior, quando se consideraram as principais características da perspectiva histórico-dialética, constitui no momento, em nosso país, objeto de apaixonada polêmica em que, de um lado, quase toda a grande imprensa, a maioria dos sindicatos patronais e diversos congressistas, denunciando a imoderada intervenção do Estado na órbita econômica, preconizam o revigoramento do regime da livre iniciativa, enquanto, de outro lado, a maioria dos sindicatos de empregados e muitos parlamentares, defendendo

a intervenção econômica do Estado, sustentam a necessidade de expandir a gestão pública a todos os setores estratégicos, disciplinando-se a iniciativa privada em função do interesse social.

Se a encararmos do ponto de vista de sua oportunidade, essa controvérsia se apresenta bastante deslocada. Não há, realmente, de parte do Estado brasileiro, nenhuma encampação de novas atividades econômicas, desde a promulgação da lei da Petrobras, em outubro de 1953. Ao contrário, as tendências que ultimamente se vêm fazendo sentir são no sentido de desestatizar empreendimentos de há muito submetidos a formas públicas de gestão, como as estradas de ferro (criação da Rede Ferroviária Federal S.A.), o Lóide, a Costeira e os estaleiros da Ilha do Viana (projeto para convertê-los em sociedades de economia mista), a rede portuária (projeto da Rede Portuária Federal S.A.) e outras. Nada mais extemporâneo, pois, do ponto de vista dos fatos, do que a campanha movida, nos últimos anos, contra a expansão da gestão pública<sup>6</sup>. E nada seria, também, menos oportuno, em fase de crescentes e calamitosos déficits públicos, quando a receita da União, dos estados e dos municípios não é sequer suficiente para ocorrer às simples despesas de custeio, do que pretender expandir as atividades industriais do Estado.

Na verdade, porém, a atual campanha movida contra a intervenção econômica do Estado, a despeito do que nela se alegue, não exprime uma repulsa a novos empreendimentos

---

6 A única exceção a essa tendência para o retraimento industrial do Estado é a intenção da Petrobras de dedicar-se também à petroquímica, a que se opõem grupos nacionais e estrangeiros, mas que permanece na área da economia do petróleo.

estatais, mas à reabertura de duas outras antigas polêmicas: a relativa à participação do capital estrangeiro na economia nacional, particularmente no setor do petróleo, e a relativa ao regime de propriedade dos meios de produção. Paralelamente, tal campanha manifesta, do ponto de vista individualista e manchesteriano usualmente assumido pelo cosmopolitismo no Brasil, e com as distorções e os equívocos peculiares a tal perspectiva, a necessidade experimentada por todos os setores produtivos do país de acabar com as formas cartoriais do Estado e de enquadrá-lo, de uma vez por todas, em um regime de funcionalidade e eficácia.

### Os aspectos da questão

Embora, como foi salientado, o Estado brasileiro, na ordem dos fatos, não esteja vivendo uma fase expansiva, mas, ao contrário, revele tendências para exagerado e perigoso retraimento, particularmente na esfera em que não poderia retrair-se sem pôr em risco a organização política do país, que é a do *jus imperium* – a análise, na ordem das ideias, da controvérsia entre o estatismo e o privatismo é sumamente oportuna e se torna indispensável à compreensão do sentido do nacionalismo brasileiro.

Importa excluir da questão, por isso mesmo, os aspectos que a ela se incorporam por motivos que não lhe são inerentes, como é o caso da área de participação que se julgue dever assegurar ou permitir ao capital estrangeiro, com ou sem a inclusão do setor petrolífero. Sendo a regulamentação do capital estrangeiro matéria distinta da forma pela qual se encare a

iniciativa privada, o estudo deste problema não envolve o daquele, convindo, para maior clareza metodológica, fazer abstração da primeira questão ao tratar desta última.

Reduzida a matéria, portanto, às suas linhas fundamentais, os dois aspectos essenciais que apresenta o problema da posição da iniciativa privada em face das atribuições do Estado são os referentes, de um lado, às relações entre o indivíduo e a organização política da sociedade e, de outro, os que dizem respeito ao regime de propriedade e de gestão dos meios de produção. Ambos os aspectos da questão são tão antigos quanto a existência de formas politicamente organizadas de sociedade. Seu enquadramento teórico, no entanto, apesar das importantes antecipações contidas na história do pensamento político, que vêm de Platão aos enciclopedistas e de Babeuf a Proudhon, está associado a dois importantes momentos da prática e da teoria do capitalismo moderno. O primeiro se vincula ao apogeu do capitalismo comercial, no curso dos séculos XVII e XVIII. Foi nesse momento que, reagindo contra as instituições remanescentes do comunitarismo medieval e as decorrentes do absolutismo monárquico, se elaborou a teoria contratual da sociedade, baseada num jusnaturalismo humanista e laico, distinto do medieval. O nome de Rousseau e a Revolução Francesa são os dois pontos de referências para essa eclosão do contratualismo individualista e a sua teorização política. O outro momento está ligado à Revolução Industrial, no curso do século XIX, e à reação que, como efeito da massificação a que foi submetida a mão de obra industrial, movimentou o proletariado contra a propriedade privada dos meios de produção. O nome

de Marx e as diversas correntes da militância e do pensamento socialista são os pontos de referência a esse protesto contra a privacidade dos meios de produção e da função empresarial.

Não seria este, evidentemente, o momento adequado para fazer uma análise teórica dos problemas concernentes às relações entre o indivíduo e o Estado ou ao regime de propriedade e gestão dos meios de produção. O que importa, para o estudo em curso, é esclarecer as linhas fundamentais a que foi conduzido o debate dessas questões, no nível da ciência política contemporânea, a fim de extrair, em função das conclusões a que se chegar, as consequências que interessam à orientação do nacionalismo brasileiro e dispor de critérios para apreciar a atual polêmica em torno do intervencionismo econômico do Estado.

### **Indivíduo e Estado**

Pouco ou nada subsiste, em nossos dias, das teses sustentadas pelos contratualistas do século XVIII. A origem contratual do Estado, que não chegou, contrariamente ao que pensam alguns, a ser sustentada pelos contratualistas como hipótese de fato, mas apenas como hipótese de direito, foi sendo abandonada no curso do próprio século XIX, com o desenvolvimento dos estudos históricos, sociológicos e jurídicos. Assim, a despeito de o liberalismo, predominante nas instituições políticas do século XIX, continuar fundando-se no contratualismo de Rousseau, as duas principais correntes de pensamento de oitocentos – a que, a partir de Hegel, dará margem às concepções histórico-dialéticas da sociedade e a que, a partir de Comte, conduzirá

às concepções mecânico-formais – postulam ambas uma visão social das relações humanas, entendendo a sociedade como um todo orgânico, não constituído pela justaposição de homens que a precedessem e pudessem ser considerados como unidades à parte.

Compreendeu-se, pois, que o Estado é uma forma superior de organização política, de que se encontram, em sentido genérico, exemplos na antiguidade clássica, e que, em sentido específico, se desenvolveu, na cultura ocidental, a partir do Renascimento. Compreendeu-se que a organização política é um fenômeno decorrente da integração social e contemporâneo da sociedade. E compreendeu-se que a oposição indivíduo-sociedade é produto de uma abstração induzida das sociedades derivadas ou contratualistas, que se constituem no âmbito das sociedades primárias ou *naturais*. Nesse sentido, portanto, não cabe falar de antecedência do homem em relação à sociedade, como já o havia assinalado Aristóteles.

O problema do indivíduo em relação ao Estado é pois entendido, em nossos dias, como o problema do estatuto da integração social. De um lado, porque as sociedades diferenciadas são heterogêneas e acusam fenômenos dissociadores, particularmente decorrentes da tensão entre os estratos sociais, o que faz que a integração social seja sempre imperfeita, e, de outro, porque a cultura, proporcionando formas que delimitam a personalidade humana e valores que se constituem em fins para sua realização, criou uma área de privacidade cuja deliberada proteção se converteu em um fim para as sociedades politicamente organizadas; o indivíduo, ainda que absorvido,

constitutivamente, pela sociabilidade, é dotado, pela própria sociedade, de direitos que reconhecem sua personalidade individual e dela fazem um bem jurídico socialmente tutelado.

Sem prolongar mais essa ordem de considerações, cuja tipificação se encontra perfeitamente determinada a partir de Max Weber, basta assinalar que, do ponto de vista das ciências sociais contemporâneas, as relações entre o indivíduo e o Estado se apresentam de forma totalmente distinta da considerada pelos contratualistas. Estes fundaram a validade do ordenamento social no contrato entre os indivíduos-membros, baseados em um direito prévio, a partir do qual a sociedade se constituiria. Em nossos dias, é pacífica a tese de que todo direito é social, dependendo do ordenamento social a validade dos contratos interindividuais. Não se trata, pois, de que haja direitos prévios ao Estado – que é a sociedade politicamente organizada – que o Estado deva respeitar, para conservar-se dentro do direito. Trata-se do fato de que o Estado, como norma e como agente, incorpora as ideias e os valores culturalmente vigentes, e assim institui ordenamentos jurídicos e adota procedimentos administrativos que têm por escopo assegurar o máximo de privacidade compatível com as necessidades sociais.

Se deixarmos de considerar a questão do abuso de poder e contemplarmos as doutrinas políticas tais como se apresentam teoricamente, verificaremos que, no século XX, somente o fascismo pretendeu negar à pessoa individual uma área de privacidade juridicamente tutelada, tentando realizar, por meio do Estado, o ideal de comunidade, no sentido de

Tonnies. Somente para o fascismo, o Estado, como império ou comunidade étnica, absorvia totalmente o indivíduo, por pretender esgotar os seus fins e realizá-los superiormente. E, assim procedendo, não pretendia o próprio fascismo sacrificar o indivíduo ao Estado, porém realizar mais plenamente os fins daquele, mediante uma forma de Estado que supostamente reconstituía a comunidade, como síntese do indivíduo e da sociedade.

O socialismo, mesmo na forma soviética, só é teoricamente totalitário enquanto nega a imperfeição da integração social, sustentando que o Estado socialista – sempre considerado provisório – é o instrumento político de uma sociedade sem classes e, portanto, sem conflitos entre o indivíduo e a ordenação social. Apesar disso, o socialismo marxista e sua modalidade particular, que é o soviético, são, em teoria, essencialmente humanistas. O objetivo da organização social é exigir de cada qual segundo suas possibilidades e dar a cada qual segundo suas necessidades. É o de organizar o mundo e a sociedade em benefício do homem. Essas exigências doutrinárias, aliás, tomaram acentuado sentido prático depois de Stalin, com as campanhas a favor dos direitos do cidadão soviético.

É evidente, do exposto, que o pretenso conflito entre o indivíduo e o Estado não se apresenta como problema para a ciência política contemporânea. O problema – com a mencionada exceção do fascismo, cuja importância efetiva se tornou bastante reduzida, após a derrocada dos principais regimes fascistas, com a última guerra – será o de saber que sentido e conteúdo se deva assegurar à área de privatismo que

as doutrinas e os sistemas políticos de nosso tempo reconhecem como um bem jurídico a ser tutelado.

### **Privatismo natural e privatismo social**

Essencialmente, a questão do sentido e do conteúdo da privacidade, como bem jurídico reconhecido e tutelado, pelo menos enquanto preceito teórico e legal, pelos sistemas políticos do nosso tempo, apresenta dupla faceta: a primeira diz respeito aos fundamentos dessa privacidade, e a segunda se relaciona com o seu conteúdo.

A primeira questão, como logo se nota, é uma decorrência dos problemas ventilados no tópico precedente. O jusnaturalismo e o contratualismo nos legaram, através da liberal-democracia do século XIX, uma série de exigências, imediatamente decorrentes da exigência básica de privatismo, que se tornaram conhecidas como direitos do homem, e costumam, com relativa uniformidade, ser capituladas em todas as Constituições contemporâneas, constando da carta das Nações Unidas. Esses direitos do homem nos foram transmitidos com as características de sua origem jusnaturalista, ou seja, em primeiro lugar, como direitos que se fundamentariam numa ordem jurídica válida *per se*, antes e independentemente de sua sanção social. Em segundo lugar, como direitos dotados de conteúdo próprio e invariável, independente do processo histórico-social, porque diretamente derivados das exigências da natureza humana.

São essas características jusnaturalistas, como já se acentuou, que perderam validade, em face da ciência política contemporânea, embora muitas Constituições, por tradição,

ainda se apresentem nessa perspectiva. Na verdade, o que leva tais direitos a serem tutelados pela ordem jurídica contemporânea é o fato de incorporarem ideias e valores vigentes em nossa cultura, constituindo algumas das aspirações fundamentais para cujo atendimento se admite deva estar orientado o Estado. Não porque decorram dos supostos direitos naturais do homem, mas porque sejam bens reconhecidos como tais pela sociedade e por ela tutelados, é que tais direitos se encontram sancionados pela ordem jurídica. Não pode haver dúvida, portanto, em relação ao fato de que, do ponto de vista dos sistemas políticos do nosso tempo, a ideia de privatismo natural se converteu na de privacidade social e que é por estarem incorporadas à nossa ordem jurídica que as exigências a ela referentes constituem direitos.

### **Conteúdo do privatismo**

Se o sentido político e jurídico da privacidade, em nosso tempo, tampouco comporta qualquer dúvida, o que, efetivamente, permanece problemático é o seu conteúdo.

São unânimes os sistemas político-jurídicos em reconhecê-la como um bem merecedor de tutela social, por constituir uma aspiração socialmente vigente e consagrada. Qual deverá ser, no entanto, seu conteúdo?

Como já se assinalou, o jusnaturalismo nos legou uma resposta a essa questão, pois, de acordo com seu ponto de vista, não somente a privacidade não era um bem histórico, como tampouco seu conteúdo se apresentava como historicamente variável. E o conteúdo, supostamente universal e permanente,

emprestado pelo jusnaturalismo à ideia de privacidade, como não podia deixar de ocorrer, no século XVIII, ao qual se acresceram as notas representativas das aspirações da burguesia industrial do século XIX.

A partir do momento, porém, em que nossos sistemas políticos-jurídicos passam a considerá-la como um bem histórico socialmente tutelado, seu conteúdo perde as características que lhe emprestava o jusnaturalismo para assumir as que decorrem das necessidades do nosso tempo. E aí verificaremos que a ideia de privatismo passa a apresentar dois aspectos distintos, conforme seja considerada em relação às necessidades do homem enquanto consumidor de bens ou ao homem enquanto produtor de bens.

Sem dúvida alguma, em um e outro caso, a concepção, pelos sistemas político-jurídicos, de tal ideia varia de acordo com as relações de classes e com as instituições delas decorrentes. Apesar dessa margem de variação, todavia, verificaremos, empiricamente, mediante a análise comparada dos diversos sistemas político-jurídicos vigentes, que sua concepção de privacidade, enquanto decorrente das exigências do homem como consumidor de bens, tende a se aproximar. Em todos os sistemas, procura-se assegurar ao indivíduo humano, como consumidor de bens, determinados direitos civis, políticos e sociais. Entre os primeiros, avultam a liberdade de ir e vir, de associação, de pensamento e de sua manifestação, de constituir família e educar os filhos, a propriedade de bens destinados ao próprio consumo e o direito de não ser obrigado a fazer ou deixar de fazer senão o que a lei prescreve, todos sendo iguais perante

a mesma lei. Entre os segundos, o direito de votar e ser votado, e os direitos decorrentes da transposição, para o plano político, da liberdade de pensamento e de associação assegurada no campo civil. Entre os sociais, figuram o direito ao trabalho e à sua justa remuneração, à educação e à preservação da saúde e à igualdade de oportunidades e de acesso pelo mérito. Em todas essas três órbitas de franquias, entende-se sempre que os direitos de cada qual são limitados pelos dos outros e pelos interesses gerais da sociedade, tais como os define cada legislação.

Diversamente, no que se refere ao conceito da privacidade enquanto relacionada ao homem como produtor, distinguem-se as concepções capitalistas das socialistas, na medida em que aquelas consideram a propriedade e a gestão dos meios de produção como algo de inerente à área do privatismo e estas dela as excluem, considerando-as questões de caráter social e público. Com isso já nos afastamos, todavia, do primeiro problema que se focalizava, o das relações entre o indivíduo e o Estado, transferindo-se a questão para o problema do regime de propriedade e de gestão dos meios de produção.

Verifica-se, portanto, do exposto que, nos seus devidos limites, a questão das relações entre o indivíduo e o Estado não constitui verdadeiro problema para a ciência política contemporânea, uma vez que o único aspecto que nela permanece controvertido – o de saber se a propriedade e a gestão dos meios de produção devem ou não ser incluídas na área da privacidade – constitui problema à parte, que é o do regime da gestão econômica. Vale assinalar, por isso, antes de abordar, sucintamente, essa outra questão, a margem de

equivoco, deliberado ou não, em que usualmente incide a apreciação cosmopolita da matéria, particularmente na forma pela qual esse ponto de vista é adotado pela grande imprensa brasileira. Desencadeia-se insensata campanha contra o Estado, sem nenhuma relação com o curso dos fatos, e sem nenhuma discriminação entre os atos do Estado em que este, como projeto de ordenação político-jurídica da sociedade, é a primeira vítima do clientelismo e do cartorialismo reinantes e aqueles outros que exprimissem uma consciente e deliberada política de hipertrofia da órbita do poder público. Sustenta-se, assim, uma estulta oposição entre o indivíduo e a sociedade, que só poderia fundamentar-se num jusnaturalismo que perdeu toda validade e qualquer vigência, e que os mais extremados defensores da iniciativa privada jamais pensariam em justificar com os argumentos de Pufendorf ou Rousseau.

### **Regime da gestão econômica**

O verdadeiro problema que se discute, em nossos dias, a respeito do regime da gestão econômica não é, como já foi assinalado, o das relações entre o indivíduo e o Estado, mas o de saber se a privacidade, por todos os sistemas político-jurídicos reconhecida como um bem merecedor de tutela social, deve, ou não, incluir o direito à propriedade e à gestão dos meios de produção.

Como já se indicou, esse problema foi suscitado pela reação das escolas socialistas, em face da acentuação dos desníveis de riqueza decorrente da industrialização, contra o sistema da propriedade privada dos meios de produção. Escaparia

ao âmbito deste trabalho a análise completa da questão, cujo tratamento exigiria alentado estudo. Importa, por isso, como se fez em relação à questão precedente, fixar apenas as linhas fundamentais da matéria.

Para esse efeito, a forma mais clara e sucinta de considerar a questão talvez seja a de distinguir o debate histórico entre o socialismo e o capitalismo do curso efetivo dos acontecimentos, que tendeu, como adiante se verá, a superar o quadro da polêmica original, sob o ditame das necessidades sociais do nosso tempo, tais como as determinaram os novos modos de produção e as condições culturais de nossa época.

### **O debate histórico**

Um dos motivos que mais contribuíram para obscurecer a discussão capitalismo-socialismo é a tendência a travar esse debate nos quadros de suas formulações clássicas. Para isso, intervém, em primeiro lugar, a poderosa influência exercida por Marx e pelos clássicos do marxismo, que, além de haverem relegado a plano secundário todas as outras escolas socialistas, suscitaram sua própria escolástica. Assim, tanto por sua importância teórica como por seu alcance prático, o marxismo se tornou a forma paradigmática do socialismo. E pelo fato de se haver convertido em uma escolástica, o pensamento marxista se dogmatizou e seus textos clássicos se carregaram de sacralidade, impondo uma forma de pensamento mais voltado para a heurística e a hermenêutica daqueles textos do que para uma autêntica dialética da realidade. Em segundo lugar, o fato de se conservar em seu quadro tradicional o debate capitalismo-

-socialismo é devido à circunstância de que os adversários da socialização dos meios de produção partem, usualmente, de uma perspectiva mecânico-formal, que leva a considerar as ideias sem conexão com suas vinculações históricas, sendo levados, assim, a posições oriundas do jusnaturalismo e somente por este fundamentáveis, embora não admitam mais tal pressupostos.

Sem pretender reproduzir ou mesmo esquematizar o debate histórico travado entre o capitalismo e o socialismo, convém, para os fins deste estudo, recordar o fato de que, essencialmente, o desafio socialista representou um desmascaramento das implicações jusnaturalistas em que se fundava o ordenamento político-jurídico burguês e uma refutação histórico-dialética da validade de tal fundamento. Na medida em que não haja direitos pré-sociais e trans-sociais, o direito de propriedade se torna o produto de uma decisão social, submetido à jurisdição da sociedade. Esta poderá tutelá-lo ou não. De qualquer forma, a propriedade terá sempre um fundamento social. Se assim é, seu exercício constitui uma função social, mensurável por seus efeitos sociais. São esses efeitos que Marx, baseado nas considerações de seu tempo, denuncia como lesivos aos interesses econômicos e espirituais da grande maioria da população, composta de assalariados, prejudiciais à coletividade, como um todo, impedida, pelo sistema capitalista, de desenvolver todas as suas possibilidades, e nocivos, inclusive, aos próprios capitalistas, enquanto pessoas humanas, compelidos, como ficam, pelo sistema, a manter um comportamento antissocial que, ao marginalizar o proletariado, também os marginaliza.

E por que são lesivos, para Marx, os efeitos da propriedade capitalista? Em primeiro lugar, porque tal propriedade se funda na mais-valia e a provoca e incrementa, constituindo assim uma espoliação do homem pelo homem. Em segundo lugar, porque conduz à contradição um sistema produtivo em que cada qual considera seu interesse desligado do interesse dos demais, do que resultam a super e a subprodução, o desemprego e a baixa produtividade. Daí o fato de o socialismo ser, para Marx, historicamente inevitável, como consequência final das contradições a que é conduzido, pela sua própria lógica, o capitalismo. A esse desafio o capitalismo respondeu, num primeiro momento, segundo suas implicações jusnaturalistas. Desacreditadas estas, o capitalismo, reconhecendo embora a função social da propriedade, sustentou, dentro dos novos postulados da economia marginalista, que a propriedade privada era a condição necessária à economia de mercado e esta à fixação dos preços. A economia socialista, eliminando o mercado, não poderia determinar seus preços e portanto seus custos, não dispendo assim de condições para regular a oferta e a procura dos bens, o que correspondia a dizer que era uma economia impossível.

### **O processo histórico do socialismo**

Sem embargo do interesse teórico que apresenta o debate entre as teses do capitalismo e do socialismo, referido em linhas gerais, o fato mais relevante, em tal questão, foi o curso histórico seguido pelos acontecimentos. Como já se indicou, tanto a crítica socialista quanto a crítica ao socialismo permaneceram

limitadas pelos termos em que se desenrolou a controvérsia, na segunda metade do século XIX e em função das condições predominantes naquele período, ao passo que as modificações econômicas, sociais, culturais e políticas que se verificaram no mundo, no curso do século XX, alteraram completamente os termos da questão.

A economia socialista, que os teóricos do século passado consideravam impossível, conforme o mencionado argumento<sup>7</sup>, tornou-se uma realidade na União Soviética e mais tarde em amplas áreas do mundo. Com sua conversão à prática, todavia, o socialismo se foi afastando gradualmente, a despeito dos protestos de fidelidade a Marx, de sua formulação original. O principal problema com que se defrontou a União Soviética, passado o agitado período da intervenção estrangeira e da guerra civil, foi a promoção de seu desenvolvimento. Compreenderam, então, os dirigentes soviéticos, que a mais-valia, na qual se concentravam todas as críticas de Marx, não era senão o fenômeno da poupança social, já descoberto pelos clássicos. O que importava não era suprimir a mais-valia, enquanto tal, nem adotar nenhuma das fórmulas distributivistas tão do agrado do socialismo do século passado – como a outorga ao trabalhador do produto total de seu trabalho –, mas regular, de acordo com as necessidades sociais, a aplicação da poupança. Para promover o seu desenvolvimento, a União Soviética teve de incrementar fortemente a poupança, ou seja, a média da mais-valia social,

---

7 É interessante observar, como salienta Schumpeter, que esse argumento se revelou teoricamente irresponsável para os socialistas durante muito tempo, e que só em princípios deste século, com o estudo de Barone "Il Ministro della produzione nello Stato Collettivista", publicado em 1908 no *Giornali degli Economisti*, é que foi validamente contestado.

disciplinando seus investimentos segundo a essencialidade das aplicações. Tanto por causa desse esforço desenvolvimentista como por exigência interna da lógica do regime, a principal atividade do Estado soviético passou a ser o planejamento econômico. Afastando-se, cada vez mais, dos modelos utópicos induzidos da economia da comuna, o socialismo soviético montou um aparelho produtivo e administrativo fortemente centralizado no qual os comitês de fábrica e os sindicatos, longe de determinarem o regime da participação operária nos benefícios da produção, ou de administrarem, coletivamente, as empresas, se converteram em órgãos de fiscalização da boa execução das normas e dos planos ditados pelo poder central. A liberdade política e civil, que o socialismo ideológico visava expandir até os seus máximos limites, se viu extremamente cerceada, pelas necessidades de manter a unidade de pensamento e de ação do poder central, pelas dificuldades que suscitaria para o regime, a despeito do inegável apoio popular que logrou obter, a submissão, à livre escolha dos cidadãos, dos terríveis sacrifícios exigidos pelo rápido desenvolvimento do país e pelo fato de que a centralização política, administrativa e econômica conduzia, inevitavelmente, à formação de pequeno quadro de dirigentes, renovado por cooptação e tendente a hierarquizar-se sob comando único, propenso a concentrar poderes ditatoriais, como ocorreria com Stalin.

Em compensação, além de alcançar extraordinário ritmo de desenvolvimento econômico, o socialismo soviético logrou instaurar uma democracia social em que, executada pequena margem de favoritismo usufruída pelos altos quadros da

burocracia, relativamente desprezível em relação ao conjunto da população, proporcionaram-se oportunidades de educação e de qualificação social, de lazer, de cultura e de assistência médico-hospitalar que beneficiaram, igualmente e em escala crescente, todos os cidadãos.

Conseguiu, assim, a União Soviética, desde que começou a ser posto em prática o sistema de planos quinquenais, organizar uma economia de gestão social dotada de capacidade de crescimento sem precedentes, totalmente orientada para o atendimento das necessidades do país, na base da qual os benefícios da democracia social, a despeito de severa e prolongada compressão do consumo, se estenderam a todos os cidadãos.

Na medida, porém, em que o sistema se realizava, as necessidades de produtividade e de eficiência foram impondo formas de organização e de remuneração de trabalho cada vez mais afastadas do projeto original. À gestão da empresa pelos próprios trabalhadores sucedeu, rapidamente, a administração centralizada, a cargo de diretores designados pelo poder central. A ideia da igualdade de salários foi abandonada por crescente diferenciação das remunerações, não só em vista da hierarquia dos postos como em função da produtividade individual. Além do salário em honrarias e distinções pessoais, o stakhanovismo caminhou, cada vez mais, para compensações econômicas. E a lógica das compensações econômicas, associada à permanente necessidade de elevar, sem inflação, a capacidade de investimento, conduziu à criação de um mercado de títulos públicos cujos rendimentos restabeleceram as formas,

anatematizadas pelo socialismo oitocentista, de rendas não decorrentes do trabalho.

Ademais, conforme se desenvolvia a economia soviética, os estímulos à produtividade do stakhanovismo se foram revelando insuficientes, por isso que operavam apenas no nível dos indivíduos. Criaram-se, então, estímulos destinados a produzir efeitos no nível das empresas, para elevar-lhes a produtividade e conduzi-las ao melhoramento dos produtos, estabelecendo-se com a competição socialista – hoje já em escala internacional – formas competitivas semelhantes às que se constituem numa economia de mercado. Refletindo todas essas transformações, apoiadas e suscitadas pelo crescente desenvolvimento econômico, o burocratismo autoritário do período stalinista cede passo, a olhos vistos, a formas mais democráticas de governo e de administração. A União Soviética se tornou a segunda potência econômica e militar do mundo, habitada por um povo de alto nível cultural médio, em que a educação secundária passou a ser universal e obrigatória e na qual se formam hoje mais engenheiros e técnicos que nos Estados Unidos. Seus padrões de consumo, ainda baixos, comparativamente aos países ocidentais mais desenvolvidos e em relação à própria estrutura econômica da União Soviética, tendem, agora, a elevar-se, o que se tornará tanto mais possível quanto menores forem os dispêndios militares que o país se julgue obrigado a manter. Nessas condições, a Rússia stalinista se converte, acelerada e definitivamente, em coisa do passado, dando margem à formação de uma sociedade cada vez mais próxima dos padrões ocidentais, no que diz respeito ao estatuto

da privacidade e aos valores humanos a ela inerentes, e no que se refere à eficiência administrativa e técnica de suas atividades econômicas e culturais e dos seus serviços públicos.

### **O processo histórico do capitalismo**

O capitalismo manchesteriano, resultado da transformação do capitalismo mercantil pelo advento da revolução tecnológica, se caracteriza, do ponto de vista econômico, pela baixa produtividade de seus meios de produção – limitados aos recursos energéticos da máquina a vapor e às possibilidades físico-químicas de uma tecnologia incipiente. Essa baixa produtividade impunha a exigência de salários baixos e provocava uma correspondente restrição da demanda, ocasionando, a partir da segunda metade do século XIX, a necessidade do imperialismo colonial. Do ponto de vista social, o capitalismo manchesteriano conduzia, no que se refere ao fator trabalho, ao desemprego, provocado pelo excesso de oferta da mão de obra, sempre aumentada pelo deslocamento, para a indústria, dos excedentes demográficos do campo, por sua vez decorrentes da conversão da antiga lavoura feudal ou comunitária em agricultura capitalista, tornando-se, assim, possível o regime de baixos salários, já referido. No que se refere ao capital, essa forma de capitalismo conduzia à sua crescente concentração não apenas no plano da empresa – e menos sensivelmente em tal nível do que no plano da classe capitalista. Isso porque, não permitindo a baixa remuneração do trabalho, nem as dimensões relativamente estreitas do mercado, uma poupança socialmente difundida, somente os

capitalistas que se encontravam à frente da produção industrial dispunham de condições para investir. A figura do investidor, por isso mesmo, era a figura central do sistema, nela tendendo a concentrar-se as funções de empresário. Do ponto de vista político, finalmente, o capitalismo manchesteriano conduziu à implantação de instituições adequadas ao seu funcionamento. Partindo dos pressupostos jusnaturalistas e contratualistas do século anterior, as instituições político-jurídicas da liberal-democracia se encaminharam, acima de tudo, para proteger os direitos do homem, concebidos segundo o modelo burguês, tendo por fundamento a defesa da propriedade e da liberdade de contrato. Diversos países vincularam, além disso, o exercício dos direitos políticos à posse de propriedade ou à percepção de uma renda mínima, excluindo, juridicamente, o proletariado e o campesinato da “cidadania ativa”. E mesmo onde tal legislação não chegou a ser adotada, as condições sociais eram de tal ordem que apenas a burguesia dispunha de meios para selecionar e integrar os quadros políticos dirigentes.

Esse quadro do capitalismo, que foi o conhecido por Marx, e que permaneceu, pelos motivos já expostos, como o modelo abstrato sobre o qual recaem as críticas do socialismo, experimentou, a partir dos fins do século XIX e, particularmente, depois da Primeira Guerra Mundial, profunda transformação, com a irrelevante exceção das áreas que se conservaram particularmente subdesenvolvidas, embora nessas regiões o processo econômico-social seja menos o do capitalismo que o do semifeudalismo colonial.

As grandes transformações experimentadas pelo capitalismo decorrem, em parte, de sua própria evolução interna, determinada pelas novas condições tecnológicas e, em parte, pelas repercussões de toda sorte nele provocadas pela militância e pela ideologia socialista.

Conforme se ampliaram as possibilidades energéticas, e à máquina a vapor se acrescentaram os motores elétricos e os de combustão interna, com o recente acréscimo, de imprevisíveis consequências, da utilização da energia nuclear, e conforme, paralelamente, se desenvolveu a tecnologia físico-química, com a recente contribuição, de efeitos não menos imprevisíveis, da eletrônica e das operações cibernéticas, a produtividade econômica experimentou tal incremento que as condições de produção se tornaram totalmente distintas. A primeira consequência dessas transformações foi a inversão das relações de oferta e procura de trabalho. O próprio reajustamento econômico-social da agricultura aos efeitos da industrialização, mesmo antes das primeiras invenções tecnológicas deste século, reduziu a emigração rural para a indústria, sucedendo, ademais, que o desenvolvimento de áreas novas, nos continentes americanos, abriu, com a emigração para esse hemisfério, uma segunda possibilidade para o desemprego da mão de obra europeia.

O imperialismo colonial teve, assim, nos fins do século passado e princípios deste, de converter-se em captura de novas fontes de trabalho, para reduzir a rápida ascensão dos salários. As inovações tecnológicas deste século, porém, não permitiram que, por meio da mão de obra colonial, se pudesse conservar

o regime manchesteriano de trabalho. E o capitalismo se encaminhou para novos rumos, mediante a produção em massa, e a baixo custo, para um mercado crescente em número de consumidores e em capacidade de consumo *per capita*.

Convertido em consumidor, o proletário se reintegrou na sociedade, passando a participar em escala crescente dos seus benefícios e em termos cada vez mais igualitários. Difundiuse, assim, com a elevação dos salários reais, a capacidade de poupança. E, gradualmente, a poupança social, representada pela acumulação, em grande escala, da economia das classes assalariadas, foi se tornando mais importante do que a poupança acumulável pelos capitalistas individuais. Reduziu-se, conseqüentemente e cada vez mais, a importância do grande investidor. E as crescentes exigências de capital para o custeio e a expansão da indústria passaram a ser atendidas menos pelo apelo aos capitalistas do que pela coordenação da poupança social, por meio dos bancos, para atender às necessidades de capital de giro, e por meio de instituições especializadas, como os *investment trusts*, e as bolsas de valores, para satisfazer às necessidades de capital de investimento. Dissociaram-se, então, as figuras do capitalista e do empresário, contribuindo, cumulativamente, para esse fato a circunstância de se tornar cada vez mais complexa a gestão empresarial, convertida em atividade profissional especializada.

Paralelamente, como se havia assinalado, a militância e a ideologia socialistas contribuíram para transformar, “desde fora”, um capitalismo sujeito, internamente, às profundas modificações apontadas. Organizado em sindicatos, dotados

de crescente poder, o proletariado, por meio deles, logrou participar, em igualdade de condições, do jogo contratualista da democracia liberal. Assim como a empresa, funcionando como centro coordenador do capital, multiplicava o poder de barganha do capitalista no seu trato com trabalhadores dispersos, necessitados de emprego, em qualquer condição, para sobreviver, assim o sindicato, coordenando a força do trabalho, passou a deter um superior poder de barganha no seu trato com empresas dispersas, necessitadas, em qualquer condição, de mão de obra para funcionar. A formação de sindicatos de empregadores e a instituição do sistema dos contratos coletivos do trabalho, e a criação de órgãos estatais para fixar condições gerais de trabalho, exprimem a vitória do proletariado sobre o regime manchesteriano do contrato individual de trabalho, que reduzia os salários ao nível da pura sobrevivência. E os novos métodos de administração da empresa e de regime de trabalho marcam a diferença entre o patrão do século passado e o “executivo” contemporâneo.

Além disso, a coordenação do proletariado pelos sindicatos e pelos partidos socialistas acabou com a possibilidade de fazer funcionar, unilateralmente, o mecanismo político da liberal-democracia. As legislações restritivas do voto operário tiveram de ser revogadas, ou por força das novas condições sociais, ou por força das revoluções liberal-socialistas que irromperam na segunda metade do século XIX e nos princípios deste. O proletariado se converteu no grande eleitor, cuja votação passou a ser disputada pelos próprios políticos de origem e formação burguesas.

O resultado de todas essas transformações se fez sentir não apenas no nível da empresa ou na orientação política dos parlamentos e governos contemporâneos, mas também nas formas de conceber e de organizar o processo econômico-social, em conjunto. O capitalismo deixou de ser o regime econômico destinado a maximizar os lucros dos capitalistas para converter-se no processo produtivo da sociedade global, destinado a satisfazer as crescentes necessidades de um consumo cada vez maior. A coordenação desse processo produtivo exigiu que o Estado abandonasse sua postura de mero fiscal da propriedade e da liberdade contratual, para assumir os encargos da gestão social da economia. A fim de assegurar o nível de emprego, conter a inflação ou a deflação, permitir a expansão de certos setores produtivos e sustar a superprodução dos outros, o Estado precisou intervir na economia, de forma cada vez mais ampla. Caminhou-se para o planejamento econômico. A princípio, como medida destinada sobretudo a evitar as crises cíclicas. Depois, como meio de racionalizar a economia e assegurar sua orientação de acordo com os modelos exigidos pela sociedade. A função produtiva, portanto, tanto na ordem das ideias como na dos fatos, foi convertida em função social, deixando de depender do arbítrio dos indivíduos, o que vale dizer que seus fundamentos e modos de exercício deixaram de ficar restritos à área da privacidade.

Estendida ao plano da economia, na medida em que esta passou a ser objeto de decisões programáticas da sociedade, a democracia política se converteu, também, em democracia social. E isso no duplo sentido da expressão. Democracia social

enquanto o bem-estar social se tornou o principal objetivo da ação pública, com todas as implicações de tal propósito: manutenção do pleno emprego, garantia de padrões mínimos de vida considerados compatíveis com a dignidade humana, estabelecimento de condições e meios capazes de assegurar a todos os níveis mínimos de educação, saúde e divertimento etc. E democracia social, principalmente, no sentido de reconhecer que a divisão da sociedade por classes deve ser abolida ou pelo menos reduzida às suas menores consequências, proporcionando-se a todos iguais oportunidades e fazendo-se depender da capacidade e do mérito o acesso a todas as funções.

### **Convergência dos sistemas**

As rápidas indicações apresentadas, nos dois tópicos precedentes, sobre a marcha histórica do socialismo e do capitalismo evidenciam, como já começam a compreender os homens mais lúcidos dos dois campos, que ambos os sistemas caminharam para uma grande convergência. O debate clássico entre o capitalismo e o socialismo perdeu qualquer sentido, porque nenhum dos dois sistemas coincide mais com seus modelos tradicionais. Seria oportuno, sem dúvida, renovar esse debate no plano das ideias e dos fatos que se tornaram efetivamente vigorantes em ambos os sistemas. Sem pretender, de forma alguma, participar de tal discussão, que extravasaria os limites do presente estudo, ter-se-á, mais adiante, a oportunidade de considerar as linhas fundamentais da opção que se abre, para qualquer país e particularmente para

o Brasil, em face da alternativa do capitalismo e do socialismo contemporâneos, tais como efetivamente se tornaram, e em função das tendências que parecem comandar sua evolução subsequente. Um novo exame comparativo das ideologias e dos processos econômico-sociais do capitalismo e do socialismo contemporâneos, todavia, é tarefa urgente para os estudiosos e para os homens públicos de ambos os campos.

Sejam quais forem, no entanto, as conclusões a que conduza tal investigação, duas observações, sem dúvida, tenderão a se impor. A primeira, já mencionada, é a de que os sistemas caminharam para uma grande convergência. O desenvolvimento econômico-social da União Soviética criou condições para que nela se formasse uma exigência de privacidade que tende a refletir-se nas instituições político-jurídicas daquele país e nas suas aplicações, acarretando correspondentes mudanças na teoria socialista. E a evolução do capitalismo, determinada pelos novos modos de produção e pelas necessidades sociais que provocaram ou que por meio de tais modos lograram impor-se, conduziu o capitalismo a uma exigência crescente de socialização, entendida como reconhecimento de que todas as atividades sociais são funções sociais e como tais devem ser reguladas, e entendida como alargamento e radicalização das ideias e das práticas da democracia, convertida no governo de todos por todos e para todos, em função da capacidade de cada qual e das necessidades coletivas.

A segunda observação que se impõe, na análise comparativa do capitalismo e do socialismo contemporâneos, é a de que o

debate ideológico e o conflito político travados entre os dois sistemas não refletem mais sua realidade e suas necessidades e não decorrem de sua mútua incompatibilidade. A rigor, não há mais países capitalistas e países socialistas. Todos são socialistas, enquanto reconhecem, conforme já se disse, que as atividades sociais são funções sociais e por isso devem ser reguladas. E todos são capitalistas, na medida em que necessitam preservar a acumulação capitalista para manter e expandir seu desenvolvimento, assegurando, para esse efeito, os estímulos individuais necessários, notadamente os econômicos. Ademais, todos reconhecem o privatismo como um bem merecedor de proteção social e visam, como fim último, a instaurar formas superiores de humanidade e de organização social.

O conflito entre o capitalismo e o socialismo, por isso mesmo, constitui, como conflito de regimes, ou bem uma disputa entre formas de gestão econômica, igualmente sociais, mas dotadas de maior ou menor concentração, no nível do Estado, ou bem representa uma competição pela liderança, em função da maior ou menor igualação das oportunidades e dos encargos sociais, ou da maior ou menor formação da poupança. Esse mesmo conflito, como conflito de países ou blocos, longe de exprimir a incompatibilidade dos sistemas, reflete apenas, dos dois lados, as mútuas aspirações e apreensões em face de um processo histórico de unificação do mundo que exige a instauração de um sistema institucional comum para todos os povos, apto a regular seus interesses internacionais na escala correspondente.

## **A função empresarial**

A partir das indicações constantes dos três últimos tópicos deste estudo, pode-se voltar à questão, já referida, do regime da gestão econômica. Como se verificou, tanto a teoria como a prática do capitalismo e do socialismo contemporâneos reconhecem que a função produtiva é uma função social. Não há direitos de propriedade absolutos, fundados em direitos humanos pré-sociais e trans-sociais. Todo direito é social. E a privacidade só constitui um direito porque a sociedade, refletindo as ideias e os valores da cultura vigente, se propõe, como objetivo, assegurar e tutelar uma área de privatismo para os indivíduos. Tal privatismo é um fenômeno histórico que outras culturas não conheceram e que somente na ocidental adquiriu o sentido e a plenitude que atualmente apresenta. Seu conteúdo é igualmente sujeito a variações históricas. O capitalismo clássico, partindo de pressupostos jusnaturalistas, fazia da privacidade um fato e um direito pré-sociais. Abandonadas tais premissas, o capitalismo subsequente passou a entender, de qualquer sorte, que a propriedade constituía, necessariamente, parte integrante do privatismo e era mesmo o seu fundamento. Atualmente, porém, na forma e pelos motivos já expostos, o capitalismo reconhece que a função produtiva é uma função social e como tal a propriedade a ela vinculada.

É nesse ponto que se torna necessário, para os fins deste estudo, um subsequente esclarecimento do problema, tal como teórica e praticamente se apresenta ao capitalismo contemporâneo. Não se admitindo mais a propriedade como direito pré-social, mas apenas como função social, a tese de

que a propriedade dos meios de produção deve integrar os direitos incluídos na área da privacidade só pode ser feita nos termos de uma argumentação igualmente social. Basicamente, por dois motivos. O primeiro seria a invocação de que a propriedade dos meios de produção constituiria uma condição para a maior plenitude da pessoa humana. Na medida em que o privatismo é um bem que se tutela por motivos humanistas e por se reconhecer que a organização social, enquanto obedeça a fins, deve ter por objetivo último a instauração de formas superiores de humanidade, nessa mesma medida deve-se incluir a propriedade dos meios de produção na área do privatismo se for admitido que tal propriedade contribui para a maior plenitude do homem. O segundo motivo seria a alegação de que a propriedade privada dos meios de produção é uma condição de eficiência e de produtividade econômicas, pois de tal propriedade depende a gestão, também privada, das empresas e a economia de mercado. Admitindo-se que ambas assegurassem maior eficiência produtiva, seguir-se-ia, por imperativo de caráter social, que a propriedade privada dos meios de produção deveria ser preservada e tutelada.

Embora, usualmente, as teorias do capitalismo contemporâneo não apresentem a questão em termos tão depurados, em virtude de sua já analisada propensão a sustentar posições que implicam pressupostos jusnaturalistas, a verdade é que, do ponto de vista funcional e social em que se situa o capitalismo dos nossos dias, somente aqueles dois motivos justificam a propriedade privada dos meios de produção.

O primeiro argumento, referido a um ideal humanista e por isso ao futuro abstrato, não apresenta relevância imediata em relação à propriedade como tal, mas apenas à relação de propriedade. Na medida em que se defenda a propriedade por sua contribuição para a plenitude do homem, o que se defende é essa plenitude, como fim, aquela sendo apenas um meio. Ora, se é mais evidente que a plenitude humana depende da propriedade particular dos bens de consumo, reais ou ideais, torna-se discutível a extensão desse princípio à propriedade dos meios de produção, a partir do momento em que, por força desse argumento mesmo, ele só será procedente se tal propriedade for atribuída a todos. Mais do que isso, se a todos for atribuída em termos igualitários, por isso que, participando todos os homens da condição humana, o que se julgar favorável a esta deve também ser franqueado a todos. Tal forma de propriedade privada, como se verifica, se confunde com a forma socialista de propriedade. O que subsiste, portanto, dessa formulação é menos a defesa da propriedade privada dos meios de produção do que a defesa da igualdade das oportunidades de acesso a tal propriedade. Quer isso dizer, em outras palavras, que o capitalismo, nas condições do nosso tempo, só é válido na medida em que se fundamente na igualdade de oportunidades e efetivamente a promova.

A segunda linha de defesa da propriedade particular dos meios de produção, ao contrário, em lugar de referir-se ao futuro abstrato da humanidade se relaciona com o presente concreto de cada comunidade. E em lugar de se fundamentar na “eudaimonia” individual, baseia-se na necessidade de eficiência social. Trata-se, pois, como já se havia assinalado, de outro aspecto, de mais uma

das características do capitalismo contemporâneo que o assentam sobre os mesmos pressupostos do socialismo.

A partir do momento, porém, em que se justifica a propriedade privada dos meios de produção por seus efeitos de eficiência social, além de se reconhecer que a produção é uma função social, se reconhece que toda a economia se encontra sob gestão social. A economia é uma atividade da sociedade para a sociedade, subordinada à sua gestão. Terá de basear-se na propriedade particular dos meios de produção para ser eficiente. Aquilo de que se trata é de gestão privada dos meios de produção, em função das necessidades sociais e da eficiência com que atender a estas, a propriedade particular sendo apenas um pressuposto para a gestão privada.

Reduzida, assim, aos seus fundamentos essenciais, a tese da propriedade privada dos meios de produção se converte em algo distinto: a tese de que a função empresarial deve ser exercida em forma privada, para ser eficiente, só se justificando seu privatismo por sua eficiência. Rigorosamente, portanto, a função empresarial é entendida como devendo ser particular para ser eficiente e somente sob tal condição se justificando sua privacidade, cujo conceito passa a adquirir, em tal caso, sentido distinto. Não se trata mais daquele privatismo do direito de ir e vir, por exemplo, cujos limites são puramente negativos, determinados pela liberdade de locomoção dos outros e pelas necessidades sociais da regulamentação do movimento das pessoas, como as decorrentes do tráfego ou as impostas por motivos de segurança. A privacidade de função empresarial tem limites positivos, que são as de sua própria eficiência. Mais

do que um privatismo, é uma “generalidade”. Indica o fato de que, para assegurar sua eficiência, o processo econômico deve selecionar seus próprios agentes, porque tal seleção se fará, por hipótese, pela capacidade que revelem. A função empresarial, portanto, deve permanecer aberta a todos os que se mostrem aptos a assumi-la, dentro de um sistema que assegure a automática seleção dos mais aptos e a eliminação dos incapazes, permanecendo a economia, como um todo, sujeita à gestão da sociedade, por meio de seus órgãos representativos.

Se atentarmos para essas conclusões, verificaremos, de um lado, que representam o resultado, pelo menos tendencial, a que chegou o capitalismo plenamente desenvolvido. De outro, porém, observaremos que se afastam inteiramente das teses privatistas convencionais com que, usualmente, ainda se procura justificar o capitalismo, particularmente em países como o Brasil. A função empresarial do capitalismo contemporâneo é um socialismo objetivado em que a comunidade, em lugar de escolher um corpo de representantes que, por sua vez, designará os responsáveis pela função produtiva, a constitui em um processo, aberto a todos, que seleciona seus agentes mediante o seu próprio funcionamento, reservando-se, por meio de seus órgãos representativos, a atribuição de orientar e disciplinar esse processo.

### **Regime da função empresarial**

Situado entre o que se poderia designar de socialismo subjetivo e socialismo objetivo, disporá o mundo contemporâneo de algum critério para optar em favor de uma dessas duas formas de organização da sociedade e de suas funções produtivas?

Como é evidente, a possibilidade de opção, embora redutível à sua alternativa teórica, não se apresenta como tal para nenhuma comunidade concreta, condicionada, em sua escolha, por seu processo histórico-social. O curso mesmo de tal processo, no entanto, é altamente elucidativo. Por ele verificamos como o socialismo, contrariamente às previsões de Marx, tendeu a instaurar-se nos países mais subdesenvolvidos, ao passo que se tornou patente que os países plenamente desenvolvidos encontraram, nas formas contemporâneas do capitalismo, o regime mais adequado às suas necessidades.

A razão desse fato é bastante clara e Marx não o previu, principalmente porque não dispunha de condições para antever a transformação do capitalismo manchesteriano por força das inovações tecnológicas e da própria ação sobre ele exercida pelo socialismo. Realmente, a partir de uma acumulação capitalista considerável, os fenômenos de socialização do capitalismo, anteriormente descritos, tendem a verificar-se na medida, entre outros motivos, em que a poupança social, dentro da orientação e da disciplina fixadas pela comunidade, por meio de seus órgãos representativos, vai sendo posta, em escala crescente, à disposição do processo produtivo. Dessa maneira, a função empresarial se torna cada vez mais regulada por princípios de eficiência, dela sendo gradualmente excluídos os que só a exerciam por serem detentores de capital próprio, passando dita função a ser desempenhada pelos que, por sua capacidade e idoneidade, inspiram confiança ao público e dele recebem os capitais destinados a novos investimentos. E assim se vai caracterizando cada vez mais a funcionalização

do empresário e da empresa, ao passo que o desenvolvimento econômico resultante, fortalecendo a democracia política e social, cria condições cada vez mais difíceis para a subsistência dos privilégios de classes e, inversamente, acentua as tendências à igualação de oportunidades e de acesso pelo mérito.

Diversamente, nos países que se defrontam com o problema de incorporar a tecnologia moderna e promover seu desenvolvimento a partir de uma situação de grande atraso econômico-social, especialmente no caso daqueles que, além de muito baixa renda *per capita*, têm vasta população, a adoção de formas privadas de gestão tende a concentrar a capacidade de investimento nas mãos da classe capitalista, acentuando as desigualdades sociais e fortalecendo os privilégios de classe. Será razoável supor, em princípio, se fizermos abstração dos efeitos deteriorantes que a pressão imperialista externa possa causar na economia de tais países, que, dado um prazo, suficientemente amplo, essas regiões passem pela fase manchesteriana de seu capitalismo e, a partir de certa acumulação de capital, venham a ingressar na fase do capitalismo social já descrita. O crescimento da renda tenderá a distribuí-la melhor e sua distribuição a possibilitar a formação de uma poupança social disponível para o processo produtivo e suscitadora de uma ação empresarial eficiente, com os efeitos já mencionados.

