



**Universidade do Estado do Rio de Janeiro**

**Centro de Ciências Sociais**

**Instituto de Estudos Sociais e Políticos**

**Beatriz Aguiar da Silva**

**Paradigmas econômicos e transformações democráticas em perspectiva  
comparada: discursos sobre a criação da Petrobras e a quebra do  
monopólio (1952-1997)**

**Rio de Janeiro**

**2024**

Beatriz Aguiar da Silva

**Paradigmas econômicos e transformações democráticas em perspectiva comparada:  
discursos sobre a criação da Petrobras e a quebra do monopólio (1952-1997)**

Dissertação apresentada, como requisito parcial  
para obtenção do título de Mestre, ao Programa  
de Pós-Graduação em Ciência Política, da Uni-  
versidade do Estado do Rio de Janeiro.



Orientador: Prof. Dr. Fabiano Guilherme Mendes Santos

Rio de Janeiro

2024

## CATALOGAÇÃO NA FONTE

UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CCS/D – IESP

S586 Silva, Beatriz Aguiar da.  
Paradigmas econômicos e transformações democráticas em perspectiva comparada: discursos sobre a criação da Petrobras e a quebra do monopólio (1952-1997) / Beatriz Aguiar da Silva. – 2024.  
165 f.: il.

Orientador: Fabiano Guilherme Mendes Santos  
Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos

1.Ciência política – Aspectos econômicos (Brasil) – Teses. 2. Neoliberalismo – Brasil – Teses. 3.Democracia – Teses. 4. PETROBRAS – Teses. 5. Monopólios estatais – Brasil – Teses. I. Santos, Fabiano Guilherme Mendes. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Estudos Sociais e Políticos. III. Título.

CDU 32:33(81)

Rosalina Barros CRB-7 / 4204 - Bibliotecária responsável pela elaboração da ficha catalográfica

Autorizo para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação, desde que citada a fonte.

---

Assinatura

---

Data

Beatriz Aguiar da Silva

**Paradigmas econômicos e transformações democráticas em perspectiva comparada:  
discursos sobre a criação da Petrobras e a quebra do monopólio (1952-1997)**

Dissertação apresentada, como requisito parcial  
para obtenção do título de Mestre, ao Programa  
de Pós-Graduação em Ciência Política, da Uni-  
versidade do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em 02 de dezembro de 2024.

Banca Examinadora:

---

Prof. Dr. Fabiano Guilherme Mendes Santos (Orientador)  
Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ

---

Prof. Dr. Bruno Marques Schaefer  
Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ

---

Prof. Dr. Renato Monseff Perissinotto  
Universidade Federal do Paraná

Rio de Janeiro

2024

## AGRADECIMENTOS

A realização deste trabalho só foi possível graças ao apoio das inúmeras pessoas que cruzaram meu caminho nos últimos meses. Às instituições que viabilizaram o início da minha carreira acadêmica e às pessoas que me encorajaram a seguir em frente, mesmo diante das inseguranças de quem tem mais dúvidas do que certezas — às mãos que escreveram comigo esta dissertação —, tentarei agradecer agora.

Agradeço à Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ) pelo apoio financeiro, indispensável para dedicar o tempo, os recursos e a atenção necessários a leituras, aulas e eventos, fundamentais para as reflexões desenvolvidas aqui.

Agradeço ao meu orientador, Fabiano Santos, por ser um excelente parceiro de pesquisa. Generoso e atencioso, ofereceu as coordenadas necessárias nos momentos de dúvida e a confiança nos momentos mais desafiadores. Sou grata por acreditar no meu trabalho, acolher meu objeto de pesquisa e incentivá-lo. E, acima de tudo, por todo o apoio que ultrapassou os limites desta dissertação. Ao Bruno Schaefer e Renato Perissinotto, agradeço por aceitarem compor a banca avaliadora. Ao Bruno, em especial, pelas ideias e conselhos desde o início do ano, sem os quais o exercício proposto aqui não existiria.

Aos meus orientadores do primeiro ano, Luiz Fernando de Paula e Rafael Moura, agradeço pelas reuniões, indicações de leituras e conselhos valiosos, cruciais para meu desenvolvimento. A admiração que tenho por ambos é incomensurável. Obrigada por entenderem meu pequeno desvio de percurso e pelo ativo e constante incentivo. Espero que nossas parcerias continuem no GEEP e em outras atividades além do IESP.

Agradeço ao Paulo Cassimiro pelas aulas excelentes e pela ótima companhia nas reuniões de grupo, palestras, encontros e conferências. Suas reflexões e provocações foram decisivas para os rumos deste trabalho em particular, e para a minha trajetória acadêmica de forma mais ampla.

Também agradeço à genial San Romanelli pelas aulas instigantes e pela dedicação ao IESP. Ouvi-la é sempre um prazer e me faz refletir, mesmo que seja para encontrar formas logicamente coerentes de discordar de você. Poucas vezes consegui, mas obrigada por ajudar a expandir meus limites.

Ao Jorge Chaloub, pelo estudo exemplar sobre a UDN e por me ajudar a lidar com as ambiguidades do liberalismo de seus militantes. Sou grata pela tarde no Café Cultura, onde conversamos sobre UDN, pensamento político, aventuras no exterior e outras coisas mais. Agradeço também ao João Maia pelo seminário na oficina da FGV sobre pesquisa documental, e à Helga Gahyva pela leitura atenta do meu projeto de pesquisa e pelos comentários inteligentes. Participar do workshop na reta final da dissertação foi crucial para destravar a escrita e me dar mais confiança.

Aos queridos amigos do IESP, por todas as conversas, risadas, discussões e parcerias tão produtivas. Minha sincera gratidão a Jonathan Mendo, Ulysses Ferraz e Edson Bissiat, pelas leituras e comentários dos meus textos, indicações de livros e artigos, e por ouvirem minhas lamentações quando o cansaço e o desânimo eventualmente apareciam. Acima de tudo, agradeço pela camaradagem. Obrigada a Matheus Pestana por me orientar no uso do Python e por ceder gentilmente seu modelo para que eu pudesse adaptá-lo ao meu projeto. À Camila Vaz, uma das primeiras pessoas a me ajudar quando eu ainda não sabia exatamente por onde começar, pelas indicações de literatura e pela conversa alentadora. Aos parceiros de economia política, Isabelle Guedes e Bruno Filippo, agradeço pela companhia nas aulas no primeiro semestre. Aos amigos do NUTEPI, Graziela Souza, Ricardo Ramos, Robson Reis, Pedro Calache, Mariane Matos, Lidiane Vieira, Roseane Lôbo, Nathalia Tavares, Tomás Paixão e Lincoln Fernandes, meu muito obrigada.

Aos ‘cafonas’, Daniel Ferreira, Bruna Bataglia, Luisa Harduim, Luan Ferreira e Daniela Lisboa, agradeço pelas leituras do nosso grupo, de Castoriadis a Gramsci, que me ajudaram a colocar a pontinha do pé na abordagem sociológica da modernidade. Participava das discussões apenas para aprender com vocês, já que tinha pouco a contribuir. Foi um período de intenso aprendizado.

Agradeço aos brilhantes parceiros do NECON, Carlos, Rennan, Matteo, Yago, Guilherme, Luiza, Rodrigo, Laís e Bianca, sempre engajados nas discussões do nosso grupo.

Me senti em casa desde a primeira vez que pisei na Rua da Matriz, 82, e, por isso, agradeço: à Secretaria, pela paciência e eficiência; aos técnicos e terceirizados; e aos funcionários da biblioteca, que sempre me receberam com atenção e me auxiliaram com o acervo. Agradeço, em especial, à Rosângela e à Rosalina, pela simpatia e pelo carinho. Sou profundamente grata ao Coletivo Negro e à Marianne Rocha pelo apoio desde o processo seletivo, com a leitura do meu pré-projeto e informações valiosas.

Aos amigos da vida, Mayara, Larissa e Hedson, que mesmo com a distância se fazem presentes, das decisões banais às mais sérias. Sei que vocês têm orgulho de mim, assim como eu admiro imensamente vocês.

Finalmente, agradeço à minha mãe, Leila, e à minha sobrinha, Manu, sem as quais nada disso seria possível. Mãe, obrigada por me apoiar nessa estrada cheia de incertezas e sem garantias. À minha sobrinha, Manu, sou grata por me fazer sorrir com sua perspicácia de criança e por me lembrar das coisas mais essenciais nessa aventura absurda, alegre e, por vezes, trágica que é existir.

A social group can, and indeed must, already exercise 'leadership' before winning governmental power (this indeed is one of the principal conditions for the winning of such power); it subsequently becomes dominant when it exercises power, but even if it holds it firmly in its grasp, it must continue to 'lead' as well.

*Antonio Gramsci, Selections from the Prison Notebooks.*

## RESUMO

SILVA, Beatriz Aguiar da. *Paradigmas econômicos e transformações democráticas em perspectiva comparada: discursos sobre a criação da Petrobras e a quebra do monopólio (1952-1997)*. 2024. 165 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2024.

Esta dissertação investiga como paradigmas econômicos influenciam interpretações e justificativas sobre as funções do Estado democrático em dois momentos históricos no Brasil: a) na criação da Petrobras em 1953, sob o paradigma desenvolvimentista, e b) na quebra do monopólio estatal em 1997, sob o neoliberalismo. A hipótese é que a virada ideológica do keynesianismo ao neoliberalismo modificou a maneira de recorrer a representações liberais e os significados atribuídos a elas. Com uma abordagem interdisciplinar, combinando institucionalismo histórico e análise conceitual, o estudo examina os discursos parlamentares em dois corpora textuais: a primeira discussão do PL nº 1.516 (1952) e a única discussão do PL nº 2.142 (1997). Após identificar padrões léxicos com modelagem de tópicos, realizo uma análise detalhada dos conceitos mobilizados, como nacionalismo, democracia e capitalismo. Em 1952, o nacionalismo e o anti-imperialismo eram centrais e sustentavam o intervencionismo estatal, inclusive entre a oposição udenista ao segundo governo Vargas. Já em 1997, os deputados posicionaram o capital estrangeiro como o motor do desenvolvimento. A pesquisa confirma a hipótese ao demonstrar que os paradigmas impactaram de forma substantiva os discursos parlamentares e os significados atribuídos a conceitos fundamentais. Apesar das limitações metodológicas, este trabalho destaca a relevância da interdisciplinaridade na compreensão das transições paradigmáticas e oferece ferramentas teóricas para repensar crises democráticas, soberania e o papel do Estado em políticas econômicas.

Palavras-chave: elites políticas; democracia; globalização; BERTopic.

## ABSTRACT

SILVA, Beatriz Aguiar da. *Economic paradigms and democratic transformations in a comparative perspective: discourses on the creation of Petrobras and the breaking of the monopoly (1952-1997)*. 2024. 165 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2024.

This thesis investigates how economic paradigms shape interpretations and justifications of the functions of the democratic state in two historical moments in Brazil: (a) the creation of Petrobras in 1953, under the developmentalist paradigm, and (b) the breaking of the state monopoly in 1997, under neoliberalism. The hypothesis posits that the ideological shift from Keynesianism to neoliberalism transformed the use of liberal representations and the meanings attributed to them. Adopting an interdisciplinary approach that combines historical institutionalism and conceptual analysis, the study examines parliamentary speeches from two textual corpora: the first discussion of Bill No. 1.516 (1952) and the only discussion of Bill No. 2.142 (1997). After identifying lexical patterns through topic modeling, I conduct a detailed analysis of the mobilized concepts, including nationalism, democracy, and capitalism. In 1952, nationalism and anti-imperialism were central themes supporting state interventionism, even among the Udenist opposition to the second Vargas government. By contrast, in 1997, deputies framed foreign capital as the engine of development. The research confirms the hypothesis by demonstrating that paradigms exerted a substantive influence on parliamentary speeches and the meanings assigned to foundational concepts. Despite methodological limitations, this work underscores the importance of interdisciplinarity in understanding paradigmatic transitions and offers theoretical insights for rethinking democratic crises, sovereignty, and the role of the state in economic policies.

Keywords: elites; democracy; globalization; BERTopic.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

|        |                                                             |    |
|--------|-------------------------------------------------------------|----|
| Figura | 1 - Relevância de palavras por tópico, 1952. . . . .        | 52 |
| Figura | 2 - Nuvem de palavras de todos os discursos, 1952 . . . . . | 53 |
| Figura | 3 - Nuvens de palavra “a favor” e “contra”, 1952 . . . . .  | 54 |
| Figura | 4 - Relevância de palavras por tópico, 1997 . . . . .       | 76 |
| Figura | 5 - Nuvem de palavras de todos os discursos, 1997 . . . . . | 77 |
| Figura | 6 - Nuvem de palavras “a favor”, 1997 . . . . .             | 78 |
| Figura | 7 - Nuvem de palavras “contra”, 1997 . . . . .              | 78 |

## SUMÁRIO

|       |                                                                                                                                     |    |
|-------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
|       | <b>INTRODUÇÃO</b>                                                                                                                   | 10 |
| 1     | <b>IDEIAS ECONÔMICAS, PARADIGMAS E MUDANÇAS INSTITUCIONAIS: UMA ABORDAGEM HISTÓRICA-CONCEITUAL</b>                                  | 17 |
| 1.1   | <b>O Paradigma como um Dispositivo Heurístico e Plural</b>                                                                          | 19 |
| 1.2   | <b>Ideias Econômicas e Estruturas de Discurso no Institucionalismo Histórico</b>                                                    | 24 |
| 1.2.1 | <u>Ideias e mudanças institucionais</u>                                                                                             | 24 |
| 1.2.2 | <u>Os problemas metodológicos das viradas ideacionais</u>                                                                           | 27 |
| 1.2.3 | <u>A estrutura do discurso político</u>                                                                                             | 29 |
| 1.3   | <b>Os Termos do Discurso Político: uma Abordagem Conceitual</b>                                                                     | 31 |
| 1.3.1 | <u>Os conceitos e o político</u>                                                                                                    | 32 |
| 1.3.2 | <u>Ideias e ideologias econômicas, apontamentos iniciais</u>                                                                        | 35 |
| 1.4   | <b>Considerações Parciais</b>                                                                                                       | 36 |
| 2     | <b>DEMOCRACIA E DESENVOLVIMENTO NO BRASIL: ANÁLISE DOS DISCURSOS PARLAMENTARES NO PL DE CRIAÇÃO DA PETROBRAS (1952)</b>             | 39 |
| 2.1   | <b>Democracia, Desenvolvimento e Redistribuição no Brasil e no Mundo: tensões normativas</b>                                        | 41 |
| 2.2   | <b>‘Ninguém é mais nacionalista do que eu’: discursos da primeira discussão do PL nº 1.516</b>                                      | 50 |
| 2.2.1 | <u>Modelagem de tópicos: uma breve introdução do material</u>                                                                       | 51 |
| 2.2.2 | <u>Liberalismo interventor como hegemonia: análise dos discursos parlamentares de 1952</u>                                          | 55 |
| 3     | <b>DEMOCRACIA E NEOLIBERALISMO NO BRASIL: ANÁLISE DOS DISCURSOS PARLAMENTARES NO PL DE QUEBRA DO MONOPÓLIO (1997)</b>               | 62 |
| 3.1   | <b>Globalização, Neoliberalismo, Monetarismo? Liberando o mercado no Brasil e no mundo (e mais tensões normativas)</b>              | 64 |
| 3.2   | <b>‘Há resíduos ideológicos que não foram destruídos pela queda do Muro de Berlim’: discursos da única discussão do PL nº 2.142</b> | 74 |
| 3.2.1 | <u>Modelagem de tópicos: uma breve introdução do material</u>                                                                       | 75 |
| 3.2.2 | <u>Liberalismo negativo como hegemonia: análise dos discursos parlamentares de 1997</u>                                             | 79 |
|       | <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>                                                                                                         | 85 |
|       | <b>REFERÊNCIAS</b>                                                                                                                  | 88 |
|       | <b>ANEXO A – Transparência e Inteligência Artificial</b>                                                                            | 96 |
|       | <b>ANEXO B – Discursos na íntegra</b>                                                                                               | 97 |

## INTRODUÇÃO

Quais são os valores de uma democracia liberal? A igualdade econômica ou de oportunidades? As liberdades individuais e as trocas livres? A participação direta ou a delegação? Todas as opções, ou nenhuma delas? Por pelo menos meio século, democracia e capitalismo de mercado convivem sem nenhum horizonte aparente de ruptura na maior parte do mundo. Originada na Grécia Antiga como uma forma de poder em que os pobres governam sobre os ricos, a democracia passou a ser entendida, no fim do século XX, como um regime político dos mercados livres e da competição, onde cidadania e situação socioeconômica estão juridicamente desacopladas (Wood, 2011, pp. 201-202). Essa transição paradigmática no entendimento da democracia marca o primeiro golpe do capitalismo sobre o regime democrático liberal, ou indica uma mudança nos valores extrínsecos que lhe dão sustentação?

Às doenças inerentes da democracia, cada teórico oferece um diagnóstico e um antídoto. Ellen Wood propõe um retorno à tradição ateniense, com a domesticação das oligarquias — democracia (pobres) contra capitalismo (ricos). Hayek, por outro lado, contrapõe com um Estado mínimo, e vincula a justiça ao caráter espontâneo da ordenação do mercado. Outros teóricos, como Yascha Mounk (2019), Levitsky e Ziblatt (2023) e Robert Kuttner (2018), defendem reformas institucionais e econômicas para recolocar a social-democracia nos trilhos dos “Anos Dourados” do pós-guerra. Como Przeworski ressalta (2024, p. 8), qualquer concepção de democracia inevitavelmente contém suas próprias conotações normativas. Sendo assim, quando os diferentes valores atribuídos à democracia entram em conflito, quem decide o que é democrático, e com base em quais critérios?<sup>1</sup>

Se não há uma soberania popular monista, coordenada e coesa, mas apenas o conflito permanente entre aqueles que detêm o poder e os que aspiram governar, a influência política das oligarquias molda o próprio espaço de ação da democracia, ao impor limites ao horizonte aceitável para a universalização do regime político. É nesse contexto que o objetivo desta pesquisa se insere: analisar, em perspectiva comparada, como os atores políticos das experiências democráticas brasileiras receberam, interpretaram e responderam às necessidades econômicas de seus períodos históricos, nos anos 1950 e 1990. Especificamente, como justificaram suas próprias posições em relação aos paradigmas vigentes. O setor petrolífero foi escolhido por seu apelo intrínseco às questões de soberania, participação e território, ideal para explorar conceitos-chave do liberalismo democrático nos dois momentos históricos contrastantes. Em virtude disso, esta pesquisa busca responder à seguinte questão: *o que distingue as interpretações sobre as funções de um Estado democrático nesses dois momentos históricos no Brasil?*

---

<sup>1</sup> Esta introdução é baseada no recente artigo de Adam Przeworski, “Who decides what is democratic?”. Ver: Przeworski, Adam. Who decides what is democratic? **Journal of Democracy**, v. 35, n. 3, p. 5-16, 2024.

Os estudos sobre o papel das ideias nas mudanças institucionais cresceram de maneira significativa desde meados do século XX, com Karl Polanyi como um dos principais patronos. Como Polanyi sugeriu, as mudanças institucionais frequentemente carregam uma dimensão ideacional que molda práticas políticas; no caso do século XIX, o credo liberal e a autoproteção social deram origem, segundo o economista, ao “duplo movimento” que viabilizou o capitalismo industrial. Ao abordar a pergunta proposta, a intenção é aprofundar a análise conceitual das pesquisas ideacionais vinculadas ao institucionalismo histórico. Nesse sentido, ao conectar os dois campos — o institucionalismo e o pensamento político — minha proposta pretende endereçar duas lacunas no modo como as ideologias têm sido tratadas. No caso do institucionalismo, observo pouca ou nenhuma atenção à utilidade dos conceitos nas ideias dos agentes políticos e econômicos; já no pensamento político, há uma subestimação da potencialidade prática das ideologias dos intelectuais, muitas vezes esmiuçadas de forma excessivamente teórica e focada no intelectual.

Em seu recente livro, Melinda Cooper (2024) investiga como a transição do paradigma keynesiano ao neoliberal nos anos 1970 foi moldada por figuras acadêmicas, como James Buchanan, cuja atuação ideológica impactou partidos políticos e instituições norte-americanas. Esse esforço metodológico une ideias econômicas às práticas políticas, e oferece contribuições relevantes à Ciência Política e à Sociologia. Minha hipótese, entretanto, é menos ambiciosa, foca no contexto brasileiro, e explora como a transição do keynesianismo ao neoliberalismo modificou o apelo às representações democráticas liberais e os significados atribuídos a elas. Com uma análise diacrônica, examino discursos parlamentares em dois momentos históricos distintos: a criação da Petrobras em 1953, por meio do Projeto de Lei nº 1.516, responsável pela instauração do monopólio estatal do petróleo, e a quebra desse monopólio em 1997, oficializada pelo Projeto de Lei nº 2.142, que instituiu a Agência Nacional do Petróleo (ANP). Esses discursos demonstram como paradigmas econômicos e contextos políticos influenciaram valores e virtudes exaltados por atores políticos. Durante o segundo governo Vargas, sob o paradigma keynesiano, o nacionalismo e a defesa da soberania figuravam como grandes virtudes democráticas, enquanto o capitalismo e o capital estrangeiro eram tratados como ameaças ao desenvolvimento do país. Já em 1997, sob o governo FHC e o paradigma neoliberal, o capital estrangeiro passou a ser visto como motor do progresso, enquanto o nacionalismo foi reinterpretado como um resquício ideológico ultrapassado, incompatível com a modernização e o liberalismo econômico.

As contribuições deste trabalho se dividem entre os campos teórico e epistemológico. No plano teórico, (i) esta pesquisa amplia o escopo da tradição do pensamento político ao explorar formas de retórica frequentemente subestimadas, como os discursos parlamentares, e sua relevância para o entendimento das dinâmicas democráticas. Além disso, (ii) questiona o voluntarismo predominante nos estudos sobre crises democráticas, que tendem a negligenciar os recursos de poder mobilizados por elites econômicas e trabalhadores. Essa abordagem crítica evita tanto a superestimação do Estado de bem-estar do pós-guerra quanto a adoção de uma

visão escatológica da conjuntura contemporânea, marcada pela ascensão do reacionarismo de extrema-direita. Como demonstro no segundo capítulo, os estudos sobre o paradigma keynesiano revelam bases surpreendentemente frágeis para a liderança estatal no desenvolvimento econômico, tanto nos Estados Unidos (Kuttner, 2018) quanto no Brasil (Boschi, 1979).

Epistemologicamente, a principal contribuição é realizar, pela primeira vez, um exame sistemático dos discursos políticos proferidos nas ocasiões de criação e reforma da Petrobras. Chaloub (2016) demonstrou como o liberalismo político da União Democrática Nacional (UDN) era marcado por ambiguidades e disputas internas entre as diferentes *weltanschauungen* de seus integrantes. Contudo, ao analisar essas posições nos debates parlamentares da Câmara dos Deputados, esta pesquisa oferece um novo enfoque, e destaca as posturas e discordâncias dos udenistas durante o conturbado início do segundo governo de Getúlio Vargas. Esse exercício não apenas ilumina os dilemas internos da UDN, mas também evidencia como os discursos parlamentares expressam posicionamentos alinhados com o paradigma hegemônico mundial, mesmo entre aqueles que se opunham ao varguismo e ao seu programa político.

No entanto, como toda pesquisa, este estudo tem limitações. Primeiramente, adoto uma abordagem histórico-comparativa que não busca inferir causalidades nem explorar dependências de trajetória (*path-dependence*), como é comum na escola de História e Política Comparada. Em vez disso, ao me concentrar nos discursos parlamentares de maneira geral, e no apelo a certos conceitos de forma mais específica, ofereço uma dissertação cuja principal contribuição reside em seu caráter teórico-interpretativo. Em segundo lugar, o foco nos discursos parlamentares restringe o escopo da pesquisa. O momento das falas ocorre em um estágio avançado do processo de formulação de políticas públicas, e não abrange interferências diretas das elites econômicas na criação ou reforma dos projetos de lei, tampouco o papel da opinião pública — fundamental nos anos 1950, com a campanha “O Petróleo é Nosso!” — ou a atuação decisiva do Executivo na tramitação dos projetos. Por fim, em terceiro lugar, ao limitar a análise a dois períodos históricos específicos, o trabalho não aborda as inúmeras transformações políticas e institucionais que marcaram a história do Brasil entre esses momentos, o que reduz a possibilidade de generalização das conclusões.

Ainda assim, reconheço ganhos significativos com a análise diacrônica. Ao capturar dois “retratos” de experiências democráticas sob paradigmas distintos, evito diluir o foco em eventos do entremeio e destaco mais claramente as diferenças entre os períodos. Essa escolha, ao suprimir escalonamentos, evoluções e disputas políticas de um momento a outro, evidencia contrastes analíticos que seriam menos perceptíveis em uma abordagem mais ampla. Portanto, embora a delimitação temporal limite a abrangência da pesquisa, ela proporciona um aprofundamento analítico que seria comprometido por um escopo maior.

Este trabalho é qualitativo, histórico-comparativo e adota a análise de discurso como principal metodologia. Como afirma Connolly (1974, p. 2), os termos do discurso político têm três características principais: (i) constituem o vocabulário usado no pensamento e na ação política; (ii) definem a estrutura para a reflexão política ao incorporar significados convencio-

nais que estabelecem critérios para enquadrar eventos e atos em conceitos específicos; e (iii) incluem julgamentos ou compromissos sancionados quando esses critérios são atendidos. Examinar, aceitar ou revisar os termos predominantes do discurso político, portanto, é uma dimensão da própria política (Connolly, 1974, p. 3). Em complemento a Connolly, Michael Freeden introduz a ideia de morfologia das ideologias políticas, uma análise relacional dos conceitos (Freeden, 2013, p. 115). Essa abordagem permite investigar a prática do pensamento político em diferentes esferas — neste caso, o Parlamento — e decodificar a estrutura interna das ideologias. Com esse método, o autor destaca o papel da morfologia na formação de campos semânticos e na maneira como as ideias estruturam e conduzem o político (Idem). Esse método permite explorar como conceitos-chave, como desenvolvimento, democracia, liberdade e nacionalismo, estruturaram os debates políticos e moldaram as interpretações sobre as funções do Estado democrático. Além disso, possibilita relacionar essas instrumentalizações ao contexto paradigmático mais amplo de cada período.

**Por que e como comparar?** Esta introdução começou com algumas questões sobre os valores de uma democracia liberal. Se argumento que diferentes paradigmas — isto é, imposições políticas externas ao campo de disputa do Estado-nação — podem coagir, limitar e reorganizar a estrutura que define o poder de ação dos atores políticos, além de moldar suas interpretações sobre o que é possível, justo ou injusto, a escolha pela comparação se justifica. Pois somente por meio dela é possível identificar com clareza os processos de mudança e permanência no campo do político. As maneiras de comparar variam de abordagens simples a metodologias mais sofisticadas. Nesta dissertação, o método comparativo escolhido é a análise discursiva, aplicada aos capítulos 2 e 3. Para introduzir os corpora textuais de cada período, utilizo a modelagem de tópicos, que fornece uma visão geral dos discursos. A partir dessa etapa, realizo uma análise detalhada, comparando os contextos e as falas dos parlamentares em diferentes épocas.

**Por que petróleo e Petrobras?** A escolha dos Projetos de Lei nº 1.516/1951 e nº 2.142/1996 se justifica por dois motivos. Primeiro, essas legislações demonstram de forma evidente as mudanças nos paradigmas econômicos refletidas nas manifestações dos atores políticos, tanto na criação da Petrobras quanto no fim do monopólio estatal. Nos discursos, conceitos centrais às experiências democráticas liberais, como igualdade, liberdade, autonomia e democracia, são mobilizados estrategicamente para sustentar argumentos e justificar posições. Segundo, a questão energética, em particular o petróleo, evoca debates essenciais sobre soberania nacional, capacidade estatal, democracia e desenvolvimento — grandes agendas políticas que atravessam períodos históricos e paradigmas econômicos. Ao escolher a Petrobras como objeto de análise, abordo o tema central da pesquisa: como as experiências democráticas são afetadas e limitadas por paradigmas econômicos externos, e como os atores políticos recebem, mediam e adaptam esses paradigmas em seus discursos.

**Delimitações conceituais.** Por ser uma pesquisa que lida com conceitos contemporâneos e muito usados, considero pertinente apresentar minhas próprias definições, baseadas,

naturalmente, no que apreendi da literatura. Todos os conceitos serão explorados com maior atenção ao longo dos capítulos, mas resumo agora os significados dos principais conceitos aqui.

**Paradigma:** Uso a definição de Hall (1993), que descreve um paradigma político como uma estrutura de ideias e padrões que especifica “não apenas os objetivos da política e os instrumentos que podem ser usados para atingi-los, mas também a própria natureza dos problemas que devem ser abordados” (Hall, 1993, p. 279). A análise dos paradigmas políticos nos períodos estudados é essencial para compreender como os atores políticos estruturaram suas estratégias e discursos. **Globalização:** Fenômeno caracterizado pela alta mobilidade de capitais, produtos e pessoas, combinado à disciplina punitiva dos mercados financeiros, associada a essa capacidade de fluxo. **Monetarismo:** Abordagem de política econômica que prioriza a redução inflacionária e o controle fiscal, em detrimento da redistribuição e da expansão do gasto público.

**Keynesianismo:** Uma abordagem econômica que enxerga a economia privada como instável, o que demanda ajustes fiscais intermitentes para mitigar flutuações no crescimento e na inflação. Sustenta que os governos podem reduzir o desemprego e estimular o crescimento econômico com políticas fiscais ativas, como o aumento de gastos públicos e a redução de impostos (Hall, 1993, pp. 283-284). **Neoliberalismo:** Conjunto de respostas à crise do liberalismo no final dos anos 1960 e início dos anos 1970, com a ideia central de que mercados livres, o livre comércio, os direitos de propriedade privada e a liberdade individual são essenciais para restaurar um regime democrático justo e a livre concorrência. Além disso, enfatiza a desregulamentação estatal e a privatização como mecanismos de eficiência econômica, moldando as práticas políticas em contextos democráticos. **Democracia.** A democracia liberal capitalista — a analisada nesta dissertação — pode ser entendida como um sistema político que organiza relações de poder assimétricas entre os grupos sociais, a distribuição de recursos e a negociação de conflitos sob condições de consentimento (Przeworski, 1985, p. 136; Gramsci, 1971, p. 105). A concepção de justiça, equidade e razoabilidade, nesse contexto empírico, é moldada pelas relações de poder (Korpi, 2019, p. 18). Logo, as instituições democráticas operam como arenas de disputa e acomodação entre diversos interesses, e estão sempre sujeitas a transformações e revisões normativas (Przeworski, 1985, pp. 3-4; 1995, p. 8). Essas delimitações orientarão a análise das transformações nos discursos parlamentares e sua relação com os paradigmas econômicos e políticos nos períodos estudados.

Além desta introdução e das considerações finais, este trabalho está dividido em três capítulos. O **Capítulo 1** tem como objetivo principal introduzir a abordagem conceitual ao estudo das ideias e mudanças institucionais, além de indicar os critérios ontológicos, metodológicos e epistemológicos da pesquisa. Dividido em quatro seções, inicia com uma breve avaliação da relação entre a noção de paradigma político e a literatura sobre variedades de capitalismo. Em seguida, na segunda seção, exploro a influência da virada ideacional no institucionalismo histórico, com os trabalhos de Peter Hall (1989), Kathryn Sikkink (1991) e Mark Blyth (2001). A terceira seção aborda as ideologias e o pensamento político. Por fim, na quarta seção, proponho um balanço crítico dos três enfoques e defendo o ganho analítico de integrar o pensamento

político e a história conceitual aos estudos sobre ideias e mudanças institucionais. Argumento que essa abordagem conceitual permite detectar mudanças nas justificativas associadas ao uso de conceitos-chave, algo muitas vezes subestimado pelas perspectivas focadas exclusivamente nas viradas ideacionais. Dessa forma, estabeleço a base teórico-metodológica para analisar os discursos parlamentares relacionados aos projetos de lei que criaram a Petrobras e, quarenta anos depois, flexibilizaram o monopólio estatal, explorando as transformações na maneira como os deputados (1) compreendem as necessidades políticas e econômicas de seus contextos e a capacidade do Estado de atendê-las, e (2) justificam suas posições com apelo às ideias de desenvolvimento e soberania.

O **Capítulo 2** analisa os discursos parlamentares da primeira discussão do PL nº 1.516, que resultou na criação da Petrobras e no monopólio estatal para a exploração do petróleo. Antes disso, realizo uma análise crítica da premissa predominante nas leituras das décadas de 1950 e 1960, que vinculavam a expansão democrática necessariamente a um modelo de desenvolvimentismo nacional-intervencionista. Argumento que, mesmo quando teóricos da democracia adotam uma abordagem realista sobre essa forma de governo, persiste um certo voluntarismo ao (1) interpretar a conjuntura atual como uma crise democrática e (2) manter a expectativa de uma possível restauração da democracia capitalista keynesiana. Com base na literatura, demonstro que o período desenvolvimentista, tanto no Brasil quanto nos Estados Unidos, estava ancorado em uma estrutura instável e em constante transformação.

O **Capítulo 3** examina, em caráter comparativo, as falas dos deputados na única discussão do PL nº 2.142, que oficializou a quebra do monopólio estatal e estabeleceu a Agência Nacional do Petróleo (ANP). Na primeira seção, aprofundo o argumento iniciado no Capítulo 2. As interpretações analisadas sugerem que a própria ideia de democracia seria capaz, por si só, de concretizar empiricamente o igualitarismo liberal em que se fundamentam. Quando esse ideal não se realiza, conclui-se que a democracia está enfrentando uma crise. Nessa mesma seção, arrisco responder por que, apesar de a globalização ter aumentado o nível de welfare e a adesão a regimes democráticos, segundo Iversen e Boix, se fala tanto — e cada vez mais — em crises da democracia. Começo com a definição dos conceitos utilizados no capítulo e, em seguida, analiso brevemente o paradigma neoliberal por meio de três questões centrais: por que mudou, como mudou e por que isso importa à democracia representativa. Por fim, comparo a transição mundial ao paradigma neoliberal com o contexto brasileiro.

Para manter a consistência metodológica, a segunda seção está dividida em duas partes: na primeira, apresento a visualização dos discursos com modelagem de tópicos; na segunda, realizo uma análise mais detalhada, com foco nos conceitos de nacionalismo, democracia e capitalismo. Enquanto o liberalismo hegemônico da década de 1950 exaltava o intervencionismo protecionista, agora a liberdade — definida como “o motor do progresso” — é entendida como a não interferência do Estado nos setores estratégicos do mercado. Assim, a análise revela não apenas a mudança nos discursos, mas também como os paradigmas econômicos estruturam as interpretações e justificativas das funções do Estado democrático em contextos históricos dis-

tintos.

## 1 IDEIAS ECONÔMICAS, PARADIGMAS E MUDANÇAS INSTITUCIONAIS: UMA ABORDAGEM HISTÓRICA-CONCEITUAL

A interpretação das mudanças sociais, econômicas e institucionais do século XIX como um duplo movimento é uma das mais ricas contribuições de Karl Polanyi para os estudos contemporâneos sobre economia política. Para o historiador, a consolidação do capitalismo na Europa oitocentista só foi possível a partir de dois princípios organizadores da sociedade: o liberalismo econômico<sup>2</sup> e a proteção social (Polanyi, 2021, pp. 207-208). Apresentados na dinâmica de ação e reação, o mercado autorregulado e o contramovimento de grupos sociais diante da vulnerabilidade gerada pelo livre-comércio deram origem a uma nova estrutura na qual a classe trabalhadora exercia uma influência crescente, enquanto o Estado impunha o *laissez-faire* (Polanyi, 2021, p. 209 e 215). Essa relação antitética entre sociedade e economia, na qual os interesses dos setores mais desamparados pressionavam a classe burguesa, culminou em uma “profunda tensão institucional” que, junto com o conflito de classes, moldou “a história social do século XIX” (Idem).

Polanyi não abandonou a ênfase nos interesses de classes ao ilustrar as mudanças institucionais ocorridas com o duplo movimento<sup>3</sup>. Sob a pressão de setores da indústria e do comércio, as décadas de 1830 e 1840 “testemunharam não apenas uma explosão de leis que revogaram normas restritivas, mas também um enorme aumento das funções administrativas do Estado [...]” para assegurar o livre-comércio (Polanyi, 2021, pp. 215-216). No entanto, curiosamente, o braço direito da implementação do liberalismo econômico europeu foi o denominado “credo liberal”, ou, em termos mais diretos, a ideologia liberal. Chamado de “cruzada apaixonada”, “credo militante”, “crença inabalável”, “ato de fé” ou “fervor religioso”<sup>4</sup>, o princípio organizador da sociedade era, de maneira bastante simples, um conjunto de ideias sobre como a economia deveria funcionar e qual deveria ser o papel do Estado para alcançar esse ordenamento. Dada a riqueza da categoria sociológica de duplo movimento (instituições), aliada à importância que o autor atribui ao credo liberal na criação de um novo “estado de espírito” (Idem, p. 213) nas sociedades industriais (ideias), considero Karl Polanyi um excelente ponto de partida para entender os efeitos das ideias econômicas nas mudanças institucionais do século XX.

Como já mencionado por Blyth (2001), o principal equívoco da leitura de Polanyi é

<sup>2</sup> O liberalismo econômico é definido da seguinte maneira: “[...] o princípio organizador da sociedade empenhada em criar um sistema de mercado” (Polanyi, 2021, p. 211). O liberalismo econômico se baseia em três pilares: o mercado de trabalho, o padrão-ouro e o livre-comércio (Idem).

<sup>3</sup> Por exemplo: “A ênfase na classe é importante. Os serviços prestados à sociedade pelas classes proprietárias de terras, médias e trabalhadores moldaram toda a história social do século XIX” (Polanyi, 2021, p. 208).

<sup>4</sup> Polanyi, 2021, p. 211, 213-214.

desaguar no fim da história. Publicada no mesmo ano da Conferência de Bretton Woods, em 1944, *A Grande Transformação* é uma obra-símbolo de seu tempo e reflete os anseios do autor por um capitalismo industrial dirigido pelo Estado. Nesse modelo, segundo ele, o “sistema de mercado não mais será autorregulado, nem mesmo em princípio, pois não abarcará a força de trabalho, a terra e o dinheiro” (Polanyi, 2021, p. 347). A dissonância entre sociedade e economia, contudo, se regenera no compasso da história, e hoje os contornos da desintegração e reintegração do mercado são representados por uma nova ordem econômica (Blyth, 2001, p. 4). Dito de outra forma, no século XIX, a aplicação do *laissez-faire* gerou a autoproteção da sociedade. No século XX, o intervencionismo keynesiano provocou a contrarrevolução<sup>5</sup> de grupos empresariais, que buscaram redefinir os limites da economia política contemporânea (Blyth, 2001, pp. 5-6).

O objetivo deste capítulo é introduzir uma terceira dimensão ao estudo das ideias em mudanças institucionais: a abordagem conceitual. Se as instituições são encarnações de significados e propósitos humanos (Polanyi, 2021, pp. 350-351), as disputas pelos conceitos de liberdade, igualdade e justiça impactam as instituições democráticas liberais à medida que alteram a maneira como os atores políticos apelam a essas representações. Este capítulo está dividido em quatro seções. Na primeira, avalio brevemente a relação da noção de paradigma político e a literatura sobre variedades de capitalismo, valiosa para este trabalho. Na segunda seção, apresento a influência da virada ideacional no institucionalismo histórico, caracterizada pelos trabalhos de Peter Hall (1989), Kathryn Sikkink (1991) e Mark Blyth (2001). A terceira seção aborda ideologias e pensamento político. A relevância do discurso político para Hall (1989), somada à proposta de uma história filosófica do político por Rosanvallon e ao estudo das ideologias políticas de Freedman, reforça minha tentativa interdisciplinar de integrar o institucionalismo histórico ao pensamento político. Meu objetivo é exercitar novas abordagens nesse campo, cuja relação entre a materialidade dos interesses políticos, econômicos e as ideias considero insuficiente.

Por fim, na última seção, faço um balanço crítico dos três enfoques e defendo o ganho analítico de incorporar o pensamento político e a história conceitual aos estudos sobre ideias e mudanças institucionais. Defino também os elementos da literatura que servirão de base para construir os suportes ontológicos, epistemológicos e metodológicos dos próximos capítulos. Argumento que a abordagem conceitual ajuda a detectar mudanças de justificação no emprego de conceitos-chave, e essencialmente contestáveis<sup>6</sup>, que a perspectiva de viradas ideacionais tende a negligenciar no campo do político, isto é, na maneira como eles também ajudam a orga-

---

<sup>5</sup> Contrarrevolução é um termo utilizado por Melinda Cooper em seu recente livro “Counterrevolution: Extravagance and Austerity in Public Finance” (2024) para caracterizar a reação de segmentos do mercado à política reguladora predominante até meados da década de 1970.

<sup>6</sup> Sobre conceitos essencialmente contestáveis, ver o clássico: Gallie, W. B. Essentially Contested Concepts. *Proceedings of the Aristotelian Society, New Series*, 1965, v. 56, p. 167-198.

nizar o conflito e a ordem. Com isso, estabeleço a base teórico-metodológica para analisar, nos discursos sobre os projetos de lei de criação da Petrobras e, quarenta anos depois, da flexibilização do monopólio estatal, a mudança na forma como os deputados federais (1) compreendem as necessidades políticas e econômicas de seu tempo e a capacidade do Estado de atendê-las e (2) as justificam por meio de um apelo liberal-democrático à ideia de desenvolvimento e soberania.