Essa carreira de capitalismo progressivo, todavia, se encontra vedada a tais países por diversos motivos. Ocorre, em primeiro lugar, que, confrontadas, como se encontram, com países dotados de padrão de vida muito mais elevado, as comunidades em questão não poderão evitar, nas condições

econômicas e sociais de um capitalismo privatista, que suas populações aspirem a padrões de consumo muito superiores aos de que podem dispor, pressionando seus governos no sentido de desviar para o consumo toda a renda que neles se forme. Esse mesmo efeito de imitação tenderá, por outro lado, a tornar socialmente insuportável a fase manchesteriana do capitalismo nativo, privando os capitalistas do país daquela relativa cooperação que o proletariado do Ocidente, nos primórdios da Revolução Industrial, proporcionou aos capitalistas da época.

Em segundo lugar, verifica-se, ao contrário do que se passou com o capitalismo ocidental, em seu trânsito da fase manchesteriana para a do capitalismo social, que os países subdesenvolvidos não elevarão sua produtividade por meio do progresso tecnológico, mas apenas irão apropriar-se de uma tecnologia já existente, de que ainda não dispunham, enquanto esse progresso, a partir de níveis incomparavelmente mais altos, continua a beneficiar os países desenvolvidos. Assim, seu desnível relativo tende a acentuar-se, condenando-os a permanecer sujeitos aos danosos efeitos de imitação, já indicados, e à pressão imperialista externa.

E aqui surge o terceiro óbice ao desenvolvimento de tais países segundo o modelo do capitalismo privatista. A influência do imperialismo, de que se fez abstração num primeiro momento, far-se-á, no entanto, fortemente sentir. Pode ocorrer, se o mundo chegar a um ordenamento internacional razoável e o conflito norte-americano-soviético for superado mediante uma composição internacionalmente construtiva de seus interesses, que o imperialismo ceda lugar a formas

altamente eficientes de cooperação internacional. Persistindo a tensão internacional, ou então, o que seria ainda mais grave para os países subdesenvolvidos, resolvendo-se o conflito norte-americano-soviético mediante a repartição de áreas de influência, conducente a formas ainda mais predatórias de hegemonia, dentro de cada uma daquelas áreas, o imperialismo externo constituir-se-á em insuperável fator negativo para tais países, impossibilitando-lhes uma carreira de capitalismo privado autóctone.

Para esses países, por isso mesmo, o socialismo, como capitalismo de Estado, desde que consistentemente econômico. E o próprio êxito de tal solução fica na dependência do curso dos acontecimentos internacionais, uma vez que tanto o imperialismo ocidental como a hegemonia soviética, de acordo com as circunstâncias, podem revelar-se obstáculo insuperável.

Pondo de parte, por isso mesmo, essa variável independente, que é a maior ou menor pressão do imperialismo, e admitindo que tal pressão se manifeste em condições semelhantes às que hoje se verificam, observa-se, como já se assinalou, que somente o socialismo, eficientemente aplicado, pode assegurar o desenvolvimento econômico das áreas que ora se encontram econômica e socialmente muito subdesenvolvidas. Concentrando toda a capacidade social de poupança em um órgão da comunidade, o socialismo permite não só uma superior acumulação de recursos aplicáveis, mas também uma orientação planejada do investimento. É certo que, em virtude de múltiplos fatores – e não apenas nem mesmo necessariamente porque o “Estado” seja mau gerente –, a eficiência média dos

empreendimentos, em tal sistema, será muito inferior à dos países capitalistas. Essa ineficiência relativa, no entanto, não decorre da superioridade abstrata do empresário privado sobre o empresário público. Como já se assinalou, tais comparações apresentam um caráter mítico e são feitas entre arquétipos destituídos de relação com a realidade histórica. O empresário privado do capitalismo social de nossos dias não é mais o capitalista que defende seu próprio patrimônio e procura seu máximo lucro, mas um administrador profissional, remunerado na base de salário e comissão, que opera sujeito a um sistema de normas e condições estabelecidas pelo Estado, em matéria fiscal, creditícia, salarial etc. Paralelamente, como também já foi indicado, o empresário público do socialismo competitivo é um administrador profissional que também trabalha na base de salário e comissão, dentro dos critérios e planos fixados pelo Estado. Não se trata, pois, de superioridade abstrata de um sistema sobre o outro, a despeito de cada sistema, em tese, apresentar vantagens e desvantagens específicas. O que conduz a empresa socialista do país subdesenvolvido a uma eficiência menor que a da empresa capitalista do país plenamente desenvolvido é exatamente a diferença dos níveis de desenvolvimento. É o fato de a produtividade média das economias ser diferente que favorece a empresa capitalista dos países desenvolvidos em comparação com a empresa socialista dos atrasados. O que há a fazer, por isso mesmo, para avaliar a eficácia da empresa socialista, não é compará-la com sua congênere capitalista de um país desenvolvido, mas com sua congênere capitalista de países subdesenvolvidos. E assim se

verificará, no caso em apreço, o dos países mais atrasados, em particular dos que têm grande população, que a gestão socialista, desde que eficientemente aplicada, é a única que lhes permite superar seu subdesenvolvimento.

Embora a comprovação analítica dessa tese exigisse complexo exame comparativo das empresas, é evidente que a apreciação macroscópica do fato pode ser feita pela análise global das taxas de crescimento real e de outros índices. Esses dados globais revelam, sem dúvida, desigual êxito setorial para a gestão socialista, as atividades industriais acusando maior incremento ou produtividade do que as agrícolas, onde esta às vezes é insuficiente ou mesmo declinante, e as atividades produtivas apresentando melhores resultados que as de distribuição. Seria importante, no entanto, mesmo do ponto de vista da eficiência setorial, distinguir os efeitos que resultam da gestão socialista dos que decorrem de uma política geral deliberadamente voltada para expandir a industrialização, a expensas da agricultura. Ademais, só recentemente o socialismo logrou realizar formas mais perfeitas de função empresarial (competitividade interna e externa à empresa). E é igualmente recente a experiência, ora levada a cabo na China e na Polônia, de um socialismo democrático, ou de propensão democrática, relativamente aberto à controvérsia a partir das bases. De qualquer sorte, é evidente, em função de índice gerais do crescimento, de renda e de produtividade, que a gestão empresarial na União Soviética, comparada à da Rússia czarista, ou na República Popular Chinesa, comparada à da China do Kuomitang ou à da China Imperial, é muito mais eficiente, acusando, também, posição vantajosa

se for comparada à função empresarial de outros países no mesmo nível de subdesenvolvimento que persistem em regime “capitalista”, como a maior parte dos países muçulmanos.

Onde o problema da eficácia comparada do capitalismo e do socialismo, tal como esses regimes podem ser aplicados em nossos dias a áreas não plenamente desenvolvidas, se apresentaria de solução mais difícil é nos países ainda subdesenvolvidos, mas que acusam acentuada propensão para se desenvolver, como ocorre, de modo geral, com a América Latina, e em particular com o Brasil, a Argentina e o México.

### **O dilema brasileiro**

Como se teve ensejo de observar no início do tópico precedente, a possibilidade de opção entre o capitalismo e o socialismo, embora redutível à sua alternativa teórica, não se apresenta como tal em nenhuma comunidade concreta, condicionada, em sua escolha, por seu processo histórico-social. Por outra parte, como se indicou em trecho anterior, o socialismo, como fenômeno histórico-social, foi submetido a transformações que o afastaram profundamente das concepções igualitário-distributivas que apresentava no século XIX. O socialismo se converteu numa solução possível para a promoção do desenvolvimento econômico-social dos países que não lograram realizá-lo em regime “capitalista”.

Esse é um dos motivos pelos quais, nos países capitalistas que atingiram alto grau de desenvolvimento, o socialismo não se apresenta mais, efetivamente, como solução para o regime vigente, mas apenas como pressão que contribui para apressar

e completar a socialização do capitalismo, no sentido de serem cada vez mais reduzidos os privilégios de classe e cada vez mais igualadas as oportunidades. Por outro lado, nos países não socialistas que permaneceram subdesenvolvidos, o conflito que realmente se trava entre as correntes socialistas e as que a elas se opõem é menos o que decorre das respectivas teses – de ambos os lados deformadas, como se tem indicado, por um “arquetipismo” destituído de historicidade – do que a disputa entre formas possíveis de promoção do desenvolvimento e entre grupos que se excluem na liderança desse processo.

Nesses termos, a questão se apresenta, para o Brasil, como para os países em situação semelhante, de forma extremamente objetiva, em face da qual perdem sentido as controvérsias teóricas. Seria muito difícil, como se observou no fim do tópico precedente, chegar a alguma conclusão, em abstrato, sobre qual dos dois sistemas, o capitalismo ou o socialismo, é preferível, nas condições do nosso tempo, para países como o Brasil ou a Argentina. E seria difícil, como vimos, porque a questão só comporta uma resposta teoricamente válida em relação aos países que se encontram nos extremos do desenvolvimento e do subdesenvolvimento. O capitalismo, na forma que atualmente apresenta, é sem dúvida o regime mais adequado aos Estados Unidos, ou à Inglaterra, assim como o socialismo, na forma de que historicamente se revestiu, foi o regime adequado para atender às necessidades da Rússia, após a Primeira Guerra Mundial e é hoje em dia o sistema mais conveniente para a China. Essa a razão pela qual os partidos socialistas, nos Estados Unidos, não passam de clubes de intelectuais, e a política

socialista do Labour Party consistiu em acentuar a socialização do capitalismo britânico. É essa, também, a razão pela qual, na mesma Grã-Bretanha, os socialistas perderam o apelo popular que despertavam, nos anos 20, e hoje se veem na contingência de agir como a ala mais radicalmente democrática do Partido Conservador.

Assim, pois, voltando à questão precedente, ocorre que em países como o Brasil a opção capitalismo-socialismo escapa a qualquer possibilidade de determinação teórica de uma preferência e se apresenta como um problema histórico-fatual. No regime vigente, que é o do capitalismo possível nas condições do nosso tempo e do nosso país, abre-se para a burguesia brasileira a oportunidade histórica de promover o desenvolvimento econômico-social do país. Essa oportunidade tem um prazo: o da atual geração. Tem condições: a de instaurar-se o desenvolvimento mediante a máxima eficácia da função empresarial, dentro de uma política que conduza o capitalismo brasileiro à maior compatibilidade possível com as exigências de democracia social e de massas, particularmente no sentido de reduzir os privilégios de classe e igualar as oportunidades. Para que essas duas condições se realizem, faz-se mister que os setores dinâmicos da burguesia brasileira assumam a liderança da classe e a transformem numa classe de investidores e de empresários austeros e eficientes. E faz-se mister que a burguesia brasileira logre conquistar a liderança das demais classes sociais, mobilizando os setores dinâmicos da classe média e do proletariado no sentido de nossa transformação econômico-social, conduzindo à rápida liquidação de todas as

formas de privilégios e parasitismo que mantêm vigentes a política de clientela e o Estado cartorial.

Se essas condições não forem preenchidas pela atual geração, a burguesia brasileira perderá irremediavelmente sua oportunidade histórica. E a comunidade brasileira, sob o imperativo de realizar, a qualquer preço e de qualquer forma, seu desenvolvimento econômico-social, será conduzida a optar pelo socialismo, de uma forma tanto mais radical e revolucionária quanto maiores hajam sido o tempo perdido e o malogro da burguesia no cumprimento de sua tarefa.

**SEGUNDA PARTE**

**OS PROBLEMAS CONCRETOS**



## CAPÍTULO 6

### CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS

A partir do exposto na Primeira Parte deste estudo, pode-se empreender, prosseguindo a análise iniciada nos Capítulos III e IV, o exame da política nacionalista brasileira.

Uma aproximação lógica e sistemática da matéria levaria a considerá-la em função dos quatro grandes planos em que se processa a vida de uma comunidade: o econômico, o social, o cultural e o político. Sem maior exame da validade desse critério, cabe desde logo reconhecer que seria inútil aplicá-lo. O nacionalismo brasileiro, como já se assinalou, se caracteriza pelo seu unilateralismo, encontrando-se suas teses e sua prática comandadas menos pela escolha de determinados fins e dos meios mais adequados à sua realização do que pela escolha de setores ou temas preferenciais, em relação aos quais organiza suas formulações e encaminha sua atuação.

Essa “topicidade” da teoria e da prática do nacionalismo o dispersa entre vários setores e temas preferenciais, tornando-se

impossível, dentro dos limites deste estudo, proceder à análise de cada um deles. Limitar-se-á, por isso, a análise do problema aos setores relativos à política do petróleo, ao regime do capital estrangeiro e à política exterior.

1ª SEÇÃO  
POLÍTICA DO PETRÓLEO

## CAPÍTULO 7

### CRIAÇÃO DA PETROBRAS

#### Constituição da Empresa

A economia do petróleo, no Brasil, se divide, claramente, em duas fases, a anterior e a posterior à criação, por força da Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953, da Petróleo Brasileiro S.A. A característica da fase que antecedeu à criação da Petrobras foi – a despeito da ação exercida pelo Conselho Nacional do Petróleo – a de o país depender totalmente da importação de óleo bruto. A própria existência de petróleo no Brasil foi negada ou posta em dúvida durante a maior parte do período que precedeu a criação da Petrobras, constituindo tese oficial da maioria dos geólogos estrangeiros e de apreciável corrente dos nacionais uma atitude de extremo pessimismo em relação à possibilidade de ocorrências significativas de petróleo no Brasil, a despeito dos patentes sinais de há muito verificados no Recôncavo baiano. Coube ao Conselho Nacional do Petróleo o mérito de provar, com alguns poços pioneiros, a existência de óleo no

país. E ao governo Dutra se deve a promoção de importante esforço no sentido de dotar o país de meios para proceder, com seus próprios navios, ao transporte de parte apreciável do petróleo importado (20% das necessidades previstas para 1955) e refinar, em território nacional, importante parcela (50% das necessidades previstas para 1955) de seu consumo de gasolina e derivados.

A política seguida pelo governo Dutra, orientada no sentido de congregar a ação do Estado com a iniciativa privada e tendente a permitir a participação do capital estrangeiro, segundo as diretrizes do “Estatuto do Petróleo”, foi modificada com a criação da Petrobras.

Depois das longas e apaixonadas discussões que se travaram em torno da questão, a Lei da Petrobras, incorporando os objetivos já previstos no projeto elaborado pelo presidente Vargas, adotou a forma do monopólio de Estado para o petróleo, dando à nova empresa a exclusividade da pesquisa, lavra e refinação do petróleo, respeitando, apenas, quanto a esta, as concessões já outorgadas às refinarias privadas brasileiras.

### **Programa da Petrobras**

A ideia inicial dos planejadores da Petrobras foi a de conduzir o país à autossuficiência em petróleo no quinquênio 1952-1956. Para esse efeito, previa-se, naquela época, que seriam necessários investimentos líquidos da ordem de Cr\$ 19 bilhões, equivalentes a US\$ 950 milhões e correspondentes a Cr\$ 3,8 bilhões por ano.

Admitindo, posteriormente, que tais cifras excediam as possibilidades do país, previram-se, para a Petrobras e para aquele quinquênio, recursos iniciais e derivados da ordem de Cr\$ 12 bilhões ou US\$ 600 milhões, os quais, somados aos investimentos já efetuados, no valor de cerca de Cr\$ 6 bilhões ou US\$ 300 milhões, permitiriam a execução do seguinte programa:

	Milhões	
	US\$	Cr\$
1) <i>Pesquisa e lavra</i>		
Produção: 180.000 b/d		
Previsão de custo unitário: US\$ 2.500 por barris diários	450	9.000
2) <i>Refino</i>		
Capacidade: 180.000 b/d		
Custo unitário: US\$ 1.000 b/d	180	3.600
3) <i>Transporte, distribuição etc.</i>		
180.000 b/d. Custo US\$ 1.500 b/d	270	5.400
Total	900	18.000

Prevendo-se, para 1956, um consume de 210.000 b/d, o programa da Petrobras proporcionaria ao país a produção e refinação de 85% de suas necessidades de óleo e derivados. Era praticamente a autossuficiência.

Esse programa, baseado em estimativas muito realistas e numa presunção de custo unitário muito alta, calcada nas médias verificadas nos Estados Unidos, que são as mais elevadas do mundo<sup>8</sup>, foi subseqüentemente reajustado, por causa não só

8 Como assinalou o economista Heitor Lima Rocha (*Cadernos do Nosso Tempo*, nº 4, p.43), em lugar dos índices norte-americanos de US\$ 2.500 e US\$ 1.000 por barril diário para, respectivamente, a prospecção e refino, deve-se considerar mais aplicáveis no Brasil os índices médios acusados pela Standard Oil da Califórnia para suas operações em todo o mundo, de US\$ 1.982 a US\$ 588 b/d para, respectivamente, a produção e o refino.

do atraso na votação da lei – em virtude da qual a Petrobras só pôde iniciar suas operações em 1955 –, mas também da desvalorização relativa das receitas atribuídas à Petrobras, por decorrência de taxaço específica em vez de *ad valorem*.

A alternativa que se apresentou à Petrobras, para o quinquênio 1955-1959, era determinada, de uma parte, pela curva de crescimento do consumo e, de outra, pelos recursos à disposição da empresa.

Considerando que o consumo em 1959 deverá ser de 254 mil barris por dia de equivalentes em óleo cru, no valor de cerca de US\$ 500 milhões, as alternativas para a Petrobras<sup>9</sup>, em seu programa para o quinquênio 1955-1959, eram as seguintes:

- 1) atingir a autossuficiência na base de uma produção equivalente a US\$ 500 milhões por ano, em 1959;
- 2) alcançar, em 1959, a redução da importação a 1/3 do consumo, produzindo no país o equivalente a US\$ 330 milhões por ano;
- 3) estabilizar os gastos externos com petróleo no nível de 1955, no valor de US\$ 260 milhões, produzindo em 1959 o equivalente a US\$ 240 milhões;
- 4) manter o crescimento das importações dentro da taxa de crescimento da capacidade nacional de importar, produzindo, em 1959, o equivalente a US\$ 300 milhões; e
- 5) reduzir a taxa de crescimento da importação de petróleo e derivados a, pelo menos, metade da atual, produzindo, em 1959, o equivalente a US\$ 168 milhões.

---

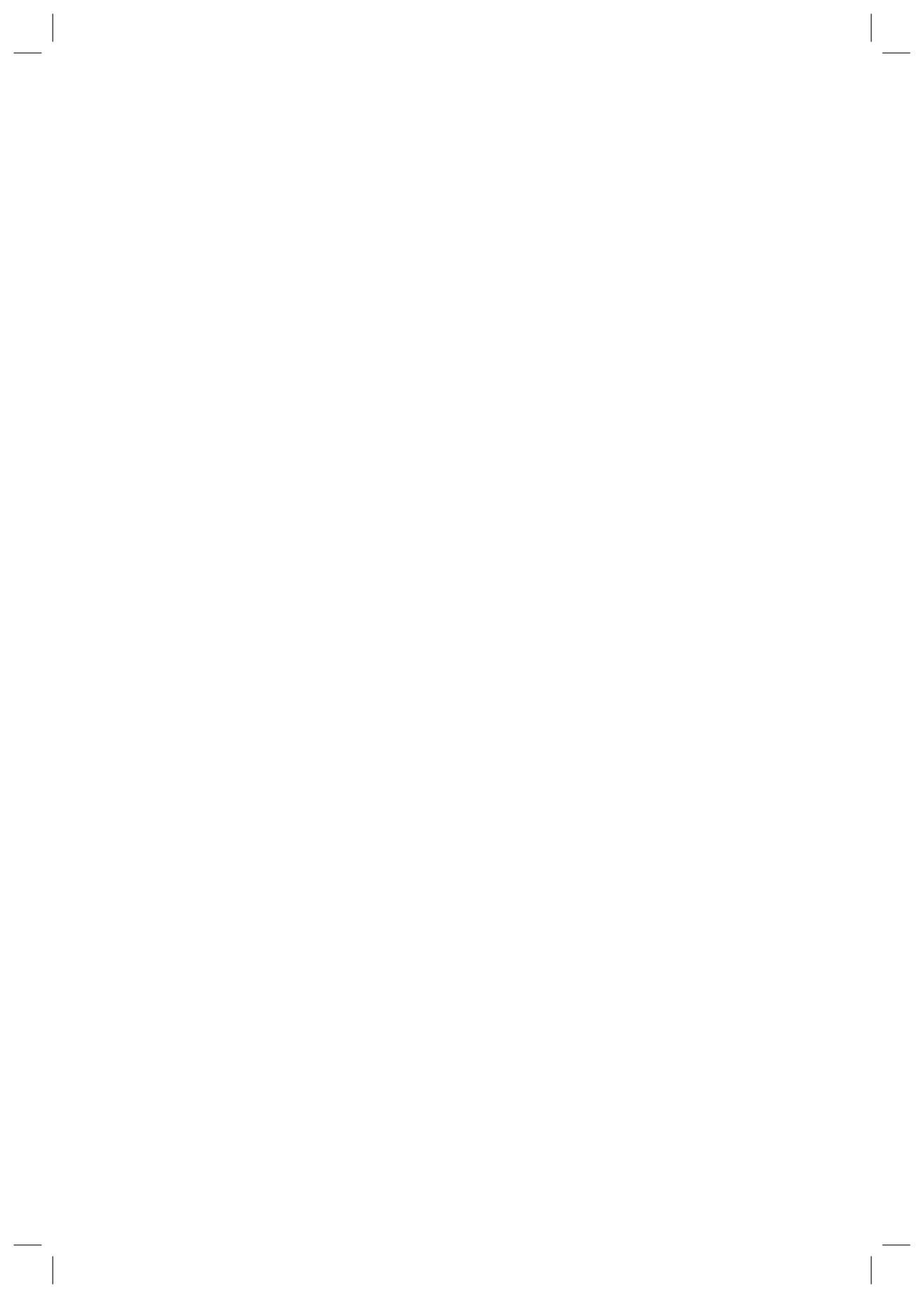
9 Para mais detalhes, ver o citado trabalho "Política de Petróleo", in *Cadernos do Nosso Tempo*, nº 4.

Em face dos recursos disponíveis, o programa da Petrobras se fixou no atendimento do 3º item, dentro da seguinte previsão:

Milhões

		US\$	Cr\$
<i>1) Produção de óleo cru</i>			
Já existente	5.000 b/d		
Programada	85.000 b/d	267	12.000
Total	90.000 b/d		
<i>2) Refino</i>			
Já existente	95.000 b/d		
Programado	80.000 b/d	98	4.400
Total	175.000 b/d		
<i>3) Transporte, distribuição etc.</i>			
	US\$		
Já investidos	250 milhões		
Programados	80 milhões	80	3.600
Total	330 milhões	445	20.000

Esse programa, realista e moderado, já representava, no entanto, um extraordinário progresso e colocava o país, com segurança, no caminho do definitivo atendimento de suas necessidades de petróleo e derivados. A partir de 1959, o Brasil produziria 1/3 do óleo bruto de que precisaria e com tal petróleo atenderia a 60% das necessidades das refinarias nacionais. Estas, por sua vez, atenderiam a 55% do consumo nacional de derivados do petróleo. Ademais, levando em conta que os índices de investimentos por produção ou refino de barril eram muito conservadores, apoiados, como já se indicou, nos índices norte-americanos, que são os mais altos do mundo, o programa da Petrobras dava margem a que se pudesse ultrapassá-lo, em sensível percentagem.



## CAPÍTULO 8

### TESES PRÓ-PETROBRAS

Se considerarmos de modo sistemático e em conjunto os argumentos invocados a favor da Petrobras, na forma pela qual foi constituída, observaremos que se agrupam em torno de três teses fundamentais: I) a exploração do petróleo e derivados deve ser confiada ao capital nacional; II) em regime de monopólio; III) na forma de monopólio de Estado. Antes de analisar, ainda que sucintamente, cada uma dessas teses, importa tomar consciência do fato de que a sua sustentação se apoia em sentimentos e pressupostos que não são puramente racionais. Tampouco são puramente racionais as teses que se opõem à nossa atual política do petróleo. É porque existe o fenômeno do nacionalismo, analisado em capítulo precedente, que surgiram as reivindicações que conduziram à Petrobras, assim como decorrem do fenômeno do cosmopolitismo, também já descrito, as atitudes a ela contrárias. Não teria sentido, do ponto de vista histórico-sociológico, pressupor que o comportamento social se fundasse unicamente em motivos

racionais. E o próprio comportamento individual, como assinalou, entre muitos outros, Max Scheler, é sempre fundado em impulsos psicofísicos, como tais pré-racionais, que suscitam a necessidade de racionalização.

Não se trata, pois, no caso em exame, de pretender esgotar, nos argumentos a favor da Petrobras, as motivações que levaram à sua instituição, como tampouco seria lícita tal exigência em relação aos argumentos contrários ao regime dessa empresa. Trata-se de averiguar as razões das teses favoráveis ou contrárias à atual política brasileira do petróleo, em face da presente situação do país e do mundo e em função dos objetivos que se teve em vista alcançar com tal política.

Prestado esse necessário esclarecimento, considerem-se, resumidamente, as três teses anteriormente enunciadas.

### **I – Tese do capital nacional**

Os argumentos a favor da entrega ao capital nacional, em condições que assegurem sua predominância, do encargo de explorar o petróleo brasileiro se baseiam no fato de que, ante o crescimento do consumo interno de derivados do óleo, que se vem fazendo à taxa média de 12% ao ano, somente o capital nacional pode aplicar-se, nas condições requeridas, ao esforço de pesquisa e lavra do petróleo, pois o capital estrangeiro se interessa apenas pelo alargamento de suas reservas de petróleo ou pelas atividades, praticamente sem riscos e de rentabilidade mais alta, do refino e transporte do óleo e de seu emprego na petroquímica. Essa tese se apoia nas três ordens de considerações que a seguir serão indicadas.

### **A) Superprodução mundial**

Ao contrário do que pensam alguns, o petróleo é combustível relativamente abundante, embora desigualmente distribuído pelas diversas regiões do globo. Assim é que as reservas economicamente utilizáveis do óleo têm crescido à taxa de 16% ao ano, enquanto a procura mundial aumenta apenas de 5% ao ano. A área sedimentar mundial potencialmente petrolífera, sem contar a plataforma marítima, é estimada em 76,8 milhões de acres, com a acumulação provável de óleo de 610 bilhões de barris. Enquanto isso, a área dos campos provados é de apenas 7,57 bilhões de acres, ou seja, 9,8% do total, tendo contribuído com 80 bilhões de barris.

Verifica-se, assim, que são imensas as possibilidades de expansão da produção mundial de óleo e que, ademais, os próprios campos já provados superam as necessidades da procura. Não há, portanto, de parte das grandes companhias internacionais interesse em aumentar a produção mundial de óleo. Seu interesse reside em manter reservas suficientes e bem distribuídas, de sorte a poder programar a prazo longo sua produção e a cobrir-se dos riscos de paralisação das operações em dada região, em virtude de guerras ou de outros incidentes políticos.

### **B) Maior rendimento do Oriente Médio**

Além dos motivos de ordem geral já indicados, ocorre que as grandes companhias não se acham particularmente interessadas na pesquisa e na lavra do petróleo em regiões como o Brasil, graças às condições privilegiadas de que gozam no Oriente

Médio. Politicamente, a despeito dos riscos representados pelo crescente nacionalismo árabe, os trustes ainda conservam naquela região concessões de caráter colonial, que lhes dão ampla liberdade de ação. Do ponto de vista econômico, além disso, os poços do Oriente Médio acusam um rendimento incomparavelmente superior aos de qualquer outra área, como se pode verificar pelo quadro abaixo:

Região	Produção média por poço
Oriente Médio	16.800 b/d
Venezuela	210 b/d
México	149 b/d
Canadá	32 b/d
Peru	15 b/d
Estados Unidos	13 b/d

### C) Relatividade dos investimentos

Por isso que o quadro da economia petrolífera apresenta um crescimento das reservas de óleo acentuadamente superior à procura e que os investimentos já realizados, particularmente no Oriente Médio, asseguram a alta rentabilidade das grandes companhias, a sua política de investimento, contrariamente ao que muitos pensam, não as conduz à maciça concentração de recursos, em curto prazo, nas regiões novas. As grandes companhias, ao contrário, dosam muito parcimoniosamente seus novos investimentos e conduzem suas operações menos em função da situação específica de qualquer área do que em vista de seus interesses de conjunto. Essa é uma das razões pelas quais países produtores de óleo, como os Estados Unidos, têm de importar parcela substancial (mais de 1 milhão de b/d) de seu consumo, enquanto o Canadá, a despeito de haver aberto

a exploração de seu petróleo aos capitais estrangeiros, produz apenas 45% de seu consumo. É igualmente característico, nesse sentido, o fato de que a Standard da Califórnia, quando se propôs a desviar o governo Perón de sua orientação nacionalista, só se comprometeu a efetuar investimentos, no prazo de quatro anos, no montante total de US\$ 13,5 milhões, o que constitui importância inferior ao investimento semestral da Petrobras.

No quadro a seguir<sup>10</sup> relacionam-se os valores e prazos dos mais importantes investimentos petrolíferos das grandes companhias conforme a publicação oficial americana *American Petroleum Interests in Foreign Countries*, de 1946.

Campo	Prazo (anos)	Investimento Total (US\$)	Investimento anual médio (US\$)
Canadá – Turner Valley	12	1.997.413	166.000
Venezuela – Creole Petroleum Co	10	48.335.063	4.834.000
Colômbia – Concessão de Mares, International Petroleum Co	10	48.600.000	4.860.000
Iraque – Campo Kirkuk, Iraq Petroleum Co	9	14.720.000	1.636.000

Confrontados esses dados com o programa da Petrobras anteriormente descrito, cujos investimentos previstos para o quinquênio 1955-1959 montaram a US\$ 45 milhões, apresentando média anual de investimento de cerca de US\$ 90 milhões, verifica-se a modicidade do investimento das companhias internacionais, mesmo levando em conta que essas companhias operam muitos campos em diversas partes do mundo, enquanto a Petrobras investe apenas no Brasil.

10 Cf. *Cadernos do Nosso Tempo*, nº 4, op. Cit., p. 53.

#### **D) Conclusão nacionalista**

Em face do módico interesse das grandes companhias em investimentos petrolíferos no Brasil, a tese nacionalista conclui pela necessidade de o capital nacional tomar a si a tarefa, de sorte a lograr-se o rápido atendimento das necessidades do nosso consumo. É certo que a conclusão acima não implica a proibição de o capital estrangeiro também participar do empreendimento. Como adiante se verá, esse passou a ser um dos principais argumentos da tese cosmopolita. Contra essa participação, todavia, se ergue a segunda tese nacionalista, favorável ao regime de monopólio.

### **II – Tese do monopólio**

Apartir do reconhecimento de que os trustes internacionais não têm grande interesse em investir no petróleo brasileiro, a prazo curto, os vultosos montantes requeridos pela procura interna, e de que tal encargo deve, portanto, ser assumido pelo capital nacional, os nacionalistas reivindicam para este o regime monopolista. Tal reivindicação se funda em dois principais motivos, que a seguir indicaremos.

#### **A) Máxima eficácia na pesquisa e lavra**

Se o capital nacional deve assumir a maior responsabilidade na expansão de nossa produção de óleos e derivados, segue-se que é necessário assegurar-lhe condições ótimas de eficácia. Essas condições ótimas de eficácia, em setor como o do petróleo, são as do monopólio, a despeito das vantagens que a concorrência possa trazer como fator de dinamização dos

empreendimentos. De fato, onde, para uma procura rígida, haja abundância de fatores e facilidades para seu apropriado emprego, a concorrência força a empresa a operar pelos menores custos e a prestar os melhores serviços, com nítida vantagem para o consumidor, que estaria, em caso de monopólio, sujeito ao arbítrio da oferta, sem poder retrain ou transferir sua demanda. Tal é o caso típico, por exemplo, da oferta de gêneros alimentícios ou dos serviços hoteleiros. Diversamente, quando os fatores são escassos e limitados os meios de seu emprego, o monopólio pode constituir a forma mais conveniente para a oferta, mesmo do ponto de vista do consumidor. No caso do petróleo, os riscos da pesquisa e da lavra serão tanto maiores quanto menor for a área potencialmente petrolífera de que disponha uma empresa. Assegurando-lhe a possibilidade de pesquisar e lavar em todo o território brasileiro, dá-se ao capital nacional a máxima eficácia marginal de investimento, permitindo-lhe que empregue de maneira ótima seus recursos. O mesmo ocorre se, do fator solo, passarmos aos demais: equipamentos e técnica. Sendo relativamente escassa a oferta internacional de ambos, o fato de proporcionar ao capital nacional a capacidade de uso exclusivo desses fatores permite-lhe que concorra, vantajosamente, na procura internacional de equipamentos e *Know-how*, o que não aconteceria se várias empresas, no Brasil, conduzissem a leiloamento a demanda de tais fatores. A experiência da Petrobras, nesse sentido, é elucidativa. Expressão de uma política antitruste, a Petrobras experimentou, inicialmente, no mercado internacional de equipamentos e técnica, a resistência direta ou indiretamente suscitada pelas grandes companhias.

Verificando-se, todavia, que a Petrobras persistia e era a única empresa autorizada a pesquisar e lavrar petróleo no Brasil, essa resistência foi superada, e a Petrobras passou a receber crescentes ofertas de equipamentos, de serviços técnicos e de financiamentos.

### **B) Máxima rentabilidade**

O mesmo princípio, anteriormente invocado, da necessidade de assegurar ao capital nacional condições ótimas de eficácia, além de conduzir ao monopólio horizontal, como já se observou, torna altamente recomendável o monopólio vertical, ou de integração. Como é sabido, essa exigência é sempre formulada por todas as empresas de petróleo, que assinalam a necessidade de distribuir a taxa de risco que incide sobre o investimento petrolífero, diversificando-o setorialmente, de sorte que o menor risco do refino, do transporte e da distribuição compense o da pesquisa e da lavra. Essa diversificação, por outro lado, além de reduzir a taxa de risco, proporciona aos capitais aplicados em petróleo uma rentabilidade líquida maior, não apenas por compensar, com os ganhos no refino, no transporte e na distribuição, as perdas que experimentem na pesquisa e na lavra, mas também porque a relação capital-produto tende a ser mais favorável naqueles setores do que nestes.

Se assim é, segue-se que ao monopólio horizontal do petróleo deve ser acrescido o vertical. É certo, como salientam as teses cosmopolitas, que, enquanto a capacidade nacional de refino e transporte for inferior à demanda, todo acréscimo de investimento, nesse setor, é benéfico à economia nacional e

representa economia de cambiais. Ocorre, todavia, que a política do petróleo deve ser encarada como um todo. Se o verdadeiro ponto de estrangulamento, no caso brasileiro, se encontra na lavra do óleo cru, as vantagens decorrentes de um mais rápido atendimento do consumo nacional de refinados são menores do que as resultantes de um fortalecimento da capacidade nacional de pesquisa e lavra, representadas pelo incremento daquela com a majoração dos lucros líquidos das atividades de refino e transporte.

### III – Tese do monopólio estatal

A tese do monopólio estatal é uma decorrência das outras teses, anteriormente enunciadas. Se ao capital nacional cabe a maior responsabilidade na pesquisa e lavra do petróleo e, para esse efeito, se lhe deve conferir os monopólios horizontal e vertical das atividades petrolíferas, segue-se que o regime desses monopólios deve ser estatal. Fundamenta-se tal necessidade em dois principais motivos: o fato de que o Estado detém a maior capacidade de investimento, ao menos nos países subdesenvolvidos, e o de que somente um monopólio de Estado atende às conveniências sociais e estratégicas, que decorrem ou da natureza mesma da economia do petróleo ou das condições peculiares ao regime de monopólio.

O primeiro motivo dispensa maior explanação. O subdesenvolvimento econômico exprime exatamente a subcapitalização e a escassez de poupanças suscetíveis de ser investidas. Somente o Estado, portanto, por meio do mecanismo fiscal e da dosagem orçamentária, pode criar poupanças compulsórias,

arrecadadas em forma de tributo, e aplicá-las nos investimentos requeridos. O segundo motivo também é claro e constitui, aliás, um princípio clássico. Sempre que, por qualquer razão, se criem condições monopolistas da oferta, torna-se necessário que o mecanismo de composição entre a oferta e a demanda, usualmente controlado pelo jogo do mercado, seja controlado por um organismo que possa estabelecer o arbitramento social que deixou de processar-se automaticamente. Quando o objetivo que se tem em vista é manter a livre concorrência, a intervenção do Estado se torna necessária para restabelecê-la. Esse é o fundamento das leis e dos órgãos administrativos destinados, em países como os Estados Unidos, a combater as práticas monopolistas. Diversamente, quando o monopólio é proposital e resulta de uma decisão da comunidade, cabe ao Estado exercê-lo, por ser o organismo capaz, no nível do monopólio de empresa, de conservar a visão de conjunto dos interesses sociais e de assim preservá-los. Esse o mesmo motivo pelo qual, nas condições mais monopolistas que a produção de eletricidade impunha ao Vale do Tennessee, nos Estados Unidos, tal atividade foi confiada a um órgão estatal, a Tennessee Valley Authority. Acrescente-se, no caso do petróleo em países subdesenvolvidos e nas condições do Brasil, que os motivos de ordem estratégica e ligados à segurança nacional também fazem do Estado o agente mais adequado ao exercício do monopólio petrolífero.

## **CAPÍTULO 9**

### **TESES CONTRA A PETROBRAS**

Se considerarmos, agora, de modo igualmente sistemático, e admitindo, também, sua inevitável taxa de irracionalidade, os argumentos dos cosmopolitas contra a Petrobras, observaremos que podem ser distribuídos em três principais teses: I) necessidade da participação de capitais e técnica estrangeiros; II) em regime de livre concorrência; III) na forma de empreendimentos privados.

#### **I – Tese da participação do capital estrangeiro**

O reconhecimento de que o Brasil ainda é um país subdesenvolvido implica, quando se pretende promover e acelerar o seu desenvolvimento, a necessidade de incrementar a capacidade nacional de investimento, nas melhores condições tecnológicas e funcionais. Para esse fim, só há dois meios e uma condição, cujo emprego e atendimento cumulativo se fazem necessários. Os meios são: aumentar a poupança interna e

atrair investimentos externos, na forma de empréstimos ou, de preferência, de participação de capitais. A condição é que, naquele e neste caso, se selecionem os investimentos por ordem de prioridade e pela eficiência específica.

A necessidade do capital estrangeiro é tanto maior quanto mais eficiente se revele em comparação com o investimento nacional possível. Isso resulta da condição acima indicada, em virtude da qual, para investimentos da mesma prioridade, deve ter preferência o que se realizar nas melhores condições tecnológicas e funcionais. Ocorre que determinados investimentos, como os que se fazem em petróleo, não podem ser medidos unicamente por seu valor monetário aparente. Além do puro e simples fator capital, tais investimentos requerem capacidade tecnológica e organizacional que não ostenta o seu valor efetivo, quando incorporado a empresas internacionais dotadas de grandes facilidades e experiência do ramo, mas que logo se apresentariam como problema adicional se o investidor dispusesse apenas dos recursos, em moeda nacional e estrangeira, aparentemente requeridos para o investimento.

Do exposto resulta o seguinte:

- a) o Brasil tem necessidade de aumentar sua capacidade global de investimento, tanto incrementando a poupança interna como incorporando capitais estrangeiros;
- b) os recursos nacionais para investimentos petrolíferos são escassos, por definição. Se, em virtude de uma decisão política, o país concentrar em petróleo a massa

de investimentos requerida por esse setor, estará apenas agravando ainda mais sua insuficiência de investimentos em outros setores; e

- c) ora, como o do setor petróleo apresenta requisitos tecnológicos e organizacionais cujo atendimento, pelo capital estrangeiro, se faz a menor preço e em melhores condições do que para o capital nacional, o investimento mais eficiente possível, em petróleo, é o estrangeiro, devendo o capital nacional ser aproveitado em setores de menor exigência tecnológica e organizacional.

Confrontada a tese pró-capital estrangeiro em petróleo com os fatos apresentados quando da exposição da tese nacionalista, indicativos da baixa propensão do capital estrangeiro a aumentar sua taxa de investimentos petrolíferos, particularmente fora da região privilegiada do Oriente Médio, os partidários do capital estrangeiro retrucam observando que desses fatos não se deve concluir pela interdição da exploração do petróleo brasileiro às companhias internacionais. Tal interdição só viria a agravar os efeitos de uma conjuntura que se reconhece desfavorável. Trata-se, então, de adotar uma posição totalmente distinta, isto é, dadas ao capital estrangeiros as necessárias facilidades para atraí-lo, complementar com investimentos nacionais o esforço de pesquisa e lavra que não for assumido pelas companhias internacionais. Longe de ser excludente de capitais de qualquer origem, particularmente dos estrangeiros, a intervenção do Estado deve fazer-se no sentido de incentivá-los, complementando sua ação na medida em que se revele insuficiente.

## II – Tese da livre concorrência

Além de o capital estrangeiro ser necessário e preferencial para os investimentos petrolíferos, só sendo admissível a participação do capital nacional para complementar o esforço das companhias alienígenas, há que acrescentar a necessidade de manter a exploração do petróleo em regime de concorrência, o que se conjuga com a tese anterior.

Quando se fizesse abstração, na análise de nossa atual política do petróleo, dos inconvenientes oriundos das considerações contidas na tese anterior, nossa atual política apresentaria a desvantagem, não menos grave, da falta de concorrência. Quem poderá assegurar que a Petrobras é bem administrada e opera dentro da máxima eficiência possível? Excluídos todos os pontos de comparação específica, todos os meios de apreciar a ação da Petrobras estão prejudicados pelo fato de se referirem a investimentos em outras áreas sujeitos a condições diferentes, não sendo, por isso, conclusivos. A concorrência não deve ser encarada como um simples requisito de proteção ao consumidor. Há situações, efetivamente, que impõem o monopólio, por motivos diversos. O mérito intrínseco da concorrência, no entanto, é facultar as comparações de eficiência e tender a incrementá-la. Assim é que o monopólio deve ser evitado sempre que se torne possível dar atendimento a alguma necessidade econômica em regime de concorrência, porque o aumento de eficiência dela oriundo ou a possibilidade, que faculta, de medir taxas de eficiência compensam a perda das vantagens da situação monopolista.

O capital estrangeiro, além dos méritos indicados na primeira tese, apresenta a vantagem de operar em regime de concorrência e assim tender à máxima eficiência. Quando, pela já citada possibilidade de os investimentos estrangeiros não bastarem para atender às nossas necessidades de petróleo, houvesse o capital nacional de participar do empreendimento, tal participação, ainda que se devesse fazer por intermédio de uma empresa de economia mista, como a Petrobras, teria de resguardar, de qualquer sorte, o regime de concorrência. Em tal caso, dever-se-iam repartir as concessões pelos diversos interessados, e deixar que cada qual, na defesa de seu próprio interesse, fosse conduzido a operar com a máxima eficiência possível, em proveito geral do país.

### III – Tese da iniciativa privada

A tese da iniciativa privada é, em parte, um corolário da tese da livre concorrência. Somente com a participação da iniciativa privada poderia haver um efetivo regime de concorrência na exploração do petróleo, pois, ainda que se admitisse que o Estado viesse a constituir mais de uma empresa de petróleo, além da Petrobras, a concorrência, no nível das empresas, seria prejudicada pelo monopólio do Estado, como controlador de todas. O Estado passaria a ser a entidade *holding*, monopolista de várias subsidiárias, regime esse, aliás, já previsto na Lei da Petrobras, que pode constituir, com personalidade jurídica e administração próprias, empresas de que detenha o controle.

Além de corolário da tese anterior, a tese da iniciativa privada se fundamenta na atribuição de incapacidade gerencial

ao Estado. De modo geral, sustenta que o Estado é sempre mau administrador econômico. Essa incapacidade gerencial decorre do fato de o Estado ser necessariamente a expressão de um compromisso político que manifesta a média dominante de opiniões e interesses extremamente diversificados. Nessas condições, nem dispõe o Estado da concentração de opiniões e vontades, que, na empresa privada, decorre do fato de a associação das pessoas se ter feito para um fim preciso e dentro de condições e limites determinados contratualmente, nem pode o Estado designar e comandar seus agentes nos termos em que o faz a empresa privada, porque, no Estado, ao contrário do que ocorre nesse tipo de empresa, interferem, em qualquer atividade, motivações distintas das que decorrem especificamente de tal atividade. Ademais, salienta-se que o Estado brasileiro, em particular, é manifesta e comprovadamente péssimo gerente. Dada sua estrutura clientelista e cartorial, suscitada pelo subdesenvolvimento, o Estado brasileiro tende a funcionar como vasto sistema de assistência social comandado por critérios eleitorais. A péssima administração das ferrovias e das companhias estatais de navegação, comparada aos resultados que vêm sendo conseguidos pelas estradas de ferro e companhias de navegação privadas, a despeito de uma legislação prejudicial, que lhes entrava a ação e que é indício a mais da inépcia econômica do Estado, atesta tal incapacidade.

# CAPÍTULO 10

## A AÇÃO DA PETROBRAS

### Os resultados iniciais

Antes de tentar extrair algumas conclusões do debate entre as teses favoráveis e contrárias à Petrobras, expostas de seus respectivos pontos de vista, nos dois capítulos anteriores, é necessário retornar à apreciação objetiva da ação da Petrobras, que constitui, por si mesma, um dos mais importantes elementos de esclarecimento da questão.

Em trecho anterior deste trabalho, teve-se a oportunidade de apresentar o programa inicial da Petrobras, elaborado quando de sua constituição, e, depois, em face das alternativas com que se defrontava, o programa que veio a ser adotado pela empresa para o quinquênio 1955-1959. Impõe-se agora uma rápida apreciação dos resultados obtidos e do novo programa elaborado pela Petrobras para o quinquênio 1957-1961, em virtude da modificação de algumas das premissas em que se baseava o programa anterior.

Como se verifica pelo anterior programa da Petrobras para o quinquênio 1955-1959, seus dados principais eram os seguintes:

Produção de óleo cru	
Preexistente	5.000 b/d
Programada para 1959	85.000 b/d
Média anual de incremento prevista	17.000 b/d
Refino	
Preexistente	95.000 b/d
Programado	80.000 b/d
Média anual de incremento prevista	16.000 b/d

Se confrontarmos com esses dados os resultados obtidos pela Petrobras no biênio 1956-1957, verificaremos o seguinte:

Produção de óleo cru	
Preexistente	6.000 b/d
Fim de 1956	25.000 b/d
Aumento realizado	20.000 b/d
Aumento previsto para o biênio (média aritmética)	34.000 b/d
Déficit sobre o programa	14.000 b/d
Refino	
Preexistente	95.000 b/d
Fim de 1956	125.000 b/d
Aumento realizado	30.000 b/d
Aumento previsto para o biênio (média aritmética)	32.000 b/d
Déficit sobre o programa	2.000 b/d

Em termos puramente quantitativos, observa-se que a Petrobras só cumpriu cerca de 2/3 do aumento de óleo cru programado e atingiu, praticamente, a meta com relação ao refino. Deve-se levar em conta, no entanto, que os aumentos programados eram válidos para um quinquênio, e que a média anual do incremento previsto tinha sentido apenas estatístico, uma vez que, particularmente no setor da produção de óleo cru,

o aumento da produção não se poderia verificar em parcelas iguais, em cada um dos anos do período, mas sim em termos crescentes, à medida que frutificassem os investimentos em pesquisas e em lavra. Assim sendo, parece perfeitamente razoável o resultado obtido, nos dois primeiros anos, na produção de óleo cru, se levarmos em conta o programa de pesquisa abaixo indicado, cujos resultados se farão sentir nos anos seguintes:

Investimentos em pesquisa realizados até 31.12.56	US\$ 95 milhões
Reservas recuperáveis localizadas	35 milhões de barris
Custo médio da descoberta de 1 barril de reserva	US\$ 0,27

### O programa para 1957-1961

Atendendo, entre outras circunstâncias, ao fato de que seus recursos em moeda nacional eram prejudicados por sua fixação específica, em vez de *ad valorem*, e ao fato de que seu orçamento de divisas exigia, também, a adoção de critérios mais apropriados, a Petrobras solicitou ao governo a correção daqueles inconvenientes e, a partir de sua nova estrutura de recursos, elaborou, em substituição ao antigo, só parcialmente realizado, um novo programa para o quinquênio 1957-1961. Tal programa apresenta as seguintes indicações principais:

Cr\$ milhões

<b>I – Recursos Disponíveis para o Quinquênio</b>	
1. Disponibilidade inicial	1.800
2. Recursos de realização de capital	
a) imposto único	13.000
b) outros recursos	2.000
c) contribuições de pesquisa e outros	1.800
3. Financiamentos	3.400
4. Reinversões de lucros líquidos	<u>30.000</u>
Total	52.000
5. Reserva do capital circulante e para projetos eventuais não previstos	<u>-6.000</u>
6. Disponíveis para investimentos	46.000
<b>II – Disponibilidade de Divisas</b>	
1. Esquema cambial	US\$ mil
5% das receitas de câmbio em moedas conversíveis	180.000
3% das receitas de câmbio em moedas de conversibilidade limitada ou inconvertíveis	60.000
Saldo das operações em moedas estrangeiras da frota de petroleiros	40.000
2. Financiamentos externos (saldos)	<u>60.000</u>
Total	340.000

Os recursos em moeda nacional e estrangeira acima indicados, no valor de Cr\$ 46 bilhões, equivalentes a US\$ 940 milhões, ao câmbio de Cr\$ 50,00 por US\$ 1,00, foram previstos para ser aplicados:

Em moeda nacional	Cr\$ 29 bilhões
Em moeda estrangeira	US\$ 340 milhões

Tais recursos serão alocados da seguinte forma:

III – Alocação Aproximada dos Recursos			
	Moeda nacional (Cr\$ milhões)	Moedas Estrangeiras (US\$ milhões)	Total em Cr\$ milhões
1. Exploração (pesquisa)	12.750	105	18.000
2. Desenvolvimento e produção	10.450	91	15.000
3. Refinação	3.000	50	5.500
4. Transportes marítimos	250	65	3.500
5. Indústrias petroquímicas	800	14	1.500
6. Oleodutos e terminais	1.000	12	1.600
7. Formação e aperfeiçoamento de pessoal técnico	750	3	900
Total	29.000	340	46.000

Com essa alocação de recursos, e a partir dos resultados de 1956, já consignados, o programa da Petrobras prevê:

IV – Expansão da Produção			
1. Pesquisa			
a) Reservas existentes	350 milhões		b/d
b) Reservas a descobrir até fins de 1961	1 bilhão		b/d
c) Custo médio prospectivo por barril	US\$ 0,36		
d) Reservas disponíveis em 1961, computando as existentes e descontando o consumo	1.230 milhões de barris		
e) Capacidade anual de produção em 1961, na base de 25 anos de exploração possível das reservas	50 milhões		b/d
f) Capacidade diária de produção em 1961	135 mil		b/d
2. Produção			
a) Existente	25.000		b/d
b) Prevista	110.000		b/d
c) Custo médio previsto para a produção, incluindo aparelhamento dos campos	US\$ 1.800		b/d
d) Investimento necessário, na base da previsão da alínea "c"	US\$ 300 milhões ou Cr\$ 15 bilhões		
3. Refino			
a) Capacidade existente	125.000		b/d
b) Capacidade a ser instalada	200.000		b/d
c) Capacidade prevista para 1960	325.000		b/d
d) Consumo previsto para 1961	320.000		b/d

Para alcançar tal capacidade, previu-se:

e) Ampliação de Mataripe, com acréscimo de sua capacidade de	35.000	b/d
f) Ampliação de Cubatão, com acréscimo de	50.000	b/d
g) Construção de nova refinaria, provavelmente em Porto Alegre	25.000	b/d
h) Construção da refinaria do Rio de Janeiro	90.000	b/d
Total (e+f+g+h)	200.000	b/d
i) Custo médio das unidades grandes	US\$550.000	b/d
j) Custo total	US\$ 110 milhões ou Cr\$ 5,5 bilhões	

#### 4. Transportes marítimos

a) Aquisição de 7 superpetroleiros de 33.000 t <i>deadweight</i>	US\$ 55 milhões	
b) Aquisição de 8 petroleiros de 10.000 t <i>deadweight</i>		
c) Substituição-venda de cinco petroleiros tipo Salte de 2.000 toneladas <i>deadweight</i>		

Além disso, a Petrobras previu a execução de amplo programa no setor da petroquímica, compreendendo:

#### 5. Petroquímica

a) Ampliação da fábrica de fertilizantes nitrogenados
b) Adaptação da fábrica à produção de ureia e concentrados nitrogenados (solução N)
c) Fábrica de chumbo tetraetila
d) Fábrica de eteno
e) Fábrica de benzeno
f) Fábrica de butadieno
g) Fábrica de copolímero-borracha sintética Grs
h) Fábrica de <i>carbon black</i>

Como resultado desse programa, a Petrobras previu o alcance das seguintes metas:

6. Metas	
a) Rentabilidade – a partir de 1961, capacidade para reinvestimento mínimo, sem recursos externos, de Cr\$ 12 bilhões, equivalentes a US\$ 240 milhões	
b) Economia de divisas por ano	
Produção – 50 milhões de b/d a US\$ 3,15 p/d	US\$ 157.500 mil
Refino – 90 milhões de b/d ao valor líquido p/b de US\$ 1,90	US\$ 170.000 mil
Transportes marítimos	<u>US\$ 12.500 mil</u>
Total	US\$ 340.000 mil
c) Valor da produção, aos preços internacionais de 1957	
Consumo em 1961	US\$ 550 milhões
Produção nacional	US\$ 340 milhões
Importação provável em 1961	US\$ 210 milhões
Importação nacional em 1955	US\$ 260 milhões



# CAPÍTULO 11

## CONFRONTO CRÍTICO DAS TESES

### Posição do problema

Examinadas as teses conflitantes do nacionalismo e do cosmopolitismo, e comparados, de um lado, a situação e o programa inicial da Petrobras aos resultados alcançados em seus dois primeiros anos de atividade, e, de outro, as previsões contidas em seu novo programa para o quinquênio 1957-1961, pode-se tentar, agora, um confronto crítico dos dois pontos de vista.

A primeira observação a fazer é a de que os fatos, como usualmente ocorre quando as divergências de ideias se travam mais no plano normativo que no descritivo, não conduzem, por si mesmos, a favorecer nenhuma das duas teses. É evidente que, a partir dos invejáveis êxitos alcançados pela Petrobras, perderam qualquer sentido as formas mais radicais do cosmopolitismo, que tendiam, quando se projetou a Petrobras ou quando esta

iniciou suas operações, a negar-lhe qualquer possibilidade de êxito. A não ser alguns extremados, ou os que aparentemente defendem interesses próprios, aqueles e estes privados, atualmente, de qualquer aceitação social, os que sustentam mais consistentemente pontos de vista cosmopolitas são unânimes em proclamar os bons resultados obtidos pela Petrobras e em reconhecer-lhe condições para alcançar novos êxitos. Apenas, argumentam, sem vício lógico, que os resultados poderiam ser muito superiores se outra fosse nossa política do petróleo. A despeito dos motivos já indicados, que justificam o fato de não haver a Petrobras alcançado, no biênio 1956-1957, o incremento na produção de óleo cru correspondente a 2/5 dos resultados previstos para o quinquênio, subsiste, sempre, o fato como tal. Por outro lado, é motivo de razoável apreensão a circunstância de a Petrobras não haver ainda consolidado a descoberta de novas regiões petrolíferas, a despeito dos veementes indícios de que se encontra em vias de fazê-lo, na Amazônia e no Nordeste, e das justificáveis esperanças que suscita o Paraná. Nessa mesma ordem de ideias, permanece sempre alerta à dúvida a eficácia real da Petrobras na gestão de seus recursos. Não poderia a empresa ser ainda mais eficiente? E alguns aspectos do programa da Petrobras se prestam, igualmente, a controvérsia. Até que ponto, em face dos resultados relativamente medianos de suas atividades na pesquisa e na lavra, se justifica a diversificação de investimentos adotada pela Petrobras em seu novo programa? Deveria a Petrobras preocupar-se com a petroquímica, apenas visando a maiores lucros, quando o capital privado parece tão interessado nesse setor? Em que medida não seria mais

razoável para a Petrobras, cujos recursos iniciais serão sempre, predominantemente, de origem tributária, em lugar de visar a obter maiores lucros, por meio de atividades marginais, concentrar mais seus esforços na pesquisa e na lavra?

Como se vê, essas e muitas outras questões podem ser objetivamente arguidas, diante dos resultados obtidos e programados pela Petrobras. Não são tais resultados, portanto, que conduzirão a uma conclusão a controvérsia entre as duas teses. O que os resultados da Petrobras autorizam, sem dúvida, é uma sustentação mais segura, e já agora apoiada em estatísticas suficientes, da tese nacionalista. É forçoso admitir que, salvo imprevistos, a solução nacionalista constitui efetiva solução que proporcionará ao país uma situação de desafogo, em 1961, e, daí em diante, o encaminhará à autossuficiência. Daí não se segue, todavia, que sejam inválidos os argumentos da tese cosmopolita, nem que qualquer outra solução seja necessariamente pior do que a da Petrobras.

Somente, portanto, a discussão dos argumentos de cada uma das duas teses poderá, com apoio nos fatos já comprovados, conduzir a maior esclarecimento. Como já se salientou, no entanto, e a seguir se verificará de modo ainda mais patente, nem as teses nacionalistas nem as cosmopolitas se esgotam na racionalidade de seus argumentos. De fato, ambas constituem – quando adequadamente formuladas – legítimas racionalizações das respectivas posições ideológicas. Tal ordem de questões já tendo sido suficientemente examinada em capítulos anteriores deste trabalho, torna desnecessário voltar à matéria. É importante, todavia, recordar o fato de que as duas teses não se

situam, no caso de nosso país, no mesmo plano de autoridade. O cosmopolitismo brasileiro é uma atitude raramente assumida como tal, ao contrário do nacionalismo brasileiro, que conduz mais facilmente – do ponto de vista estatístico de suas manifestações – a uma declaração de princípios do que a uma enumeração de argumentos. A razão de tal fato é a circunstância, já analisada, de o Brasil ser um país em processo de configuração e consolidação de sua nacionalidade. Enquanto assumir posição nacionalista corresponde, nas atuais condições brasileiras, a adotar tese de integração social e de aceitação dos ônus e riscos de uma personalização histórica própria, assumir atitude cosmopolita importa em alienação. O cosmopolitismo decorre, em geral, de se achar alguém vinculado a uma estrutura de interesses exocêntrica, em relação ao Brasil, ou porque, em proveito das expectativas pessoais de consumo, não deseje pagar o preço de um destino nacional próprio – caso típico dos setores alienados da classe média – ou porque, em defesa de interesses vinculados a nosso antigo semicolonialismo, não possa renunciar às condições de que depende a sua manutenção – caso típico dos setores alienados da burguesia. Fora de tal hipótese, que compreende os casos mais gerais, o cosmopolitismo resulta ou bem de frustrações oriundas de desajustamentos sociais ou bem – o que é o caso particular de alguns intelectuais, mas que se reveste da importância pela influência que exercem – da circunstância de que a concepção mecânico-formal do mundo impede a compreensão dos processos dialéticos de transformação da realidade.

O desenvolvimento é um processo social global que se realiza aos saltos, na passagem de uma para outra fase, por meio

de modificações quantitativas que provocam transformações qualitativas. Para quem se encontre numa perspectiva mecânico-formal, o desenvolvimento tende a ser compreensível somente *a posteriori*. Então, o desenvolvimento de determinada comunidade subdesenvolvida, quando se pretenda considerá-lo projetiva e não retrospectivamente, só se apresenta como possível por indução do desenvolvimento de outra comunidade, já desenvolvida. O fato de a ciência econômica contemporânea ser o produto, principalmente, de pensadores anglo-saxões, caracterizados por sua perspectiva mecânico-formal, é responsável pela atitude inconscientemente cosmopolita de alguns de nossos melhores economistas, que são, quase sem exceção, excelentes cidadãos, dotados do maior espírito público, profundamente integrados na sociedade brasileira e solidários de nosso destino nacional. Por todos esses motivos, era de esperar que deles partisse, exatamente, a maior contribuição no sentido de racionalizar as teses e políticas nacionalistas. Prejudicados, no entanto, pela perspectiva mecânico-formal em que formaram seu espírito, são conduzidos a um cosmopolitismo inconsciente e só concebem nosso desenvolvimento como efeito induzido. Vale assinalar, nessa linha de considerações, e como confirmação do acima observado, que, ao contrário dos intelectuais demasiadamente influenciados pelo pensamento anglo-saxão<sup>11</sup>, os que mantiveram, no próprio campo da economia, maior contato, por exemplo, com o pensamento alemão, em particular naquelas linhas que, em

11 Conviria salientar que, da parte do autor, não há, evidentemente, nenhuma prevenção contra o pensamento anglo-saxão, que ocupa posição de vanguarda em todas as ciências matemático-empíricas, mas apenas a consciência de suas limitações mecânico-formais, a que se escapam, em geral, o pensamento germânico e o latino, embora incidam em outros tipos de limitação.

economia, passam por List e Sombart e, em sociologia, vindo de Hegel, por Marx e Max Weber, manifestam uma inclinação oposta. O mesmo ocorre com os que formaram suas ideias, a partir, sobretudo, de experiências próprias, no campo da administração ou dos negócios.

Voltando, porém, à problemática anterior, temos que o confronto crítico entre as teses do nacionalismo e do cosmopolitismo não pode ser feito sem que se levem em conta suas implicações ideológicas. O cosmopolitismo, além, disso, é uma ideologia inautêntica, nas atuais condições do Brasil. Feitas essas observações, cabe encerrá-las salientando a circunstância de que o fundamento ideológico das duas teses não constitui, como tal, nada que as invalide. Todos os movimentos sociais são ideológicos e somente os movimentos de base ideológica se alçam ao nível de movimentos sociais. O que importa, pois, nas teses em apreço é a maior ou menor autenticidade de seu fundamento ideológico, bem como a maior ou menor racionalidade que emprestam à formulação de tal fundamento.

### **Codificação**

Ainda antes de iniciar o confronto crítico entre as referidas teses, torna-se necessário, para maior clareza e facilidade das citações, proceder à sua codificação. As teses e seus argumentos serão considerados tais como foram formulados neste trabalho. As três teses nacionalistas serão designadas N-I, N-II, N-III, e as três cosmopolitas, C-I, C-II e C-III, respectivamente. As conclusões ou sínteses a que seu confronto crítico permitir chegar serão designadas S-I, S-II e S-III.

A fim de facilitar ao leitor a recordação dos argumentos essenciais de cada tese, dispensando-o de uma incômoda procura retrospectiva, apresenta-se, no início da discussão de cada grupo de teses, uma tabela com a síntese de seus respectivos argumentos.

**Tabela N° 1**

Pró-Petrobras	Anti-Petrobras
N-I	C-I
<p><i>Capital Nacional</i></p> <p>a) O capital estrangeiro não manifesta propensão a aumentar sua taxa de investimento, em virtude de:</p> <p>1 – maior crescimento da taxa de aumento das reservas mundiais do que da taxa de aumento do consumo mundial; e</p> <p>2 – atual superprodução de óleo cru.</p> <p>b) O capital estrangeiro não manifesta verdadeiro interesse pela exploração do petróleo brasileiro, pretendendo apenas obter reservas para o futuro, porque tem muito maior benefício em investimentos alternativos no Oriente Médio, graças ao prodigioso rendimento dos poços dessa área e do regime ainda colonial das concessões.</p> <p>c) Os investimentos estrangeiros são muito mais módicos do que se pensa e tendem a escalonar-se por prazos longos.</p>	<p><i>Capital Estrangeiro</i></p> <p>a) O desenvolvimento brasileiro, a partir de nossa atual subcapitalização, só é possível mediante:</p> <p>1 – maior poupança interna; e</p> <p>2 – atração de capitais estrangeiros.</p> <p>Em ambos os casos, selecionando-se os investimentos por ordem de prioridade e eficiência específica.</p> <p>b) Embora o Brasil pudesse concentrar no petróleo os investimentos requeridos, só poderia fazê-lo agravando o desatendimento de outros setores, onde já investe insuficientemente.</p> <p>c) Ora, no petróleo, o melhor investimento alternativo é o estrangeiro, porque, além de aumentar nossa capacidade global de investimento, apresenta, para um mesmo nível de prioridade, maior eficiência tecnológica e organizacional.</p>
<p>Logo:</p> <p>Terá de ser assumido pelo capital nacional o maior esforço para a prospecção e produção de óleo no Brasil.</p>	<p>Logo:</p> <p>Deve-se atrair o capital estrangeiro para o petróleo, por ser o mais conveniente, funcionando o capital nacional supletivamente.</p>

## Capital nacional e capital estrangeiro

Confrontando, na forma esquemática da Tabela nº 1, os argumentos N-1 com os C-1, observa-se, de início, que cada tese é correta, no desdobramento de suas razões, embora os argumentos de uma não impliquem a invalidade dos da outra. Consideremos, separadamente, as diversas teses.

As observações iniciais (a) de N-I são um fato verificado e quantificado, como se viu. O mesmo ocorre com as duas observações seguintes – (b) e (c). A conclusão, logicamente correta, também o é quanto à matéria de fato. Dá-se, apenas, que, enquanto permaneçam dentro de suas premissas explícitas, os argumentos N-I não podem levar a nenhuma conclusão que importe considerar necessária ou desejável a exclusão do capital estrangeiro, uma vez que, do fato de seu desinteresse relativo pela pesquisa e lavra de nosso petróleo, não se segue deva ser impedido de aplicar-se em tais atividades.

Por sua vez, os argumentos C-I, do ponto de vista formal, são igualmente corretos. É exato (a) que a promoção do desenvolvimento brasileiro, a partir de nossa subcapitalização, terá de fazer-se mediante o incremento da poupança interna e a atração de capitais estrangeiros, selecionando-se, em ambos os casos, os investimentos por ordem de prioridade (eficiência social ou indireta) e pela eficiência específica. É exato (b) que, para concentrar no setor de petróleo os recursos necessários, o Brasil, dada a sua subcapitalização, terá de desatender ainda mais outros setores, onde já é insuficiente a taxa de investimentos. É procedente (c), por fim, de um ponto de vista puramente

econômico, e sujeito a importantes<sup>12</sup> qualificações, a observação de que o investimento estrangeiro, em petróleo, é o melhor possível porque, além de aumentar nossa capacidade global de investimentos, apresenta, no mesmo nível de prioridade, maior eficiência, por dispor de condições mais favoráveis de acesso e de utilização da melhor tecnologia e contar com melhores condições organizacionais<sup>13</sup>.

Se ambas as teses são logicamente corretas e se apoiam, de fato, em dados também corretos, que conclusão se poderá tirar?

A primeira conclusão seria a de adotar a ambas, uma vez que, como já foi salientado, não se excluem. Nesse caso, teríamos que os argumentos C-I apresentam o quadro da preferibilidade econômica, e os argumentos N-I, o da possibilidade econômica. Em tal caso, no entanto, transportaríamos o conflito para as teses seguintes.

### Monopólio e concorrência

Vale a pena acompanhar essa linha de pensamento. Para tal, apresenta-se, na segunda tabela, o resumo das teses N-II e C-II.

---

12 As principais dessas qualificações dizem respeito à forma e às condições segundo as quais o capital estrangeiro *efetivamente* ponha em aplicação os elementos que, em princípio, lhe proporcionam maior eficiência específica. Embora lhe sendo possível, pode ocorrer, como é frequente, que não lhe convenha fazê-lo. Tal é, com razão, o argumento N-I-c. E, assim, pode dar-se, como é usual, que, ocupando certa área e impedindo investimentos alternativos nela, não a explore com a devida intensidade. Isso não prejudica, todavia, nem a validade teórica do argumento C-I-c nem os subseqüentes argumentos da tese cosmopolita.

13 Melhores condições organizacionais não significam, necessariamente, melhor estruturação e funcionamento *internos* da empresa. Não há razões, *a priori*, para que a Standard Oil do Brasil seja internamente mais bem organizada que a Petrobras. Se compararmos as duas empresas, como atualmente se encontram, o contrário será possivelmente mais exato. As melhores condições organizacionais de que dispõem as companhias estrangeiras se referem à sua articulação com o mercado internacional, que lhes proporciona maior capacidade para concorrer na oferta e na demanda internacionais de fatores.

**Tabela Nº2**

Pró-Petrobras	Anti-Petrobras
N-II	C-II
<p><i>Monopólio</i></p> <p>a) Se o capital nacional tem de arcar com a maior responsabilidade pela exploração de nosso petróleo, deve-se proporcionar-lhe condições ótimas de operação.</p> <p>b) O monopólio horizontal, que assegura a máxima eficácia marginal para o investimento em função da área.</p> <p>c) O monopólio vertical, para distribuir setorialmente os riscos, compensar perdas e aumentar os benefícios líquidos.</p>	<p><i>Concorrência</i></p> <p>a) Ainda que o capital estrangeiro não se revele suficiente para atender às nossas necessidades de petróleo, é preciso manter sempre condições para atraí-lo, o que exige regime de concorrência.</p> <p>b) A concorrência, ademais, é por si mesma o regime apropriado, porque:</p> <p>1 – permite controlar a eficiência comparativa das empresas; e</p> <p>2 – incentiva, em proveito do país, a eficiência de cada empresa.</p>
<p>Logo:</p> <p>Deve-se dar o monopólio de exploração do petróleo ao capital nacional.</p>	<p>Logo:</p> <p>Deve-se adotar o regime da livre concorrência, ainda que a Petrobras deva participar da exploração do petróleo, para que, em tal caso, o faça em igualdade de condições com as demais empresas.</p>

Nessa segunda ordem de argumentos, como se vê, termina a compatibilidade das duas teses. Todavia, se ambas partem de premissas corretas e deduzem, com procedência lógica, seus argumentos seguintes, como se tornam agora incompatíveis?

Consideremos, isoladamente, as diversas teses.

A observação (a) inicial de N-II é correta, sobretudo se houvermos reconhecido, como ocorreu, a procedência das observações C-I. Na medida em que nossos capitais sejam escassos e tenham, apesar disso, de assumir o maior encargo na exploração do petróleo brasileiro, importa dotá-los de condições ótimas de operação. Ora – (b) e (c) –, como muito bem o sabe qualquer empresário, nenhuma condição dá maior segurança à empresa que o monopólio. Acrescente-se, no caso de petróleo,

que, além da maior segurança há, certamente, no monopólio, melhores condições de eficácia, pelos próprios argumentos – (b) e (c) – invocados em N-II. Mais ainda, verificada a procedência dos argumentos C-I, o fato de que o capital nacional (C-I-c) experimente maiores dificuldades em concorrer na procura e oferta de fatores internacionais, constitui novo motivo para o monopólio, de sorte que, ao menos no Brasil, não sofra as limitações da concorrência estrangeira, nem seja, em particular, sujeito ao leilão de fatores escassos.

Se considerarmos, todavia, os argumentos C-II, não poderemos deixar de reconhecer sua procedência. Admitida, em princípio, a tese de que é preferível o investimento estrangeiro em petróleo, como chegar a resultados que o impedem? Teríamos, então, que a solução monopolista, embora conveniente quando se considerem, apenas, os interesses do capital nacional, não seria conveniente para o adequado tratamento do setor de petróleo, visto globalmente. Isso, porém, não impediria que, renunciando ao monopólio, estivéssemos privando o capital nacional de suas melhores condições de operação, em proveito da vantagem abstrata de um capital estrangeiro cuja propensão para efetivos investimentos no Brasil sabemos ser pequena, e em termos que nos forçam a reconhecer que tais investimentos dificilmente se fariam na escala adequada, permanecendo, sempre, sobre o capital nacional, a principal responsabilidade pela exploração do petróleo brasileiro.

Chegamos, assim, a um dilema. Em tal caso, que decisão tomar?

Poder-se-ia procurar contornar o dilema, que se apresenta entre uma situação de fato e uma vantagem teórica e não traz, assim, de suas origens, necessária incompatibilidade dos dois termos. Apresentar-se-ia então o ensejo de considerar a matéria em dois tempos. Sabemos, em princípio (N-I), que é pequena a propensão, de parte das grandes companhias, a aumentar sua taxa de investimento em petróleo e a concentrar, a curto prazo, grandes investimentos em áreas como o Brasil. Também sabemos, em princípio (C-I), que seria preferível, economicamente, atrair tais companhias para a exploração do nosso petróleo, poupando os capitais nacionais para investimentos menos exigentes. Por que, em tal caso, não abrir, durante prazo razoável, uma concorrência internacional para exploração de nosso petróleo, sujeita a condições mínimas de investimento por ano e a outras cláusulas que assegurassem, sob adequada fiscalização do Estado brasileiro, a conveniente cobertura da questão? Se os capitais estrangeiros, contrariando nossas razoáveis expectativas, que não passam, aliás, de suposições, comparecessem no volume e na forma necessários, estariam prejudicadas as presunções N-I e se poderia, de acordo com os melhores princípios econômicos de C-I, proceder, ativamente, à exploração do nosso petróleo por intermédio dos capitais estrangeiros. Se, ao contrário, confirmando nossas suposições, os capitais estrangeiros que se habilitassem fossem quantitativamente insuficientes ou se recusassem a aceitar as condições que nos assegurariam seu eficiente emprego, a boa doutrina dos argumentos C-I estaria fatalmente prejudicada e, assim sendo, ao dar ao capital nacional um regime de monopólio, de fato não estaríamos excluindo nenhum efetivo concurso estrangeiro apreciável.

Esse modo de considerar a matéria em dois momentos, antes e depois de uma concorrência internacional para a exploração de nosso petróleo, peca, no entanto, pelo mesmo teorismo que afeta os argumentos C-I. Como é sabido, a ideia da concorrência internacional já foi diversas vezes aventada. Ocorre, inclusive, embora do fato não tenha circulado nenhuma versão oficial, que o economista Rômulo de Almeida, quando chefe da Assessoria Econômica da Presidência, durante o último governo Vargas, procedeu, junto à Standard Oil e à Shell, a gestões no sentido de saber se essas companhias se dispunham a conquistar o direito à pesquisa e à lavra do petróleo brasileiro, comprometendo-se a efetuar um programa mínimo concebido em escala suficientemente ampla. Negaram-se a tal as companhias mencionadas, alegando que os riscos inerentes à exploração do petróleo brasileiro e a necessidade em que se achavam de considerar seus investimentos menos em função de certa área do que em vista do conjunto de seus campos produtores e do conjunto da demanda as impediam de assumir, em grande escala, compromissos rígidos de investimento em determinada região.

Ainda que não se generalize demasiadamente o fato citado, ou não o leve em conta por falta de documentação, acontece que, antes da Petrobras, o campo estava aberto para os investimentos estrangeiros em nosso petróleo, e a atitude das grandes companhias, em lugar de procurar fazê-lo, foi, muito ao contrário, a de sustentar a não existência de óleo no Brasil. Dir-se-á que as condições mudam, e o que antes não interessava aos trustes poderá interessar depois. É certo. Mas, por que as

companhias internacionais, apesar de manterem no Brasil, como é notório, grandes campanhas de imprensa e despenderem vultosas somas em publicidade, não tornam pública tal intenção, declarando-se dispostas, em troca da abolição do monopólio da Petrobras, a executar no país, em condições adequadas, um programa de investimentos em grande escala?

Na verdade, a ideia da concorrência internacional para exploração do petróleo é ociosa, porque, embora isso não seja explícito, todos os grandes interesses se encontram sempre sujeitos a uma concorrência potencial. Por outro lado, a ideia de legitimar a Petrobras somente *a posteriori* do malogro de uma grande concorrência internacional incide no defeito de não levar em conta o fato de que é a própria Petrobras a principal variável que afeta a política das companhias internacionais em relação ao petróleo brasileiro. O Brasil interessa aos produtores internacionais de petróleo como mercado consumidor. Tal fato decorre da situação internacional do petróleo, já examinada quando se expôs a primeira tese nacionalista. Assim sendo, interessa a tais produtores, sem dúvida, nosso balanço de pagamentos. O decréscimo de nossa capacidade de importar pode reduzir nossas importações de óleo e derivados, fazendo declinar os negócios. Por esses motivos, convém aos produtores que aumentemos nossas disponibilidades cambiais, e eventualmente se disporão a colaborar conosco para tal fim, dentro do sistema geral de seus interesses e em função dele. Sabem os produtores, no entanto, que, a despeito de sua significação, não é a importação do petróleo que estrangula nossa capacidade

de importar, mas diversos outros fatores, além desse. O que, no entanto, certamente fará descrever nossas importações de petróleo e chegará ao ponto de suprimi-las, seja qual for o nível em que se encontre nossa capacidade de importar, é a lavra do óleo em nosso próprio território. E este é certamente o maior risco que correm as companhias internacionais, risco esse que as forças a interessar-se em investir no Brasil, para manter sua participação no mercado.

Somos conduzidos, então, a verdadeiro paradoxo. A forma teoricamente correta, do ponto de vista econômico, para a exploração de nosso óleo, é algo que só se torna possível com o funcionamento e o êxito da Petrobras, que representa a política oposta. Suprimir a Petrobras é retroagir à fase em que as companhias internacionais só viam no Brasil um mercado consumidor. Enfraquecer a Petrobras ou reduzir-lhe as condições de êxito, abolindo, por exemplo, o monopólio, para atrair investimentos estrangeiros considerados melhores, é aumentar nossa taxa de dependência dos suprimentos externos de óleo e, concomitantemente, reduzir o interesse das companhias internacionais pelos investimentos no Brasil. Persistir no caminho da Petrobras, porém, é agravar uma distorção de investimentos, interditando, legalmente, o concurso estrangeiro que nos pudesse ser proporcionado, afastando, assim, do setor de petróleo, o investimento alternativo melhor, que é o estrangeiro, ao passo que se deslocam os escassos capitais nacionais, com seu maciço investimento em petróleo, de aplicações que lhes seriam mais convenientes.

Que concluir, em tal caso?

Conviria relembrar, de início, a relatividade da antinomia acima formulada, na medida em que só é plenamente correta, mesmo no plano da pura economia, se confirmado de modo cabal o fato de o investimento estrangeiro em petróleo ser melhor que o nacional. Tal fato, como se viu, decorre da maior eficiência específica do investimento petrolífero estrangeiro, mas se encontra sujeito às qualificações, já apontadas, de que depende a concretização dessa superioridade de princípio.

Deixando de lado, no entanto, tal questão, temos que, no plano puramente econômico, o dilema a que conduz o confronto crítico das duas teses não é suscetível de solução racional. Poderão alguns, racionando no concreto e pragmaticamente, sustentar que o caminho mais indicado é levar adiante a solução do monopólio para o capital nacional (N-II), ainda que o custo dessa solução, para a economia do país, possa ser elevado, reduzindo a eficácia marginal de nosso investimento global. Dessa forma, no entanto, pelo menos se soluciona, em prazo razoável, o problema do petróleo e, passada a fase mais onerosa, os lucros auferidos no próprio setor irão tornando cada vez mais compensador o investimento efetuado. Poderão outros, preocupados em utilizar ao máximo o capital estrangeiro disponível (C-I) e em preservar as vantagens da livre concorrência (C-II), sustentar que a Petrobras deve, exatamente, ser o chamariz das companhias internacionais. Forçadas a investir no Brasil, para não perder o mercado, poderão ser conduzidas, inclusive por meio de expressas disposições contratuais, a crescentes aplicações em nosso país, se a Petrobras, em lugar de

constituir irremovível óbice legal ao investimento estrangeiro, for orientada de sorte a suscitá-lo. Para esse efeito, deve-se abolir o regime de monopólio e restabelecer a livre concorrência, em tais condições, no entanto, que se reduza ao mínimo possível a perda de eficiência da Petrobras e ao máximo possível o volume e a eficiência dos investimentos estrangeiros. No tocante à Petrobras, porque uma sensível queda em sua eficiência, além de seus efeitos diretos negativos, acarretaria o efeito indireto, salientado anteriormente, de reduzir o próprio estímulo para o investimento das companhias internacionais. No tocante aos investimentos estrangeiros, porque a maximização de seu montante e eficiência é exatamente o objetivo em vista.

Formulada em tais termos, como se vê, a questão, que assim se apresenta no plano puramente econômico, não é mais resolvida em forma econômica, mas mediante opções determinadas pela escolha da solução preferida e rejeição do risco menos desejado. Chega-se, portanto, após exaustivo esforço de racionalização, a decisões que não são determinadas por sua racionalidade, mas por opções *a priori* favoráveis ou contrárias a cada uma das posições em jogo. Que se deva concluir disso?



# CAPÍTULO 12

## ECONOMIA E DECISÃO

### O pré-econômico e o transeconômico

Na verdade, como o reconhecem todos os economistas qualificados, a ciência econômica não é uma ciência de fundamentos nem de fins, mas de meios. A partir de certos pressupostos e com vista a determinado fim, é possível indicar os meios econômicos mais adequados e estabelecer a validade relativa das diversas opções que se apresentem para o fim em vista, em função dos pressupostos adotados. Diversamente, se o que se encontra em jogo são os pressupostos ou os fins, nenhuma solução econômica pode substituir a necessidade de adotar decisões com respeito àqueles e a estes. Essas decisões são o produto de atos de vontade, no comportamento individual, ou de opções políticas, no comportamento das comunidades.

No caso do petróleo, como já vimos, encontra-se, imanente às teses nacionalistas, a decisão social de fazer do Brasil uma

individualidade histórica própria, assumindo os riscos e pagando o preço dessa decisão. Imanente às teses cosmopolitas se encontra a preferência pela situação colonial, ou, no caso particular dos intelectuais não influenciados por outras motivações, se faz sentir a incapacidade de certa formação de espírito, a mecânico-formal, para conceber dialeticamente o processo do desenvolvimento.

Se retomarmos, à luz desses esclarecimentos, a controvérsia do petróleo, verificaremos como escapam ao âmbito da economia seus pressupostos fundamentais. Assim, por exemplo, os argumentos C-I, embora perfeitamente válidos, não podem se limitados ao setor de petróleo. Não é apenas em petróleo que se faz sentir, de um lado, nossa subcapitalização e, de outro, a superioridade do investimento estrangeiro sobre o nacional, na medida em que, efetivamente, ponha em prática as condições que lhe assegurem maior eficiência específica. Os mesmos argumentos se aplicam, a igual título, a todas as atividades que requeiram o emprego de uma tecnologia especializada e sujeita a constante progresso e exijam concorrência à oferta e à demanda internacionais de fatores. Assim ocorre em certas indústrias de base, como a química, notadamente, e em indústrias de alta tecnologia, como a eletrônica, a atômica etc. Por outro lado, embora com menor rigor quanto às exigências tecnológicas, consideradas do ponto de vista de sua complexidade, mas com igual razão no tocante às posições relativas do capital estrangeiro e do capital nacional, a mesma superioridade eventual, em favor daquele, se verifica em relação a qualquer indústria de grande porte, como as indústrias de base, de modo geral, e como certas

indústrias de transformação – a de automóveis, a de materiais elétricos, a de tecidos etc. A partir do momento em que se torne necessário empregar uma tecnologia em constante progresso e em que, por suas grandes dimensões, uma indústria qualquer tenha de concorrer à oferta e à demanda internacionais de fatores, revela-se a vantagem possível do capital estrangeiro, quando se considere a questão em termos de pura eficiência econômica. Essa preferibilidade se estende aos próprios domínios da agricultura, sempre que se trate de lavouras cuja exploração possa incorporar, em condições economicamente vantajosas, formas tecnológicas superiores. E se estende ao âmbito do comércio, sempre que o fato de dispor de melhores condições organizacionais abra novos mercados ou permita seu maior controle.

Verifica-se, assim, que tal regra conduz a consequências frequentemente insuspeitadas. Sua radical e eficiente aplicação consistiria, na prática, em deslocar para os dois centros mundiais, Estados Unidos e União Soviética, o comando da economia dos respectivos blocos. De fato, tal processo se verifica, por irradiação direta ou indireta desses dois centros. É o processo do imperialismo, no sentido puramente objetivo ou não maquiavélico do termo, ao qual, na prática, se acrescenta o sentido maquiavélico ou manipulacionista, sempre que o controle de determinada atividade se converta em conveniência estratégica de um dos dois centros e a irradiação que deles parta se torne proposital e dirigida. Que papel, em tal hipótese, ficaria reservado ao capital nacional, no caso particular do Brasil? E que sentido teria admitir, em função dos interesses brasileiros, a preferibilidade alternativa do investimento estrangeiro,

quando o processo de que faz parte tal investimento importa, exatamente, em privar o Brasil de personalidade histórica própria, abolindo, por isso mesmo, a possibilidade material e a licitude lógica de considerar a economia brasileira em função da nação brasileira?

Consideremos, agora, o outro lado da questão, representado pelos argumentos N-I. Observaremos que, embora corretos no âmbito em que se situam, tais argumentos se aplicam a vários outros setores. Não é só em petróleo que o Brasil necessita empreender, com seus próprios capitais, um esforço particular de investimento para atender às necessidades do consumo interno. O mesmo se dá em outros setores igualmente vitais, como o dos transportes e o das outras fontes de energia – eletricidade, hulha, energia nuclear. O mesmo se verifica em relação a toda a indústria de base e a todas as indústrias de transformação que devem ser operadas em grande escala. E tanto a agricultura quanto o comércio acusam um desenvolvimento insuficiente que, à falta de investimentos estrangeiros em escala adequada, exige a concentração do capital nacional. É certo que, dentro de uma ordenação racional de prioridades, esses setores não apresentam, todos, a mesma importância e urgência que se verifica no do petróleo. Em igual nível de prioridade, no entanto, situam-se, certamente, os setores de transporte e os relativos às demais formas de energia e à indústria de base. Por que, no entanto, somente no setor de petróleo se adota, com radical consistência, os argumentos da tese nacionalista?

Por que, nos demais – salvo no que se refere à energia atômica –, se procura dar ao Estado uma função supletiva e se

admite a concorrência do capital estrangeiro com o nacional, não se entendendo que a maior responsabilidade que pesa sobre ele também o credencia ao monopólio?

### **O desafio nacional**

A fim de compreender os problemas que ficaram em suspenso no tópico anterior, torna-se necessário voltar a certas observações já formuladas. Temos que o Brasil, como se assinalou em outros capítulos deste estudo, é uma nação, no sentido histórico do termo, que se está convertendo em nação, na acepção política do vocábulo. Temos que os fatores que conduzem a essa transformação são o desenvolvimento econômico-social e a necessidade de adotar quadros institucionais que o tutelem e facilitem sua promoção. Ocorre, no entanto, que o desenvolvimento, como também já se viu, é um processo social global, e não apenas econômico. Somente engajando a sociedade, como um todo, nesse processo de desenvolvimento, é que se pode levá-lo adiante. E o processo mesmo, em seu automatismo social, suscita esse compromisso total da comunidade, independentemente de uma ação dirigida de propósito nesse sentido. Em tais condições, surgem, de um lado, certo repertório de possibilidades reais e ideais – as características geoeconômicas do país, seu contingente demográfico, seu padrões de cultura – e, de outro, determinadas opções político-sociais. Essas opções se escalonam em complexa articulação de relações de meio a fim, apresentando-se algumas delas, todavia, como fins últimos. Se, em sentido mais profundo, o fim último de toda associação natural é, como já se viu, a humanização do

homem, o fim último que se apresenta, politicamente, a uma comunidade em processo de desenvolvimento, que assume sua personalidade histórica própria, é a afirmação de si mesma, ou seja, da comunidade como nação.

Ao propor-se configurar e consolidar a sua própria nação como seu fim último político, a comunidade se defronta com a escolha dos setores ou atividades em que engajará mais radicalmente seu propósito de autodeterminação. O simples processo acumulativo do desenvolvimento não conduz, automaticamente, a esse fim último, porque a consecução de tal fim não é um fato puramente objetivo. Aquilo de que se trata é da assunção da própria liberdade, de criação da nação como centro de decisões próprias. A nação terá, portanto, de pagar o preço de sua liberdade. Esse preço é sempre o risco. A nação que se afirma como tal tem de assumir o risco de sua autodeterminação. A escolha dos setores ou atividades em que se engaje essa luta pela afirmação da liberdade é algo que pode ser feito com maior ou menor razoabilidade. Há nações que se suicidaram, como o Paraguai do século XIX, por haver escolhido um setor em que não podia lograr êxito, e uma atividade de que não poderia auferir vantagens correspondentes ao esforço empenhado. São razoáveis, por isso, aqueles setores que mais de perto interessam à consolidação econômica, social, cultural e política da nação, e aquelas atividades que melhor conduzam a tal efeito. Eventualmente, a guerra, citada como exemplo negativo para o Paraguai do século XIX, pode ser a atividade adequada, como se verificou com a Prússia de Frederico e a Alemanha de Bismarck. No caso brasileiro, o setor eletivo de um

engajamento de nossa capacidade de autodeterminação tinha e tem de ser, necessariamente, econômico<sup>14</sup>, pois é nesse plano que se situam os maiores óbices ao nosso desenvolvimento.

Essa escolha foi feita pela comunidade brasileira, depois de ampla e democrática discussão de que todos participaram, e o setor por ela eleito para travar a luta de sua liberdade foi o do petróleo. Poderia ter sido o setor dos transportes, ou o da eletricidade. Ocorre que foi o do petróleo, em parte, por motivos plenamente racionais, em parte por um dramático ato de arbítrio. Felizmente, para o país, essa escolha, vista *a posteriori*, foi das duas ou três melhores possíveis. Terá sido mesmo, se levarmos em conta suas implicações sociais e psicológicas, a melhor de todas as possíveis. Ante essa escolha, seguem-se, agora, duas consequências. Diretamente, perdem sentido os argumentos cosmopolitas favoráveis ao reconhecimento (C-I) da possível superioridade do investimento estrangeiro em petróleo e ao restabelecimento (C-II) nesse setor do regime da livre concorrência. Indiretamente, avultam as necessidades de elevar a poupança nacional e de completar, com o concurso do capital estrangeiro, nossa capacidade de investimento em outros setores.

### Reexame do petróleo

Deixando para mais tarde o desenvolvimento das demais implicações contidas na decisão nacionalista adotada pela comunidade brasileira, importa encerrar o exame de nossa

---

14 A observação acima exige se leve em conta, como dado implícito, que nenhuma realização é possível, em qualquer plano da vida social, sem seu correlato no plano da cultura.

política do petróleo, à luz dos novos pressupostos e em função dos objetivos anteriormente assinalados.

Para esse efeito, convém resumir, numa terceira tabela, o último argumento de cada uma das teses em confronto.

**Tabela Nº 3**

Pró-Petrobras	Anti-Petrobras
N-III	C-III
<p><i>Monopólio Estatal</i> Se o capital nacional, como maior responsável pela exploração do petróleo brasileiro, deve operar em regime de monopólio, tal monopólio deve ser estatal:</p> <p>a) para ter a máxima capacidade de investimento;</p> <p>b) para regular a oferta em consonância com os demais interesses sociais e nacionais; e</p> <p>c) por motivos de segurança nacional e de ordem estratégica.</p>	<p><i>Iniciativa Privada</i> a) Se a livre concorrência é necessária, o monopólio estatal é contraindicado como monopólio.</p> <p>b) Como o Estado, ademais, é péssimo gerente, particularmente o brasileiro, o monopólio estatal também é contraindicado por ser do Estado.</p>
<p>Logo: A solução para a exploração do petróleo é a Petrobras, em sua forma atual.</p>	<p>Logo: A solução para a exploração do petróleo brasileiro é a da livre concorrência, cabendo ao Estado papel supletivo.</p>

Ante as conclusões anteriores, verifica-se que se encontram prejudicados os argumentos C-III e que são procedentes, ao contrário, os argumentos N-III. Destes não se deve, no entanto, extrair nenhuma conclusão rígida que imobilize a Petrobras em sua forma atual, como se nenhuma outra pudesse lhe ser preferível. E com isso se torna necessário proceder a uma rápida revisão da matéria, à luz dos esclarecimentos trazidos pelo confronto crítico das duas teses.

De fato, afastado o impasse econômico que se formara no confronto entre os argumentos N-II e C-II, temos, voltando aos

primeiros argumentos de cada tese, que, se ao capital nacional compete assumir a maior responsabilidade na exploração do nosso petróleo, não se segue, por isso, que deva ser excluído o capital estrangeiro. Por motivos de caráter transeconômico, como vimos, a regra da preferibilidade alternativa dos investimentos estrangeiros, sempre que efetivamente mais eficientes, deve ser afastada, tanto no que se refere à sua possível aplicação sistemática – que nos conduziria, por nossos próprios pés, a nos submetermos ao imperialismo – como no que diz respeito ao petróleo – por ser esse o setor eletivo de nossa autoafirmação nacional. Isso não obsta, todavia, nem a que nos permitamos uma controlada aplicação de tal regra, sempre que evitemos seus efeitos imperialistas, nem a que nos utilizemos, complementar e subsidiariamente, de capitais estrangeiros na exploração do petróleo. Para tal, a formação mais apropriada – e mais viável do ponto de vista do capital estrangeiro – é a de financiamentos externos, em qualquer moeda. Embora a legislação da Petrobras a autorize a tomar empréstimos estrangeiros, existe certa prevenção, em nosso país, contra tal política, por se recear que introduza indesejável influência dos mutuantes exteriores na condução dos negócios da Petrobras. Na verdade, tal receio não se justifica, em tese, e a única forma possível de assumirmos os riscos da exploração do petróleo é assumi-los plenamente, confiando na capacidade contratual e gerencial de nossos administradores.

Tampouco deve ser afastada, legalmente, a impossibilidade de participação estrangeira no capital da própria Petrobras, desde que minoritária e, sobretudo, sob a forma de ações preferenciais.

A interdição legal de tal participação, além de contrassenso econômico, reflete uma frustração colonial que precisa ser superada, como um dos obstáculos que entorpecem nosso desenvolvimento. E assim se apresenta, nessa linha de ideias, toda uma primeira série de reformas a que é preciso submeter, oportunamente, a legislação e os estatutos da Petrobras. Não se deve subestimar, no entanto, quer no tocante a tais reformas, quer no que diz respeito a outras que serão adiante indicadas, a necessidade de escolher muito criteriosamente a oportunidade para empreendê-las. A despeito dessas e de outras limitações, a Petrobras funciona e pode funcionar. E muito mais grave do que essas impropriedades seria pôr em risco a própria existência da Petrobras ou a eficiência de sua atuação.

Passando, agora, à análise das conclusões a que conduziu o confronto crítico dos argumentos N-II e C-II, temos que, prejudicada pela opção nacional, a tese favorável ao restabelecimento do regime de livre concorrência, impondo-se, ao contrário, como necessária, a solução monopolista, não se deve perder de vista tudo o que há de procedente nos argumentos C-II. Sofre indubitavelmente a Petrobras do defeito de não se poder medir, em função de experiências alternativas, sua eficiência como empresa. Sofre, igualmente, do fato de não se beneficiar dos estímulos peculiares à concorrência. Sofre, finalmente, do fato de se haver concentrado, de direito e, mais ainda, de fato, em uma só organização, vale dizer, nas pessoas de seu presidente e de seus diretores, todas as responsabilidades por nossa economia petrolífera. Tais limitações e, sobretudo, o grau em que se fazem sentir não são conseqüências inevitáveis

de uma política nacionalista do petróleo. Dentro dos requisitos já assinalados (N-I, N-II e N-III) a que esta deve atender, pode-se neutralizar ou minorar os efeitos negativos que tendem a decorrer do monopólio estatal.

Considerando, apenas, neste momento, os inconvenientes usualmente acarretados pelo regime monopolista, seja este estatal ou privado, temos, no que se refere ao monopólio horizontal, a possibilidade de controlar melhor e de estimular ao máximo a eficiência empresarial mediante a repartição das áreas de pesquisa e lavra pelo número de subsidiárias, administrativamente autônomas, da empresa monopolista, que se verifica ser o mais conveniente. O argumento (N-II) contrário à subdivisão de tais áreas, sob fundamento de que assim procedendo se reduza a eficácia marginal do investimento, deixa de ser procedente se os recursos aplicáveis, embora administrados por empresas autônomas, forem controlados pela mesma *holding*. Além disso, o excesso das responsabilidades que pesam sobre a empresa monopolista do petróleo e de seus diretores, que concentram funções distintas, e até certo ponto incompatíveis, pode ser corrigido se, preservando toda a liberdade de ação da empresa e de seus administradores, se repartirem melhor as atribuições entre a Petrobras e suas subsidiárias, de um lado, e o Conselho Nacional do Petróleo, de outro. Essa foi exatamente a razão pela qual a lei preservou o CNP, mantendo-o como órgão de definição de política, ao passo que atribui à Petrobras os encargos empresariais. Na prática, por várias razões, a que não foram estranhas certa inconsistência e debilidade de que deram provas algumas das personalidades integrantes do Conselho,

esse órgão perdeu qualquer ação diretiva, tornando-se uma agência burocrática, afeta às tarefas secundárias, ou um colégio homologador de todas as decisões da Petrobras. Nada seria mais desastroso, evidentemente, do que uma ruptura entre o Conselho e a Petrobras ou a formação de sérias tensões entre essas entidades. É indispensável, todavia, para a maior eficiência da Petrobras, que sejam efetivamente distintas as atribuições dos dois órgãos. O conselho deve ser o órgão, em matéria de petróleo, que ao mesmo tempo assessor e exprima a política do governo, planejando tal política, coordenando sua execução e controlando seus resultados. A Petrobras, diversamente, deve operar cada vez mais como empresa comandada por critérios de eficiência por motivações tipicamente industriais. Dentro das normas de uma boa cooperação para os fins comuns, as funções de ambos se opõem dialeticamente e devem encontrar sua superação sintética não na absorção de um órgão pelo outro, mas na realização da política petrolífera brasileira.

Da mesma forma, os inconvenientes que tendem a resultar do fato de ser o monopólio petrolífero monopólio do Estado podem ser corrigidos se o seu caráter estatal for devidamente compreendido como expressão dos interesses gerais da comunidade brasileira na economia do petróleo. A Petrobras não é empresa estatal para o fim de subtrair à iniciativa privada os lucros que proporcione a exploração do petróleo, assim como, desmascaradas as falácias do jusnaturalismo, a iniciativa privada não se justifica pela oportunidade de lucro que confira aos sócios. As compensações econômicas são apenas estímulos, relativamente insubstituíveis, para o eficiente desempenho de

uma função não se alteram pelo fato de ser exercida pelo Estado ou por agentes privados. No caso da Petrobras, esses propósitos são, essencialmente, o aumento, mediante o adequado esforço de prospecção e lavra, de nossa produção de óleo cru, o próprio monopólio do refino e do transporte constituindo, como já se viu, condição adotada para incrementar aquela produção.

Diversamente da tendência que vem acusando, nada impõe à Petrobras que diversifique, cada vez mais, sua área de ação. Válida, embora, como processo para distribuir seus riscos e maximizar seus benefícios, a diversificação resulta, facilmente, em redução da capacidade de investir no setor preferencial. Daí o fato de ser conveniente deixar a iniciativa privada, que parece manifestar a esse respeito vivo interesse, ocupar-se da petroquímica. Desde que o Conselho do Petróleo, retomando as funções que lhe cabem, discipline a matéria, pouco importa sejam estatais ou privadas as empresas que irão ocupar-se da petroquímica. Enquadradas, pelo Conselho do Petróleo, no programa nacional do petróleo e submetidas às normas determinadas por esse órgão, as empresas privadas que se empenharem em petroquímica estão poupando à Petrobras recursos e energia administrativa que encontram seu melhor emprego na pesquisa e na lavra do petróleo. As vantagens daí decorrentes mais do que compensam a não participação ou a menor participação da Petrobras nos benefícios da química dos derivados do petróleo.

O problema que se apresenta em tal setor, por isso, não é o de saber se a Petrobras deve ou não a ele estender seu monopólio, uma vez que nada o justificaria, mas o de saber se deve ou não

reservar-se ao capital nacional um regime de preferência sobre o estrangeiro. Como se tem várias vezes assinalado, o capital estrangeiro, dadas as condições que de fato asseguram o máximo emprego de sua eficiência e de sua capacidade organizacional, apresenta-se, em petroquímica, como em todas as atividades que requerem complexa tecnologia e ampla articulação de mercado, eventualmente preferível ao nacional. Além disso, como se viu, a generalização dessa regra conduziria o país a se desnacionalizar e tenderia a fixá-lo no estágio semicolonial, o que implica a necessidade de se balancear tal princípio com o da diversificação crescente dos investimentos nacionais. Assim sendo, que orientação adotar, no caso da petroquímica? A questão, evidentemente, não comporta solução abstrata, uma vez que depende do interesse e da capacidade que demonstrem as empresas privadas brasileiras de se aplicarem à petroquímica. Tudo indica, no entanto, que tal interesse existe em apreciável escala e que para o empreendimento se tornariam disponíveis os recursos necessários, dentro de adequadas condições tecnológicas e organizacionais. Nesse caso, a política de preferência em favor do capital nacional é a que apresenta como a mais indicada. Realmente, a petroquímica, no Brasil, constitui uma atividade que se tornou possível em consequência da ação do Estado na pesquisa e lavra do petróleo. Se convém reservar para o capital privado a exploração da petroquímica, para não desviar a Petrobras de sua atividade específica, convém igualmente retirar, da petroquímica, em proveito do capital nacional, todos os benefícios que proporcione e que representam remuneração indireta dos esforços da Petrobras. Acrescente-se

que por meio da petroquímica se pode dar, ao capital nacional, acesso a um dos setores essenciais da economia moderna e mais inacessíveis aos países subdesenvolvidos, que é o da química industrial. Ao contrário, se a petroquímica brasileira for indistintamente franqueada a todos os capitais privados, é inevitável que as grandes companhias internacionais venham a dominar totalmente o setor – com as vantagens, sem dúvida, decorrentes do incremento dos investimentos no país e de uma exploração que, de início, seria sem dúvida mais eficiente<sup>15</sup> – mas com a desvantagem, certamente maior, de dificultar ainda mais ao capital brasileiro o acesso à química industrial. Assim sendo, a política mais indicada para o Brasil, em petroquímica, é a de dar preferência ao capital privado nacional – condicionando, por exemplo, a exploração desse setor à detenção, pelo capital nacional, da maioria patrimonial e votante das ações das empresas que a ele se apliquem –, reservando-se à Petrobras a indispensável ação supletiva e promocional que for requerida.

### **Eficiência e mito**

Uma última análise que se impõe, nesse complexo problema da economia petrolífera, é a relativa à formação dos comportamentos sociais referentes ao petróleo. Paralela ao debate entre nacionalistas e cosmopolitas se processa a oposição entre o racionalismo e a mística do petróleo. Como sempre ocorre, em tais casos, os fatos antecederam às teses e de certa forma ultrapassaram a possibilidade de ser enquadrados,

---

15 Além dos motivos genéricos que tendem a imprimir maior eficiência à empresa estrangeira, há, em química, o motivo específico decorrente da utilização de conhecimentos científicos e tecnológicos em constante expansão.

por uma simples decisão de autoridade, em uma ou em outra orientação. Isso não remove, todavia, a necessidade de compreender esse processo e de procurar encaminhá-lo em função de opções assumidas.