### 1.1 O Paradigma como um Dispositivo Heurístico e Plural

A escola das Variedades de Capitalismo incorporou em seus modelos a divisão polanyiana entre uma sociedade economicamente liberal e uma orientada por outras instituições além do mercado. Segundo Hall e Soskice (2001) — expoentes dessa maneira de investigar a economia política contemporânea, ao lado de Iversen et al. (2000) e Kitschelt et al. (2000) (Blyth, 2003a, p. 215) —, essa abordagem é centrada no ator, que busca promover os próprios interesses em interação estratégica com outros (Hall e Soskice, 2001, p. 6). Tais atores podem ser governos, indivíduos ou setores produtivos, mas a principal característica desse método é o foco na empresa como agente de tarefas que, quando agregadas, influenciam o desempenho econômico de forma mais ampla (Idem). O modo como essas interações ocorrem e suas consequências levam, de acordo com o modelo canônico, a dois tipos ideais weberianos e estruturais: as Economias de Mercado Liberais (EML) e as Economias de Mercado Coordenadas (EMC)<sup>7</sup>. Nesta seção, avalio as vantagens e desvantagens de adotar essa tipificação, apresento o conceito de paradigma que dela se origina e explico como o utilizo para testar minha hipótese de que a virada ideológica ao neoliberalismo modificou a maneira de apelar a representações democráticas e a seus significados.

Resumidamente, os estudos das variedades partem de cinco problemas centrais de coordenação entre as empresas, quais sejam: (1) obter a cooperação dos funcionários e a contenção salarial; (2) garantir o fornecimento de trabalhadores com as habilidades relevantes; (3) financiar o investimento; (4) gerenciar as relações com os proprietários e, por fim, (5) gerenciar as relações com subcontratados e concorrentes (Blyth e Schwartz, 2023, p. 3). A distinção entre os modelos reside nas soluções das empresas para esses problemas de coordenação, que levam, necessariamente, a um modelo mais liberal (EML) ou mais integrado (EMC). As EMLs recorrem ao mercado para resolver esses problemas. As EMCs buscam parceiros “do mercado de trabalho e de produtos” em uma coordenação estratégica institucionalizada (Idem). Esse processo retroalimenta os modelos: quanto mais uma economia de tipo liberal busca soluções no mercado, mais liberal ela se torna.

Mas, se as relações estratégicas são movidas por interesses, onde entram as ideias? Em

---

<sup>7</sup> Tradução própria, como todas as demais.

Hall e Soskice (2001), o equilíbrio específico necessário para que os atores se comportem de modo coordenado decorre de um “conjunto de entendimentos compartilhados sobre o que os outros atores provavelmente farão, muitas vezes com base em um senso do que é apropriado fazer em tais circunstâncias” (Hall e Soskice, 2001, p. 13; March e Olsen, 1989); ou seja, da cultura. As instituições de uma nação estão ligadas à sua história de duas maneiras. De acordo com os autores,

Por um lado, elas são criadas por ações, estatutárias ou não, que estabelecem instituições formais e seus procedimentos operacionais. Por outro lado, a experiência histórica repetida constrói um conjunto de expectativas comuns que permite que os atores se coordenem de forma eficaz uns com os outros. Entre outras coisas, isso implica que as instituições centrais para a operação da economia política não devem ser vistas como entidades que são criadas em um determinado momento e que se pode presumir que funcionarão de forma eficaz posteriormente (Hall e Soskice, 2001, p. 13).

Portanto, nessa literatura, as regras informais e os entendimentos compartilhados formam uma concepção de cultura como “estratégias de ação”, que se relaciona com as instituições nos jogos de coordenação entre os interesses e as soluções disponíveis em cada modelo econômico. Essa é a contribuição da cultura e da história — em maior ou menor abrangência, a depender do enfoque — para os economistas políticos das Variedades de Capitalismo. A novidade dos modelos de autores como Hall e Soskice (2001), Iversen et al. (2000), Garrett (1998), Schmidt (2002) e Boyer (2004) para a compreensão dos diferentes tipos de crescimento econômico, de países desenvolvidos e em desenvolvimento, está na tentativa de explicar estruturalmente as diferenças entre as economias de cada nação a partir de microfundamentos: o macro a partir do micro. No entanto, essa inovação também apresenta desafios para os estudos que buscam descrever as variedades específicas e explicar como elas surgem e se reproduzem (Blyth e Schwartz, 2023, p. 4).

Para Hay (2019), a principal confusão das variedades de Hall e Soskice é derivar os modelos de EML e EMC dos tipos ideais “individualista” e “holístico” weberianos. Os tipos ideais individualistas (agenciais ou motivacionais) são construídos a nível individual, com uma simplificação estilizada que tem como objetivo não descrever o mundo real, mas analisá-lo a partir do modelo (Hay, 2019, p. 306). O segundo tipo é avaliado a nível sistêmico e, embora “similarmente estilizado”, é estrutural. Ambos são uma ferramenta analítica para ajudar na comparação, “dispositivos heurísticos” sem correspondência direta na realidade (Idem). As dificuldades teóricas e metodológicas começam quando a estratégia analítica dos autores utiliza uma mistura do primeiro e do segundo tipo com o acréscimo de um terceiro, chamado de tipo real (Idem). Embora o objetivo seja explicar holisticamente as economias de cada país, ela é ideal-típica no nível do indivíduo; em resumo, Hall e Soskice derivam tipos ideais holísticos de um modo de análise motivacional (Hay, 2019, p. 307). O problema dessa junção é que as perguntas às quais os autores pretendem responder, como se o capitalismo tem variedades e quais tipos de variedades, não são adequadamente respondidas com base em microfundamentos (Ibid., p. 307).

Uma segunda crítica é o que Blyth e Schwartz (2023) chamam de “caça às variedades”. Ao pressupor as variedades a partir dos modelos, essa abordagem busca, com métodos estatísticos, categorizar os tipos reais em microtipos ideais e, em uma fase posterior, agrupá-los em um macro “tipo ideal” — uma Economia de Mercado Liberal ou uma Economia de Mercado Coordenada (Blyth e Schwartz, 2023, p. 5). Porém, estudos empíricos mostram que a maioria das economias capitalistas atuais não se encaixa em nenhum dos tipos ideais propostos pela literatura, em particular os Estados Unidos e a Alemanha, as referências reais de cada tipo. Assim como observa Hay, os autores destacam: “o encaixe de coisas em tipos ideais corre o risco de confundir o real e o ideal”; e “o foco nas empresas obscurece a função de outros atores (o Estado, o sistema eleitoral, o sistema financeiro etc.) que podem explicar igualmente bem os tipos reais de modelos nacionais e trajetórias de crescimento” (Idem).

E se no campo metodológico é uma inconveniência procurar por variedades ideais em experiências econômicas reais, no campo teórico reduzir cultura e história a sentidos compartilhados que orientam estratégias de ação limita seu potencial explicativo. Além disso, subestima o vínculo entre ideias e interesses como um elemento constitutivo das mudanças institucionais (Blyth, 2001, pp. 6-7). Em outras palavras, mesmo se aceitarmos que todo indivíduo é egoísta e racional, a interpretação das alternativas disponíveis, as imposições externas e os cálculos feitos para atingir objetivos autointeressados são todos permeados por princípios, valores e constrangimentos culturalmente apreendidos. No entanto, aceitar essa premissa é rebaixar as implicações políticas e econômicas das ideias nas instituições. Portanto, para resumir, há três deficiências centrais na literatura das Variedades de Capitalismo sobre as quais tratei brevemente. Em primeiro lugar, (1) a integração entre os tipos ideais “holístico” e “individual” resulta em respostas microfundamentadas a perguntas estruturais, o que invalida, segundo Hay (2019), a tipologia de Weber; em segundo lugar, (2) a caça às variedades pode, muitas vezes, confundir o real com o ideal. Por fim, (3) a redução ontológica da cultura e da história à *game theory* é um problema com implicações significativas para os estudos das mudanças institucionais.

O programa de pesquisa intitulado *Growth Models* (GM) é uma alternativa aos tipos ideais nas análises de economia política. Se o problema é querer acomodar as políticas econômicas reais em modelos de tipo ideal, a solução dos GM é derivar indutivamente os tipos de crescimento dos dados disponíveis, e não dedutivamente, como nas Variedades (Blyth e Schwartz, 2023, pp. 4-5). Logo, a partir da decomposição do PIB e de análises históricas comparativas, esse método gera tipos reais com base na estrutura, ao contrário dos tipos ideais do primeiro caso. Mas, embora essa abordagem esteja mais “sintonizada com as questões de poder do que a abordagem Variedades de Capitalismo”, ela também enfrenta obstáculos ao “lidar com efeitos de escala, hierarquia e autoridade [...]” (Idem). Diante da alternativa dos modelos de crescimento e das dificuldades apresentadas, por que, então, insistir nas Variedades de Capitalismo?

Existem diferentes formas de apropriação metodológica das variedades capitalistas. Um autor pode, por exemplo, presumir que o capitalismo se manifesta em variedades como um truísmo (pode tirar o autoevidente), sem necessidade de justificativa, e, ao mesmo tempo, tratar

os dados por meio de inferência indutiva para construir e mapear trajetórias históricas comuns (Hay, 2019, p. 304). Nesse caso, o papel do analista é identificar, com base nos números, a natureza dessas variedades. Hall e Soskice (2001) exemplificam esse tipo de pesquisa. Contudo, há também uma forma menos exigente de abordar o capitalismo como variedades, e é essa que adoto neste trabalho. Assim como Colin Hay (2019) e Colin Crouch (2005), assumo que o capitalismo tem diferentes modalidades como uma abstração teórica, e não como uma realidade esperando para ser captada. Com isso, é possível preservar a categoria de variedades como um dispositivo heurístico, e reconhecê-la com um “status ontológico e analítico bastante diferente” do trabalhado pelos economistas políticos dessa escola (Hay, 2019, p. 304). Partindo desse princípio, posso agora seguir para o segundo passo em direção às ideias: o conceito de paradigma.

As ideias começaram a ganhar espaço nas teorias sobre o Estado, em um primeiro momento, através do conceito de *social learning*<sup>8</sup> (Hall, 1993, p. 275). De acordo com Hall, esse conceito ressalta a importância das ideias na formulação de políticas; no entanto, seus defensores não conseguiram desenvolver “uma visão abrangente de como as ideias se encaixam no processo político ou uma concepção clara de como essas ideias podem mudar” (Ibid., p. 276). Hall define o aprendizado social como uma tentativa de ajustar técnicas ou metas em resposta a experiências anteriores na política (Ibid., p. 278). Apesar de seus teóricos verem essa operação como evidência de um Estado autônomo, ele é “profundamente influenciado pelos desenvolvimentos sociais” (Ibid., p. 276). Por isso, essa perspectiva se alinha melhor a uma abordagem estruturalista do Estado (Idem).

Um paradigma político é uma estrutura de ideias e padrões que especifica “não apenas os objetivos da política e os instrumentos que podem ser usados para atingi-los, mas também a própria natureza dos problemas que devem ser abordados” (Hall, 1993, p. 279). Os principais exemplos de paradigmas, e os mais óbvios também, são os sistemas associados ao keynesianismo, nas quase três décadas que sucederam o pós-guerra, e o monetarismo, predominante a partir dos anos 1970. O conceito de paradigma, assim como a divisão do capitalismo em variedades, é um recurso analítico abstrato e nunca totalmente comensurável (Ibid., p. 280). Nas palavras de Peter Hall,

O keynesianismo e o monetarismo foram exemplos essenciais de tais paradigmas. Embora uma espécie de nova síntese entre eles tenha surgido nos últimos anos, durante o período analisado aqui, ou seja, a década de 1970 e o início da década de 1980, essas duas ideologias econômicas eram paradigmas distintos. Não só as prescrições de políticas dos monetaristas divergiam das dos keynesianos, como também se baseavam em uma concepção fundamentalmente diferente de como a própria economia funcionava (Hall, 1993, pp. 283-284).

As mudanças de paradigmas são sempre de terceira ordem, com implicações qualitativas

---

<sup>8</sup> Usarei os termos *social learning* e *aprendizado social* de forma intercalada.

nas políticas públicas, ou seja, estruturais e difíceis de ocorrer (Perissinotto e Stumm, 2017, p. 131; Hall, 1993, p. 283). O aprendizado social é central para promover essa transformação, porém, a maneira de conceber esses ajustes de ideias na política pode ser bayesiana ou construtivista (Blyth, 2013, p. 197). A abordagem bayesiana considera os ajustes de objetivos e técnicas na política como uma atualização racional e científica dos formuladores de políticas (Idem, p. 198). A construtivista reconhece que o aprendizado não se resume à correção de erros anteriores, pois esse processo é mediado institucionalmente. Sobre esse contexto institucional pesa a natureza sociológica da estrutura de ideias e padrões que definirão os problemas a serem abordados e as soluções aceitáveis — o paradigma. Aderir à abordagem construtivista, e não bayesiana, me traz duas vantagens. Primeiramente, porque pressupõe que a escolha entre teorias é muito mais sociológica que científica, por isso, as evidências empíricas têm peso menor e/ou são interpretadas de diferentes modos, um argumento que defendo desde o início. Além disso, não é possível responder à minha hipótese reduzindo o aprendizado social a atualizações racionais e científicas dos erros de políticas. De fato, a opção bayesiana é um obstáculo aos estudos das ideias, como bem aponta Blyth (2013).

Embora eu descarte de saída a lógica bayesiana para interpretar sociologicamente a relação dos atores com os paradigmas, Peter Hall (1993), em contrapartida, por basear sua teoria no modelo de Kuhn (2013), concilia ambas as abordagens em um método que dará origem a um paradoxo. Compreender o conceito de social learning como ajustes a anomalias empíricas e, simultaneamente, admitir a tese de incomensurabilidade das teorias é paradoxal, pois essas duas proposições não podem ser verdadeiras ao mesmo tempo. De maneira simples, se considerarmos os fatos e eventos apenas nos termos da teoria em que estão inseridos, e não como “transcendentalmente verdadeiros em si mesmos” (Blyth, 2013, p. 203), a tese bayesiana é invalidada. Logo, apenas o fracasso de uma política não é suficiente para que ocorra mudança (Walsh, 2000, p. 486). Para ilustrar, a crise financeira de 2008 é um exemplo claro do fracasso empírico de um determinado paradigma (o monetarismo). Pela lógica bayesiana, ela deveria ter provocado uma mudança de paradigma, mas não provocou (Blyth, 2013, p. 205). Esse dilema da literatura sobre paradigmas é evitado no presente trabalho pela via construtivista.

Um segundo problema ao adotar o conceito de paradigma, e desse não consigo escapar, é a rigidez com que as mudanças de terceira ordem são compreendidas nessa escola. As mudanças de primeira e segunda ordem existem e operam na política, mas apenas as de terceira ordem são capazes de mudar paradigmas. Essa visão pode indicar uma grande dificuldade para os estudiosos das viradas ideacionais, preocupados com a causalidade das ideias nas transformações institucionais. Neste trabalho, adotei a seguinte estratégia: (1) não procuro as causas das mudanças nos paradigmas observados, o que demandaria um desenho metodológico bastante diferente; (2) ao contrário, busco por características típicas de cada paradigma em seu apogeu ideológico. Logo, em vez de me equilibrar no fio da navalha da transposição das ideias em reformas, mergulho no auge do keynesianismo e do monetarismo para, livre das amarras das viradas ideacionais, explorar as reformas conceituais em perspectiva comparada. Vejamos, na

próxima seção, como os “ideacionistas” lidam com essas adversidades.

## 1.2 Ideias Econômicas e Estruturas de Discurso no Institucionalismo Histórico

A essa altura, parece óbvia a importância das ideias para as mudanças sociais, políticas e econômicas de nosso tempo. Parece porque, de fato, é. No entanto, embora exista uma vasta literatura sobre o pensamento político de intelectuais e atores públicos, os esforços para compreender as verdadeiras implicações institucionais das ideologias são mais recentes<sup>9</sup>. O objetivo desta dissertação não é transformar um campo ou outro, mas construir uma ponte entre essas diferentes abordagens e defender um ganho analítico ao fazê-lo. Por isso, nesta seção, apresento o estudo canônico de Kathryn Sikkink (1991) sobre o papel das ideias no processo de industrialização do Brasil e da Argentina. Em seguida, discuto alguns problemas metodológicos da abordagem institucional interpretativa e, finalmente, trabalho com a concepção de “estrutura do discurso político” de Peter Hall (1989). Desse modo, espero preparar o terreno para a terceira seção, centrada na abordagem conceitual dos estudos contemporâneos da teoria política.

### 1.2.1 Ideias e mudanças institucionais

Antes de abordar o impacto das ideias nas mudanças institucionais, é fundamental definir o que entendemos por ideias. Uma diferença importante da ontologia adotada pelos institucionalistas históricos em comparação à escola das variedades de capitalismo é conceber as ideias e os interesses como faces de uma mesma moeda. Então, em vez de definir a cultura e a história como sentidos compartilhados e regras informais pelos quais os indivíduos racionais assumirão estratégias de ação em interesse próprio, as ideias, nas interpretações de Sikkink (1991), Blyth (2001), Hall (1989), Hay (1996), Rosanvallon (1989) etc., são entendidas como crenças, desejos e correlatos com os quais os interesses são mutuamente constituídos (Blyth, 2001, p. 28). Para Sikkink, ideologias, princípios e valores influenciam a interpretação das ideias e recomendações econômicas no mundo político. Sendo assim, concebê-las como “justificativas intelectuais de ações que as pessoas já queriam tomar é obscurecer o papel das ideias em ajudar as pessoas a compreender, formular e comunicar as realidades sociais” (Sikkink, 1991, pp. 5-6).

O estilo construtivista é igualmente útil para pensar o papel das incertezas na remodelagem dos interesses e das ideias na economia. Como aponta Blyth, ao contrário dos modelos

---

<sup>9</sup> A obra de Polanyi marca o início de uma tradição produtiva denominada de “ideias e mudanças institucionais”, com as obras de Sikkink, Berman e Blyth como os principais exemplos da valorização das ideologias nas instituições.

bayesianos, que acreditam na intervenção dos indivíduos com base em “generalizações ad hoc destiladas de informações coletadas aleatoriamente” (Blyth, 2001, p. 32), os complexos conjuntos de ideias permitem que os agentes reordenem suas ações alinhando crenças, desejos e metas (Idem). A relação entre as ideias e os paradigmas políticos é de natureza relacional e formadora: relacional, porque os paradigmas definem os objetivos da política, os instrumentos disponíveis para alcançá-los e os tipos de problemas a serem abordados (Hall, 1993, p. 279); formadora, pois é a partir da consolidação de determinadas ideias como senso comum que a ascensão de novos paradigmas se torna possível. Diante disso, a principal dificuldade está em responder à seguinte pergunta: como ideias se tornam paradigmas e vice-versa?

Foi tentando responder a essa questão que Kathryn Sikkink se debruçou no estudo comparativo do processo de industrialização no Brasil e na Argentina. Publicado em 1991, o pioneiro *Ideas and Institutions: Developmentalism in Brazil and Argentina* destacou a contribuição das ideias tanto no sucesso da implementação do desenvolvimentismo brasileiro quanto no fracasso das políticas industrializadoras de Frondizi na Argentina. O principal argumento da autora é que o consenso das elites em torno dos elementos básicos do modelo desenvolvimentista foi fundamental para explicar a continuidade das políticas no Brasil. Por outro lado, a resistência das elites argentinas às ideias intervencionistas, devido ao forte antiperonismo, foi responsável pela estagnação do crescimento no país vizinho (Sikkink, 1991, p. 5 e pp. 7-8). A partir dessa hipótese, Sikkink avançou com o conceito de paradigma de Hall (1993) e investigou as relações internas em termos da recepção das ideologias políticas em um nível institucional e interpretativo.

Um dos aspectos interessantes dessa leitura é o reconhecimento da significativa autonomia do Estado em relação à economia internacional. Embora se presuma que a existência de um determinado paradigma condicione as possibilidades de ação política, a adoção, implementação e consolidação de um modelo econômico são melhor explicadas pelas ideias defendidas por grupos de interesse nativos (Sikkink, 1991, p. 2; Blyth, 1997, pp. 231-232). A abordagem institucional interpretativa destaca, então, a importância da continuidade da política, da autonomia institucional e da estabilidade como “os principais elementos para a implementação bem-sucedida das estratégias estatais” (Blyth, 1997, p. 232). No entanto, os interesses de classe não são bem compreendidos quando dissociados das autopercepções dos atores, ideologicamente subordinadas ao que eles entendem como seus próprios interesses (Sikkink, 1991, p. 9). Essa talvez seja a principal diferença entre as abordagens institucionalistas históricas e as racionalistas, pois evita a “falácia lógica de inferir preferências a partir do comportamento observado” e, em seguida, explicá-lo a partir das preferências inferidas, num perpétuo ciclo causal (Blyth, 1997, p. 233).

Há três características notáveis nessa forma de investigar as trajetórias políticas. Em primeiro lugar, o caráter comparativo é relevante para corroborar as distinções nas recepções ideológicas nos países analisados. Esse é um modo de apresentar os padrões de crescimento com especial ênfase no papel das ideias dos atores políticos. O esforço de comparação histórica

tem o objetivo fundamental de “identificar as singularidades que explicitam o sentido local daqueles universais” (Perissinotto, 2023, p. 37). Logo, analisar os diferentes contextos demonstra como o “cardápio de paradigmas econômicos” do século XX produziu escolhas distintas e revelou o poder das ideias para moldar os caminhos possíveis (Idem; Cox, 2001, p. 471). Em segundo lugar, a abordagem institucional interpretativa proposta por Sikkink se relaciona relativamente bem com as interpretações históricas das mudanças institucionais vistas em outras autoras como Berman (1998 e 2006), Weir (1989) e Weir e Skocpol (1985). Um obstáculo dela, no entanto, é admitir as ideias não como centrais para a explicação dessas transformações, mas como incrementais ao institucionalismo, já consolidado nos anos 1990.

Uma terceira característica é considerar a cognição dos formuladores de políticas como base das estruturas conceituais de oportunidades e restrições para os investimentos em determinadas ideias. As ideias desenvolvimentistas “capturaram a imaginação de um amplo segmento da população”, não apenas os industriais e a elite tecnocrática — essa disseminação também foi fundamental para o sucesso das políticas. Nas palavras de Sikkink, “o grau em que as metáforas do desenvolvimentismo encontraram terreno fértil, no entanto, variou de país para país, dependendo das condições ideológicas existentes, da maneira como as novas ideias foram introduzidas e dos apoios institucionais” (Sikkink, 1991, p. 21). Até aqui, parece evidente o flerte desse tratamento com o pensamento político de maneira mais ampla e com a história dos conceitos de forma mais específica. É a partir dessas pistas que pretendo avançar com o argumento do capítulo em breve.

É tentador ver a relação entre ideias e instituições como o motor do desenvolvimento de um país. Por essa razão, Hall (1989) tentou extrair dessas experiências paradigmáticas um modelo que possibilitasse despertar nas elites a “vontade” de promover a coordenação estratégica keynesiana e social-democrata mais uma vez. Em outras palavras, buscou definir as pré-condições para a difusão de ideias, com base em “lições generalizáveis sobre as condições sob as quais as ideias econômicas têm probabilidade de adquirir influência política” (Hirschman, 1989, p. 351). Esse esforço analítico é louvável e necessário. Contudo, como alerta Hirschman, “para alcançar uma influência mundial”, uma ideia econômica parece ter que primeiro “conquistar a elite de um único país”, que, por sua vez, “precisa exercer ou, posteriormente, ter a oportunidade de adquirir uma certa liderança mundial”. Além disso, as elites do país receptor precisam estar motivadas e encontrar “uma oportunidade de divulgar a nova mensagem econômica” (Idem). Em termos de diagnóstico, considero a análise do economista alemão mais realista e concordo com seu argumento de que o keynesianismo do pós-guerra foi um processo excepcional e de difícil reprodução.

### 1.2.2 Os problemas metodológicos das viradas ideacionais

A primeira limitação da literatura institucionalista histórica é o excessivo impressionismo (Blyth, 1997, p. 236). As mudanças institucionais supostamente orientadas pelas ideias podem ser persuasivas no campo descritivo, mas têm pouco impacto explicativo. Para serem capazes de definir a influência ideológica nas instituições, os autores precisariam demonstrar contrafactualmente que as ações não teriam ocorrido sem determinadas ideias. De acordo com Blyth, a falta dessa verificação metodológica é uma deficiência por dois motivos. Primeiro, pois é difícil determinar qual é a importância das ideias devido à confluência de diversos outros fatores. O papel das ideias é inferido a partir de uma mudança brusca que não pode ser explicada por variáveis materiais, mostrando que, portanto, “as ideias devem estar envolvidas”. Em segundo lugar, com a ausência de um argumento contrafactual sofisticado para corroborar tal influência, as ideias se tornam apenas outro fator causal, e não “o fator causal” (Idem).

Um outro obstáculo metodológico, visto em Sikkink (1991) e Hall (1993), é a oscilação da definição de ideias ora como uma estrutura intersubjetiva dos indivíduos ora como uma série de fatores institucionais e materiais dados externamente (Blyth, 1997, p. 236). Isso acontece, arrisco dizer, em razão do esforço para conectar as regras do jogo impostas pelos paradigmas e pelas instituições, com a capacidade dos atores políticos de interpretar as alternativas disponíveis, criar novas opções e agir estrategicamente. Nessas abordagens institucionais interpretativas falta, no entanto, um robusto arcabouço conceitual para lidar com a epistemologia “aberta” dessas análises, uma vez que a dinâmica fenomenológica é a principal característica desse tipo de leitura. A ambiguidade entre indivíduo-instituição é exacerbada, nas palavras de Blyth, pela pouca teorização de conceitos como “paradigma político”, “incorporação” e “congruência” (Blyth, 1997, p. 237). No caso específico do “paradigma”, utilizado neste trabalho, a ambivalência é clara: as ideias são condicionadas pelos paradigmas, ao mesmo tempo que são responsáveis pela criação de novos paradigmas.

Um excelente exemplo das dificuldades mencionadas é o livro *The Primacy of Politics: Social Democracy and the Making of Europe's Twentieth Century* (2006), de Sheri Berman. A cientista política norte-americana argumenta que as principais mudanças sociais e políticas na Europa, durante a primeira metade do século XX, foram impulsionadas por três ideologias dominantes: o fascismo, o socialismo e o nacional-socialismo (nazismo). Essas ideologias repercutiram no papel dos partidos políticos no desenvolvimento e no destino da primazia da política europeia, a social-democracia. Sem dúvida, a contribuição de Berman para os estudos históricos dos partidos das primeiras décadas do século passado, especialmente os socialistas, é bastante rica. A autora recorre a diversas fontes e se aprofunda no pensamento de figuras importantes do período, como Eduard Bernstein, Hendrik de Man e Carlo Rosselli, para entender os contratempos dos socialistas com a expansão do liberalismo econômico e o dilema da participação política. No entanto, sua abordagem institucionalista histórica apresenta alguns problemas analíticos relevantes.

Para começar, Sheri Berman adota a lógica bayesiana para explicar as transformações sociais. A mudança de “paradigmas intelectuais reinantes”, para a autora, ocorre quando as ideologias dominantes são questionadas, onde as “falhas ou inadequações percebidas [...] criam uma procura por novas ideologias” (Berman, 2006, p. 22). Isso é um problema pois, como explicado em um outro momento, essa abordagem considera os ajustes de objetivos e técnicas na política como uma atualização racional dos formuladores de políticas. A consequência de entender a mudança de ideologias como uma correção de erros anteriores é subestimar fatores sociológicos importantes, por exemplo, os interesses de classe dos grupos políticos e econômicos poderosos desse período.

Uma das principais características de Berman é o caráter impressionista. A partir da ideia de que as ideologias exerceram um papel central nas mudanças institucionais e na consolidação da social-democracia como uma nova ideologia apartada do “leninismo marxista”, a norte-americana dá saltos lógicos e chega a conclusões difíceis de verificar. A título de exemplo, Berman imputa na divisão interna do Partido Socialista Italiano (PSI) e na “intransigência” de seus correligionários a ascensão do fascismo na Itália dos anos 1920. Em resumo, o dogmatismo da esquerda italiana foi responsável pela ausência de uma “aliança com outros partidos pela democracia contra os fascistas”, o que levou ao governo Mussolini em 1922 (Berman, 2006, p. 117). Aqui entra a necessidade dos contrafactuais mencionados por Blyth. Como atribuir tamanha importância às ideias para o avanço do fascismo na Europa sem (1) considerar outras variáveis explicativas, (2) demonstrar que, sem as disputas internas do PSI, o fascismo não teria triunfado para início de conversa, e (3) cair em explicações reducionistas a respeito do que já aconteceu na história?

Esse tipo de argumento é *post hoc* e pode ser um outro problema metodológico das abordagens institucionalistas históricas. A irrelevância do marxismo e do liberalismo na década de 1920 montou o “cenário ideológico para uma transição”, diz Berman numa sequência que tende ao determinismo, ao fascismo na Itália e ao nazismo na Alemanha (Berman, 2006, p. 28). Do mesmo modo, a leitura de Sikkink e Hall tem a mesma “qualidade *post hoc*” que prejudica seus modelos (Blyth, 1997, p. 237). Podemos enfrentar esse desafio de duas formas distintas, a meu ver: ou nos dedicamos a produzir um desenho metodológico capaz de encontrar contrafactuais ideacionais, algo semelhante ao proposto pelo cientista político Renato Perissinotto no *Ideias, Burocracia e Industrialização no Brasil e na Argentina* (2023), ou aceitamos o caráter *post hoc* de nossas análises, reconhecendo que o esforço de pesquisa é interpretativo, não explicativo e, mais importante, sem a pretensão de inferir causalidades.

Colocar as elites burocráticas no centro das mudanças é uma dificuldade de pesquisa. Entendê-las como portadoras dos paradigmas políticos subestima a presença dos esquemas ideológicos “nos sistemas democráticos para desmobilizar os padrões existentes de ação coletiva, por exemplo, enfatizando seus aspectos negativos” e oferecendo novos padrões alternativos (Blyth, 1997, p. 237). Em outras palavras, é preciso estar constantemente consciente de que, embora as ideias sejam mecanismos de autopercepção, imbuídas de princípios, desejos e cren-

ças, também são permeadas pelos interesses, pelas estratégias e pela política. Assim, o “jogo da elite” é apenas uma maneira de mostrar como as ideias chegam ao partido, mas não explica por que determinadas ideias são aceitas em detrimento de outras. De acordo com Blyth,

O mecanismo de tradução do debate acadêmico para a consciência popular precisa ser explicado. Não está claro se a metáfora kuhniana ou qualquer outra será uma explicação satisfatória. De fato, as metáforas não são explicações, pois não podem, por definição, reivindicar a verdade. As metáforas não são verdadeiras nem falsas; elas não dizem nada sobre os objetos em si. Uma metáfora simplesmente observa uma simetria alegórica ou de justaposição. Em última análise, *ela redescreve, mas não explica* (Idem, grifo meu).

### 1.2.3 A estrutura do discurso político

No clássico *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations* (1989), diversos autores exploram a influência das ideias para o crescimento econômico do período pós-guerra. Peter Hall, em particular, argumenta que a recepção das propostas keynesianas foi afetada por quatro fatores: a orientação partidária do governo, a estrutura do Estado e suas relações com a sociedade, a natureza do discurso político nacional e os eventos associados à Segunda Guerra Mundial (Hall, 1989, p. 363). Segundo Hall, a estrutura do discurso político é um conjunto predominante de ideias compartilhadas sobre a sociedade e a economia, ideais políticos comuns e memórias coletivas de experiências políticas passadas (Hall, 1989, p. 383). Em síntese, se os paradigmas definem a natureza dos problemas a serem enfrentados, os objetivos das políticas e seus instrumentos em nível externo, a estrutura do discurso político conecta essas possíveis condicionantes à realidade interna de cada nação. Isso supostamente explica por que o desenvolvimentismo fracassou na Argentina, enquanto no Brasil a continuidade política o levou mais longe.

Quando um novo grupo de ideias econômicas se torna objeto de análise e debate oficial, diz Hall, ele entra em um universo do discurso nacional e recebe um nicho específico dentro da rede de conceitos e associações significativas que o compõem. A natureza do discurso político predominante em cada país pode representar uma vantagem ou uma desvantagem para as novas propostas de políticas. Logo, o discurso político tem grande impacto na probabilidade do sucesso ou do fracasso de novas ideologias. A estrutura do discurso político é baseada nessa rede de associações que relaciona “ideais políticos comuns, conceitos familiares, questões-chave e experiências históricas entre si” (Idem, pp. 383-384). Apenas por meio desse significado coletivo os termos políticos adquirem sentido. Em outras palavras, os paradigmas só existem em um contexto relacional, estrangidos pela cultura.

Cada nação trabalha com uma coleção de conceitos politicamente evocativos e referências coletivas que definem os termos do debate político e fornecem aos participantes da arena política um repertório discursivo eficiente nesse ambiente (Hall, 1989, p. 384). O interessante é observar como os significados vão se modificando à medida que o relacionamento entre ideias,

paradigmas, interesses e política remodela os objetivos e as regras do jogo institucionais. O significado político atribuído às ideias keynesianas foi bastante diferente entre os britânicos e os estadunidenses durante a década de 1950, por exemplo. Enquanto para os primeiros o keynesianismo era um tipo de gestão econômica não intervencionista, pois tinham como referência o programa de nacionalização, o planejamento industrial trabalhista e os controles salariais do período, os norte-americanos viam o keynesianismo como uma doutrina intervencionista, uma vez que o associavam a controles e propostas de planejamento econômico nacional (Idem).

Sendo assim, a substituição de um paradigma por outro não segue um caminho linear, como no modelo kuhniano em que Hall baseia sua abordagem. Pierre Rosanvallon demonstra que, no caso da França, a mudança dos próprios termos do discurso político após o fim da Segunda Guerra Mundial contribuiu para a melhor adesão à doutrina de Keynes. Antes disso, devido à familiaridade da experiência econômica francesa com a terminologia semelhante à keynesiana desde o final do século XIX, os receptores dessas ideias não se impressionaram e foram relutantes, ao longo da década de 1930, em adotar políticas públicas baseadas no keynesianismo. A oposição na França não se deu, contudo, por uma forte influência da economia liberal neoclássica, o paradigma rival oficial do keynesianismo.

Como argumenta Rosanvallon, o campo das ideias econômicas, em contraste com o mundo autorreferencial da ciência, é profundamente estruturado por outros atores. Nesse sentido, a teoria econômica faz parte de um sistema altamente complexo de articulação, com várias ideologias e senso comum (Rosanvallon, 1989, p. 171). O caso francês é um exemplo de como a recepção de um novo paradigma é repleto de “ambiguidades, equívocos e paradoxos” (Idem). Apesar de os liberais condenarem a análise de Keynes sobre a crise de 1929, pois a entendiam como um desequilíbrio passageiro e não como uma crise estrutural do regime econômico, tamanha rejeição não caracteriza o contexto por completo, nem explica todas as dificuldades enfrentadas. A teoria keynesiana não se relacionou com o senso comum francês e britânico da mesma forma. Eis o paradoxo: enquanto na Grã-Bretanha as ideias keynesianas se chocaram com o senso comum inglês, na França, a resistência se devia justamente por estarem mais em sintonia com o senso comum francês. Afinal, Keynes tinha como referência economistas políticos conhecidos dos intelectuais franceses, “os pioneiros do pensamento econômico dos séculos XVI e XVII”. Por isso,

Uma das características marcantes desse período na França foi uma espécie de indiferença às ideias keynesianas, decorrente do não reconhecimento da qualidade inovadora da Teoria Geral. Além da questão das obras públicas, a opinião informada também havia sido atingida pelo aspecto mercantilista de Keynes. Quando Keynes falou sobre os “pioneiros do pensamento econômico dos séculos XVI e XVII”, Charles Rist teve ainda mais certeza de que estava lidando com uma obra arcaica. Os economistas de um país colbertista e baseado no ouro estavam inclinados, mais uma vez, a minimizar a originalidade das propostas keynesianas (Rosanvallon, 1989, p. 178).

Compreender essas distinções culturais em sua complexidade multifacetada, sem reduzi-las ao simples confronto entre o velho e o novo, é de extrema relevância do ponto de vista

epistemológico. A história do keynesianismo na França se alinha à abordagem kuhniana das revoluções científicas apenas de forma genérica. Quando analisada de perto, “a batalha contra a teoria clássica foi menos intensa na França do que em qualquer outro lugar”. O fator mais importante para esse desalinhamento, segundo o cientista político, foi uma “cegueira de proximidade”. Ou seja, o que impedia a difusão das ideias keynesianas não era a percepção de sua diferença, mas um “vago sentimento de semelhança”. A falta de novidade se tornava problemática justamente por não questionar a consonância entre o senso comum e a própria teoria econômica (Rosanvallon, 1989, p. 179).

Contudo, o próprio Rosanvallon recupera a utilidade da categoria de paradigma na interpretação das mudanças institucionais do pós-guerra. O “triunfo do keynesianismo” na França, entre as décadas de 1940 e 1960, foi inseparável da transformação na relação entre o Estado e a sociedade. Nesse contexto, o keynesianismo emergiu como “a teoria mais adequada para essa situação” (Ibidem, p. 187). A mudança na percepção do papel do Estado foi, segundo Rosanvallon, uma consequência direta dessa nova visão de economia. A questão entre liberalismo e intervencionismo foi reformulada, e o mundo econômico passou a ser visto como um sistema de ação. Assim, pautas como o emprego, o crescimento econômico e o poder aquisitivo deixaram de ser entendidas como resultados e equilíbrios dependentes do pleno funcionamento do mercado, para se tornarem objetivos políticos (Idem). A mudança na interpretação desses significados remete, mesmo que Rosanvallon não esteja consciente disso, à noção de paradigma. A partir dele, uma nova configuração lexical da economia política internacional foi readaptada, e inclusive os franceses cederam à pressão das ideias impostas pelo senso comum do pós-guerra.

### 1.3 Os Termos do Discurso Político: uma Abordagem Conceitual

Para os institucionalistas contemporâneos, a relação entre estrutura e agência é praticamente incontestável. Até mesmo os racionalistas reconhecem a importância de ideias na tomada de decisão política. Ao desenvolver o conceito de estrutura do discurso político como um modo de recepção normativa de práticas e ideias exógenas ao corpo institucional de uma nação, Hall buscou complexificar essa relação, adicionando uma variável importante para a compreensão das ideologias: o campo do discurso. Cada país detém uma série de conceitos políticos e referências coletivas que definem os termos do discurso político. A partir desses conceitos, o repertório discursivo dos atores é condicionado. Porém, a despeito de introduzir o domínio do discurso nos estudos paradigmáticos, Hall pouco teorizou sobre o fato de que as estruturas oferecem às disputas políticas um repertório conceitual para enquadrar ativamente as opções disponíveis (Campbell, 1998, p. 381).

As ideias não atuam apenas como roteiros para facilitar a ação dos formuladores de políticas, mas também fornecem símbolos e esquemas discursivos que os atores podem usar para tornar esses mapas atraentes, convincentes e legítimos (Campbell, 1998, p. 381). Os

institucionalistas históricos veem as ideias como restrições à elaboração de políticas e, consequentemente, focam em como as restrições de fundo (os paradigmas) subjacentes aos debates políticos são normativas (Idem, p. 383). Diferentemente dessa abordagem, a escola organizacional valoriza a dinâmica e a importância da agência, e reconhece que os atores elaboram conscientemente soluções para seus problemas manipulando conceitos culturalmente dados. A vitória do monetarismo sobre a política industrial-desenvolvimentista, por exemplo, só foi possível porque se baseou, além dos efeitos de diversos tipos de ideias, “nos recursos materiais e organizacionais de pessoas com agendas políticas explícitas” (Idem). Assim, o aspecto central nos estudos da práxis é entender a interação entre ideias e interesses como uma atividade dinâmica, ideológica, e também material.

Os termos do discurso político, como definidos por Connolly (1974), apresentam três características principais: primeiro, são o vocabulário comumente empregado no pensamento e na ação política. Além disso, referem-se às maneiras pelas quais os significados convencionalmente incorporados a esse vocabulário definem a estrutura para a reflexão política e estabelecem critérios a serem atendidos antes de enquadrar determinados eventos ou atos no âmbito de um ou outro conceito. Por fim, os termos do discurso político são julgamentos ou compromissos usualmente sancionados quando esses critérios são atendidos (Connolly, 1974, p. 2). Uma vez que o discurso político ajuda a definir os termos pelos quais a política se desenvolve, é fundamental investigar as convenções que regem esses conceitos. Nas palavras de Connolly, “examinar e aceitar, ou examinar e revisar, os termos predominantes do discurso político não é um prelúdio para a política, mas uma dimensão da própria política” (Connolly, 1974, p. 3).

Diante da deficiência teórica e conceitual apontada por Campbell (1998), Blyth (2001, 2003a, 2003b, 2013) e Hay (2019), o objetivo desta seção é conectar pensamento político com ideias e ideologias econômicas de forma mais ampla. A primeira subseção apresenta alguns trabalhos relevantes para pensar o “político”. A segunda subseção relaciona esses trabalhos com ideias econômicas, especialmente a partir das contribuições de Albert Hirschman, Michael Freeden e Emanuel Adler sobre ideologia. Com isso, espero ter construído um arcabouço teórico consistente para mitigar, a partir do meu próprio desenho de pesquisa, as limitações dos estudos institucionalistas na análise das transformações conceituais ligadas às mudanças de paradigmas.