A tendência a fazer do petróleo um mito é inevitável decorrência do fato de se haver constituído em setor e atividade eletivos da vontade de autoafirmação nacional. O nacionalismo, como projeto de configuração e consolidação de uma nacionalidade, por mais racional que se apresente, em dada situação, jamais é a pura expressão de um ato de razão, mas sempre envolve poderosa carga emotiva decorrente, em parte, do impulso psicofísico da sociabilidade e, em parte, do voluntarismo da liberdade, que se afirma como centro de decisões fundadas em si mesma. Ora, o mito consiste, precisamente, numa transrazão, numa razão que fundamenta as razões. O mito é uma proposição cuja validade nem decorre da experiência nem procede, analiticamente, de uma proposição anterior, mas corresponde, no plano das ideias, a uma expectativa da vontade. Sem desenvolver a análise do mito, indique-se apenas que assumem forma mítica todas as manifestações coletivas da vontade nacional. A própria nação é um mito, na medida em que não se apresenta, para os que se acham engajados positiva ou negativamente em relação a ela, como simples associação de pessoa fundada em certos motivos e orientada para certos fins, mas se reveste, ademais, de uma significação que transcende seu processo empírico. Assim, como anteriormente se indicou, todos os empreendimentos que engajam profundamente a vontade nacional, desde uma guerra até uma competição

esportiva, adquirem um sentido mítico, e seu êxito ou malogro envolve ideias como as da invencibilidade do próprio povo, ou da sabotagem interna ou externa de seus inimigos etc.

No caso do petróleo brasileiro, por isso que sua exploração segundo uma fórmula nacionalista decorreu de uma opção de autodefinição nacional, a matéria não podia deixar de revestir-se de caráter mítico. A atitude mítica em relação ao petróleo se manifesta em duplo aspecto. De um lado, quanto à modalidade dos comportamentos, empresta um cunho de sacralidade a tudo o que se refere à exploração do petróleo e ao regime nacionalista em que essa exploração se realiza. As ideias e práticas a respeito dessas questões não são consideradas segundo sua logicidade ou eficiência, mas em termos de bem ou de mal. É bem tudo o que contribuir para assegurar ou acentuar o caráter nacional-estatista de nossa política do petróleo e mal tudo o que conduzir a resultado oposto. De outro, o misticismo do petróleo conduz a uma inabalável confiança no êxito da Petrobras, mesmo em relação aos fatores e às circunstâncias independentes da ação da empresa, como a existência, em escala e em condições apropriadas, de óleo economicamente explorável, ou a vitória da Petrobras sobre todas as pressões internas ou externas a ela contrárias.

Contra essa atitude mítica se insurgem, inclusive nas fileiras nacionalistas, os que consideram a matéria em termos racional-econômicos e veem nossa atual política do petróleo e a entidade encarregada de efetivá-la como algo de mensurável apenas por seus resultados e custos. Essa dualidade de pontos de vista se fez sentir na própria Petrobras, conduzindo uns a

preconizar a necessidade de propaganda e de mobilização da opinião pública (“petróleo é luta”, na frase do cel. Janari Nunes) e outros a reivindicar para a Petrobras um comportamento estrita e essencialmente empresarial.

Na verdade, como se depreende do que já foi dito, essas duas modalidades de comportamento são igualmente requeridas e tendem, ambas, a verificar-se socialmente. Se o petróleo não houvesse suscitado o seu próprio mito, jamais se lograria um empenho coletivo da nação no esforço de sua pesquisa e lavra e o fato já seria, por si mesmo, indicativo de que esse setor e essa atividade não haviam sido objeto da escolha de autoafirmação nacional, que fundamenta o nacionalismo do petróleo. É igualmente óbvio, em termos de cultura ocidental, que essa política e a empresa que a aplica somente poderão ter êxito se, em circunstâncias mínimas favoráveis – existência na escala e em condições adequadas de depósitos economicamente exploráveis e compatibilidade interna e externa de nossa política de petróleo com nossas outras necessidades e possibilidades –, a exploração do petróleo for conduzida com a eficiência requerida, dentro daquelas circunstâncias, pelo empreendimento.

Deixando de lado as circunstâncias geoeconômicas, que apresentam índices suficientemente favoráveis e que só podem ser plenamente conhecidas pela execução mesma de tal política, e remetendo para outro trecho deste estudo as correlações entre nossa política do petróleo e nossa política exterior, temos que, ante a possibilidade, já analisada, de conciliarmos o nacionalismo do petróleo com as demais exigências de nossa economia, é da eficiência da Petrobras que dependerá,

essencialmente, seu êxito. É indubitável, por isso mesmo, que a mística do petróleo pode vir a representar, como já o patenteiam diversos índices, um sério entrave à eficiência empresarial da Petrobras. Sendo a eficiência, como valor e como resultado, um fruto do comportamento racional, todas as formas de “mitificação” da Petrobras, no nível de sua atuação empresarial, tendem à “mitificação”, interna e externamente à Petrobras, do equacionamento de seus problemas e da aferição de seus resultados. Apesar disso, como já foi salientado, nem a mística do petróleo é separável do engajamento nacional na solução de tal problema, nem a própria Petrobras poderia ter sido criada ou lograria sobreviver se desaparecesse esse apelo mítico.

Vemos, assim, que novamente se reconstitui, já agora no plano da ação prática, o impasse que havíamos observado no plano teórico das controvérsias sobre a Petrobras. Ocorre, porém, que esse impasse, como todos os impasses existenciais, tende a resolver-se e só pode resolver-se por um esforço organizador de seus termos e mediante uma opção de resultados últimos. Em outras palavras, somente por meio de uma ação tendente a compor as linhas de racionalidade com as de misticismo, orientada para o objetivo final, que é a máxima e mais produtiva pesquisa e lavra do petróleo, é possível superar o impasse sem prejudicar a necessária coexistência de seus dois termos. E aí veremos, mais uma vez, o acerto da lei ao preservar institucionalmente o Conselho Nacional do Petróleo e a importante missão que lhe incumbe. Representando o Estado com *jus imperium*, enquanto a Petrobras o representa *ad negotia*, o Conselho do Petróleo pode e deve assumir o empresamento

da mística do petróleo, ficando a Petrobras restrita à pura ação empresarial. A racionalidade requerida para que o Conselho do Petróleo exerça sua função de órgão planejador e controlador da política petrolífera é compatível com uma vigorosa ação política e de propaganda destinada a alimentar o mito do petróleo, pois tal mito é um pressuposto da fórmula nacionalista, na qual se funda nossa política petrolífera. O que importa é preservar de qualquer interferência mítica a programação e a execução dessa política, particularmente no seu aspecto empresarial, a cargo da Petrobras.

Essa repartição de funções, se confrontarmos o exposto com a prática corrente, não só não se encontra planejada, mas se vem fazendo de forma inversa. O Conselho do Petróleo se tem revelado, reiteradamente, um órgão pouco convicto da política nacionalista que lhe incumbe supervisionar, enquanto a Petrobras, particularmente sob a presidência do cel. Janari Nunes, se tem manifestado demasiadamente propensa à ação publicitária e ideológica. Importa, evidentemente, reajustar ambos esses órgãos às suas próprias funções, cabendo substituir, no Conselho Nacional do Petróleo, por pessoas totalmente identificadas com a política nacionalista do petróleo aqueles de seus membros que não esposem tal convicção, ao passo que a Petrobras se deve restringir a uma sóbria e dinâmica ação empresarial, preocupada apenas com a eficiência de suas operações.

### **Tabela de confronto crítico**

A fim de permitir, pelo sistema de tabelas anteriormente empregado, uma apreciação global e sintética da discussão da

matéria, apresenta-se, a seguir, concentradamente, a crítica de cada uma das teses confrontadas e a conclusão a que conduz, designando-se as teses nacionalistas, cosmopolitas e as conclusões deste estudo pelos prefixos N, C e S, respectivamente.

**I. Tabela de confronto crítico**

Pró	Anti	Conclusão
<p>N-I</p> <p><i>Capital Nacional</i> Materialmente correta, baseada em dados estatísticos comprovados. Dessa tese, no entanto, nada se pode validamente concluir que conduza à exclusão do capital estrangeiro.</p>	<p>C-I</p> <p><i>Capital Nacional</i> Formalmente correta. Do ponto de vista puramente econômico, correta a conclusão pela preferência ao capital estrangeiro. Não invalida, porém, os fatos arguidos pela tese N-I. Além disso, o ponto de vista puramente econômico não esgota o assunto.</p>	<p>S-I</p> <p><i>Capital Nacional por Opção Global</i> A promoção do desenvolvimento é um processo social global e não apenas econômico. Somente engajando a sociedade como um todo e os quadros especializados (políticos, administrativos, técnicos) é que se formam rapidamente a consciência e as condições sociais necessárias. Sem um saldo histórico, o desenvolvimento pode-se fazer a prazo longo ou à custa da perda da individualidade nacional. Nele há um risco da liberdade, uma opção subjetiva. Não se segue que devesse ser em petróleo a escolha da tomada do risco. Podia ser em química, ou na guerra. Petróleo é muito bom, todavia, para tal. Feita a opção, tem de ser assumida. Em tal caso, inverte-se a preferência. Capital estrangeiro, se necessário e convenientemente subordinado ao nacional.</p>

## II. Tabela de confronto crítico

Pró	Anti	Conclusão
<p>N-II</p> <p><i>Monopólio</i></p> <p>a) Correta a reivindicação de condições ótimas.</p> <p>b) e c) Correta a tese, mas não exclusiva. Também valem os argumentos a favor da concorrência. Necessidade de qualificação, quando possível.</p>	<p>C-II</p> <p><i>Concorrência</i></p> <p>a) Correta, mas prejudicada sua importância pelas razões S-1. Tratamento do capital estrangeiro sujeito a outras condições.</p> <p>b) Correta a tese, mas não exclusiva. Também valem os argumentos monopolistas.</p>	<p>S-II</p> <p><i>Competitividade</i></p> <p>a) Reduzido à função complementar, o capital estrangeiro torna-se imediatamente ótimo:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) participante minoritário; e</li> <li>2) financiador.</li> </ol> <p>Enquanto subsistirem o colonialismo e o cartorialismo, o Estado brasileiro será incapaz de dar concessões.</p> <p>Correta, portanto, a tese do monopólio.</p> <p>b) Incorreta, em sua forma atual. Validade dos argumentos de concorrência.</p> <p>c) Conciliação.</p> <p>Monopólio estatal, com participação minoritária privada, competitivo.</p> <p>Petrobras como <i>holding</i>.</p> <p>Subdivisão das áreas por subsidiárias.</p>
<p>Necessidade de conciliar vantagens patrimoniais do monopólio com vantagens gerenciais da concorrência.</p>	<p>Necessidade apontada à margem.</p>	<p>Fortalecimento do CNP como órgão planejador, controlador e coordenador.</p> <p>Controle de resultados.</p>

**III. Tabela de confronto crítico**

Pró	Anti	Conclusão
N-III	C-III	S-III
<p><i>Estatismo</i></p> <p>a) Correta.</p>	<p><i>Privatismo</i></p> <p>a) Prejudicada, na forma do S-II.</p> <p>b) Correta, em tese. Mas o próprio do Estado cartorial é sua heterogeneidade. Mais apto a operar em regime especial do que a fiscalizar rotineiramente.</p>	<p><i>Funcionalismo</i></p> <p>a) Deve ser monopólio de Estado com as qualificações de S-II.</p> <p>b) O monopólio não se justifica na escala indefinida da integração.</p> <p>Válido – pesquisa Lavra Refino Transporte.</p> <p>Não válido – Venda Petroquímica.</p> <p>c) Atividades não monopolistas em concorrência com a Petrobras, sob fiscalização do CNP.</p> <p>d) Necessidade de concentrar mais os recursos da Petrobras, evitando dispersão de investimentos.</p> <p>e) Necessidade de conciliar clima emocional – definição de destino – com sentido empresarial.</p> <p>Política e mística do petróleo devem passar ao CNP.</p>
	Petrobras não é cartorial.	Petrobras somente empresa.



2ª SEÇÃO  
POLÍTICA DE CAPITAIS ESTRANGEIROS

## CAPÍTULO 13

### O REGIME VIGENTE

#### O problema em foco

Que representam, para o desenvolvimento econômico brasileiro, os capitais estrangeiros? Em relação a esse problema, bem como ao da exploração do petróleo nacional, trava-se a controvérsia entre as posições nacionalistas e cosmopolitas. Sustentam os cosmopolitas que em um país subdesenvolvido, caracterizado pela insuficiente taxa de capitalização e pelo fato de que o consumo tende a absorver a quase totalidade da renda, a despeito de esta se conservar em baixíssimo nível *per capita*, somente as poupanças externas, na forma de investimentos estrangeiros, podem elevar a capacidade nacional de investimento. Atribuem, assim, ao capital estrangeiro, a principal responsabilidade pela promoção do desenvolvimento nacional. Os nacionalistas, ao contrário, acentuando o fato de que o resultado líquido do movimento dos capitais estrangeiros é negativo, os consideram fatores antes adversos do que benéficos,

tanto mais que, além do saldo devedor que apresentam em nosso balanço de pagamentos, constituem, internamente, um fator de desnacionalização que desloca o capital nacional do controle de nossas principais atividades econômicas e dificulta ainda mais a expansão econômica e o desenvolvimento tecnológico das empresas brasileiras.

Para esclarecer essa questão, antes de confrontar criticamente a tese nacionalista e a cosmopolita a respeito dos capitais estrangeiros, importa indicar, brevemente, o regime legal a que se encontram atualmente sujeitos no Brasil.

### **Regime legal**

Depois de longo período de regulamentação mal definida, que proporcionava, particularmente, o direito de os capitais estrangeiros crescerem ilimitadamente pela incorporação de seus lucros e juros, ao passo que a manutenção de uma taxa cambial oficial fixa, desvalorizando artificialmente o dólar, multiplicava o valor patrimonial em cruzeiros daqueles capitais, o país adotou, com a Lei nº 1.807, de 7 de janeiro de 1953, o regime que, basicamente, perdura até o presente.

O novo regime se caracteriza, inicialmente, pela criação de dois mercados cambiais distintos, o oficial e o livre. O mercado oficial se destina às operações relativas ao pagamento da exportação e importação de mercadorias e serviços. O mercado livre, às transações financeiras. Naquele, a taxa cambial é fixa, correspondendo à paridade declarada ao Fundo Monetário Internacional. Neste, a taxa cambial é livre e variável, de acordo com a oferta e a procura.

Criados esses dois mercados, a Lei nº 1.807, de 7-1-1953, com os acréscimos da legislação posterior, classificou os capitais estrangeiros em duas categorias: a dos registráveis e a dos não registráveis. Nessa última se incluem os capitais aplicados em operações comuns de investimento e de financiamento, que se realizam pelo mercado livre, sem quaisquer restrições, assumindo os riscos de variação da taxa. Na categoria dos capitais registráveis, ou seja, dos investimentos de participação e dos financiamentos registrados como capitais estrangeiros pela Sumoc, se incluem os que, de acordo com os critérios legais, se revestem de especial interesse para a economia nacional. Tais capitais têm seu montante fixado na data do registro. Seu ingresso no país terá de fazer-se ou na forma de bens de capital, cujo valor é controlado pela Cacex, ou na forma monetária. Nesse último caso, a regra é proceder à conversão da moeda estrangeira em nacional pela taxa oficial, à qual se acresce, a partir da Instrução 70 da Sumoc, o valor correspondente ao ágio mínimo, as duas parcelas em conjunto constituindo o que se denomina custo do câmbio no mercado oficial. Ver-se-á, a seguir, como se processa o mecanismo cambial no mercado oficial, a partir da Instrução 70. O que importa assinalar, agora, é que, com exceções permitindo o ingresso do capital estrangeiro registrável pelo câmbio livre, exceções essas que ainda não foram completamente regulamentadas pela Sumoc e que, em princípio, se destinam apenas a inversões ou financiamentos aplicados em iniciativas de máxima prioridade, todos os ingressos monetários, para os capitais registráveis, devem fazer-se pelo custo do câmbio. Fixado, então, o valor registrado

do capital estrangeiro, a lei lhe faculta a prática, pelo custo de câmbio, das seguintes operações:

- a) para os investimentos, a remessa de lucros anuais até a taxa de 10% sobre o capital registrado, podendo o lucro não remetido ser incorporado ao capital, com a consequente elevação de seu valor registrado;
- b) para os empréstimos, a amortização do principal em prazo não inferior a cinco anos, e a remessa de juros até 8% ao ano; e
- c) para os investimentos, ademais, o direito ao repatriamento ao cabo de dez anos, contados a partir da data em que o equipamento começou a funcionar, em cotas anuais não superiores a 20% do capital registrado.

### **O mecanismo cambial**

Explanado o regime legal dos capitais estrangeiros, cabe explicar, sucintamente, o modo pelo qual funciona o mercado oficial. Até a Instrução 70, esse mercado se baseava na taxa fixa oficial atribuída ao dólar, de Cr\$ 18,82 para a venda e Cr\$ 18,36 para a compra, e nas taxas correspondentes atribuídas às demais moedas. Como essa taxa, de há muito, não representasse mais a relação do poder aquisitivo das duas moedas, supervalorizando artificialmente o cruzeiro, sua imposição contribuía para aumentar ainda mais nossa propensão a importar acima de nossa capacidade de pagamento em moedas estrangeiras. A fim de evitar o desequilíbrio de nossa balança comercial, sem, por outro lado, elevar o valor oficial do dólar ou aplicar o câmbio livre

também para as transações comerciais, a lei criou no Banco do Brasil um órgão próprio, a Carteira de Exportação e Importação, Cexim, e determinou que as importações ficassem subordinadas ao prévio licenciamento por esse órgão. Competia à Cexim selecionar nossas importações por ordem de essencialidade, mantendo-as, em conjunto, dentro de nossa capacidade anual de pagamento em moedas estrangeiras.

A despeito das acerbas críticas de que foi alvo, a Cexim cumpriu, objetivamente, a sua missão, selecionando as importações de acordo com sua essencialidade e assim permitindo que o país adquirisse, a custos em cruzeiros muito inferiores aos reais, os bens de produção de que necessitava. O sistema, todavia, apresentava sérios e inegáveis defeitos, além de não ter sido dirigido com eficiência, no que concerne à correlação entre o licenciamento das importações e as disponibilidades cambiais. Esse último vício, menos decorrente do sistema, como tal, do que da absurda falta de coordenação que se fez sentir entre as Carteiras de Exportação e Importação e a de Câmbio, deu margem a que se formassem atrasados comerciais, decorrentes de importações efetuadas além dos limites de nossa capacidade cambial de pagamento, prejudicando o crédito do país no exterior.

Os vícios institucionais da Cexim, todavia, eram outros. De um lado – aspecto que mais sensibilizou a opinião pública –, a Cexim, no que se refere à importação de bens de consumo, embora mantendo-a, globalmente, dentro da cota prevista para os artigos não essenciais, foi conduzida a uma política de favorecimento, por clientelismo político e também por

corrupção de alguns de seus agentes, facultando a certas firmas oportunidades de importação de que não gozavam as demais. De outro – o que constituía objetiva e economicamente o defeito mais grave do sistema –, a Cexim manteve e agravou a artificialidade de nossa taxa cambial. Em consequência, os importadores obtinham seus artigos a preços incomparavelmente abaixo dos do mercado, o que permitia, para os artigos destinados à revenda, lucros astronômicos e inflacionários. Para os bens de produção destinados a serem utilizados pelos próprios importados, o sistema, embora com a vantagem de permitir, a baixos custos em cruzeiros, o aparelhamento do país – assim contribuindo, como ocorreu de fato e em apreciável escala, para acelerar seu desenvolvimento –, tinha o sério inconveniente de desestimular a produção nacional de similares, representando um absurdo prêmio, à custa da economia nacional, pago à indústria estrangeira. E se é certo que, *a posteriori*, a existência de uma linha de produção de similares nacionais conduzia a Cexim a não mais autorizar a importação desses artigos, não é menos verdade, como se observou, que as vantagens incomparavelmente superiores que decorriam da importação de qualquer bem, em confronto com as de sua produção no país, constituíam, *ex ante*, um poderoso incentivo para que se continuasse a importar os artigos ainda não fabricados no Brasil, em flagrante contradição com a política de substituição de importações que se procurava realizar. Mais sérios ainda que esses inconvenientes, no entanto, eram os que se manifestavam do lado da exportação. À medida que, em virtude da inflação e de outros fatores, se elevavam os custos em cruzeiros, em face

de uma taxa cambial inalterada, iam-se tornando gravosos, para a exportação, todos os nossos produtos, com o que se estrangulava nossa exportação e se tornava cada vez mais aguda a crise de cambiais.

A fim de remediar esses inconvenientes, o Conselho da Sumoc, na gestão do ministro Osvaldo Aranha, modificou, com a Instrução 70, o regime cambial brasileiro. Conservou-se a ficção do dólar oficial, na mesma paridade já declarada ao Fundo Monetário Internacional. Mas, em lugar de o controle das importações se fazer por contingenciamento físico, passou a fazer-se pelo leilão das cambiais disponíveis. Para esse efeito, estabeleceram-se cinco categorias de importação, organizadas segundo a essencialidade decrescente dos artigos, a cada categoria correspondendo um ágio mínimo, abaixo do qual nenhum câmbio era vendido e a partir do qual se processava seu leilão. As exportações, por sua vez, continuaram a fazer-se, nominalmente, pela taxa oficial, acrescida, no entanto, de estipulada bonificação, em montantes fixos, para cada categoria. Criaram-se quatro categorias de exportação, dotadas de bonificações crescentes, distribuindo-se nossos produtos por essas categorias, de acordo com os seus custos de produção e na ordem crescente destes. O sistema da Instrução 70 estava previsto para assegurar volumoso saldo em cruzeiros no balanço entre as bonificações pagas aos exportadores e os ágios recolhidos dos importadores. Para esse efeito, deu-se ao ágio mínimo o valor correspondente ao da média ponderada das bonificações pagas aos exportadores, de sorte que as importações a tal ágio se fizessem ao custo do câmbio para o Banco do Brasil.

Dispôs, finalmente, a Instrução 70 – e na mesma orientação se manteve a legislação posterior –, que os produtos adquiridos pela União, estados e municípios, assim como os destinados a empreendimentos de relevante interesse para a economia nacional, seriam importados, independentemente de leilão, pelo custo do câmbio, mediante autorização do Conselho da Sumoc, reservando-se para esse fim a necessária cobertura em divisas. Tais operações, compreendendo as importações governamentais e as mais diretamente relacionadas com o desenvolvimento econômico do país, absorveram 2/3 de nossas disponibilidades de divisas, restando apenas 1/3 para a licitação nos leilões de câmbio.

Sem entrar na crítica do sistema, cujos resultados positivos foram e são manifestos, cabe observar que o vultoso saldo previsto, que resultaria do balanço entre ágios e bonificações e destinado ao financiamento da lavoura, jamais pôde ter essa aplicação. Em parte, porque o Conselho da Sumoc, no curso de um processo inflacionário não debelado e tendente ao contínuo encarecimento dos custos, teve, sob pressão dos setores interessados, de reajustar mais de uma vez as bonificações das categorias da exportação e de reclassificar os produtos incluídos em cada qual, sem poder elevar proporcionalmente os ágios, para não agravar ainda mais a pressão inflacionária. Assim, o saldo credor do Banco do Brasil no balanço dos ágios com as bonificações se foi gradualmente reduzindo. De outra parte, a não aplicação do saldo dos ágios no financiamento à lavoura foi devido ao fato de que o governo federal tem lançado mão, sistematicamente, desses recursos para cobrir déficits de custeio da União, a fim de não ser obrigado a novas emissões. Com tal expediente, avoluma-se cada vez mais o

débito do Tesouro Nacional no Banco do Brasil, sem que este, no entanto, tenha de recorrer às emissões da Caixa da Mobilização Bancária enquanto disponha de saldos na conta dos ágios.

Com a nova lei de tarifas aduaneiras, manteve-se, basicamente, o sistema cambial da Instrução 70. O fato, no entanto, de transferir para a tarifa o maior ônus da defesa da produção nacional e da contenção das importações, tende a gradual simplificação do sistema de taxas múltiplas instituído por essa instrução. A nova lei, com exceções limitadas à importação de artigos especiais e de equipamentos destinados a iniciativas de relevante interesse para a economia nacional, reduz a duas as cinco antigas categorias de importação. Ficaram assim estabelecidas as seguintes categorias cambiais:

- a) o câmbio livre, para operações financeiras, cuja taxa varia em função da oferta e da procura;
- b) o câmbio de custo, para importações de artigos e amortizações de empréstimos de relevante interesse para a economia nacional, ou para importações de caráter especial, como os artigos destinados à imprensa;
- c) o câmbio da categoria geral, correspondente às importações de procura necessária e rígida;
- d) o câmbio da categoria especial, para as importações não essenciais; e
- e) os câmbios de exportação, correspondentes ao câmbio oficial simbólico acrescido da bonificação de uma das quatro categorias pelas quais se pode efetuar a exportação.



# CAPÍTULO 14

## A CRÍTICA DO CAPITAL ESTRANGEIRO

### Sistematização das críticas

Se considerarmos as críticas mais consistentes dirigidas ao capital estrangeiro e as integrarmos em um sistema, poderemos classificá-las em três principais teses. A primeira se refere ao efeito espoliativo exercido pelo capital estrangeiro sobre a economia nacional. A segunda diz respeito ao efeito cambial negativo que resulta do movimento dos capitais estrangeiros. E a terceira é concernente ao efeito colonizador desses capitais. Reconhecem os críticos mais qualificados do capital estrangeiro que seus efeitos negativos se apresentam como tais numa apreciação de conjunto que leve em conta, de um lado, os resultados médios ou totais e, de outro, a legislação vigente, bem como os hábitos sociais predominantes nas relações entre o nosso país e os países investidores, particularmente nos círculos especializados na prática, na regulamentação ou no

estudo das operações financeiras. Ressalvam tais críticos, assim, a possibilidade de vir a tornar-se mais favorável ou nitidamente favorável ao Brasil o investimento de capitais estrangeiros, se concebido, regulamentado e praticado de forma diferente e sob controle adequado.

Em face dessa posição, pode-se considerar como relativamente irrelevante a atitude dos adversários radicais do capital estrangeiro, os quais lhe negam, por princípio, qualquer efeito benéfico para o país ou, embora admitindo teoricamente essa possibilidade, não se manifestam, na prática, coerentes com tal reconhecimento e julgam sempre desfavorável qualquer modalidade de investimento estrangeiro.

### **A espoliação econômica**

A tese da espoliação econômica se apoia na premissa de que os capitais estrangeiros, geralmente, não realizam no Brasil verdadeiros investimentos. Passado o período que se encerrou com a Primeira Guerra Mundial, em que a atração de maiores lucros e juros canalizou para os países da América Latina importantes investimentos estrangeiros, oriundos, particularmente, da Grã-Bretanha e orientados, sobretudo, para aplicações infraestruturais – energia elétrica, estradas de ferro, portos etc. –, os capitais estrangeiros que se investiram no Brasil – como de modo geral no restante da América Latina – realizaram, de fato, na maioria dos casos, falsos investimentos. Na verdade, tais capitais, explorando os recursos tecnológicos e organizacionais e o prestígio comercial, financeiro e técnico

das empresas investidoras, ingressaram no país com mínimos recursos, procederam à superavaliação de suas marcas e patentes e à intensiva exploração de seu prestígio, para operar, de fato, com os recursos do próprio país, valendo-se do crédito nacional, diretamente ou na forma de avais garantidos pelo Tesouro, para constituir seus capitais de investimento e de giro.

Como exemplos desses falsos investimentos, citam-se os da Light, da General Motors, da Ford<sup>16</sup> e, de modo geral, os das grandes companhias estrangeiras antes da vigência da Lei nº 1.807. Paralelamente, os bancos estrangeiros, aplicando escassos recursos próprios, mas apoiados no ilimitado crédito de suas matrizes, absorvem importante parcela dos depósitos nacionais, para financiar preferencialmente as filiais de firmas estrangeiras no Brasil, contribuindo assim para que as empresas alienígenas possam operar sobretudo na base do crédito nacional. E tão renitente se manifesta essa prática que mesmo nas ocasiões, como a atual, em que o crédito se torna difícil e seletivo, as empresas estrangeiras preferem recorrer à agiotagem, pagando juros que vão a 3% ou mais por mês, a elevar seus investimentos efetivos. Tal ordem de coisas, no longo período que antecedeu o regime inaugurado com a Lei nº 1.807, de 7 de janeiro de 1953, possibilitou aos capitais estrangeiros extraordinário crescimento em valores nominais e patrimoniais, sem o correspondente ingresso de recursos.

---

16 Esses dois últimos, antes da sistematização, pelo G.E.I.A., da indústria de automóveis.

A partir dessa premissa, a crítica dos capitais estrangeiros assinala como estes, parasitando um crescimento econômico para o qual não contribuíram com o fator capital, transferem à conta desse fator os benefícios acumulados e apresentam valores de investimentos que lhes proporcionam a possibilidade de carrear, para os países de origem, lucros desmesurados com seus ingressos, produzindo assim o alegado efeito de espoliação econômica do país.

### O déficit cambial

Decorrente do primeiro fenômeno, mas apresentando efeitos próprios, registra-se, como consequência não menos nefasta dos capitais estrangeiros, o fato de provocarem apreciável déficit em nosso balanço de pagamentos.

De acordo com levantamentos efetuados pelo Banco do Brasil e publicados no seu relatório de 1953, o movimento de capitais estrangeiros no período 1941-1952 apresentou o seguinte quadro:

Especificação	Cr\$ milhão
Donativos e movimento de capitais privados	+ 1.739
Financiamentos oficiais	- 3.672
Resultado do movimento de capitais	- 1.933
Rendas de investimentos	- 14.577
Resultado geral	- 16.510

Considerando o período subsequente, de 1953 a 1956, já então sob a disciplina da Lei nº 1.807, encontra-se o seguinte quadro:

Especificação	US\$ milhão
<i>Capitais Particulares</i>	
Investimentos	166
Reinvestimentos	114
Empréstimos e financiamentos	179
Outras operações	76
Subtotal	535
Rendas líquidas de investimentos	- 500
Amortizações	- 62
Subtotal	-562
Saldo dos capitais particulares	-27
<i>Capitais Oficiais</i>	
Empréstimos e financiamentos	266
Outras operações	1
Subtotal	267
Amortizações	-263
Saldo dos capitais públicos	4
<i>Saldo global</i>	-23

Fonte – Sumoc.

Esse resultado negativo, para o período 1941-1952, de mais de Cr\$ 16,5 bilhões, correspondentes, à taxa oficial, a mais de US\$ 876 milhões, e, para o período 1953-1956, de US\$ 23 milhões, não constitui um caso isolado do Brasil, o que lhe empresta um caráter ainda mais significativo. Conforme estudos organizados pela Cepal e divulgados, entre outros textos dessa agência econômica, no trabalho publicado nesta cidade em 1944, sob o título “A Cooperação Internacional na Política de Desenvolvimento Latino-Americano”, temos (p.20) o seguinte quadro:

US\$ milhão

Anos	Total das inversões ou fundos públicos e capital privado	Remessas			Saldo devedor ou credor das inversões dobre as remessas
		Repatriações e amortizações	Serviços financeiros	Total	
1950	265	87	554	641	- 376
1951	671	82	685	767	- 96
1952	797	93	637	730	+ 67
1953	714	96	648	744	- 30
Total	2.447	358	2.524	2.882	- 435
Média	611,5	89,5	631	720,5	- 109

Verifica-se, assim, que, no quadriênio 1950-1953, as remessas de capitais da América Latina para o exterior excederam os ingressos do exterior para a América Latina de US\$ 436 milhões, à razão média de US\$ 109 milhões por ano, apresentando, assim, o movimento de capitais estrangeiros, o déficit cambial correspondente.

### O efeito colonizador

O efeito colonizador é um dos resultados paradoxais da aplicação do capital estrangeiro nos países subdesenvolvidos, mesmo quando não se levem em consideração os investimentos tipicamente imperialistas e colonialistas – entendendo-se como tais os direta ou indiretamente vinculados a uma coação externa ou caracterizados pela falta de correspondência entre o investimento e as necessidades econômicas do país em que se realiza. Ora, abstração feita dos casos tipicamente imperialistas e colonialistas, ocorre que o capital estrangeiro produz sempre um efeito colonizador.

Realmente, o que leva um país à demanda de investimentos estrangeiros é a falta de capitais próprios, motivada por

insuficiente taxa de acumulação capitalista, determinada, por sua vez, pelo baixo índice da poupança. Em tal quadro, manifesta-se, no país em questão, uma carência simultânea de bens de produção e de recursos tecnológicos. Ao se processarem os investimentos estrangeiros – admitida a hipótese mais frequente de subdesenvolvimento, que é, como no caso do Brasil, a da existência de excedentes não empregados ou subempregados de mão de obra –, ocorre que o capital estrangeiro contribui para elevar e melhorar as condições do emprego de mão de obra e da oferta de bens, mas canaliza a acumulação capitalista para o país de origem e tende a servir-se dos quadros técnicos alienígenas, tanto pelos naturais vínculos que relacionam o capital àqueles quadros técnicos como por causa da escassez de quadros técnicos nativos e de sua relativa inidoneidade. Assim sendo, incrementa-se a demanda de bens e serviços, como efeito da elevação do nível de emprego, sem incrementar-se proporcionalmente a acumulação capitalista e a formação tecnológica. Em consequência, aumenta o grau de dependência do país em que se processou o investimento em relação aos países exportadores de capitais e de quadros técnicos.

A esse efeito, ademais, há que acrescentar o fato de que a superioridade tecnológica e organizacional do capital estrangeiro tende a fazê-lo adquirir o controle de todas as atividades que requerem alto grau de capitalização e de tecnologia, relegando o capital nativo para os empreendimentos mais elementares, dotados, por isso mesmo, de menor efeito de acumulação capitalista e de formação tecnológica.

No caso brasileiro, os críticos do capital estrangeiro assinalaram que este não somente se beneficia, de fato, das vantagens acima indicadas, mas também é favorecido, de direito, por uma política de discriminação contra o capital nacional. Tal favorecimento decorre da circunstância de a tão citada Instrução 113 do Conselho da Sumoc só ser aplicada em benefício do investidor estrangeiro, a este, por isso, se restringindo a vantagem, concedida por essa instrução, da importação de equipamentos sem cobertura cambial, o que equivale à sua importação pelo dólar livre.

Por todas essas razões, observa-se que os capitais estrangeiros tendem a ocupar uma posição cada vez mais importante nas empresas privadas brasileiras. E o empresário brasileiro, enfrentando a falta de capitais nacionais investíveis e as limitações do crédito de investimento no mercado interno, é forçado, para expandir seus empreendimentos, a associar-se ao capital estrangeiro, transferindo-lhe, na maioria dos casos, o controle das empresas.

# CAPÍTULO 15

## A DEFESA DO CAPITAL ESTRANGEIRO

### Sistematização das teses

Em oposição a esses pontos de vista, os defensores mais qualificados do capital estrangeiro sustentam que este, ressalvados os casos tipicamente espoliativos de falsos investimentos ou de investimentos associados à pressão imperialista, acarreta sempre benefícios apreciáveis e líquidos para o país subdesenvolvido em que se aplica. Como ocorre em relação à posição nacionalista, cujas formas mais radicais perderam idoneidade cultural e mesmo audiência pública, assim também, em relação à posição cosmopolita, seus setores mais extremados se encontram em franco descrédito. Na prática, apenas alguns órgãos da grande imprensa e certas entidades patronais de caráter acentuadamente latifúndio-mercantilista, aqueles e estas frente às grandes empresas estrangeiras, persistem proclamando a conveniência incondicional do capital alienígena.

Fazendo abstração, portanto, das formulações irresponsáveis, temos que a defesa do capital estrangeiro pode também ser integrada e sistematizada em três principais teses. A primeira se relaciona com a necessidade de elevação da capacidade de investimento no país. A segunda diz respeito ao incremento mais que proporcional da produtividade que decorre do investimento estrangeiro. E a terceira se refere ao alto efeito germinativo de tais investimentos.

### **Aumento da capacidade de investimento**

Como já se tem reiteradamente observado neste estudo, o subdesenvolvimento acusa sempre insuficiente taxa de poupança, acompanhada de padrão médio de consumo de baixíssimo nível. Se é certo que, a despeito disso, é sempre possível comprimir ainda mais o consumo – mediante a penalização do consumo conspícuo das classes abastadas e da imposição de novos sacrifícios ao conjunto da população –, libertando-se, assim, capitais nacionais investíveis, não é menos verdade que a promoção do desenvolvimento sem nenhum concurso externo se tem revelado ou inviável ou extremamente penosa. Ora, excluídas, mediante legislação sensata e equânime, as formas espoliativas ou fictícias de investimento estrangeiro, não somente nada se opõe a tal investimento, como tudo conduz a desejá-lo, parecendo óbvio que o melhor meio de promover o desenvolvimento consiste na máxima utilização cumulativa dos recursos internos poupados ao consumo e dos capitais estrangeiros que se disponham a ingressar no país.

Realmente, desde que efetivo, todo investimento estrangeiro representa um acréscimo líquido à capacidade de investimento do país e como tal contribui para seu desenvolvimento, com a vantagem adicional de não exigir, para a formação do capital, que se comprima ainda mais um nível de consumo já tão baixo. Muito ao contrário, o investimento estrangeiro proporciona, ao país em que se aplica, o benefício de utilizar-se dos esforços de poupança do país de procedência, facultando-lhe uma disponibilidade de capital sem nenhum ônus prévio.

Confrontados com os críticos nacionalistas quanto à circunstância de que os investimentos estrangeiros, na prática, quase nunca se apresentam como efetivo ingresso de capitais, mas constituem, sobretudo, a partir das facilidades organizacionais e tecnológicas e do prestígio e crédito de que dispõem as grandes empresas estrangeiras, uma manipulação dos recursos nacionais, os defensores mais qualificados do capital estrangeiro reconhecem, inicialmente, a necessidade de distinguir as formas especulativas ou fictícias do investimento estrangeiro das sadias e autênticas. As primeiras, por motivos que se relacionam com a segunda tese cosmopolita, não são necessariamente inconvenientes, mas não merecem tratamento favorecido. Em seguida, salientam que, se é certo, por precedente falta de discriminação, que o país sofreu, no passado, dos inconvenientes, particularmente de ordem cambial, decorrentes do investimento especulativo, não é menos verdade que a atual legislação impede esses abusos. Só gozam de vantagens, para remessas de lucros e juros e de cotas de repatriamento e de amortizações, os capitais efetivamente entrados no país e nele

aplicados em empreendimentos relevantes. Os demais têm de operar pelo câmbio livre, no qual se processa, pela elevação da taxa, um automático corretivo do excesso de remessas sobre ingressos. Quanto aos investimentos estrangeiros efetivamente aplicados no país em empreendimentos de alta prioridade, nada é mais razoável do que a criação de estímulos para atraí-los, tendo em vista nossa necessidade de empreender, urgentemente, tais atividades e nossa incapacidade de todas atacar unicamente com recursos próprios.

### **Elevação mais que proporcional da produtividade**

Além de representarem acréscimo líquido à nossa capacidade de investimento – incrementando assim nossa produtividade –, os capitais estrangeiros proporcionam ao país uma elevação de sua produtividade mais que proporcional ao valor dos investimentos alienígenas. Já se teve ocasião de considerar esse argumento quando, a respeito de nossa política do petróleo, se observou que o investimento estrangeiro, considerado abstratamente, é preferível ao investimento nacional. Como se viu, tal fato é devido à superioridade da capacidade organizacional e tecnológica do capital estrangeiro.

Esse o motivo pelo qual não se deve subestimar as vantagens do próprio investimento estrangeiro especulativo, isto é, o que se vale menos dos recursos próprios que dos nacionais que logra coordenar. Reconhecem os mais lúcidos e idôneos defensores do capital estrangeiro, como anteriormente se indicou, que a legislação e a prática administrativa brasileiras não devem proporcionar a tais capitais condições que lhe

permitam indevida transferência, à conta do capital estrangeiro, de recursos acumulados no país com a utilização do capital nacional. Daí não se segue, todavia, devam ser proscritos tais investimentos, que só conseguem mobilizar fatores internos de produção porque apresentam alto índice de produtividade. Mas, por isso mesmo, desde que se neutralizem seus possíveis efeitos negativos, forçando-os a movimentar-se pelo câmbio livre, contribuem para elevar a produtividade nacional, o que implica desenvolvimento econômico.

Confrontados com os dados e as críticas que revelam o déficit cambial do movimento de capitais estrangeiros, no Brasil ou na América Latina, em conjunto, os defensores do capital forâneo insistem na necessidade de distinguir, em primeiro lugar, as remessas correspondentes a lucros, juros e cotas de repatriamento de investimentos efetivos, dos relativos a valores injustificavelmente incorporados ao capital estrangeiro, que representam menos um ônus específico do investimento alienígena que uma deficiência da legislação dos países em que se efetuou o investimento. Em seguida, observam que o saldo credor, no movimento de capitais estrangeiros, embora altamente desejável, constitui aspecto distinto da conveniência do investimento estrangeiro como tal. Dado um investimento estrangeiro, quer na forma de investimento de participação, quer na forma de empréstimo, é óbvio que o valor agregado, no primeiro caso, do repatriamento e dos lucros e, no segundo, da amortização do principal e dos juros será sempre superior ao valor investido. Esse excedente é a remuneração do capital. Não se trata, pois, de estranhar que os capitais estrangeiros

tenham remuneração, mas apenas de averiguar se os benefícios decorrentes de sua aplicação são superiores a essa remuneração. Ora, como é sabido, a utilidade social marginal de um investimento é decrescente, na escala ascendente, e crescente, na escala descendente, da renda *per capita*. Em razão disso, é tanto maior a utilidade social marginal do capital estrangeiro quanto mais subdesenvolvido for o país de aplicação.

Assim sendo, parece evidente que nos países da América Latina o capital estrangeiro proporciona benefícios muito superiores à sua remuneração, que se traduzem na elevação da produtividade da região. O fato de que, em dado período, ainda que extenso, o saldo da movimentação de capitais estrangeiros seja negativo do ponto de vista cambial não quer dizer que o investimento estrangeiro seja fator igualmente negativo para a região. Tal saldo devedor – sobretudo quando se faz abstração da parcela devida a especulações suscetíveis de corretivo mediante legislação adequada – manifesta apenas a circunstância de que o montante dos novos capitais que afluíram para a região é inferior ao montante agregado correspondente às remessas de repatriação, lucros, amortizações e juros de capitais anteriormente investidos. Em face de tal saldo devedor cabe, de um lado, reconhecer que exprime menos do que, proporcionalmente, os benefícios acumulados pela região até a data, o que indica que a situação econômica dessa região seria ainda mais desfavorável se tais investimentos não houvessem sido realizados. De outro lado, esse saldo devedor acusa uma queda relativa na propensão para investimentos no exterior por parte dos capitais estrangeiros, que cabe procurar corrigir. Não

será proibindo a imigração de capitais estrangeiros, no entanto, que se corrigirá tal fenômeno, pois, muito ao contrário, as medidas restritivas do ingresso de novos capitais só farão acentuar o desequilíbrio entre os novos investimentos e o serviço de repatriamento, lucros e amortização dos investimentos anteriores. O que importa, ao contrário, é estimular os novos investimentos, tanto para elevar a capacidade global de investimento e, correspondentemente, o nível da produtividade, como para equilibrar o movimento de capital.

### **Efeito germinativo**

Do ponto de vista favorável ao capital alienígena, a terceira vantagem que apresenta o investimento estrangeiro é o seu elevado efeito germinativo. Opondo-se à tese do efeito colonizador, os defensores do capital estrangeiro sustentam que esse último efeito só se verifica naquelas condições especulativas que podem ser corrigidas mediante uma legislação adequada. Dadas condições legais razoáveis, porém, os efeitos do capital estrangeiro tendem a ser, além dos já apontados, os de contribuir, mais do que proporcionalmente à sua produtividade direta, para o desenvolvimento econômico da região, em virtude de seu alto efeito germinativo já referido.

Como é sabido, efeito germinativo é o que provoca, em certa área ou em dado ramo, a elevação das condições de produtividade econômica. No caso dos investimentos estrangeiros em países subdesenvolvidos, a mobilização de uma superior capacidade organizacional e tecnológica, além de sua repercussão direta no aumento da produtividade de tais países, será um incremento

induzido, pelo fato de proporcionar novas e melhores condições de investimento e de emprego de mão de obra.

Confrontados com a tese de que, ao elevar e diversificar a demanda, em consequência do aumento do nível de emprego, sem produzir uma correlata acumulação capitalista – por remeter seus lucros para o país de origem –, o capital estrangeiro provoca aumento crescente do grau de dependência do país subdesenvolvido para com os países econômica e tecnologicamente mais adiantados, ou seja, provoca um efeito colonizador, os defensores do capital estrangeiro contestam a procedência de tal conclusão, embora admitam a parcial validade das premissas. Realmente, o aumento do nível de emprego tende a elevar a demanda. E é certo que a remessa para o país de origem dos lucros dos capitais estrangeiros impede o país em que se aplicam de beneficiar-se da decorrente acumulação capitalista. Ocorre, todavia, que o aumento da demanda produzido pela elevação quantitativa e qualitativa do nível de emprego não implica, necessariamente, aumento, à mesma taxa, do consumo. Ao contrário, à medida que se eleva a taxa de utilização e de remuneração de fatores, com a consequente elevação do produto nacional, expande-se a capacidade de poupança, gerando crescente taxa de capitalização interna e, portanto, de capacidade nacional de investimento. Consequentemente, embora o acréscimo da demanda se reflita, também, em termos de aumento da procura de fatores externos, a crescente capacidade nacional de investimento tende a suprir uma parcela cada vez maior desse aumento. Em tal caso, em lugar de predominar o efeito colonizador, tende a predominar

o efeito germinativo dos investimentos estrangeiros, o que acelera o processo de desenvolvimento econômico. Acrescente-se, no que diz respeito à remessa de lucros, que a crítica ao capital estrangeiro confunde remessa de lucros com remessa de dividendos ou cotas de participação. O que é remetido pelos capitais estrangeiros – pelo menos dentro dos limites de 10% que gozam da facilidade cambial – são os lucros distribuídos e não os realizados. Destes, a maior parte fica retida para a renovação de estoques e reinvestimentos em capital fixo, com o que se processa no país, também para os capitais estrangeiros, uma parte importante do processo de acumulação do capital.

A mesma ordem de ideias se aplica aos efeitos colonizadores indiretos do capital estrangeiro. Só aparentemente, e num primeiro momento, tende este a controlar as principais atividades econômicas do país de aplicação. Na medida em que o processo se desenvolve, conforme se eleva o nível de emprego e a produtividade, a crescente capacidade nacional de investimento conduz o capital nacional a competir com o estrangeiro e, gradualmente, a substituí-lo. De fato, a partir do momento em que o capital nacional se torna competitivo com o estrangeiro, tanto este tende a retrair-se para outras áreas, de menor competitividade e, portanto, de maior lucratividade quanto aquele tende a operar em condições mais vantajosas, porque mais apto, em virtude de sua maior ambientação às condições locais, a conseguir os mesmos fatores a menores custos. E assim se processa uma gradual nacionalização da economia, como resultado dialético do fenômeno do investimento estrangeiro.



# CAPÍTULO 16

## DISCUSSÃO DO PROBLEMA

### Posição dos capitais estrangeiros

Segundo estimativa das Nações Unidas<sup>17</sup>, o capital estrangeiro aplicado no Brasil orçava, em 1950, em cerca de US\$ 1.342,5 milhões. De acordo com os dados da Sumoc, incluindo apenas as operações registradas, o capital estrangeiro aplicado no Brasil, na base dos demonstrativos fechados em 31-12-1955, montava a mais de US\$ 1.800 milhões, sendo US\$ 1.637,5 milhões correspondentes a financiamentos e US\$ 162,6 milhões, aos principais investimentos.

Os capitais registrados, investidos em empreendimentos prioritários, sobretudo em produção de energia elétrica, comunicações, transportes urbanos e portos, apresentavam o seguinte quadro em 31-12-55:

---

17 *Foreign Capital in Latin América*, nº 4, 1955, citado por Zacarias Carvalho in "Capitais Estrangeiros no Brasil", *Revista Brasiliense*, nº 12.

### Capitais estrangeiros registrados, de especial interesse para a economia nacional

Investidores	Capital registrado (Valor equivalente em US\$ 1.000)
International Telephone and Telegraph Co., EUA	2.985,3
Brazilian Electric Power Comp., EUA	61.128,9
Binder Hamlyn & Comp., Inglaterra	217,3
All America Cables and Radio Inc., EUA	250,0
Braniff Airways, Inc., EUA	25,0
Manaos Harbour, Ltd., Inglaterra	1.400,0
Brazilian Traction, Light & Power Co., Ltd. Canadá	<u>96.546,0</u>
Total	162.552,5

Fonte – Sumoc, *An. Est. Br.*, 1956.

Os financiamentos, apresentando cifras muito superiores, que caracterizam, nitidamente, a preferência do capital estrangeiro por essa modalidade de aplicação, em relação aos investimentos de participação, apresentam, por país de origem, o seguinte quadro:

**Financiamentos estrangeiros registrados  
(pela origem)**

Especificação	US\$ 1.000.000 Saldo devedor em 31-12-1955
Para desenvolvimento econômico	588,5
<i>Entidades Oficiais</i>	
Bird	38,5
Eximbank	178,1
<i>Entidades Particulares</i>	
Canadá	256,8
França	65,0
EUA	14,4
Itália	10,4
Alemanha	9,5
Inglaterra	6,3
Suíça	3,3
Suécia	2,4
Japão	1,9
Bélgica	1,1
Outros	0,5
Para outros fins	684,0
FMI	65,5
<i>EUA</i>	
Fonte oficial	290,6
Fonte particular	271,0
<i>Inglaterra</i>	
Fonte particular	56,9

Fonte Sumoc, *Na. Est. Br.*, 1956.

Como se verifica no quadro acima, os financiamentos concedidos ao Brasil se distribuem em dois grupos distintos: o primeiro relacionado com projetos específicos de desenvolvimento e o segundo para fins de regularização do nosso balanço de pagamentos. No quadro seguinte, destacam-se as principais destinações dadas aos financiamentos para projetos de desenvolvimento econômico.

## Financiamentos estrangeiros registrados (pela aplicação)

Valor (US\$ 1.000.000)

	Crédito aberto			Total das amortizações pagas até 21-12-1955	Saldo devedor em 31-12-1955
	Total	Total Sacado até 21-12-1955	Saldo a Sacar		
Para desenvolvimento econômico	849,2	753,0	96,2	164,7	588,5
Indústria de base	578,2	493,9	84,3	76,8	417,2
Agricultura e pecuária	18,0	16,3	1,8	5,1	11,1
Indústrias leves	5,9	5,9	-	2,6	3,3
Transportes	146,2	136,0	10,1	71,2	64,9
Comunicações	68,7	68,7	-	3,0	65,8
Serviços públicos	32,2	32,2	-	6,0	26,2
Para outros fins	788,3	758,3	30,0	74,3	684,0
Total	1.637,5	1.511,3	126,2	239,0	1.272,5

Fonte – Sumoc, *An. Est. Br.*, 1956.

Os déficits acumulados, de ano para ano, em nosso balanço de pagamentos, em parte, por causa do saldo negativo do movimento dos capitais estrangeiros e dos serviços de fretes e seguros internacionais e, em parte, por desequilíbrio da própria balança comercial, como foi o caso de 1952, quando acumulamos atrasados comerciais da ordem de US\$ 540 milhões, nos forçaram a contrair empréstimos para a regularização e consolidação daqueles déficits. Essa a principal aplicação dada ao montante de US\$ 788,3 milhões que figura, neste quadro, como o total de empréstimos “para outros fins” contraídos pelo Brasil (ver quadro anterior) nos Estados Unidos e na Inglaterra.

Dados mais recentes, coordenados pelo economista Sidney Latini<sup>18</sup>, apresentam, para os empréstimos registrados na Sumoc até 31-3-1957, o quadro a seguir.

Para completar esta breve discriminação da posição dos capitais estrangeiros, indicam-se, ainda, para o último triênio, as aplicações de recursos alienígenas efetuadas na forma de investimentos e financiamentos (ver quadro da página 170), assim como os bens de capital que ingressaram no país nos termos da Instrução 113.

**Financiamentos concedidos ao Brasil em 31-3-1957  
(US\$ 1.000.000)**

Entidade Financiada	Eximbank		
	Desenv.	Outros fins	Total
Entidades oficiais	405,1	409,6	814,7
Entidades particulares	243,8	-	243,8
Operações liquidadas até 30.6.45, sem elementos para classificação	-	-	109,8
<b>Total</b>	<b>648,9</b>	<b>409,6</b>	<b>1.168,3</b>

Entidade Financiada	Bird		
	Desenv.	Outros fins	Total
Entidades oficiais	85,3	-	85,3
Entidades particulares	108,8	-	108,8
Operações liquidadas até 30.6.45, sem elementos para classificação	-	-	-
<b>Total</b>	<b>194,1</b>	<b>-</b>	<b>194,1</b>

Entidade Financiada	Outros financiadores		
	Desenv.	Outros fins	Total
Entidades oficiais	206,2	405,8	612,0
Entidades particulares	669,8	-	669,8
Operações liquidadas até 30.6.45, sem elementos para classificação	-	-	-
<b>Total</b>	<b>876,0</b>	<b>405,8</b>	<b>1.281,8</b>

18 Cf. "Recursos em Divisas para o Desenvolvimento", *Desenvolvimento & Conjuntura*, nº 1.

**Financiamentos concedidos ao Brasil em 31-3-1957  
(US\$ 1.000.000)**

Entidade	Totais		
	Desenv.	Outros fins	Total
Entidades oficiais	696,6	815,4	1.512,0
Entidades particulares	1.022,4	-	1.022,4
Operações liquidadas até 30.6.45, sem elementos para classificação	-	-	109,8
Total	1.719,0	815,4	2.644,2

**Investimentos e financiamentos estrangeiros 1954-1956<sup>19</sup>  
(Us\$ 1.000)**

Beneficiário	Financiamentos de			Investimentos	Total
	Entidades oficiais	Entidades particulares	Total		
<i>Particulares</i>					
1954	23.088	20.649	43.737	-	43.737
1955	37.796	377	38.173	31.313	69.486
1956	164.793	7.533	172.236	55.709	228.035
Total	225.677	28.559	254.146	87.022	341.258
<i>Oficiais</i>					
1954	69.464	161.966	231.430	-	231.430
1955	16.396	32.873	49.269	-	49.269
1956	54.425	75.316	129.741	-	129.741
Total	140.285	270.155	410.440	-	410.440

Às aplicações constantes do quadro supra se acrescentam, como foi mencionado, os bens de capital entrados no país nos termos da Instrução 113, que apresentam o seguinte quadro:

<sup>19</sup> Cf. Sidney Latini, *op. cit.*

**Investimentos estrangeiros autorizados nos termos da Instrução 113 (por aplicação e país de origem)**

Ramos de aplicação	Investimentos autorizados (US\$ 1.000)					
	Total	País de origem				
		EUA	Alemanha	Inglaterra	Itália	Outros
Indústria de base	19.883,2	5.791,4	5.807,4	3.356,7	2.096,6	2.831,1
Indústrias leves	10.205,3	5.547,1	1.287,7	1.228,8	71,2	2.070,5
Transportes	42,0	-	-	42,0	-	-
Comunicações	1.183,9	693,0	-	490,9	-	-
Total geral	31.314,4	12.031,5	7.095,1	5.118,4	2.167,8	4.901,6

Fonte – Sumoc, *Na. Est.Br.*, 1956.

Do exposto, observa-se que a principal forma de aplicação de recursos estrangeiros no Brasil é a de empréstimos registrados, com a amortização de principal e juros até 8% pelo câmbio de custo e aval de garantia do BNDE ou, para as operações que antecederam a criação desse Banco, do Banco do Brasil ou do próprio Tesouro Nacional. A esses empréstimos, que totalizaram, em 31-3-1957, mais de US\$ 2,6 bilhões, dos quais, até 31-12-1955, já haviam sido amortizados cerca de US\$ 240 milhões, somam-se investimentos de participação. Enquanto as principais operações de financiamento foram contraídas nos últimos anos, a maior parte dos investimentos relacionados no quadro da página 166 foi aplicada há muito mais tempo, muitos deles antes da Primeira Guerra Mundial, e exprime formas de investimentos peculiares a uma situação econômica, tanto no exterior como no Brasil, bem diversa da atual. Deles se distinguem, igualmente, os investimentos da Instrução 113, que apresentam montante bem inferior

(US\$ 31,3 milhões) e que se orientaram, quase totalmente, para as indústrias de base (US\$ 19,9 milhões) e para as indústrias leves (US\$ 10,2 milhões), que se desenvolveram no país a partir da Segunda II Guerra Mundial.

Apresentados os principais dados relativos à forma e ao montante dos capitais estrangeiros aplicados no país, importa confrontar, agora, os argumentos contrários e favoráveis ao capital estrangeiro indicados nos dois capítulos anteriores.

### **Confronto das teses**

Diversamente do que ocorre em matéria de petróleo, em que a tese nacionalista e a cosmopolita são efetivamente contraditórias e reciprocamente incompatíveis, e em que os motivos que conduzem à preferência pelas teses nacionalistas são transeconômicos, a questão dos capitais estrangeiros nem se apresenta cindida entre duas posições irreconciliáveis nem se situa, essencialmente, em terreno não econômico. As formas radicais de repúdio ou defesa do capital estrangeiro caíram em justo descrédito. E se, infelizmente, alguns órgãos da grande imprensa continuam alimentando ilusões a respeito do capital estrangeiro – principalmente pela falta de qualificação técnica de seus responsáveis e redatores<sup>20</sup> –, a opinião se tem mostrado

---

20 Importa relativamente pouco investigar as motivações subjetivas de alguns órgãos da grande imprensa na defesa incondicional do capital estrangeiro. Tudo indica que o cosmopolitismo radical desses órgãos se relaciona, frequentemente, com seus interesses de veículos de propaganda das grandes firmas estrangeiras e até mesmo com formas menos confessáveis de advocacia política. O que é patente, no entanto, é o fato de que os jornais, rádios e estações de televisão engajados nessa linha acusam alarmante falta de preparo técnico e são nitidamente induzidos a erros por desconhecimento dos problemas de que tratam. Os mesmos propósitos, por mais maliciosos que fossem, os conduziram a formulações muito mais equilibradas, se os responsáveis e redatores desses órgãos de divulgação dispusessem de um pouco mais de informação econômica e sociológica.

pouco influenciada por tais pressões, cujos efeitos, muito ao contrário, são os de vivificar a consciência crítica em relação ao capital estrangeiro, contribuindo, também, para que perdurem as formas mais insensatas de repúdio ao capital alienígena.

### **Efeito espoliativo e capacidade de investimento**

Na verdade, a partir da Lei nº 1.807, o indiscutível efeito espoliativo gerado pelos investimentos estrangeiros de participação foi basicamente controlado. Subsistem os danos causados ao país pela prática anterior e pelo fato de que, graças a ela, ao ser instituído um adequado sistema de registro, os capitais estrangeiros puderam apresentar montantes desproporcionados aos seus efetivos ingressos. Tal inconveniente, porém, limitado aos seus efeitos passados, tende a diluir-se no tempo e suas consequências se tornam cada vez menos sensíveis. A controvérsia sobre a matéria, por isso, apresenta caráter predominantemente histórico.

Sem embargo de tal observação, cabe assinalar o fato de que ainda não foram totalmente eliminados os efeitos espoliativos do capital estrangeiro. Isso porque, admitindo a lei que os capitais registráveis remetam, pelo câmbio de custo, lucros até a taxa de 10% ao ano sobre o montante registrado, ou a este incorporem, dentro daquela taxa, os lucros não remetidos pelo câmbio de custo, nenhum prazo se fixou para o gozo desse benefício, que se torna, assim, permanente. Ora, sem entrar, no momento, no debate sobre a questão do favorecimento cambial, que posteriormente se examinará, é evidente, pela simples análise do mecanismo legal em apreço, que a atribuição, por

prazo ilimitado, do direito à remessa de lucros pelo câmbio de custo contraria o objetivo, acolhido pela mesma lei, de cancelar tal benefício depois do repatriamento do capital investido. Prevê a lei que, após o prazo da carência – dez anos, contados da data de entrada em funcionamento das instalações objeto do investimento estrangeiro –, o capital pode ser repatriado em cotas anuais não superiores a 20% de seu valor registrado, o que vale dizer, em cinco anos, a partir do término dos primeiros dez anos. Se, em lugar de repatriar-se ostensivamente, o capital estrangeiro, como ocorre na maioria dos casos, se limitar, pelo câmbio de custo, à remessa dos lucros de 10%, tem-se que, após dez anos, está de fato repatriado e, a partir dessa data, passa a gozar, indefinidamente, do favorecimento cambial para a remessa de lucros de 10% ao ano sobre um acervo já repatriado. Impõe-se, assim, dentro do próprio sistema legal vigente, uma reforma que, na mais favorável das hipóteses, limite a determinado prazo o direito à remessa de lucros pelo câmbio de custo, prazo esse menor ou maior, conforme, respectivamente, o investidor proceda ou não à repatriação do capital. Ou então, dentro de um critério mais estrito, que afetaria relativamente pouco o capital estrangeiro e seria extremamente vantajoso do ponto de vista cambial brasileiro, que suprima o instituto da repatriação pelo câmbio de custo, e se restrinja a atribuir o direito, por aquele câmbio, à remessa de lucros até o valor acumulado de, por exemplo, 200% do capital registrado, em parcelas anuais não superiores a 10% do montante deste.

Com as modificações indicadas, o regime do investimento estrangeiro fica plenamente enquadrado tanto nos interesses nacionais como nos interesses dos investidores.

De fato, no tocante aos investimentos não registáveis, a livre movimentação dos capitais, gozando dos mesmos direitos do capital nacional, salvo no que se refere às aplicações privativas deste, assegura aos investidores todas as garantias de que possam carecer, uma vez que lhes cabe, por hipótese, assumir o risco das variações de taxa no câmbio livre. Essa mesma livre movimentação é inócua, no que tange aos interesses cambiais do país, desde que se mantenha o câmbio livre reservado, unicamente, às operações financeiras, uma vez que, em tal caso, o excesso de remessas sobre ingressos se corrige, automaticamente, com a elevação da taxa. E é proveitosa para a economia nacional, por constituir o direito à livre movimentação um atrativo e uma segurança para os investimentos estrangeiros sem onerar as divisas de nossa exportação.

É indispensável, no entanto, para esse efeito, que se ponha termo, de modo rápido e definitivo, a certas práticas abusivas em que ultimamente tem incidido o Conselho da Sumoc, no sentido de utilizar, em parte, o câmbio livre para a venda das cambiais de exportação. A livre movimentação dos capitais estrangeiros é o único meio de que dispõe o país para atraí-los sem contrair responsabilidades cambiais quanto aos seus lucros e ao seu retorno. Tal meio, porém, só se conserva cambialmente inócuo quando se mantém rígida a separação entre o mercado financeiro e o comercial. Não importa, ao contrário do que muitos continuam pensando, que venha a tornar-se muito alta a cotação do dólar no mercado livre. Tal cotação não exprime a verdadeira relação do poder aquisitivo das duas moedas, nem reflete nossa paridade de custos com as economias externas.

A taxa livre, se e enquanto permanecer restrita às operações puramente financeiras, manifesta, apenas, a relação entre ingressos e saídas de fundos. O dólar baixo, no câmbio livre, é sinal de que os ingressos de fundos excedem as remessas e acusa um processo de capitalização favorável ao país. O dólar alto é sinal de que o acúmulo de remessas tornou essa moeda mais escassa e, se acusa uma descapitalização que não nos é favorável, reflete, em compensação, o crescente encarecimento a que fica sujeita essa descapitalização, tendente, por isso mesmo, a contê-la e a conduzir à inversão do processo.

Considerada a matéria do ponto de vista dos capitais registráveis, temos que a limitação, a um prazo razoável, do direito à remessa de 10% ao ano de lucros pelo câmbio de custo, evitando a ilimitada oneração de nosso sistema cambial, preserva os interesses dos investidores. De fato, os que aplicarem seus recursos em empreendimentos prioritários, além de gozarem dos direitos comuns a todos os capitais, inclusive sua livre movimentação pelo câmbio livre, disporão de prazo suficiente para amortizar o investimento e remeter seus lucros pelo câmbio de custo e, findo esse prazo, permanecerão com irrestrito acesso ao câmbio livre, que lhes permitirá dar ao seu capital e aos seus lucros a aplicação que quiserem.

Importa acrescentar, a esse respeito, o fato de que, tanto do ponto de vista do capital estrangeiro quanto do ponto de vista dos interesses nacionais, as aplicações em forma de empréstimo são mais convenientes do que na forma de investimento direto. Daí o fato de se congregarem, atualmente, as tendências, de ambos os lados, no sentido de substituir o

investimento de participação pelo financiamento. Ter-se-á, posteriormente, ensejo de examinar mais de perto esse importante aspecto da questão.

### **Efeito cambial e produtividade**

O indiscutível e impressionante efeito cambial negativo do movimento dos capitais estrangeiros reflete, até certo ponto, as falhas da legislação anterior à Lei nº 1.807 e acusa, depois dessa lei, as deficiências que ainda subsistem na regulamentação da matéria. Na medida em que a movimentação do capital estrangeiro se processe pelo câmbio livre, como se assinalou, desaparecem totalmente os inconvenientes de as saídas de capital excederem as suas entradas. Prevê a legislação atual, porém, tanto para os investimentos como para os financiamentos registráveis, que sua movimentação, dentro dos limites que estabelece, se fará pelo câmbio de custo. Que consequências poderão daí advir e que juízo se deve ter sobre tal sistema?

Antes de mais nada, como observam com acerto os defensores do capital estrangeiro, é preciso distinguir seus efeitos cambiais negativos de seus efeitos econômicos globais. É indiscutível que o investimento estrangeiro efetivo constitui um fator muito favorável ao desenvolvimento econômico do país, quer por elevar sua capacidade global de inversão quer por incrementar mais do que proporcionalmente ao seu valor a produtividade nacional, sem falar no efeito germinativo, que será considerado no tópico subsequente. Ademais, também é óbvio que o valor agregado da amortização ou do repatriamento do capital estrangeiro e de seus juros ou lucros terá sempre

de exceder o seu valor de ingresso, tal excesso constituindo a remuneração do capital. Contidos os lucros na atual taxa de 10% ao ano e os juros na de 8% ao ano, para efeito de remessa pelo câmbio de custo, e adotadas as medidas indicadas, no sentido de estabelecer um limite global para a remessa de lucros, a remuneração do capital estrangeiro, na parte em que afeta o orçamento cambial brasileiro, fica contida em termos muito razoáveis, acarretando os efeitos de sua aplicação benefícios muito superiores aos seus ônus.

Subsiste, no entanto, sem prejuízo do exposto, o fato de que o excesso de remessa sobre os ingressos, que continua tendendo a verificar-se, constitui sério risco para o equilíbrio de nosso balanço de pagamentos e pesado encargo sobre nossa receita cambial. Tal aspecto da matéria ainda não recebeu tratamento adequado, principalmente por estender-se, para a área cambial, a distinção entre investimentos e empréstimos.

Realmente, do ponto de vista de aplicação do capital, a distinção referida é óbvia. Acrescente-se que, no caso dos investimentos, a empresa responsável pelo empreendimento é sempre estrangeira, ainda que associada a empresas nacionais, enquanto, no caso dos empréstimos, é uma empresa sediada no Brasil, ainda que estrangeira ou associada a capitais estrangeiros, que assume a responsabilidade pela aplicação do capital. Ocorre, no entanto, que, do ponto de vista cambial, a distinção é quase irrelevante. Em ambos os casos, de fato, a autoridade monetária brasileira, ao conceder o registro, se responsabiliza pelo câmbio, nos montantes e prazos devidos. Nas duas hipóteses, um capital determinado, ingressando no

país na forma monetária ou por seu equivalente em bens de produção, recebe uma garantia de retorno – repatriamento ou amortização – e de remuneração – lucros e juros. A única distinção é que a apuração dos lucros dependerá e o vencimento dos juros não dependerá do êxito do empreendimento. Ora, tal distinção, para o conjunto das operações, é estatisticamente irrelevante, porquanto as operações de investimento, em conjunto, apresentam sempre lucro, tanto mais que a alta eficiência dos investimentos estrangeiros lhes assegura, em média, uma lucratividade correspondente. Verifica-se, portanto, que, do ponto de vista cambial, o ingresso de capitais estrangeiros tem sempre os efeitos de um empréstimo. Assim sendo, o aspecto que se torna predominante, em relação à nossa política econômica, em geral, é o que consiste em saber o que mais convém ao país, se os investimentos, se os empréstimos.

Analisando a matéria à luz da legislação vigente, o economista Sidney Latini<sup>21</sup> mostrou como, admitida a ilimitação do direito de remessa de lucros, até 10% ao ano pelo câmbio de custo, os investimentos têm um impacto cambial menor a curto prazo, mas incomparavelmente maior a prazo longo. Assim, para um empréstimo a vinte anos de prazo, vencendo juros de 8% ao ano, e para um investimento do mesmo montante, o valor das remessas dos lucros do investimento ultrapassa o valor da amortização e dos juros do empréstimo a partir de meados do 14º ano e ao passo que o empréstimo, uma vez amortizado, deixa de onerar o balanço de pagamentos, o investimento sempre manterá sua oneração cambial.

---

21 Cf. citado trabalho in *Desenvolvimento & Conjuntura*, nº 1, p. 43 e segs.

Diante de tais conclusões, resulta óbvio que, salvo quanto aos efeitos cambiais a curto prazo e quanto às consequências vantajosas que possam advir da manutenção dos vínculos entre a empresa sediada no país e a estrangeira – efeitos e consequências esses não desprezíveis –, o regime de investimento, considerado em conjunto, é menos favorável que o de empréstimos.

Se, ao contrário, viessem a ser adotadas as modificações sugeridas no presente trabalho, no sentido de ser fixado um limite para as remessas globais de lucros pelo câmbio de custo, a posição relativa do investimento, em face do empréstimo, modificar-se-ia correspondentemente, podendo, também, tornar-se mais vantajosa, conforme o limite que se fixasse para as remessas.

De qualquer modo, ao contrário do que se supõe, todo investimento estrangeiro registrável representa um endividamento cambial, muito embora os efeitos do investimento possam ser muito benéficos, inclusive na formação ou poupança de divisas. Nessas condições, a circunstância de que o investimento se apresente como altamente prioritário não exclui a necessidade de considerá-lo em termos puramente cambiais e em função das previsões de futuras disponibilidades de divisas. Já no caso dos investimentos não registráveis, como se assinalou, o excesso de remessas sobre ingressos se torna cambialmente indiferente, se o mercado livre for conservado independente do mercado comercial.

Diante do exposto, o problema que subsistiria, do ponto de vista cambial, seria o de determinar o mérito intrínseco da política de favorecimento cambial para os investimentos e

empréstimos registráveis. Como é óbvio, se fosse suprimido o instituto do registro e encaminhadas para o câmbio livre todas as operações financeiras, desapareceriam os riscos de falta de disponibilidades cambiais. Em tal caso, no entanto, desapareceriam, igualmente, os estímulos criados pela lei visando atrair capitais para as aplicações prioritárias e fomentar o desenvolvimento dos setores básicos da economia. Como facilmente se vê, a matéria ultrapassa a área dos problemas puramente cambiais, razão pela qual se remete para trecho posterior deste estudo a sua sucinta apreciação.

### **Efeito colonizador e efeito germinativo**

A controvérsia sobre o efeito colonizador ou germinativo do capital estrangeiro extravasa, em parte, o âmbito da economia, envolvendo questões de caráter histórico-sociológico e decisões de natureza política. Considerada em termos puramente econômicos, depende sobretudo do fator tempo.

Realmente, a prazo curto ou médio, o investimento estrangeiro – mesmo não considerando suas formas imperialistas ou colonizadoras – tende a agravar a dependência do país para com o exterior. A imagem mais imediata do fato é dada pelas reações do balanço de pagamentos. Por isso que o valor agregado da reposição do capital e de sua remuneração excede, por definição, o seu valor de ingresso, somente um crescente fluxo de novos capitais poderia evitar a formação de déficits entre os ingressos e saídas de capital estrangeiro. Observe-se que a dependência crescente gerada pelo capital estrangeiro em relação aos países exportadores de capitais não é apenas

cambial, como já foi assinalado, mas se constitui, igualmente, na relação entre a elevação da demanda – suscitada pela aplicação do capital estrangeiro – e a elevação da necessidade de investimentos externos. É certo, como observam os defensores do capital estrangeiro, que este é dotado de grande poder germinativo. Assim, a elevação do nível de emprego e da produtividade acarreta incremento do produto nacional e, portanto, da capacidade de poupança. Ocorre, no entanto, de um lado, que a propensão a consumir tende a elevar-se em taxa crescente, na medida em que parcelas igualmente crescentes da população passam da economia natural para a de mercado, sofrendo, ademais, a influência dos padrões de consumo das comunidades mais desenvolvidas. Por outro lado, o alargamento do mercado e da concorrência torna as necessidades da produção cada vez mais exigentes de capital. Agrava-se, assim, a prazos curto e médio, a demanda de bens de capital externos, a uma taxa tendencialmente superior à do crescimento da capacidade de importar.

Esse processo, no entanto, admitindo-se, entre outros pressupostos, conveniente e continuado afluxo de capitais estrangeiros, tende a inverter-se, a prazo longo, como o indica a evolução de países como os Estados Unidos. A partir de certo ponto do crescimento nacional, e dadas condições externas favoráveis, ou pelo menos não impeditivas, a taxa de crescimento da poupança passa a exceder a do consumo. Equilibram-se a demanda e a oferta internas de capital, e a poupança nacional passa a suprir, cada vez mais, as necessidades de investimento, com a gradual substituição do investimento estrangeiro pelo nacional.

Colocada em seus devidos termos, portanto, a controvérsia a respeito dos efeitos colonizador e germinativo do capital estrangeiro é uma função, principalmente, do prazo no curso do qual se considerem tais efeitos, ou, melhor ainda, a predominância de um deles. Ambos se fazem sentir. O efeito colonizador, no entanto, é predominante, enquanto, dado o baixo nível de renda *per capita*, o incremento da demanda tenha de ser atendido com bens de capital externos. O efeito germinativo passa a predominar quando, a partir de uma renda *per capita* mais elevada, o acréscimo da demanda é acompanhado ou superado pelo da poupança. A partir desse ponto, os efeitos do capital estrangeiro tendem a igualar-se aos do capital nacional, que acaba por se substituir àquele.

Quer isso significar, então, que a controvérsia em apreço não tem sentido e que os efeitos do capital estrangeiro são, inicialmente, colonizadores, para, depois, se tornarem germinativos e, finalmente, irrelevantes? Colocada a questão em seus devidos termos, tal seria, sem dúvida, a conclusão a que se deveria chegar. Ocorre, no entanto, que a questão se encontra mal formulada. O que efetivamente não tem sentido é discutir em abstrato, a favor ou contra o capital estrangeiro, salientando-se seus teóricos efeitos vantajosos ou nocivos, sem saber, previamente, a necessidade que o país tenha de capitais estrangeiros e as possibilidades e condições de seu afluxo para o país. Realmente, o efeito colonizador ou germinativo se apresenta como tal em função de variáveis determinadas. Na medida em que, a fim de atingir a taxa de investimento requerida para manter ou acelerar seu desenvolvimento

econômico, o país se defronte com a alternativa ou de uma drástica e talvez socialmente inviável compressão de seu consumo, de nível já extremamente baixo, ou de uma intensa incorporação de capitais estrangeiros, os efeitos colonizadores que estes apresentam se revestem de significação totalmente distinta da que se manifestaria se a formação de capitais nacionais se pudesse fazer em condições menos drásticas e mais viáveis. Por outro lado, na medida em que, embora assumindo todos os riscos e ônus do efeito colonizador, o país se defronte com uma conjuntura internacional de tal ordem que o afluxo de capitais estrangeiros se revele insignificante e não incremente, substancialmente, sua taxa de investimentos, a incorporação de capitais estrangeiros se torna uma fórmula puramente teórica, e nenhuma outra solução resta para o país senão atingir, com os sacrifícios que se fizerem necessários, o índice de poupança requerido para lhe proporcionar a apropriada taxa de investimento.

A questão em apreço, como se vê, constitui a chave de todo o problema, dela dependendo a ordem de importância dos demais aspectos até agora considerados.

### **Necessidade do capital estrangeiro na América Latina**

Estudando um dos aspectos da questão anteriormente ventilada, a Cepal chegou à conclusão, para a América Latina em conjunto, de que, embora se pudesse admitir maior severidade no consumo e, portanto, maior taxa de investimento próprio, a capacidade de incremento desta dependia, sobretudo, de fatores externos.

Em um primeiro documento sobre a matéria, “Medidas para Fomentar o Desenvolvimento Econômico de Países Insuficientemente Desenvolvidos”, publicado em 1951, a Cepal formulou, baseada em dados de 1949, a seguinte estimativa para as necessidades de capital estrangeiro da América Latina, previstas de sorte a assegurar, cumulativamente com o investimento dos capitais nacionais, a manutenção de um aumento da renda *per capita* de 2% ao ano:

População (milhões)	158	Em US\$ 1.000.000
Taxa anual de crescimento	2,25	
Renda Nacional	24.000	
Renda Nacional líquida	1.990	
<i>Investimentos Necessários</i>		
Industrialização	1.580	
Agricultura	960	
Total	2.540	
Necessidade de capital estrangeiro	550	

A mesma Cepal, em estudo posterior, “A Cooperação Internacional na Política de Desenvolvimento Latino-Americano”, publicado às vésperas da Conferência do Rio de Janeiro, em 1954, observou que a taxa de crescimento da renda nacional *per capita* da América Latina, no período de 1945-1952, fora de 3,3%, o que representava excelente índice. Tal resultado, porém, refletia a influência benéfica de fatores externos, particularmente a melhoria dos termos de troca. Para que se mantivessem nesse ritmo, os investimentos brutos teriam de atingir 20% da renda nacional. Ora, como observou a Cepal, a partir de 1953 o coeficiente latino-americano de poupança sobre a renda nacional se reduziu a 14%, em face do que o crescimento da renda nacional *per capita* se restringiu

à taxa de 0,9% ao ano. Para manter em 2% ao ano essa taxa, calculou a Cepal que se fariam necessários investimentos estrangeiros representando 6% da renda nacional da América Latina. Pelos dados de 1953, esse montante importaria em US\$ 2,8 bilhões por ano. Reconhecendo a inviabilidade, pelo menos a curto prazo, de alcançar tal cifra, a Cepal já considerou como suficiente um investimento mínimo, na região, de US\$ 1 bilhão por ano.

Contrastando, todavia, com essas necessidades, observa-se que o capital estrangeiro não tem revelado interesse nem de longe compatível com a ordem de grandeza dos investimentos de que necessita a região. Conforme o citado documento da Cepal, as inversões líquidas na América Latina oriundas dos EUA são as seguintes:

**Inversões líquidas dos EUA na América Latina  
(US\$ 1.000.000)**

Anos	Capital privado	Instituições de crédito internacional	Total
1950	116	43	159
1951	447	55	502
1952	585	119	704
1953	<u>222</u>	<u>100</u>	<u>322</u>
Total	1.370	317	1.687
Índice anual	342,5	79,2	421,7

Desdobrando, por sua origem, as inversões privadas, observa-se, ademais, em quadro também da Cepal, que a maior parte decorre de reinvestimentos realizados quase sempre pelas subsidiárias norte-americanas.

**Inversões líquidas do capital privado dos EUA na América Latina**  
**(US\$ 1.000.000)**

Anos	Diretas (novas)	Reinversões	Total	Repatriações	Inversões líquidas
1950	47	105	152	36	116
1951	209	276	485	38	447
1952	324	305	629	44	585
1953	93	172	265	43	222
Total	673	858	1.531	161	1.370

Em termos de América Latina, portanto, a questão se apresenta com extrema gravidade, uma vez que, de acordo com a Cepal, a área precisaria, de qualquer modo, dispor-se a receber, com todos os efeitos colonizadores que pudessem ter, vultosos investimentos estrangeiros, sem que, em contrapartida, se manifeste, da parte dos capitais estrangeiros, propensão correspondente para investir em tal área.



# CAPÍTULO 17

## O CAPITAL ESTRANGEIRO E A ECONOMIA NACIONAL

### O Brasil e o capital estrangeiro

Examinando o caso do Brasil, verifica-se que, além de apresentar um dos melhores índices de crescimento da América Latina, não se encontra tão sujeito, como a maior parte dos países da região, aos influxos externos para seu desenvolvimento. De acordo com os dados coordenados, sob a direção do economista Roberto Campos, por um conjunto de técnicos de diversas agências econômicas oficiais<sup>22</sup>, observa-se que, de 1947 a 1954, a renda nacional do país cresceu Cr\$ 142 bilhões. Eliminando o efeito inflacionário, apura-se que o crescimento real da renda foi de 60% para o período indicado, o que representa uma taxa anual de crescimento de 6,9%. Atendendo a que a população,

---

22 Cf. "Situação Atual e Perspectivas Imediatas da Economia Brasileira", publicação interna do BNDE, de dezembro de 1955.

nesse mesmo período, aumentou à razão de 2,4% ao ano, temos que o crescimento real, *per capita*, da renda nacional foi de 4,4% ao ano. Em face desse crescimento da renda, a do produto real acusa uma taxa de 5,8% ao ano. Como esse último exprime a produção efetiva do país em bens e serviços, temos que os efeitos externos, principalmente a melhoria das relações de troca, são os responsáveis pelo excedente da taxa anual de crescimento da renda sobre a do produto real.

Analisando o comportamento da economia brasileira durante esse período e para o quinquênio 1950-1954, em que mais se fez sentir o ritmo do crescimento, verifica-se que a relação entre investimento e produto apresentou as seguintes posições:

#### Investimento em capital fixo

Ano	Bruto		Depreciação	Líquido	
	Cr\$ 1 bilhão	% PNB	Cr\$ 1 bilhão	Cr\$ 1 bilhão	% PNB
1950	34,7	13,7	13,4	21,3	8,9
1951	46,3	15,1	14,9	31,4	10,8
1952	56,5	16,1	17,0	39,5	11,8
1953	61,0	14,2	20,2	40,3	10,0
1954	83,0	15,0	26,3	56,7	10,8

Fonte – Roberto Campos, *op. cit.*

De acordo com esses dados, observa-se que o país logrou manter uma taxa de crescimento para o produto real de 5,8% ao ano, o que constitui índice de crescimento mais que satisfatório, na base de investimentos brutos que representaram um índice de 14,8% do produto bruto, e de investimentos líquidos correspondentes, em média, a 10,46% do produto líquido.

Ora, como se verifica pelo quadro, foi a seguinte a relação entre investimentos totais e investimentos financiados pelo país:

Anos	Investimento total no país	Investimento financiado pelo país
1950	13,0	14,4
1951	15,9	13,1
1952	17,7	13,9
1953	15,3	15,6
1954	17,7	16,6

Fonte – Roberto Campos, *op. cit.*

A relação acima, como se vê, indica que a quase totalidade do peso dos investimentos foi suportada pela poupança interna, havendo inclusive desinvestimento no ano de 1950. De fato, a média do investimento total, por ano, foi de 16,04%, enquanto a do investimento financiado pelo país foi de 14,72%. Verifica-se, assim, que os financiamentos externos contribuíram, apenas, com 1,32% para o aumento do coeficiente de investimento sobre o Produto Nacional Bruto.

Na base dessas observações, cabe reconhecer que as necessidades de capital estrangeiro, por parte da economia brasileira, são moderadas. É certo que, embora as conclusões baseadas sobre o produto real excluam as vantagens decorrentes da melhoria dos termos de intercâmbio, não excluem as relações de pagamentos entre nosso país e o exterior. Assim, uma queda na receita de exportação – suscetível de ocorrer neste e nos próximos anos –, reduzindo nossa capacidade de importação, prejudicaria o crescimento do produto, porque nos privaria de fatores de produção. Não é menos verdade, no entanto, que o país está longe de haver atingido a máxima utilização de suas

possibilidades internas, quer em termos de poupança, quer em termos de produtividade do capital e do trabalho, quer, finalmente, em termos de adequada utilização de seus recursos naturais, cuja maior parte ainda se acha mal pesquisada e mínima parte dos quais se encontra sujeita a uma exploração econômica.

Daí não se deve concluir, sem dúvida, que convenha ao país rejeitar o concurso dos capitais estrangeiros. Muito ao contrário, como adiante se verá, esses capitais, além das vantagens já assinaladas, constituem, para o país, entre outras coisas, e desde que convenientemente regulados, um fator de equilíbrio e de incremento de sua capacidade de importação. Mas, se não seria procedente extrair, dos dados apresentados, conclusões contrárias ao capital estrangeiro, tampouco seria procedente concluir no sentido de que sem o seu concurso o país não poderia prosseguir em seu desenvolvimento, ou que ao capital estrangeiro é que incumbe a maior parcela de responsabilidade pelo crescimento econômico brasileiro.

Na verdade, os dados apresentados revelam que o país está em condições de ter confiança nas próprias possibilidades. Não se trata, pois, como ocorre para certos países, inclusive da América Latina, de encarar o capital estrangeiro como o único e fundamental fator de nosso desenvolvimento econômico, tornando assim aceitáveis quase todas as condições que imponha. Trata-se de considerá-lo como valioso fator auxiliar, tanto mais útil quanto mais possível nos for enquadrar a sua participação na linha de nossas conveniências nacionais.

O que se impõe, portanto, a partir dessa conclusão, é uma análise objetiva das formas pelas quais o capital estrangeiro possa aplicar-se no Brasil, análise que permita encaminhá-lo para o regime que mais corresponda aos nossos interesses.

### **Atuais objetivos do capital estrangeiro**

Se compararmos os objetivos que atualmente perseguem os capitais estrangeiros com os que tiveram em vista até a Primeira Guerra Mundial, observaremos completa mudança do quadro. Até então, o movimento de capitais estrangeiros era essencialmente financeiro, determinado pela procura de maiores taxas de lucros e de juros. Atualmente, o móvel financeiro desapareceu quase por completo, restringindo-se ao âmbito dos investimentos internos dos países plenamente desenvolvidos. O investimento estrangeiro passou a ser comandado por propósitos econômicos ou políticos.

O fenômeno é conhecido e sua interpretação é relativamente pacífica. As crises econômico-sociais subsequentes à Primeira Guerra Mundial, que afetaram tanto a Europa como as áreas subdesenvolvidas, atingiram profundamente naquela a economia de rendas e nestas provocaram tal instabilidade e tal falta de garantias que afugentaram os capitais estrangeiros, cujas fontes tradicionais de suprimento – a poupança das classes médias europeias – se encontravam em declínio. Os Estados Unidos, que foram ocupando gradualmente as posições antes controladas pelo capitalismo europeu, particularmente o inglês, além de haverem permanecido, até a Segunda Guerra Mundial, voltados para o próprio mercado interno, tiveram de

enfrentar, ademais, no curso dos anos 30, os efeitos da grande depressão de 1929. Os preparativos e a deflagração da Segunda Guerra Mundial constituíram, subseqüentemente, outro fator de entrave para os investimentos estrangeiros. Passada a guerra, o esforço de reconstrução absorveu, na própria Europa, a quase totalidade dos investimentos disponíveis para aplicação fora dos Estados Unidos. Logo a seguir, tornaram-se cada vez maiores as solicitações de capital determinadas ou pelas exigências da Guerra Fria e dos preparativos ligados à eventualidade de um conflito militar entre o bloco norte-americano e o soviético, ou pelas necessidades de renovação tecnológica, que vêm caracterizando os meados deste século, com a extraordinária expansão das técnicas eletrônico-cibernéticas e das aplicações da energia nuclear.

Parece definitivamente encerrado, assim, o que podemos designar de ciclo financeiro dos investimentos internacionais. Em seu lugar, como foi dito, surgiu o ciclo econômico-político. Se analisarmos as novas motivações do investimento estrangeiro, verificaremos que se dividem em dois grandes grupos: as relacionadas com a proteção do sistema produtivo das grandes potências capitalistas e as que dizem respeito à segurança dos sistemas políticos dos dois blocos.

No que concerne à proteção do sistema produtivo das grandes potências capitalistas, deparamo-nos, em primeiro lugar, com a necessidade de assegurar a exportação de produtos acabados e de equipamentos. Defrontando-se com uma capacidade produtiva muito superior à demanda interna, os principais países industriais europeus tiveram

de organizar sistemas financeiros que facilitassem aos países subdesenvolvidos, geralmente em luta com a própria escassez de cambiais, a importação desses artigos e equipamentos. Para tal, criaram, sobretudo, mecanismos de redesconto de exportação, apoiados por recursos públicos, que permitem aos exportadores a abertura de *supplier's credits* em favor dos importadores, a prazos que a concorrência internacional foi tornando crescentes e hoje atingem, geralmente, cinco anos e vão até oito anos para equipamentos mais complexos. Ademais, foram compelidos, em determinadas circunstâncias, a complementar, com investimentos de participação, a débil capacidade aquisitiva de seus clientes. Tais práticas acabaram se refletindo no mercado produtivo norte-americano, em relação ao qual a exportação passou a adquirir importância crescente, nos últimos dez anos, embora a indústria norte-americana continue basicamente voltada para o mercado interno. Reagindo ao desafio europeu, os Estados Unidos criaram o Banco de Exportação e Importação, mundialmente conhecido pela abreviação Eximbank, e passaram a proporcionar créditos em prazo ainda maior aos importadores de materiais e equipamentos norte-americanos, assim compensando a relativa superioridade de preço de seus produtos. Acrescente-se, no caso norte-americano, a necessidade de que se ressentia aquele país de dar escoamento, sem provocar a queda interna dos preços, a seus excedentes agrícolas, cuja superprodução é estimulada pela política de paridade entre preços agrícolas e industriais, imposta pela pressão política dos lavradores norte-americanos.

O segundo objetivo dos investimentos estrangeiros, igualmente relacionado com a proteção de seus sistemas produtivos, é a procura de recursos naturais. Apesar de suas grandes riquezas naturais, os Estados Unidos são importadores de petróleo, de minérios etc. Tais matérias-primas são igualmente importadas pelos países industrializados da Europa, que nem sempre as encontram em suas colônias, nas quais, além disso, enfrentam crescentes dificuldades para a manutenção do colonialismo tradicional. Cria-se, assim, um fluxo de empréstimos e de investimentos destinados a fomentar a capacidade de exportação de tais matérias-primas pelos países subdesenvolvidos que as possuem. Processa-se, ademais, particularmente no caso do petróleo, como já se analisou na seção precedente deste estudo, um esforço orientado para a conquista e a manutenção do controle sobre as reservas de óleo bruto, quer para sua futura utilização, quer para evitar, no presente, que a exploração de tais recursos agrave a superprodução de petróleo.

O terceiro aspecto de que se revestem os investimentos estrangeiros relacionados com a proteção dos sistemas produtivos das grandes potências capitalistas, particularmente com relação aos Estados Unidos, é a procura de fatores de produção mais baratos, notadamente mão de obra e matérias-primas, ou a busca de moedas de exportações mais fracas que facilitem a importação do produto acabado pelos clientes estrangeiros. Movidos por esse propósito, os industriais norte-americanos se interessam, frequentemente, em descentralizar a produção de certas peças, sempre que resulta mais econômico o pagamento de mão de obra estrangeira em baixo nível salarial

do que a utilização de equipamentos custosos. O mesmo princípio se aplica à montagem de equipamentos, cujas peças são exportadas para o exterior, para lá serem montadas e de lá reexportadas para o resto do mundo, inclusive para os Estados Unidos, quando o seu sistema tarifário o permita.

A essas três formas de investimento estrangeiro relacionado com a proteção do próprio sistema produtivo se acrescentam as formas de exportação de capital determinadas por propósitos políticos, visando a manter o país destinatário na órbita de influência de uma das duas superpotências, ou as relacionadas com o sistema colonial dos países europeus e, em menor escala, dos próprios Estados Unidos (América Central, Filipinas etc.).

### **Antagonismos e coincidências**

Como se observa pelo exposto, o que distingue o novo regime de investimento estrangeiro do que vigorava até a Primeira Guerra Mundial é o fato de que as atuais aplicações de capitais estrangeiros nada ou quase nada têm a ver com a economia interna da empresa e do país em que se aplicam. Pode ocorrer, como efetivamente ocorre, que o investimento estrangeiro se dedique a atividades que interessem ao país de aplicação e se revista de modalidades que lhe convenham. Pode ocorrer, como efetivamente ocorre, que o investimento constitua um quisto econômico sem nenhuma relação com as necessidades do país de aplicação, além de ser nocivo aos seus interesses.

De qualquer sorte, coincidindo com os interesses econômicos do país de aplicação ou contrariando esses interesses, os investimentos estrangeiros atuais se caracterizam pelo fato de

que as motivações dos países exportadores de capital se situam em plano distinto das motivações dos países importadores.

Sem embargo dessa distinção de planos, no nível das motivações, as operações de investimento e financiamento se constituem, objetivamente, enquanto operações financeiras, num plano comum aos países exportadores e importadores de capitais, o que possibilita a apreciação de tais operações, por ambas as partes, em função de seus respectivos interesses. Assim consideradas, tais operações apresentam aspectos e modalidades em que os interesses dos países em jogo são antagônicos e outros em que são coincidentes. Tendem a ser antagônicos os interesses quando o objetivo do país investidor é sobretudo o de assegurar-se o controle de reservas naturais do país de destino do investimento, como no caso do petróleo brasileiro, ou quando o investimento tem por fim a utilização de fatores mais baratos para a produção de artigos que não satisfazem a nenhuma necessidade do país em que se realiza o investimento, como era o caso, por exemplo, da fabricação de lanternas portáteis na China. Os interesses, ao contrário, tendem a coincidir quando a aplicação de capitais estrangeiros, embora ditada pelo propósito de fomentar a exportação de certos produtos, como os equipamentos, por exemplo, vem de encontro às necessidades produtivas do país de aplicação.

### **Situação brasileira**

Como se verifica pelo que foi exposto, há uma linha de coincidência de interesses entre investidores estrangeiros e países como o Brasil que permite a fixação de uma política

de investimentos estrangeiros ao mesmo tempo realista e vantajosa. Apesar da pequena proporção que apresenta a inversão estrangeira na formação do investimento nacional bruto, subsiste, obviamente, de parte do Brasil, o maior interesse em conservar e incrementar o mais possível essa taxa de investimentos alienígenas, desde que ressalvadas as conveniências nacionais a que fizemos referência. Tanto as críticas quanto os encômios dirigidos ao capital estrangeiro são, portanto, procedentes. O problema consiste em neutralizar os inconvenientes do capital estrangeiro (efeitos espoliativo, cambialmente deficitário e colonizador) para que o país se possa beneficiar das vantagens que acarretam os investimentos e financiamentos externos, já analisadas. A medida do equilíbrio, como vimos, não pode ser considerada abstratamente, mas exige que se leve em conta, de um lado, as necessidades de investimento estrangeiro e, de outro, as possibilidades de obtê-lo.

Esse último aspecto da questão, analisado nos tópicos precedentes, embora longe de confirmar as esperanças dos que entendem que o capital estrangeiro deve ser o principal fator do desenvolvimento brasileiro, apresenta, no entanto, um quadro satisfatório. De todas as motivações que conduzem os capitais estrangeiros a investimentos ou financiamentos no exterior, a mais importante, do ponto de vista do volume e da frequência das operações que possa determinar, sobretudo em forma de empréstimos a médio e longo prazos, é a que se relaciona com a exportação de equipamentos. Ora, essa modalidade de aplicação do capital estrangeiro, considerada a matéria, em seu outro aspecto, em função dos interesses brasileiros, é a que mais

nos convém. Como já se verificou, os financiamentos são, em princípio, mais vantajosos para nosso país que os investimentos. E é exatamente com relação aos equipamentos que precisamos importar que mais necessários se fazem tais financiamentos, por incrementarem nossa capacidade de importação.

Posto em termos objetivos, portanto, o problema dos capitais estrangeiros parece suscetível de ser plena e satisfatoriamente resolvido. Em síntese, de acordo com o que foi analisado, a questão apresenta as seguintes linhas principais:

**a) Eliminação do efeito espoliativo**

Já conseguida em grande parte, com a Lei nº 1.807, pode ser plenamente atingido o resultado mediante uma correção do sistema que confere aos investimentos registráveis privilégio de remessas ilimitadas de lucros, pelo câmbio de custo, correspondente à taxa de 10% ao ano do capital registrado. Tal correção poderá ser feita mediante a fixação de um limite de remessas, pelo câmbio de custo, sobre o capital registrado, estipulado de tal sorte que proporcione aos investimentos a transferência, para o exterior, de um montante correspondente à repatriação do capital e a uma razoável remuneração do investimento. A partir desse ponto, basta assegurar a tais capitais o direito, de que já dispõem, de movimentação pelo câmbio livre.

**b) Déficit cambial**

Como foi assinalado, as vantagens do capital estrangeiro não são determinadas unicamente pela formação de saldos

cambiais favoráveis. É indubitável, no entanto, que tais saldos se revestem da maior importância para o Brasil, enquanto persistirem os desequilíbrios estruturais que afetam nosso balanço de pagamentos. Para corrigir o efeito cambialmente negativo dos capitais estrangeiros, a mais importante medida é a manutenção da independência entre o mercado livre e o oficial, restringindo-se aquele às operações financeiras. Nesse sentido, é indispensável e urgente revogar as concessões que ultimamente vêm sendo feitas pelo Conselho da Sumoc, de que resulta o desvio, para o mercado livre, de uma parcela das cambiais de nossa exportação. É igualmente indispensável, mediante a adoção de um câmbio mais realistas e o aperfeiçoamento do controle de exportação, acabar com a prática do subfaturamento das exportações, principalmente do café, por alimentar clandestinamente o mercado livre e torná-lo consumidor de cambiais da exportação. Reduzido à sua função de mercado cambial financeiro e transferida para tal mercado a movimentação dos capitais estrangeiros, com a exceção dos registráveis, ter-se-á atingido um grau perfeitamente apropriado de controle dos efeitos cambialmente negativos da movimentação de capitais estrangeiros.

### **c) Efeito colonizador**

Eliminadas as causas que fazem o investimento estrangeiro produzir efeitos espoliativos, a supressão do efeito colonizador se torna uma decorrência, sobretudo, da organização do mercado nacional de capitais e da instauração de um sistema que estimule e auxilie o empresário nacional. Nas condições

hoje prevaletes, as aplicações de capital estrangeiro, como foi observado, se fazem quase exclusivamente na forma de financiamentos. O fato de que, a despeito disso, se verifique uma inconveniente propensão para que as principais atividades produtivas do país sejam transferidas para o controle estrangeiro (indústrias de base) ou sob ele permaneçam (empresas de energia elétrica) se deve à circunstância de que o empresário nacional não dispõe de condições mínimas de ação e assim se encontra obrigado a transferir para o controle estrangeiro empreendimentos que, na maioria das vezes, os capitais estrangeiros não desejariam assumir, preferindo, de muito, manter-se na posição de exportadores de equipamentos, de financiadores e de prestadores, sob contrato, de assistência técnica.

Essa questão é de tal relevância para o país, não apenas do ponto de vista econômico, mas principalmente no que se refere à definitiva consolidação de nossa nacionalidade, que é necessário considerá-la mais detidamente. É o que se fará nos tópicos subsequentes deste estudo. Para os fins do presente item, basta assinalar que em relação a um país que já o grau de desenvolvimento do Brasil, e apresenta um investimento bruto da ordem de 14% do produto bruto, o efeito colonizador dos capitais estrangeiros está longe de ser inevitável e pode, sem nenhum prejuízo para a atração de tais capitais, ser reduzido a proporções irrelevantes. Para esse efeito, basta organizar e disciplinar, de um lado, o mercado nacional de capitais e, de outro, a função empresarial.

## O empresário nacional

Se analisarmos mais detidamente a função empresarial no Brasil, verificaremos que ainda não se liberou de suas características manchesterianas. Tal fato, produto e expressão do subdesenvolvimento brasileiro, já não se encontra em correspondência com o nível de desenvolvimento atingido pelo país a partir dos anos 50.

Em que consiste o manchesterianismo da função empresarial no Brasil? Poder-se-á resumir a resposta a tal questão assinalando suas duas principais características. A primeira, de caráter financeiro, diz respeito ao fato de que, basicamente, o empresário brasileiro ainda é o empresário de próprio capital, o que identifica a função do investidor à função do empresário. A segunda característica, de caráter social, e decorrente da primeira, se refere ao fato de que o empresário é um membro da classe burguesa, por identificar-se com o capitalista, que por sua vez se distingue, pelos seus padrões de consumo, do resto da população. Tais fatos, como vimos na primeira parte deste trabalho, não são, em si mesmos, maus ou bons, diversamente do que pensaram Marx e os socialistas do século passado, que neles vislumbraram uma dolorosa manipulação de mais-valia, em detrimento da classe operária, esquecidos do condicionamento faseológico a que se achava sujeito esse processo. Tais fatos, no entanto, por motivos diversos dos invocados por Marx, passam a ser extremamente nocivos, a partir do momento em que o crescimento do produto nacional e a dilatação do mercado fazem que a capacidade de poupança e de investimento da classe capitalista seja inferior

à capacidade de poupança, voluntária ou não, do conjunto da população. Quando esse último estágio é atingido, passa-se do capitalismo manchesteriano para o capitalismo social do século XX, em que o substantivo capitalismo não designa mais um sistema produtivo baseado na poupança de poucos proprietários, mas designa um sistema produtivo baseado na máxima acumulação social de capital e na sua ótima utilização.

Limitado à manipulação do próprio capital, o empresário brasileiro padece de crescente descompasso entre as possibilidades de investimento de que dispõe e as necessidades de investimento determinadas pelo quadro econômico do país. À desproporção quantitativa entre os investimentos realizados e os necessários se acresce uma desproporção qualitativa. Esse último aspecto da questão se relaciona com os efeitos socialmente negativos do empresariado manchesteriano, nas condições já atingidas pelo Brasil. O empresário de próprio capital, condenado a uma crescente marginalidade no processo produtivo, e vinculado aos padrões estilísticos da burguesia tradicional, é conduzido a ter, como principal estímulo de sua atividade, a manutenção e a elevação de seus padrões de consumo. Com isso se desenvolve um processo “weberiano” de condescendência que induz o empresário-capitalista às atividades de alta lucratividade por unidade de produto ou de serviço, afastando-o das atividades de base, que são então assumidas ou pelo capital estrangeiro ou pelo Estado, com os decorrentes riscos quanto aos efeitos alienantes ou burocratizantes. Por outra parte, identificado com a burguesia conspícua, o empresário adquire uma conotação parasitária e um sentido de

privilégio que o incompatibilizam com a população laboriosa, privando-o da confiança do público para a gestão das economias populares e suscitando um antagonismo entre o capital e o trabalho que não tem mais sentido nas condições do nosso tempo e do nosso país e que acarreta, direta ou indiretamente, uma perda de produtividade.