### 1.3.1 Os conceitos e o político

Assim como Connolly (1974), que se dedicou a definir os critérios teóricos e metodológicos para pesquisas sobre o discurso político, John Pocock (2003), Quentin Skinner (1996), Reinhart Koselleck (1992, 1999, 2006, 2020) e Pierre Rosanvallon (2010) contribuíram significativamente para reorganizar o campo dos estudos contemporâneos de pensamento político. A influência desses autores na teoria política histórica e no pensamento político em geral culminou em uma grande onda conceitual. Com o objetivo de enriquecer minha pesquisa com a

diversidade dessa literatura e a interseção de noções importantes como discurso, paradigmas, linguagem, história e autorrepresentação, pretendo aproveitar essa tendência teórica, e espero que dela resulte uma clara contribuição epistemológica para a análise dos discursos parlamentares que desenvolverei nos próximos capítulos.

Rosanvallon define o político como um processo de constituição de uma ordem à qual todos se associam, por meio da deliberação das normas de participação e distribuição (Rosanvallon, 2010, p. 42). Se isso soa como uma ordem democrática, é devido à inconveniência normativa da igualdade liberal das sociedades modernas. Igualdade econômica e redução das diferenças antropológicas são os dois elementos da modernidade que ampliam o domínio prático do político (Idem, p. 43). A história filosófica do político busca compreender o modo pelo qual os sistemas representativos são projetados e desenvolvidos, e como os indivíduos e os grupos sociais são concebidos na vida comunitária desses sistemas. Dado que essas representações estão em constante mudança e fazem parte da consciência dos atores políticos e sociais, a história filosófica do político procura entender como “uma época, um país ou um grupo social tenta construir respostas para aquilo que [...] percebem como um problema” (Rosanvallon, 2010, p. 44).

Além disso, consiste em identificar as “constelações históricas” em torno das quais novas racionalidades políticas e sociais se organizam, mudanças nas representações da vida pública desencadeadas pela transformação das instituições e novas formas de relacionamento e controle social (Idem). Essa abordagem é filosófica, pois lida com conceitos incorporados à autorrepresentação da sociedade, como igualdade, soberania e democracia — conceitos que permitem organizar e verificar a inteligibilidade dos eventos e seus princípios subjacentes (Idem). É também interativa e compreensiva: interativa porque analisa como uma cultura política, suas instituições e eventos interagem para estabelecer formas políticas estáveis, e compreensiva, pois seu objetivo central é entender uma questão colocando-a no contexto de sua emergência (Rosanvallon, 2010, p. 48). A história filosófica do político segue

A história das mentalidades, ao preocupar-se em incorporar todos os elementos que produzem este objeto complexo que é a cultura política. Esta tarefa certamente inclui o modo por que grandes textos teóricos são lidos, mas também a atenção às obras literárias, a imprensa e os movimentos de opinião, panfletos e discursos parlamentares, emblemas e signos (Rosanvallon, 2010, p. 45).

A proposta de Rosanvallon se diferencia da história das ideias, pois está fundamentalmente preocupada em entender o “pano de fundo” contra o qual as categorias que refletem a ação são construídas e transformadas (Idem, pp. 59-60). Para o que o autor denomina “pano de fundo”, atribuirei o conceito de paradigma. Seja no institucionalismo histórico, na história dos conceitos ou na história do político, a concepção de paradigma é recorrente e parece servir, entre outras coisas, para refletir sobre as implicações econômicas da ideia moderna de igualdade. Prova de sua importância está na contribuição de John Pocock para o pensamento político. Em *Linguagens do Ideário Político* (2003), obra em que oferece algumas proposições metodológicas para análise de discursos, o britânico defende que devemos constantemente buscar tornar

explícito o implícito, apontar convenções e regularidades do que podia ou não podia ser dito: “Em uma medida realmente considerável, a linguagem do historiador terá o caráter de um prognóstico sob hipoteca” (Pocock, 2003, p. 34). Daí a característica *post hoc* da interpretação identificada pelos ideacionistas críticos, como Blyth e Hay. No entanto, embora a linguagem possa operar dentro de paradigmas (como na estruturação do pensamento e da fala de uma certa maneira, por exemplo), apenas a partir da separação entre linguagem e paradigma podemos nos desconectar de uma potencial linearidade epistêmica.

A historiografia contextualista, representada aqui por Skinner e Pocock, tem como foco metodológico a relação entre as diversas linguagens políticas em um confronto sincrônico, no qual “as diversas performances se tornam possíveis e inteligíveis” (Jasmin, 2005, p. 29). Além disso, essa abordagem nos ajuda a desnaturalizar a interpretação (ou conceituação) de eventos passados à luz de teorias contemporâneas (Idem). Por exemplo, embora reconheçamos que a questão racial no Brasil foi sistematicamente evitada nos primeiros anos da República, é possível identificar discursos daquele período que pautavam o tema, ainda que de forma negativa. Da mesma maneira, como destaca Jasmin, o século XVIII inglês alternava-se entre os direitos, as virtudes ou costumes, mas as possibilidades percebidas pelos atores da época não previam seu desfecho no liberalismo. Portanto, é necessário evitar concepções estáveis e historicamente desinformadas do domínio da política e perceber seu caráter “necessariamente poliglota” (Idem). Em acréscimo ao contextualismo linguístico de Pocock, os historiadores sociais alemães redefiniram o objetivo da história alemã pós-1945: “questionar, em vez de celebrar, [...] a organização política da Alemanha desde sua unificação no século XIX e relacionar as formas políticas aos processos sociais e econômicos” (Richter, 1995, p. 28). Reinhart Koselleck é um dos maiores expoentes dessa nova historiografia alemã, e sua maior contribuição é o extenso trabalho a respeito dos conceitos — a história dos conceitos. Diferente das palavras, os conceitos são termos para cuja formulação é necessário um certo nível de teorização, e cujo entendimento é reflexivo (Koselleck, 1992, p. 135). A história dos conceitos, portanto, tem como função primeira indagar a partir de quando determinados conceitos são resultados de um processo de teorização. Essa problemática é investigada empiricamente, por meio de fontes históricas (Koselleck, 1992, p. 136).

A história dos conceitos, no entanto, não deve ser simplesmente subsumida à história social. A exigência metodológica dessa abordagem nos obriga a “compreender os conflitos sociais e políticos do passado por meio das delimitações conceituais e da interpretação dos usos da linguagem feitos pelos contemporâneos” (Koselleck, 2006, pp. 102-103). Trata-se de um método especializado de crítica de fontes, que analisa expressões fundamentais de conteúdo social ou político. Nesse sentido, toda a semântica dos conceitos examinados se relaciona com conteúdos que transcendem a dimensão meramente linguística (Idem). Em resumo, a história social investiga a relação entre eventos sincrônicos e estruturas diacrônicas, enquanto a história dos conceitos aborda um vínculo analítico entre o discurso articulado, no plano sincrônico, e a linguagem previamente estabelecida e sempre presente, no plano diacrônico (Koselleck, 2020,

p. 28).

As alterações estruturais de longo prazo, investigadas pela história social, só podem ser compreendidas por meio de uma interpretação diacrônica da estrutura profunda dos conceitos (Koselleck, 2006, p. 106). Contudo, esse mesmo princípio diacrônico estabelece a história dos conceitos como um campo de pesquisa distinto que, por esse motivo, deve se afastar, “em um primeiro momento”, de conteúdos extralinguísticos; isto é, da história social (Idem). O intuito deste trabalho é justamente combinar, desconsiderando o conselho de Koselleck, a análise discursiva e o uso de conceitos políticos relevantes com o contexto econômico e social que os viabilizou. Os conceitos só existem, argumento, em referência ao mundo imediatamente exterior à linguagem, e se são teorizáveis e reflexivos, são especialmente constitutivos do domínio do político. Examiná-los de maneira sincrônica e diacrônica, em perspectiva comparada, relacionando-os aos paradigmas políticos de maneira contextual e dialética, representa um ganho epistemológico interessante demais para ser ignorado. De fato, é aqui que me afasto do trabalho de historiador para retornar à teoria política (Pocock, 1989, p. 7).

### 1.3.2 Ideias e ideologias econômicas, apontamentos iniciais

Esse tipo de análise relacional dos conceitos políticos é denominado por Michael Freedman de morfologia das ideologias políticas (Freedman, 2013, p. 115). Nessa abordagem, o teórico é capaz de identificar uma prática onipresente — o pensamento político em todas as esferas da sociedade. Compreender os padrões discerníveis dessa prática e as opções que “eles abrem, desafiam ou fecham” é crucial para investigar a natureza do político. Em contraste com o método koselleckiano, a proposta de Freedman é investigar e decodificar a estrutura interna das ideologias, com destaque para o papel da estrutura na formação de campos semânticos e oferecendo uma visão reveladora das maneiras pelas quais as ideologias constroem e conduzem o político (Idem). Logo, caracterizar uma ideologia é uma tarefa que deve ser realizada por meio da identificação, descrição e análise dos blocos de construção que a constituem e das relações entre eles (Freedman, 1998, p. 48); por exemplo, através de discursos parlamentares. Partindo da ideia de estrutura ideológica, conseguimos defini-la como um gênero distinto e único de emprego e combinação de conceitos (Idem).

Em *The Passions and the Interests: political arguments for capitalism before its triumph* (1997), Hirschman examina como a concepção de “interesse” formou um novo paradigma na Europa do século XVIII. O universo moral passou a ser visto como governado pelas leis do interesse, e tornou-se um “verdadeiro modismo” explicar quase todas as ações humanas por meio do interesse próprio (Hirschman, 1997, p. 42). De forma fascinante, o que antes era atribuído às paixões e às virtudes passou a ser delegado aos interesses. Da mesma maneira, o conceito de “juros” se tornou tão autoevidente que ninguém se preocupou, nas palavras de Hirschman, em defini-lo com precisão (Idem).

Com a paixão fora do palco político e conceitual, o interesse passou a ser visto como parte efetiva da melhor face da natureza humana, como uma “paixão do amor-próprio atualizada e contida pela razão, e como a razão recebendo direção e força dessa paixão” (Hirschman, 1997, p. 43). O papel da ideologia, para o autor, reside justamente na justificação, tanto paradigmática quanto individual, das ações econômicas. A ideia de felicidade pública, por exemplo, como a busca de ganhos privados, funcionou não apenas como a autoglorificação da nova classe de capitalistas, mas também atendeu à necessidade urgente de “aliviar os sentimentos de culpa agudos” experimentados pelos “burgueses conquistadores”, que estavam expostos há muito a um código moral não burguês (Hirschman, 1982, pp. 128-129).

Para o comportamento político e econômico de maneira geral, as ideologias são importantes, pois suas origens não podem ser reduzidas a desenvolvimentos materiais, além de terem o potencial de transformar as forças políticas vigentes (Adler, 1987, p. 11). Esses recursos devem ser encarados como propensões reais para a mudança, mas não como determinantes dessa mudança (Adler, 1987, p. 13). Diante da breve caracterização da ideologia feita por Hirschman, Freedman e Adler, considero pertinente utilizar, para os fins deste trabalho, os conceitos de ideologia e paradigma como sinônimos provisórios. Isso se deve ao fato de que: (1) eles se relacionam relativamente bem com a separação entre linguagem e conceitos políticos; (2) ambos são identificados como um pano de fundo capaz de delimitar crenças, valores e objetivos de maneira mais ou menos autônoma; e (3) uma mudança ideológica é percebida como uma transformação análoga à de terceira ordem desenvolvida por Peter Hall, na qual se trocam os paradigmas (Adler, 1987, pp. 16-17).

#### 1.4 Considerações Parciais

A economia política comparada se beneficiou significativamente das propostas metodológicas das Variedades de Capitalismo. Hall e Soskice (2001) ofereceram uma ampla gama de abordagens para tratar dos tipos de crescimento contemporâneos, sejam eles mais liberais ou mais coordenados. Para este trabalho, foi especialmente relevante a influência de Thomas Kuhn no desenvolvimento do conceito de paradigma político de Peter Hall. Reconhecer o capitalismo em suas variedades como uma abstração teórica auxilia na interpretação dos atores inseridos em diferentes contextos institucionais. Como a dissertação é comparativa-histórica e propõe uma análise de discursos parlamentares, a inferência de causalidades, sejam estatísticas ou ideacionais, exigiria um novo desenho metodológico e outro tipo de teorização. O paradigma político, definido como uma estrutura de ideias e padrões que especifica os objetivos, os instrumentos da política e os problemas a serem enfrentados, está presente em todos os economistas e teóricos políticos analisados neste capítulo. De Karl Polanyi a Reinhart Koselleck, há um consenso de que determinados conjuntos de ideias, princípios e valores prevalecem em certos momentos históricos, promovem um senso comum, e ditam as questões a serem abordadas e suas soluções.

Essa estrutura, no entanto, não é totalmente comensurável.

Adotar o conceito de paradigma como sinônimo provisório de ideologia é adequado por dois motivos: primeiro, porque as formulações mais desenvolvidas de teóricos políticos sobre ideologia contribuirão para responder à hipótese central deste trabalho, em especial o método morfológico de Freedman (2013). Além disso, permite traçar paralelos abstratos sem sobrecarregar a noção de paradigma com a responsabilidade de abrigar toda a intencionalidade presente nas ideologias, particularmente em função da herança marxista sobre o conceito. Para meu argumento e para os critérios ontológicos desenvolvidos até aqui (os quais discutirei a seguir), restringir a ideologia apenas ao interesse de classe geraria mais dificuldades do que soluções.

A abordagem construtivista enfatiza a natureza sociológica do aprendizado social em detrimento de atualizações racionais e científicas da formulação de políticas. Escolhê-la, junto com Sikkink e Blyth, complexifica a recepção dos paradigmas, adicionando na relação agente-estrutura o elemento cognitivo dos atores. Em contraste, Hall (1989) e Adler (1987) consideram os entendimentos compartilhados como “estratégias de ação”, na lógica bayesiana derivada da filosofia da ciência de Kuhn. Assim como Blyth (2013), acredito que não há evidências empíricas para corroborar as mudanças de paradigmas como consequências de correções bayesianas de políticas públicas.

Não consegui, porém, escapar de algumas deficiências da literatura. Em primeiro lugar, assim como Berman e Sikkink, esta investigação terá uma qualidade impressionista. Isso se deve pois se trata de uma proposta fundamentalmente interpretativa, com uma perspectiva histórica e comparativa (?). Logo, em segundo lugar, não ofereço contrafactuais para demonstrar que as decisões dos atores analisados foram definidas pelos paradigmas, isto é, pelas ideias. Essa poderia ser uma lacuna, uma vez que parto de abordagens institucionalistas e ideacionais. No entanto, não pretendo deduzir causalidades da minha leitura. Diante disso, a pergunta de pesquisa será razoavelmente bem respondida, caso eu consiga manter o padrão proposto pelas escolhas metodológicas realizadas ao longo deste capítulo. Por fim, assim como Blyth (1997) aponta nos textos da escola institucionalista histórica, esta dissertação não pretende explicar o processo, mas redescrevê-lo e interpretá-lo, utilizando novas evidências empíricas para enriquecer a análise. Portanto, este trabalho é, antes de tudo, teórico.

O objetivo geral do capítulo foi adicionar ao estudo das ideias e mudanças institucionais a abordagem conceitual do pensamento político contemporâneo. As viradas ideacionais, preocupadas com as reformas das instituições, não costumam dar grande atenção aos conceitos políticos e as formas como são interpelados. Argumento que uma proposta conceitual ou morfológica enriquece as análises ideacionais ao estabelecer uma dimensão diacrônica na investigação dos discursos políticos. Assim, é possível compreender como as mudanças de paradigmas influenciam a maneira pela qual os atores políticos entendem ou recorrem a determinados conceitos-chave da experiência democrática liberal, como as noções de igualdade, liberdade e soberania. Foi importante, para defender esta posição, definir os critérios ontológicos, episte-

mológicos e metodológicos utilizados. Quais sejam:

- **Ontológicos:**

- (a) Variedades de capitalismo e paradigmas políticos como dispositivos heurísticos, não completamente captáveis dedutivamente e não redutíveis a modelos;
- (b) As ideias como crenças, desejos e correlatos com os quais os interesses são mutuamente constituídos; logo, ideias e interesses, nesse status, são inseparáveis;
- (c) As ações individuais, mesmo se autointeressadas, são constrangidas, material e moralmente, pelas ideias.

- **Epistemológicos:**

- (a) Abordagem construtivista;
- (b) O domínio do político como sistemas representativos passíveis de mudança, multifacetados e parte da consciência dos atores políticos e sociais, onde o “velho” e o “novo” convivem e disputam espaço.

- **Metodológicos:**

- (a) História comparada;
- (b) Análise de discurso;
- (c) Método morfológico dos discursos políticos.

## **2 DEMOCRACIA E DESENVOLVIMENTO NO BRASIL: ANÁLISE DOS DISCURSOS PARLAMENTARES NO PL DE CRIAÇÃO DA PETROBRAS (1952)**

O liberalismo econômico teria restrições impostas, na interpretação de Polanyi, pelo instinto de autopreservação da sociedade. Embora pregasse o espontaneísmo das trocas de mercado, o credo liberal ortodoxo jamais se concretizou totalmente, uma vez que as instituições do século XIX mediam a tensão entre os interesses dos liberais e a proteção dos grupos vulneráveis à estrutura social em ascensão. Assim nasceram os elementos da democracia liberal. Os Estados modernos, então, constituíram um entrave ao *laissez-faire*, e a própria existência deles seria a prova de que o liberalismo neoclássico fracassou ou era impossível de ser plenamente alcançado (Santos, 1999, p. 43). Essa premissa é problemática porque não explica como a estrutura do Estado contemporâneo revela os limites do modelo *laissez-fairiano*, para além da presunção de que a simples presença do Estado é racional e autojustificada (Idem, p. 44).

A existência do governo para coordenar a defesa contra ataques externos e administrar a justiça não implica a consolidação de uma “forma monopólica de exercer essas mesmas funções” (Santos, 1999, p. 44). Essa dedução é relevante para qualquer pesquisador interessado em investigar por que formas de governo mudam, mesmo quando, em princípio, serão responsáveis por atividades similares. No contexto deste trabalho, o raciocínio de Wanderley Guilherme dos Santos ajuda a entender como as ideias e mudanças de valores podem influenciar os princípios de governo e as percepções sobre a capacidade estatal em diferentes períodos históricos. Descartar como irrelevante a crença no livre mercado por considerá-lo inviável subestima a agência dos atores — sejam sociais, políticos ou econômicos —, elementos centrais na estrutura do Estado, e toma como certo que a administração da justiça configura uma evolução filosoficamente positiva em direção à redistribuição social universalista.

O Estado de direito moderno ainda enfrenta essas questões. Não por acaso, há numerosos estudos sobre a compatibilidade da democracia com o capitalismo. De um lado, teóricos como Adam Przeworski (1985), Sheri Berman (2006) e Robert Kuttner (2018) defendem que a economia política do pós-guerra comprova o Estado de bem-estar social, a social-democracia, como a melhor forma de governo. De outro, autores como Ellen Wood (2011), Wendy Brown (2015), Christian Laval e Pierre Dardot (2016 e 2019) diagnosticam as raízes do antagonismo entre capitalismo e democracia por meio da “nova razão neoliberal”<sup>10</sup>. Em outras palavras, quando a administração da justiça se aproxima, de alguma forma, da redistribuição social universalista, a tensão entre democracia e capitalismo diminui. Em contrapartida, quando a capacidade estatal se afasta desse ideal, o atrito entre o governo da maioria e um sistema econômico

---

<sup>10</sup> “Nova razão neoliberal” é uma expressão utilizada tanto pelos franceses Dardot e Laval (2016) quanto por Wendy Brown (2019).

concentrador de riqueza se intensifica e torna essa relação potencialmente insustentável.

Este capítulo tem dois objetivos centrais. Primeiro, realizar uma análise crítica da premissa predominante nas leituras das décadas de 1950 e 1960, segundo a qual a expansão democrática estava necessariamente vinculada a um tipo de desenvolvimentismo nacional-intervencionista. Argumento que, mesmo quando os teóricos da democracia adotam uma avaliação realista dessa forma de governo, persiste um certo voluntarismo ao (1) interpretar a conjuntura atual como uma crise democrática e (2) manter a expectativa de que seria possível, de alguma forma, restaurar a democracia capitalista keynesiana. Com base na literatura, demonstro que o período desenvolvimentista, tanto no Brasil quanto nos Estados Unidos, sustentou-se sobre uma estrutura relativamente instável e em constante transformação. Essa transição, juntamente com a gradual abertura do regime no Brasil, forneceu os instrumentos para a mudança na correlação de forças entre as elites econômicas e políticas, que culminaria na ruptura de 1964.

O segundo objetivo deste capítulo é examinar os discursos parlamentares da primeira discussão do Projeto de Lei nº 1.516, que tratou da regulamentação da exploração do petróleo no Brasil, resultando na lei nº 2.004 e no monopólio estatal. Essa análise é fundamental para responder à minha pergunta de pesquisa e sustentar a hipótese de que mudanças paradigmáticas influenciam a forma como os atores políticos recorrem a conceitos liberais. Divido esta parte em duas subseções: na primeira, apresento visualizações dos discursos com modelagem de tópicos, e, na segunda, realizo uma análise detalhada dos discursos, com foco em três conceitos centrais — nacionalismo, democracia e capitalismo. Em um contexto em que ser nacionalista e democrata era considerado uma virtude, o capitalista era visto, pela maioria dos deputados na década de 1950, como parasitário e prejudicial à capacidade do Estado de liderar o desenvolvimento econômico.

No livro *Elites Industriais e Democracia* (1979), Renato Boschi argumenta que a coordenação das oligarquias brasileiras em torno de um projeto de desenvolvimento nacional foi historicamente superestimada (Boschi, 1979, p. 75). Em resumo, mesmo sob a égide de um paradigma dominante (Santos, 1962), as elites econômicas nunca estiveram totalmente confortáveis com os controles estatais e gradualmente se afastaram da ideologia desenvolvimentista, até o golpe militar de 1964 (Boschi, 1979, p. 99). No entanto, enquanto as elites industriais, nos bastidores da economia, buscavam lidar com a rejeição ao capital estrangeiro e ao mercado livre, os legisladores debatiam se permitir o capital privado como investidor em subsidiárias do setor petroleiro representava um ato de entreguismo ou de nacionalismo estratégico. As particularidades dos nacionalismos de 1946 a 1964 evidenciam uma transição gradual da correlação de forças entre os atores políticos e econômicos até a ruptura final. Ainda assim, a conexão entre o crescimento e a emancipação econômica nacional no segundo governo Vargas (Boschi, 1979, p. 79) revela como o paradigma vigente guiava os objetivos e os limites instrumentais

das elites, além de mostrar que os deputados e os intelectuais<sup>11</sup> interpretavam as demandas por intervenção como democráticas e emancipadoras.

## 2.1 Democracia, Desenvolvimento e Redistribuição no Brasil e no Mundo: tensões normativas

O antagonismo entre os interesses daqueles que defendiam a livre iniciativa e os prejudicados pela reorganização social que acompanhava a expansão do comércio, identificado por Polanyi na Grã-Bretanha do século XIX, não apenas deu origem às instituições modernas, como também as viabilizou. Essa é a base de uma abordagem interpretativa teorizada e explorada pelo sociólogo sueco Walter Korpi. Para ele, o Estado é constituído por estruturas institucionais criadas a partir das lutas entre classes e grupos de interesse da sociedade (Korpi, 2019, p. 19). Essas instituições são responsáveis por moldar as diferentes formas de tomada de decisão em nome de todos os indivíduos da nação, enquanto reivindicam autoridade e legitimidade para definir tais ações. Assim, as instituições influenciam os processos distributivos e determinam como, por que e para quem esses recursos serão mobilizados (Idem).

Em outros termos, o mercado e a democracia integram um mecanismo social em que os recursos são sempre desigualmente distribuídos (Przeworski, 1995, p. 7). A questão central sobre se os governos são capazes de controlar a economia capitalista e conduzi-la contra interesses e preferências dos detentores da riqueza produtiva é, para Adam Przeworski, o problema permanente da teoria política e da prática política (Przeworski, 1995, p. 8). Do mesmo modo, para Korpi, o conflito de classe nas democracias capitalistas é representado nas arenas políticas por dois tipos de “recursos de poder”: (i) o capital e o controle sobre os meios de produção; e (ii) a força de trabalho, educação e habilidades ocupacionais (Korpi, 2019, pp. 4 e 16). O capital é caracterizado por um amplo domínio, grande escopo, alta capacidade de concentração, escassez significativa, alta conversibilidade e baixo custo de uso. Já a força de trabalho, ou “capital humano”, é limitada, tem menor domínio, escopo restrito, baixa conversibilidade e altos custos de mobilização (Idem).

A partir dessa breve introdução à teoria dos recursos de poder de Korpi, podemos refletir sobre as tensões normativas que têm perseguido o sistema representativo desde a Revolução Francesa, ou seja, a possível conciliação entre igualdade política e desigualdade social (Rosanvallon, 2018, p. 18). Quando os interesses dos assalariados<sup>12</sup> são promovidos por meio da organização em sindicatos e partidos políticos, então a democracia liberal funciona bem e

<sup>11</sup> Como mostra Boschi (1979), a ligação entre intelectuais e políticos neste período é bastante forte. Exemplar é o papel do ISEB, tanto na produção de conhecimento quanto na presença de seus intelectuais na política da época.

<sup>12</sup> Considerarei provisoriamente os interesses da classe trabalhadora como desejos por políticas redistributivas. Isso será problematizado em breve, nesta mesma seção.

deve ser valorizada. Por outro lado, quando o conflito entre a maioria trabalhadora e a minoria enriquecida se configura de tal maneira que, mesmo em situações de extrema concentração de riqueza, a ação coletiva é dificultada e parte considerável dos cidadãos não está interessada em redistribuição, então a democracia capitalista está passando por uma grave crise política<sup>13</sup>.

A diferença entre os recursos de poder dos trabalhadores e dos capitalistas afeta os processos distributivos, o nível dos conflitos, a formação e o funcionamento das instituições sociais e, principalmente, a consciência dos cidadãos (Korpi, 2019, p. 18). É presumível que a distribuição desses recursos influencia os resultados das trocas sociais e o grau de desigualdade na sociedade. No entanto, tais trocas não precisam seguir nenhum compromisso prévio de equidade ou equilíbrio mútuo nesse regime. Em uma democracia capitalista, as percepções sobre o que é justo, equitativo e razoável em relação aos diferentes grupos sociais dependem, segundo Korpi, das relações de poder entre esses grupos (Idem). Nesse sentido, a assimetria também desempenha um papel pedagógico, ensinando aos atores mais fracos a suportar circunstâncias que os grupos mais fortes considerariam injustas se aplicadas a eles mesmos. Assim, a distribuição e transformação dos recursos de poder influenciam os níveis de conflito social. Esse argumento dialoga com a concepção de Przeworski, baseada no conceito de hegemonia de Gramsci, de que o pleno funcionamento da democracia capitalista requer um certo grau de consentimento (Przeworski, 1985, p. 136; Gramsci, 1971, p. 105).

Przeworski identificou corretamente que os argumentos lógicos e empíricos usados para justificar o funcionamento do Estado estão intrinsecamente ligados a questões normativas e políticas. Portanto, as reformas políticas não são irreversíveis nem cumulativas (1985, pp. 3-4; 1995, p. 8). Contudo, curiosamente, o próprio autor comete o equívoco de considerar a “revolução keynesiana” do pós-guerra como a conciliação definitiva entre capitalismo e democracia (Przeworski, 1985, p. 206). O compromisso de classe, expresso pelas políticas de pleno emprego e desenvolvimento, foi visto como a fórmula ideal entre os direitos democráticos dos cidadãos e o modo de produção capitalista. Não por acaso, Przeworski demonstra preocupação com o fim do paradigma keynesiano, que colocou o capitalismo democrático em uma “encruzilhada” (Idem). Se, nesta perspectiva, o keynesianismo forneceu as bases ideológicas e políticas para o sucesso da democracia capitalista, seu desaparecimento ameaça a própria estrutura institucional dessa forma de governo. O keynesianismo proporcionou aos partidos políticos da classe trabalhadora

um motivo para estarem no poder. Parecia que havia algo a ser feito, que a economia não estava se movendo de acordo com as leis naturais, que as cri-

<sup>13</sup> Cf., por exemplo, como Wendy Brown inicia seu recente livro “Nas ruínas do neoliberalismo: a ascensão da política antidemocrática no ocidente” (2019): “Este livro trata dessas questões por meio da teorização de como a racionalidade neoliberal preparou o terreno para mobilizar e legitimar forças ferozmente antidemocráticas na segunda década do século XXI. [...] Meu argumento é que nada fica intocado pela forma neoliberal de razão e de valorização, e que o ataque do neoliberalismo à democracia tem, em todo lugar, infletido lei, cultura política e subjetividade política” (pp. 16-17).

ses econômicas poderiam ser atenuadas e o desperdício de recursos e o sofrimento aliviados se o Estado adotasse políticas anticíclicas de gerenciamento da demanda. Se a economia estivesse produzindo em um nível abaixo de sua capacidade, dado o estoque existente de capital e mão de obra, uma política governamental adequada poderia aumentar a produção até que ela se aproximasse do potencial total da economia. O governo tinha a capacidade de fechar a “lacuna do pleno emprego”, para garantir que não houvesse desemprego de homens e máquinas. O pleno emprego tornou-se uma meta realista que poderia ser perseguida em todos os momentos (Idem, pp. 208-209).<sup>14</sup>

Junto com o estado de bem-estar a ele frequentemente associado, o keynesianismo é visto como a base de um contrato social entre as classes que possibilitou a “ampla cidadania” nas democracias liberais (Esping-Andersen, 1991, p. 106; Kuttner, 2018, p. xiv). Com razão, alguns teóricos do neoliberalismo veem esse período histórico com nostalgia, pois consideram a economia política daquela época um modelo a ser seguido para a expansão e o fortalecimento dos regimes democráticos<sup>15</sup>. Kuttner chega a definir esses anos dourados como o “capitalismo igualitário” do Ocidente, embora muitos cidadãos, como as mulheres e a população negra, não tenham sido contemplados pelos direitos econômicos, políticos e sociais conquistados com essa versão da democracia nos Estados Unidos (Kuttner, 2018, p. 26). O compromisso de classe, nos termos de Przeworski, foi excepcional e dependeu enormemente de uma configuração de forças em que era mais vantajoso para as elites econômicas concordarem com as condições impostas pelo welfarismo. Essa “anomalia”, como Kuttner denomina, foi hegemônica nos Estados Unidos e na Europa por três décadas e teve reverberações significativas no Brasil, que serão tratadas adiante.

A partir desse contrato social, a *impossível democracia representativa*<sup>16</sup> aproveitou seus dias de maior estabilidade. Aliados ao objetivo de pleno emprego, os controles governamentais sobre as finanças e as indústrias operaram em conformidade com a social-democracia (Kuttner, 2018, p. xvii). Assim, o modelo reforçaria a hipótese de que o sistema parlamentar é um instrumento de realização dos ideais socialistas de igualdade, justiça, liberdade e solidariedade (Esping-Andersen, 1991, p. 90). Para tanto, a mobilização dos trabalhadores para pressionar os welfare states, como observado por Korpi (2019), é essencial para impulsionar a democracia

<sup>14</sup> No original: “Keynesianism suddenly provided working-class political parties with a reason to be in office. It appeared that there was something to be done, that the economy was not moving according to natural-laws. that economic crises could be attenuated and the waste of resources and the suffering alleviated if the state pursued anti-cyclical policies of demand management. If the economy was producing at a level below its capacity, given the existing stock of capital and labor, a proper government policy could increase output until it approached the economy’s full potential. The government had the capacity to close the “full-employment gap,” to insure that there would be no unemployment of men and machines. Full employment became a realistic goal that could be pursued at all times”.

<sup>15</sup> Robert Kuttner, por exemplo, argumenta que a ascensão do “populismo de direita” é reflexo do fim desse contrato social keynesiano. Resolver a crise da democracia é, então, resolver o problema do neoliberalismo: “Podemos recuperar uma economia decente que funcione para a maioria das pessoas e, por sua vez, restaurar a democracia? Talvez. Mas, mais uma vez, será necessário liderança, poder e sorte” (Ibid., pp. xxi-xxii).

<sup>16</sup> Rosanvallon, 2018, p. 44.

parlamentar rumo à redistribuição (Esping-Andersen, 1991, p. 94).

Apoiando-se em Przeworski (1985), Esping-Andersen argumenta que, se o consentimento da classe trabalhadora para a democracia capitalista é garantido com base na hegemonia material, ou seja, na “subordinação voluntária ao sistema”, se torna difícil entender por que as elites econômicas concordariam em transferir até 40% do produto nacional para atividades de legitimação do welfare state. De forma semelhante, para Kuttner, o acordo do pós-guerra pode ser visto mais como uma convergência de circunstâncias do que como mudanças duradouras e permanentes. Nesse contexto, a tão almejada social-democracia capitalista foi “surpreendentemente frágil” (Kuttner, 2018, p. 28). No caso brasileiro, isso foi bem demonstrado por Boschi (1979).

A teoria dos recursos de poder identifica dois desafios para a democracia representativa. Primeiro, o sucesso de uma política voltada para a maioria depende da capacidade de organização coletiva dos trabalhadores. Se as disposições de poder se manifestam de forma assimétrica e, no contexto do neoliberalismo, os sindicatos estão enfraquecidos e há dificuldades típicas de mobilização e ação coletiva dos grupos populares, a estrutura das instituições capitalistas, na verdade, obstaculiza os desejos da maioria por acesso universal, redistribuição e reconhecimento. Em segundo lugar, a pressão da maioria como um grupo identificado como classe pressupõe que as preferências dos trabalhadores estejam alinhadas com os ideais socialistas de igualdade, liberdade e justiça. Esse é um problema corretamente apontado por Przeworski (1985), e por isso o conceito gramsciano de hegemonia desempenha um papel importante ao conectar a consciência e os desejos dos cidadãos a bases materiais (políticas ou não) que facilitam o consentimento.

Se, em uma democracia capitalista, as percepções de justiça, igualdade e razoabilidade são condicionadas pelas próprias relações de poder entre os grupos, não é difícil entender por que diferentes estudos sobre capitalismo e democracia apresentam resultados diversos, pois os parâmetros podem ser alterados, enquanto a própria interpretação do que é bem-estar e das políticas de desigualdade está em constante transformação e disputa. Iversen (2005), por exemplo, propõe que o mesmo processo que dizimou a classe trabalhadora industrial tradicional também sustenta o crescimento do estado de bem-estar social desde os anos 1970<sup>17</sup>, com o apoio dos partidos políticos e das instituições associadas às políticas de esquerda (Iversen, 2005, p. 214). Carles Boix, por sua vez, argumenta que a modernização econômica — isto é, a alta mobilidade de capitais —, promove a democracia por aumentar a facilidade com que “os capitalistas podem escapar da tributação”, diminuindo o apoio das elites econômicas a soluções autoritárias (Boix, 2003, p. 13). Em termos simples, isso ocorre porque os tipos de gastos, desenvolvimento e responsividade adequados também foram modificados com o fim do paradigma desenvolvimentista.

---

<sup>17</sup> Em países da OCDE (Idem).

Nas três décadas que seguiram o pós-guerra, a ideia de desenvolvimento estava estreitamente associada à figura de um “agente coordenador” (Hirschman, 1961, pp. 20-21). Os projetos econômicos, como definiu Hirschman, cujas dificuldades e decepções se manifestavam em seus estágios iniciais, deveriam ser conduzidos por agentes comprometidos com o sucesso de longo prazo desses empreendimentos (Hirschman, 2014, p. 19). O paradigma do desenvolvimento incentivava o caráter experimental das empresas nacionais e defendia que “a força e a experiência” adquiridas gradualmente teriam papel crucial no crescimento econômico, em especial nos países subdesenvolvidos, onde os investidores eram escassos e desconfiados (Hirschman, 1961, pp. 20-21).

A determinação da nação e do povo para organizar o desenvolvimento não era suficiente. Era necessário combinar essa determinação com a percepção do que seria preciso realizar, percepção que só poderia ser alcançada gradativamente, ao longo do próprio processo de desenvolvimento (Hirschman, 1961, pp. 26-27). Essa conclusão conduz, inevitavelmente, ao papel do poder político e militar na implementação do paradigma: “As decisões e opções necessárias para alcançar o desenvolvimento estão muito mais próximas da busca por poder e prestígio do que da intensificação do bem-estar social” (Idem). Mas, de maneira notável, o próprio Hirschman identifica os sinais de que o crescimento econômico keynesiano, impulsionado pela intervenção de um administrador, dependia da resiliência das elites econômicas e da vontade dos atores políticos diante dos experimentos industriais.

O diagnóstico de atraso dos países que não aproveitavam seu potencial de desenvolvimento era, para Hirschman, uma prova de uma carência fundamental: a falta de motivação. As elites desses países consideravam difícil tomar as decisões necessárias ao desenvolvimento “na quantidade requerida e com a devida urgência” (Hirschman, 1961, p. 48). A análise de Hirschman, contemporânea do keynesianismo, corrobora as conclusões presentes nos discursos parlamentares de 1952, explorados na próxima seção. A avaliação de que o Estado desempenhava um papel crucial na viabilização do desenvolvimento econômico, no controle das finanças e na restrição ao capital privado era predominante entre os deputados, inclusive entre os identificados com o liberalismo econômico<sup>18</sup>. Assim, o projeto de lei de criação do monopólio estatal da exploração do petróleo retrata um período político e econômico em que o debate não questionava a razoabilidade da intervenção estatal no setor, mas sim a extensão dessa intervenção.

Isso não significa, contudo, que o desenvolvimento nacionalista no Brasil, hegemônico desde a década de 1930, tenha ocorrido sem desconfortos e contestações. Como nos mostra Boschi (1979), os grupos industriais nacionais estavam ativos na “promoção das condições institucionais básicas para a expansão capitalista no Brasil” (Boschi, 1979, pp. 53-54). Apesar da dependência em relação ao Estado, os empresários procuravam estabelecer um “estilo de

---

<sup>18</sup> Aliomar Baleeiro, por exemplo, deputado da UDN, votou contra o PL de criação da Petrobras por considerá-lo excessivamente “entreguista”.

interação” entre os setores público e privado, pressionando pela gradativa abertura à participação dessas elites em questões-chave da política brasileira (Idem). A prioridade do período nacional-desenvolvimentista era a construção de um Estado capitalista, capaz de expandir a infraestrutura necessária para o desenvolvimento industrial, em detrimento da autonomia política (Santos, 1979, pp. 7-8). Embora a participação do capital estrangeiro tenha sido importante para viabilizar parte desses grandes investimentos, o pressuposto hegemônico era que cabia ao Estado liderar a produção de um capitalismo brasileiro<sup>19</sup>.

A ideologia nacionalista global se manifestava no Brasil de diferentes maneiras, em especial durante o governo de Kubitschek (1956-1961). De acordo com Skidmore, haveria pelo menos três tipos de nacionalismo na época (Skidmore, 1975, p. 118; Boschi, 1979, p. 79). Mas, o mais importante nesse contexto, era que a política de compromisso entre essas tendências deu estabilidade para o governo de Kubitschek, ideológica e politicamente menos interventor quando comparado ao segundo governo Vargas (1951-1954). Como observou Wanderley Guilherme dos Santos, ao término do mandato de Juscelino, com o capitalismo industrial e a expansão democrática em pleno curso, ninguém com “algum senso de ridículo” se oporia publicamente ao desenvolvimento da economia nacional (Santos, 1962, p. 174). O aspecto interessante desse processo é identificar que as tensões e alianças entre os atores políticos e as elites industriais pavimentaram o caminho para a transição de um desenvolvimento mais intervencionista, ligado ao varguismo, para um modelo altamente dependente do capital estrangeiro, como mostrou ser o crescimento econômico no final da década de 1950.

O paradigma permanecia o mesmo, mas os instrumentos, os meios e os significados atribuídos a ele estavam em transformação. Até a década de 1950, os instrumentos para a transição de um modelo agroexportador para um capitalista estavam ligados ao autoritarismo varguista, os meios eram o investimento estatal, e os significados estavam fortemente associados à ideia de emancipação. No final do governo Kubitschek, no entanto, os instrumentos passaram a ser reivindicados como democráticos, os meios envolviam o capital estrangeiro, e os significados estavam menos carregados da moralidade política da social-democracia, e mais conectados à ideia de um consumismo de bem-estar.

O desenvolvimento por substituição de importações começou a revelar suas fraquezas no final do segundo governo Vargas. Segundo Boschi (1979) e Tavares (2000), a “euforia nacionalista” da década de 1950 ocultava o fato de que, do ponto de vista econômico, o país tornava-se cada vez mais dependente de investimentos intensivos em capital e do uso de tecnologia avançada (Boschi, 1979, pp. 75-76). As condições econômicas externas tornaram-se restritivas a partir de 1954, e a capacidade de importação dos países latino-americanos foi prejudicada

---

<sup>19</sup> Esse argumento é usado por Carmelo D’Agostino (PSD), em seu discurso na discussão do PL 1.516. Com voto contra, o deputado entendia que, no Brasil, ainda não havia capitalismo. Por isso a necessidade do total controle do Estado nesse setor tão estratégico para a economia.

pela estagnação. A lenta abertura do regime e a infiltração controlada do capital estrangeiro levaram, gradualmente, a uma maior autonomia das elites industriais em relação às restrições governamentais. Como observa Maria da Conceição Tavares, em meados da década de 1950,

a maior parte dos países não pôde manter o seu ritmo de desenvolvimento pela via da substituição de importações. Praticamente só o México e o Brasil puderam continuar a sua expansão industrial em ritmo considerável. O Brasil conseguiu mesmo acelerar a sua taxa de crescimento por uma série de circunstâncias que serão examinadas na parte específica do estudo, mas não pôde fazê-lo, no entanto, sem aumentar consideravelmente o desequilíbrio do seu balanço de pagamentos (Tavares, 2000, p. 227).