Essa modalidade de empresariado, no entanto, por não corresponder mais ao contexto econômico-social do país, pode ser substituída por outra. Já chegou o momento, no Brasil, de o empresário ser, cada vez mais, um coordenador de fatores produtivos, que opera com os recursos de que um coordenador de fatores produtivos, que opera com os recursos de que dispõe a comunidade, sem distinguir-se dela por seus estilos de consumo, mas apenas por sua capacidade profissional. O empresariado é a profissão liberal do nosso tempo. Enquanto as profissões liberais tradicionais tendem a só poder ser exercidas como atividades relacionadas, por vínculos de emprego, à empresa ou ao Estado, o empresariado é a nova profissão liberal da economia contemporânea, integrada por homens egressos das antigas profissões liberais, da prática industrial, comercial e agrícola ou saídos do serviço público, que põe sua habilidade na criação e direção de empresas a serviço da poupança social. O novo empresário não é um dono de empresas, cuja propriedade tende a ser cada vez mais anonimizada e distribuída pelo público, mas é o homem que concebe e torna possível a execução de novos empreendimentos ou a expansão dos já existentes.

Para esse efeito, no que se refere às suas condições pessoais, necessita, profissionalmente, inspirar confiança ao

público, como ocorria com o advogado e o médico tradicionais. Tal confiança, além dos requisitos de capacidade técnica para a organização e direção dos negócios, implica requisitos de austeridade pessoal que induzam à convicção de que os recursos postos à disposição do empresário terão aplicação ótima em relação ao empreendimento e façam desaparecer aquilo que, no antagonismo entre o capital e o trabalho, decorre do privilégio e do unilateralismo na remuneração dos fatores.

Além desses requisitos, no entanto, o empresariado brasileiro, para consolidar-se e exercer a missão “schumpeteriana” que lhe cabe, deve poder dispor de condições institucionais adequadas. Enquanto não se formar um verdadeiro mercado de capitais, o que exige certas condições que ainda não se verificam, cabe ao Estado adotar medidas que tornem possível a função empresarial. E aí nos deparamos, de novo, com o problema amplamente considerado na primeira parte deste estudo. Assim como o empresário contemporâneo não e nem pode ser o capitalista, assim também o Estado contemporâneo, salvo nos casos em que a exceção se imponha por motivos de interesse público, não é nem pode mais ser o empresário direto. A função do capitalista, no capitalismo do nosso tempo, sofreu, simultaneamente, um processo de dispersão e de concentração. Em parte, dispersou-se pela comunidade, na medida em que a elevação da renda *per capita* fez de cada cidadão um poupador e um investidor de recursos. Em parte, concentrou-se nas mãos do Estado, ao qual compete, pela tributação e imposição de empréstimos compulsórios, conduzir a poupança ao grau máximo permitido pelas condições econômico-sociais existentes. Essa função, em grande parte, é complementar da poupança privada.

Quanto menos for possível, em determinadas condições, criar um grande mercado de capitais, tanto mais acentuada deve ser a função capitalista do Estado, desviando do consumo a maior parcela que as condições econômico-sociais permitam e colocando esses recursos a serviço da função empresarial.

As duas ordens de requisitos indicados constituem as condições de possibilidade da formação e do aperfeiçoamento do empresariado nacional. Ambas podem ser realizadas nas condições atuais do Brasil, e de sua realização depende a promoção do desenvolvimento do país e sua própria sobrevivência, como nação independente e civilizada. Realizadas tais condições, no entanto, verificar-se-ão, entre as muitas e extraordinárias consequências que advirão de um empresariado dinâmico e austero, que se tornam irrelevantes, no tocante aos capitais estrangeiros, seus possíveis efeitos colonizadores.

De fato, a maioria dos empreendimentos recentemente organizados, no Brasil, na base de capitais estrangeiros, só se encontra submetida ao controle destes porque os empresários brasileiros que os organizaram ou se associaram aos fundadores estrangeiros não dispuseram de recursos nacionais para integrar o capital social das novas empresas. Estas, todavia, se constituíram, geralmente, com um capital social reduzido, em relação ao vulto do empreendimento, atendida a maior parte dos custos de investimento com o financiamento da maquinaria pelos exportadores ou pelos bancos estrangeiros. Apesar disso, dada a inexistência de um mercado de capitais e de um sistema estatal substitutivo, raramente foi possível reunir, com recursos nacionais, os montantes requeridos para

a formação do capital dessas empresas, a despeito de sua escala relativamente modesta e do fato de que os recursos necessários se encontrassem perfeitamente à altura da capacidade nacional de investimento. Somente por tal razão, na maioria dos casos, é que o capital estrangeiro se aplicou não só no financiamento, mas também na tomada de ações de tais empresas.

Não significa isso, evidentemente, que todos os investimentos estrangeiros mais recentes resultem da inexistência de capitais nacionais aplicáveis. Os investimentos que se fazem pelo câmbio livre, desde logo, não obedecem a tal regra. Mas também não interessam à questão em exame, uma vez que seus efeitos não se fazem sentir sobre o mercado de taxa oficial. Neste, porém, há investimentos comandados pelo propósito, por parte dos investidores, de se apoderarem do controle das empresas que fundam, o que é particularmente frequente no caso dos capitais norte-americanos e, de modo geral, no caso das empresas estrangeiras que instalam, no Brasil, filiais ou subsidiárias. Tal fato, todavia, não invalida o que anteriormente se assinalou. Se os empresários brasileiros dispusessem de acesso a capitais outros que não os próprios, grande número de empresas, hoje sob controle estrangeiro, se encontraria sob controle nacional. Acrescente-se que, se o investimento estrangeiro com o controle das empresas, embora desejável, com as qualificações anteriormente expostas, é menos interessante para o país que os investimentos representados por financiamentos e participação minoritária de capital estrangeiro, o decréscimo percentual daqueles em relação a estes seria facilmente obtido com o fortalecimento do empresário nacional.

## O mercado de capitais

São conhecidas as razões pelas quais não existe, no Brasil, um mercado de capitais: baixa renda *per capita*, desvalorização contínua da moeda, com seu correlato que é a maior atratividade do investimento imobiliário, e concorrência dos títulos da dívida pública.

A primeira causa, efeito e expressão do que ainda resta no Brasil de subdesenvolvimento, estabelece, evidentemente, uma limitação global à nossa capacidade de investimento. Daí não se segue, todavia, que seja impossível a existência de um mercado de capitais no Brasil, uma vez que o país investe a uma taxa razoável, em relação ao seu produto, que este já atingiu uma expressiva ordem de grandeza<sup>23</sup> e que as necessidades imediatas de investimento são condicionadas pelo montante do produto bruto. A terceira causa, ligada à concorrência que fazem aos investimentos reprodutivos os títulos da dívida pública, quase sempre vinculados a destinações de simples custeio, não representa, tampouco, um impedimento sério para a criação de um mercado de capitais. De um lado, porque a desmoralização que atingiu os empréstimos públicos impede os governos de recorrer com facilidade a esse expediente. E a prática demonstra que o público, a despeito das vantagens fiscais e outras asseguradas a tais títulos, prefere os investimentos imobiliários e até, mesmo nas presentes condições desfavoráveis, as ações de empresas com boa tradição de dividendos. De outro lado, porque, na medida em que a criação do mercado de capitais se

---

23 O Brasil é o oitavo país, em ordem de grandeza absoluta de seu produto bruto, entre os países fora da área soviética.

torne objeto de uma consistente política do governo, a União pode disciplinar as emissões dos próprios empréstimos e dos estaduais e municipais.

É a segunda causa, por isso, que efetivamente constitui um óbice à criação do mercado de capitais e somente por meio de medidas que reduzam a atratividade do investimento imobiliário é que se pode deslocar a poupança popular para os investimentos reprodutivos. Sem desenvolver a análise desse complexo fenômeno, pode-se observar, sucintamente, que o objetivo em vista só pode ser alcançado mediante duas linhas cumulativas de providências. A primeira, evidentemente, diz respeito à contenção da inflação, que hoje se identifica, praticamente, à contenção, ao nível das possibilidades determinadas por suas receitas, das despesas de custeio da União, dos estados e dos municípios. A segunda linha de providências se refere à penalização do investimento imobiliário, conjugada com a criação de outras oportunidades de investimento. O investimento imobiliário, além da taxa correspondente às construções para residência própria, está hoje ligado, predominantemente, ao propósito de defesa da poupança acumulada contra a inflação. Se o governo lograr conter a inflação, o que poderia alcançar, sem dúvida alguma, em apreciável medida, a atratividade do investimento imobiliário sofreria o correspondente declínio. E esse, também sem a menor dúvida, é o único meio definitivo e correto de distorcer o investimento popular para fins reprodutivos. Enquanto persistirem, todavia, estímulos exagerados para o investimento imobiliário, somente a conjugação de medidas penalizadoras de tal investimento – como as que majorem

fortemente a tributação do lucro imobiliário e impeçam a evasão fiscal, tornando tal lucro ao arbitramento da autoridade arrecadadora – com medidas que favoreçam outras formas de investimento pode alcançar efeito positivo. Importante trabalho pioneiro<sup>24</sup>, nesse sentido, foi organizado pelo Conselho Nacional do Desenvolvimento. Infelizmente, esses estudos não tiveram continuidade, permanecendo a matéria, até hoje, sem tratamento adequado. É certo, no entanto, que a criação do mercado de capitais se reveste, para o desenvolvimento do país, de prioridade mais alta que a realização de qualquer uma das metas, considerada isoladamente, do programa do presidente Kubitschek. Daí a imperiosa e urgente necessidade de o Conselho Nacional do Desenvolvimento juntamente com o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico chegarem a uma fórmula prática para regular a matéria.

Seja qual for, porém, a fórmula que venha a ser adotada a fim de deslocar o investimento popular do setor imobiliário para finalidades reprodutivas, é evidente, enquanto não se consolidar o mercado de capitais e não surgirem empresas dotadas de suficiente idoneidade e confiança pública para orientar os investidores nas suas aplicações, que estas deverão ser dirigidas por um organismo público do tipo do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico. Cabe a esse banco a urgente tarefa de criar uma carteira especializada para tal fim e, mediante a utilização dos recursos, inclusive de origem tributária, que lograr reunir para essa destinação, operar como um banco de investimentos, tomando ações de empresas que se

---

24 Documento de Trabalho nº 1, edição mimeografada, de circulação reservada no CND.

constituírem ou se expandirem para a realização de atividades prioritárias, dentro dos requisitos de idoneidade que aquele banco pode fiscalizar. Somente assim é possível romper o círculo vicioso que vem impedindo a formação de um mercado de capitais e apressar a transformação do empresariado brasileiro, convertendo-o à sua verdadeira função. As repercussões de semelhantes medidas seriam de tal ordem, tão amplas e profundas, que a partir delas se poderia, sem nenhum exagero, considerar definitivamente assegurado tanto o desenvolvimento brasileiro quanto a consolidação, em nosso país, das instituições democráticas e da forma representativa de governo.

3ª SEÇÃO  
POLÍTICA EXTERIOR

## CAPÍTULO 18

### A DIPLOMACIA BRASILEIRA

#### A crise do Itamaraty

A opinião pública brasileira, a partir da última guerra, experimentou sensíveis e profundas modificações a respeito da política exterior do Brasil. A principal característica dessas modificações foi a tomada de consciência, por círculos cada vez mais amplos da população e de forma cada vez mais nítida, da relação existente entre o desenvolvimento econômico-social do país e sua política exterior.

As relações internacionais deixaram de ser consideradas expressão de meras afinidades ou incompatibilidades entre povos para serem entendidas como um esforço global para o atendimento, na área internacional, das necessidades de cada país. E a política exterior deixou de ser concebida como assunto privativo das chancelarias para tornar-se objeto da preocupação pública.

Submetido a uma concentração de atenções a que não estava habituado, e constantemente convocado a explicar e justificar os fundamentos e propósitos de nossa política exterior, o Itamaraty perdeu sua segurança e discrição tradicionais, com repercussões negativas, sem dúvida, sobre o rendimento de seu trabalho. Em compensação, tornou-se patente o fato de que o país não dispunha, realmente, de uma política externa e que o Ministério das Relações Exteriores, a despeito de contar com um corpo de funcionários de elevada média de qualificação, especialmente entre os diplomatas das gerações mais novas, se encontrava adstrito à rotineira aplicação dos precedentes, quase sempre remontando à época de Rio Branco e que, por isso, correspondiam a uma correlação entre o Brasil e as demais nações totalmente distinta da que hoje se verifica. Tornou-se também patente que a diplomacia brasileira ainda conservava, embora já revelasse a presença de um novo espírito, o sentido ornamental e aristocrático-cosmopolita que trouxera de República Velha. Finalmente, na medida em que nossa política exterior, apesar de sua carência de fundamentação e de finalidades e a despeito da elegante gratuidade de nossos embaixadores, vise a propósitos deliberados, observa-se uma fatal contradição entre esses objetivos e as condições de que depende a sua consecução.

Realmente, se procurarmos sistematizar os propósitos mais constantes da política exterior brasileira, a partir da Segunda Guerra Mundial, observaremos que se reduzem a três principais aspirações: a colaboração com os Estados Unidos, o combate ao colonialismo e o estreitamento dos vínculos que nos unem à comunidade latino-americana, particularmente à América

do Sul. Analisando essas três linhas políticas, observa-se, em relação à primeira, que nem se traduz numa política consistente nem encontra, internamente, os necessários suportes. Falta consistência à política americanista brasileira porque, seja qual for o grau de conveniência ou inconveniência que apresente para o país, tal orientação não é formulada nem seguida de forma coerente e continuada. Nossos pronunciamentos pró-Estados Unidos, no âmbito da ONU ou da OEA, ou nas declarações a esse respeito, são contrariados por manifestações que se opõem a tal orientação em diversos outros setores – petróleo, energia atômica, política cafeeira etc. E as manifestações contrárias a tal orientação são frequentes e significativas porque exprimem a falta de suportes internos de nossa política americanista, contra a qual se insurge o nacionalismo brasileiro.

Assim também, o anticolonialismo oficialmente assumido pelo país se encontra em contradição com o fato de que não temos qualquer articulação, quer em termos bilaterais, quer no nível da ONU, com os países em luta contra o colonialismo, que integram, de modo geral, os blocos afro-asiático e árabe, ao passo que são os mais estreitos possíveis os vínculos que nos unem às potências coloniais, como a França, a Inglaterra, ou Portugal.

Nossa política latino-americanista, finalmente, é contrariada pelo fato de que, tanto no nível das chancelarias como no da opinião pública, subsiste a tradição que nos isolava das demais repúblicas latino-americanas ou a elas nos opunha por rivalidades que datam da Colônia.

Se a essas três linhas políticas tradicionais acrescentarmos uma quarta, mais recente, que diz respeito ao propósito de buscarmos, na área internacional, fatores e condições destinados a contribuir para o desenvolvimento do país, observaremos que se fazem sentir as mesmas contradições já apontadas. No plano de sua formulação, a política desenvolvimentista é incompatível com um americanismo incondicional. No plano de sua aplicação, tal política é prejudicada pela inconsistência de que padece, na prática, nossa política exterior, decorrente das mencionadas contradições.

Essa sucinta análise revela que nossa política exterior nem é, internamente, consistente – pela falta de recíproca adequação entre seus propósitos e pela desconexão entre a formulação daqueles e sua prática –, nem é, em confronto com as tendências e necessidades do país, uma política representativa e autêntica.

Carece de representatividade nossa política exterior porque não correspondente aos interesses das principais correntes sociais do país nem exprime as tendências dos principais setores da opinião pública. Os cosmopolitas a condenam por sua falta de vitalidade na defesa da posição do bloco ocidental, acusando-a de contínuas infidelidades aos interesses de tal bloco. Os nacionalistas a consideram completamente submetida à orientação dos Estados Unidos e a acusam de trair sistematicamente os interesses nacionais. Essa falta de representatividade se faz sentir no próprio nível de sua formulação oficial. O Itamaraty perdeu a autonomia de que desfrutava, na República Velha, na elaboração e execução de nossa política exterior, em virtude da crescente interferência

de outros órgãos administrativos (CSN, BNDE, Petrobras etc.), da Presidência da República, do Congresso, da imprensa e dos órgãos de classe, na *policy making* de nossas relações exteriores. Os outros órgãos que nela passaram a intervir não exprimem pontos de vista homogêneos e não encontram, nem no próprio Itamaraty, nem na Presidência da República, nem no Congresso, a instância coordenadora e decisória que pudesse introduzir a necessária unidade entre os diversos pontos de vista. Com isso, a falta de representatividade que se verifica quanto aos fundamentos de nossa política exterior se completa pela falta de representatividade que se manifesta no nível político-administrativo de sua elaboração e execução.

Carece nossa política exterior, por outro lado, de autenticidade, por que, em virtude dos fatores e das condições apontadas, não exprime nem orienta os interesses brasileiros em função de nosso processo evolutivo, no âmbito das circunstâncias determinadas pela fase em que nos encontramos e pelos elementos reais e ideais que integram nossa situação global.

Ante essa completa inadequação que afeta, em todos os planos, a política exterior brasileira, duas ordens de questões se encontram em jogo. De um lado, apresenta-se o problema da formulação ou reformulação, em termos consistentes, de uma política exterior para o Brasil e de sua adequada execução. De outro, impõe-se a necessidade de determinar quem a formulará e de que modo será tal política formulada e executada. Na primeira ordem de questões, trava-se o debate entre a posição cosmopolita e a nacionalista. Na segunda, desenrola-se uma

disputa pela detenção do poder de formulação, de que participam a administração, o Congresso e as forças sociais representadas pela imprensa e pelos órgãos de classe, travando-se, dentro da própria administração, o conflito entre o propósito, por parte do Itamaraty, de recuperar sua autonomia como órgão de *policy making*, a intenção, por parte do presidente, de submeter tal função ao seu comando direto, e a expectativa, por parte de certos órgãos administrativos, de interferir na formulação da política exterior brasileira na parte que se relaciona com suas atribuições.

### **As três fases de nossa política exterior**

Antes de analisar o debate entre as posições cosmopolita e nacionalista e as formulações de cada qual para nossa política exterior, e intentar, a partir de um confronto crítico dessas posições, chegar a algumas conclusões a respeito da orientação mais condizente com as atuais necessidades do país, inclusive no tocante às responsabilidades pela formulação de nossa política exterior, e à forma pela qual se poderia realizá-la, importa considerar, sucintamente, a evolução histórica da diplomacia brasileira. Somente a partir de uma apreciação histórica de nossa política exterior se poderá compreender os fatores que a conduziam à crise atual e se disporá de elementos para o confronto crítico das novas formulações propostas pela corrente cosmopolita e pela nacionalista.

Se observarmos o curso da política exterior brasileira, a partir da colonização, verificaremos que apresenta três fases distintas: a que vai da Colônia ao Barão do Rio Branco, a que,

seguindo-se a este, vai até à Segunda Guerra Mundial e a que, a partir desse conflito, vem até nossos dias.

Há algo de arbitrário, evidentemente, em classificar na mesma fase o longo período que se estende da Colônia ao último Ministério Rio Branco, em 1912. Todavia, apesar das profundas transformações experimentadas pelo Brasil, em todos os níveis de sua existência histórico-social, no curso desses três séculos, há algo comum entre a política exterior portuguesa na Colônia, a do Império e a dos três primeiros decênios republicanos, até a eclosão da Primeira Guerra Mundial. Essa característica comum é o propósito da defesa e consolidação de nossa integridade territorial, dentro de uma política orientada no sentido da formação ou preservação, na América do Sul, de um sistema de forças favorável ao Brasil. Desde cedo compreenderam os portugueses que a precária divisão do mundo determinada pelo Tratado de Tordesilhas exigia, com relação à colônia brasileira, que a Coroa se apressasse em resguardar as fronteiras ocidentais da nova possessão, de sorte que, ao se dar o inevitável encontro entre os colonizadores lusitanos, partindo do Atlântico, e os espanhóis, vindo do Pacífico, lograsse deslocar o mais possível para o oeste as fronteiras de sua colônia, apoiando suas reivindicações territoriais menos na remota divisão papal do mundo que na efetiva ocupação do território. O princípio do *uti possidetis*, consagrado pelo tratado de 1750, tornou-se o fundamento para dirimir as controvérsias de fronteira até Rio Branco. Assim também, a política colonial portuguesa, visando a estabelecer na América do Sul um equilíbrio de poderes que resguardasse o Brasil da adversa coligação dos povos hispânicos,

foi continuada pelo Império e pela República, até Rio Branco. Em todo esse longo período, com as naturais alternativas de brilho e de mediocridade, a política exterior brasileira perseguiu, consistentemente, os objetivos que lhe impunha a preservação dos principais interesses do país.

A segunda fase de nossa política exterior abrange o período que medeia entre a Primeira e Segunda Guerra Mundial. Consolidada a integridade territorial do país e sua posição entre os Estados da América do Sul, o Brasil da República Velha procurou, no plano internacional, valorizar sua civilização aos olhos da Europa. O país trazia, dos últimos decênios do Império e dos primeiros da República, uma posição econômica estável, como supridor de café e demais matérias-primas dos mercados europeus e deles importador de produtos acabados. Ajustados, na América do Sul, os dissídios de fronteira e o equilíbrio de forças entre o Brasil e a Argentina, o país não tinha sérios e urgentes interesses a defender na órbita internacional. A estrutura semicolonial do Brasil, naquela época, ainda não lhe proporcionava condições para um significativo desenvolvimento industrial, processando-se o movimento econômico do país, sobretudo, pela expansão da lavoura cafeeira. Nessas condições, a diplomacia brasileira foi conduzida a uma atitude essencialmente ornamental e aristocrática, que tendia, ao mesmo tempo, a proporcionar às elites dirigentes uma participação nos estilos de vida das classes superiores europeias e a apresentar o país em ângulo favorável, valorizando seus padrões de civilização. Essa atitude ornamental, contrastando com o sentido pragmático e com o dinamismo de nossa política exterior da fase precedente,

embora parcialmente justificada pelas condições do país, marcou o início de nossa decadência diplomática, instaurando, no Itamaraty, hábitos que o esterilizavam na rotineira prática dos precedentes e que desfiguravam a mentalidade de nossos representantes no exterior, mais preocupados em captar, individualmente, a simpatia e a adesão das classes dirigentes estrangeiras do que em assumir a posição brasileira e a defesa dos interesses nacionais. Essa mesma gratuidade de nossa política exterior a desvincularia do processo econômico-social interno, afastando a opinião pública das cogitações internacionais, pelo menos como área de interferência do país, que se habituou à ideia de ser um participante passivo do jogo internacional de poder.

Na medida em que os assuntos exteriores passaram a ocupar a atenção do país e de seus dirigentes, a atitude predominante ou consistiu em considerar nossas relações com os demais povos à luz de simpatias ou idiossincrasias espontâneas, ou em apreciar a política exterior de um ângulo jurisdicista, em que as reivindicações de princípio tinham primazia sobre uma política de poder. Assim como José Bonifácio, Joaquim Nabuco e o Barão do Rio Branco exprimem o sentido pragmático e dinâmico de nossa política exterior da primeira fase, o jurisdicismo de Rui Barbosa e de Otávio Mangabeira ou o mundanismo cosmopolita de Sousa Dantas representam o sentido formalista e ornamental da diplomacia brasileira de entre as duas guerras.

Ocorre, todavia, que o país, a partir dos anos 20, começa a transformar-se profundamente. O próspero subdesenvolvimento dos anos anteriores entra em crise e o equilíbrio econômico-social do país não pode mais ser restabelecido no quadro

do subdesenvolvimento, irremediavelmente superado pela formação e expansão do mercado interno e pela diversificação do regime produtivo e consumidor da nação. Esse processo se acelera, vertiginosamente, após a Segunda Guerra Mundial. Abre-se, assim, nova fase para nossa política exterior, em que ora nos encontramos, caracterizada pela impossibilidade de perduração de seu antigo sentido ornamental e pelas contradições que afetam suas formulações, tanto em suas relações recíprocas quanto às necessidades do país e de suas forças dirigentes.

### **Relações com os Estados Unidos**

Expressão típica desse impasse são nossas relações com os Estados Unidos. Durante a primeira fase de nossa política exterior, os Estados Unidos se apresentavam, a despeito da superioridade relativa que já possuíam, desde os fins do século XVIII, em relação aos países da América Latina, como um país “americano”, fora do jogo internacional de poder, interessado, como os demais países das Américas, em evitar a interferência europeia nos negócios internos deste hemisfério. As relações brasileiro-norte-americanas, econômica e culturalmente remotas, eram, politicamente, bastante estreitas, fundadas numa solidariedade pan-americana que não encobria, então, nenhum eufemismo. Os Estados Unidos já tinham, sem dúvida, dado provas de sua extraordinária expansividade, quer nos conflitos de fronteira que se travam desde o século XVIII, quer, mais nitidamente, nas guerras do primeiro surto imperialista

norte-americano, contra México e Cuba, em meados do século XIX. Esse incipiente imperialismo, que manifestava o grau de desenvolvimento já atingido pelo norte dos Estados Unidos e de cuja significação não se aperceberam nem os países europeus nem os sul-americanos, foi interrompido pela Guerra de Secessão, que absorveu as energias *yankees* na luta contra a confederação sulina e foi depois encaminhado para a conquista do oeste e o atendimento do crescente mercado interno. Assim é que, excetuados os países fronteiriços da América Central, as demais nações latino-americanas não viam, nos Estados Unidos, nenhum perigo para sua independência. E o Brasil, gozando de estabilidade econômica e política superior à dos outros países da América Latina, encontrava, no pan-americanismo dos fins do século XIX e princípios do XX, uma fórmula defensiva, contra o imperialismo europeu, que não implicava nenhuma subordinação aos Estados Unidos. Foi em tal base que se realizou, no Rio de Janeiro, em 1906, a terceira conferência pan-americana, que se destacou como a mais importante das reuniões iniciais daquele organismo, nela se fazendo sentir a marcante influência do Brasil, sob o comando de Rio Branco.

Na segunda fase de nossa política exterior, quando os Estados Unidos já haviam tornado patente, na Primeira Guerra Mundial, sua condição de grande potência internacional, as relações brasileiro-norte-americanas sofreram uma transformação de que nosso país não se dá suficiente conta. Avolumam-se os vínculos de dependência do Brasil para com os Estados Unidos, conforme estes passam a ocupar a posição de principal comprador de nossos produtos e principal supridor de nossas

importações. A depressão de 1929 atinge profundamente a economia brasileira, reduzindo a preços vis a cotação do café e provocando os desequilíbrios crônicos do balanço de pagamentos, de que o país até hoje se ressente. Persiste o Brasil, todavia, não sem alguma dose de ingênua malícia, considerando suas relações com os Estados Unidos como relações paritárias, de interesse bilateral, reguladas pela solidariedade pan-americana. O europeísmo cultural da classe dirigente brasileira mantém, nesse período, um sofisticado desprezo pela incultura e pelo primarismo norte-americanos, contemplando a cultura norte-americana com os olhos dos humanistas da Sorbonne e alimentando a ilusão de que as elites brasileiras, embora reduzidas, dispunham de formação intelectual muito superior à das norte-americanas.

É nessas condições e com esse estado de espírito que o país ingressa no período histórico assinalado, durante e após a Segunda Guerra Mundial, pela hegemonia norte-americana. As concepções e os sentimentos relacionados com a defesa nacional, orientados, até a Primeira Guerra Mundial, no sentido de conter, com a unidade pan-americana, a intervenção europeia neste hemisfério, ou voltados, no âmbito da América Latina, para o equilíbrio de poder com a Argentina, se encaminham, no período de entre as duas guerras, no sentido de deter a ameaça do comunismo internacional. Cria-se a sensibilidade para a ação subversiva, o incitamento à rebelião das massas etc. A agressão fascista suspende, provisoriamente, esse estado de espírito. Com a Guerra Fria americano-soviética, no entanto, se restabelece todo o sistema defensivo contra o comunismo

internacional, mobilizando-se, novamente, para esse fim, os mecanismos de segurança nacional. Firmam-se, pública e secretamente, acordos de cooperação militar e policial entre o Brasil e os Estados Unidos, segundo modelos preparados para toda a América Latina, visando a proteger o hemisfério ocidental do perigo de uma ação combinada de subversão interna – a que se encontravam particularmente expostos os países latino-americanos – com a agressão externa – a que se achavam mais sujeitos os Estados Unidos.

Os acontecimentos, no entanto, se encaminhavam para rumos diversos dos previstos. O comunismo internacional, depois de atingir seu clímax com a conquista do poder, na China, por Mao Tse-Tung, e com o êxito logrado pelas campanhas de paz, entra rapidamente em crise após a morte de Stalin e com a subsequente eclosão dos movimentos de “desestalinização”. Confirma-se, por toda sorte de experiências e indícios, que a União Soviética não assumiria a iniciativa de uma terceira guerra mundial. Comprova-se a incapacidade de expansão dos partidos comunistas nos países da Europa Ocidental mais sujeitos a sua influência, como a França e a Itália. Verifica-se que os movimentos anticolonialistas e nacionalistas, na Ásia e na África, embora encontrando apoio na União Soviética, não se encaminham para o comunismo nem lhe proporcionam facilidades de infiltração ou de influência. O mesmo fenômeno se observa na América Latina. E, afinal, depois da revolução polonesa e da húngara e da violenta intervenção da União Soviética na Hungria, desagrega-se o monólito comunista.

O comunismo internacional deixa de ser uma ideologia operante e expansiva e o internacionalismo operário, de há muito convertido em mito, cede passo às exigências das nacionalidades e dos Estados. Os países do bloco soviético, a despeito dos vínculos efetivos que os unem, se distinguem entre si e particularmente em relação à Rússia, cuja liderança do campo socialista não se processa mais sem compromissos ou sem o exercício de uma pura política de poder fundada na dominação militar dos satélites. Por seu lado, a União Soviética, na luta de poder com os Estados Unidos, conforme se consolidava sua posição de grande potência econômica e militar, foi deslocando sua estratégia, cada vez mais, da manipulação dos diversos partidos comunistas para o emprego de seus próprios meios de ação.

Nessa nova conjuntura da política internacional, revelam-se cada vez mais obsoletos os conceitos e as medidas adotados, no Brasil, em matéria de segurança nacional. Que é que se procura assegurar, e contra que risco? Tal questão comportava uma resposta óbvia quando, partindo da premissa de que era atual e iminente o risco de uma ação subversiva do comunismo internacional em países como o Brasil, conjugada com uma ação agressiva do bloco soviético contra o ocidental, não era dado ao Brasil outra alternativa, para assegurar sua independência e autonomia, senão aliar uma ação interna de repressão à ameaça comunista a uma ação exterior de ativa solidariedade aos Estados Unidos contra qualquer possível agressão soviética. A partir do momento, no entanto, em que se desagrega o comunismo internacional e a União Soviética, procurando obter a adesão ou

ao menos a neutralidade dos países subdesenvolvidos, apoia as suas reivindicações sem interferir em seus negócios internos e se dispõe a estabelecer com eles proveitosas relações comerciais, proporcionando-lhes, também, assistência financeira e técnica, perdem sentido as anteriores concepções de segurança nacional. Os bens e valores a que se visa defender, representados, basicamente, pela independência e pela autonomia nacionais, já não se encontram ameaçados de igual maneira e pelos mesmos riscos. Ao contrário, os riscos mais atuais e iminentes que cercam nossa capacidade de autodeterminação estão muito mais do lado dos Estados Unidos que do lado da União Soviética. Assim sendo, o sistema de segurança nacional ou deixa de ser *nacional*, passando a funcionar em proveito de outros valores – como os que se referem à tese de que é preferível a supremacia dos Estados Unidos sobre a União Soviética e demais países do mundo, inclusive o Brasil – ou deixa de ser um sistema de *segurança* e se converte em seu oposto, passando a funcionar como um processo ou um mecanismo de subordinação do poder nacional brasileiro aos interesses estratégicos dos Estados Unidos.

Ante todas essas contradições e incoerências, trava-se o debate entre a posição cosmopolita e a nacionalista, visando a uma nova formulação de nossa política exterior.

Examinemos as teses de cada um dos lados.



# CAPÍTULO 19

## A POLÍTICA AMERICANISTA

### As teses americanistas

A despeito de a colaboração com os Estados Unidos ser um dos propósitos permanentes da atual política exterior brasileira, as contradições que a afetam, como se observou, tornam tal colaboração precária e intermitente. O próprio mérito dessa política pode, evidentemente, ser criticado. Quando se admite, no entanto, seu acerto e conveniência, urge considerá-la em termos mais coerentes e aplicá-la de modo mais sistemático. Essa é, basicamente, a atitude que adotam os mais consistentes representantes da posição cosmopolita, ao reivindicar para o Brasil uma efetiva política americanista.

Se considerarmos os argumentos em que se apoia a tese americanista, podemos, *grosso modo*, distribuí-los em três grupos: o ideológico, o pragmático e o realista.

## O argumento ideológico

A questão fundamental de nosso tempo, sustentam os americanistas, é a defesa da civilização ocidental cristã, ameaçada pelo comunismo internacional, totalitário e materialista. Produto da civilização ocidental, em cujo âmbito se formou e sob o influxo da qual elaborou suas teses e seus métodos de ação, o comunismo se tornou uma ameaça fatal para nossa civilização porque, dispondo de condições para impor-se, mundialmente, como regime econômico, social e político e como filosofia, implica a negação e destruição dos valores em que se funda a nossa cultura e para o atendimento dos quais se acham organizadas as comunidades ocidentais.

A incompatibilidade de valores entre o comunismo e a civilização ocidental é total e absoluta, porque se verifica em todos os planos da vida social e se refere aos seus próprios fundamentos e fins. De modo geral, essa incompatibilidade se exprime na oposição entre o pluralismo ocidental e o monismo materialista comunista; entre o primado do homem, como pessoa individual, sobre as formas e regimes organizacionais, como o Estado, o partido, a classe etc., e o primado do coletivo sobre a individualidade pessoal; entre os processos democráticos e liberais de formação e de exercício do poder, permitindo a cada indivíduo, às minorias e aos povos o máximo de autodeterminação e de liberdade compatível com as necessidades sociais, e os processos totalitários de formação e de exercício do poder, conducentes à dominação das massas pelo partido único, dominado, também, por um grupo dirigente cujo poder não lhe foi outorgado pelo povo nem é exercido por sua delegação, mas por formas discricionárias.

O perigo que o comunismo representa para a civilização ocidental, além disso, decorre, cumulativamente, de seu extraordinário poder subversivo e de seu crescente poderio econômico-militar. Dirigindo-se às massas, desprovidas de cultura para desmascarar as falácias teóricas do comunismo e fáceis de levar, por suas dificuldades econômicas, a crer na possibilidade de ser instaurada uma ordem social mais justa e próspera, fundada nos preceitos socialistas, o comunismo dispõe de extraordinária capacidade de penetração internacional. Cada partido comunista é, assim, um centro de irradiação, de propaganda e de coordenação da subversão da ordem interna do respectivo país, tanto mais eficazmente quanto mais baixo for o seu nível cultural e econômico. Por outro lado, o crescente poderio econômico e militar da União Soviética lhe proporciona, como Estado, um poder superior ao de qualquer outro país ou conjunto de países, excetuados os Estados Unidos. Mesmo ao poderio norte-americano pode ser equiparado o poder soviético, se, aos recursos materiais e humanos da URSS, se acrescentarem os recursos do bloco soviético e a imensa contribuição que os partidos comunistas dos países ocidentais, direta e indiretamente, ostensiva e clandestinamente, podem prestar à causa comunista.

Em tais condições, assinalam os americanistas, impõe-se a todos os países que pretendam preservar seu caráter ocidental e salvaguardar os seus valores fundamentais, prestar o mais eficiente e constante apoio aos Estados Unidos, pelo fato de que esse país se tornou, dentre os países representativos da civilização ocidental, o único capaz de conter a investida

comunista e de conduzir nossa civilização à sua final vitória sobre o totalitarismo soviético.

Esse imperativo de compacto apoio aos Estados Unidos poderá chocar-se, eventualmente, contra determinados ou ocasionais interesses dos países livres. Sem prejuízo, no entanto, da possibilidade de encontrar linhas de conciliação, é necessário que os países livres sacrifiquem seus particularismos ao bem maior da salvaguarda de nossa cultura, que implica a salvaguarda, individualmente, de cada uma das comunidades que a integram. Um dos principais corolários dessa indispensável subordinação dos interesses nacionais de cada país aos interesses gerais de nossa civilização, sempre que o atendimento daqueles conduza a um enfraquecimento desta em face da ameaça comunista, é o de conter, nos limites ditados pelos imperativos de defesa comum, o exercício da soberania por parte dos países livres. A tese da soberania absoluta, além do que sempre conteve de irrealista, do ponto de vista fatural, e de arbitrário, do ponto de vista do direito internacional, é incompatível com a presente situação do mundo. O bloco soviético e os partidos comunistas infiltrados no Ocidente obedecem, totalitariamente, ao comando de Moscou. Se os países livres permitirem que se estabeleça, mediante o irrestrito exercício de suas soberanias, a descoordenação internacional que daí inevitavelmente adviria, entre os Estados integrantes do Ocidente, é evidente que não disporão de meios para enfrentar a agressão comunista. O mérito da civilização ocidental, no entanto, consiste precisamente em possibilitar, por meio do sistema democrático e do respeito aos direitos dos indivíduos, das minorias e das nações, formas altamente

eficientes de coordenação dentro da liberdade. Impõe-se, assim, a cada país ocidental, o dever de autolimitar, livremente, sua soberania, mediante o ajuste de convenções internacionais que possibilitem a mais eficiente defesa conjunta do Ocidente. Os países que se neguem a esse esforço ou não cumpram os convênios que firmaram violam, com semelhante atitude, o direito internacional do Ocidente e são passíveis das penalidades que se fizerem mister para a preservação da segurança coletiva do campo ocidental.

Diante de tais considerações, concluem os americanistas que um país como o Brasil, integrado, por toda sorte de vínculos, à civilização ocidental, tem o dever e o interesse de adotar, consistentemente, uma posição ocidentalista.

### **O argumento pragmático**

Além de o ser pelos motivos ideológicos indicados, a aliança do Brasil com os Estados Unidos é um imperativo que decorre da complementaridade de interesses entre os dois países. Dados o descompasso econômico-tecnológico existente entre ambos e as diferenças entre seus climas, solos e recursos naturais, são os Estados Unidos, necessariamente, nosso maior mercado exportador e importador. Tal complementaridade não se manifesta apenas no intercâmbio comercial, mas, igualmente, nas relações de investimento e financiamento e nas contribuições tecnológicas. Embora seja desejável, do ponto de vista brasileiro, e, em princípio, possível, conduzir o Brasil a recuperar o tempo perdido, alçando-o gradualmente a um nível de desenvolvimento semelhante ao dos Estados Unidos, tal processo, em suas linhas

fundamentais, não exclui a complementaridade que atualmente se manifesta. A curto e médio prazos, porque, antes de alcançar o nível norte-americano, ou mesmo dele se aproximar, o Brasil precisará vencer as etapas intermediárias, em relação às quais o princípio da complementaridade se verifica e tende mesmo a acentuar-se. A longo prazo, porque, quando o Brasil se tornar autossuficiente em relação aos bens de capital de emprego mais corrente, passará a ter crescente necessidade de equipamentos mais complexos, que não poderá produzir ou porque seja antieconômico fazê-lo em menor escala, ou porque a sua produção exija a aplicação de tecnologia mais avançada.

Contrastando com essa complementaridade estrutural e durável, observa-se a falta de vínculos efetivos entre o Brasil e os demais países subdesenvolvidos, quer do grupo afro-asiático, quer da América Latina. Para os americanistas, o equívoco dos neutralistas, além de consistir na sustentação de uma política impossível, como a seguir se verá, reside no fato de entenderem que a semelhança de condição implica, entre países, a vinculação dos interesses. Só aparentemente lucram os países subdesenvolvidos em se associar em um bloco comum, visando a aumentar seu poder de barganha. Na verdade, tais países são competidores uns dos outros; por disputarem as mesmas correntes de intercâmbio, necessitam igualmente de investimentos e financiamentos estrangeiros etc. e, assim, apresentam uma associação fundada não nos mútuos interesses, mas apenas no propósito comum de pressionar os países plenamente desenvolvidos. Ora, estes dispõem de toda sorte de meios para resistir a tal pressão, como a conquista de

um ou de alguns dos coligados, mediante o estabelecimento de relações bilaterais mais proveitosas, ou o estocamento das matérias-primas para forçar a subsequente queda dos preços, ou a exploração mais intensiva das áreas coloniais etc., sem mencionar o fato de que, no momento em que a coligação dos subdesenvolvidos viesse a pôr seriamente em perigo os interesses vitais das grandes potências, estas não hesitariam em recorrer a formas mais enérgicas de intervenção.

Independentemente do fato, no entanto, de que a coligação dos países subdesenvolvidos se revestiria de pouca ou nula eficiência, como instrumento de pressão, há que assinalar a impossibilidade de tal coligação vir a constituir-se ou a perdurar, por motivos internos aos próprios países subdesenvolvidos. De fato, sob a designação geral de subdesenvolvidos se classificam países extremamente heterogêneos, quer no tocante aos respectivos níveis de desenvolvimento, quer no que se refere aos recursos naturais de que dispõem ou à sua densidade populacional. A ideia de transferir, para as relações entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos, as técnicas de sindicalização e de pressão coletiva, que se revelaram tão eficazes, no âmbito de dado país, no sentido de fortalecer o poder de barganha das classes assalariadas em face das patronais, oculta grave ilusão. O sindicalismo e as técnicas de pressão dos movimentos trabalhistas tiveram êxito não por constituírem, simplesmente, o agrupamento das maiorias pobres em relação às minorias ricas, mas porque se processaram no âmbito de comunidades fortemente integradas, a despeito das dissensões de classe, e foram aplicados setorialmente. O grau de integração

existentes nos países ocidentais, quando, a partir de meados do século XIX, neles se travaram os conflitos de classe, impôs, social e politicamente, formas de cooperação que conduziram à igualação das oportunidades e dos direitos, ao mesmo tempo que o desenvolvimento econômico e tecnológico permitiu uma redistribuição da renda que redundou em geral elevação dos padrões de vida. Por outro lado, na medida em que para tais resultados tenha contribuído a pressão organizada das classes assalariadas, o que emprestou eficiência a tal pressão foi o fato de se ter exercido por grupos de atividades ou de profissão, com o que alcançava a máxima concentração de efeitos. Não foi a associação de todos os assalariados, mas a dos trabalhadores têxteis, entre si, a dos metalúrgicos, entre si etc., que conduziu tais grupos a impor com êxito suas reivindicações. Ora, no caso da coligação dos países subdesenvolvidos, faltam, exatamente, aqueles dois requisitos. A comunidade internacional está longe de apresentar a integração que se verificava em qualquer comunidade nacional, no período em que se travaram as mais duras lutas de classe. Por outro lado, a coligação dos países subdesenvolvidos não se poderia fazer por setores, como se fez a sindicalização trabalhista. Nessas condições, os países de mais alta produtividade teriam de suportar o peso dos de mais baixa produtividade, o que lhes conviria muito menos do que a composição bilateral de seus interesses com os países industrializados.

Essa a razão, concluem os americanistas, pela qual os verdadeiros interesses brasileiros se encontram na linha de complementaridade com os Estados Unidos e não, como

pretendem os neutralistas, em uma quimérica e artificial vinculação com os demais países subdesenvolvidos.

### **O argumento realista**

Se a aliança brasileiro-norte-americana constitui, ideologicamente, um imperativo para a salvaguarda da civilização ocidental e, pragmaticamente, a linha de maior conveniência para nossos interesses, observam os americanistas, ocorre ainda que tal aliança, em termos de realismo político, representa, para nosso país, a forma menos onerosa de dependência. Tal verificação se funda no fato de que, ante a atual divisão do mundo em dois blocos, não há outra saída para as menores potências senão integrar-se em um desses blocos. É provável que tal situação não seja favorável às potências menores, por reduzir-lhes a área de barganha. Dada a situação de fato existente, no entanto, a forma menos onerosa de dependência, como foi dito, é, para um país como o Brasil, sua integração deliberada no bloco americano.

Realmente, não convindo ao Brasil, por toda sorte de razões, filiar-se ao bloco soviético – fato sobre o qual estão de acordo todas as correntes de opinião em nosso país, com exceção, naturalmente, dos comunistas –, dá-se que essa filiação não nos seria possível, mesmo que a desejássemos, por nos acharmos, econômica e geograficamente, na área de influência dos Estados Unidos – fato esse que é reconhecido pelos próprios comunistas. Nessas condições, o que mais nos convém é assumir, consistentemente, nossa posição de aliados dos Estados Unidos, porque, assim procedendo, podemos

compensar a perda de nosso poder de barganha pelas vantagens decorrentes de uma ampla e leal cooperação, em virtude da qual o fortalecimento do nosso país se torna um objetivo estratégico para os Estados Unidos.

Tal é, precisamente, a teoria americana do *Key country*. Reconhecendo a necessidade de fortalecer seus aliados, para poder beneficiar-se, da parte deles, de uma colaboração efetiva e útil, os Estados Unidos devem, por outro lado, resguardar o equilíbrio entre a assistência que prestem a seus aliados, visando ao seu fortalecimento, e a assistência que deles recebem, nas vicissitudes da luta contra a União Soviética e o comunismo internacional. Ora, como a possibilidade de prestação de assistência dos Estados Unidos a seus aliados e destes àqueles é, em ambos os campos, restrita, pela inevitável limitação dos recursos necessários, segue-se que tal política tem de enquadrar-se nas mesmas regras que presidem às atividades econômicas. Em outras palavras, tal política tem de visar à máxima eficácia marginal da cooperação. Assim sendo, é preferível, para os Estados Unidos, a concentração de sua assistência nos países estrategicamente melhor situados, em função de sua posição geográfica, de seus recursos naturais e humanos, seu nível cultural e político etc., para deles, em troca, receber a cooperação mais útil. Tais países são os *Key countries*.

Na América Latina, afora os países limítrofes ou próximos dos Estados Unidos, de particular valor estratégico para a defesa territorial norte-americana, aquele que lhes pode proporcionar a maior e mais variada assistência, em virtude de sua extensão territorial, sua situação dominante em relação à

costa africana e ao Atlântico Sul, seus recursos naturais, sua densidade demográfica e seu nível econômico-cultural, é o Brasil. Dispõe assim o Brasil, para compensar a limitação do seu poder de barganha decorrente da inevitabilidade de sua aliança com os Estados Unidos, da vantagem de achar-se naturalmente qualificado para ser o país-chave da América do Sul. Uma política exterior realista, por isso, deve conduzir nosso país a assumir a posição de consistente e dinâmico aliado dos Estados Unidos, de sorte a converter-se em membro indispensável do bloco ocidental e assim auferir todos os benefícios dessa condição. Tal posição nos é tanto mais conveniente quanto, pelos motivos ideológicos e pragmáticos assinalados, a aliança com os Estados Unidos representa, para o Brasil, um imperativo de sobrevivência, como país ocidental, e a linha de máxima utilidade, do ponto de vista de nossos interesses econômicos.

Contrastando com todas essas vantagens, assinalam os defensores da política americanista, a tese favorável ao neutralismo, além de caracterizar-se, ideologicamente, por sua vocação suicida e, pragmaticamente, por suas falácias, conforme se viu, destaca-se, ademais, em termos de realismo político, por sua inviabilidade.

O que torna inviável o neutralismo é o fato de que a neutralidade só pode ser efetivamente assumida quando os que a adotam dispõem de forças ou condições para mantê-la. Como é evidente, nenhum país ou grupo de países poderia impor sua neutralidade à União Soviética sem o concurso dos Estados Unidos e vice-versa. Ora, ao depender dos Estados Unidos para a manutenção de sua neutralidade, ou os neutros se

encontram, ou poderão vir a encontrar-se, em situação tal que, objetivamente, dela resultem vantagens para a União Soviética, e nesse caso os Estados Unidos não pretenderão assegurar-lhes a neutralidade e tais países serão absorvidos pela União Soviética, correndo o risco de se tornarem alvos de contra-ataques norte-americanos, ou a situação desses neutros é objetivamente tal que dela resultem benefícios para os Estados Unidos, caso em que a União Soviética será conduzida a impedir que os Estados Unidos tirem proveito dessa vantagem, forçando-os a intervir em defesa de sua posição junto a tais neutros, neutralidade essa que, assim violada, os compelirá a aderir a um dos dois blocos.

Resulta assim, observam os americanistas, que, enquanto a política de aliança com os Estados Unidos representa a linha de máxima conveniência para o Brasil, o neutralismo, além de nos conduzir, ideologicamente, a cruzar os braços em face das ameaças que pesam sobre a nossa civilização, além de importar, na prática, em substituir as vantagens reais da complementaridade, notadamente como país-chave do sistema defensivo americano, pela ilusória e estéril solidariedade dos demais países subdesenvolvidos, o neutralismo é insustentável no plano do realismo político e sua adoção, pelo Brasil, representaria a mais prejudicial de todas as posições possíveis, porque nos acabaria conduzindo a integrar compulsoriamente o bloco americano, com perda de todos os benefícios que nos proporcionaria uma aliança deliberada e uma cooperação efetiva com os Estados Unidos da América do Norte.

## CAPÍTULO 20

### A POLÍTICA NEUTRALISTA

#### A posição neutralista

Opondo-se, a partir de uma perspectiva completamente distinta, à atual política exterior brasileira, as correntes nacionalistas, além de assinalarem as inconstâncias que viciam tal política, denunciam sua absoluta falta de autonomia, frente à orientação de Washington, e reivindicam, para o Brasil, uma política exterior própria, voltada para o atendimento dos interesses nacionais. Essa política, favorável ao estreitamento de nossos vínculos com a América Latina e defensora da articulação do Brasil com as potências anticoloniais dos blocos afro-asiático e árabe, é neutralista, no tocante ao antagonismo norte-americano-soviético.

Como ocorre em relação aos que sustentam a política americanista, a tese neutralista não se encontra exposta, em termos sistemáticos, por nenhum partido ou grupo político.

O fato de que, no decurso dos últimos quarenta anos, a política exterior brasileira tenha sido passiva e rotineira afetou, inclusive, aqueles que atualmente a criticam, quer por considerá-la, como ocorre com os americanistas, insuficientemente orientada para a defesa do bloco ocidental, quer por entendê-la, como sucede com os neutralistas, totalmente alienada aos interesses norte-americanos. Em ambas as teses, todavia, é possível destacar os três principais fundamentos em que se apoiam, quando se considera a matéria em termos ideológicos, pragmáticos ou de realismo político.

À semelhança do que foi feito em relação à tese americanista, considerar-se-á a posição neutralista desses três aspectos.

### **Fundamento ideológico**

É inexato e falso, observam os neutralistas, considerar os acontecimentos internacionais subsequentes à Segunda Guerra Mundial em termos de um conflito de vida e morte entre a cultura ocidental e a soviética.

A inexatidão de tal conceito provém da confusão entre determinadas ideologias e formas organizacionais e o fenômeno muito mais amplo da cultura. Não há duas civilizações em choque pelo simples fato de que em nosso tempo só existe uma civilização, que é a ocidental-universal. Fora dessa civilização, só se encontram, a rigor, as sociedades que permaneceram primitivas até nossos dias. As civilizações que, até a Idade Moderna, coexistiram com a ocidental, como a islâmica, a hindu, a chinesa, a japonesa, a ortodoxo-cristã-otomana, a ortodoxo-

-cristã-russa, a centro-americana e a andina<sup>25</sup>, não resistiram ao contato com aquela, no curso do período que vai dos séculos XVI a XX. As culturas centro-americana e andina foram destruídas pela conquista espanhola e a influência que conservam o legado asteca, no México, e o incaico, no Peru e na Bolívia, não impede que esses países se tenham irremediavelmente convertido em ocidentais. A cultura ortodoxo-cristã-otomana, internamente neutralizada pela imposição do aparelho político-militar otomano, de tradição islâmica, sobre o transfundo ortodoxo-cristão da Anatólia, foi destruída com a desagregação do império otomano, a partir do século XVIII. As culturas islâmica, hindu, chinesa e japonesa, forçadas a ocidentalizar-se para resistir ao Ocidente, foram perdendo sua identidade cultural na medida em que nenhum movimento progressista se podia fundar nos pressupostos culturais tradicionais e sim em valores e técnicas transplantados do Ocidente. O mesmo ocorre, a partir de Pedro, o Grande, com a cultura ortodoxo-cristã-russa, que se ocidentaliza completamente na segunda metade do século XIX. Permanecem de tais culturas, sem dúvida alguma, profundas marcas de suas tradições. Essas marcas, todavia, afora o que exprimem de particularidades dos diversos povos, tendem a desaparecer à medida que se acelera e generaliza o desenvolvimento econômico-social das comunidades que as integram. Essa uniformização cultural do mundo é reforçada pelo fato de que a cultura ocidental-cristã, por sua vez, se transformou, sob a influência de seu próprio racionalismo, das modificações econômico-sociais introduzidas pela revolução

---

25 Nessa enumeração adotou-se a classificação de Toynbee.

tecnológica e pela expansão universal, e também pelos seus contatos com as demais culturas, na cultura ocidental-universal, que se substituiu àquela, como filiada, do mesmo modo pelo qual a cultura sumérica se transformou na babilônia, nos séculos XVI e XV a. C.

Só existe, portanto, uma civilização em nosso tempo, que é a ocidental-universal. E se nela se distinguem os ramos ocidental e oriental, essa circunstância, longe de ser devida ao comunismo, decorre, muito ao contrário, do fato de que os processos de desenvolvimento e ocidentalização das comunidades orientais, de que o comunismo se constituiu em um dos principais fatores, ainda não alcançaram toda a sua profundidade e amplitude. É inexato, portanto, como de início se observou, sustentar que os antagonismos de nosso tempo são conflitos de civilizações, pois que a União Soviética é tão ocidental-universal quanto os Estados Unidos, e a China de Mao Tse-Tung, embora ainda carregada de estilos e valores da extinta cultura chinesa, é relativamente tão ocidental-universal quanto o México e o Peru, em que também se fazem sentir os legados e resíduos culturais das extintas civilizações centro-americanas e andina, respectivamente.

Além de inexata, a visão dos acontecimentos internacionais em termos de conflito de civilizações atribui aos conflitos do nosso tempo um sentido e uma origem completamente falsos. Não há conflitos de civilizações no âmbito de uma civilização ocidental-universal que absorveu todas as culturas precedentes. Mas há conflitos. Tais conflitos são de duas ordens. De um lado, exprimem o antagonismo de poder entre as duas superpotências.

De outro, manifestam a oposição de interesses entre os países plenamente desenvolvidos e os subdesenvolvidos.

O antagonismo de poder entre a União Soviética e os Estados Unidos se constitui, precisamente, na base da unificação do mundo pela civilização ocidental-universal. Por isso mesmo que, ao contrário do que sustentam os americanistas, subsiste em nosso tempo uma só cultura, a unidade de interesses e de valores entre as diversas comunidades que a integram gera a necessidade de uma ordenação político-jurídica do mundo igualmente unificada. As duas superpotências constituem, em virtude dos fatores que determinam sua preponderância sobre as demais comunidades, os centros dessa unificação político-jurídica, que disputam, entre si, a hegemonia mundial, ou seja, a possibilidade de impor, a partir de seus próprios interesses e de sua própria situação de poder, a unificação político-jurídica do mundo. O principal conflito do nosso tempo, portanto, longe de ser um conflito de civilizações, ou mesmo de valores, é um conflito de poder.

É certo que, simultaneamente ao conflito de poder norte-americano-soviético, subsiste a oposição ideológica entre o capitalismo e o socialismo. Tal oposição, todavia, a partir das profundas modificações ocorridas em ambos os regimes nos últimos cem anos, com a transformação do capitalismo manchesteriano no capitalismo social de nossos dias e a do socialismo comunitário e distributivista no atual socialismo competitivo, já perdeu, como foi indicado em capítulo anterior, quase toda a sua importância. Na verdade, todos esses conceitos se encontram, por parte de ambas as superpotências,

subordinados a suas conveniências estratégicas. Os Estados Unidos prestam colaboração ao comunismo iugoslavo e polonês, na medida em que assim procedendo enfraquecem a unidade do bloco soviético. E a União Soviética se coloca em oposição ao partido comunista indiano e a favor de Nheru, na medida em que o fortalecimento deste contribui para manter a Índia desligada de vinculações com o bloco ocidental.

É sintomático, por outro lado, o sentido que, nos Estados Unidos, se atribui à ideia de Ocidente. Longe de identificar-se ao conjunto de comunidades mais diretamente egressas da civilização ocidental-cristã, ou mesmo de corresponder aos países que se regulam pelo sistema “capitalista”, a expressão Ocidente é empregada para designar, unicamente, o mundo anglo-saxão e ocidental-europeu<sup>26</sup>, com a exclusão de toda a América Latina, o que revela a acepção essencialmente estratégica da ideia norte-americana de Ocidente, imbuída, ademais, de sentido marcadamente racista, identificando-se a área do Ocidente com a ocupada pelas raças brancas não mestiçadas. É evidente, portanto, assinalam os neutralistas, que o apelo ideológico em favor da unidade da civilização ocidental-cristã e os argumentos que, em vista da defesa dessa civilização e de seus valores, preconizam a incondicional adesão aos Estados Unidos são destituídos de qualquer validade e sentido.

A segunda ordem de conflitos que se desenrola em nosso tempo é gerada pela oposição de interesses entre os países subdesenvolvidos e os plenamente desenvolvidos. Esse

---

26 Cf. Vera Micheles Dean, *The Nature of the Non-Western World*, New York, New American Library, 1957.

conflito, cuja expressão mais aguda é o choque entre as forças colonialistas e as aspirações à autodeterminação política e econômica dos países colonizados, se trava, igualmente, em formas e graus diversos, entre o imperialismo e as forças que, nos países subdesenvolvidos, os conduzem ao desenvolvimento e à emancipação econômico-social.

Ante essa dupla ordem de conflitos, as correntes neutralistas assinalam o fato de que as oposições ideológicas deles resultantes devem ser consideradas em função da situação peculiar a cada país. Para os países como o Brasil, em fase de desenvolvimento econômico, a posição ideológica representativa e autêntica é a que, acentuando o direito de autodeterminação dos povos e a solidariedade internacional em favor do desenvolvimento das comunidades econômicas e culturalmente atrasadas, se oponha a todas as formas de imperialismo e de colonialismo e a todas as soluções de guerra para o ajuste de conflitos. Essa ideologia é a da terceira posição, não só porque, em termos fatuais, é a posição efetivamente ocupada pelos países em vias de realizar sua revolução nacional e democrática e seu processo de desenvolvimento, como porque, em termos axiológicos, são os valores defendidos por tal ideologia os que convêm a esses países e na realização dos quais se acham efetivamente empenhados.

É ilustrativo acrescentar, nesse sentido, que os Estados Unidos têm sido um dos países que melhor compreenderam esse problema e cuja posição ideológica sempre foi representativa de seus interesses e autêntica em relação a seu processo histórico-social. Convertidos, no curso deste século,

em grande potência, os Estados Unidos souberam livrar-se, gradualmente, de sua arraigada tradição isolacionista, que vinha desde a independência, substituindo-a por uma ideologia participacionista, que distinguia as fronteiras territoriais das estratégicas, e situava estas até onde se estendessem os interesses norte-americanos. Quando, após a Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos se transformaram, de grande potência, em superpotência mundial, o participacionismo norte-americano sofreu igual ampliação, e os Estados Unidos converteram a defesa dos padrões norte-americanos, do *American way of life*, em uma ideologia do mundo livre, identificando a salvaguarda de seus interesses com a daqueles valores, e a defesa daqueles valores com a da civilização ocidental cristã.

Essa aptidão para assumir e racionalizar seus interesses, imprimindo-lhes a conveniente formulação ideológica, foi demonstrada pelos Estados Unidos desde o início de sua existência, como nação independente, evidenciando a maturidade política já atingida pelo povo norte-americano no século XVIII. Esse exemplo, além dos ensinamentos que contém para os países que não manifestam igual consciência política, torna particularmente interessante o exame dos princípios em que se fundou a política exterior norte-americana na fase de desenvolvimento dos Estados Unidos até a Primeira Guerra Mundial. Esses princípios se resumiram na neutralidade, em relação aos conflitos europeus, e na reivindicação de não interferência das potências europeias nos negócios internos da América do Norte. Esse último princípio constitui a base da doutrina de Monroe, cuja inteligência, conforme se expandiam

os interesses dos Estados Unidos no hemisfério americano, foi subsequentemente ampliada, de sorte a incorporar, além do sentido original puramente negativo, um sentido positivo conducente a justificar, para os Estados Unidos, o exercício de uma curatela mais ou menos ostensiva sobre os países da América Latina, particularmente da América Central.

O princípio da neutralidade exprimia as necessidades de um país em formação que nada tinha a lucrar com sua participação nos conflitos internacionais, por isso que seus problemas eram internos e sua capacidade de interferência exterior muito limitada, e que muito tinha a perder com os desgastes que tal interferência lhe poderia acarretar e com a contrapartida da intervenção estrangeira em seus negócios domésticos.

Desses dois princípios nasceu o isolacionismo americano, que resultava, nas condições da época, em neutralismo para um só país. Tal posição foi rigorosamente sustentada por Hamilton, durante os conflitos entre a França revolucionária e napoleônica e a Inglaterra. Vinculados a esta pela raça e pela cultura, ligados àquela pela ideologia republicana e pela ajuda prestada por aquele país à causa da independência americana, os Estados Unidos souberam, a despeito disso, manter sua neutralidade e utilizar, em seu benefício, o antagonismo franco-britânico. Essa mesma política manterá os Estados Unidos, durante o curso de todo o século XIX, afastados dos conflitos europeus e permitirá que o país deles aúfira todas as vantagens possíveis, até o momento em que, transformados em grande potência, com a área de seus interesses ampliada para a escala mundial, verifiquem, na Primeira Guerra Mundial, que a modificação

de sua situação exigia uma correspondente alteração de sua política exterior.

São os próprios Estados Unidos, portanto, que demonstram, pelas teses que sustentavam em seu período de formação e pelo acerto pragmático de tais teses, que os países subdesenvolvidos a rigor só podem sustentar o princípio da neutralidade, diante dos conflitos que ultrapassem sua capacidade de interferência e decorram de interesses que não lhe sejam específicos.

### **Fundamento pragmático**

Do ponto de vista pragmático, o neutralismo sustenta que somente uma posição de absoluta independência em relação aos Estados Unidos pode atender aos interesses brasileiros. A tese da complementaridade entre nossos interesses e os norte-americanos, além de exigir importantes ressalvas, constitui exatamente uma das razões que militam a favor da adoção, por nosso país, de uma orientação neutralista.

A complementaridade de interesses, desde logo, é relativa. É certo que, atualmente, as diferenças de estrutura e de recursos entre os dois países conduzem os Estados Unidos a manter, com o Brasil, um estreito e importante intercâmbio comercial. Há toda uma série de interesses, todavia, que se tornam conflitantes, dentro da área de complementaridade, ou que escapam a esta. Tal é o caso, basicamente, dos interesses relacionados com todas as nossas matérias-primas não excedentes, em especial, com o suprimento dos produtos acabados e o regime de preços de nossa exportação. Enquanto o interesse brasileiro, em relação a nossas matérias-primas não superabundantes, consiste em

exportá-las beneficiadas e, quando for o caso, industrializadas, o interesse norte-americano, em defesa de sua mão de obra e de sua capacidade produtiva, consiste em importá-las em bruto. Enquanto, em relação ao suprimento de produtos acabados, o interesse brasileiro consiste em fabricá-los no país, para o atendimento de nosso mercado interno e para a exportação dos excedentes, o interesse norte-americano consiste em manter-nos na posição de importadores de manufaturas e exportadores de produtos primários. Enquanto, finalmente, em nosso intercâmbio comercial com os Estados Unidos, dentro da área geral de complementaridade, nos interessa assegurar uma correspondência entre os preços do café e outras matérias-primas de nossa exportação e os preços dos equipamentos que importamos, convém aos Estados Unidos a pressão baixista sobre os preços de nossas exportações e o movimento inverso em relação aos produtos de nossa importação.

Todavia, apesar dessa oposição de interesses, subsiste uma ampla complementaridade econômica e cultural entre o Brasil e os Estados Unidos. É para o próprio atendimento desses interesses complementares, no entanto, que o Brasil precisa manter uma linha de absoluta independência para com os Estados Unidos. Só há complementaridade, de fato, na medida em que as relações de troca se baseiem exclusivamente na utilidade marginal dos bens intercambiados. Se uma das partes, ao contrário, se encontrar em relação de dependência para com a outra, essa relação intervém como fator de desvalorização dos produtos da parte dependente, diminuindo a utilidade marginal de sua exportação.

Maiores do que os direitos, porém, são os ônus indiretos de uma política de dependência para com os Estados Unidos. Privando-nos de relações comerciais e diplomáticas com o bloco soviético, a política americanista nos impede, ao mesmo tempo, de auferir as vantagens do intercâmbio com a área oriental e de aumentar, por meio de nossos contatos com os países do campo soviético, nosso poder de barganha com os Estados Unidos e demais nações ocidentais.

Os interesses brasileiros na área soviética, ao contrário do que se tem propalado, podem ser consideráveis. É certo que o produto básico de nossa exportação encontra procura reduzida entre os países comunistas, não só porque não têm hábito de consumir café, mas também porque, nas economias planificadas do Leste, são poucos os recursos alçados para tais bens de consumo. Apesar disso, porém, ocorre, desde logo, que na presente conjuntura de superprodução de café – que tende a agravar-se nos próximos anos – qualquer expansão de mercado é altamente conveniente. Acontece, além do mais, que nossas relações econômicas com o Leste tenderão a assumir caráter distinto das que mantemos com os países ocidentais e é isso que, além dos imediatos benefícios decorrentes da expansão de nossos mercados, empresta particular relevância ao intercâmbio brasileiro com o bloco soviético. Realmente, como foi assinalado pelo economista Inácio Rangel<sup>27</sup>, nosso comércio com o Leste tenderá a realizar-se mediante permutas, dentro de listas compensadas de importação e exportação. Tal sistema, do ponto de vista cambial, terá efeitos semelhantes

---

27 Cf. "Problemas do Comércio com o Leste", in *Cadernos do Nosso Tempo*, nº 4.

aos da substituição de importações, uma vez que, mediante a utilização de excedentes de nossa produção, nos suprirá de bens sem dispêndio de cambiais. Por outro lado, o intercâmbio com o Leste, precisamente por que não se baseará, nem única nem mesmo predominantemente, em nossa pauta tradicional de exportações, dará escoamento a produtos que no momento só podem ser absorvidos pelo mercado interno e permitirá que operem em regime de pleno emprego setores produtivos ora subutilizados. Tal é o caso, de modo geral, de nossa indústria leve. Foi essa indústria a que mais se desenvolveu no Brasil e é ela que, no momento, diante das restrições decorrentes da luta contra a inflação, mais se tem ressentido da falta de mercado. Os países socialistas, ao contrário, concentrando seus esforços na indústria pesada, investiram insuficientemente na leve. A fim de conciliar a preferência pelo desenvolvimento da indústria pesada e a necessidade de consumo dos produtos da indústria leve, tais países terão de importar estes e preferirão fazê-lo em termos de permuta, para economizar suas reservas em dólar. Existe, pois, nos países do campo soviético, um mercado que pode assumir proporções muito amplas para o Brasil e que, suprindo-nos, com economia de divisas, de muitos dos equipamentos que importamos do Ocidente, poderá absorver nossos excedentes de tecidos, aparelhos elétricos etc.

Além de privar-nos das vantagens do intercâmbio com o Leste, no entanto, a política americanista situa o Brasil, isoladamente, no âmbito da hegemonia dos Estados Unidos, o que constitui o seu mais oneroso inconveniente. Conduzido, por essa política, a depender totalmente do interesse que os

Estados Unidos possam ter em utilizá-lo como *Key country*, o país passa a ter uma significação puramente instrumental. O maior equívoco em que incide tal orientação consiste no fato de que é frustrado, necessariamente, o próprio objetivo que tem em vista. De fato, na medida em que essa política se baseie, como pretende, em razões de caráter pragmático, e se proponha não somente a servir a uma causa considerada como imperativo ideológico, mas também a alcançar resultados vantajosos para o país, como nação dotada de destino próprio, os resultados obtidos serão inevitavelmente negativos. O que dá a uma nação destino próprio, além de outras condições, é sua capacidade de autodeterminação e o efetivo exercício dessa capacidade. O país poderá, eventualmente, numa conjuntura de inevitável dependência relativa, angariar benefícios do desempenho das funções de *Key country*, desde que, em alguma e não desprezível medida, disponha efetivamente de condições para exercer outras funções. Em tal caso, ainda que o sistema de pressões a que se ache sujeito contribua para induzi-lo ao exercício das funções de *Key country*, a circunstância de que poderia agir de outro modo lhe assegura uma correspondente margem de autodeterminação e empresta ao seu desempenho o valor que o país dominante seria levado a pagar para convertê-lo a semelhante função. Esse é, tipicamente, o caso da Alemanha Ocidental ou do Japão. Quando, ao contrário, a função de *Key country* é algo a que um país aspira sem dispor de outro meio para valorizar sua posição, o ônus pelo exercício de tal função deixa de ser pago pelo país dominante e se transfere para o dominado. A condição de país-chave, no sistema estratégico do país dominante, é algo que

o próprio país dominado tem de conquistar às suas próprias expensas e que para ele passa a constituir uma promoção. É o que, em contraste com o Japão, ocorre com Formosa. É o que ocorre, em relação à União Soviética, com seus satélites mais débeis, em contraste com a posição da China. É o que, na América do Sul, tem ocorrido com o Brasil, em confronto com a Argentina, a despeito da timidez da política neutralista desse país. Muito ao contrário, o neutralismo, independentemente das vantagens que proporcione o intercâmbio com o Leste (ou com o Ocidente, para os países mais sujeitos à influência soviética), acarreta, como seu mais significativo benefício, um imenso alargamento da capacidade nacional de autodeterminação. Situados entre os dois blocos, os países neutros dispõem, perante cada um deles, de um poder de barganha correspondente à sua importância estratégica.

É ilustrativo, nesse sentido, o que tem ocorrido com a Iugoslávia, o Egito ou a Índia. Acrescentem-se às vantagens decorrentes da ampliação do poder de barganha as que resultam da aquisição de autoridade arbitral. Diante da impossibilidade de conduzir, além de certos limites, as soluções de força na disputa de vantagens estratégicas, sob pena de aumentar demasiadamente os riscos de uma guerra que nenhum dos dois blocos quer deflagrar, as superpotências são conduzidas, e o serão cada vez mais, a apelar para a arbitragem dos neutros na solução dos impasses que se geram no curso da Guerra Fria. Adquirem, assim, os países neutros importância internacional desproporcionada à sua posição de poder. Mantendo-se o equilíbrio de forças entre os dois blocos e a inviabilidade,

para qualquer um deles, de obter, pela vitória militar, uma supremacia definitiva que compensasse os catastróficos efeitos da guerra total – premissas essas que o tempo confirma cada vez mais –, verifica-se que a composição do conflito americano-soviético terá de fazer-se por transação, sendo óbvio que o papel dos neutros se tornará cada vez mais relevante. A eles caberá, nesta fase incipiente da unificação político-jurídica do mundo, o exercício de verdadeira judicatura internacional. A posição da Índia, nesse sentido, é altamente significativa. Tal posição só tenderia a se consolidar se um país como o Brasil, conduzindo, provavelmente, as principais potências da América Latina, adotasse uma política de terceira posição.

Cabe ainda assinalar, finalmente, em defesa da tese neutralista, o fato de que constitui a mais relevante contribuição que os países subdesenvolvidos podem prestar à preservação da paz e à segurança coletiva dos dois blocos conflitantes e do mundo em geral. Na medida em que os países subdesenvolvidos se unam na linha da terceira posição, além dos benefícios que possam recolher de tal política, tornarão quase impossível uma terceira guerra mundial. Tais países constituirão uma opinião pública mundial a que não poderão deixar de recorrer as duas superpotências. O antagonismo americano-soviético, em lugar de processar-se em campo livre, com o mundo dividido entre as duas superpotências – o que o conduziria a assumir, cada vez mais, formas bélicas e a concentrar-se na disputa de vantagens estratégicas –, terá de engajar-se na campanha pela conquista da opinião pública mundial, perante um mundo menos comprometido e mais independente – o que levará tal

antagonismo a assumir formas parlamentares, conducentes à sua final institucionalização.

É evidente, assim concluem os neutralistas, que, enquanto a tese americanista não apresenta, realmente, nenhuma possibilidade de êxito pragmático, todas as possibilidades de tal êxito se encontram no sentido da adoção, por parte de países como o Brasil, de uma posição de independência e descomprometimento para com as superpotências.

### **Fundamento realista**

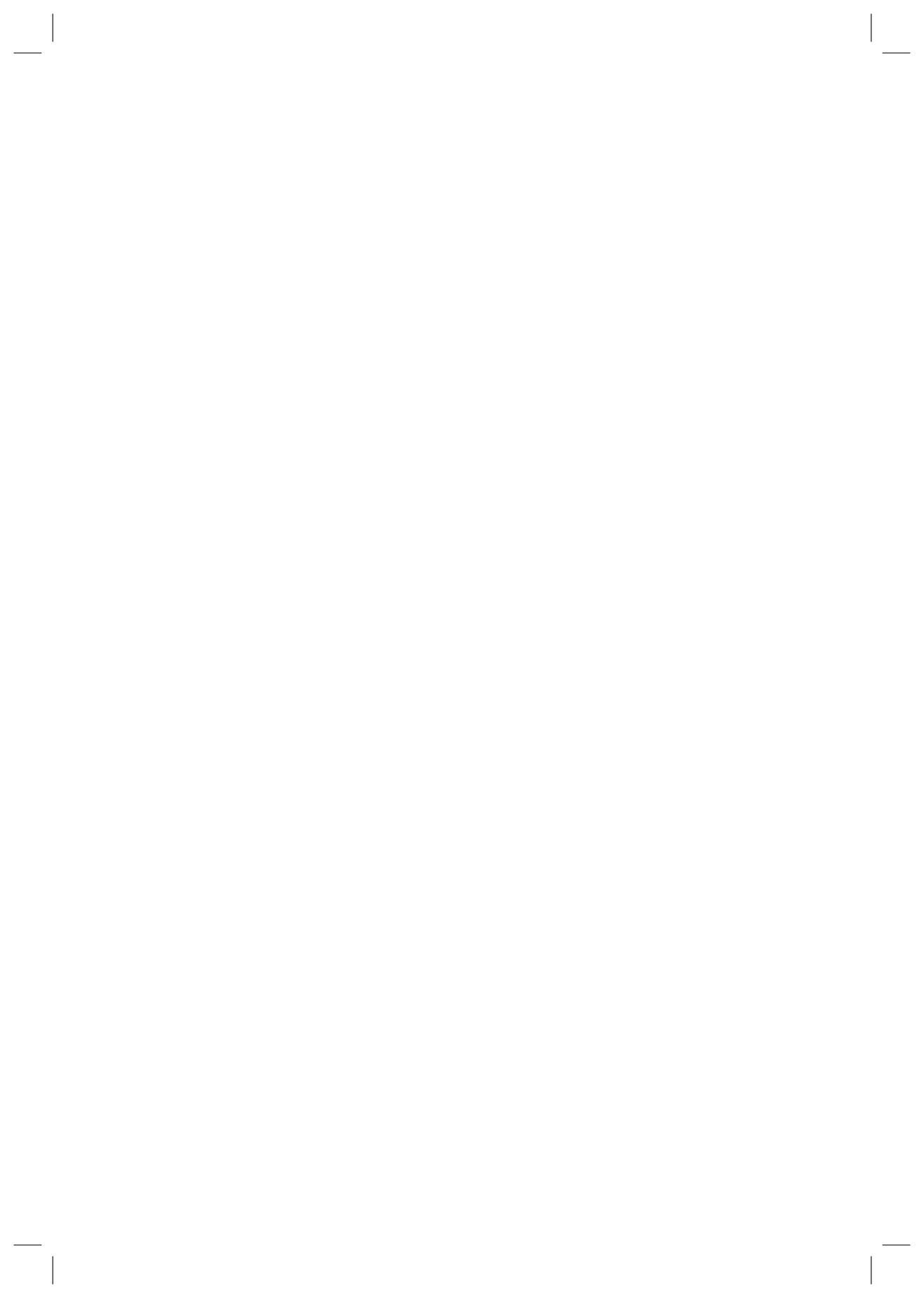
Não é suficiente, para tornar recomendável determinada orientação política, apresentá-la como a ideologicamente mais válida e pragmaticamente a mais conveniente. Importa, ademais, que seja concretamente viável. A aliança com os Estados Unidos, observam os americanistas, ainda que fosse criticável do ponto de vista ideológico ou pragmático – o que admitiram apenas para argumentar –, se apresenta como uma imposição na ordem dos fatos, em virtude da irremediável situação de dependência na qual se encontram em relação aos Estados Unidos países como o Brasil. Assim sendo, uma consistente e deliberada aliança com os Estados Unidos ainda representa para tais países a forma menos onerosa de dependência.

Contestando essa afirmação, os neutralistas sustentam que a política de descomprometimento e independência que preconizam assenta-se em fundamentos realistas e constitui, inclusive de um ponto de vista de política de poder, uma orientação perfeitamente viável. Realmente, a partir do reconhecimento de que o antagonismo americano-soviético não tende a se

resolver pela vitória militar de uma das superpotências sobre a outra, dado o equilíbrio de forças existente entre ambas e os catastróficos efeitos que adviriam de uma nova guerra, segue-se que o conflito entre os dois campos terá de revestir-se cada vez mais de um caráter parlamentar, procedendo-se à composição dos casos mais agudos por transação e arbitramento. Assim sendo, enquanto a política americanista, bloqueando o país na área de hegemonia dos Estados Unidos, o converte em satélite deste por privá-lo dos meios de valer-se das composições resultantes do equilíbrio de forças, a política neutralista, ao contrário, alarga nosso poder de autodeterminação, situando-nos, juntamente com os demais neutros, numa posição arbitral. As guerras locais travadas na Coreia e na Indochina revelaram, precisamente, a crescente influência internacional assumida pela Índia, em virtude do poder arbitral de que se revestiu.

Poder-se-ia alegar que tal posição só é viável enquanto permanecer o atual estado de paz relativa, tornando-se impossível a partir do momento em que se deflagrasse a terceira guerra mundial. Ocorre, porém, em primeiro lugar, que, enquanto o presente estado de coisas é um dado concreto da situação, a hipótese de uma nova conflagração mundial constitui mera suposição, de que parece cada vez mais afastar-se o curso dos acontecimentos. Em segundo lugar, é necessário levar em conta o fato de que, na emergência de uma nova guerra, a situação dos países não dependerá da posição que hajam assumido e sim da situação em que efetivamente se encontrem. Adotando desde já uma posição americanista, o Brasil está-se engajando, por antecipação, na guerra que vier a irromper, sem colher nenhuma

vantagem por esse compromisso prévio. Muito ao contrário, terá de sofrer, durante a Guerra Fria, os ônus de achar-se condenado, por antecipação, a participar de uma guerra que só poderá lhe ser prejudicial. Inversamente, a posição neutralista, além de proporcionar ao Brasil os benefícios assinalados no tópico precedente, tem o duplo mérito de contribuir para a salvaguarda da paz, e de, se acaso sobrevier a guerra, permitir-lhe adotar, em face desta, sem prévios compromissos que restrinjam sua capacidade de autodeterminação, a orientação que lhe for mais conveniente, dentre as alternativas que a situação comporte.



## CAPÍTULO 21

### CONFRONTO CRÍTICO

#### Qualificações prévias

O confronto crítico entre a tese americanista e a neutralista tem sido prejudicado, de uma parte, pela intercorrência de preconceitos e, de outra, pela confusão de planos em que incidem frequentemente os analistas da matéria. Acrescente-se, como foi salientado, que a rotina e a falta de vitalidade, que entorpecem, desde a Primeira Guerra Mundial, nossa política exterior, muito têm contribuído para dificultar a elucidação de problema tão essencial ao destino do país, notadamente pelo fato, já assinalado, de que nenhum partido ou grupo político tentou, a esse respeito, uma formulação sistemática de seus pontos de vista.

A intercorrência de preconceitos é inevitável em tal gênero de questão, pelo caráter ideológico que apresenta e pelo fato de que os esforços publicitários de ambos os lados

introduzem uma taxa de equívoco que só pode ser superada mediante consistente análise histórico-sociológica da matéria. Tais esforços publicitários conduzem, sobretudo, a um esquematismo a-histórico e antissociológico tendente, a partir do ponto de vista soviético, a apresentar o regime capitalista na forma manchesteriana dos primórdios da revolução industrial e o socialismo na forma paradisíaca da utopia marxista, enquanto, a partir do ponto de vista norte-americano, o comunismo e o regime soviético são apresentados como sanguinárias tiranias totalitárias e o capitalismo como o regime da liberdade e do progresso.

No que se refere à confusão de planos, ocorre que o debate entre o americanismo e o neutralismo deve ser considerado em três níveis distintos – o do *dever ser*, o do *convir ser* e o do *poder ser*. Uma coisa são os imperativos morais e ideológicos, em função dos quais determinado país *deva* adotar uma dessas posições. Outra coisa são os interesse em virtude dos quais esta ou aquela posição se apresente como *mais conveniente*. Terceira coisa, finalmente, é a determinação da *possibilidade* e das *condições de possibilidade* para que uma das posições seja assumida por certo país, em dada situação.

Levando em conta essas qualificações, procuremos elucidar a controvérsia entre os defensores das duas teses.

### **Confronto ideológico**

O que se deve inicialmente assinalar, no confronto ideológico entre as duas posições, é a inteira procedência da formulação básica da tese neutralista. Não há, em nosso tempo,

duas culturas em conflito, porque subsiste apenas uma cultura, que é a civilização ocidental-universal. É justamente porque vivemos em uma só cultura que os interesses e padrões dos diversos povos se tornaram comuns e integrados e passaram a exigir uma ordenação político-jurídica uniforme. Essa integração do mundo é que conduz à disputa de poder entre os Estados Unidos e a União Soviética e a ela se devem, por outro lado, os conflitos entre as áreas plenamente desenvolvidas e as subdesenvolvidas.

Não restam dúvidas, em segundo lugar, quanto ao fato de que, se a integração político-jurídica do mundo se fizesse mediante a constituição de um império, como prevê e até certo ponto preconiza James Burnham (defendendo a causa do império norte-americano contra o soviético), os países subdesenvolvidos seriam condenados, por longo tempo, a um estatuto colonial. A história de todos os impérios mundiais, do romano ao britânico, é bastante elucidativa a esse respeito. E embora se deva admitir, como ocorreu nos dois impérios citados, que a progressiva integração do império conduza, gradualmente, a uma generalização, para todos os homens, da cidadania metropolitana, a princípio privilegiada, deve-se reconhecer, também, que esse processo tenderá a ser lento e que a superioridade econômico-tecnológica da nova metrópole sobre as novas províncias imperiais seria incomparavelmente mais acentuada do que a que se verificou nos impérios romanos e britânicos, o que constituiria inevitável tendência a manter o estatuto colonial das áreas subdesenvolvidas.

Em face dessas realidades, é indiscutivelmente acertada a argumentação dos neutralistas, no sentido de que a posição ideológica conveniente para cada país depende de sua posição no contexto mundial. Para os pequenos países plenamente desenvolvidos da Europa Ocidental, por exemplo, a *Pax Americana* constitui vantajosa inserção em sistema mais amplo, que lhes proporcionará não apenas a manutenção de seus padrões de vida, como benefícios econômicos de sua articulação com um grande mercado, dispensando-os dos ônus de prover à própria segurança externa. Diversamente, para os grandes países subdesenvolvidos, a formação de um império mundial lhes interceptaria a carreira histórica, retardando seu desenvolvimento e despojando-os da autonomia requerida por sua individualidade nacional. Para tais países, entre os quais se incluem, notadamente, o Brasil, a Argentina, a Índia, a Indonésia e o bloco árabe, a forma de unificação político-jurídica do mundo que corresponde às suas necessidades é a que se realiza, transacionalmente, mediante a conversão da ONU em parlamento mundial. A ideologia representativa dessas necessidades e aspirações é a terceira posição.

Não está isenta de equívocos, todavia, a ideologia da terceira posição. A principal confusão a que pode conduzir e em que efetivamente incidiram muitos de seus apologistas, particularmente nos anos que se seguiram ao término da Segunda Guerra Mundial, consistiu em pretender dar-lhe o sentido de uma superação sintética do capitalismo e do socialismo. É certo que ambos sistemas, quer como teorias sociais, quer como regimes efetivos, se encontram submetidos ao processo dialético

da história. Assim sendo, é perfeitamente válido falar-se de sua superação sintética, no sentido dialético do termo. Acontece, apenas, que, em virtude mesmo de ser o processo histórico dialético, as transformações experimentadas pelo capitalismo e pelo socialismo, nos últimos cem anos, ocorreram em seu respectivo âmbito. Não há uma síntese do capitalismo e do socialismo distinta do processo histórico desses dois sistemas. A síntese ocorre, permanentemente, no processo histórico de cada um deles, em relação às suas contradições anteriores, e é esse fato mesmo que vem aproximando cada vez mais esses regimes um do outro. O maior ou menor conteúdo democrático que se verifique em dado país não decorre, como tão brilhantemente o demonstrou Schumpeter<sup>28</sup>, de seu maior ou menor grau de “capitalismo” ou de “socialismo”, mas de fatores histórico-sociais distintos. Nada tem a ver a ideologia da terceira posição, por isso mesmo, com a controvérsia dos regimes, ao contrário do que pretendem alguns e do que, inicialmente, supunha o próprio Nehru. A terceira posição é uma ideologia que se afirma em face do conflito norte-americano-soviético, tal como este empiricamente se desenrola. Rigorosamente, portanto, caberia menos falar-se, do ponto de vista ideológico, de uma terceira posição, que seria tal em face de uma primeira posição, norte-americano-capitalista, e de uma segunda posição, soviético-socialista, do que se falar de duas posições que se defrontam, em nosso tempo, em função da alternativa do mundo contemporâneo: a da unificação político-jurídica

---

28 Joseph Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Londres, George Allen & Unwin Ltd., 1950.

do mundo pela constituição de um novo império mundial, independentemente do fato de centrar-se tal império nos Estados Unidos ou na União Soviética, e a unificação político-jurídica do mundo mediante o gradual consenso e a parlamentarização do conflito norte-americano-soviético. Apenas em tal acepção tem sentido a ideologia da terceira posição, e somente assim revela sua profunda universalidade. Longe de constituir uma posição ideológica só compatível com os interesses dos grandes países subdesenvolvidos, provoca igual apelo nos países da Europa Ocidental, nos aliados das duas superpotências, como a Grã-Bretanha e a China, e nas próprias superpotências, cujo antagonismo só comporta uma solução de compromisso, ante a crescente impossibilidade de proveitosa vitória militar de qualquer uma delas sobre a outra.

O segundo equívoco que importa desfazer, com respeito à terceira posição, é o de identificá-la, atual ou potencialmente, com uma terceira força. Nenhum país ou grupo de países pode, atualmente, fazer frente a qualquer uma das duas superpotências sem o concurso de uma delas. E ainda que se possa conceber, a prazo médio, que a unificação da Europa, fora da hegemonia americana, a erigisse em terceira força, ou, a prazo longo, que uma integração dos grandes subdesenvolvidos lhes emprestasse um poderio econômico-militar equiparável aos dos Estados Unidos ou da União Soviética, ocorre que a ideologia da terceira posição se fundamenta, precisamente, na inviabilidade de qualquer solução de força. Não é criando um novo protoimpério que se evitará a formação do império mundial. O imperialismo mundial só pode ser evitado se os atuais antagonismos forem

ajustados transacionalmente, pela mediação arbitral dos neutros. O que a terceira posição tem em vista e o que constitui sua razão de ser é a instauração dessa instância mundial de arbitramento e o fortalecimento das condições que conduzem à composição transacional dos interesses.

O terceiro equívoco, finalmente, a elucidar quanto à terceira posição, é o de sua suposta indiferença em face das diversidades existentes entre os Estados Unidos e a União Soviética. Tal equívoco, até certo ponto, resulta do primeiro, já analisado. Na medida em que se entenda que o sentido histórico-ideológico da terceira posição é a superação sintética do capitalismo e do socialismo, bem como do processo empírico desses dois regimes em países como os Estados Unidos e a União Soviética, respectivamente, nessa mesma medida tende-se a considerar os dois regimes e o comportamento interno e externo dos EUA e da URSS como equiparáveis e equivalentes. Ora, se é a-histórico e antissociológico manter-se, sobre tais regimes e países, um juízo estático e dogmático, tampouco é válido, de qualquer ponto de vista, incidir em indiscriminada equiparação. A apreciação do capitalismo e do socialismo, como se assinalou em capítulo precedente, não pode ser feita em termos abstratos, como se qualquer deles contivesse, por princípio, elementos determinadores de sua preferibilidade. A apreciação de tais regimes só é válida em situação. Em situação, porém, é possível estabelecer critérios de preferência. Tais critérios permitem concluir, para dado país, em dado momento, a favor da preferibilidade relativa de um regime sobre o outro. É obvio, nesse sentido, que o “capitalismo” e o “socialismo”,

em suas atuais formas, são os regimes mais convenientes, respectivamente, para os Estados Unidos e a União Soviética. É indiscutível que os países da Europa Ocidental têm mais a lucrar com o sistema “capitalista” e que a China só poderia lograr seu desenvolvimento econômico-social pelo “comunismo”. É certo, igualmente, que para países como o Brasil e a Argentina o “capitalismo” constitui a fórmula mais indicada, a menos que a burguesia nacional desses países se mostre incapaz de exercer, no prazo histórico de que dispõe, a missão que lhe cabe. Em países como a Índia, ao contrário, e, mais tipicamente, como a Indonésia, é duvidoso que o “capitalismo”, ainda que adaptado às condições locais, logre dar o mesmo rendimento que poderia apresentar um socialismo consistentemente aplicado<sup>29</sup>.

Essa diferenciação de apreciações, de acordo com as diferenças reais e ideais que se verificuem em cada situação e com as particularidades do modelo socialista, permite que participem, igualmente, da terceira posição, países de diferente regime. Por outro lado, esse mesmo senso discriminativo deve

---

29 É preciso evitar, na apreciação da matéria, todas as formas de automatismo. Assim como, enquanto modelos econômico-sociais, nem o capitalismo nem o socialismo apresentam, *per se*, condições determinantes de sua preferibilidade, assim, por outra parte, no tocante ao socialismo, o fato de que a situação concreta de dado país o torne preferível ao capitalismo, como modelo, não importa no êxito automático do regime. E nisso reside a maior diferença prática entre ambos os modelos e sua curiosa contradição com seus respectivos pressupostos ideológicos. De fato, apoia-se o capitalismo nos princípios da liberdade de contrato e na eficácia social das decisões da vontade, comandadas pela compreensão inteligente, por parte de cada indivíduo, de seus próprios interesses. Opostamente, baseia-se o socialismo na eficácia social da administração dos interesses coletivos pela própria coletividade, por meio de seus agentes componentes. Dá-se, porém, que, enquanto o modelo capitalista opera eficazmente, de modo geral, *sempre que aplicado em países cujas condições tornam recomendável a sua adoção*, o modelo socialista, mesmo para os países cuja situação o torne mais recomendável, pode ser conduzido a completo malogro. A eficácia do modelo socialista, além de depender, como ocorre com o capitalista, das condições de dado país, *depende ainda da forma pela qual, em tal país, seja efetivamente aplicado o socialismo*.

aplicar-se em relação ao comportamento externo e interno das duas superpotências e de todos os países, de modo geral. O fato de que a ordenação político-jurídica do mundo não se possa mais processar senão por formas transacionais não impede que, do ponto de vista da terceira posição, se possa e deva estabelecer distinções entre o comportamento dos Estados Unidos e o da União Soviética, em cada caso concreto, ou em relação a aspectos determinados de sua vida interna. É óbvio, assim, que o cidadão norte-americano goza de maior segurança e liberdade que o soviético. O que não seria óbvio, mas equivocado, seria julgar essa diferença pelo mesmo critério, ignorando-se que a maior alienação político-civil do cidadão soviético foi o preço e a consequência imediata do esforço de desenvolvimento e de preservação de sua independência e autonomia, intentado pela União Soviética após a revolução de outubro. Da mesma forma, é óbvio, como assinalou Sartre, entre muitos outros<sup>30</sup>, que a repressão, pela União Soviética, da revolta da Hungria, constituiu uma criminoso anteposição de seus interesses estratégicos a quaisquer outras considerações, com resultados finais nitidamente negativos. O mesmo, embora em grau muito menor, cabe dizer da intervenção norte-americana na Guatemala, para derrubar o governo Arbenz.

Não significa, assim, a terceira posição uma atitude de indiscriminação fatural e axiológica. Muito ao contrário, tem como características a assunção e o refinamento do senso crítico. Visa a uma institucionalização dos conflitos mundiais que force as grandes potências a respeitarem a opinião pública

---

30 Jean-Paul Sartre, "Le Fantôme de Staline", in *Les Temps Modernes*, Paris, janeiro de 1957.

do mundo e a se comportarem em consequência. E assim como, para uma comunidade nacional, a ideologia democrática nem admite que a luta dos partidos se transforme em guerra civil, nem priva, por isso, os cidadãos, de aprovar ou desaprovar, em cada caso, a atitude dos partidos, assim, para uma comunidade internacional unificada pela mesma civilização e carente de uma ordenação político-jurídica integrada, a ideologia da terceira posição condena as soluções de força sem prejudicar as manifestações de aprovação ou censura das nações em relação uma às outras, constituindo, muito ao contrário, essa opinião pública internacional a base para a instituição de um parlamento mundial.

### **Confronto pragmático**

Como se assinalou, o problema prático de saber se o neutralismo *convém ou não* a dado país, como o Brasil, é independente das opiniões que se possa ter sobre se tal posição *deve* ou *pode ser* assumida pelo país em apreço. São típicos, nesse sentido, os casos da Grã-Bretanha e da China. Considerados de certo aspecto, importa reconhecer, à luz das considerações anteriores, que tais países deveriam alinhar-se na terceira posição, uma vez que, assim procedendo, dariam peso definitivo à formação e consolidação de uma opinião pública mundial descomprometida e independente, capaz, por isso mesmo, de tornar aceitáveis, em grau máximo, as suas decisões arbitrais. Pragmaticamente, no entanto, entende a Grã-Bretanha que seus interesses coloniais e outros se encontram melhor resguardados com a aliança americana, enquanto a China, sofrendo o bloqueio

dos Estados Unidos e a permanente ameaça de sua agressão, por intermédio do governo títere de Formosa, julga indispensável à sua segurança pertencer ao bloco soviético.

No caso do Brasil, cujos interesses se concentram, predominantemente, na promoção do próprio desenvolvimento, o neutralismo é, obviamente, a posição mais vantajosa. O problema com que o país se defronta, como a seguir se verá, consiste, quase exclusivamente, em verificar se a neutralidade lhe é possível, nenhuma dúvida podendo persistir quanto ao fato de que tal posição seja a que mais lhe convenha. Nesse sentido, é plenamente procedente a argumentação dos neutralistas quanto ao fato de que, nem a complementaridade brasileiro-norte-americana é absoluta, nem tal complementaridade, na ampla medida em que se manifesta, poderá ser devidamente utilizada se o país não dispuser de suficiente independência e poder de barganha.

É certo, como assinalam os americanistas, que, de certo aspecto, os vínculos entre o Brasil e os demais países subdesenvolvidos são remotos e fracos, porquanto tais países, na verdade, concorrem uns com os outros na exportação dos mesmos produtos e na igual procura de capitais estrangeiros. É também certo, como alegam, que não se pode proceder à transposição, para o plano internacional, das técnicas que revelaram tanto êxito, no plano doméstico, para a efetivação, pelas classes assalariadas, de suas reivindicações econômico-sociais. Falta ao mundo, em conjunto, a integração que existia nas nações europeias e nos Estados Unidos quando, na segunda metade do século XIX, se travaram os mais decisivos embates

da luta de classes. Ademais, não ocorre, com as nações, a especialização que se verifica nos diversos setores internos do trabalho, graças à qual os trabalhadores de cada setor lograram impor ao respectivo patronato o atendimento de suas exigências.

Não se trata, porém, no que toca ao neutralismo, de repetir, na escala internacional, as lutas sociais ocorridas no âmbito de cada país. A articulação, na terceira posição, dos países subdesenvolvidos, e sua coordenação por áreas geoeconômicas, visa menos pressionar as superpotências do que tornar impraticável o exercício das diversas formas de pressão a que tais países, isoladamente, se encontram sujeitos de parte das superpotências. Nesse sentido, a terceira posição tem alcance sobretudo defensivo e negativo.

Positivamente, o que se tem em vista é utilizar da melhor forma as oportunidades do intercâmbio internacional, sem compromissos cerceadores, e de valorizar a posição estratégica de um país como o Brasil, dotando-o de maiores possibilidades de ação. Nesse sentido, é perfeitamente válida a comparação com os Estados Unidos em sua fase de desenvolvimento, quando esse país, desde sua independência até às vésperas da Primeira Guerra Mundial, se pautou por um estrito neutralismo, face aos conflitos europeus. O problema de saber se um país em desenvolvimento, como o Brasil, nas atuais condições do mundo, pode repetir a mesma política é distinto, evidentemente, do reconhecimento de que tal política lhe seria a mais conveniente.

## CAPÍTULO 22

### CONDIÇÕES E POSSIBILIDADES DO NEUTRALISMO

#### O problema do confronto realista

De acordo com o até agora exposto, parece evidente que a terceira posição, como política de descomprometimento e de independência em face do conflito norte-americano-soviético, é, ideologicamente, a mais representativa e autêntica e, pragmaticamente, a mais vantajosa para países como o Brasil. O verdadeiro problema se apresenta no plano de sua viabilidade prática. Pode efetivamente o Brasil, na situação geoeconômica e tecnológica em que se encontra, adotar uma política de terceira posição?

Os americanistas, que nesse plano dispõem de suas mais poderosas razões, negam tal possibilidade. Não é possível uma neutralidade que não conte com os meios suficientes para impor-se. O êxito da neutralidade norte-americana, no século XIX, foi devido ao duplo fato de os conflitos da época terem,

em primeiro lugar, caráter bem mais restrito do que hoje, exprimindo interesses que não conduziã ainda à necessidade de dominação mundial, e, em segundo, de não se encontrarem apoiados os interesses conflitantes em recursos tecnológicos tão decisivos. Acrescente-se que os Estados Unidos, em virtude de seus recursos naturais e de seu rápido desenvolvimento, dispunham de uma independência e de uma autonomia, em face das grandes potências europeias, que o Brasil está longe de ter, em relação aos Estados Unidos. Por outro lado, o atual exemplo da Índia é pouco significativo, em virtude de sua situação geográfica e das não desprezíveis vantagens que lhe proporciona o fato de pertencer à Commonwealth. Por isso mesmo que a Índia se acha localizada na área de menor influência dos Estados Unidos, mais próxima da União Soviética que daquele país e na vizinhança da China, sua neutralidade já representa, até certo ponto, uma vantagem estratégica dos Estados Unidos sobre a União Soviética. O Brasil, ao contrário, situado no hemisfério americano, não somente se encontra demasiadamente dependente dos Estados Unidos para lhes poder impor sua neutralidade como, ademais, ao passar de uma política de aliança para a terceira posição, infligiria aos Estados Unidos uma perda estratégica, com um correspondente benefício, para a União Soviética, que aquele país não poderia tolerar. Nesse sentido, a posição do Brasil seria mais assemelhável à dos satélites soviéticos da Europa central que à da Índia, e uma demasiada independência internacional do Brasil conduziria os Estados Unidos, ainda que em forma eventualmente diversa, a uma repressão tão eficaz quanto a empregada pela União Soviética em relação à Hungria.

Contestando essas observações, os neutralistas sustentam que, diante do impasse da guerra, um país como o Brasil pode, perfeitamente, adotar uma política de independência para com os Estados Unidos, os quais não disporiam de condições para nos compelir a retornar ao seu bloco. O próprio acréscimo de poder de barganha que o Brasil lograria, com tal política, lhe permitiria manter-se nela, já então investido de autoridade arbitral semelhante à da Índia. Se acaso viesse a sobrevir a guerra, o país disporia de condições para escolher a orientação que mais lhe conviesse, nas circunstâncias do momento, sua situação, em tal hipótese, dependendo menos da posição que houvesse tomado do que da situação em que efetivamente se encontrasse, a qual seria tanto mais independente quanto mais se houvesse beneficiado das vantagens do neutralismo.

Confrontadas as razões invocadas de ambos os lados, a única conclusão a que se pode, inicialmente, chegar é a verificação do fato de que não tem sentido discutir tal problema na base de considerações de caráter global e estático. Realmente, há variáveis a introduzir nesse problema que alteram, completamente, sua apreciação. Essas variáveis dizem respeito, em primeiro lugar, à situação interna do Brasil. São completamente distintas as possibilidades de o Brasil assumir uma política exterior independente conforme, domesticamente, prevaleçam as forças latifúndio-mercantis ou as forças vinculadas ao desenvolvimento, constituindo essa alternativa a principal condição de que dependerá a possibilidade e o grau de independência de nossa política exterior. Em segundo lugar, as variáveis que condicionarão tal possibilidade se referem

aos suportes externos que logre obter nossa política exterior, dentro das variações da conjuntura mundial. Uma coisa seria o neutralismo brasileiro como esforço isolado, no âmbito da América Latina, sem apoios na Europa, no Japão e nos blocos afro-asiático e árabe e desassistido pelos países do campo socialista, e outra coisa seria um neutralismo brasileiro que dispusesse do apoio dessas forças. A terceira ordem de variáveis a levar em conta é a que concerne aos objetivos concretos que persiga nossa política neutralista e às formas de que efetivamente se revista, em face do conflito norte-americano-soviético. A quarta ordem de variáveis, finalmente, se relaciona com o desenvolvimento do conflito norte-americano-soviético e com a conduta de cada uma das superpotências em relação aos países neutros, notadamente com o comportamento que os Estados Unidos venham a adotar em relação ao Brasil.