Assim como Kuttner identificou a fragilidade do “capitalismo igualitário” nos Estados Unidos, e como Hirschman destacou que o desenvolvimento econômico depende da motivação dos grupos de poder para assumir os riscos e incertezas dos experimentos industriais, Tavares, Boschi e Santos demonstraram que a expansão democrática prometida pela Constituição de 1946 também se equilibrava na volatilidade das elites econômicas e da capacidade de mobilização popular até o golpe de 1964. A ordem nacional, tanto quanto a ordem global, baseou-se mais em uma “convergência de circunstâncias” do que em mudanças duradouras e permanentes (Kuttner, 2018, p. 28). Os poderes temporariamente suprimidos dos capitalistas voltaram ao normal depois da crise do keynesianismo (Idem). Kuttner e os demais autores chegam, finalmente, à problemática da teoria política mencionada por Przeworski: as reformas políticas e a normatividade a que se referem não são irreversíveis.

Até aqui, para resumir, o esforço analítico deste capítulo tem sido identificar, na literatura, a tensão e a iminente instabilidade do paradigma associado ao keynesianismo no Brasil e no mundo nos campos da ideologia e da práxis. No campo da ideologia, assumo duas premissas distintas, uma do Przeworski (1995) e outra de Santos (1962). Em primeiro lugar, como já mencionado, considero que as questões sobre o papel apropriado do Estado na vida social e econômica em regimes capitalistas democráticos são intrinsecamente normativas e políticas, além de potencialmente reversíveis e degradativas (Przeworski, 1995, p. 8). Além disso, a interpretação de Santos (1962, p. 172), de que a exigência de manutenção das liberdades democráticas era o principal veículo de propagação das teses desenvolvimentistas<sup>20</sup>, fortalece meu argumento de que os paradigmas exercem significativa influência sobre a forma como os atores políticos recorrem a representações típicas do liberalismo democrático com relativa criatividade. Portanto, não é surpreendente encontrar, tanto na defesa do monopólio estatal do petróleo

<sup>20</sup> “A exigência de manutenção das liberdades democráticas permanece então o grande veículo de propagação das teses desenvolvimentistas. ‘De conseguinte, assim como a planificação é a única forma de conjurar a interferência de forças antagônicas na evolução do processo econômico, a democracia, enquanto processo político caracterizado pela decisão por todos das coisas que a todos interessam, é a exclusiva condição de possibilidade do desenvolvimento econômico’ (12). Não por acaso, o grande intérprete da democracia, no período, e simultaneamente o incentivador do desenvolvimentismo — Juscelino Kubitschek. É que a livre manifestação das massas, na oportunidade, seria fatalmente favorável às teses do desenvolvimento, como, aliás, ficou demonstrado por todo o decorrer do quinquênio juscelinista.”

quanto no seu fim, justificativas que mobilizam conceitos como liberdade, desenvolvimento e democracia.

No campo da práxis, Hirschman nos leva a duas conclusões elementares: primeiro, o desenvolvimento econômico associado ao keynesianismo dependia de um agente coordenador disposto a promover experimentos industriais, resiliente e com uma visão de longo prazo — isto é, o Estado. Ao mesmo tempo, a transição de uma economia subdesenvolvida para uma independente e diversificada não se baseava apenas na determinação da nação e do povo, mas também na capacidade das elites industriais de tomar decisões difíceis, necessárias para o desenvolvimento (Hirschman, 1961, p. 48), ou seja, na motivação dos grupos econômicos. Além disso, Boschi (1979), Tavares (2000) e até mesmo Kuttner (2018) fornecem evidências teóricas e empíricas da fragilidade com que o desenvolvimento intervencionista das três décadas do pós-guerra ocorreu tanto nos Estados Unidos quanto no Brasil. A entrada gradual de capital privado e estrangeiro na economia brasileira e a reorganização dos recursos de poder — para retomar Korpi — entre a classe trabalhadora, o Estado e as elites econômicas, juntamente com a abertura gradual do regime democrático, reconfiguraram as atribuições do governo, as capacidades estatais e o próprio conceito de desenvolvimento. Esse processo se evidencia no governo de Juscelino Kubitschek, e a alusão de Boschi (1979, p. 79) ao distanciamento entre o crescimento econômico e uma concepção de emancipação nacional nos últimos anos da década de 1950 demonstra que meu argumento tem se mantido sólido até aqui.

O desenvolvimento nacional era a ideologia da burguesia industrial brasileira (Santos, 1962, p. 170). Logo, apesar de terem carregado a bandeira anti-imperialista e pró-desenvolvimento, do Estado Novo até a década de 1960, a industrialização e modernização do Brasil só poderiam se desenrolar por meio de mecanismos capitalistas (Idem). O comprometimento da classe trabalhadora com esse projeto dependeu, então, de uma “convivência cooperativa” entre as classes, com um equitativo esforço de desenvolvimento. Wanderley Guilherme dos Santos, em 1962, nos mostrou que a organização da sociedade em torno de uma mesma finalidade implica a liderança da vida econômica e política pelas forças “mais diretamente interessadas na perseguição desse objetivo” (Idem, p. 171). Os interesses dos trabalhadores convergiram, nesse pequeno estrato de tempo, com os interesses das elites industriais brasileiras, que precisavam de um agente coordenador para fornecer uma estrutura básica para a expansão do capitalismo no Brasil. O aumento da renda nacional e a distribuição mais equitativa da renda promoveu a democracia no país e a capacidade de organização dos trabalhadores (Santos, 1993, p. 130). Essa foi a lição aprendida: o aumento da participação no fluxo de bens decorria da mobilização e reivindicação dos grupos sociais (Santos, 1979, p. 81). Paradoxalmente, o aumento dos recursos de poder da classe trabalhadora se mostrou um problema para as elites econômicas na mesma medida em que elas o promoveram. De acordo com Boschi, essa “radicalização”, tanto sindical quanto institucional, foi o principal motivo da aproximação dos grupos industriais dos militares (Boschi, 1979, p. 94).

Portanto, o momento mais comumente associado a um compromisso entre a democracia

(com todas as suas limitações) e o mercado só foi sustentado enquanto o conflito social não ameaçava ultrapassar “os limites que a elite considerasse apropriados” (Santos, 1979, pp. 79-80). Por isso, diferentemente de Wanderley Guilherme dos Santos (1977, p. 1), entendo que a associação entre os conceitos liberais de direitos civis e políticos e as práticas da sociedade de mercado não é apenas uma coincidência histórica. Na verdade, o que a história revisitada aqui nos mostra é que os conceitos liberais e as práticas capitalistas foram interligados pelos atores políticos e econômicos. A partir dessa constatação, é possível identificar, por exemplo, como os conceitos liberais se relacionaram fortemente com os socialistas do fim do século XIX como instrumento de reivindicação de direitos civis e políticos, como investigou Berman (1998). Ao mesmo tempo, podemos observar, no fim do século XX, o resgate dos conceitos liberais ligados ao livre mercado e até ao libertarianismo antidemocrático. Essas mobilizações são evidências de que o liberalismo possui muitas faces (Idem). No entanto, a capacidade de estabelecer diferentes interpretações sobre conceitos comuns como hegemônicas em uma determinada época está, como argumento em concordância com Korpi, diretamente ligada ao retrato do conflito de classes e às inovações coercitivas que as elites políticas e econômicas aproveitam de acordo com as circunstâncias históricas.

Renato Boschi (1979) examinou a conexão entre as ideologias políticas e as convergências e descontinuidades na prática das elites industriais. Ao fazer isso, desenvolveu uma análise que se alinha diretamente ao tipo de exercício que proponho nesta dissertação: compreender como as ideias e as mudanças institucionais afetam a democracia, tanto política quanto normativamente. Para ele, a possibilidade de convergência dos interesses do proletariado, da burguesia, do campesinato e das classes médias era circunstancial, enquanto os intelectuais do ISEB a viam como o caminho para a emancipação nacional (Boschi, 1979, p. 81). No entanto, a natureza aberta do regime permitiu a expressão dos interesses industriais, e, em meados da década de 1950, já surgiam indícios de maior flexibilidade na estrutura corporativa, que levou ao fim do keynesianismo (Idem, p. 82).

Minha hipótese é que a virada ideológica do keynesianismo para o neoliberalismo modificou a forma de apelar às representações democráticas liberais e os significados atribuídos a elas. Boschi demonstra isso de maneira brilhante ao analisar a transição do segundo governo Vargas para o de Juscelino Kubitschek. Enquanto no varguismo o capital estrangeiro e os militares tinham pouquíssimo espaço, e a ideia de desenvolvimento estava atrelada aos conceitos de emancipação e anti-imperialismo, no governo Kubitschek não se podia falar em desenvolvimento sem apelar à necessidade do investimento estrangeiro para viabilizar a industrialização nacional. A moralidade política ligada à social-democracia do início do século deu lugar a um pragmatismo voltado ao consumo.

Na seção a seguir, proponho uma análise dos discursos na primeira discussão do Projeto de Lei nº 1.516, que criou a Petrobras e definiu o monopólio estatal do petróleo. Considero essas discussões um retrato do que Boschi argumentou em 1979: no início do governo Vargas, havia um forte anti-imperialismo e um nacionalismo intervencionista acentuado. Discordo, contudo,

da posição a que Boschi relega o Estado nesse período. Para ele, o Estado foi chamado para preencher as “lacunas” do modelo de substituição de importações, já com sinais de fragilidade entre 1951 e 1954. A meu ver, a atuação do Estado estava em consonância com a compreensão das capacidades estatais dentro do paradigma vigente. Assim, os “buracos” ocupados pelo Estado faziam parte, na verdade, do seu papel como agente coordenador de uma política de desenvolvimento intervencionista e nacionalista, hegemônica no período.

## 2.2 ‘Ninguém é mais nacionalista do que eu’: discursos da primeira discussão do PL nº 1.516

Esta seção é dedicada à análise dos discursos parlamentares da primeira discussão do Projeto de Lei nº 1.516, que estabeleceu a criação da Petrobras e o monopólio estatal da exploração do petróleo. Todos os discursos analisados foram retirados do site oficial da Câmara dos Deputados e transcritos manualmente a partir do documento original. Existem duas características notáveis na discussão de 1952 que a diferenciam das falas da década de 1990, analisadas no próximo capítulo. Primeiro, os deputados federais da década de 1950 falavam por mais tempo, em torno de meia hora, com a possibilidade de prorrogação por mais quinze minutos, o que influenciava o tamanho dos discursos. Além disso, havia a prática comum dos “apartes” — interferências de colegas para discordâncias, esclarecimentos ou até comentários jocosos. Por um lado, esses pontos são positivos porque tornou o material mais rico que o de 1997, com mais nuances e possibilidades de análise; por outro, é negativo porque não tive o tempo que gostaria para trabalhar com todas as falas. No tempo disponível para a produção desta dissertação, consegui transcrever quatro discursos: dois a favor do PL e dois contra. O documento na íntegra tem cerca de cinquenta páginas e será anexado ao final deste trabalho, com os discursos de 1997 para eventuais replicações.

Na primeira parte, apresento os principais termos encontrados nas falas dos deputados. Utilizo um exercício de modelagem de tópicos, ou *topic modelling*, com a função BERTopic da ferramenta Python. Os gráficos gerados têm o objetivo de ilustrar os temas discutidos pelos políticos e as principais palavras empregadas nesse contexto. Essa abordagem é útil porque o software, de maneira relativamente autônoma<sup>21</sup>, cria suas próprias relações entre as palavras mais frequentes no texto e as agrupa semanticamente, reforçando minha análise de discurso mais detalhada na segunda parte. Removi as interferências de outros deputados em cada discurso e organizei os dados em uma base contendo o nome do orador, a data do discurso, a posição e o conteúdo completo. Visualmente, o relevante foi observar as semelhanças e di-

<sup>21</sup> A autonomia é relativa porque os parâmetros pelos quais ele irá trabalhar são pré-definidos pelo intérprete, no caso, eu.

ferências de ocorrências entre os que se posicionaram a favor e aqueles contrários ao PL. O argumento que permeia este trabalho é simples: os paradigmas influenciam os discursos, e a ideologia afeta a práxis (e vice-versa). A seguir, vejo como isso pode ser explorado.

### 2.2.1 Modelagem de tópicos: uma breve introdução do material

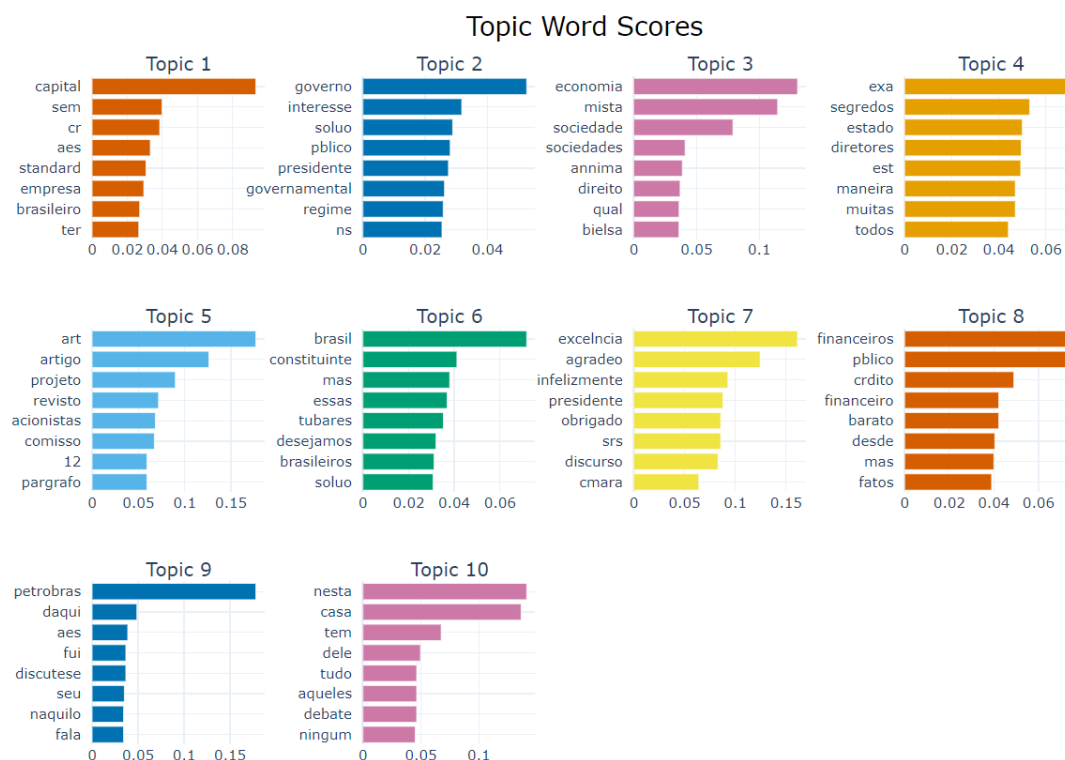
Há inúmeras maneiras de trabalhar com modelagem de tópicos. Um pesquisador pode, por exemplo, usar o R, com a *Linear Discriminant Analysis* (LDA), o Iramuteq, que propõe uma análise de similitude<sup>22</sup>, ou o Python. O BERTopic no Python se destaca por oferecer diversas possibilidades de parametrização, facilidade no tratamento de texto, porque não requer um pré-processamento rigoroso, e formas variadas de visualização dos dados. Nesta subseção, apresento dois tipos diferentes de visualização dos discursos parlamentares de 1952 com essa função. O primeiro é o *topic word scores*, que divide o corpus textual em tópicos gerados automaticamente, com base nos parâmetros que defini. Em seguida, exponho três nuvens de palavras: uma do documento completo, e outras duas divididas por posição (“A favor” e “Contra”). Meu objetivo não é demonstrar uma alta expertise no uso do Python, pois o que conheço da ferramenta foi aprendido durante a execução deste trabalho. O objetivo principal ao trazer esses elementos visuais é fornecer uma base para a análise discursiva, permitindo que eu entre no conteúdo de forma técnica e cuidadosa. Com isso, posso enriquecer minha interpretação com alguns achados interessantes e oferecer uma visualização mais clara e atrativa, o ponto de partida para a análise mais densa que virá a seguir.

A execução do BERTopic com os discursos gerou dez tópicos. O primeiro, o terceiro e o oitavo estão relacionados a questões mais diretamente econômicas. Palavras como “capital”, “ações”, “cruzeiros”, “empresa”, “ter”, “sem”, “economia mista”, “sociedade anônima”, “Bielsa”, “público”, “financeiro”, “crédito”, “barato” são os principais termos representativos dos tópicos e aparecem com frequência nos discursos. Os tópicos 2 e 6 representam a questão nacionalista tratada por Boschi (1979). Os principais tokens aqui são “governo”, “interesse”, “público”, “governamental”, “Brasil”, “brasileiros”, “constituente”, “solução”, “tubarões”, “de-sejamos”, “nós”, “presidente”. Os tópicos 5 e 9 indicam questões de regulamentação com os termos “Petrobras”, “ações”, “discute-se”, “fala”, “artigo”, “projeto”, “comissão”, “acionistas”, “revisto” e “parágrafo”. O quarto tópico é reservado às interpretações dos parlamentares sobre a administração e transparência no setor, alguns exemplos são “segredos”, “diretores”, “maneira”, “Estado” e “todos”. Finalmente, os tópicos 7 e 10 são os elementos retóricos dos

---

<sup>22</sup> Análise de similitude é uma técnica para identificar co-ocorrências entre as palavras de um corpus textual. Essa proposta não identifica associações semânticas de semelhança entre os termos, apenas a proximidade dentro do conteúdo.

Figura 1 - Relevância de palavras por tópico, 1952.



Fonte: A autora, 2024.

discursos: “excelência”, “agradeço”, “infelizmente”, “obrigado”, “debate”, “senhores” etc.

Os termos “Bielsa” e “tubarões” se destacam em meio às palavras típicas do contexto da discussão e merecem um breve esclarecimento. O primeiro se refere ao professor de direito administrativo e ex-ministro de Relações Exteriores da Argentina Rafael Bielsa. À época, era bastante conhecido um estudo publicado pelo docente a respeito das sociedades de economia mista, exaltadas por alguns e condenadas por outros. No caso da matéria tratada, o deputado udenista Aliomar Baleeiro, em seu discurso, usou o trabalho de Bielsa para fortalecer seu argumento de que o interesse particular e o interesse público se “repelem fundamentalmente”, e por isso, o conceito de sociedade de economia mista seria inconsistente. Essa é apenas uma das intervenções interessantíssimas dos udenistas no PL do petróleo. Para ilustrar bem as “ambiguidades do liberalismo” da UDN, parafraseando Benevides (1981), analisarei a fala de Baleeiro, que votou contra o PL, e a de Moura Andrade, com voto a favor.

“Tubarões” também foi utilizado por Baleeiro para se referir aos investidores privados previstos no PL. Para além da defesa da completa retirada de capital privado nessa lei, o deputado pregava pelo aumento do imposto sobre riqueza, para que a maior parte da população não fosse onerada para viabilizar o projeto de exploração da Petrobras. Para resumir, Baleeiro acreditava que a posição dos acionistas privados era predatória, visão predominante entre os



Figura 3 - Nuvens de palavra “a favor” e “contra”, 1952



Fonte: A autora, 2024.

deputados, como a “solução” à dependência do petróleo no Brasil. Há maior apelo ao caráter nacionalista do projeto também, com as palavras “Brasil” e “brasileiro” em destaque. O termo “problema” é representativo da visão estratégica dos deputados pela aprovação do projeto. Evidentemente, “petróleo” se destaca em ambas as nuvens, pelo contexto e conteúdo do debate. No geral, os contrários ao PL foram mais críticos ao governo Vargas, ao capital estrangeiro e privado, e à sociedade de economia mista. Os favoráveis entendiam o PL como a solução para a soberania nacional no setor petrolífero.

Para resumir todas as ilustrações até aqui, o vocabulário de 1952 girava em torno de temas típicos do período, como a expansão dos trustes internacionais, o comunismo, o capitalismo, o papel do Estado, a novidade da economia mista, a democracia. Todos esses elementos compunham as ideias com as quais os deputados trabalhavam em torno de uma missão comum: o desenvolvimento. Isso é importante porque o conceito de desenvolvimento estará presente também no capítulo seguinte, mas com novas configurações. No período observado, o consenso era de que cabia ao Estado promover o desenvolvimento e a soberania nacionais, e, mesmo entre os favoráveis ao investimento de capitais privados e estrangeiros, havia o entendimento de que seria possível controlá-los de acordo com as necessidades do Estado. Aceitar a presença dos estrangeiros nesse setor era um mal necessário para garantir os investimentos nas subsidiárias, mas o anti-imperialismo era hegemônico entre ambos os grupos<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> Manoel Novaes (PR), voto a favor, alerta: “Compreendo os riscos a que estamos sujeitos, apesar de o Governo propor uma solução pela qual ficará com 51% das ações”.

### 2.2.2 Liberalismo interventor como hegemonia: análise dos discursos parlamentares de 1952

Os discursos dos deputados federais à ocasião do debate sobre a exploração do petróleo são um retrato de, pelo menos, três características notáveis da economia política da república de 1946. Para começar, demonstram como a pressão da “opinião pública” exerceu significativa influência nos termos em jogo na decisão pela nacionalização do setor. A república de 1946 representou uma “forte inserção das massas na política institucional brasileira” (Chaloub e Cannone, 2022, p. 6), e a campanha “O Petróleo é Nosso!” foi um reflexo da crescente capacidade de mobilização das classes populares organizadas para influir em decisões econômicas importantes (Chaloub, 2015, p. 162). Nesse sentido, os deputados eram compelidos a, no mínimo, mencionar a campanha ou a “sensibilidade popular” por trás da magnitude do problema do petróleo, e dos significados por trás de grande comoção<sup>24</sup>.

Em segundo lugar, a própria posição ambivalente dos udenistas em relação ao projeto é indício, como disse Santos (1977), das múltiplas faces do liberalismo, inclusive intrapartidário. Enquanto Moura Andrade defendia-se da pecha de entreguismo, recorrendo à Constituição de 1946 para reivindicar a verdadeira democracia<sup>25</sup>, Aliomar Baleeiro, alinhado a seu colega de tribuna Bilac Pinto, discursava contra o projeto por enxergar um antinomismo entre interesse particular e interesse público, algo que a sociedade de economia mista tentava conciliar<sup>26</sup>. Benevides nos alerta, porém, do anti-varguismo dos udenistas e da oposição dos deputados ao seu projeto de governo e ao intervencionismo estatal (Benevides, 1981, pp. 196 e 197). O primeiro programa oficial da UDN defendia a ação do Estado na esfera econômica apenas para suprir as deficiências e garantir a segurança e os direitos do trabalhador intelectual e manual (Benevides, 1981, pp. 198-199). No entanto, os integrantes do partido não seguiram as cartilhas da organização e passaram à defesa histórica do monopólio estatal do petróleo, com o substitutivo de Bilac Pinto aprovado na Lei 2.004, em 3 de outubro de 1953 (Benevides, 1981, pp. 200 e 203).

O apoio decisivo da UDN para a instituição do monopólio estatal do petróleo

<sup>24</sup> Moura Andrade (UDN), voto a favor, começa seu discurso apelando à opinião pública, já inflamada pela campanha “O Petróleo é Nosso!”: “Senhor Presidente, Srs. Deputados, o problema que se debate nesta Casa é hoje assunto que fere profundamente a sensibilidade popular e tem sido, nestes termos, equacionado aqui e fora daqui, buscando aqueles que se entregaram a estes estudos, encontrar a ressonância dos seus pontos de vista na opinião pública e, mais que isto, provocar na alma do povo brasileiro reações muitas vezes não condizentes com o verdadeiro sentimento nacionalista que os anima”. Cf discurso na íntegra anexado.

<sup>25</sup> “Evidentemente democratas, sejam liberais ou não, socialistas e comunistas que não vislumbraram na solução constitucional a qual deram seu expresso assentimento, a veia de entreguismo, para que possam atribuir tão pecha, agora, ao Projeto nº 1.516 nos termos em que se apresenta e sobretudo com as modificações de forma que sugerimos ao seu texto, terão que renunciar a convicções que deveriam ter sido pesadas com muito mais espírito de seriedade e compreensão de suas responsabilidades na fase em que se estavam fixando as diretivas constitucionais do problema”.

<sup>26</sup> Diz Baleeiro, contra o PL: “Ora, criou-se o nome de sociedade de economia mista e tentou-se realizar essa consociação de um interesse particular e de um interesse público a despeito das dificuldades inerentes a esse casamento impossível, contra o qual se insurge a própria natureza”.

revela, de forma exemplar, as ambiguidades e contradições no apregoado liberalismo do partido. Reforça, ainda, a hipótese de que a conduta udenista em relação à política econômica não obedeceu a um rígido programa doutrinário, pela linha política de oposição sistemática ao governo. [...] As posições da UDN em relação à Petrobras variaram do “entreguismo” do Estatuto do Petróleo ao estatismo do substitutivo Bilac Pinto e o nacionalismo da Lei 2.004 (Benevides, 1981, pp. 200-201).

A análise de Benevides é relevante porque nos ajuda a não cair na ingenuidade de acreditar que as posições dos atores políticos observados neste trabalho são definidas apenas por razões ideológicas. A falta de consenso, a oposição ao governo, o oportunismo, os interesses e as ideias compõem as “circunstâncias conjunturais” que levaram ao apoio ao monopólio estatal (Benevides, 1981, p. 202). Entretanto, não seria possível recorrer tão explícita e orgulhosamente ao nacionalismo, ao anti-imperialismo, ao intervencionismo e à democracia, como fazem todos os deputados aqui tratados, tanto os favoráveis quanto os contrários ao projeto, sem um paradigma predominante para corroborar, justificar e estabelecer a razoabilidade dos argumentos proferidos neste período. Na medida em que existem evidências do “liberalismo modernizante” e interventor presentes na visão de Bilac Pinto (1953, pp. 2 e 3) e Baleeiro (1970, p. 3), reduzir a posição dos udenistas ao anti-varguismo seria, no mínimo, um equívoco e uma subestimação da hegemonia desenvolvimentista (Chaloub, 2017, p. 9; Chaloub, 2016, pp. 33 e 131).

De fato, o “espírito público” mesclado ao “espírito político”, como enfatiza o primeiro presidente da Petrobras, Juraci Magalhães (apud Benevides, 1982, p. 202), levou à viabilização política do monopólio estatal como uma forma de “criar condições melhores de luta para descobrir o petróleo” (Idem). A necessidade de estabelecer as bases para o desenvolvimento do capitalismo brasileiro era evidente, e os udenistas, também influenciados pelo direito público francês (Chaloub, 2017, p. 4), reconheciam o papel do Estado como agente coordenador desse processo. Em seu artigo “O declínio das sociedades de economia mista e o advento das modernas empresas públicas” (1953), Bilac Pinto admite a intervenção do Estado no “domínio econômico” e detalha as formas de funcionalismo estatal por meio dos “serviços públicos”. Em seguida, o jurista argumenta contra as sociedades de economia mista, pois, assim como Baleeiro, considera os interesses público e privado incompatíveis e prejudiciais à capacidade estatal. Para ele, a associação entre o Estado e os “particulares” não pode conduzir a bons resultados:

Uma associação não beneficia, com efeito, a todos os associados senão quando eles visam a um fim comum, ou, pelo menos, a fins análogos, excluída a oposição entre uns e outros. Ora, em uma empresa de economia mista, os fins visados pelo Estado e pelos particulares são diametralmente opostos; eles se excluem reciprocamente. O capitalista particular não tem em vista senão seu interesse pessoal; ele quer lucros elevados que lhe assegurarão bons dividendos e procura fixar o preço de venda mais alto que a concorrência permita, se ela existir. O Estado, ao contrário, intervém com a intenção de salvaguardar o interesse geral, seja o dos consumidores ou o dos utentes; ele se esforça, então, para manter o preço de venda em níveis baixos. Nasce, assim, entre os dois grupos de associados, um conflito irredutível, no qual um deles será inevitavelmente a vítima (Bilac Pinto, 1953, pp. 5-6).

A ideia de um Estado coordenador para gerir os serviços públicos e administrar a economia não era, contudo, a visão de todos os udenistas, nem mesmo indicada pelo partido. O liberalismo de Bilac Pinto e Baleeiro se diferenciava do liberalismo econômico de Eugênio Gudin, também udenista, que defendia o mercado como o instrumento mais eficiente de organização do mundo social (Chaloub, 2017, p. 4). Nesse sentido, os liberais da UDN corroboram o argumento de Santos (1977 e 1999) de que o liberalismo não está ligado a nenhuma forma de organização social imediata. Ele pode ser como o de Baleeiro e Bilac Pinto na década de 1950, com intervenção econômica, anti-imperialismo e “sentimentos democráticos”; ou como também de Bilac Pinto, nos primeiros anos da década de 1960, que discursava contra a “guerra revolucionária” dos comunistas, denunciava o radicalismo de João Goulart contra o capital estrangeiro<sup>27</sup> e falava das crises administrativa, de autoridade e de moralidade do governo Jango, contribuindo decisivamente para o clima político que precedeu o golpe militar de 1964 (Bilac Pinto, 1964, pp. 12 e 22). Contra a guerra revolucionária do “efêmero governo comunizante de João Goulart”, Bilac Pinto defendia seu antídoto: a revolução “democrática” de 1964 (Idem, p. 161)<sup>28</sup>.

O papel da história conceitual aqui é fundamental. A democracia, para Bilac Pinto em 1964, não fazia mais referência ao anti-imperialismo e ao planejamento econômico da década de 1950, auge do desenvolvimentismo como fenômeno ideológico (Bielschowsky, 2004, p. 250). As circunstâncias do governo Goulart mudaram a maneira de apelar ao conceito de democracia, e o antagonismo com o comunismo associado ao presidente incumbente, o clima de Guerra Fria, e a insatisfação das elites econômicas com a “radicalização” dos desenvolvimentistas da época — como tratado em detalhes por Boschi (1979) — pavimentaram a transição das disputas pelo conceito de democracia de nacionalistas vs. entreguistas para comunistas vs. democratas<sup>29</sup>. Essa é uma das maneiras de reconhecer a utilidade da história conceitual para as mudanças institucionais, uma vez que os atores se apegam a ideias e paradigmas específicos para defender seus próprios valores e interesses. No capítulo 3, proponho uma análise comparativa semelhante, mas mais aprofundada e em um contexto histórico diferente: o período pós-ditadura e pós-keynesianismo, sob a égide da globalização. Sigo agora com a análise dos discursos de 1952. Para fins de objetividade e organização, a dividi em três grandes temas: nacionalismo,

<sup>27</sup> Diz, em um discurso contra Goulart, meses antes do golpe de 1964: “Combate o capital americano indiscriminadamente, hostiliza a “Aliança para o Progresso” e declara inveridicamente que o Embaixador Pena Marinho, ao votar na OEA aprovando a quarentena decretada pelo Governo dos Estados Unidos contra a remessa de armas ofensivas para Cuba, havia transgredido as recomendações da nossa Chancelaria”.

<sup>28</sup> “O futuro evidenciará, para os que ainda não o vislumbraram, a importância, no plano internacional, dessa vitória esplêndida. O Brasil, que é o mais vasto e populoso país latino do mundo, demonstrou que uma nação, impregnada pelas forças vivas da convicção democrática, pode reagir virilmente contra os processos solapadores e subreptícios da “guerra revolucionária”, contra os atentados cínicos à ética política e contra a inversão dos princípios da tática racional” (Idem, p. 166).

<sup>29</sup> Imagem representativa dessa transformação é a capa do Estado de S. Paulo, em abril de 1964, cuja manchete lia-se: “Democratas dominam tôda a Nação”. Cf em: <https://www.estadao.com.br/acervo/>.

democracia e capitalismo.

**Nacionalismo.** Os diferentes desenvolvimentismos das três décadas do pós-guerra convergiram na defesa da soberania nacional. A principal prova da hegemonia do desenvolvimentismo intervencionista é a diferença com a qual os deputados favoráveis ao PL nº 1.516 começam seus discursos quando comparados aos de 1997. Moura Andrade (UDN), na década de 1950, inicia:

Ninguém é mais nacionalista do que eu. Sou daqueles que cultuam um nacionalismo quase jacobino. Entretanto, tenho verificado que a tese que julgo ser da conveniência dos interesses da nação, relativa à exploração do petróleo através de uma sociedade de economia mista em que a União tenha a maioria das ações, tem sido acoimada como a tese do entreguismo do petróleo brasileiro aos trustes internacionais (Moura Andrade, 1952).

O desenvolvimento e o crescimento econômico, a essa altura, precisavam estar longe da “intrusão cupida dos exploradores universais da riqueza”, como argumentou Carmelo D’Agostino (PSD), que votou contra a lei. A perspectiva de que o Brasil ainda necessitava construir as engrenagens para o pleno funcionamento do capitalismo não era exclusiva dos udenistas (Chaloub, 2017, p. 4). Em seu discurso, Carmelo D’Agostino declarou: “O programa da Sociedade não é inicialmente de molde a despertar a cobiça, ou açular a ambição do capitalismo, num meio, como o nosso, onde ele é quase nulo”. O Estado era visto, para voltar a Hirschman, como o agente coordenador do desenvolvimento econômico ao progresso; ou, no caso da Petrobras, à própria redenção dos brasileiros<sup>30</sup>. Esse desejo de redenção remete ao argumento de Boschi de que o segundo governo Vargas tinha forte apelo à ideia de emancipação, que se tornou inexistente em Juscelino Kubitschek (Boschi, 1979, p. 79). Baleeiro, em seu discurso, até critica a existência de um “Comitê de Trabalhadores Pró-Emancipação Econômica do Brasil”, para se opor ao governo de Getúlio<sup>31</sup>.

O paradigma desenvolvimentista da década de 1950 esteve acompanhado de um nacionalismo intervencionista que se opunha, pelo menos nesse setor econômico, à presença de capital estrangeiro e privado — mesmo entre aqueles que a defendiam. Por isso o substitutivo de Bilac Pinto propôs o monopólio estatal contra a exploração das grandes corporações, e

<sup>30</sup> “A Petrobras entreguista! A Petrobras, que é uma sociedade mista e que constitui, indiscutivelmente, a monopolização através da qual o Estado fez sentir sua ação pela maioria absoluta dos votos que ali detém; a Petrobras, que é um organismo destinado a conseguir com o sacrifício dos brasileiros, a própria redenção dos brasileiros, e que aqui se tem sempre debatido em termos extremos, que nunca estiveram em jogo! Vem-se a esta tribuna discutir a entrega do subsolo brasileiro aos trustes internacionais, mas sobre a Petrobras pouco, ou quase nada se fala” (Moura Andrade, 1952).

<sup>31</sup> “Dir-se-á que esse papelucho não é do governo, porque hipócrita e apocrifamente nele se escreveu, na capa, como responsável, esse desconhecido “Comitê de Trabalhadores Pró Emancipação Econômica do Brasil”. É uma inexistente organização popular que serve de travesti, para injuriar Deputados e homens da elevação moral do Deputado Bilac Pinto e de tantos outros. Aqui atrás, porém, na capa do fundo, provando que o governo é inapto e incapaz, até mesmo quando faz o mal, está a prova da autenticidade governamental, desse panfleto. Lê-se nele: — “Departamento de Imprensa Nacional, 1952”.

venceu. De fato, este é um exemplo concreto de como as ideias e ideologias dominantes influenciam as mudanças institucionais. O conceito de desenvolvimento era indissociável da noção de nacionalismo, e exemplar dessa conexão era o fato de que todos os políticos aqui analisados estavam em disputa, implícita ou explicitamente, para ver quem poderia ser considerado o deputado com maior apreço pelo interesse nacional: os favoráveis à fórmula estatal pura ou os realistas, que acreditavam na capacidade do Estado de controlar os acionistas privados em prol do planejamento econômico. Assim como considerado por Hirschman, o Estado era visto como o impulsionador do crescimento econômico. Por isso, a ideia de desenvolvimento exigia uma presença forte do Estado para garantir, por um lado, as condições para fazer valer o interesse público sobre o privado e, por outro, assegurar que os investimentos em determinados empreendimentos não corressem o risco de “ir à glória”<sup>32</sup> sem nenhuma garantia de retorno. De maneira curiosa, a soberania resguardada pelo protagonismo do Estado era para garantir a independência do capitalismo em território nacional, e esta autonomia era a emancipação econômica ligada ao varguismo: o nacionalismo para desenvolver um capitalismo independente e soberano.

**Democracia.** “Os verdadeiros democratas não se contradizem”, dizia o senhor deputado Augusto Meira (PSD), em resposta à crítica de Moura Andrade (UDN) aos comunistas. Não fosse a sabedoria do constituinte, argumentam, os comunistas teriam admitido a presença de estrangeiros em concessões nacionais. Esta era a base do discurso do udenista.

De fato, Sr. Presidente, senhores deputados, os comunistas que, em 1946, propugnavam pela participação do capital estrangeiro, não apenas do capital de companhia ou de estrangeiros radicados no Brasil, mas de estrangeiros, ainda que aqui não domiciliados, para explorar o subsolo brasileiro, com a simples declaração de que renunciariam à proteção do seu Governo; os comunistas que assim entregaram — vamos dizer as palavras como são — o subsolo do Brasil à exploração dos trustes internacionais vieram, posteriormente, num ato de metamorfose absolutamente imprevista, mas perfeitamente compreensível na sua linha de conduta política no Brasil e no mundo, para a grande campanha que empreenderam — e conseguiram semear em corações democráticos — de que o petróleo só seja realmente brasileiro se fosse explorado pelo Estado (Moura Andrade, 1952).

Assim como ser nacionalista, ser democrata era uma virtude nos anos 1950. Para os favoráveis ao PL, a Petrobras canalizava essa virtude ao dar aos brasileiros a “direção efetiva” na empresa: “A Petrobras é um convite ao sacrifício do povo, porque, inclusive, dá ações ao povo, quando esse lhe dá as contribuições correspondentes” (Moura Andrade, 1952). Um dos aspectos mais interessantes do discurso de Moura Andrade é o contraste entre a Petrobras, vista como “uma medida eminentemente popular,” e o projeto de Bilac Pinto, considerado “evidentemente

<sup>32</sup> Diz Moura Andrade (UDN): “É o melhor negócio do mundo! Se, porventura, a sociedade for à glória, ele não perderá nada; se a sociedade prosperar, der grandes lucros, como se pensa e espera, pois o petróleo será o maná promissor do Brasil, receberá bonificações extraordinárias!”

capitalista”<sup>33</sup> — numa clara oposição entre democracia e capitalismo. No caso específico da discussão sobre o petróleo, a questão democrática estava presente pelo interesse da “opinião pública” em regulamentar o setor, uma característica mencionada diversas vezes no discurso de Carmelo D’Agostino<sup>34</sup>.

Na oposição, Baleeiro procurou demonstrar que, ao contrário, a fórmula proposta pelo governo levaria a “injustiças notórias na desigualdade da participação nos sacrifícios para realizá-la.” Segundo ele, “o povo,” por meio dos impostos, seria obrigado a investir na Petrobras de forma compulsória. Essa participação indireta, nas palavras de Baleeiro, não afetaria a economia individual de cada brasileiro, mas sim a de cada um como “membro anônimo da coletividade.” Os que realmente usufruiriam das riquezas da empresa seriam os “capitalistas” e os “trustes internacionais,” para os quais a empresa pagaria grandes montantes em dividendos<sup>35</sup>. Embora notadamente anti-varguista e crítico ao governo, Baleeiro se desvia do programa de seu partido e argumenta em favor de uma redistribuição dos investimentos da empresa, considerando injusto o sacrifício dos trabalhadores para enriquecer os “tubarões” nacionais e estrangeiros<sup>36</sup>.

**Capitalismo.** Os deputados oscilavam entre reconhecer a necessidade de desenvolver o capitalismo brasileiro e distingui-lo dos ideais democráticos. No geral, todas as vezes que o conceito de capitalismo, ou sua variação “capitalista”, aparece nos discursos, ele vem carregado de conotação negativa. Assim, enquanto ser nacionalista e democrata eram virtudes da época,

<sup>33</sup> “A Petrobras dá direção efetiva a brasileiros na empresa. V. Ex.a sabe disso. A Petrobras é um convite ao sacrifício do povo, porque, inclusive, dá ações ao povo, quando esse lhe dá as contribuições correspondentes. A Petrobras é, portanto, uma medida eminentemente popular, ao contrário do projeto de V. Ex.a que é evidentemente capitalista, quando institui um empréstimo nas circunstâncias que vamos analisar” (Moura Andrade, 1952, grifos meus).

<sup>34</sup> “Raras vezes a opinião coletiva se interessou tanto e com tal intensidade pela solução de um problema, como o da exploração do petróleo. Não se circunscreveu esse interesse somente quanto à oportunidade da solução, no reclamar a urgência, ou no admitir a procrastinação pelo - reconhecimento da conveniência de ponderações cautelosas, mas acrisolou-se no que se refere à adoção da fórmula legal exata e que atenda aos interesses maiores atuais e futuros do país” (Carmelo D’Agostino, 1952).