Como se vê, a discussão estático-globalista da matéria carece de sentido e reflete, na prática, as opções ideológicas prévias. É porque se entende que o Brasil deva adotar uma posição americanista ou neutralista que se propende a julgar essa última, em bloco, impossível ou possível. Essa verificação se reveste de grande importância a partir do momento em que se comprove, como ficou evidenciado, que o neutralismo é, ideologicamente, a política mais representativa e autêntica para o Brasil e, pragmaticamente, a mais conveniente. Na base de tais premissas, cabe às correntes vinculadas ao desenvolvimento brasileiro exercer severa crítica de suas próprias formulações, no que tange ao neutralismo, de sorte a expurgá-las de todas as formas de utopismo e *wishfull thinking* e, para os mesmos

fins, mas em termos opostos, exercer uma crítica igualmente severa das formulações conducentes à negação da possibilidade de nosso neutralismo, de sorte a desmascarar o que nelas seja decorrência de ideologias e interesses contrários ao desenvolvimento do país e à plena e final configuração da nação brasileira.

Feitas essas qualificações, importa, dentro dos critérios assinalados, proceder ao confronto crítico das duas teses.

### **Neutralismo e desenvolvimento**

Como acertadamente foi indicado por Guerreiro Ramos<sup>31</sup>, a segurança nacional, como conceito e como prática, varia de acordo com as transformações internas de cada país. A segurança nacional é uma para os países subdesenvolvidos e semicoloniais, outra para países em fase de desenvolvimento e de conquista de sua autodeterminação. A política exterior, que, além de instrumento de segurança nacional, tem como um de seus fins a preservação de tal segurança, acusa a mesma variação. Foi porque o Brasil semicolonial da República Velha consistia, sobretudo, em um processo complementar das economias dominantes que, no período que vai da Primeira e Segunda Guerra Mundial, a diplomacia brasileira assumiu um caráter ornamental e cosmopolita. E foi porque o Brasil se tornou economicamente dependente dos Estados Unidos que, a partir da Segunda Guerra Mundial, nossa política exterior se submeteu à desse país. Assim, ao analisar a possibilidade de

---

31 Guerreiro Ramos, *Ideologias e Segurança Nacional*, Rio de Janeiro, Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 1957.

uma política neutralista, reconhecida como ideologicamente válida e pragmaticamente conveniente, para nosso país, a primeira investigação a fazer diz respeito às condições internas de possibilidade de tal política.

A prazo médio ou longo, o problema tende a se desfazer pelo curso mesmo do nosso desenvolvimento. Na medida em que se realize o desenvolvimento econômico-social do país e se consolide sua revolução nacional-democrática, as forças que já se tornaram dominantes na economia brasileira, mas ainda não dispõem de influência social e de poder político correspondentes, adquirirão tal influência e tal poder. Restabelecida a unidade interna, tais forças disporão de condições para imprimir ao Estado as características e a orientação que se ajustem às suas necessidades, entre as quais se situará, em política exterior, a adoção de uma posição neutralista.

O problema que se apresenta, a curto prazo, é o de saber como, enquanto perdurar a divisão do país entre as correntes desenvolvimentistas e as vinculadas à ordem semicolonial, poderá o Brasil assumir uma posição internacional de independência. Esse problema diz respeito, simultaneamente, ao comportamento da opinião pública e às formas estruturais e funcionais do Estado.

O Estado cartorial, como produto e instrumento da política de clientela, é incapaz de adotar qualquer política exterior própria, seja neutralista ou americanista, por isso que tal Estado ainda não é, efetivamente, uma ordenação e uma agência política, mas apenas um compromisso multiprivado. Além disso, a divisão da opinião pública a respeito de premissas e valores de

base, como sejam os que dizem respeito ao consistente propósito de desenvolvimento econômico e às medidas adequadas à sua promoção, impede, igualmente, a formação de suportes internos para uma atuação coerente e eficaz. Caberia, assim, uma resposta francamente negativa quanto à possibilidade imediata, do ponto de vista das condições internas, de vir o Brasil a adotar uma política exterior independente e própria.

Sem prejuízo do que foi dito, ocorre que a situação imediata do país se caracteriza, como já assinalado, por sua transitoriedade. Vivemos os últimos momentos do equilíbrio instável entre o desenvolvimento e o semicolonialismo. Poderá suceder, sem dúvida, que a balança, contrariando as mais razoáveis expectativas, venha a pender a favor do semicolonialismo. Em tal caso, evidentemente, não se poderá mais cogitar de uma política exterior independente, nem esta conservaria sentido algum. A nação brasileira seria conduzida a impasse e abortaria, como figura histórica própria. Tudo indica o contrário, no entanto. Se assim for, a liquidação do Estado cartorial e a formação de uma opinião pública consciente e responsável proporcionarão os instrumentos e as bases necessários a uma política exterior adequada aos interesses nacionais.

A prazo curto, enquanto subsiste o instável equilíbrio de forças, as possibilidades de uma política exterior própria devem ser consideradas em função das tendências evolutivas do processo nacional. O surto cada vez mais vigoroso e generalizado do nacionalismo constitui, desde logo, crescente obstáculo para que, na medida em que a gratuita inconsistência de nossa política

exterior ceda o passo a uma diplomacia deliberada e consciente, esta possa ser encaminhada no sentido americanista. Ainda durante a sobrevivência do Estado cartorial, portanto, só na remota hipótese de vir a formar-se franca predominância das forças semicoloniais poderia orientar-se em sentido oposto ao do neutralismo e a política externa do Brasil. Dar-se-ia, por acaso, que, antes da liquidação do Estado cartorial e da final consolidação da nação brasileira, nossa política exterior pudesse, de fato, transitar de formas puramente negativas em relação ao americanismo a formas positivas de independência e autonomia? Como é óbvio, tal questão não comporta previsões histórico-sociológicas, por isso mesmo que se formula para um período entendido, por definição, como anterior às transformações econômicas, sociais e políticas que constituiriam suas naturais determinantes. Ainda assim, parece mais razoável uma resposta afirmativa.

De fato, o próprio das fases de equilíbrio instável, em relação a qualquer sociedade, não é, como ocorre em relação aos fenômenos físicos, o de estabelecer uma provisória imobilidade. As sociedades em equilíbrio instável estão sujeitas a contínuas transformações, seu equilíbrio decorrendo não da imobilidade das forças sociais, mas do fato de seus avanços e recuos se compensarem relativamente. No caso brasileiro, enquanto diversos fatores ainda continuarem impedindo uma definitiva afirmação e supremacia das forças ligadas ao desenvolvimento, embora, além disso, estas tenham experimentado sérios reveses em diversos setores e de vários aspectos, há um sensível alargamento de sua área de influência em alguns setores tão

essenciais como o das Forças Armadas e o da burocracia técnica da União e dos principais estados do país. Ora, se é certo que a transformação do Estado cartorial em Estado funcional – que constitui o principal requisito de uma política exterior própria – só poderá ocorrer, entre outras condições, quando se transformarem os processos e os resultados do mecanismo eleitoral, não é menos verdade que a institucionalização de certos setores e atividades do Estado cartorial lhes imprime sentido e lhes confere possibilidades de ação totalmente distintos dos que apresenta o Estado, em conjunto. Assim, por exemplo, está ocorrendo com alguns dos setores e das atividades essenciais do Estado, na órbita econômica. Organismos como o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, a Cacex e a Sumoc já representam agências altamente funcionais de Estado, que se distinguem completamente do seu conjunto cartorial. Igualmente, no que se refere à segurança nacional, a despeito do cartorialismo predominante no Ministério da Justiça e em órgãos-chave como o Departamento Federal de Segurança Pública, o Conselho de Segurança Nacional está-se revestindo, cada vez, de sentido plenamente funcional. Correspondem tais órgãos, precisamente, àqueles que se encontram sob o controle dos setores mais dinâmicos das Forças Armadas e da burocracia técnica da União.

Aplicando à questão em exame os ensinamentos dessas observações, pode-se prognosticar, inicialmente, que a política exterior, por sua estreita vinculação com a segurança nacional, tende a ser submetida a uma elaboração colegiada, relativamente isenta das influências clientelistas e cartoriais.

À medida que, paralelamente, no âmbito do Itamaraty, se tornem mais influentes os diplomatas de formação técnica, as circunstâncias tenderão a encaminhar-se no sentido da criação de um Conselho de Política Exterior, que assumirá a *policy making* de nossa diplomacia. Um conselho desse gênero, ainda que sujeito a regime mais informal, tenderá a refletir a orientação desenvolvimentista, que já se tornou predominante nos órgãos citados, e assim encaminhar nossa política exterior para uma posição de independência e autonomia. Por outra parte, como a experiência já o revelou em relação aos outros órgãos mencionados, o fato de nossa política exterior se tornar dependente de um órgão colegiado lhe dará muito maior capacidade de resistência aos grupos de pressão que tentam, particularmente por intermédio da grande imprensa, manter o Brasil na posição de satélite dos Estados Unidos.

Não serão tais fatos, por si mesmos, suficientes para possibilitar ao país, desde logo, uma política exterior totalmente própria e independente, inclusive porque, como já foi indicado, a viabilidade de tal política depende de outras variáveis. Ocorre, no entanto, que a política exterior exerce um dos mais decisivos condicionamentos na política geral do país. A partir do momento no qual, em virtude das tendências assinaladas, a política exterior brasileira passe a ser elaborada por uma agência colegiada representativa de nosso processo de desenvolvimento, este, de modo geral, se tornará prontamente mais vigoroso e acelerado. O equilíbrio instável entre as forças desenvolvimentistas e as semicoloniais tenderá a ser rompido, a favor daquelas. Esse mesmo fato contribuirá, poderosamente,

para apressar a liquidação do Estado cartorial. Em tais condições, formar-se-á um processo de inter-relações que tenderá a ser irreversível e cujos efeitos se acelerarão cada vez mais.

Assim, em face da questão formulada, parece lícito responder que, a despeito da incapacidade do Estado cartorial para o desempenho de uma política exterior própria e apesar dos obstáculos decorrentes da divisão da opinião pública a respeito de questões essenciais ao nosso desenvolvimento, a política exterior brasileira tenderá a sofrer cada vez mais a influência dos setores desenvolvimentistas. Tal influência conduzirá à institucionalização de nossa *policy making* exterior, o que importará em crescente afirmação de independência de nossa diplomacia e repercutirá, internamente, como fator de aceleração do processo de desenvolvimento e de liquidação do Estado cartorial.

### **Neutralismo e apoio externo**

Se, nas condições analisadas, é perfeitamente possível, para o Brasil, a adoção de uma política exterior independente e própria, do ponto de vista externo tal política só será viável se contar com o devido apoio internacional. Essa é outra das razões pelas quais a discussão da possibilidade, em termos de realismo político, da tese neutralista não pode ser tentada em abstrato. O problema que se apresenta, a esse respeito, é o de saber se uma atitude de independência e descomprometimento do Brasil, em relação ao antagonismo norte-americano-soviético, contaria com o necessário apoio internacional. Por motivos metodológicos reservou-se, para consideração isolada, o estudo

da reação que tal política despertaria nos Estados Unidos e na União Soviética.

Como é óbvio, no entanto, os dois problemas se entrelaçam, na medida em que as reações dos Estados Unidos e da União Soviética poderão condicionar as dos demais países. Tal condicionamento, no entanto, só seria sensível se o neutralismo brasileiro fosse entendido, pelos Estados Unidos, como grave risco estratégico, o que não deverá ocorrer por motivos que a seguir serão esclarecidos.

Qual seria, portanto, sem contar com uma reação extrema de parte dos Estados Unidos, o comportamento internacional a respeito do neutralismo brasileiro? A matéria apresentada duas facetas distintas, conforme seja considerada a partir do Brasil ou a partir dos demais países.

De fato, do ponto de vista dos demais países, excluídos os Estados Unidos, o neutralismo brasileiro não poderia ter consequências prejudiciais para o Brasil, uma vez que, nas presentes condições, o engajamento de tais países em face do antagonismo norte-americano-soviético é muito mais induzido por esse antagonismo do que determinado por seus interesses internos. Cabe mesmo salientar que, por efetivo que possa ser, em relação a países como a Grã-Bretanha e a Alemanha, seu interesse pela preservação e pelo fortalecimento da Aliança Atlântica, o neutralismo brasileiro seria considerado como um debilitamento relativamente secundário das forças antissoviéticas, ao passo que tais países julgariam proveitosa, para suas relações comerciais com o nosso, a adoção, pelo Brasil, de uma política de independência em relação a Washington.

A única consequência de tal política que sensibilizaria a Grã-Bretanha e, já agora, não mais a Alemanha, mas a França, seria a de o Brasil transferir, para a prática, sua atual posição de anticolonialismo teórico. Deixando esse aspecto da questão para posterior exame, tem-se que o neutralismo brasileiro, de modo geral, seria bem recebido pelos países europeus e pelo Japão e entusiasticamente acolhidos pelos blocos afro-asiático e árabe.

Não é esse, todavia, o aspecto do problema que importa elucidar, e sim sua consideração a partir da posição do Brasil. Realmente, para que o Brasil adote uma política de descomprometimento, não basta que tal política seja favoravelmente recebida pelos demais países, com exclusão dos Estados Unidos, mas é necessário, além disso, que encontre apoio internacional suficiente para neutralizar a capacidade de represália dos Estados Unidos. Como a seguir se verá, os Estados Unidos teriam relativamente pouco a temer do neutralismo brasileiro, na medida em que se certificassem de que esse neutralismo nem seria uma justificação para o ingresso do Brasil na órbita soviética, nem exporia nosso país à influência ou intervenção da Rússia. Sem embargo, no entanto, do fato de não se apresentar, para os Estados Unidos, como risco estratégico positivo, tal política se revestiria de um tríplice e sensível inconveniente. O primeiro seria a exclusão do Brasil do sistema defensivo americano, particularmente no que se refere à possível utilização, pelos Estados Unidos, de bases em nosso país. O segundo, o exemplo de descomprometimento, que reforçaria o neutralismo afro-asiático-árabe e arrastaria

ao neutralismo a América Latina. O terceiro, a perda de influência econômico-política dos Estados Unidos na América Latina, em geral, e no Brasil, em particular. Por esses motivos, os EUA envidariam todos os esforços para compelir o Brasil a permanecer no bloco americano, valendo-se, particularmente, de sanções econômicas. É para a contenção dessas sanções que o Brasil necessitaria de apoio internacional.

A primeira condição para neutralizar o poder de represália dos Estados Unidos é a união da América Latina, baseada numa estreita e operante vinculação entre o Brasil e a Argentina. A rivalidade brasileiro-argentina, compreensível na fase colonial e semicolonial dos dois países, tornou-se, para ambos, a partir do momento em que enveredaram pelo caminho do desenvolvimento econômico-social, um contrassenso cada vez mais oneroso. Não é esta a ocasião para estudar o aspecto econômico da questão, que é certamente um dos seus dois aspectos mais importantes. Assinale-se, apenas, que a falta de entrosamento econômico entre o Brasil e a Argentina está conduzindo ambos os países a uma concorrência reciprocamente desvantajosa em todos os setores em que as condições de produtividade de um deles se manifeste superior à do outro. Não será viável nem aconselhável, evidentemente, levar às últimas consequências os princípios da divisão do trabalho entre os dois países. Mas é obviamente indispensável sua relativa integração econômica, na base de um mercado comum, ainda que sujeito à regulamentação acautelatória dos interesses de cada parte.

Sem prejuízo, no entanto, dos relevantes interesses econômicos que militam a favor de uma estreita aproximação

entre o Brasil e a Argentina, os interesses políticos dos dois países exigem a adoção de uma diretriz comum para sua atuação internacional. Com efeito, se a rivalidade brasileiro-argentina, até a Primeira Guerra Mundial, contribuiu para enfraquecer a posição relativa de ambos os países perante a Grã-Bretanha, a simples falta de coordenação entre a política exterior dos dois países, após Segunda Guerra Mundial, constitui o principal fator político da impotência internacional dos países latino-americanos e de sua “satelitização” aos Estados Unidos. Quando se compara, realmente, o extraordinário poder de barganha de que poderiam dispor os países latino-americanos, em face dos Estados Unidos, com a inanidade de sua posição, tal como se revela no âmbito da OEA, a cujas reuniões, já agora, o delegado norte-americano não se digna dedicar mais de 24 horas, e quando se compara a importância da votação latino-americana na ONU à completa falta de influência de que se ressentem aqueles países no parlamento internacional, verifica-se até que ponto a desarticulação é fatal para os países latino-americanos. Tal desarticulação, no entanto, sem prejuízo de outros fatores, decorre essencialmente da descoordenação brasileiro-argentina. A posição relativa e absoluta desses dois países, na América Latina, é de tal ordem que, sem o íntimo ajuste de suas políticas, o sistema latino-americano não logra integrar-se, ficando cada república latino-americana relegada ao próprio isolamento, assim como o entrosamento argentino-brasileiro acarretaria, quase automaticamente, a articulação da América Latina.

Independentemente, pois, de qualquer aspiração do Brasil ao neutralismo, sua articulação com a Argentina constitui

imperativo estratégico elementar para ambos os países e para o sistema latino-americano, em conjunto. Em face daquela aspiração, porém, tal articulação representa absoluta necessidade. Não implica isso, rigorosamente, o corolário de que, sem o neutralismo argentino, se tornará impossível o brasileiro. A Argentina, embora dispondo de maior autonomia econômica em relação aos Estados Unidos, tem logrado manter uma quase neutralidade, a despeito da desarticulação até hoje existente entre sua política exterior e a brasileira. Por sua vez, o neutralismo brasileiro não se tornaria, necessariamente, impossível, se dele também não participasse a Argentina. Seria impossível nosso neutralismo, todavia, ou pelo menos muito mais difícil, se, adotado isoladamente, encontrasse de parte da Argentina uma política de hostilidade ou de não cooperação. Isso porque, em face da divisão ou do antagonismo argentino--brasileiro, os demais países da América Latina persistiriam em sua presente linha de passividade para com os Estados Unidos, permitindo-lhes a aplicação de represálias contra o Brasil. Diversamente, em face de uma estreita cooperação brasileiro-argentina, os países latino-americanos sentiriam reforçada a solidariedade regional e poderiam impor aos Estados Unidos ou a neutralidade geral da área ou, ao menos, o acatamento da neutralidade das repúblicas latino-americanas que acompanhassem o Brasil nessa orientação.

Em tal conjuntura, uma aliança ofensiva e defensiva brasileiro-argentina, quanto possível apoiada em melhor articulação da economia dos dois países, acarretaria, de

imediatamente, a inversão das regras do jogo de poder na América Latina ou, pelos menos, na América do Sul. Em lugar de os países latino-americanos se encontrarem na contingência de competir entre si na disputa das preferências norte-americanas, fazendo concessões políticas em troca de reais ou supostas vantagens econômicas, o novo estatuto da América Latina se encaminharia para a independência entre as áreas do político e do econômico. Aquela, comandada pelos princípios de não intervenção e da solidariedade latino-americana, permaneceria relativamente ao abrigo das vicissitudes econômicas. E a economia latino-americana, fortalecida pela autodeterminação política conquistada pela região, passaria a valer por seu peso específico, liberada da hipoteca política que hoje lhe impõe um pesado coeficiente de desvalorização. Além desse efeito imediato, a aliança brasileiro-argentina conduziria à participação do Chile e do Uruguai, com a provável adesão do Paraguai e da Bolívia, compondo um sólido eixo de solidariedade sul-americana em torno do qual se organizaria a terceira posição latino-americana.

Não bastaria a aliança com a Argentina, porém, para proporcionar ao Brasil os suportes externos requeridos por seu neutralismo. O resguardo do Brasil contra a capacidade de represálias dos Estados Unidos exige que, além da montagem de um mecanismo defensivo, mediante a solidariedade latino-americana, o Brasil se assegure alternativas de mercado e de capitais que dissuadam os Estados Unidos de qualquer tentativa de pressão. A maior dificuldade, para esse efeito, reside na obtenção de outro escoamento para o café ora exportado para os

Estados Unidos, dificuldade essa que representa a mais sensível debilidade estratégica do país. Tal obstáculo, todavia, não é irremovível. O problema que se apresenta, desde logo, não é o de encontrar outro escoamento permanente para a totalidade de café que exportamos para os Estados Unidos, mas apenas fórmulas que privem esse país da possibilidade de nos infligir um boicote de café que pudesse revelar-se insustentável para a economia brasileira. A prazo longo, evidentemente, a questão se confunde com a diversificação dos itens de nossa exportação. A prazo curto, importaria, de um lado, o alargamento de nosso mercado comprador e, de outro, a adoção de medidas que impeçam ou dificultem a discriminação contra o café brasileiro.

O alargamento do mercado comprador, como providência isolada e dependente, unicamente, da ação promocional do Brasil, apresenta perspectivas modestas, sobretudo a prazo curto, e de modo algum poderia compensar o Brasil de uma discriminação contra seu café, por parte dos Estados Unidos. Os esforços até hoje empreendidos, entre nossos consumidores habituais fora dos Estados Unidos, se revelaram pouco significativos. Não seria desprezível, no entanto, o alargamento de mercado decorrente de nossa intensificação de trocas com o Leste, o que constituiria uma das conseqüências do neutralismo brasileiro.

É pela adoção de medidas que impeçam ou dificultem a discriminação norte-americana contra o café brasileiro, todavia, que melhor se poderia contornar tal risco. Entre essas medidas figura, quanto à exportação do produto, o aproveitamento do mecanismo instituído pelo tratado firmado

no México, em outubro de 1957, entre os diversos produtores latino-americanos e pela Organização Internacional do Café. Promovendo o equilíbrio entre a oferta e a demanda, o novo sistema, além de assegurar o equilíbrio dos preços, tenderá a impedir a discriminação contra a produção de dado país, ao possibilitar a inversão das correntes de exportação. Para tal, será necessária, evidentemente, a solidariedade dos produtores. A partir do pressuposto, no entanto, da coordenação latino-americana, fundada numa aliança brasileiro-argentina, tal solidariedade tenderá a manifestar-se e a resistir às pressões norte-americanas, uma vez que dela resulta a consolidação da independência econômico-política de cada país latino-americano.

A segunda medida de proteção contra o boicote do café brasileiro se relaciona com o aumento de nosso crédito internacional. Trata-se de uma defesa a prazos curtos e médio, uma vez que, para amortizar as dívidas que contrair, o país terá necessidade de aumentar, no futuro, suas exportações, o que lhe seria impossível se permanecesse sem escoamento o café destinado aos Estados Unidos. Apesar dessa limitação, deve-se reconhecer que uma política exterior mais vigorosa permitiria ao Brasil aumentar a taxa de financiamento que pode obter dos países europeus e do Japão. Ademais, a conveniente utilização das possibilidades proporcionadas pelo crescente mercado interno brasileiro enseja ao país certa margem de conversão da dívida externa em investimentos de capital, o que equivale a amortizar financiamentos com a entrega de títulos de participação de capital.

Nessa mesma linha de providências, no entanto, avultam as possibilidades de que disporia o Brasil na área soviética. Não deve, certamente, ser superestimada a capacidade soviética de financiamentos. A URSS se defronta com sérios problemas econômico-políticos. A população russa, fatigada por período já tão longo de compressão de sua capacidade aquisitiva, aspira a melhores padrões de vida, fato esse que constitui um dos motivos de destalinização. Além disso, os satélites soviéticos, animados com o êxito obtido pela política de independência da Iugoslávia e da Polônia, exigem da URSS um tratamento mais equânime e a conseqüente melhoria de seus padrões de vida. Nessa conjuntura, já se torna extremamente difícil, para a Rússia, equilibrar suas sempre crescentes necessidades de investimento em indústrias de base e equipamentos militares com o atendimento das expectativas de consumo do povo soviético e dos satélites. Acrescente-se que as exigências da política exterior soviética já a envolveram em sérios compromissos financeiros com a China, a Índia e o Egito. Daí as inevitáveis limitações com que se defrontaria para conceder, ao Brasil, financiamentos que contrabalançassem as sanções econômicas dos Estados Unidos. Tais limitações, todavia, estão longe de excluir a possibilidade de suprimento financiado de equipamentos ao Brasil, numa escala que seria modesta para a União Soviética, mas apreciável para nosso país.

A terceira medida, finalmente, de que o Brasil se poderia valer, a fim de evitar as sanções econômicas dos Estados Unidos, seria a adoção de represálias econômicas e políticas. No caso de uma discriminação contra nosso café, que seria inevitavelmente

acompanhada do cancelamento de novos créditos ao Brasil, este poderia, de seu lado, suspender o pagamento das amortizações e dos juros devidos às firmas e ao governo norte-americano, com a possibilidade adicional de suspender as remessas de lucros. Considerando-se que o saldo devedor brasileiro, em 31-12-1955 (ver quadro da página 167), era, para o conjunto de empréstimos norte-americanos, incluindo o Banco Internacional, de US\$ 792,6 milhões, observa-se que nosso poder de retaliação econômica não é desprezível, equivalendo ao valor de quase dois anos de exportação de café para os Estados Unidos.

### **Alcance e sentido do neutralismo**

A terceira variável de que depende, em termos de política de poder, a possibilidade do neutralismo brasileiro é o alcance e o sentido que se emprestem a tal neutralismo. Caracteriza-se a terceira posição, como já se observou, pela repulsa das soluções bélicas para a composição do antagonismo norte-americano-soviético e para a unificação político-jurídica do mundo, assim como pela reivindicação, para todos os povos, do direito à autodeterminação e ao desenvolvimento econômico-social. Dentro dessas premissas podem variar, como efetivamente variam, o alcance e o sentido que cada país empresta ao seu neutralismo. Assim, a Polônia, embora sustentando uma política quase neutralista, permanece vinculada ao bloco soviético. A Iugoslávia, mantendo um rígido neutralismo, se coloca, em virtude da semelhança de regimes e de seu estreito intercâmbio econômico e cultural com o bloco soviético, mais próxima deste do que do bloco americano. A Índia e o Egito procuram, dentro

do neutralismo, uma absoluta equidistância entre os dois blocos. Essas variações, além de acusarem diferentes propósitos ideológicos e pragmáticos, refletem, sobretudo, a situação efetiva em que se encontram os países mencionados em relação aos Estados Unidos e à União Soviética.

Realmente, o fato de a Iugoslávia basear-se em regime econômico socialista, depender, em seu comércio internacional, do mercado importador e exportador do bloco soviético e achar-se, geograficamente, na sua área a conduzir, por todas as razões, a maior aproximação da Rússia que dos Estados Unidos. Agir diversamente, para a Iugoslávia, seria, de um lado, contrariar o sentido ideológico de seu regime e prejudicar, pragmaticamente, seus interesses e, de outro, em termos de realismo político, assumir um risco adicional, à medida que uma posição de absoluta equidistância da Iugoslávia conduzisse a União Soviética a manter todo um dispositivo de forças na permanente vigilância daquele país.

Para a Índia, ao contrário, a mais rigorosa equidistância corresponde às conveniências e possibilidades do país. Necessitando utilizar ao máximo os equipamentos e financiamentos que lhe possam proporcionar as duas superpotências, a Índia precisa evitar a preponderância de qualquer uma delas em seus negócios internos e em sua economia. País asiático, situado na vizinhança da China, com uma população de sentimentos marcadamente antiocidentais, em virtude das humilhações e espoliações sofridas no período colonial, a Índia não se poderia aproximar mais dos Estados Unidos que da União Soviética, à qual se acha presa por laços

mais estreitos de afinidade e de solidariedade. Além disso, a necessidade de proteger-se contra o expansionismo soviético, sua inserção na Commonwealth e o fato de haver adotado, ainda que com importantes adaptações, um modelo capitalista de desenvolvimento tornam indispensável, para a Índia, a manutenção de equidistância entre as duas superpotências.

Aplicando tais observações ao caso brasileiro, verifica-se que a posição do nosso país, em relação ao bloco americano, apresenta semelhança com a da Iugoslávia, em relação ao bloco soviético. Embora o Brasil não seja um país “ocidental”, do ponto de vista americano, e embora tal conceito, como já foi esclarecido, contenha boa dose de equívoco, é óbvio que, por toda sorte de motivos, são muito maiores nossas afinidades econômicas, culturais e psicológicas com os Estados Unidos que com a União Soviética. Por outro lado, assim como o regime econômico-político da Iugoslávia e o sistema de seu intercâmbio comercial a aproximam da União Soviética, assim, no caso brasileiro, nosso regime interno e nossas relações de comércio exterior nos aproximam dos Estados Unidos. Já se viu que, precisamente por isso, o neutralismo é indispensável para a salvaguarda de nossos interesses. Pela mesma razão, porém, que leva o neutralismo brasileiro, do ponto de vista de nossas próprias conveniências ideológicas e pragmáticas, deve preservar nossa maior aproximação com os Estados Unidos. Em termos de política de poder, tal aproximação é igualmente necessária. Um neutralismo “sovietófilo” seria, de fato, inviável na América Latina. Um neutralismo rigidamente equidistante conduziria os Estados Unidos a uma vigilância externa e a

uma propensão à interferência em nossos negócios internos que, além de prejudiciais aos nossos interesses, tornaria muito mais difícil a posição brasileira. Ao contrário, um neutralismo rigoroso, no que se refere às premissas fundamentais da terceira posição, mas que preserve nossa aproximação dos Estados Unidos, representaria o perfeito ajustamento entre nossas conveniências e nossas possibilidades.

Examinado esse aspecto da questão, convém elucidar dois outros pontos essenciais, relativos ao conteúdo concreto de nosso neutralismo e à forma pela qual se realize e manifeste. Não basta, para ajustar nossas conveniências a nossas necessidades, que o neutralismo brasileiro preserve as afinidades e as relações econômico-culturais existentes entre o Brasil e os Estados Unidos. É necessário, ademais, que os objetivos concretos perseguidos pela nova política exterior brasileira e o modo pelo qual se procure atingi-los se enquadrem nessa área de coincidência entre os interesses e as possibilidades do Brasil.

No que diz respeito às formas e aos métodos de execução, há importante distinção entre o neutralismo conveniente e possível para os países afro-asiáticos e árabes e o Brasil. Para aqueles, o neutralismo continua associado à luta contra o colonialismo, de que apenas acabam de libertar-se e cujos efeitos residuais só poderão ser superados mediante ingere esforço. No caso do Brasil, a luta anticolonial já constitui episódio historicamente vencido e nossa solidariedade com os países que ainda enfrentam tais problemas tem sentido distinto que se prende às relações existentes entre a luta anticolonial e a luta especificamente anti-imperialista, de que participamos. Ao

prestarmos apoio às forças anticoloniais, estamos afirmando, no terreno dos princípios, a doutrina da autodeterminação dos povos e o direito que têm os países subdesenvolvidos de promover seu desenvolvimento econômico-social e de contar, para esse efeito, com a colaboração internacional, por meio de medidas tendentes a uma distribuição mundial da riqueza mais equitativa. No terreno das conveniências práticas, estamos interessados em evitar que a exploração quase servil da mão de obra colonial proporcione, ao imperialismo econômico das grandes potências, matérias-primas a custos irrisórios, com os quais possam mover uma concorrência desleal a nossos próprios produtos, ou industrializá-los em condições igualmente desleais, comparativamente às nossas. Interessa-nos, igualmente, pelo anticolonialismo, impedir que as potências coloniais se possam valer do trabalho africano e asiático, a fim de obter, em regime de discriminação salarial, custos industriais inferiores aos que para nós resultam de uma remuneração muito mais alta à nossa própria mão de obra.

Por isso que o neutralismo dos países afro-asiáticos se encontra estrategicamente vinculado ao anticolonialismo, propendem tais países a erigir o seu neutralismo em bandeira ostensiva, em fundamento e propósito manifestos de sua política exterior. O neutralismo afro-asiático não realizaria seus objetivos se não fosse aparente e formal. Para o Brasil, ao contrário, o neutralismo é a designação geral e a racionalização de um conjunto de medidas e posições válidas por seus resultados empíricos, enquanto tais, independentemente da expressa manifestação de um propósito neutralista, salvo no

que se refere, teórica e praticamente, ao antibelicismo. Assim sendo, não tem o Brasil nenhuma necessidade de assumir, formal e ostensivamente, uma sistemática posição neutralista. É a elaboração e a prática do neutralismo brasileiro que precisam ser sistemáticos e não a ostentação de tal política. Tal circunstância implica, naturalmente, muito maior flexibilidade para o neutralismo brasileiro, ou o latino-americano, considerado em conjunto. Somente no que se refere à proscrição da guerra, como meio de ajustamento de conflitos, e aos diversos corolários desse princípio, no que toca a pactos militares, cessão de bases, estacionamento de forças estrangeiras e corrida armamentista, é que o neutralismo brasileiro deve assumir uma atitude ostensiva e geral. Em todos os demais aspectos seus propósitos são realizáveis empiricamente, sem que tenhamos necessidade de enunciar, para uso externo, a tese geral que os contenha. Tal regra, evidentemente, é válida sobretudo para as definições públicas de nossa política exterior ou para as definições dirigidas aos países da Aliança Atlântica. No que concerne aos países dos blocos soviético, afro-asiático e árabe, o Brasil terá de adotar uma conduta distinta, de sorte a inspirar-lhes a devida confiança e contar com sua solidariedade para todas as reivindicações brasileiras cujo atendimento dependa de seu concurso. Como é óbvio, mais do que todas as palavras e expedientes diplomáticos, o que levará tais países a confiar no neutralismo brasileiro serão as demonstrações efetivas de nossa independência e descomprometimento, tanto em nossas relações bilaterais com os diversos países quanto, ou talvez principalmente, em nossa atuação na ONU.

No que diz respeito às medidas concretas e práticas em que se consubstanciaria o neutralismo brasileiro, dentro do sistema latino-americano e sul-americano, pode-se resumi-las, por áreas, da seguinte forma:

#### **A) América Latina**

Estreitamento efetivo das relações latino-americanas, particularmente sul-americanas, fundadas na aliança brasileiro-argentina. A aliança brasileiro-argentina, como foi indicado, deverá constituir a primeira providência concreta do neutralismo brasileiro e o ponto de partida para toda a nossa nova política exterior. Tal aliança não deverá resumir-se no ajustamento de convenções diplomáticas, mas compreender um efetivo aprofundamento de contatos, abrangendo, de ambos os lados, os partidos de oposição, as universidades, os homens de negócio etc. Além do seu caráter político, deverá basear-se em estreita coordenação da economia e da segurança coletiva dos dois países. À entidade criada para superintender os negócios comuns deverão ficar subordinadas as forças que integrarem o sistema de segurança coletiva brasileiro-argentina. O caráter aberto dessa aliança permitirá que a ela se incorporem o Uruguai, o Chile, o Paraguai e a Bolívia, com a eventual participação de outros países da América do Sul. Formado esse sistema central econômico-político, em torno dele poderão organizar-se os demais países latino-americanos, cuja política exterior passará a ser coordenada em conjunto e cuja segurança coletiva, na América do Sul, passará a apoiar-se em seus próprios recursos, com exclusão, de quaisquer potências estranhas à área. O sistema sul-americano deverá envidar os

maiores esforços no sentido de aperfeiçoar, para uso comum dos países-membros, as técnicas nucleares e balísticas, visando, simultaneamente, ao seu emprego industrial e militar. Embora exprimindo um esforço de paz e de ajustamento transacional dos conflitos, o sistema da segurança coletiva sul-americana deverá equipar-se com armas balístico-nucleares, de produção própria ou de qualquer procedência, de sorte a poder impor, inclusive militarmente, o acatamento de sua neutralidade. Por outra parte, o sistema sul-americano deverá apoiar-se sobre a mais ampla cooperação econômica, prevendo-se, de acordo com as condições de cada país, dentro da área, certa especialização econômica que assegure a mais alta produtividade e fortaleça o intercâmbio comercial entre os países sul-americanos.

### **B) Países afro-asiáticos e árabes**

Dentro do sistema político exterior baseado na aliança brasileiro-argentina e nas instituições dela representativas, o Brasil deverá renovar completamente suas relações com os países afro-asiáticos e árabes, emprestando-lhes apoio na luta anticolonial e com eles articulando uma política de conjunto destinada a preservar e a submeter ao arbitramento internacional os dissídios entre as potências.

### **C) Países europeus e Japão**

Em relação a tais países a política brasileira deve apenas intensificar as relações comerciais e culturais que já mantém com eles. O Brasil precisará adotar medidas conducentes a separar suas relações com os países colonizadores de sua

atitude anticolonial, evitando, mediante adequadas disposições de poder, que a Inglaterra e a França possam ensaiar represálias econômicas contra o Brasil – como a suspensão de financiamentos para a importação de equipamentos –, em virtude do apoio que o Brasil deverá prestar às reivindicações anticoloniais afro-asiáticas. Além disso, o sistema de segurança coletiva da América do Sul deverá suprir-se de equipamentos e técnicos militares na Europa, de sorte a libertar-se do quase monopólio norte-americano em tal setor e privar os Estados Unidos da possibilidade de condenar à impotência o sistema sul-americano de segurança por meio de um embargo de armas. Especial esforço deverá ser empreendido quanto às técnicas e aos equipamentos balístico-nucleares.

#### **D) Bloco soviético e China**

Dentro do sistema sul-americano, o Brasil deverá reatar suas relações diplomáticas com a União Soviética, reconhecer o governo de Pequim e manter estreito contato econômico e cultural com todos os países do bloco soviético. Dado o relativo grau de desorganização interior de que ainda se ressentem os países latino-americanos, precauções especiais deverão ser adotadas a fim de evitar que uma política exterior de ativo intercâmbio com os países do bloco soviético possa revitalizar os partidos comunistas latino-americanos. Nesse sentido, é indispensável mantê-los na ilegalidade e adotar, por meio do mecanismo de segurança sul-americano, uma coordenação da defesa da ordem pública e de severa repressão

à agitação comunista<sup>32</sup>. Nas relações diplomáticas com os países socialistas, deverá ser dada ênfase a não intervenção nos negócios internos da América Latina, cláusula essa que contará com a efetiva observância dos países do bloco soviético, como o demonstra a experiência indiana. Particulares esforços deverão ser empreendidos no sentido de obter assistência soviética para o desenvolvimento, entre os países do sistema defensivo sul-americano, das técnicas balísticas e nucleares. A maior ênfase deverá ser dada à cooperação econômica, visando à rápida expansão das indústrias de base sul-americanas, de acordo com os princípios de especialização regional que hajam sido adotados.

### **E) Estados Unidos**

A nova política exterior brasileira, dentro do sistema sul-americano que venha a ser instituído, deverá estreitar ainda mais suas relações econômicas e culturais com os Estados Unidos. Na medida mesma em que o fortalecimento internacional do Brasil e dos demais países sul-americanos lhes permitir negociar em termos de igualdade com os Estados

---

32 Dada a relativa impotência dos PC latino-americanos e sua notória incapacidade para a efetiva conquista de poder – impotência e incapacidade essas particularmente acentuadas com o debilitamento do comunismo internacional decorrente da destalinização da URSS –, a atitude desses países em relação a seus PC não pode ser entendida como simples questão de segurança interna, mas deve ser considerada segundo uma visão estratégica de conjunto. Assim, no caso do Brasil, o PCB, a despeito dos inconvenientes, para o poder nacional, que resultem de sua agitação nas massas, traz uma contribuição positiva ao fortalecimento internacional do país, enquanto este persistir sem política exterior própria, sujeito ao satelitismo norte-americano. Em tais condições, o PCB é uma força nacionalizante e anti-imperialista. A partir do momento, no entanto, em que o Brasil, adotando uma política exterior de independência e descomprometimento, reatar suas relações com a URSS e normalizar seus contatos com o Leste, não precisará mais do contrapeso do PCB e a segurança nacional torna aconselhável um aumento da vigilância sobre o comunismo interno e sua adequada contenção ou repressão.

Unidos, deverão ser expandidas as relações comerciais e ampliados os financiamentos para a área. Particular esforço deve ser empreendido no sentido do treinamento técnico de pessoal nos Estados Unidos. Todas as garantias lhes devem ser dadas no tocante a não influência da União Soviética nos negócios internos da América Latina. Paralelamente, deverão ser rescindidos todos os convênios militares, de cessão de bases etc. O mecanismo defensivo da área não se apoiará mais na intervenção norte-americana mas no sistema sul-americano de segurança coletiva. Todos os esforços deverão ser enviados para a obtenção de assistência norte-americana no que se refere às técnicas e aos equipamentos balístico-nucleares, pondo-se em relevo, para os EUA, a conveniência de que tal assistência parta deles.

#### **F) Nações Unidas**

As Nações Unidas serão um dos principais palcos e instrumentos da nova política exterior brasileira. A coordenação da América Latina conduzirá os países que a integram, juntamente com os demais países neutros, a uma decisiva posição arbitral que permitirá consolidar a paz, extinguir progressivamente o colonialismo e caminhar para formas institucionais permanentes capazes de dirimir os dissídios internacionais e promover a gradual unificação político-jurídica do mundo. Para esse efeito, deverá constituir-se um comitê de países neutros, compreendendo os afro-asiáticos, árabes e latino-americanos, que coordene a ação antibelicista, anticolonialista e desenvolvimentista desses países, com plena independência em relação às superpotências.

## **O neutralismo e as superpotências**

A quarta variável de que depende a possibilidade de neutralismo brasileiro é a reação que tal política venha a suscitar de parte dos Estados Unidos e da União Soviética. Em grande margem essa reação se encontra condicionada pelos pressupostos e alternativas apontados. Uma coisa seria a atitude dos Estados Unidos em face de um neutralismo brasileiro privado de suportes internos, a braços com eficaz oposição das forças latifúndio-mercantis e destituído de instrumentos apropriados de ação no nível do aparelho estatal, e outra a posição desse país frente a um neutralismo que contasse com firme apoio interior e com adequados meios de ação. Variaria, também, a atitude norte-americana, conforme o neutralismo brasileiro se mantivesse como política isolada, na América Latina, ou, diversamente, dispusesse, na base da aliança brasileiro-argentina, do apoio de um sistema sul-americano de segurança coletiva e da coordenada solidariedade latino-americana. O mesmo ocorre com relação às demais alternativas previstas.

De modo geral, portanto, cabe observar que a reação norte-americana será principalmente condicionada, de uma parte, pelo conjunto de forças em que se apoie o neutralismo brasileiro e, de outra, pelo alcance e sentido de que este se revista. Ainda que nosso neutralismo lograsse obter tais apoios, se os Estados Unidos o entendessem como uma política que viesse a substituir a sua influência pela da União Soviética, sua reação seria enérgica e permanentemente contrária a tal neutralismo e se regularia quase que apenas por suas estimativas e decisões de risco quanto à deflagração da guerra, sendo provável que

o receio de ver a União Soviética controlar a América Latina conduzisse os Estados Unidos a uma ação militar local, ainda que com o risco de generalizar o conflito. Diversamente, se os Estados Unidos se certificassem de que o neutralismo brasileiro está isento de qualquer interferência soviética, à medida que nosso neutralismo conte com suficientes elementos de apoio, nessa mesma medida serão levados a aceitá-lo como um dado da situação. Em tal caso, a atitude norte-americana acompanhará, sobretudo, o comportamento dos demais países da América Latina, em geral, e da América do Sul, em particular. Em face da unidade e solidariedade latino-americanas, os Estados Unidos se conformarão, provisória e aparentemente, com a perda do controle que detinham sobre a área. Se entrevirem, no entanto, qualquer possibilidade de romper a unidade latino-americana, dela se valerão, pagando o preço proporcional ao ganho estratégico que o movimento em apreço lhes proporcionar.

Uma das principais condições, por isso mesmo, de que dependerá a reação norte-americana, admitidos os pressupostos assinalados, será a forma pela qual se configure e realize o neutralismo brasileiro. Se o Brasil, como ocorre com os países afro-asiáticos, estivesse obrigado a emprestar, ao seu neutralismo, caráter imediatamente ostensivo e devesse, desde logo, exteriorizar todas as suas consequências sistemáticas, os Estados Unidos disporiam de maior facilidade para combatê-lo, debilitando seus suportes, suscitando incidentes de fronteiras etc. Diversamente, se o Brasil, valendo-se das peculiaridades que caracterizam o tipo de neutralismo que lhe convém, agir cautelosa e progressivamente, operando dentro dos limites

estritos de cada lance, os Estados Unidos não disporão de meios para conter o gradual desenvolvimento de nossa nova política, embora se deva presumir – dadas as limitações de que atualmente se ressente o Estado brasileiro – que logo terão ciência de nossos propósitos, tão cedo sejam formulados pelos órgãos competentes.

A partir dessas observações, que são válidas para a atual conjuntura de Guerra Fria, confirmam-se as considerações expendidas, no sentido de que a possibilidade ou impossibilidade do neutralismo brasileiro não podem ser discutidas de modo estático-global, mas apenas em função das variáveis que o condicionam. Dispondo do adequado apoio interno e externo, revestindo-se de sentido e alcance que ajustem nossas conveniências a nossas possibilidades e realizando-se gradualmente, o neutralismo brasileiro é plenamente possível e nenhuma reação eficaz poderá contra ele ensaiar os Estados Unidos. Esse mesmo neutralismo, todavia, se tornará tanto menos viável quanto menos se conjugarem as condições que o possibilitam. Se é difícil traçar, abstratamente, os limites entre a área do viável e a do inviável, pode-se, certamente, assinalar que, assim como se torna indiscutível sua viabilidade, se conjugadas todas as condições que foram indicadas, torna-se igualmente indiscutível sua inviabilidade se, entre outros requisitos, a política neutralista brasileira não dispuser, internamente, dos necessários suportes e, externamente, da efetiva colaboração argentina. Acrescente-se que o pleno desempenho, por parte do Brasil, do conjunto de medidas indicadas, por área, no item precedente só se tornará possível depois que se lograr a definitiva

supremacia, em nosso país, das forças desenvolvimentistas, a correspondente liquidação do Estado cartorial e sua substituição por um Estado funcional democrático e representativo.

A validade dessas suposições, no entanto, como se assinalou, repousa na hipótese, de longe a mais plausível, de vir a prolongar-se a atual conjuntura internacional, tendendo o antagonismo norte-americano-soviético, a prazo longo, a enquadrar-se em formas institucionais e a compor-se transacionalmente, pela mediação e pelo arbitramento dos países neutros. Ao contrário, se um dos inúmeros pontos de fricção do antagonismo norte-americano-soviético, contrariando as mais razoáveis suposições, conduzir à deflagração de uma terceira guerra mundial, o comportamento das duas superpotências passará a ser comandado, exclusivamente, pelas necessidades estratégicas da guerra. Em tal caso, a preservação do neutralismo brasileiro dependerá, basicamente, da correlação entre a força defensiva de que dispomos e o interesse que a ocupação dos pontos estratégicos de nosso território ou o aproveitamento de nossos recursos naturais apresente para os contendores. Se a guerra surpreendesse o Brasil e a América do Sul, de modo geral, inermes como se encontram, é inegável que tanto o nosso país quanto todo o continente sul-americano seriam compelidos a participar dela, como satélites dos Estados Unidos. Ao contrário, se ao deflagrar a guerra a América do Sul ou pelo menos os países meridionais do continente já houverem organizado um eficiente sistema de segurança coletiva, dotado de equipamentos modernos, notadamente de mísseis de longo alcance e de bombas nucleares, a União Soviética envidará todos

os esforços para manter o continente afastado da luta, acatando escrupulosamente sua neutralidade e dando-lhe todas as garantias para a sua preservação, o que levará os Estados Unidos a um comportamento semelhante. Em tal hipótese, porém, parece difícil se venha a poder preservar a neutralidade de toda a América Latina. O México, os países da América Central e, inclusive, os países ao norte da Bolívia ou do Peru dificilmente poderão ser defendidos da penetração norte-americana, que tenderá a criar o fato consumado de sua ocupação, contra o qual o sistema defensivo da América do Sul só se poderia insurgir ao preço, que não lhe conviria pagar, de participar da guerra ao lado da União Soviética.

Seja como for, é igualmente inegável, como sustentam os neutralistas, que a posição de países como o Brasil, na catastrófica hipótese de sobrevir uma terceira guerra mundial, dependerá muito mais da situação em que se encontrem do que da posição que hajam previamente assumido. Ainda em tal caso, portanto, a linha de menor risco é a do neutralismo, que não envolve o país na guerra por antecipação e em função de interesses que lhe são estranhos.

Cabe encerrar estas considerações com uma rápida apreciação da provável reação soviética em face do neutralismo brasileiro. Como é evidente, todos os esforços que o Brasil venha a empreender no sentido de adotar uma posição neutralista contarão com o apoio da União Soviética, que, no entanto, não ignora o conjunto de condições de que depende a possibilidade do neutralismo brasileiro. Expirada a fase stalinista, em que,

por tradição revolucionária e necessidade estratégica, a União Soviética mantinha acesa, pelos PC locais, a agitação político-social em todo o mundo, passou esse país a considerar muito mais importante a colaboração com os governos nacionais independentes do que a cooperação com os partidos comunistas de países em que esses partidos jamais conseguiriam, por conta própria, conquistar o poder ou nele manter-se. Assim, no caso em apreço, a URSS não teria nenhuma dúvida em sacrificar os interesses do PCB em proveito da consolidação de um governo nacional representativo das forças desenvolvimentistas. Todavia, porque a União Soviética não ignora que o neutralismo brasileiro seria inviável se nele se fizesse sentir a influência soviética, iria esse país ainda mais longe e, além de sacrificar à burguesia nacional brasileira os interesses do PCB, manteria, em relação ao Brasil, uma ostensiva atitude de alheamento, se não mesmo de aparente hostilidade. É provável, enquanto o neutralismo brasileiro não se consolidasse plenamente, que a URSS adotasse a tática de denunciar a nova política exterior brasileira como sutil manobra norte-americana, embora se apressasse em proporcionar ao Brasil toda a colaboração de que fosse capaz. Consolidado o neutralismo brasileiro, a União Soviética experimentaria o maior interesse em preservá-lo e prestigiá-lo, apesar de saber que nosso país se manteria sempre muito mais próximo dos Estados Unidos que da União Soviética e não ignorando que, na emergência de uma terceira guerra mundial, o Brasil poderia perder toda a independência e converter-se de novo em satélite norte-americano.

Nesse sentido, a política da União Soviética em relação ao Brasil se aproximaria da política norte-americana em relação à Iugoslávia. Não ignoram os Estados Unidos a maior proximidade existente entre a Iugoslávia e a Rússia do que entre aquele país e os próprios Estados Unidos. Tampouco ignoram que, deflagrando-se a guerra, a Iugoslávia tenderá a ser ocupada pela União Soviética e utilizada, a despeito da eventual reação do povo iugoslavo, como instrumento de luta contra os Estados Unidos. Ainda assim, julgam tão importante preservar a atual independência da Iugoslávia que não têm medido esforços para lhe prestar assistência econômica e técnica. Tal seria o sentido da política soviética em relação ao neutralismo brasileiro.







<b>Formato</b>	<b>15,5 x 22,5 cm</b>
<b>Mancha gráfica</b>	<b>10,9 x 17cm</b>
<b>Papel</b>	<b>pólen soft 80g (miolo), cartão supremo 250g (capa)</b>
<b>Fontes</b>	<b>AaronBecker 16/22, Warnock Pro 12 (títulos); Chaparral Pro 11,5 (textos)</b>