<sup>35</sup> “Pois bem, o povo é que vai aguentar a Petrobras e cobrir a diferença entre 4 e 10 bilhões de cruzeiros do capital. O imposto que o povo pagará indiretamente, por todos os meios, é que vai constituir o capital da Petrobras, sem ter dividendos. Os contribuintes do imposto não terão dividendos, não terão restituição alguma, serão condôminos, como cidadãos brasileiros, do Tesouro Público; mas qualquer vantagem que o Tesouro vá, porventura conferir aos cidadãos, ao “joão-ninguém”, só será concedida depois que as pessoas jurídicas de direito privado levarem um dividendo garantido de 8%. Assim, o povo brasileiro vai assumir o risco, vai entrar com o dinheiro, como já entrou através dos bens que serão incorporados no primeiro momento, para o dividendo de 8% que será garantido ao “truste” através do eufemismo de “pessoas jurídicas de direito privado”” (Aliomar Baleeiro, 1952).

<sup>36</sup> “Sr. Presidente, descendo da tribuna, acredito que a nossa crítica não há de ficar em vão. Ninguém nesta Casa deseja protelar a solução do petróleo; ninguém a ela pretende furtar recursos. O que desejamos é que isso seja feito da maneira menos onerosa para as classes humildes, para os trabalhadores, para os operários, para todos os “João Ninguém” deste país. O que não desejamos é que esse sacrifício imenso, que vai ser exigido ao povo brasileiro, sirva para enriquecer, já não digo os tubarões nacionais, mas também os tubarões estrangeiros” (Idem).

ser capitalista era visto como predatório para o governo brasileiro. Um trecho exemplar desta tensão é o de Manoel Novaes (PSD), a respeito da ingerência do Estado diante da necessidade de edificar a economia capitalista a partir do setor:

Se essa é a realidade; se, pois, como é previsível, nenhum especial interesse deve suscitar a organização da Sociedade nos meios subscritores de ações para a formação do capital de um empreendimento de resultados imediatos incertos, num país, como o nosso, sem capitalismo, o Governo terá de resignar-se a contar, quase exclusiva e totalmente com os próprios recursos, abatidos das contribuições fiscais previstas no projeto. Mas nesse caso não deveria nem deve despir-se de sua autoridade, abandonando o prestígio de suas funções e de que se acha aureolado e vir, na vida da Sociedade e nas assembleia de acionistas, nivelar-se aos poucos subscritores, ou, aos escassos parceiros compulsórios, em irrisória promiscuidade de interesses.

A visão dos capitalistas como parasitários é uma constante nos discursos dos deputados. Num contraste interessante, depois da crítica aos comunistas entreguistas, Moura Andrade dedicou seu tempo a falar sobre como os capitalistas terão a garantia do lucro no projeto, sem a necessidade de pagar imposto de renda<sup>37</sup> — um ultraje para o udenista e seus colegas de tribuna. Complementando a crítica, Baleeiro denuncia a “exploração capitalista” das empresas petrolíferas “Bond and Share” e “Standard Oil”, e chama os trustes de imorais<sup>38</sup>. Esses exemplos são ilustrativos de como a moralidade política e econômica se adapta aos paradigmas e conjunturas históricas, refletindo a flexibilidade dos discursos sobre o que é considerado moral ou imoral.

<sup>37</sup> “O capitalista não perdeu. Entrou com o dinheiro. Se a cotação está abaixo do par, ele recebe o valor nominal, ganhou os juros de 6%, não pagou imposto de renda, viveu folgadoamente dez anos, enquanto os outros foram dar duro no trabalho da terra” (Moura Andrade, 1952).

<sup>38</sup> “Todos aqui conhecem a imensa literatura de divulgação que existe a respeito da imoralidade dos “trustes”, toda gente sabe que, nos seus processos de concorrência, ou de preservação de monopólios, de lutas por mercados, de corrupção do Poder Público, essas companhias fizeram coisas incríveis, constantes até de [ilegível] de tribunais americanos, como figuram nos Anais do Congresso dos Estados Unidos da América. Os “trustes” não são santos, não tenhamos dúvida a esse respeito. Empregaram todos os meios, através desses diretores, para, ao menos, devassarem todos os segredos — e esses segredos existirão, inevitavelmente — da Petrobras. Mas, além da inconveniência grave de termos concorrentes com os olhos dentro do negócio, há, ainda, a pior de todas: os “trustes” obterão essa vantagem incomensurável de subscrições 15% das ações, sem o menor risco e com dividendos garantidos, isto é, com garantias de juros para o seu capital. Na verdade, o que se vai dar é que nenhum brasileiro, homem da rua, individualmente, vai tomar ação da Petrobras.”

### 3 DEMOCRACIA E NEOLIBERALISMO NO BRASIL: ANÁLISE DOS DISCURSOS PARLAMENTARES NO PL DE QUEBRA DO MONOPÓLIO (1997)

A crítica de Gøsta Esping-Andersen à análise estruturalista dos Estados de bem-estar social se mostrou correta. Se a democracia se sustenta com base na hegemonia material — isto é, na subordinação voluntária ao sistema, como argumentou Przeworski em *Capitalism and Social Democracy* (1985) — por que seria aceitável destinar até 40% do produto nacional a “atividades de legitimação de um welfare state” (Esping-Andersen, 1991, p. 92)? A resposta a essa pergunta foi bem representada pela reorganização institucional e social que ocorreu nos anos 1970 nos Estados Unidos e na Europa. A crise econômica foi a oportunidade para que ideias abandonadas ao longo do paradigma keynesiano ressurgissem como explicações e soluções hegemônicas para os problemas enfrentados. Com essas ideias, outros questionamentos sobre o que seria razoável para uma democracia representativa oferecer a seus cidadãos também foram reintroduzidos. O arrocho na acumulação, a expansão dos movimentos sociais e a modernização econômica encaminharam a redefinição da relação entre política e economia, promovida por uma reforma do sistema estatal e uma contrarrevolução financeira (Streeck, 2018, p. 89; Boix, 2003, p. 13; Cooper, 2024).

O fracasso das políticas em atingir objetivos programáticos, por si só, não é uma condição suficiente para a implementação de novas ideias (Walsh, 2000, pp. 484-485). É necessário haver, além disso, um ambiente político e institucional propício e baixos níveis de oposição social à ideia para viabilizar a adoção dessas novas normas (Idem). Para James Walsh, o mecanismo causal entre ideias e mudanças institucionais é dividido em três etapas. Na primeira, os atores políticos rejeitam políticas existentes que fracassaram e adotam uma nova ideia. Na segunda, os decisores traduzem essa nova ideia em programas e compromissos específicos na legislação, “criando e financiando novas ferramentas de política ou reorganizando agências governamentais” (Walsh, 2000, p. 486). Por fim, na terceira etapa, os políticos tentam garantir que as políticas antigas sejam abandonadas e as novas implementadas integralmente (Idem). A divisão de Walsh será analisada em contraste com a abordagem de Kentikelenis e Babb (2019) na primeira seção deste capítulo. Por ora, é importante reconhecer que a transição do intervencionismo à globalização no fim do século passado pode ser considerada, e assim é tratada neste trabalho, como uma mudança de paradigma de política.

Para retomar Peter Hall, um paradigma de política é uma estrutura de ideias e padrões que especifica não apenas os objetivos da política e os tipos de instrumentos que podem ser usados para alcançá-los, mas inclusive a própria natureza dos problemas que devem ser enfrentados (Hall, 1993, p. 279). Como um paradigma substitui outro é uma questão central nos estudos de mudanças institucionais, e essa pergunta expandiu significativamente o campo da Ciência Política ao longo dos séculos XX e XXI. Assim, enquanto as ideias keynesianas focaram na redução do desemprego como o principal problema para a política macroeconômica,

os monetaristas priorizaram o combate à inflação (Walsh, 2000, pp. 485-486). Essas diferenças são apenas o ponto de partida para compreender como o monetarismo e a globalização transformaram as capacidades estatais e a democracia representativa contemporânea, tanto em termos relacionais quanto normativos. Então, quando Wanderley Guilherme dos Santos afirmou que as maneiras pelas quais o governo decide coordenar a defesa contra ataques externos e administrar a justiça podem ser as mais diversas (Santos, 1999, p. 44), um indivíduo pode dar um passo atrás e questionar, como tem ocorrido com relativa frequência nos últimos anos, por que responsabilizar-se pela defesa e administrar a justiça é trabalho do Estado, para início de conversa.

Este capítulo tem dois objetivos centrais. Primeiro aprofundar o argumento iniciado no capítulo anterior, segundo o qual identifico a persistência de um certo voluntarismo nas interpretações de teóricos da democracia. Essas interpretações parecem sugerir que a própria ideia de democracia seria capaz, por si só, de concretizar empiricamente o igualitarismo liberal em que se fundamentam. Quando esse ideal não se realiza, conclui-se que a democracia está enfrentando uma crise. Na primeira seção, arrisco responder por que, apesar de a globalização ter aumentado o nível de welfare e a adesão a regimes democráticos, segundo Iversen e Boix, se fala tanto e cada vez mais em crises da democracia. Começo com a definição dos conceitos utilizados no capítulo. Em seguida, analiso brevemente o paradigma neoliberal a partir de três questões centrais: por que mudou, como mudou e por que isso importa à democracia representativa. Argumento que as mudanças institucionais podem ocorrer tanto formalmente, por meio de novas leis e normas governamentais, quanto de maneira clandestina, como demonstram Kentikelenis e Babb (2019) no caso do FMI. Por fim, reconheço as semelhanças entre a transição mundial ao paradigma neoliberal e o contexto brasileiro.

O segundo objetivo deste capítulo é examinar os discursos parlamentares da única discussão do Projeto de Lei nº 2.142, que oficializou a quebra do monopólio de 43 anos da exploração do petróleo pela Petrobras e criou a Agência Nacional do Petróleo (ANP). Para manter a consistência metodológica do trabalho, divido esta parte em duas subseções: na primeira, apresento a visualização dos discursos com modelagem de tópicos e, na segunda, faço uma análise mais detalhada dos discursos, com foco nos mesmos conceitos apresentados no segundo capítulo — nacionalismo, democracia e capitalismo. O liberalismo hegemônico não enxergava mais virtude no intervencionismo protecionista da década de 1950. Agora a liberdade, “o motor do progresso”, era a não interferência do Estado nos setores estratégicos ao mercado, em especial o exterior. Antes visto como o tubarão parasitário, agora o investidor estrangeiro seria o agente coordenador do desenvolvimento econômico do país.

### 3.1 Globalização, Neoliberalismo, Monetarismo? Liberando o mercado no Brasil e no mundo (e mais tensões normativas)

Antes de mais nada, é necessário esclarecer o que estou chamando de globalização, monetarismo, neoliberalismo e paradigma. Boyer e Drache (2005) definem a globalização como uma atividade com algumas características típicas, entre elas, a preponderância das forças de mercado sobre os governos, o poder das instituições financeiras e do mercado para definir os limites da política, a influência crescente dos economistas nas políticas públicas, a participação global nas exportações e o enfraquecimento dos mercados domésticos no desempenho econômico. Para Branko Milanović, a principal característica da globalização é a mobilidade de capital e da força de trabalho (Milanović, 2020, p. 173). Adicionalmente, Hay e Marsh esclarecem que existem diversos processos de globalização, mas, de forma resumida, o termo pode se referir à mobilidade de capital aumentada e à disciplina punitiva dos mercados financeiros (Hay e Marsh, 2000, pp. 1-2). Já o monetarismo é um conceito utilizado para nomear as práticas políticas direcionadas à contenção monetária (Walsh, 2000, pp. 485-486). No lugar das políticas anticíclicas keynesianas de busca do pleno emprego e de investimento público para reverter recessões econômicas através de estímulos fiscais (Streeck e Schafer, 2013, p. 7), as ideias monetaristas, a partir dos anos 1970, propuseram a reestruturação dos governos diante das pressões da globalização e aproximaram o Estado da crescente individualização dos contratos de trabalho, de novas prerrogativas de gestão, da privatização dos serviços governamentais e de uma política social “reformada” (Idem).

Assim como ocorre com “globalização”, há diversos escopos para o conceito de neoliberalismo. Sociologicamente, Melinda Cooper (2024), Andrew Glyn (2006) e Wolfgang Streeck (2018) identificam o neoliberalismo como uma contrarrevolução às ideias desenvolvimentistas e intervencionistas discutidas no capítulo anterior — uma reação das elites econômicas às crescentes demandas democráticas. No campo teórico, Harvey (2005) descreve o neoliberalismo como uma “teoria de práticas de economia política que propõe que o bem-estar humano pode ser melhor promovido pela liberação das liberdades e habilidades empresariais individuais dentro de uma estrutura institucional caracterizada por fortes direitos de propriedade privada, mercados livres e livre comércio” (Harvey, 2005, p. 2). O principal mentor da democracia neoliberal seria o austríaco Friedrich von Hayek, que não apenas considerava conflitantes a igualdade perante a lei e a igualdade material, mas também via em qualquer tentativa do governo de reparação das desigualdades sociais uma violação dos direitos individuais — uma ação inaceitável “numa sociedade livre para justificar coerção adicional e discriminatória” (Hayek, 2011, p. 136).

Thomas Biebricher classifica o neoliberalismo como uma resposta à crise do liberalismo, fundamentada em um diagnóstico dos fatores que levaram ao seu declínio (Biebricher, 2018, p. 12). Essa definição é útil porque busca equilibrar a unidade do conceito com a diversidade do pensamento político (Idem) — e, adiciono, suas implicações práticas. O autor alemão

ênfatisa a importância de uma abordagem histórica para entender o neoliberalismo como uma série de manifestações políticas e econômicas que reagiram à mesma crise, chamando-o de “problemática neoliberal” (Idem, p. 2). Com essas formulações, compreendemos que neoliberalismo, globalização e monetarismo são fenômenos correlacionados, mas não necessariamente se referem à mesma coisa. Assim, resumo agora as interpretações e destaco minha posição conceitual; apenas dessa forma poderei avançar coerente e objetivamente nesta seção e no restante do capítulo.

Neste trabalho, a globalização é um fenômeno cujas principais características são (i) a alta mobilidade de capitais, produtos e pessoas e (ii) a disciplina punitiva dos mercados financeiros, ligada a essa capacidade de fluxo. O monetarismo é uma abordagem de política econômica que prioriza a redução inflacionária e o controle fiscal, em detrimento da redistribuição e da expansão do gasto público. O neoliberalismo pode ser entendido como uma série de respostas à crise do liberalismo no final dos anos 1960 e início dos anos 1970, com a ideia central de que os mercados livres, o livre comércio, os direitos de propriedade privada e a liberdade individual deveriam ser restaurados para estabelecer um regime democrático justo e a livre concorrência, como enfatizou Hayek. As interseções entre esses fenômenos são visíveis. A mobilidade de capitais, produtos e pessoas afeta tanto a política monetária quanto as práticas neoliberais. As práticas neoliberais influenciam a globalização e a política monetária: se, por exemplo, houver “confiança” de que políticas de austeridade — um importante elemento do neoliberalismo — serão implementadas para conter a política fiscal, então as taxas de juros podem ser reduzidas, impulsionando, supostamente, o investimento privado; no fim das contas, esse processo está ligado à “percepção de risco” dos agentes econômicos. A política monetária, por sua vez, afeta a balança comercial, a taxa de investimento e os fluxos de capital de determinado país.

Considero os três conceitos distintos, ontologicamente estratificados<sup>39</sup> e interdependentes. Tratarei essa relação como o paradigma de política vigente do período pós-keynesiano. Para simplificar, o chamarei de neoliberalismo, termo que abrange de forma holística as características comuns dos três fenômenos e se conecta diretamente à quebra do monopólio da exploração do petróleo no Brasil; daí justifico a escolha para o título do capítulo. Ainda assim, os três serão usados de acordo com a melhor adequação conceitual no contexto de análise. A partir dessa organização, a seção continua com um modesto exame das interpretações do fenômeno por meio de três questões principais: por que o paradigma mudou, como isso ocorreu e por que isso importa para a democracia representativa.

---

<sup>39</sup> O realismo crítico de Roy Bhaskar (2008) identifica as dimensões da realidade social como correlacionáveis numa mesma ontologia, em vez de sobrepostas. Assim, assumo que os conceitos de neoliberalismo, globalização e monetarismo compõem o mesmo paradigma, ainda que estejam se referindo a fenômenos distintos. Para uma abordagem realista crítica, ver: Bhaskar, Roy. **A Realist Theory of Science**. London/New York: Routledge, 2008.

### Por que mudou?

Ilustrado por Boschi (1979), o desconforto das elites industriais brasileiras nas décadas de 1950 e 1960 era compartilhado em escala internacional. Boyer e Drache (2005), Streeck (2018), Cooper (2024) e Glyn (2006) descrevem as mudanças institucionais desencadeadas pela crise dos anos 1970 como uma reação das elites econômicas, em particular as estadunidenses, ao aumento da participação democrática e ao fortalecimento do Estado para regular os mercados, impulsionar o crescimento econômico e reduzir a desigualdade social (Boyer e Drache, 2005, p. 1; Streeck, 2018, p. 76). Essa “vingança” das oligarquias também está associada à modernização das ferramentas econômicas (Boix, 2003, p. 13), que alterou a estrutura das instituições nacionais e internacionais e intensificou a mobilidade de capitais (Drache, 2005, p. 23). As capacidades estatais e a expansão das funções do Estado foram vistas como as causas das crises econômicas da época. Por isso, nas décadas de 1980 e 1990, os governos precisavam “voltar ao básico” (Boyer e Drache, 2005, p. 6). A política estatal e os sindicatos, segundo essa visão, impediam a concorrência pura de gerar o pleno emprego. Logo, a solução proposta era reduzir as atribuições do Estado para que a “lei de ferro da oferta e da demanda” assumisse o controle da economia (Idem). Era a crença de que o progresso econômico e a justiça social tinham se mostrado incompatíveis; e a escolha deliberada da primazia da primeira opção em detrimento da segunda (Kuttner, 1984, p. 10).

Assim como Wanderley Guilherme dos Santos descreve em *Razões da Desordem* (1993, p. 130) e *Cidadania e Justiça* (1979, p. 81), Wolfgang Streeck vê o período desenvolvimentista como uma fase de lealdade das “massas de trabalhadores e consumidores” ao capitalismo do pós-guerra (Streeck, 2018, p. 67). No entanto, tal como Boschi e Kuttner demonstraram no capítulo anterior, Streeck observa que as elites econômicas passaram a ver o “enquadramento institucional da ‘economia social de mercado’ pós-1945 como uma jaula pequena demais e tornaram-se cada vez mais convencidas da urgência de escapar dela” (Idem, p. 67). A transição paradigmática do capitalismo após os anos 1970 representa, portanto, uma trajetória de fuga do capital da regulação social imposta nas décadas anteriores (Idem, p. 68). Em resposta aos acontecimentos de 1968 e ao clima político de expansão democrática, os “dirigentes da economia” abandonaram o regime que tinha possibilitado seu retorno às posições de comando da sociedade industrial (Idem, p. 74).

Na análise de Andrew Glyn (2006), três motivos se destacam para explicar essa mudança. O primeiro deles se refere à posição mais forte dos trabalhadores na militância sindical em geral, e, em particular, às greves na Europa nos anos 1968 e 1969 (Glyn, 2006, p. 5), como pontuou Streeck no parágrafo anterior. A greve da França tomou cerca de 150 milhões de dias de trabalho em ocupações nas fábricas. Na Itália, em 1969, foram 60 milhões de dias tomados com as greves sucessivas (Idem, p. 5). Os movimentos trabalhistas levaram à pressão salarial, responsável por reduzir a taxa de lucro em mais de um quarto em meados da década de 1970 entre os países da OCDE (Glyn, 2006, p. 7). O segundo motivo foi a queda da participação

dos Estados Unidos nas exportações nesse período, o que enfraqueceu o dólar e desencadeou grandes saídas de ‘investimento direto’, à medida que as empresas dos Estados Unidos expandiram suas atividades mundo afora (Idem, p. 9). O terceiro motivo foi o aumento nos custos de matérias-primas, alimentos e energia importados fora da OCDE, além das commodities, especialmente o petróleo no final de 1973 (Idem, pp. 9-10).

Voltemos, por um momento, à discussão das abordagens bayesiana e construtivista de aprendizado social apresentada no primeiro capítulo. Representados aqui por Walsh (2000) e Blyth (2013), os ideacionistas argumentam que o fracasso de uma política, por si só, não é suficiente para provocar uma mudança paradigmática. Glyn (2006) e Streeck (2018) acrescentam a essa dificuldade de manutenção do sistema econômico do pós-guerra as pressões dos trabalhadores e a acentuada queda da lucratividade como razões centrais pelas quais os agentes econômicos aproveitaram a crise para questionar os axiomas do keynesianismo e o papel do Estado na economia. Mas como as insatisfações das elites econômicas se transformam em políticas públicas? James Walsh (2000), ao analisar os sucessos e fracassos das ideias de Margaret Thatcher no Reino Unido, dividiu a mudança de política em três etapas. Em contraste, a recente abordagem de Kentikelenis e Babb (2019) propõe uma mudança “clandestina”, sem grandes transformações regulatórias nas instituições. Em seguida, explorarei brevemente como a mudança de paradigma pode ocorrer segundo esses autores. Ambas as abordagens, a mais institucionalista e a mais informal, são tratadas aqui como possibilidades de mudança de paradigma, assim preservo a ontologia intacta, mas ainda multifacetada.

### **Como mudou?**

Existem diversas maneiras de investigar o papel das ideias na implementação de políticas públicas. Em particular, há abordagens plurais para compreender como instituições e grupos sociais abandonaram o intervencionismo e aderiram intensamente às ideias neoliberais. Para começar, o que vem primeiro: as paixões ou os interesses? Essa é uma pergunta difícil de responder, e com os critérios utilizados nesta dissertação não é possível esboçar uma resposta definitiva. James Walsh (2000), por exemplo, explica por que apenas na política monetária as ideias do thatcherismo tiveram forte influência, articulando três padrões de resposta na literatura (Walsh, 2000, p. 483). O primeiro padrão é o bayesiano: o fracasso das políticas existentes leva os tomadores de decisão a adotarem novas ideias (Idem, p. 484). A segunda abordagem enxerga as ideias como oportunidades para indivíduos promoverem seus próprios interesses; neste padrão, o impacto independente das ideias é pequeno. Essa interpretação é compartilhada por muitos dos autores explorados até aqui. Para Streeck (2018), Glyn (2006), Boyer e Drache (2005), Harvey (2005) e Kuttner (1984 e 2018), a virada ideacional dos anos 1970 está mais relacionada à insatisfação das elites do que às crises econômicas do período. O terceiro modo de responder a essa questão é condicionar os interesses materiais e a influência das ideias aos arranjos institucionais, ou seja, à estrutura (Walsh, 2000, p. 484).

A partir desses parâmetros, Walsh conclui que a mudança de política ocorre em três etapas. Na primeira etapa, o fracasso leva os tomadores de decisão a abandonar as políticas existentes e adotar uma nova ideia. Depois disso, eles transformam essa nova ideia em compromissos e programas de políticas específicas, com novas leis, novas ferramentas e reorganização de agências governamentais. Em seguida, na terceira etapa, os atores políticos buscam garantir que as políticas antigas sejam rejeitadas e as políticas influenciadas pela nova ideia implementadas em sua totalidade (Walsh, 2000, p. 486). Essas abordagens são combinadas pelo autor em uma estrutura para testar empiricamente a influência combinada de interesses, instituições e ideias na execução do programa de governo da primeira-ministra Margaret Thatcher no Reino Unido, no início da década de 1980 (Idem, p. 488).

Abordagens mais contemporâneas, no entanto, questionam a visão etapista desse tipo de tratamento das ideias para propor uma maneira menos escalonada de mudança institucional. O estudo de Kentikelenis e Babb (2019), por exemplo, argumenta que o caso do Fundo Monetário Internacional (FMI) não se enquadra nem nas transformações formais, nem nas incrementais (de natureza modesta). O FMI, na transição para a “globalização neoliberal”, passou por uma grande transformação, mas sem fundações formais. A partir de registros documentais e de entrevistas, os autores defendem a hipótese de que a instituição, antes criada para cobrir as falhas de mercado (Kentikelenis e Babb, 2019, p. 1722), em meados da década de 1980 se tornou o principal promotor mundial de reformas de liberalização por meio dos programas de ajuste estrutural. Contudo, curiosamente, essa transição ocorreu sem uma “renegociação formal” do estatuto ou das diretrizes operacionais (Idem).

Concebido em 1944 como um pilar do regime “liberal incorporado” keynesiano, ao lado de instituições como o Banco Mundial (1944) e o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT, 1947), o FMI passou por mudanças nas suposições cotidianas sobre a adequação de um conjunto específico de atividades (Kentikelenis e Babb, 2019, p. 1721). Esse processo “clandestino” — no qual novas normas sustentam práticas alteradas sem passar por negociações e longe do escrutínio público — serviu como uma estratégia de trabalho simbólico para modificar certas questões, apresentando-as, com pretensão de neutralidade, como “apolíticas e tecnocráticas” (Idem, pp. 1722-1723). Em vez de alterarem as regras em si, os agentes de mudança promoveram substituições baseadas na variação de expectativas rotineiras sobre práticas particulares. Segundo os autores, em vez de anunciar a adoção de novas práticas enquanto silenciosamente continua os negócios como de costume, “a substituição de normas permite o surgimento e a institucionalização de novas práticas de forma clandestina”, enquanto sustenta a impressão de que nada mudou (Idem, pp. 1726-1727).

Entre os dois enfoques, identifico três diferenças epistemológicas principais. A primeira diz respeito à concepção de mudanças institucionais. Enquanto Walsh as entende como resultado de diferentes etapas organizacionais, Kentikelenis e Babb veem, no caso específico do FMI, a mudança de paradigma como uma transformação clandestina das práticas cotidianas, sem alterar as normas formais. Em segundo lugar, Walsh presume uma boa coordenação entre

os atores políticos em torno de uma ideia comum. Já a abordagem de Kentikelenis e Babb interpreta a mudança no FMI como uma decisão deliberada dos gestores dessa instituição, ou seja, um processo de cima para baixo. Por fim, em terceiro lugar, a difusão das políticas neoliberais no mundo, para Kentikelenis e Babb, ocorre por meio de uma variedade de processos sociais, como (1) imitação de políticas, (2) aprendizado de novas ideias, (3) o desejo por competitividade e (4) coerção de instituições globais (Kentikelenis e Babb, 2019, p. 1721). Para Walsh, a mudança de política requer, além do fracasso das ideias vigentes, altos níveis de oposição social e baixos níveis de autoridade concentrada no Estado sobre a área política relevante (Walsh, 2000, pp. 484-485).

### **Por que isso importa à democracia?**

Não é difícil deduzir que a autonomização das atividades econômicas, a alta mobilidade de capitais e a liberalização do mercado refletem na capacidade do Estado de coordenar políticas públicas. No início dos anos 1980, Robert Kuttner já denunciava o desacoplamento da economia política da ‘justiça social’ no livro *The economic illusion: false choices between prosperity and social justice* (1984). O argumento o qual o autor buscava combater era aquele que se tornava dominante, inclusive entre os liberais americanos, de que, para restaurar o crescimento, era necessário primeiro “sacrificar a equidade” (Kuttner, 1984, p. 2). Para ele, em uma democracia, “os direitos de cidadania devem ser igualmente distribuídos e amplamente difundidos”, mas a desigualdade bruta gerada pelo mercado compromete o ideal de igualdade política dessa forma de governo (Idem, pp. 10-11). Esse “casamento desconfortável” (Kuttner, 1984, p. 10) — ou, em minhas palavras, incompatibilidade — entre equidade e capitalismo de mercado, leva ao “trilema político da economia mundial”, esquema pensado por Dani Rodrik.

Para Rodrik, a hiperglobalização, os Estados nacionais e as políticas democráticas podem conviver apenas em par, pois a globalização atrapalha a democracia (Rodrik, 2011, p. 190); ou seja, ao escolher dois, se sacrifica uma das opções. Logo, em um mundo no qual a globalização dita as normas econômicas, preservar a soberania dos Estados leva ao arrefecimento da capacidade do governo de atender a demandas democráticas, redistributivas e sociais (Rodrik, 2011, p. 201). Da mesma forma, respeitar a democracia e a existência dos Estados nacionais significa abrir mão de uma economia totalmente globalizada, com a regulamentação dos fluxos e controle de capitais. De forma inversa, é possível manter a democracia e a hiperglobalização, nas palavras do autor, abandonando os Estados-nação e aderindo à “governança global” de instituições robustas, com poderes regulatórios e de definição de padrões de jurisdições políticas, e efeitos diretos no mercado. A interpretação de Rodrik do conflito entre globalização, democracia e soberania, contudo, não é a única maneira de abordar os impactos da mobilidade de capitais no welfare state.

Os efeitos da liberalização dos mercados podem ser analisados sob duas perspectivas dominantes. De um lado, autores como Kuttner (2018 e 1984), Boix (2006, 2019, p. 21, 2011,

p. 288), Nolke (2020) e Rodrik (2011 e 2018, p. 16) argumentam que a escassa restrição à mobilidade de capitais, produtos e força de trabalho limita as políticas democráticas de redistribuição. De outro, podemos considerar que o comércio internacional e a mobilidade de capital têm um impacto menor na expansão do estado de bem-estar moderno (Iversen, 2005, p. 214). O estudo de Iversen apresenta dados que corroboram a hipótese de que o processo de desindustrialização no período neoliberal<sup>40</sup>, paradoxalmente, sustenta o “crescimento do estado de bem-estar social” nos países da OCDE até hoje. Da mesma forma, Boix argumentava em 2003 que a liberalização dos mercados poderia universalizar os regimes democráticos, pois as elites econômicas deixariam de apoiar governos autoritários para proteger seus interesses: “naturalmente, à medida que aumenta a facilidade com que os capitalistas podem escapar da tributação, seu apoio a uma solução autoritária diminui” (Boix, 2003, p. 13).

Ambas as abordagens tratam de um período histórico em que a associação entre democracia real e keynesianismo deixou de existir. Alguns teóricos identificam esse momento como uma crise ou uma série de crises (Brown, 2015; Fraser, 2022; Dardot e Laval, 2016 e 2019; Rodrik, 2018; Przeworski, 2019; Levitsky e Ziblatt, 2018 e 2023; Streeck, 2018; Streeck e Schäfer, 2013, p. 1), enquanto outros o veem como um fenômeno pós-democrático (Crouch, 2004, 2011 e 2020). De qualquer forma, sociólogos, cientistas políticos e economistas estudam as organizações sociais do século XXI para entender o que deu errado com a promissora social-democracia. Pós-democracia é a definição de Crouch para uma democracia cada vez mais entendida como uma forma historicamente contingente, e não como uma última palavra normativa (Crouch, 2004, pp. 2-3, grifo meu). Trata-se da “satisfação com expectativas democráticas pouco ambiciosas” da democracia liberal, que enfatiza a participação eleitoral como o principal tipo de participação popular, permite ampla liberdade de lobby e mantém uma “dieta política” que evita interferir na economia capitalista (Idem). Por essa razão, embora Barbosa, Kerstenetzky e Iversen captem os números de uma ‘proteção social’ em ascensão, a qualidade do gasto não se traduz, como mostra Souza (2018) no caso do Brasil, em maior redistribuição.

Assim como Andreas Kalyvas (2019), Dardot e Laval conectam a democracia ao regime político das massas trabalhadoras ou, de forma mais historicamente precisa, ao regime dos pobres (Dardot e Laval, 2019, p. 19). No século XX, os serviços públicos e as ideias do Estado de bem-estar social foram partes fundamentais da democratização política (Crouch, 2004, p. 78, grifo meu). Mas, como vimos no capítulo anterior, o alargamento da cidadania nas experiências democráticas no Brasil e no mundo dependeu de um conjunto de circunstâncias que levaram à convergência programática das elites industriais e de uma classe trabalhadora fortalecida. Os autores têm razão quando afirmam que a democracia sempre foi entendida, historicamente, como um regime político no qual os pobres governam sobre as oligarquias; entretanto, esperar que o apenas conceito de democracia seja capaz de manifestar empiricamente esses ideais é

---

<sup>40</sup> Para simplificar, chamo de período neoliberal aquele vigente de meados da década de 1970 em diante.

ignorar a máxima de Walter Korpi de que os resultados políticos e econômicos de um governo democrático dependerão dos recursos de poder dos quais os grupos sociais (capitalistas ou trabalhadores) dispõem. Em outras palavras, a liberalização do mercado, a alta mobilidade de capitais, a desindustrialização e as desregulamentações — sejam em formato de privatizações ou de reversão de direitos — influíram na capacidade de mobilização dos trabalhadores, cujos custos já eram naturalmente altos (Korpi, 2019). Além disso, nos deparamos com um estado de coisas em que grande parte da população nem sequer deseja o tipo de política ligado à social-democracia. Dardot e Laval (2019) e Wendy Brown (2019) relacionam essa transformação ao “ressentimento” dos cidadãos com a democracia neoliberal, uma vez que os Estados nacionais estariam amordaçados pelas elites econômicas locais e internacionais. Essa, entretanto, é uma abordagem que supervaloriza o papel da ‘falsa consciência’ e da alienação da maioria. Como consequência lógica, a conscientização dos trabalhadores sobre sua própria exploração os reorientaria para o caminho do igualitarismo. Até aqui, apresentei o contexto geral dos problemas associados ao paradigma. Agora, analiso mais de perto as implicações dessa transformação na realidade brasileira.

As instituições certamente foram parte fundamental na transição do paradigma keynesiano ao neoliberal. Kentikelenis e Babb (2019) exploraram as maneiras clandestinas pelas quais o FMI ‘revolucionou’ as práticas e os objetivos do Fundo sem precisar recorrer a negociações formais e deliberação política. Mas é possível resistir às forças impostas pelas elites econômicas? Ban e Blyth (2013) defendem que a atuação dos BRICs não pode ser reduzida à completa adesão ao Consenso de Washington. De fato, para os autores, embora as ideias econômicas neoliberais tenham dominado o contexto internacional, os países do grupo “reivindicaram o papel do Estado no desenvolvimento muito além dos limites da estrutura do Consenso” (Ban e Blyth, 2013, p. 242). Isso significa, de modo bastante simples, que as bases ideacionais e institucionais do paradigma devem ser vistas como evidências de “sua adaptabilidade a dinâmicas políticas e econômicas compensatórias” (Idem, p. 244).

No contexto doméstico, as disputas em torno de um desenvolvimento intervencionista são mais acirradas. Ainda assim, as mudanças institucionais no Brasil, mesmo com características típicas da condição periférica latino-americana, não são de todo estranhas aos movimentos políticos e econômicos do restante do mundo. Um grande exemplo é a semelhança do argumento nos trabalhos de Kerstenetzky (2016) e Iversen (2005). Em suma, a autora mostra que os “gastos sociais” no Brasil aumentaram ininterruptamente desde a redemocratização. Do mesmo modo, Iversen mostra esse caminho entre os países da OCDE, mesmo com a alta desindustrialização, mobilidade de capitais e o aumento do desemprego, representados pelo paradigma analisado neste capítulo.

O recente trabalho de Barbosa (2022) também investiga o estado atual do welfare state em países de “desenvolvimento tardio” sob a globalização na América Latina e no Leste Asiático. Alinhado à obra de Celia Kerstenetzky, o estudo de Barbosa identifica uma “elevação significativa do gasto social e da cobertura em educação, saúde e seguridade social” em paí-

ses latino-americanos (Barbosa, 2022, p. 215). Contudo, Santos et al. (2019) apontam fortes evidências de que os gastos sociais diminuem conforme aumenta a distância ideológica entre o presidente e o veto player legislativo (pró-elite) (Santos et al., 2019, p. 23). Essas pesquisas corroboram a teoria de recursos de poder de Korpi: as experiências democráticas e seus resultados estão ligados à capacidade de mobilização político-partidária em torno de pautas redistributivas. Ademais, o conceito de paradigma serve para delinear o campo de disputa e os limites aos quais esses atores políticos, ideologicamente mais à esquerda ou à direita, estarão submetidos (Santos e Moura, 2019, p. 342). Mas, se os gastos sociais estão em crescimento, como argumentam os autores, por que o neoliberalismo é interpretado por diferentes cientistas políticos, sociólogos e economistas como o principal culpado pela “crise da democracia” que acometeria grande parte do mundo? Uma pista para abordar essa “problemática neoliberal” é dada por Barbosa ao final de seu estudo, com a seguinte questão: em que medida essas políticas sociais contemporâneas contribuem para a promoção da redistribuição? (Barbosa, 2022, p. 220).

A década de 1990 foi marcada por inúmeras reformas orientadas para o mercado. Com a abertura da economia e as privatizações, o país reduziu o papel do Estado no domínio produtivo, redefiniu seu padrão de intervenção e reorientou sua atuação com o objetivo de atrair investimentos nos circuitos financeiros internacionais (Diniz e Boschi, 2004, p. 59). Assim ocorreu a mudança de paradigma no Brasil: a coordenação econômica, antes centralizada no Estado, passou a ser cada vez mais pautada pelo mercado, “em uma lógica marcada pela tentativa de neutralização de interferências políticas por meio do desenho institucional de agências regulatórias” (Idem). Neste ponto, é impossível não recordar o magnum opus de Polanyi. Na década de 1990, tal como nos mostrou o autor de *A Grande Transformação* no contexto da Grã-Bretanha oitocentista, o Estado foi o impulsionador da reorganização institucional, cujo objetivo era, por meio da intervenção, restaurar o capitalismo *laissez-fairiano*. A principal diferença entre esses dois momentos, arrisco dizer, é a posição da classe trabalhadora nesse processo. O “duplo movimento” talvez tenha sido superestimado por Polanyi, considerando que ele próprio admite a necessidade, naquele período, de criar uma estrutura social sustentável para a manutenção do capitalismo em ascensão; isso também implicava a construção de “sistemas de proteção social” para uma nova classe em crescimento nas cidades. Na década de 1990, contudo, o sistema já estava consolidado e em transição, tornando-se menos dependente da capacidade produtiva e mais orientado para transações financeiras. O exemplo mais evidente desse fenômeno é a desindustrialização.

Diniz e Boschi dividem os anos 1990 em três períodos. O primeiro, até 1993, é caracterizado pelos efeitos iniciais da abertura da economia, “salientando-se um grande número de fusões em setores como produtos químicos, petroquímicos, metalurgia e siderurgia” (Diniz e Boschi, 2004, p. 64). O segundo período vai de 1994 a 1997, e corresponde à implementação do Plano Real e à estabilização da economia, com estímulo a novas transações nos segmentos financeiros e de eletroeletrônicos (Idem). Por fim, de 1998 aos anos 2000, o avanço das privatizações teria propiciado “um grande número de transações nos setores de telecomunicações e

tecnologia da informação” (Idem). Os anos 1990 foram marcados pelo conjunto de transformações materiais e ideacionais do neoliberalismo. A participação de capital estrangeiro aumentou de 36,5% para 45% de 1989 (ano do Consenso de Washington) a 1999. As privatizações também tiveram número expressivo e corresponderam a mais 100 bilhões de dólares em receita para o governo federal (Diniz e Boschi, 2004, p. 66). Entretanto, ao mesmo tempo, essas mudanças contrastam com os baixos índices de desempenho da economia na década. Pois, segundo os autores,

Revertendo a tendência de taxas de crescimento estáveis durante todo o período da industrialização substitutiva, os anos 90 apresentaram uma queda ainda mais acentuada do PIB do que aquela verificada nos 80. Houve alguns momentos de expansão entre 1993 e 1994 e entre 1999 e 2000, porém sem recuperação de um ritmo mais constante de crescimento do PIB (Diniz e Boschi, 2004, p. 70).

Mais uma vez, a tese bayesiana de aprendizado social se revela insuficiente. Não poderíamos começar a compreender a importante década de 1990, um período crucial para a transformação da economia brasileira, com a ideia de que os atores políticos e econômicos estavam apenas reagindo às falhas anteriores. A eleição de Fernando Collor em 1989 deu início a um projeto de Estado que deveria progressivamente se isentar de “seu papel de garantidor de direitos” (Dagnino, 2004, p. 142). Dagnino denomina essa convergência entre o neoliberalismo e a redemocratização do Estado brasileiro, com a Constituição de 1988, como uma “confluência perversa” entre os dois programas, o democrático e o neoliberal (Idem). O cenário está dado. Os direitos universais e a provisão pública constitucionais foram descritos, segundo Saad-Filho e Moraes (2018, pp. 46-47), como “muito caros” para o Estado brasileiro.

Para relembrar, minha hipótese é que a transição ideológica do keynesianismo para o neoliberalismo modificou a forma de apelar às representações democráticas liberais e os significados atribuídos a elas. A ideia de desenvolvimento deixou de estar associada ao conceito de emancipação e anti-imperialismo, como no segundo governo Vargas, e muito menos à ideia de uma industrialização nacional viabilizada com capital estrangeiro e voltada ao bem-estar e ao consumo, como no governo Kubitschek. A modernização econômica, o aumento das transações financeiras e a redução da industrialização, observados em diferentes partes do mundo, alinharam-se às ideias revividas do liberalismo neoclássico, segundo as quais a mão invisível do mercado seria suficiente para direcionar o crescimento econômico. Assim como para Hayek, representante do neoliberalismo normativo neste trabalho, as ideias hegemônicas sustentavam que a justiça social era um ideal que nenhum grau de planejamento poderia alcançar (Kuttner, 1984). Além disso, qualquer tentativa de alcançá-la geraria ainda mais injustiças, já que a “coerção” seria o meio necessário para impô-la. Isso não significa que as mudanças institucionais tenham ocorrido sem disputas e contestações. A teoria de Korpi permanece relevante mesmo sob o paradigma em que a classe trabalhadora se encontra mais enfraquecida.

O objetivo geral deste trabalho é interpretar os retratos de dois momentos históricos em que a democracia estava em ascensão: em 1952, a experiência democrática da Constituição de

1946, anterior ao golpe militar, e, em 1997, a da Constituição de 1988, conhecida popularmente como a “Constituição cidadã”. Na seção a seguir, analiso os discursos da única discussão sobre o Projeto de Lei nº 2.142, que quebrou o monopólio de exploração da Petrobras. Se, no capítulo anterior, o Estado era visto como o agente coordenador do desenvolvimento intervencionista e nacionalista, ele agora passou a ser entendido, não sem divergências, como aquele que não deveria interferir no progresso do mercado. Para isso, era necessário retirar-se cada vez mais das atividades econômicas, inclusive do setor petrolífero.

### 3.2 ‘Há resíduos ideológicos que não foram destruídos pela queda do Muro de Berlim’: discursos da única discussão do PL nº 2.142

Esta seção é dedicada à análise dos discursos parlamentares sobre a discussão do Projeto de Lei nº 2.142/1996, que encerrou o monopólio de 43 anos da Petrobras na exploração e produção de petróleo no Brasil e criou a Agência Nacional do Petróleo. Todos os discursos analisados foram retirados do site oficial da Câmara dos Deputados<sup>41</sup> e transcritos com o auxílio de Inteligência Artificial generativa, devidamente revisados para corrigir erros comuns da ferramenta. No geral, a principal diferença entre as falas dos deputados na década de 1990 e as de 1952 é a duração. Enquanto na República de 1946 os políticos discursavam por cerca de meia hora, com possibilidade de prorrogação por mais quinze minutos, em 1997 o debate raramente ultrapassava quinze minutos. Além disso, sem os apartes, o diálogo analisado aqui apresenta uma configuração mais próxima de um monólogo, com a impressão de que os parlamentares estavam menos preocupados em convencer, e mais interessados em expor suas próprias posições e as de seus partidos. Nesse sentido, considero a discussão dos anos 1990 mais programática e, de certa forma, consensual.

A celeridade na tramitação do PL também merece destaque. Os parlamentares de 1952 discutiram a matéria por mais de 4 meses (Benevides, 1981), o que resultou no substitutivo de Bilac Pinto, responsável pela instauração do monopólio estatal. Em contraste, o PL nº 2.142 foi debatido em turno único e encaminhado ao Senado Federal em menos de um mês. O caráter de urgência da reforma estava alinhado com as demais iniciativas de privatizações e a criação de agências reguladoras na década de 1990 (Diniz e Boschi, 2004). Havia, como mostrarei a seguir, o desejo de fazer parte, o mais rapidamente possível, de um mundo globalizado, moderno e livre<sup>42</sup>, onde a liderança estatal da economia não condizia mais com as necessidades da democracia liberal contemporânea. Assim como no capítulo 2, esta seção está dividida em duas partes. Na primeira, faço uma breve introdução utilizando modelagem de tópicos. Ressalto que,

<sup>41</sup> <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=200231>

<sup>42</sup> A questão da concorrência é recorrente para apelar à noção de liberdade nos discursos favoráveis ao PL.

devido à significativa redução do material, já que os discursos encurtaram em comparação com o primeiro período, a função do software perdeu parte de sua riqueza analítica. Por esse motivo, tive dificuldades em gerar um número expressivo de tópicos. Tento compensar essa limitação na segunda parte, com uma análise mais detalhada dos discursos. O caráter comparativo do trabalho será abordado ao longo destas subseções e nas considerações finais.

### 3.2.1 Modelagem de tópicos: uma breve introdução do material

Nesta subseção, apresento os discursos com a mesma parametrização do capítulo anterior e os mesmos tipos de visualização: as *topic word scores* e as nuvens de palavras. Esclareço que este trabalho não é uma análise de conteúdo. Portanto, não dedico demasiada atenção à diversidade ou às possibilidades dos códigos, embora reconheça serem amplas, ao lidar com o corpus textual selecionado para esta comparação diacrônica. Considero as opções tratadas suficientes para exibir os discursos do modo desejado sem soar repetitivo. Por se tratar de uma análise de discurso, o caminho mais apropriado é explorar o conteúdo de forma mais interpretativa. Apesar de suas limitações, a modelagem de tópicos funciona como um ponto de partida analítico eficaz. Assim, o objetivo continua a ser partir do geral ao particular, com uma abordagem relativamente autônoma em relação ao texto.

A execução do BERTopic com os discursos gerou apenas quatro tópicos, o que já é a primeira grande diferença entre os períodos históricos. No primeiro, os termos mais recorrentes são “petróleo”, “bilhões”, “monopólio”, “substitutivo”, “estatal” e “investimentos”. O segundo tópico tem as palavras “petrobrás”, “projeto”, “petróleo”, “63” como representações. O número se refere ao artigo 63, proposto pelo PL, que impediria a privatização futura da Petrobras, criticada por Roberto Campos (PPB) por “engessar mãos e mentes de governos futuros”<sup>43</sup>. No terceiro, as palavras mais recorrentes são “presidente”, “srs”, “deputados”, “povo”, “momento” e “governo”, e indica tanto o elemento retórico das falas quanto o contexto da discussão, em especial os termos “momento”, “povo” e “governo”. Por fim, o quarto e último tópico tem como representação as palavras “empresa”, “estatais”, “maior” e “social”.

Esses pares de tópicos ilustram muito bem o pragmatismo do novo paradigma. Antes discutida como a solução para o subdesenvolvimento de um país sem capitalismo, agora a questão era lida como um problema financeiro. A reforma da Petrobras era necessária, assim como as privatizações de inúmeras empresas estatais ao longo da década de 1990, para fechar

---

<sup>43</sup> “O projeto foi enormemente melhorado em relação à proposta governamental. A ressalva que tenho é no tocante ao art 63, que será objeto de destaque para votação em separado e que proíbe a privatização futura da Petrobrás. O presente mandatário já indicou que não pretende privatizá-la durante o seu tucanato. É um direito do tucanato. A Constituição não o obriga a privatizá-la mas não há porque engessarmos mãos e mentes de Governos futuros que poderão ter uma visão mais realista do grave problema fiscal” (Roberto Campos, 1997).

Figura 4 - Relevância de palavras por tópico, 1997



Fonte: A autora, 2024.

as contas públicas. Era preciso reduzir, enxugar, “emagrecer” o Estado, visto como um monstro antiquado e custoso. Por isso, o PL é visto com a possibilidade de investimentos privados em bilhões de dólares. Não há, como na análise anterior, a presença de palavras associadas ao nacionalismo. “Brasil”, “brasileiros”, “interesse”, “público” e “privado” não aparecem como representações dos tópicos. A principal linha argumentativa não se referia à criação de algo novo, um setor independente e soberano, que levaria ao desenvolvimento emancipatório. Agora, com 43 anos de história, o monopólio estatal era visto como algo deslocado da realidade econômica global. Mais ainda, o desenvolvimento passou a ser a capacidade do país de atrair investimentos estrangeiros, outrora tão mal vistos. A palavra “capitalismo” não aparece em nenhum dos 14 discursos analisados. “Nacionalismo” também não, exceto em sua variável “nacionalista” no discurso do deputado Aldo Rebelo<sup>44</sup> (PCdoB, contra), ironicamente para relembrar a criação da Petrobras, com o PL nº 1.516. O verbo “competir” e seus derivados aparecem 11 vezes; “mercado” 16 vezes; “concorrência” e derivados, 4 vezes; “flexibilidade” e derivados, 7 vezes. Nos discursos de 1952, que têm o dobro do número de páginas, o termo “mercado” aparece 8 vezes, “concorrência” 2 vezes, “capitalismo” 17 vezes e “competir” nenhuma vez. A palavra “democrático(a)” aparece 5 vezes em ambos os corpus<sup>45</sup>.

A nuvem de palavras de todo o documento é especialmente notável. Como era de se esperar, as palavras mais frequentes são “petróleo”, “presidente”, “projeto”, “Estado” e “Petrobras”. No entanto, algumas pistas sobre o paradigma em que os deputados estão inseridos já podem ser observadas com relativa facilidade. Em primeiro lugar, o termo “empresa” é bastante recorrente, ao lado de “substitutivo”, “mercado”, “investimento” e “monopólio”. “Brasil”

<sup>44</sup> “Em épocas passadas, o povo brasileiro foi às ruas na luta em defesa do petróleo. O lema “o petróleo é nosso” mobilizou a consciência nacionalista deste País, e conseguimos avançar, garantindo o monopólio estatal do petróleo e a Petrobras, como uma importante, rentável e eficiente empresa estatal” (Aldo Rebelo, 1997).

<sup>45</sup> Descartando, no caso de 1952, as vezes em que se referem à UDN (União Democrática Nacional).



Figura 6 - Nuvem de palavras “a favor”, 1997



Fonte: A autora, 2024.

Figura 7 - Nuvem de palavras “contra”, 1997



Fonte: A autora, 2024.

se dividiu entre aqueles que denunciavam uma “privatização administrativa” da Petrobras e os que defendiam o projeto dessa acusação.

### 3.2.2 Liberalismo negativo como hegemonia: análise dos discursos parlamentares de 1997

De 1952 a 1997, a história do Brasil passou por transformações incontáveis. Uma abordagem diacrônica me traz, portanto, duas vantagens. Em primeiro lugar, me poupa de passar por todos os eventos políticos entre os períodos, que não são poucos. Encaro, dessa maneira, o exercício proposto como a captura de cada experiência democrática sob paradigmas distintos. A comparação se dá dessa forma: é como se estivéssemos olhando para dois retratos, de dois momentos históricos fundamentais para as mudanças políticas e institucionais da democracia brasileira. A dependência de trajetória, em ambas as realidades, é essencial para uma compreensão mais profunda de como os atores chegaram a esses contextos. Mas, por ora, assumo o caráter modesto do meu esforço e me permito ignorar eventos como o governo Kubitschek, a eleição de João Goulart, o golpe militar de 1964, o acirramento da Guerra Fria, os 30 anos de ditadura, a abertura do regime em 1985, a eleição de Collor em 1989, o Plano Real em 1994, o início do mandato de Fernando Henrique Cardoso em 1995 e muitos outros.

Dessa escolha surge a segunda vantagem: as diferenças se tornam mais evidentes. Ao suprimir o escalonamento, as reversões, as evoluções, as disputas e adesões políticas e econômicas do entremeio, consigo obter um contraste maior entre as justificativas, os argumentos e as ausências nas discussões analisadas. Por isso salta aos olhos, por exemplo, o fato de não haver quase menção aos “brasileiros” e ao “Brasil” no debate do PL de reforma do setor petrolífero, uma vez que sei, por ter tido acesso aos registros históricos do PL nº 1.516 e da repercussão na opinião pública, que apelar à noção de independência nacional era o principal mote levantado nos diálogos do setor de energia até então. O tema da competição e da concorrência no mercado também é um indício da variação das pautas que moviam o Congresso Nacional na década de 1990. Quase inexistentes nos anos 1952, as preocupações sobre a capacidade de ser um país integrado, moderno e globalizado são constitutivas do paradigma neoliberal no Brasil. Em 1952, ao contrário, o investimento estrangeiro era visto como algo extremamente prejudicial à capacidade estatal de liderar o desenvolvimento. Era, inclusive, rechaçado pelos parlamentares contrários ao PL, porque eles o entendiam como parasitário e motivado pelo lucro.

O liberalismo negativo é um dos dois conceitos de liberdade desenvolvidos por Isaiah Berlin (2002). Não pretendo explorar detalhadamente a filosofia moral subjacente às definições de liberdade; interessa-me, aqui, apenas destacar dois pontos cruciais: (1) o liberalismo negativo está conectado à ideia de liberdade como não interferência, e é o pano de fundo de todo discurso neoliberal a favor da retirada do Estado de determinados setores; (2) o liberalismo negativo é oposto do positivo, aquele que identifica na interferência e no controle os meios para atingir os ideais liberais. O Estado na democracia liberal do tipo social-democrata, defendido por

muitos dos autores analisados, está mais conectado ao segundo tipo. Segundo Isaiah Berlin, o liberalismo negativo está “envolvido na resposta à pergunta ‘Qual é a área dentro da qual o sujeito – uma pessoa ou grupo de pessoa – é ou deve ser deixado para fazer ou ser o que ele é capaz de fazer ou ser, sem interferência de outras pessoas?’”<sup>46</sup> (Berlin, 2002, p. 169). Para introduzir os discursos, deixarei o deputado federal Rubem Medina (PFL) explicar por que o título desta subseção se refere à negatividade do liberalismo nas funções governamentais:

Temos que dar novo impulso ao programa de privatização e concessão dos serviços públicos, particularmente nos setores de mineração, petróleo, portos, transportes, já que a área de telecomunicações se encontra em processo bastante adiantado. Diante da perspectiva de a América Latina vir a se constituir na principal opção de investimento do capital internacional, o Brasil precisa preparar-se para ser o carro-chefe desse pólo latino de investimentos. Para tanto, deve avançar no processo de modernização de sua economia, no enxugamento do Estado, e concentrar esforços nas áreas de infra-estrutura urbana e em programas sociais, visando reduzir as desigualdades regionais e sociais (Rubem Medina, janeiro de 1997).

**Nacionalismo.** Outrora pujante no discurso político brasileiro, o nacionalismo interventor e desenvolvimentista se mostrou moribundo sob o governo de FHC. O investimento do capital estrangeiro agora era visto como o caminho para o desenvolvimento. Nas palavras de Paulo Cordeiro (PTB, a favor), as privatizações e a flexibilização do monopólio do petróleo permitiriam investimentos internos e externos da iniciativa privada nos setores estratégicos, o que deixaria o dinheiro público livre para as “áreas essenciais”<sup>47</sup>. “Privatizar, como dizia Margaret Thatcher na época em que encaminhou o processo de privatização no Reino Unido, é apenas devolver o peixe ao rio”. Paulo Cordeiro cita Thatcher, mas poderia citar sem incoerência o guru da primeira ministra, Hayek, para quem a democracia deveria atender apenas às “áreas essenciais”. O que cada um chama de essencial, no entanto, é motivo de grandes disputas.

Roberto Campos (PPB, a favor) é mais direto. Não há mais espaço, no auge da globalização, para uma empresa estatal monopolista por 43 anos. Era preciso, o quanto antes, que o povo brasileiro se curasse de duas doenças: a esquizofrenia no que tange ao tema da liberdade e a aritmética masoquista. A esquizofrenia era, segundo ele, o fato de “prezarmos ardentemente a liberdade política e admitirmos languidamente a cassação de direitos econômicos”, pois, o monopólio estatal não era “senão a cassação de direitos econômicos e a História tem demonstrado

<sup>46</sup> No original: “The first of these political senses of freedom or liberty (I shall use both words to mean the same), which (following much precedent) I shall call the ‘negative’ sense, is involved in the answer to the question ‘What is the area within which the subject - a person or group of persons - is or should be left to do or be what he is able to do or be, without interference by other persons?’ The second, which I shall call the ‘positive’ sense, is involved in the answer to the question ‘What, or who, is the source of control or interference that can determine someone to do, or be, this rather than that?’ The two questions are clearly different, even though the answers to them may overlap” (Berlin, 2002, p. 169).

<sup>47</sup> “As privatizações e a flexibilização do monopólio do petróleo irão permitir que os investimentos internos e externos da iniciativa privada, nos setores estratégicos, possibilitem esse deslocamento de investimentos públicos para as áreas essenciais” (Paulo Cordeiro, 1997).

que **a liberdade é o motor do progresso**”<sup>48</sup>. A aritmética masoquista era o fato de o Estado manter “uma horda de estatais que pagam dividendos nulos” ao Tesouro Nacional. A privatização, diz Campos, significava que, em vez de o governo receber dividendos de menos de 1% ao ano, ele economizaria com os 15% que gastava na rolagem da dívida, além de ganhar com as concessões. “Queremos sofrer, por isso somos subdesenvolvidos”. O desenvolvimento não era, como há quatro décadas, um objetivo a ser alcançado longe da “intrusão cupida dos exploradores universais da riqueza”. Pelo contrário, era a própria capacidade de atrair tais investidores para levar à frente o crescimento econômico brasileiro.

O Brasil posicionava-se, então, como um *player* que precisava atrair capital estrangeiro. Para alcançar esse objetivo, em um contexto global onde empresas e capitais podiam se mover livremente entre países em busca de melhores condições comerciais, como discutido na primeira seção deste capítulo, era necessário tornar o mercado brasileiro mais atrativo e aberto. Esses passaram a ser os novos “interesses maiores da Nação”<sup>49</sup>, nas palavras do relator do PL que oficializou o fim do monopólio da Petrobras na exploração e distribuição do petróleo. Para Roberto Campos, aprovar a matéria urgentemente era dever à Nação, pois havia “resíduos ideológicos que não foram destruídos pela queda do Muro de Berlim, então será o vozerio deste Plenário que trará iluminação – trará muito mais calor do que luz”<sup>50</sup>.

O paradigma impõe as ressalvas. A razoabilidade hegemônica do período examinado residia no entendimento dos atores políticos de que o país precisava estar alinhado com o restante do mundo, um mundo aberto, com livre concorrência e bilhões de dólares para serem investidos nas regiões subdesenvolvidas. Sendo assim, mesmo os deputados contrários ao PL entendiam a luta pelo voto contra como um empreendimento perdido. Haroldo Lima (PCdoB, contra) entendia que a pauta pela quebra do monopólio estava inserida em um contexto político mais amplo: “Fala-se aqui em algo completamente fantasioso, aumentar a competição. Não existe nada disso. O que há no mundo é uma dramática disputa pelas reservas. O Brasil possui

<sup>48</sup> “É preciso que nos curemos de duas doenças: a esquizofrenia no que tange ao tema da liberdade e a aritmética masoquista. A esquizofrenia vem do fato de prezarmos ardentemente a liberdade política e admitirmos languidamente a cassação de direitos econômicos. Monopólio estatal não é senão a cassação de direitos econômicos e a História tem demonstrado que a liberdade é o motor do progresso. Cassa-se o direito do produtor produzir, de o investidor investir, de o consumidor escolher e de todos competirem” (Roberto Campos, 1997).

<sup>49</sup> “Sr Presidente, nosso substitutivo reflete o que dita a Constituição e defende os interesses maiores da Nação” (Eliseu Resende, 1997).

<sup>50</sup> “Sr Presidente, Sras e Srs Deputados, precisamos votar urgentemente essa matéria para que o Brasil possa atrair capitais para todas as fases da exploração petrolífera. Devemos isso à Nação. E não venham dizer que o assunto não foi suficientemente discutido. Houve um longo debate na Comissão que tratava da proposta de emenda constitucional. Depois, o Governo utilizou um período de gravidez – nove meses – para enviar sua proposta ao Congresso Nacional. E essa proposta vem sendo discutida há não menos que oito meses. Não há mais possibilidades de iluminação intelectual do problema. Há resíduos ideológicos que não foram destruídos pela queda do Muro de Berlim, então será o vozerio deste Plenário que trará iluminação – trará muito mais calor do que luz” (Roberto Campos, 1997).

uma reserva de 10 bilhões de barris de petróleo. Essa é a razão de estarmos aqui”<sup>51</sup>.

Existia um sentimento de derrota e denunciismo entre os contrários ao PL. Aldo Arantes (PCdoB, contra) dizia: “Sr Presidente, Sras e Srs Deputados, os absurdos são muitos. Infelizmente, quando se discute uma matéria dessa relevância, vemos que as cartas já estão colocadas”<sup>52</sup>. Já Miguel Rossetto (PT, contra) deixou claro não ser contra a participação de capital privado no setor petrolífero, apesar de se mostrar contra as privatizações e a matéria discutida:

[...] se a maioria deste Parlamento acredita ser possível o compromisso com a construção de uma nação que supere as injustiças sociais e as desigualdades regionais, deve votar contra este substitutivo e construir uma alternativa que permita, sim, a entrada do capital privado na área do petróleo, mas que em hipótese alguma destrua aquilo que esta Nação construiu (Miguel Rossetto, 1997).

**Democracia.** “Não adianta ao brasileiro a riqueza no subsolo, quando temos necessidade de reunir recursos para melhorar o perfil social da esmagadora maioria dos brasileiros”, argumentava Adroaldo Streck (PSDB, a favor). O capital privado intensificaria a exploração do petróleo, o que levaria ao crescimento e a “pequena elevação” do padrão de vida dos cidadãos<sup>53</sup>. Para Betinho Rosado (PFL, a favor), a proposta apresentada era fruto de “exaustivas discussões com todos os segmentos econômicos e sociais envolvidos na atividade”. A participação dos afetados pelo projeto era importante para tomar como democrática a decisão de flexibilizar o setor. Por isso mesmo, quando, por exemplo, o deputado Alberto Goldman (PMDB, a favor) esclareceu que o PL nº 2.142 não estava privatizando a Petrobras, ele fez questão de ressaltar que, “se amanhã, se daqui a dois, três ou dez anos a Nação sentir a necessidade de privatizar essa empresa, vai-se propor ao Congresso Nacional essa mudança. Não é agora”<sup>54</sup>.

<sup>51</sup> “Sr Presidente, e Srs Deputados, da década de 70 para cá o Brasil entrou na área da disputa da reserva. Fala-se aqui em algo completamente fantasioso, aumentar a competição. Não existe nada disso. O que há no mundo é uma dramática disputa pelas reservas. O Brasil possui uma reserva de 10 bilhões de barris de petróleo. Essa é a razão de estarmos aqui. Ninguém fala, mas isso significa que hoje temos mais reserva do que a Shell, que tem 9 bilhões de barris de petróleo, a Esso e a Texaco. Então, aqui estamos para entregar a Petrobrás à sanha desses poderosos!” (Haroldo Lima, 1997)

<sup>52</sup> “Sr Presidente, Sras e Srs Deputados, os absurdos são muitos. Infelizmente, quando se discute uma matéria dessa relevância, vemos que as cartas já estão colocadas. Aqueles que nesta Casa defendem o projeto neoliberal, que querem a privatização a todo custo, que, na realidade, sustentam a política do Governo estão sendo coniventes com essa política de lesa-pátria, uma política que golpeia profundamente a soberania nacional.”

<sup>53</sup> “Não adianta ao brasileiro a riqueza no subsolo, quando temos necessidade de reunir recursos para melhorar o perfil social da esmagadora maioria dos brasileiros, que ainda vivem na marginalidade e que precisam ter uma pequena elevação de seu padrão de vida, o que será feito através da melhor utilização do patrimônio público das empresas estatais” (Adroaldo Streck, 1997).

<sup>54</sup> “Por isso, é muito importante que mantenhamos esse compromisso que assumimos quando da aprovação da emenda constitucional, para que esse modelo seja aprovado. Não estamos aprovando pura e simplesmente um projeto de lei dizendo que uma empresa tenha maioria do capital estatal. Estamos aprovando um determinado modelo de regulamentação da exploração do petróleo no País. Faz parte desse modelo a participação de uma empresa estatal, de uma empresa que vai ter um papel muito importante na regulação do mercado. Se amanhã, se daqui a dois, três ou dez anos a Nação sentir a necessidade de privatizar essa empresa, vai-se propor ao Congresso Nacional essa mudança. Não é agora” (Alberto Goldman, 1997).

O que é democrático, a participação ou a universalização de direitos? Essa é uma pergunta incrustada na normatividade do liberalismo democrático. Para Rubem Medina, Alberto Goldman e Manoel Castro, democrática era a deliberação, o debate em torno daquele projeto, a autonomia dos grupos de interesse, mesmo em elites, de decidir o caminho a seguir, independentemente do caráter da decisão. Por outro lado, para Rossetto, Luciano Zica e José Genoíno, democratizar o Estado era, na verdade, garantir sua capacidade de liderar “a construção e distribuição da riqueza”<sup>55</sup>; era a liberdade de controlar e interferir na economia nacional; era a liberdade positiva, hegemônica na criação do capitalismo brasileiro, na década de 1950, e minoria derrotada nos anos 1990.

Sr Presidente, não é este o Estado que queremos, mas também não desejamos esse faz-de-conta de reforma do Estado. Queremos democratizar o Estado; defendermos um Estado eficiente, racional e não este Estado controlado por aqueles que agora querem privatizá-lo. Ontem queriam um Estado total, eram a favor de subsídios, financiamentos, proteções, empregos. Foi assim que liquidaram este Estado. Desejamos um Estado que promova cidadania, não uma elite perversa que se locupleta com ele (José Genoíno, 1997).

**Capitalismo.** A palavra capitalismo não apareceu em nenhum dos 14 discursos. Mas também não precisava. Goldman (PMDB, a favor) e todos os favoráveis ao projeto viam o dia 13 de março de 1997 como um dia a comemorar na Câmara dos Deputados<sup>56</sup>, pois o PL significava a atração de bilhões em investimentos privados para a economia brasileira. O capital estrangeiro, e os “tubarões”, agora eram os redentores da nação. A possibilidade de atraí-los determinaria a nossa sorte enquanto país subdesenvolvido.

Estamos iniciando um processo que irá possibilitar a atração de mais de 120 bilhões de dólares de recursos externos para serem investidos no nosso País, até o ano 2000, investimentos na área de petróleo, de energia, de mineração, de telecomunicações, nos portos e nas rodovias. Os fundos de investimentos, de fora e de dentro do País, têm recursos sobrando e com imensas dificuldades no mundo afora para boas oportunidades. O Brasil se descortina como uma grande oportunidade para atrair esses investimentos (Paulo Cordeiro, 1997).

O investimento externo impulsionaria, nas palavras de Rubem Medina<sup>57</sup>, maiores oportunidades de emprego no mercado interno. Por isso, essa e outras reformas, numerosas na década (Diniz e Boschi, 2004), precisavam ser levadas adiante. “Temos que correr contra o

<sup>55</sup> “Conclamo, então, todos aqueles que querem de fato um país democrático, um país preocupado com a construção e a distribuição da riqueza, com a qualidade de vida de todos, a que votemos contra esse projeto, que regulamenta um setor como o do petróleo gerando emprego no exterior e desemprego aqui, quando abre a importação, desmontando o investimento na indústria complementar da indústria do petróleo” (Luciano Zica, 1997).

<sup>56</sup> “Isso nos dá a certeza de que hoje temos um dia a comemorar nesta Casa. Estamos iniciando um processo que irá possibilitar a atração de mais de 120 bilhões de dólares de recursos externos para serem investidos no nosso País, até o ano 2000, investimentos na área de petróleo, de energia, de mineração, de telecomunicações, nos portos e nas rodovias” (Paulo Cordeiro, 1997).

<sup>57</sup> Esse discurso foi proferido em janeiro, não na discussão, mas é exemplar e merece, defendendo, espaço para análise.

tempo na luta pelo reordenamento do Estado brasileiro, apressar a aprovação das reformas da Constituição e da Previdência Social, além da reforma tributária, para que o País possa inspirar confiança cada vez mais crescente nos investidores externos”<sup>58</sup>. O grau de consciência dos atores políticos nesse cenário é digno de nota. Os tempos eram outros, e manter os “resíduos ideológicos” de um “reino da utopia”<sup>59</sup> que já não existia, como um nacionalismo destoante das normas do Consenso de Washington e do restante do mundo — virtudes que Reagan e Thatcher haviam rejeitado em décadas anteriores —, colocava o Brasil atrás de outros países na corrida para se tornar atrativo aos fluxos de capital. Por isso, a questão da confiança já surgia, ainda que timidamente, e com a aprovação da política fiscal nos anos 2000, se tornaria ainda mais central.

---

<sup>58</sup> “Diante disso, conclui-se que os ventos estão cada vez mais favoráveis à América Latina e, particularmente, ao Brasil. Entretanto, é necessário criar novos estímulos para os investimentos externos, especialmente para capital produtivo, que será sempre bem-vindo, pois traz consigo novas oportunidades de emprego no mercado interno. Temos que correr contra o tempo na luta pelo reordenamento do Estado brasileiro, apressar a aprovação das reformas da Constituição e da Previdência Social, além da reforma tributária, para que o País possa inspirar confiança cada vez mais crescente nos investidores externos” (Rubem Medina, 1997).

<sup>59</sup> “Sr Presidente, Sras e Srs Parlamentares com o voto de hoje, para implementar o fim do monopólio, fazemos uma longa viagem de volta ao reino da utopia no qual durante quarenta e três anos ficamos hospedados” (Roberto Campos, 1997).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A principal contribuição desta dissertação é ampliar, com base na pesquisa documental, o enfoque nos estudos sobre os impactos das ideias na práxis política, especialmente no contexto das experiências democráticas. Ao comparar as interpretações do desenvolvimento keynesiano propostas por Hirschman e Kuttner, identifiquei importantes semelhanças nas transformações paradigmáticas observadas globalmente e no Brasil, conforme analisado por Renato Raul Boschi e Maria da Conceição Tavares. Com a análise dos discursos parlamentares, respondi à questão inicial sobre as distinções nas interpretações da capacidade de um Estado democrático em dois períodos do contexto político brasileiro. No primeiro momento, utilizei a modelagem de tópicos para identificar os principais termos empregados pelos deputados. Em seguida, aprofundei a análise das posições dos atores, com destaque ao caráter interpretativo da proposta. A principal diferença de léxico entre os períodos analisados está no apelo ao nacionalismo, uma força argumentativa central para os deputados dos anos 1950. Já nos anos 1990, essa mobilização é quase ausente, e surge timidamente, associada ao conceito de soberania nacional, apenas entre os opositores do projeto de quebra do monopólio. Além disso, o anti-imperialismo era um consenso entre todos os parlamentares da década de 1950, inclusive entre os udenistas examinados. Em 1997, em contraste, o Brasil passava por uma transformação institucional e econômica para se tornar atraente aos investimentos estrangeiros, vistos agora como os principais promotores do desenvolvimento econômico da recente democracia brasileira.

A proposta teórica deste trabalho defende o ganho analítico, tanto ontológico quanto epistemológico, de incorporar a abordagem conceitual, representada por Freedman, Koselleck e Rosanvallon, aos estudos das viradas ideacionais em instituições contemporâneas, exploradas por Mark Blyth, Kathryn Sikkink e Peter Hall. Essa integração contribui para complexificar os estudos sobre mudanças institucionais, valorizando a cognição dos agentes e a retórica como componentes fundamentais do campo do político. Então, os conceitos de desenvolvimento e subdesenvolvimento, por exemplo, são fundamentais em ambos os momentos estudados. No entanto, enquanto na década de 1950 o desenvolvimento estava intrinsecamente ligado às capacidades do Estado como agente coordenador do progresso e da economia capitalista, ainda “quase nula” no país, em 1997, a insistência em manter o controle estatal sobre setores estratégicos passou a ser vista como a principal causa do subdesenvolvimento brasileiro, pois cabia ao mercado agora exercer o papel de impulsionador do progresso.

O impacto mais significativo deste exercício foi perceber como, em 1952, a questão nacional estava explicitamente ligada a um sentimento anti-imperialista hegemônico. Esse contexto organizava os termos dos discursos em torno de duas posições: de um lado, os verdadeiros nacionalistas; de outro, os acusados de entreguismo. A liderança de Vargas como presidente, a campanha “O Petróleo é Nosso!” promovida pelos comunistas brasileiros, a alta mobilização da opinião pública e a correlação de forças da Guerra Fria exerceram forte pressão sobre

o debate e a decisão final pelo monopólio. Em 1997, no entanto, a autoconsciência dos atores políticos diante de um cenário de transição é digna de destaque. As reformas de FHC, aceleradas para tornar o Brasil atraente ao capital privado e estrangeiro, marcaram o período. Após 43 anos sustentando o monopólio da exploração do petróleo, o Estado foi reinterpretado como um obstáculo, e o mercado passou a ser visto como a solução necessária para assumir esse compromisso de desenvolvimento. Esses achados sustentam minha hipótese de que a virada do keynesianismo ao neoliberalismo modificou o apelo às representações democráticas liberais e os significados atribuídos a elas, ao demonstrar que os termos do discurso e a razoabilidade aceitos mudaram, embora muitos conceitos permaneçam os mesmos.

O recorte metodológico deste trabalho, contudo, apresenta algumas limitações. Ao restringir o caráter comparativo às falas dos deputados, a análise depende das interpretações dos próprios atores para fundamentar os argumentos, ainda que o foco recaia precisamente sobre os discursos. Além disso, a comparação longitudinal entre dois períodos distantes reduz o potencial de generalização dos achados. Por fim, ao adotar uma abordagem interpretativa, esta pesquisa não busca inferir causalidades nem explorar dependências de trajetória, aspectos que poderiam enriquecer minhas contribuições. Ainda assim, considero a análise diacrônica um recurso valioso, pois me ajuda a capturar dois “retratos” de experiências democráticas sob paradigmas diferentes, sem desviar o foco dos discursos para a avaliação dos eventos intermediários. Portanto, embora a delimitação temporal restrinja o alcance da pesquisa, ela permite um aprofundamento analítico que seria inviável em um escopo mais amplo.

Compreender as implicações das ideias e ideologias na prática política tem sido uma preocupação central da Ciência Política e da Sociologia ao longo dos anos. Este trabalho se insere nesse esforço, e contribui para ampliar o conhecimento sobre como conceitos fundamentais interferem tanto nas justificativas quanto nas estratégias dos atores políticos. Apesar das limitações metodológicas, considero este exercício um ponto de partida sólido para investigações futuras mais sofisticadas e interdisciplinares. Partindo da premissa de que as ideias, enquanto ponto de convergência entre paixões e interesses, exercem impactos cruciais na formulação de políticas econômicas, esta pesquisa fornece subsídios importantes para compreender as raízes conceituais dos dilemas democráticos contemporâneos e explorar possibilidades de transformação política.

A opção pela interdisciplinaridade — abordagem conceitual com institucionalismo histórico — destaca como as ideias não são meros reflexos das condições materiais, como sugere a abordagem bayesiana de aprendizado social. Pelo contrário, as ideias atuam ativamente na definição dos limites e das possibilidades do político. Esta pesquisa reforça a importância do pensamento político como ferramenta indispensável para compreender crises e transformações democráticas, ao revisitar conceitos centrais como liberdade, democracia e soberania em uma perspectiva comparativa. Embora reconheça que o modelo metodológico proposto, ainda que adaptável a outras investigações de natureza comparativa, não seja suficiente para impulsionar, sozinho, a evolução das viradas ideacionais, advogo que, sem esse esforço interdisciplinar,

corremos o risco de enfraquecer nossa capacidade de compreender as raízes conceituais e ideológicas das dinâmicas democráticas contemporâneas.

## REFERÊNCIAS

- Adler, Emanuel. **The power of ideology**: the quest for technological autonomy in Argentina and Brazil. Berkeley: University of California Press, 1987.
- Baleeiro, Aliomar. **Direito tributário brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 1970.
- Ban, Cornel; Blyth, Mark. The BRICs and the Washington Consensus: an introduction. **Review of International Political Economy**, v. 20, n. 2, p. 241-255, 2013.
- Barbosa, Pedro. **A economia política dos estados de bem-estar tardios sob a globalização**: uma comparação entre América Latina e Leste Asiático (Tese). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.
- Benevides, Maria Victoria de Mesquita. **A UDN e o udenismo**: ambiguidades do liberalismo brasileiro. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.
- Berman, Sheri. **The Primacy of Politics**: Social Democracy and the Making of Europe's Twentieth Century. 2006.
- Berman, Sheri. **The Social Democratic Moment**: Ideas and Politics in the Making of the Interwar period. 1998.
- Bhaskar, Roy. **A realist theory of science**. London/New York: Routledge, 2008.
- Biebricher, Thomas. **The political theory of neoliberalism**. Stanford: Stanford University Press, 2018.
- Bielschowsky, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro**: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.
- Bilac Pinto, Olavo. O declínio das sociedades de economia mista e o advento das modernas empresas públicas. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 32, p. 1-15, 1953.
- Blyth, Mark. Any more bright ideas? The ideational turn of comparative political economy. **Comparative Politics**, v. 29, n. 2, p. 229-250, 1997.
- Blyth, Mark. **Great Transformations**. Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- Blyth, Mark. Paradigms and paradox: the politics of economic ideas in two moments of crises. **Governance**, v. 26, n. 2, p. 197-215, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/gove.12010>.
- Blyth, Mark. Same as it never was: temporality and typology in the varieties of capitalism. **Comparative European Politics**, v. 1, p. 215-225, 2003.
- Blyth, Mark; Schwartz, Herman Mark. In search of varieties of capitalism: hardy perennial or troublesome weed? In: **Varieties of capitalism**. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing,

2023. Disponível em: <https://doi.org/10.4337/9781035312757.00005>. Acesso em: 12 ago. 2024.

Boix, Carles. Between Protectionism and Compensation: The Political Economy of Trade. In: Bardhan, Pranab; Bowles, Samuel; Wallerstein, Michael. **Globalization and Egalitarian Redistribution**. New Jersey: Princeton University and Russell Sage Foundation, 2006.

Boix, Carles. **Democracy and redistribution**. New York: Cambridge University Press, 2003.

Boix, Carles. **Democratic capitalism at the crossroads**: technological change and the future of politics. New Jersey: Princeton/Oxford University Press, 2019.

Boix, Carles. Redistribution Policies in a Globalized World. In: Jansen, Marion; Bacchetta, Marc. **Making Globalization Socially Sustainable**. Genebra: WTO-ILO, 2011.

Boschi, Renato Raul. **Elites industriais e democracia**: hegemonia burguesa e mudança política no Brasil. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

Boyer, Robert; Drache, Daniel. Introduction. In: **States against markets**: the limits of globalization. London and New York: Routledge, 2005.

Boyer, Robert. New growth regimes, but still institutional diversity. **Socio-Economic Review**, v. 2, n. 1, p. 1-32, 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/soceco/2.1.1>.

Brown, Wendy. **Nas ruínas do neoliberalismo**: a ascensão da política antidemocrática no ocidente. São Paulo: Politeia, 2019.

Brown, Wendy. **Undoing the demos**: Neoliberalism's Stealth Revolution. New York: Zone Books, 2015.

Campbell, John L. Institutional analysis and the role of ideas in political economy. **Theory and Society**, v. 27, n. 3, p. 377-409, 1998. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/657900>. Acesso em: 23 set. 2024.

Chaloub, Jorge. A economia política dos bacharéis udenistas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 32, n. 94, p. 1-18, 2017.

Chaloub, Jorge; Cannone, Helio. Para além do antagonismo: desenvolvimentismo e liberalismo no Brasil da República de 1946. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 38, p. e258433, 2022.

Chaloub, Jorge Gomes de Souza. **O Liberalismo entre o Espírito e a Espada**: a UDN e a República de 1946 (Tese). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

Connolly, William E. **The Terms of Political Discourse**. Princeton: Princeton University Press, 1974.

Cooper, Melinda. **Counterrevolution**: Extravagance and Austerity in Public Finance. 1. ed. New York: Zone Books, 2024.

Cox, Robert Henry. The social construction of an imperative: why welfare reform happened in

Denmark and the Netherlands but not in Germany. **World Politics**, v. 53, n. 3, p. 463-498, 2001. Disponível em: <https://doi.org/10.1353/wp.2001.0008>.

Crouch, Colin. **Capitalist diversity and change**: recombinant governance and institutional entrepreneurs. Oxford: Oxford University Press, 2005.

Crouch, Colin. **Post-democracy**. Cambridge: Polity, 2004.

Crouch, Colin. **Post-democracy after the crises**. Cambridge: Polity, 2020.

Crouch, Colin. **The strange non-death of neoliberalism**. Cambridge: Polity, 2011.

Dagnino, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política e Sociedade**, v. 3, n. 5, p. 139-164, 2004.

Dardot, Pierre; Laval, Christian. **A nova razão do mundo**: Ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2016.

Dardot, Pierre; Laval, Christian. **Never ending nightmare**: The Neoliberal Assault on Democracy. New York: Verso Books, 2019.

Diniz, Eli; Boschi, Renato Raul. **Empresários, interesses e mercado**. Dilemas do desenvolvimento no Brasil. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004.

Drache, Daniel. From Keynes to K-mart: competitiveness in a corporate age. In: Boyer, Robert; Drache, Daniel. **States against markets**: the limits of globalization. London/New York: Routledge, 2005.

Esping-Andersen, Gøsta. As três economias políticas do welfare state. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 24, p. 85-116, set. 1991.

Fraser, Nancy. **Cannibal capitalism**. How our system is devouring democracy, care, and the planet - and what we can do about it. London/New York: Verso, 2022.

Freedon, Michael. **Ideologies and Political Theory**: A Conceptual Approach. Oxford: Oxford University Press, 1996.

Freedon, Michael. The Morphological Analysis of Ideology. In: Freedon, Michael; Sargent, Lyman Tower; Stears, Marc (orgs.). **The Oxford Handbook of Political Ideologies**. Oxford: Oxford University Press, 2013. p. 115-137

Gallie, W. B. Essentially Contested Concepts. *Proceedings of the Aristotelian Society*, **New Series**, 1965, v.56, p. 167-198.

Garrett, G. (1998). **Partisan politics in the global economy**. Cambridge: Cambridge University Press.

Glyn, Andrew. **Capitalism unleashed**. Nova York/Oxford: Oxford University Press, 2006.

Gramsci, Antonio. **Selections from the prison notebooks of Antonio Gramsci**. Editado por Quintin Hoare e Geoffrey Nowell-Smith. New York: International Publishers, 1971.

Hall, Peter. Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. **Comparative Politics**, vol. 25, no. 3, 1993, pp. 275–96. JSTOR, <https://doi.org/10.2307/422246>. Accessed 15 Sept. 2024.

Hall, P.; Soskice, D. An introduction to varieties of capitalism. In: Hall, P.; Soskice, D. (org.). **Varieties of capitalism: the institutional foundations of comparative advantage**. Oxford: Oxford University Press, 2001. p. 1-70.

Hall, Peter A. **The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations**. Princeton: Princeton University Press, 1989.

Harvey, David. **A brief history of neoliberalism**. Nova York/Oxford: Oxford University Press, 2005.

Hay, Colin. Does capitalism (still) come in varieties? **Review of International Political Economy**, v. 27, n. 2, p. 302-319, 2019.

Hay, Colin; Marsh, David. Introduction: demystifying globalization. In: Hay, C.; Marsh, D. (eds.). **Demystifying globalization**. Globalization and governance. London: Palgrave Macmillan, 2000.

Hay, Colin. Narrating crisis: the discursive construction of the 'winter of discontent'. **Sociology**, v. 30, n. 2, p. 253-277, 1996. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/42855681>. Acesso em: 21 set. 2024.

Hayek, Friedrich von. **The Constitution of Liberty**. Chicago: University of Chicago Press, 2011.

Hirschman, Albert. **Development projects observed**. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2014.

Hirschman, Albert. **Estratégia do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura S. A, 1961.

Hirschman, Albert. How the Keynesian revolution was exported from the United States, and other comments. In: Hall, Peter A. **The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations**. Princeton: Princeton University Press, 1989.

Hirschman, Albert O. **Shifting Involvements: private interest and public action**. Oxford: Martin Robertson, 1982.

Hirschman, Albert O. **The Passions and the Interests: political arguments for capitalism before its triumph**. 20th anniversary ed. Princeton: Princeton University Press, 1997.

Iversen, Torben. **Capitalism, democracy, and welfare**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

Iversen, T.; Pontusson, J.; Soskice, D. (org.). **Unions, employers and central banks: macroeconomic coordination and institutional change in social market economies**. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

Jasmin, Marcelo. História dos conceitos e teoria política e social: referências preliminares. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 20, n. 57, p. 27–38, fev. 2005.

Kentikelenis, Alexander E.; Babb, Sarah. The making of neoliberal globalization: norm substitution and the politics of clandestine institutional change. **American Journal of Sociology**, v. 124, n. 6, p. 1720-1762, 2019.

Kerstenetzky, Celia Lessa. **O estado de bem-estar social na idade da razão**. A reinvenção do estado social no mundo contemporâneo. São Paulo: Elsevier, 2016.

Kitschelt, P. L.; Marks, G.; Stephens, J. D. (org.). **Continuity and change in contemporary capitalism**. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

Korpi, Walter. **The democratic class struggle**. London: Routledge and Kegan Paul, 2019 [1983].

Koselleck, Reinhart. **Crítica e crise**: contribuição à patogênese do mundo burguês. Rio de Janeiro: Ed. UERJ; Contraponto, 1999.

Koselleck, Reinhart. **Futuro Passado**. Contribuição à semântica dos Tempos Históricos. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio; Contraponto, 2006.

Koselleck, Reinhart. **Histórias de Conceitos**. Estudos sobre a semântica e a pragmática da linguagem política e social. 1. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2020.

Koselleck, Reinhart. Uma história dos conceitos: problemas teóricos e práticos. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 10, p. 134-146, 1992.

Kuhn, Thomas. **A Estrutura das Revoluções Científicas**. 12. ed. São Paulo: Perspectiva, 2013.

Kuttner, Robert. **Can democracy survive global capitalism?** New York: W. W. Norton and Co, 2018.

Kuttner, Robert. **The economic illusion**. False choices between prosperity and social justice. Boston: Houghton Mifflin, 1984.

Levitsky, Steven; Ziblatt, Daniel. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

Levitsky, Steven; Ziblatt, Daniel. **Como salvar a democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 2023.

March, J. G.; Olsen, J. P. **Rediscovering Institutions**. New York: The Free Press, 1989.

Milanović, Branko. **Capitalismo sem rivais**. O futuro do sistema que domina o mundo. São Paulo: Todavia, 1ª ed., 2020.

Mounk, Yascha. **O povo contra a democracia**: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la. Tradução de Cássio de Arantes Leite e Débora Landsberg. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

Nölke, Andreas. Financialization and the crisis of democracy. In: Mader, Philip; Mertens, Daniel; van der Zwan, Natascha (eds.). **The Routledge International Handbook of Financialization**. Abingdon: Routledge, 2020.

Perissinotto, Renato. **Ideias, Burocracia e Industrialização no Brasil e na Argentina**. Rio de Janeiro: Editora Eduerj, 2023.

Perissinotto, R.; Stumm, M. G. A virada ideacional: quando e como ideias importam. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, n. 64, p. 121–148, dez. 2017.

Pinto, Olavo Bilac. **Guerra Revolucionária**. Rio de Janeiro: Companhia Forense de Artes Gráficas, 1964.

Pocock, J. G. A. **Linguagens do Ideário Político**. Trad. Lucia de Oliveira. São Paulo: Edusp, 2003.

Pocock, J. G. A. **Politics, language, and time: essays on political thought and history**. Chicago: University of Chicago Press, 1989.

Polanyi, Karl. **A grande transformação: as origens políticas e econômicas de nossa época**. 1. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2021.

Przeworski, Adam. **Capitalism and social democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

Przeworski, Adam. **Crises of democracy**. New York: Cambridge University Press, 2019.

Przeworski, Adam. **Estado e economia no capitalismo**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

Przeworski, Adam. Who decides what is democratic? **Journal of Democracy**, v. 35, n. 3, p. 5-16, 2024. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.1353/jod.2024.a930423>. Acesso em: 4 de outubro de 2024.

Richter, Melvin. **The history of political and social concepts**. A critical introduction. Nova York/Oxford: Oxford, University Press, 1995.

Rodrik, Dani. Populism and the economics of globalization. **Journal of International Business Policy**, v. 1, n. 1-2, p. 12-33, 2018.

Rodrik, Dani. **The globalization paradox**. Why global markets, states, and democracy can't coexist. New York: W. W. Norton and Company, 2011.

Rosanvallon, Pierre. **A democracia inacabada**. São Paulo: Alameda, 2018.

Rosanvallon, Pierre. **Por uma história do político**. São Paulo: Alameda, 2010.

Rosanvallon, Pierre. The development of keynesianism in France. In: Hall, Peter A. **The political power of economic ideas: keynesianism across nations**. Princeton: Princeton University Press, 1989.

Saad-Filho, Alfredo; Morais, Lecio. **Brazil. Neoliberalism versus Democracy.** Londres: Pluto, 2018.

Santos, Fabiano; Almeida, Acir; Silva, Thiago Moreira da. Capital mobility, veto players, and redistribution in Latin America during the left turn. **Brazilian Political Science Review**, v. 13, n. 1, 2019.

Santos, Fabiano; Moura, Rafael. ¿Camino al fracaso? La economía política de la crisis brasileña. **Desarrollo Económico** (Buenos Aires – Argentina), v. 58, p. 341-372, 2019.

Santos, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira.** Rio de Janeiro: Campus, 1979.

Santos, Wanderley Guilherme dos. Desenvolvimentismo: Ideologia Dominante. **Tempo Brasileiro**, v. 1, n. 2, p. 155-192, 1962.

Santos, Wanderley Guilherme dos. Liberalism in Brazil: Ideology and Praxis. In: Blachman, Morris; Hellman, Ronald (eds.). **Terms of Conflict: Ideology in Latin American Politics.** Philadelphia: Institute for the Study of Human Issues, 1977.

Santos, Wanderley Guilherme dos. **Paradoxos do Liberalismo: teoria e história.** Rio de Janeiro: Revan, 1999.

Santos, Wanderley Guilherme dos. **Razões da desordem.** Rio de Janeiro: Rocco, 1993.

Schmidt, V. **The Future of European Capitalism.** Oxford: Oxford University Press, 2002.

Sikkink, Kathryn. **Ideas and Institutions.** Developmentalism in Brazil and Argentina. Ithaca: Cornell University Press, 1991.

Skidmore, Thomas. Politics and economic policy making in authoritarian Brazil, 1937-71. In: Stepan, Alfred (ed.). **Authoritarian Brazil: Origins, Policies, and Future.** New Haven: Yale University Press, 1973.

Skinner, Quentin. **As fundações do pensamento político moderno.** São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

Souza, Pedro H. G. Ferreira de. **Uma história de desigualdade: a concentração de renda entre os ricos no Brasil, 1926-2013.** São Paulo: Hucitec/Anpocs, 2018.

Streeck, Wolfgang; Schäfer, Armin. Introduction. In: **Politics in the era of austerity.** Cambridge: Polity, 2013.

Streeck, Wolfgang. **Tempo comprado: a crise adiada do capitalismo democrático.** São Paulo: Boitempo, 2018.

Tavares, Maria da Conceição. Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil. in: Bielschowsky, Ricardo (org.). **Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL.** Rio de Janeiro/São Paulo: Editora Record, 2000.

Walsh, James I. When do ideas matter? Explaining the successes and failures of Thatcherite

ideas. **Comparative Political Studies**, v. 33, n. 4, p. 483-516, 2000.

Weir, Margaret. Ideas and politics: the acceptance of Keynesianism in Britain and the United States. In: Hall, Peter A. (org.). **The political power of economic ideas**: Keynesianism across nations. Princeton: Princeton University Press, 1989. p. 53-86.

Weir, Margaret; Skocpol Theda. State Structures and the Possibilities for “Keynesian” Responses to the Great Depression in Sweden, Britain, and the United States. In: Evans PB, Rueschemeyer D, Skocpol T, eds. **Bringing the State Back In**. Cambridge University Press; 1985:107-164.

Wood, Ellen. **Democracia contra capitalismo**. A renovação do materialismo histórico. São Paulo: Boitempo, 2011.

## ANEXO A – Transparência e Inteligência Artificial

A IA generativa foi usada neste trabalho para:

1. Corrigir, produzir e ajustar códigos do script para o BERTopic, a partir do modelo gentilmente cedido pelo meu caro colega Matheus Pestana;
2. Apoiar no pré-processamento dos dados, em particular na criação das bases com os discursos divididos em linha, adequados para a análise;
3. Transcrever os discursos da década de 1990. Na maior parte das respostas, a integridade do discurso é mantida pela IA, mas não em todas as vezes, por isso a checagem do usuário é fundamental. Os discursos da década de 1950 foram transcritos completamente a mão, já que nem a IA nem os softwares de OCR conseguiram ler adequadamente o documento, por ser muito antigo;
4. Revisar frases e parágrafos para corrigir erros gramaticais e ortográficos<sup>60</sup>;
5. Ajudar com sinônimos, interpretação de alguns gráficos e normas ABNT.

---

<sup>60</sup> Nenhuma frase neste trabalho foi gerada do zero por IA generativa.

## ANEXO B – Discursos na íntegra

### B.1 1952

**19 de junho de 1952**

DEPUTADO MOURA ANDRADE (UDN, a favor)

O Sr. Moura Andrade — Senhor Presidente, Srs. Deputados, o problema que se debate nesta Casa é hoje assunto que fere profundamente a sensibilidade popular e tem sido, nestes termos, equacionado aqui e fora daqui, buscando aqueles que se entregaram a estes estudos, encontrar a ressonância dos seus pontos de vista na opinião pública e, mais que isto, provocar na alma do povo brasileiro reações muitas vezes não condizentes com o verdadeiro sentimento nacionalista que os anima. E de fato assim tem sido. Ninguém é mais nacionalista do que eu. Sou daqueles que cultuam um nacionalismo quase jacobino. Entretanto, tenho verificado que a tese que julgo ser da conveniência dos interesses da nação, relativa à exploração do petróleo através de uma sociedade de economia mista em que a União tenha a maioria das ações, tem sido acoimada como a tese do entreguismo do petróleo brasileiro aos trustes internacionais.

E por que se usa tanto esta expressão “entreguismo”?

Todos os senhores Deputados sabem da mutação repentina que se deu ao pensamento comunista, depois da feitura da Constituição de 1946. Este fato vem muito bem relatado pelo Deputado Antonio Balbino, em seu parecer na Comissão de Constituição e Justiça, quando diz o seguinte:

“A Constituição de 1934 assegurava a possibilidade de autorizações ou concessões para o aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais (exclusivamente a brasileiros ou a empresas organizadas no Brasil — § 1º do artigo 118), o que, quando a estas, como acentua Pontes, de querer dizer “pessoas jurídicas de direito brasileiro, portanto aquelas pessoas jurídicas somente regidas pelo direito brasileiro”.

A Carta de 1937, de tendências mais acentuadamente nacionalistas, estabeleceu, porém, regulando também de modo mais técnico o assunto (de vez que fala em “autorização” apenas e não em “concessões”), que “a autorização só poderá ser concedida a brasileiros ou empresas constituídas por acionistas brasileiros” (parágrafo 1º do artigo 143), e, pela emenda constitucional número 6 de 13 de maio de 1942, atenuando o sistema em relação ao aproveitamento de quedas d’água e outras fontes de energia hidráulica, permitiu que tais atividades fossem desempenhadas

por “empresas que já exercitam utilizações amparadas pelo parágrafo 4º ou as que se organizem como sociedades nacionais”.

Com a Constituição vigente parágrafo 1º do artigo 153, voltou-se, aos mesmos termos, ao regime constitucional de 1934.

O assunto foi amplamente debatido e esclarecido no curso da elaboração da Carta Constitucional que nos rege, a propósito da emenda de sua autoria e de outros deputados mineiros, com a qual o ilustre deputado Israel Pinheiro pleiteava a possibilidade de serem concedidas autorizações para aproveitamento de recursos minerais a estrangeiros, desde que domiciliados no Brasil (ver Anais da Assembleia Constituinte, volume XXIII, páginas 257 e seguintes).

Cumpre, de resto, acentuar, para fixação de responsabilidades históricas e esclarecimento de muitas posições equívocas, que, sob pretexto de evitar o “nacionalismo exagerado” do projeto constitucional (por eles chamado de “chauvinismo”), os comunistas, em emenda que tomou o número 3.259 (ver Anais, volume XVI, página 94), pleiteavam que se conferisse aos “estrangeiros” o mesmo direito, independentemente do seu domicílio no território nacional, desde que, porém, declarassem “considerar-se como nacionais e não invocar a proteção de seu governo no que se refere às mencionadas autorizações ou concessões”.

A emenda em apreço era assinada pelos representantes comunistas Luiz Carlos Prestes, Alcedo Coutinho, Maurício Graboys, Trifino Correa, Gregório Bezerra, Alcides Sabença e Carlos Marighela.

O Sr. Arruda Câmara — Permite, Vossa Excelência, um aparte?

O Sr. Moura Andrade — Pois não.

O Sr. Arruda Câmara — A razão de ser desse voto da então bancada comunista é que naqueles tempos o Brasil mantinha relações diplomáticas e comerciais com a Rússia.

O Sr. Moura Andrade — Agradeço o aparte de Vossa Excelência. Mas desejaria trazer outro trecho rememorativo do episódio Constituinte do Brasil de que resultou a Carta Magna que rege os destinos da Nação.

Diz o Relator, Deputado Antonio Balbino: “Que vem a ser a solução proposta no projeto 1.516 em face do texto da Constituição? Evidentemente muito mais nacionalista que a que se encontra autorizada no texto da nossa Carta Magna. Porque, enquanto pela Constituição a exploração das riquezas minerais — em exceção para o petróleo — pode ser feita.

E que vem a ser solução proposta no Projeto número 1.516, em face do texto da Constituição? Evidentemente, muito mais nacionalista que a que se encontra autorizada no texto da

nossa Carta Magna. Porque, enquanto pela Constituição, a exploração das riquezas minerais — sem exceção para o petróleo — pode ser feita por “sociedades organizadas no Brasil” sem nenhum impedimento a que dela só participem estrangeiros, na hipótese que temos agora, sob o exame, sem qualquer modificação no texto da lei geral que continua mantendo a condição de nacionalidade para quase todos os demais empreendimentos que digam respeito à indústria do petróleo), o que se autorizou foi, apenas, a participação em percentagem que não permite o controle e com uma série de restrições e condicionamentos, de sociedades de direito privado numa empresa econômica mista, sob o controle do Estado, que será necessariamente o seu acionista-majoritário, com direito de voto, que elegerá a maioria dos dirigentes da empresa, que nomeará o seu Presidente com direito de veto e que aprovará os seus Estatutos, por decreto. Evidentemente democratas, sejam liberais ou não, socialistas e comunistas que não vislumbra-ram na solução constitucional a qual deram seu expresso assentimento, a veia de entreguismo, para que possam atribuir tão pecha, agora, ao Projeto nº 1.516 nos termos em que se apresenta e sobretudo com as modificações de forma que sugerimos ao seu texto, terão que renunciar a convicções que deveriam ter sido pesadas com muito mais espírito de seriedade e compreensão de suas responsabilidades na fase em que se estavam fixando as diretivas constitucionais do problema”.

De fato, Sr. Presidente, senhores deputados, os comunistas que, em 1946, propugnavam pela participação do capital estrangeiro, não apenas do capital de companhia ou de estrangeiros radicados no Brasil, mas de estrangeiros, ainda que aqui não domiciliados, para explorar o subsolo brasileiro, com a simples declaração de que renunciariam à proteção do seu Governo; os comunistas que assim entregaram — vamos dizer as palavras como são — o subsolo do Brasil à exploração dos trustes internacionais vieram, posteriormente, num ato de metamorfose absolutamente imprevista, mas perfeitamente compreensível na sua linha de conduta política no Brasil e no mundo, para a grande campanha que empreenderam — e conseguiram semear em corações democráticos — de que o petróleo só seja realmente brasileiro se fosse explorado pelo Estado. Já então, mudaram radicalmente sua orientação e vinham para as ruas, para sua pregação às portas das fábricas; para sua pregação nas praças públicas; para sua campanha junto à fibra popular, a fim de deixar fixada uma nova orientação, um novo sentimento, qual fosse o de que todo aquele que não acompanhasse os seus passos, que não andasse nas suas veredas, que não seguisse o caminho, a seta por eles indicada, seria “entreguista”, seria antipatriótica, seria traidor dos sentimentos do seu povo e da sua terra.

Estes, de maneira alguma, poderiam merecer a consideração, o apreço, o aplauso, o respeito de seu povo. Eram, porém, os mesmos comunistas que na véspera ofereciam o subsolo do Brasil até a quem aqui não estivesse domiciliado e não tivesse a nacionalidade brasileira.

O Sr. Augusto Meira — Permita-me. Estou apreciando o discurso de Vossa Excelência e o nobre colega toca em ponto realmente de grande importância. Os comunistas, em primeiro

lugar, não terão influído nos corações dos que, realmente, são democratas. Os comunistas foram votos nulos dentro desta Casa, porque não podiam ser eleitos em face de leis anteriores. Havia mesmo duas leis anteriores à Constituição que proibiam a eleição dos comunistas. Essas leis foram violadas, as eleições foram nulas e por isso os comunistas foram despachados das duas Casas do Congresso.

O Sr. Aliomar Baleeiro — Erro grave meu nobre colega.

O Sr. Augusto Meira — Foi acerto muito grande.

O Sr. Aliomar Baleeiro — Não foi um dos atos mais felizes.

O Sr. Nestor Duarte — Nem todos aplaudiram a cassação do mandato dos Deputados, legitimamente eleitos pelo povo.

O Sr. Aliomar Baleeiro — Felizmente.

O Sr. Augusto Meira — Eleitos contra disposições legais que precederam à Constituição atual, que as reforçou, admitiu e encampou, Deputado Moura Andrade, terminando o meu pensamento para deixar tudo bem claro, quero dizer que quando os comunistas quiseram fazer isso a que V. Ex.a se refere a Constituinte avisada não concordou e determinou que somente os brasileiros, exclusivamente os brasileiros podiam ter essas concessões e estipulou, ainda, que somente sociedades fundadas no Brasil, porque mesmo brasileiros no estrangeiro poderiam reunir-se e formar sociedades que prejudicasse a vida nacional. De maneira que mesmo sociedades brasileiras constituídas no estrangeiro não se podem amparar nas leis brasileiras para vir explorar o petróleo no Brasil. Vê Vossa Excelência como o Constituinte foi sábio, determinando que essas concessões fossem exclusivamente brasileiras. Não se pode, portanto, tirar desse qualidade maior, que é a nacionalidade brasileira no direito a essas concessões. Se temos de formar sociedades para que intervenham na exploração do petróleo, ao lado das energias particulares, elas não de ser constituídas por brasileiros. A Constituição brasileira foi sábia e precisa de interpretação com lealdade. Admitir que estrangeiros possam fazer parte dessa sociedade é violar a Constituição, é traiçoar a Nação e a sua Carta Magna. (Muito bem. . . )

O Sr. Moura Andrade — Agradeço o aparte de Vossa Excelência. Não poderei deixar de fazer uma rápida análise ao trecho em que o nobre colega se manifestou sobre a cassação do mandato dos comunistas. Na Assembleia Legislativa Estadual, tive oportunidade de pronunciar-me contra aquele ato, que considerava que ia cortar uma verdade jurídica estabelecida pelas eleições, porque entendia eu — já naquela época — como entendo hoje, que o Deputado representava o povo e não os partidos políticos que, apenas, existem como canalização da vontade do povo.

Mas, neste instante, o que está em jogo é a habitual contradição dos comunistas.

O Sr. Augusto Meira — Estou de acordo com V. Ex.a em que, realmente, os comunistas se contradizem, e sempre assim agem para atender a suas conveniências, a seus interesses. Os verdadeiros democratas não se contradizem. A Constituinte brasileira ressaltou a dignidade da Nação. Ainda hoje, li uma obra francesa, recentemente recebida, que não pude compulsar toda, afirmando que, na Argentina se tomaram medidas semelhantes, o mesmo acontecendo, atualmente, na Bolívia e no Equador.

O Sr. Moura Andrade — Agradeço o aparte e vou tentar prosseguir, reatar o pensamento distante e trazê-lo, novamente, para continuação de meu discurso.

Os comunistas, dizia eu, através de emenda subscrita pelos seus representantes na Constituinte, encabeçada por Luís Carlos Prestes, que ofereciam o subsolo do Brasil à exploração dos estrangeiros, mesmo que fora daqui residisse, que fora daqui fossem domiciliados, são os mesmos que, hoje, colocam e incitam, em termos desta ordem:

“Cidadãos! Remetam abaixo assinados, telegramas e mensagens para a Câmara Federal, aos Deputados de seu Estado, exigindo o estabelecimento do monopólio estatal e repelindo a Petrobras entreguista.”

A Petrobras entreguista! A Petrobras, que é uma sociedade mista e que constitui, indiscutivelmente, a monopolização através da qual o Estado fez sentir sua ação pela maioria absoluta dos votos que ali detém; a Petrobras, que é um organismo destinado a conseguir com o sacrifício dos brasileiros, a própria redenção dos brasileiros, e que aqui se tem sempre debatido em termos extremos, que nunca estiveram em jogo! Vem-se a esta tribuna discutir a entrega do subsolo brasileiro aos trustes internacionais, mas sobre a Petrobras pouco, ou quase nada se fala. Os oradores costumam tecer suas considerações, usando e revelando circunstâncias havidas em outras terras, em que os trustes internacionais agiram de forma danosa para aquelas populações.

Entretanto, o que está em discussão não é a concessão a uma ou a muitas companhias estrangeiras. O que se discute é a constituição de uma sociedade de economia mista, de que participe à União com 51% das ações, de que participem os Estados e os Municípios.

O Sr. Lobo Carneiro — V. Ex.a permite um aparte?

O Sr. Moura Andrade — Se houve sinceridade... (Riso)

O Sr. Lobo Carneiro — V. Ex.a sabe que foram feitas numerosas críticas à Petrobras pelo Centro de Estudos e Defesa do Petróleo e da Economia Nacional, críticas essas condensadas num opúsculo distribuído a esta Câmara. E o estudo feito pela Comissão de Constituição e Justiça revelou que todas aquelas críticas eram fundadas; apenas a Comissão atribuiu tudo a falhas, enganos, omissões ou impropriedades técnicas, facilmente sanáveis. Em primeiro lugar, no texto do projeto não consta que a União vá ter 51% do capital. Isto está perfeitamente claro

no parecer do Deputado Antônio Balbino, que achou necessário retificar o artigo referente ao assunto. Consta, também, da Petrobras, a emissão de debêntures, futuramente conversíveis em ações. Também isto a Comissão de Constituição e Justiça considerou falha grave, a ser eliminada através de emenda que sugeriu ao plenário.

O Sr. Moura Andrade — V. Ex.a já enunciou o suficiente para que eu pudesse apreender plenamente a objeção que faz.

O Sr. Lobo Carneiro — Mas há mais coisas, ainda.

O Sr. Moura Andrade — Neste instante, quero frisar uma circunstância muito curiosa. Quando se fala na Petrobras, discute-se o projeto tal como nos foi enviado pelo Executivo; quando se alude aos outros projetos, ao do Deputado Euzébio Rocha etc., discute-se com as respectivas emendas, com todas as correções.

Nobre Deputado, nós aqui não somos claque do Governo, somos legisladores! (Muito bem). O Governo enviou a Mensagem para que nós a apreciássemos de acordo com os interesses nacionais, e ela, nas suas linhas fundamentais, é justa, necessária e útil à Nação. Quanto às oferecidas pelas Comissões e Deputados, virão à apreciação do Plenário, que dirá, então, do seu patriotismo e da sua concepção a respeito de problema tão sério quanto este para a vida nacional.

O Sr. Lobo Carneiro — V. Ex.a não está discutindo a Petrobras, mas a Petrobras emendada. Terei oportunidade, quando falar sobre o assunto, de mostrar que mesmo essas emendas não resolvem o problema. Não quero mais tomar o tempo de V. Ex.a. O Sr. Moura Andrade — V. Ex.a é capaz de voltar à situação de 1946, entendendo que nem mais o regime estatal resolve — que é preciso colocar o petróleo sob a tutela de um outro Estado, que é preciso entregar o subsolo àqueles que são domiciliados fora do Brasil, e não aos naturais do Brasil, — em uma determinada região do mundo, porque então, sim, o petróleo será “vosso”!

Prossigo, Sr. Presidente e srs. Deputados, dizendo que estou sendo talvez um pouco candente na palavra, mas a verdade é que aqueles que advogam a tese do estatismo na exploração do petróleo, fora desta Casa e, algumas vezes, aqui mesmo, procuram dividir o Congresso Nacional em duas partes: dos que têm sentimentos de patriotismo, e dos que não têm.

O Sr. Orlando Dantas — Da minha parte, protesto: jamais coloquei a questão nestes termos.

O Sr. Aliomar Baleeiro — Parece que dos Deputados da UDN, o nobre orador não pode dizer tal cousa, porque nenhum de nós assim situou o problema; pelo contrário, afirmamos que de boa fé qualquer pessoa pode sustentar, inclusive, a conveniência da entrega do petróleo aos trustes, conforme as circunstâncias, é claro. Fosse outro o Governo, e tivéssemos uma fórmula nítida diante dos olhos, sim, porque não seria eu que tivesse medo de “gringos”.

No caso concreto, porém, nas circunstâncias atuais, diante da inexistência dessa fórmula definida, leal, a melhor solução é o Estado. Adotamos essa tese sem colocarmos em dúvida o caráter, as boas intenções, a lealdade de qualquer daqueles que dissentem do nosso ponto de vista.

O Sr. Nestor Duarte — A própria UDN faz questão aberta do problema.

O Sr. Moura Andrade — Tendo recebido os dois apartes, de justa retificação e de justo protesto, continuarei, na ordem a que me propus, a dissertar porque todos têm plena consciência de que o assunto do petróleo foi levado para este campo, e nesse terreno emocional é que tem sido debatido.

O Sr. Flores da Cunha — Peço licença para dar um aparte, logo em seguida ao do nobre Deputado Aliomar Baleeiro, porque S. Ex.<sup>a</sup> chegava a permitir que adotaria a fórmula mista, se tivesse confiança no Governo. Devo falar logo mais ou amanhã — e adianto, desde já, que venho distribuindo primícias desde a Radio Mayrink Veiga até o plenário da Câmara. Quero dizer, seja qual for o governo da República, opto pela fórmula mista, dada a minha convicção de que é necessário resolver, já e já esse problema. Pouco importa seja o Sr. Getúlio Vargas o atual Presidente da República, com seu sorriso açucarado (riso), ou qualquer outro cidadão. O que desejo é que se resolva o problema. Meu nobre colega Sr. Aliomar Baleeiro, se já estivesse descoberta uma jazida de petróleo, rica e comercialmente explorável. . .

O Sr. Aliomar Baleeiro — Já está. (Apoiado).

O Sr. Flores da Cunha — . . . eu iria para a fórmula estatal.

Vários Senhores Deputados — Já está descoberta.

O Sr. Flores da Cunha — Não! Não para cinco anos a que foi descoberta no Recôncavo: se já estivesse descoberta uma jazida rica, como acontecerá mais dia menos dia, seria eu pela fórmula estatal, pura e integral.

O Sr. Aliomar Baleeiro — Sinto-me no dever de retificar pequeno equívoco do eminente companheiro, Sr. Flores da Cunha. Realmente, não tenho fetichismo algum pela fórmula estatal, ou qualquer outra, mas considero a fórmula mista a pior de todas, porque casa todos os inconvenientes da fórmula estatal pura e a da concessão a trustes estrangeiros, sem outra vantagem que reconheço a ambas, inclusive aos trustes estrangeiros. A pior é a fórmula mista.

Fica esclarecido meu pensamento.

O Sr. Presidente — Atenção! Há sobre a mesa requerimento no sentido da prorrogação de tempo do orador. Em votação (Pausa). Aprovado.

Continua, pois, com a palavra o nobre Deputado Moura Andrade por mais quinze minutos.

O Sr. Moura Andrade — Obrigado, Sr. Presidente. A prorrogação, creio, foi só para os apartes. (Risos).

O Sr. Flores da Cunha — Permita V. Ex.a mais um aparte apenas. O Deputado Aliomar Baleeiro, de [ilegível] tão percutiente, não reconheceu àquela parte relativa à necessidade da descoberta da jazida rica e explorável comercialmente.

Assim como está, nem o petróleo será — como dizem os comunistas — nosso, nem vosso, nem de ninguém. De que precisamos é descobri-lo.

O Sr. Moura Andrade — Sr. Presidente, Srs. Deputados, tenho garantidos quinze minutos e, quando o nobre Deputado Aliomar Baleeiro me apartou, para dizer que da parte da bancada udenista, tal acusação de entreguismo não havia surgido contra os que se filiaram à tese da sociedade de economia mista, V. Ex.a falava corretamente a verdade, do mesmo modo que o nobre Deputado Orlando Dantas, mesmo porque [ilegível], não se sabe ao certo se o [ilegível], Deputado Bilac Pinto é do Partido ou se será pessoal.

Deputados da UDN contestam, nos corredores da Câmara, que o projeto seja do Partido. Tem de prevalecer, porém, em face de nenhuma contestação pública, a afirmação de que ele pertence ao Partido.

O Sr. Flores da Cunha — Sr. Deputado, tenho para mim que o projeto Bilac Pinto é, realmente, da UDN. (Muito Bem). Apenas gozo da liberdade de discordar, porque me manifestei antes de haver a bancada adotado essa petição de princípios. Eu, porém, vou acompanhar o meu Partido, abstendo-me de votar de acordo com minha vontade. Não quero perder, entretanto, o direito meu, de representante do meu povo, de discutir o assunto com plena liberdade.

O Sr. Moura Andrade — Muito obrigado.

Nem era possível, Sr. Presidente, que de parte de udenistas tivesse surgido aquela acusação, em face, notadamente, da posição nacional que assumiu em relação ao problema o eminente Sr. Odilon Braga. Além de todo o trabalho realizado por ele aqui na Câmara e fora dela a propósito do petróleo, há um estudo publicado, em abril, no “Digesto Econômico”, em que o Sr. Odilon Braga analisa exatamente o projeto da Petrobras e diz:

“A mensagem presidencial sobre a criação da Petróleo Brasileiro S.A. justifica-a de maneira satisfatória. Na caracterização do problema faz-se demonstração cabal das severas razões que devem convocar a Nação para o gigantesco esforço de descobrir e industrializar o petróleo existente no território da República”.

Mais Adiante:

“A empresa de economista mista facilitaria a composição dos interesses e asseguraria maior flexibilidade a ação projetada. Bem andou o Governo preferindo-a a criação de um pesado órgão autárquico”.

E a seguir:

“Procede o Governo de acordo com as mais positivas indicações da experiência”.

E diz ainda em seu notável estudo:

“A aceleração dos trabalhos de pesquisa não seria exequível no grau desejado mediante a ação direta do Estado, ainda que sob forma autárquica. São conhecidos os limites de eficiência da ação estatal direta no campo do comércio e da indústria”.

E acrescenta:

“Visando a obviar tantas dificuldades, incertezas e ameaças, a Nação importa fundamentalmente que se mantenha o projeto com a sua intenção originária, isto é, articulado com a legislação vigente, o que exclui o caráter monopolístico que lhe pretende dar o §3º do art. 2º do projeto Euzébio Rocha”.

O Sr. Aliomar Baleeiro — Queria ponderar a V. Ex.a que existe uma variedade enorme de sociedades mistas. E nós chamamos de sociedade mista aquela a que, em outros países dão nomes diferentes — talvez até o de sociedade cooperativa — embora seja contratada apenas entre pessoas morais, como se diz no estrangeiro. Exemplo: a sociedade que ilumina Paris e vários municípios, servida pelo Ródano, creio que é a Sociedade Elétrica Ródano. Dela faz parte o Governo francês, a municipalidade de Paris e mais oito municipalidades. Isto, para muitos, é sociedade mista. Se como tal for considerada, a isto não me oporei. Não desejo, porém, uma sociedade no sentido do Direito Administrativo sul-americano, com a participação de particulares ao lado do Estado.

O Sr. Moura Andrade — Pois não. Mas estou lendo trechos de um trabalho do eminente Dr. Odilon Braga, a propósito da Petrobras.

Indaga a certo trecho, o Dr. Odilon Braga:

“... por que haveriam de participar (as empresas estrangeiras) de uma empresa de economia mista, na qual o Governo, cuja composição é politicamente variável, poderia, a todo tempo, com ou sem razão, dizer a última palavra?”.

Neste ponto, lembro-me de um episódio a que assisti e a que estavam presentes dele partici-

pando, os nobres deputados Aliomar Baleeiro e Bilac Pinto. Era a Assembleia do Banco do Brasil. O Deputado José Bonifácio levantava-se e dizia, dirigindo-se ao representante do Tesouro, naquela Assembleia: “Sei que as minhas palavras, ditas nesta hora, terão a solução do gesto de V. Ex.a. Se V. Ex.a se levantar ou se mantiver sentado, o assunto estará liquidado”. É, de fato, assim. Onde figura a maioria das ações do Estado, como na Sociedade Petrobras, outra coisa não aconteceria senão isto: conforme a atitude do procurador, mantendo-se sentado ou levantando-se, ali estaria — Como disse o Deputado José Bonifácio na Assembleia do Banco do Brasil — selada a sorte de qualquer intromissão estrangeira.

O Sr. Bilac Pinto — V. Ex.a dá licença para um aparte?

O Sr. Moura Andrade — Com muito prazer.

O Sr. Bilac Pinto — V. Ex.a há de convir em que o estatuto do Banco do Brasil difere, fundamentalmente, da lei da Petrobras. Não há no estatuto do Banco do Brasil a eleição de dois Diretores por fração minoritária de acionistas, pois 71% elegerão dois Diretores da Petrobras. Essa é uma diferença fundamental e não existe no Banco do Brasil.

O Sr. Moura Andrade — V. Ex.a, infelizmente, nesse seu aparte fez confissão entre reunião de diretoria e assembleia de sociedade anônima. Estou falando em assembleia de sociedade anônima e nessa votam os acionistas, não os diretores.

O Sr. Bilac Pinto — V. Ex.a então acha mais importante a assembleia do que a participação na direção efetiva da empresa?

O Sr. Moura Andrade — A Petrobras dá direção efetiva a brasileiros na empresa. V. Ex.a sabe disso. A Petrobras é um convite ao sacrifício do povo, porque, inclusive, dá ações ao povo, quando esse lhe dá as contribuições correspondentes.

A Petrobras é, portanto, uma medida eminentemente popular, ao contrário do projeto de V. Ex.a que é evidentemente capitalista, quando institui um empréstimo nas circunstâncias que vamos analisar.

Aqui está como V. Ex.a apreciou o assunto:

“Art. 51. Fica a União autorizada a lançar, para suprimento do Fundo Nacional do Petróleo, empréstimos internos até CR ... 1.000.000.000,00 (um milhão de cruzeiros por ano, durante os anos de 1952 a 1957, cujos títulos terão os valores nominais de ... CR 200,00, CR 500,00 e ... CR 10.000,00 e as seguintes características: juros de 6% ao ano e prazo de 10 anos. Parágrafo único: Os juros dos títulos deste empréstimo gozarão da isenção do imposto de renda.”

O caboclo no interior, que planta feijão e arroz, está sujeito ao pagamento do imposto de renda.

O capitalista, na cidade, comprando títulos da ENAPE estará ganhando 6% e isento de imposto de renda! E Vossa Excelência sabe que a marcha do mundo será para ninguém ganhar tão grande margem de lucros em inversão de títulos de sociedades.

Ainda mais:

“Art. 52. Os títulos do empréstimo terão direito a uma bonificação extraordinária nos exercícios em que a ENAPE proporcionar lucros superiores a 10% sobre o capital e as obrigações”.

Não basta ao capitalista receber 5%; não basta estar isento do imposto de renda! Ele ainda vai receber bonificação por conta dos lucros dessa sociedade. É o melhor negócio do mundo! Se, porventura, a sociedade for à glória, ele não perderá nada; se a sociedade prosperar, der grandes lucros, como se pensa e espera, pois o petróleo será o maná promissor do Brasil, receberá bonificações extraordinárias!

O Sr. Aliomar Baleeiro — Permita-me um aparte.

O Sr. Moura Andrade — Um momento.

Ainda mais:

“Art. 53. O resgate dos títulos desse empréstimo será feito, improrrogavelmente, na data do vencimento e nas seguintes condições”:

Vejamos como o capitalista vai ter seu título resgatado.

“I — Se a cotação estiver acima do par, pelo valor da cotação”.

Se acharem o petróleo, quanto vai valer esse título da empresa para o capitalista? Irá acima do par dez vezes, cem vezes, mil vezes. Ele receberá pela cotação! Pura e simplesmente pela cotação! Mas, se acontecer o contrário, se não se achar petróleo, se estiver o subsolo do Brasil, para infelicidade nossa, seco, e a companhia for a “glória”, ainda aqui se resolve a situação:

“II — Se a sua cotação estiver abaixo do pari, pelo seu valor nominal”.

O capitalista não perdeu. Entrou com o dinheiro. Se a cotação está abaixo do par, ele recebe o valor nominal, ganhou os juros de 6%, não pagou imposto de renda, viveu folgadoamente dez anos, enquanto os outros foram dar duro no trabalho da terra.

O Sr. Presidente — V. Excelência dispõe apenas de três minutos.

O Sr. Lobo Carneiro — Permite-me V. Ex.a um aparte?

O Sr. Moura Andrade — Senhor Deputado Lobo Carneiro, não posso, no momento, servir de

ovelha ao seu aparte (Riso). O Presidente acaba de me advertir.

O Sr. Lobo Carneiro — Era apenas para perguntar a V. Ex.a se acusou, ou não, a diretriz da Petrobras. Julguei que em seu discurso fosse defender essa empresa. E V. Ex.a não a está defendendo.

O Sr. Moura Andrade — Era isso?

O Sr. Lobo Carneiro — Só isso, porque hoje ainda ninguém defendeu a Petrobras.

O Sr. Moura Andrade — Minha função aqui é analisar os vários projetos existentes...

O Sr. Lobo Carneiro — Mas não houve, hoje — repito, um orador que defendesse a Petrobras.

O Sr. Moura Andrade — Infelizmente, o nobre correligionário Nestor Duarte já o disse, este é o Regimento da Câmara dos Srs. Deputados do Brasil. Fica-se obrigado muitas vezes, ao constrangimento de solicitar a ilustres colegas que abreviem seus apartes, quando estes seriam esclarecedores do discurso, quando a Nação precisa conhecer pensamentos de seus representantes. Infelizmente este é o Regimento da Câmara dos Senhores Deputados! Não há de ser, contudo, sempre assim.

O Sr. Aliomar Baleeiro — Muito bem, Deus ouça V. Ex.a.

O Sr. Moura Andrade — Não concluí. Evidentemente, se tiver outra oportunidade, voltarei à tribuna para prosseguir na análise de todos os projetos.

Quero ver se conseguirei essa oportunidade. Por enquanto, termino como começou o seu discurso o Deputado Aliomar Baleeiro das três formas de pesquisa do petróleo — concessão de liberdade absoluta, estatal e sociedade de economia mista — a sociedade de economia mista é a melhor e a estatal é a pior de todas.

#### **14 de junho de 1952** DEPUTADO ALIOMAR BALEEIRO (UDN, contra)

O Sr. Aliomar Baleeiro — Sr. Presidente, não resisto à tentação de prestar minha homenagem à Mesa e ao ilustre Sr. 1º Secretário, inaugurando o missal nesta tribuna (Riso).

Devo dizer que a inauguração é ligeiramente tocada de um sentimento de ciúme, porque, havendo duas tribunas, e costumando a oposição servir-se sempre da da esquerda, o missal apenas foi feito para o da direita...

O Sr. Coelho de Sousa — Não é propriamente um missal, mas uma estante.

O Sr. Aliomar Baleeiro — É um porta-missal, mas o povo chama de missal. É o continente com referência ao conteúdo.

O Sr. Coelho de Sousa — É figura de semântica.

O Sr. Arruda Câmara — Não é o primeiro caso de semântica.

O Sr. Coelho de Sousa — Depois do voto do nobre orador no caso do divórcio, a inauguração desse missal é espécie de satisfação pública ao Monsenhor Arruda Câmara. . .

O Sr. Aliomar Baleeiro — Monsenhor Arruda Câmara sempre tranquiliza minha alma, S. Ex.a diz que, por maiores que sejam os pecados dos homens e os das mulheres. . . — muito maior é a misericórdia divina. Já pela profundidade do conceito, já pela fonte puta de onde provém — o virtuoso sacerdote — às vezes cometo pecados como este da votação do projeto do divórcio, certo de que Deus, um dia, iluminará meu espírito, para que o que já conto com a oração diária, e até noturna, do eminente representante de Pernambuco.

O Sr. Osvaldo Orico — V. Ex.a poderia lembrar ao nobre Deputado pelo Rio Grande do Sul que os protestantes também leem a Bíblia numa estante semelhante a essa.

O Sr. Aliomar Baleeiro — Vê V. Ex.a que Deus não se restringe as suas graças a determinada facção ou seita religiosa. Até mesmo aqueles que, às vezes, na sua soberba ou na sua cegueira se desviam, podem também estar sob a sombra benfazeja de Deus.

O Sr. Arruda Câmara — Aliás, posso atestar que V. Ex.a é ledor e conhecedor dos Santos Evangelhos.

O Sr. Aliomar Baleeiro — Sigo sempre com humildade e alegria os bons conselhos de V. Ex.a.

O Sr. Nestor Duarte — O que importa não é lê-los, mas praticá-los.

O Sr. Aliomar Baleeiro — Sr. Presidente, meus senhores: ouvi a defesa do projeto estatal feita pelo ilustre Deputado pela Bahia, e não estando de modo algum apaixonado por esse problema, acreditando mesmo que frio está o meu espírito em relação a ele, sinto cada vez mais forte, em mim, a convicção de que a pior das soluções a ser dada ao problema do petróleo no Brasil é precisamente aquela adotada pelo projeto 1.516. Das três fórmulas jurídicas possíveis de exploração — a concessão a particulares, notadamente empresas estrangeiras, o monopólio estatal rígido e puro, e a sociedade anônima de economia mista — sem dúvida, a última é a pior de todas. Ela casa os defeitos de ambas as primeiras fórmulas, sem ter a virtude de qualquer delas.

A sociedade de economia mista aproveita os defeitos da entrega aos trustes e também os defeitos inevitáveis da exploração estatal, mas suprime as vantagens inegáveis que poderiam provir, quer da exploração oficial, quer da exploração particular. Acredito que este fato pode ser cabalmente demonstrado.

Eu me referi, no discurso anterior, a um estudo há poucos anos feito, na Argentina, sobre a estrutura jurídica e econômica das sociedades de economia mista, por um ilustre escritor daquele país — o Professor Rodriguez Arias. Neste trabalho, há uma introdução interessantíssima do sábio Professor Rafael de Bielsa, reputado mestre em Direito Administrativo.

Em me poupo a divagação sobre a matéria, mostra que, do ponto de vista jurídico, numa frase, Bielsa assinala a absoluta inconsistência do conceito de “sociedade de economia mista”. Esse conceito reúne duas coisas que dificilmente podem ser postas debaixo do mesmo teto: o interesse particular e o interesse público, constituídos de elementos que se repelem fundamentalmente. O interesse particular se consubstancia no lucro. Tem uma moral própria, um tipo de direito próprio e uma economia própria.

O interesse público é exatamente o contrário.

Por isso mesmo, usou-se a expressão “financeiro” para distinguir certos fatos, certos conceitos, certos fenômenos econômicos. Afinal, que é fenômeno econômico, fato econômico? É um processo de satisfação das necessidades humanas por meios materiais. Todas as necessidades que o Estado satisfaz são, inegavelmente, necessidades humanas. O Estado é um fenômeno humano. Houve necessidade, entretanto, de criar-se o conceito financeiro, de admitir-se até a exigência de uma ciência específica para os fatos financeiros, porque neles intervêm elementos de interesse público: o Estado, o Poder Público. São também econômicos, na sua essência, os fatos financeiros, mas dessa economia, diversa, fortemente integrada por elementos políticos, dentre os quais o interesse público.

Ora, criou-se o nome de sociedade de economia mista e tentou-se realizar essa consociação de um interesse particular e de um interesse público a despeito das dificuldades inerentes a esse casamento impossível, contra o qual se insurge a própria natureza. Consequência: em toda sociedade de economia mista, há sempre um processo de degradação que, ora a reduz ao domínio completo pelos interesses particulares, ora a absorção completa pelo Estado. Há sempre uma regressão na prole desse casamento híbrido.

O Sr. Amando Fontes — Conheço o estudo de Bielsa que combate as sociedades de economia mista. Não obstante, eu o adoto no substitutivo que apresentei ao projeto sobre o petróleo e ainda hoje defendo. Queria apenas chamar a atenção de V. Ex.a para o seguinte aspecto: na sociedade de economia mista, o Estado entra, não apenas quando o interesse seria beneficiar a coletividade e, portanto, não visar o lucro imediato, o Estado entra, também, em certa sociedade de economia mista para explorar atividades, empreendimentos que não oferecem uma possibilidade de lucro imediato. Assim o capital privado não vai para o Estado, este através de recursos que tem ou que vai obter através de impostos, encontrará o serviço. É o caso da Hidroelétrica de São Francisco, é o caso da Siderurgia Nacional. O Estado interveio para que empreendimento de tal porte pudesse ser levado a cabo, pois o capital particular de nacionais não bastaria para tal,

nem a iniciativa particular se animaria se o Estado não participasse. Há também este aspecto na sociedade de economia mista.

O Sr. Aliomar Baleeiro — Mas, meu nobre colega, perdoe a expressão que não é talvez propícia ao Parlamento, vamos botar nome nos bois. A sociedade de economia mista, sabe V. Ex.a, não é toda aquela em que o Governo tem ações. O Governo pode ser acionista de qualquer sociedade anônima de economia mista. Se um tubarão morre e alega parte de suas ações a uma sociedade anônima, a União passará a ser legatária e proprietária das ações com todos os direitos inerentes aos acionistas, e nem por isto a firma se transforma em sociedade de economia mista. Numa sociedade de economia mista há sempre uma derrogação do direito comum, pertinente as sociedades anônimas: os acionistas perdem algumas de suas regalias; o Estado se arroga imediatamente a umas tantas prerrogativas e quase sempre domina o capital, ou se não domina, invoca no ato constitucional em geral um ato público, um decreto, uma lei, uma certa preeminência sobre todos os demais acionistas.

O Sr. Flores da Cunha — Esse argumento contradiz o do nobre Deputado Bilac Pinto, que afirmou que, mesmo sendo maior a parte do Governo na constituição dessas sociedades, as minorias e os técnicos podem dominá-las.

O Sr. Aliomar Baleeiro — Creio que, se o eminente Deputado pelo glorioso Estado do Rio Grande do Sul houvesse prestado um pouco de atenção ao início do meu discurso verificaria que minha afirmativa não colide com a do Sr. Deputado por Minas Gerais. O meu ilustre colega Bilac Pinto suscitou o que acaba de dizer V. Ex.a mas o que declarei é que a sociedade de economia mista se degrada sempre, ou para o predomínio do interesse particular ou para o predomínio do interesse público. Jamais fica equidistante de um e de outro. Ora, o Sr. Deputado Bilac Pinto argumentou com as hipóteses em que houve regressão no sentido de predomínio ou reforçamento do interesse privado. Pode surgir o fato por condições econômicas especiais, de determinada sociedade: pode surgir por uma deformação política, que os fatos concretos, conhecidos, demonstrariam. Afirmo que, paralelamente a estes casos, pode ocorrer o predomínio do interesse público, noutros casos.

Não desejo insistir mais neste assunto, porque acredito que os deputados, que são juristas, conhecem a literatura sobre a matéria. Em relação a minha afirmativa de predomínio do interesse público, há um estudo completo de Blanchet. quanto aos aspectos gerais, a que me referi, existe o trabalho de Rodrigues Arias, sobre sociedades de economia mista. Como o meu objetivo não é demorar-me no exame dessas sociedades, permito-me apenas citar frase incisiva de Bielsa, na qual traça a condenação às sociedades de economia mistas do ponto de vista jurídico. Isso nada tem a ver com seu aspecto econômico, muito embora a obra prefaciada de [ilegível], quanto a sua estrutura jurídica, e também econômica. Diz o Professor Bielsa que

“O regime jurídico misto é pouco menos do que impossível na mesma esfera e entre os mesmos

sujeitos do Direito.”

E mais adiante, insiste ele na sua condenação:

“Não considero defensável, sobretudo pelas razões de princípios, as chamadas empresas de economia mista”. É a condenação de Bielsa. Quanto ao caso político, quanto ao fato de ser adequado ou não a sociedade de economia mista para exploração do petróleo, todos nós, na Câmara, e até os não juristas, conhecem o livro que anda por aí de mão em mão, de Julio Gonsales, grande jurista, grande democrata, como o nobre Deputado Flores da Cunha mais do que ninguém sabe, o qual condena as sociedades mistas, tendo em vista exatamente o caso da Argentina. Já o Professor Bilac Pinto lembrou o General Mosconi, a quem se deve a maior efetiva exploração do petróleo na Argentina, manifestou seu desencanto em relação a essa forma jurídica. Aí está o que diz Julios Gonsales. Agora os próprios autores referem-se aos trustes.

“O capital estrangeiro sai pela porta da nacionalização e volta pela da sociedade de economia mista.”

E não é só essa a condenação do jurista argentino a respeito de tais sociedades.

Não necessito, Sr. Presidente, como já disse, debater o problema jurídico da sociedade mista, que, ainda na expressão de Gonsales, é “processo solapado subterfúgio, abuso do imperialismo, rótulo inocente que procuram os capitães do imperialismo em todos os países que querem devorar”.

Não necessito insistir nesse ponto, porque os magníficos discursos do nobre Deputado Bilac Pinto sobre a matéria já traçaram seus aspectos gerais e desceram até os pormenores. Naquelas orações tem a Câmara material para uma deliberação consciente. Folgo em assinalar esse fato, porque me sirvo da oportunidade para deixar nos Anais a impressão que já tinha antes de que os discursos do nobre Deputado Bilac Pinto pela seriedade, pela profundidade, pela agudeza, pela documentação...

O Sr. Nestor Duarte — Apoiado. Nós, da bancada baiana, somos testemunhas do valor do nobre Deputado Bilac Pinto.

O Sr. Aliomar Baleeiro — ... demonstrassem isto que toda a Câmara já sentiu: o Sr. Bilac Pinto é exatamente um homem que poderia, neste País, se fosse adotado o regime parlamentar, ocupar qualquer pasta do Governo, qualquer posto político, por mais alto, na direção do país. É o tipo completo de um homem público.

A Câmara tem, pois, material suficiente para formar um juízo a respeito do problema econômico da sociedade de economia mista.

O Sr. Flores da Cunha — Ainda que divirja profundamente, radicalmente, da argumentação do ilustre Deputado Bilac Pinto, reconheço que S. Ex.a tem capacidade para ocupar qualquer pasta num governo presidencial, quanto mais num governo parlamentarista. . .

O Sr. Aliomar Baleeiro — A retificação do nobre Deputado está longe de contraria a minha afirmação. Frisei propositadamente “num regime parlamentar”, porque, no regime em que vivemos, faria votos para que o Deputado Bilac Pinto não aceitasse qualquer pasta.

Este nosso regime degrada o Ministro à condição melancólica.

O Sr. Amando Fontes — Apoiado.

O Sr. Aliomar Baleeiro — Até os próprios ministros que têm brilho, cultura, dignidade, salvo raríssimas e honrosas exceções, tornam-se qualquer coisa amorfa, incapaz, ineficiente, enfim, num mero ocupante dourado de uma posição pública, e não quero que o eminente representante de Minas dissolva naquela coisa gelatinosa que é um Ministro no regime presidencial. Não é este o momento oportuno para indagar das causas dos fenômenos.

O Sr. Flores da Cunha — Concorde com esta apreciação de V. Ex.a. Tanto assim, que, relator do capítulo “Do Poder Executivo”, na grande Comissão Constitucional, entendi que a Presidência da República devia ser exercida pelo Presidente com os seus Ministros.

O Sr. Aliomar Baleeiro — Houve até um momento em que V. Ex.a chegou a transigir em que se inscrevesse na Constituição uma cláusula, pela qual a escolha dos Ministros fosse ratificada pelo Parlamento, o que teria, em embrião, o próprio regime parlamentar.

O Sr. Flores da Cunha — Poderia admitir, porque parti disso: hoje no mundo não existe mais regime puro: ora se adotam coisas do presidencialismo, ora se adotam princípios do parlamentarismo. O que desejava para o meu País era um regime que tivesse a força de promover a felicidade do Brasil e de assegurar as garantias a todos os seus habitantes.

O Sr. Castilho Cabral — Permita-me pedir a atenção de V. Ex.a para o magnífico trabalho de nosso colega Deputado Daniel de Carvalho, que em parecer proferido na Comissão de Constituição e Justiça, mostra que o retrato feito por V. Ex.a do Ministro no regime atual brasileiro não é realmente aquele que se [ilegível] à moldura da Constituição vigente. O fato é que os ministros não se dão a importância que a eles empresta a Constituição vigente.

O Sr. Aliomar Baleeiro — Não queria afastar-me da linha que me tinha traçado, sobretudo pela escassez do tempo de que disponho para discutir esse problema, mas, devo dizê-lo, principalmente no regime presidencial, dá-se uma deformação completa do Ministro da Fazenda.

O Ministro da Fazenda, seja ele quem for, em nosso regime, transforma-se num elemento da

perturbação de todos os demais órgãos do governo. Tudo quanto se tem ouvido nesta casa a respeito de Código de Contabilidade, ou das dificuldades intransponíveis que tem o administrador para movimentação de fundos a tempo, tudo, enfim, quanto aqui se tem dito sobre a dificuldade de administrar, revela que o Ministro da Fazenda, neste país, cria a concepção de que o papel dele é trancar o dinheiro no cofre e fazer com que dele saia o mais tarde possível. Todo Ministro da Fazenda carrega com isso o preconceito de que os demais Ministros são dissipadores e levianos.

Tenho, frequentemente, meditado sobre este aspecto, e, às vezes, chego a pensar que o Sr. Ministro da Fazenda, por ter de prestar valiosos serviços que não aparecem ostensivamente, por não deixar uma obra administrativa consagrada em algo concreto, material, visível, como uma estrada, um edifício público, enfim, um trabalho qualquer, sente uma espécie de recalque contra aqueles que vão fazer alguma coisa de espetacular com o dinheiro que ele, penosamente, arrancou do contribuinte.

Acontece que, no regime parlamentar, a julgar pela experiência do Império, os Ministros da Fazenda, quase sempre, eram chefes de Gabinete, eram homens que, dentro da estrutura monárquica, exerciam função tão alta, que se pode compará-lo apenas à do Presidente da República no regime atual.

Sabe a Câmara que os Ministros da Fazenda foram sempre os maiores homens da política do Império. O Ministério da Fazenda foi sempre ocupado por grandes estadistas. De memória, não posso indicar todos. Posso, entretanto, lembrar-me de homens como Martim Francisco, Bernardo Pereira de Vasconcelos, Nogueira da Gama, Alves Branco, Itaboraí, o Visconde de Rio Branco, Cotegipe, João Alfredo, Ouro Preto. . .

O Sr. Flores da Cunha — Gaspar da Silveira Martins.

O Sr. Aliomar Baleeiro — . . . enfim, os maiores daquela época. Quase sempre esses Ministros do Tesouro eram presidentes do Gabinete. Como chefes do Governo, distribuíam as Pastas, reservando para si a das Finanças. Eles, como chefes, cobriam com o brilho das grandes realizações, dos demais Ministros, e não serviam de empecilho para a obra que estes levavam a efeito.

O Sr. Castilho Cabral — Tudo isto seria remediado se a Constituição de 46 tivesse dado uma consequência lógica, razoável à disposição do art. 53, que permite a convocação dos Ministros à Câmara, mas não faculta ao Congresso o poder de lhes impor sanções políticas.

O Sr. Aliomar Baleeiro — Muito obrigado.

Na República, de começo, houve grandes homens no Ministério da Fazenda. Por ele passaram Rui Barbosa, Prudente de Moraes, Rodrigues Alves, Campos Sales, David Campista, Leopoldo

Bulhões, Joaquim Murtinho, Anibal Freire e Rivadávia Corrêa, vários dos maiores homens da primeira República. Sempre, invariavelmente, Ministério da Fazenda, era dirigido por um estadista, por um homem público, enfim por um homem com responsabilidades políticas, experimentado nos problemas públicos. Depois os 30, o Ministério da Fazenda passou a ser a presa dos homens de negócio de 30 para cá, salvo ligeiro interregno do Sr. Pires do Rio, de saudosa e ilustre memória, foram homens de negócios os titulares do Ministério da Fazenda passou a ser a presa dos homens de negócio os titulares do Ministério da Fazenda Do Sr. Whitaker até o Sr. Horácio Lafer, — não discutindo os méritos inegáveis de ambos — somente homens de negócios têm ocupado o Ministério da Fazenda.

Até mesmo o General Dutra cometeu esse erro grave de ter designado para o Ministério da Fazenda homem de negócios. Caiu a “qualidade”, “categoria” do Ministério da Fazenda. Homens que estavam limitados, por antolhos, ao campo restrito dos seus negócios particulares, vendo apenas um aspecto da economia, de repente, eram atirados, em cheio, sobre a universalidade de problemas complexíssimos, como o são os do Tesouro Público. Daí ouvimos coisas horrendas como aquela que o Sr. Horácio Lafer declarou da tribuna da Câmara: as suas concepções financeiras, a sua mentalidade de comparar as finanças do Brasil às minhas finanças individuais. A Casa ouviu S. Ex.<sup>a</sup> indagar: “V. Ex.<sup>a</sup> gasta mais do que ganha?” — e queria aplicar esse princípio às finanças públicas. . .

Mas esta é uma digressão que a Câmara me permitirá encerrar, para voltar ao tema do petróleo.

Reafirmo que a pior solução é a do projeto 1.516, entregar a exploração a uma sociedade de economia mista.

Ouvimos o ilustre Deputado pela Bahia, Sr. Manoel Novaes, perguntar: — Mas, que perigo há? O Governo tem a maioria; ele nomeará o presidente; haverá o controle do Governo, ou do Congresso, sobre as finanças da Petrobras, muito embora esse controle das sociedades anônimas só pode ser feito pela Assembleia Geral.

É certo que as sociedades anônimas estão sujeitas às suas Assembleias Gerais, conforme a lei o determina. A lei que cria uma sociedade anônima de economia mista, entretanto, afasta-a, inevitavelmente, do quadro do direito privado, para colocá-la no quadro do Direito Administrativo. A sociedade anônima de economia mista não é uma pessoa de Direito Administrativo. Ela sai dos flancos do Estado com um galho novo; não é uma árvore que nasceu no campo do direito privado. Poderia, portanto, perfeitamente, ser submetida, através do Tribunal de Contas, ao regime de controle do Congresso Nacional, que é, apenas, um dos órgãos do seu maior acionista: a União.

O Sr. Manoel Novaes — Devíamos buscar um termo médio na questão do petróleo no Brasil, capaz de conciliar todos os pensamentos, porque em assunto de tal delicadeza, em que há tantos

temores, confrange-me ver que os brasileiros se dividem. Eis, para mim, o maior perigo. Mas, no caso, por exemplo, da sociedade de economia mista, não encontro inconvenientes. Pode haver inconvenientes de ordem jurídica — e tenho de render-me à opinião de V. Ex.a, jurista emérito; mas, no campo objetivo e prático, afigura-se-me que a sociedade de economia mista no Brasil, tem provado bem. Talvez não ocorra isso em outros países, mas, no Brasil, tem provado bem. E o oposto é, exatamente, o que me faz recear. Daí dizer, como salientei da tribuna, que não tenho paixão alguma, com respeito ao problema, desejando, até, uma solução que conciliasse todos os pontos de vista. Mas tenho profunda preocupação de que venhamos a adotar, amanhã, solução que não seja a mais feliz. Quando, na Comissão de Finanças, discuti a tese, encontrei resistência de vários juristas, que consideraram pecado mortal cogitarmos da revogação da Lei de Sociedade Anônima. Por isso fiz aquela declaração.

O Sr. Aliomar Baleeiro — Agradeço ao nobre Deputado a sua colaboração e volto ao ponto de partida.

Desejo colocar o problema das sociedades de economia mista, não à luz do Direito — repetindo as lições de Bielsa, ou invocando os notáveis discursos do Deputado Bilac Pinto — mas à luz do bom senso, do senso comum, do qual já se disse — é o mais raro de todos. A essa luz à fórmula do projeto nº 1.516 é péssima.

Se a Câmara dos Deputados acompanhar o meu raciocínio, verá que não existe qualquer sutileza de caráter jurídico, nenhuma profundidade econômica no caso, mas fatos que qualquer homem que observa a vida poderá perfeitamente compreender.

Falarei como se me dirigisse a um homem da rua. Quero demonstrar que a fórmula do Governo conduz a injustiças notórias, na desigualdade da participação nos sacrifícios para realizá-la.

Em resumo, podemos dizer que o projeto nº 1.516 cria uma sociedade anônima que se formará, inicialmente, pela integralização de 4 bilhões de cruzeiros — valor das jazidas, refinarias, petroleiros e outros materiais pertencentes ao governo — mais o que o Governo incorporar por impostos, mais x por cento indiscriminados no projeto — subscrição dos Estados e da União — mais x por cento das pessoas jurídicas, das quais participem brasileiros e, finalmente, para isto peço a atenção da Casa — “pessoas jurídicas brasileiras”. O homem da rua que vê isso diz: — Não só brasileiro entra nesse negócio. Afinal, se o negócio é bom e o Governo nada mais é do que um instrumento da vontade de todos os brasileiros, nada há de mais em que qualquer deles tenha uma ação e participe das vantagens que o petróleo pode assegurar. Mas sociedade anônima, ou pessoa de direito privado, brasileiros, “tout court”, como está no projeto, pode ser qualquer pessoa constituída pelas regras do direito brasileiro, inscrita no registro de comércio do Brasil, ainda que, formada no todo ou em parte por estrangeiros, residentes ou não no país.

A Companhia Marítima Brasileira — pode ser que me tenha enganado no nome e lamento

não esteja aqui presente o nobre Deputado Euzébio Rocha, pois S. Ex.<sup>a</sup> demonstrou, de outra feita, que essa Companhia tem a quase totalidade do seu capital integralizado pela Standard Oil Company, de New Jersey. É pois sociedade anônima americana, da Standard, com o nome brasileiro, dispondo de 95% do capital americano e dominada por americanos. Ela poderia ser a Standard com apenas 50,5% do capital. Bastaria, para ela ser a Standard, ter só 49,5% de capital realmente brasileiro: continuaria a ser a Standard, porque a Standard mandaria nela. Pior ainda. É que 25,5% do capital de uma sociedade anônima podem controlar o capital todo. Sabemos, e ninguém precisa ser jurista para compreender isto — que uma sociedade anônima pode ter metade do seu capital constituído por ações preferenciais e ações comuns. As ações comuns têm voto, as preferenciais não o têm. Suponhamos uma capital de 100 mil cruzeiros, em que 50 mil sejam de ações preferenciais, com dividendo fixo, alto, sedutor. Seria tomado por quem quer que seja: 50% de ações comuns com voto. Quem tiver vinte e seis por cento e fração — vinte e seis por cento e um centésimo — do capital desta empresa a dominará. A Standard, a Shell ou outra qualquer empresa poderá, pelo processo das ações preferenciais ao portador, dominar, com fração pequena de capital, a empresa. E se adotar o processo Holding, luminosamente exposto no livro que o Sr. Bilac Pinto publicou há dez anos sobre a regularização efetiva dos serviços de atividade pública, poder-se-á dar o caso em que 5% do capital dominarão pela piramidização das empresas, todo um grupo delas e até obter dividendos — parece um conto de fadas — de 2.000 a 3.000%.

O Sr. Castilho Cabral — Poderia numa sociedade anônima em que o capital estivesse difundido, como é comum nos Estados Unidos. No caso da Petrobras e mesmo das subsidiárias, quando não tivessem sido aprovadas pelas Comissões de Justiça e de Finanças e, talvez, pelo plenário também, as emendas que ofereci na Comissão de Justiça, tal não seria possível, porque a concentração de 51% das ações nas mãos de uma só, com direito a voto, impediria esse domínio minoritário, que se verifica em várias empresas dos Estados Unidos, como a General Motors e outras. No caso do projeto não era possível, meu nobre colega.

O Sr. Amando Fontes — O nobre Deputado Castilho Cabral proferiu o aparte que eu iria dar ao ilustre orador.

O Sr. Presidente — Peço vênias para interromper o nobre orador. Em votação requerimento de prorrogação por 15 minutos do tempo de S. Ex.<sup>a</sup>. Os senhores que aprovam o requerimento queiram conservar-se como estão. (Pausa). Aprovado.

O Sr. Aliomar Baleeiro — Senhor Presidente, agradeço à Casa a prorrogação que acaba de me conceder.

É possível que, no caso concreto, a cláusula fixando para a União 51% do capital afaste essa hipótese. Afirmo, entretanto, que interesses imensos podem ser atingidos através de uma piramidização, cujo conjunto, em linhas gerais, acabei de esboçar neste instante e que se poderão

insinuar, através das subsidiárias e através de várias folgas que o projeto contém.

O Sr. Castilho Cabral — Quero esclarecer que também vendo esse perigo, que é real, no projeto do governo, que apenas toma como cautela a reserva de 51% das ações, apresentei emenda adotada pela Comissão de Justiça e aprovada pela de Finanças estendendo às subsidiárias as mesmas cautelas tomadas em relação à Petrobras. Ficaremos, assim, completamente livres do perigo de infiltrados trustes.

O Sr. Aliomar Baleeiro — Louvo à prudência e a previdência do nobre colega.

Deixando, porém, esse ponto, pretendo tocar em outro aspecto, procurando fazê-lo dentro dos 15 minutos que me sobram. Como está o projeto da Petrobras, é lícito ao trustee, através das subsidiárias criadas no Brasil, com nome brasileiro, ou até com nome inglês e registro no Brasil, participar do capital; é lícito uma vez que suas ações se elevem a 7 1/2% do capital, obter diretor brasileiro; é lícito obter um segundo diretor, se conseguir subscrever mais 7 1/2%, e nada impede que subscreva mais esses sete e meio por cento.

O Sr. Augusto Meira — V. Ex.a está tocando no ponto crucial da matéria. Discordo de V. Ex.a apenas no seguinte: não penso que essa intervenção de sociedades estrangeiras possa dar no Brasil, porque a Constituição Brasileira preveniu o caso e determinou que tais concessões são feitas apenas a brasileiros e a sociedades organizadas no Brasil. Não podemos deixar de interpretar a Constituição, como diz Jossierand, Porque de fato, se deixarmos que os estrangeiros possam intervir, constituindo sociedades entre nós, significará [ilegível] então burla, por dispor a Carta Magna que as concessões são feitas somente a brasileiros. V. Ex.a, portanto, atinge a um ponto em que é preciso achar o denominador comum. A Constituinte Brasileira proíbe terminantemente a organização de sociedades estrangeiras, para o caso [ilegível] as sociedades serem constituídas por brasileiros. Consequentemente, ficam bem, muito bem resolvido, se [ilegível] o determinar a lei.

O Sr. Aliomar Baleeiro — Muito obrigado ao esclarecimento do nobre Deputado, que lamento não se aplique ao caso concreto, pois não se trata do assunto que S. Ex.a acaba de resumir.

Voltando ao ponto em que estava, reafirmo que os “trustes” podem subscrever 15% do capital e, com isso, terão dois Diretores, cuja competência técnica será a maior possível. Através delas poderão influir nos negócios da “Petrobras”.

Não é ofensa à inteligência [ilegível] reconhecer que a Standard Oil, de New Jersey, é o ponto mais alto talvez da exploração capitalista do mundo. Nenhuma empresa no mundo, a não ser a “Bond and Shre” conseguiu o refinamento — no sentido não de petróleo — mas o refinamento intelectual, a eficiência, a capacidade econômica e jurídica de organizar negócios, em regime capitalista dessas duas grandes potências mundiais. É natural, pois, que o diretor eleito pelo

capital privado influa, pelos seus conhecimentos técnicos, no órgão estatal. No mínimo, será uma testemunha, um observador dos “trustes” dentro da intimidade dos negócios da companhia brasileira.

Todos aqui conhecem a imensa literatura de divulgação que existe a respeito da imoralidade dos “trustes” toda gente sabe que, nos seus processos de concorrência, ou de preservação de monopólios, de lutas por mercados, de corrupção do Poder Público, essas companhias fizeram coisas incríveis, constantes até de [ilegível] de tribunais americanos, como figuram nos Anais do Congresso dos Estados Unidos da América. Os “trustes” não são santos, não tenhamos dúvida a esse respeito. Empregaram todos os meios, através desses diretores, para, ao menos, devassarem todos os segredos — e esses segredos existirão, inevitavelmente — da Petrobras. Mas, além da inconveniência grave de termos concorrentes com os olhos dentro do negócio, há, ainda, a pior de todas: os “trustes” obterão essa vantagem incomensurável de subscrições 15% das ações, sem o menor risco e com dividendos garantidos, isto é, com garantias de juros para o seu capital. Na verdade, o que se vai dar é que nenhum brasileiro, homem da rua, individualmente, vai tomar ação da Petrobras.

Só tomarão ações voluntários a exemplo dos que tivemos na Guerra do Paraguai. Quando eu era criança na Bahia ainda existia reminiscência dos chamados voluntários da pátria. O povo chamava-os “voluntários de cós de calça”. A Polícia, à noite, agarrava qualquer indivíduo que estivesse conversando com a morada, ou tocando violão, presumidamente vagabundo, e arrancavam-no o cós da calça. E como àquele tempo não se usava cinto, o indivíduo porque não podia fugir, ficava segurando a calça e era levado como voluntário, o que não impediu que esses soldados se batessem corajosamente e honrassem a coragem baiana na Guerra do Paraguai, ao lado dos valorosos gaúchos, treinados na arte da guerra.

Pois bem, só haverá na subscrição popular de ações da Petrobras “voluntários de cós de calça”.

O Sr. Flores da Cunha — As infantarias de Pernambuco e da Bahia foram as mais bravas que se bateram no campo de batalha do Paraguai.

O Sr. Aliomar Baleeiro — Eis o registro insuspeito de um gaúcho, além de tudo mestre na próspera arte da guerra.

O Sr. Flores da Cunha — Mestre? Sou amador. Soldado mambembe.

O Sr. Aliomar Baleeiro — Melhor ainda.

Pois bem, o povo vai dar dinheiro, compulsoriamente, através do imposto, para a Petrobras. E a participação indireta, que teria, através dos proventos a serem realizados pelo Tesouro Nacional, ele não sentirá na sua economia individual; senti-la-á, apenas, como membro anônimo da coletividade. Essa mesma ele só terá depois que os trustes, as pessoas jurídicas pseudo-brasileiras,

testas de ferro de elementos estrangeiros, arrancarem o dividendo de 8%. O nobre Deputado por São Paulo sabe que estou dizendo rigorosamente a verdade.

A Petrobras vai ser mantida por impostos e o povo vai pagá-los através da passagem do ônibus, do lotação, da barca para Niterói, da querosene, que se queima nos candeeiros do sertão, e até mesmo do sabonete, da pasta de dentes, do talco, da brilhantina que todos os indivíduos usam mesmo os mais pobres — talvez só não usem os miseráveis pois os facadistas mesmos, quando se apresentam para dar facadas, põem brilhantina no cabelo e tomam banho com sabonete.

Pois, bem, o povo é que vai aguentar a Petrobras e cobrir a diferença entre 4 e 10 bilhões de cruzeiros do capital. O imposto que o povo pagará indiretamente, por todos os meios, é que vai constituir o capital da Petrobras, sem ter dividendos. Os contribuintes do imposto não terão dividendos, não terão restituição alguma, serão condôminos, como cidadãos brasileiros, do Tesouro Público; mas qualquer vantagem que o Tesouro vá, porventura conferir aos cidadãos, ao “joão-ninguém”, só será concedida depois que as pessoas jurídicas de direito privado levarem um dividendo garantido de 8%. Assim, o povo brasileiro vai assumir o risco, vai entrar com o dinheiro, como já entrou através dos bens que serão incorporados no primeiro momento, para o dividendo de 8% que será garantido ao “truste” através do eufemismo de “pessoas jurídicas de direito privado”.

O Sr. Flores da Cunha — Vou encarar este assunto, provavelmente na semana vindoura, mas já o debati na noite passada, na Radio Mayrink Veiga, com quatro outros Deputados. Queria, porém, como V. Ex.a dispõe de muito tempo, fazer esta interrupção para esclarecer dúvida a respeito da Petrobras, que pretendo defender. Mas a dúvida é favorável aos seus argumentos. Pelo plano adicional do Governo, devem ser lançadas imposições fiscais contra os consumidores de combustíveis líquidos — gasolina, subprodutos do petróleo, óleo diesel etc. Não compreendi ainda — é a dúvida que alimento — como, desejando o projeto proibir os estrangeiros de subscrever ações, por outro lado, nas taxações que, depois, darão direito a troca por títulos da companhia, essa participação se torna inevitável. Pergunto: — Quantos estrangeiros, consumidores de gasolina e óleo diesel receberão “tickets” e, posteriormente, irão buscar ações? Como se poderia conciliar a determinação do projeto exigindo sejam brasileiros os acionistas, quando grande número de consumidores estrangeiros ficarão com “tickets” pelo que pagarem na compra da gasolina e subprodutos?

O Sr. Aliomar Baleeiro — Este problema não compete a mim, mas ao líder da maioria e mais defensores do projeto, que condeno em bloco, por esta e outras anomalias.

O Sr. Castilho Cabral — Essa parte tem de ser suprimida, por inconstitucional.

O Sr. Aliomar Baleeiro — A tese que afirmo verdadeira — lamento não me permita o tempo debatê-la com os eminentes colegas — e a de que o crédito público, governamental é muito mais

barato do que o particular, isso no estrangeiro, a matéria é largamente discutida e, a propósito de serviços de utilidade pública, existe mesmo um capítulo inteiro no livro “Principles of Public Utility”, de Jones e Bigham. Mas, deixemos o exemplo estrangeiro e olhemos o caso à luz do bom senso, como me propus fazer desde o começo.

Por estranho que pareça, até mesmo no Brasil — E onde, por inépcia do Governo, incapacidade do Ministério da Fazenda, o crédito público está desmoralizado, apenas de devemos uma ninharia em relação ao orçamento e às nossas possibilidades econômicas — o crédito público é mais barato do que o particular. Vejamos.

Não há deputado que não tenha lido anúncios — estou fazendo, agora, um deles de graça... — do Banco Hipotecário Lar Brasileiro, de que pagará 8% sobre letras hipotecárias — em prestações trimestrais. Toda a gente sabe que o juro é abonado, pelos Bancos, no fim de um ano ou seis meses. Pois bem, com o “Lar Brasileiro” pode ter um investimento de 8% juros abonados trimestralmente, com garantia praticamente absoluta, porque, como sabemos a letra hipotecária é mais eficaz que a hipotecária é mais eficaz que a hipoteca. O valor do imóvel responde, talvez, pela parcela correspondente de 50 a 60% relativa à emissão de letras hipotecárias. São 8% de crédito particular, de empresa absolutamente idônea, do ponto de vista financeiro. Pois bem, desmoralizado como está o crédito público no Brasil, onde as apólices de CR 1.000,00 caíram de oitocentos tantos que chegaram a atingir, há dez anos para CR 50,00 por apólice, correspondendo a 6,66% sobre CR 750,00. Quem for bom na conta, faça o cálculo e verificará que CR 50,00 correspondem a mais de 6,50% sobre CR 750,00.

Logo, o Governo brasileiro, com o crédito, apenas, do seu nome, sem estar sujeito a execução perante os tribunais, sem que sejam penhoráveis seus bens, pagando juros de 8% de trimestre em trimestre. Há uma diferença de 1,43% a favor do crédito público, em condições mais desfavoráveis para o credor, que, no caso, da apólice, nem ao menos tem a possibilidade de amortização, como faz o “Lar Brasileiro”.

O Sr. Nestor Duarte — Isto mostra quanto é bom o crédito público...

O Sr. Aliomar Baleeiro — Mesmo num país mal administrado, em que medidas cruciais para resguardo do crédito público num período inflacionário não foram tomadas, como o próprio Ministro da Fazenda confessou, ainda assim o dinheiro para o Governo é mais barato do que para o particular. Uma empresa particular teria de remunerar seu capital produzindo dividendos forçosamente acima de 8%, o que é lógico. Se uma empresa idônea dá 8% em pagamentos trimestrais, sem riscos, com garantia de pedra e cal, como é a letra hipotecária, ninguém vai colocar seu dinheiro com o risco aleatório, como é o caso da indústria. As sociedades anônimas que derem menos de 12% não interessam num país onde muitos títulos existem dando 20%, como os do Banco do Brasil, da Belgo-Mineira e de várias outras empresas que atuam no mercado. Logo, o Governo obtém dinheiro mais barato do que o particular. A entidade particular

terá de proporcionar dividendos maiores e só poderá obter empréstimo na base dos juros do mercado — a 8%, pelo menos. O dinheiro só pode ser tomado, invariavelmente, ao juro do mercado ou acima dele. Se um Banco idôneo me oferece 8%, não há particular que me faça emprestar a 5% a quem quer que seja. Apenas colocarei meu dinheiro a juros do mercado, em igualdade de condições e eficiência. A exploração particular, portanto, é, em princípio, mais dispendiosa.

Agora, que se dá? O Governo tem dinheiro a 6,66%, sem publicar anúncios nos jornais, sem necessidade de corromper os meios de publicidade, como as empresas particulares são obrigadas a fazê-lo, sem carecer de advocacia administrativa, sem lançar mão de processos cabulosos, sem contribuições para candidaturas, sem nenhum desses percalços de que não escapam as empresas particulares. Logo, fatalmente, a empresa pública há de ser mais econômica, admitindo tenha direção tão eficiente quanto a empresa particular.

Concluindo como pude, Sr. Presidente, este discurso desalinhava (não apoiados) e abandonando a matéria toda que desejava versar, sirvo-me desta oportunidade para, apontando os erros ridículos do Governo neste projeto, ressaltar, ao mesmo tempo, sua deselegância: o Governo está distribuindo, hipocritamente, um folheto com o nome de “Petróleo para o Povo Brasileiro”, entre trabalhadores, homens de sindicatos, vale dizer, entre a classe menos culta do Brasil, por isso mesmo menos versada e permeável às obscuridades do problema e, nesse papel se diz:

“Deve-se notar que os adversários do Governo estão combatendo justamente essa orientação. Querem reduzir os recursos financeiros da Petrobras, impedindo que o Povo tome parte no empreendimento, de forma a desmoralizar o trabalho do Governo por lhe negar o dinheiro necessário. Desmoralizar pela redução dos recursos e, também, pela conservação da burocracia, que só pode ser eliminada por meio de uma empresa como a Petrobras.

O Combate à Petrobras representa uma grande ajuda às organizações estrangeiras, que esperam o fracasso do Governo do Brasil para poderem explorar o petróleo do nosso País. Combater o projeto do Governo corresponde, portanto, a fazer o jogo dos trustes estrangeiros do petróleo, pois não será retardando o trabalho programado que se afastará tal ameaça. E nenhum brasileiro amigo do seu País fará o jogo dos trustes internacionais. Não há dúvida de que a Petrobras será a organização capaz de realizar o trabalho indispensável para dar ao Brasil mais petróleo; justamente aquilo que não convém aos trustes interessados na venda desse produto. Alguém ainda não compreendeu isso?”

Sr. Presidente, esse trecho é bastante para revelar o governo fraco, desmoralizado, insidioso, que temos. Combatemos o governo de frente a frente, de dia a dia, e creio que nenhum amigo do Sr. Getúlio Vargas, nesta Casa, pode increpar-nos qualquer ato de ataque à sua pessoa, à sua família, ao seu passado. Sempre respeitamos, no adversário, o homem. Que o governo nos trate no mesmo pé. A atitude de dizer desaforos e fazer vilanias, certamente, não será adotada por

nós, mas podemos opor à mentira, à calúnia, à injúria do governo grandes verdades, dessas que doem e cortam. E não desejamos enveredar por esse caminho. Que o governo não nos obrigue a fazê-lo em legítima retorsão. Sobretudo governo tão vulnerável como o do Sr. Getúlio Vargas!

Dir-se-á que esse papelucho não é do governo, porque hipócrita e apocrifamente nele se escreveu, na capa, como responsável, esse desconhecido “Comitê de Trabalhadores Pró Emancipação Econômica do Brasil”. É uma inexistente organização popular que serve de travesti, para injuriar Deputados e homens da elevação moral do Deputado Bilac Pinto e de tantos outros. Aqui atrás, porém, na capa do fundo, provando que o governo é inapto e incapaz, até mesmo quando faz o mal, está a prova da autenticidade governamental, desse panfleto. Lê-se nele: — “Departamento de Imprensa Nacional, 1952”.

Está aqui a fonte oficial confessada. Dizem-me os amigos do Sr. Getúlio Vargas, quando lhes mostro esse papelucho, que ele não é responsável por essas coisas. Um deles me disse: “Não creia que o Presidente da República faça isto; ele é incapaz de um ato dessa ordem. É que está — coitado! — muito cansado, muito ocupado, não tem tempo. Então, os rapazes do gabinete fazem tudo isso. Ele não é o responsável”.

Neste caso, convenhamos ser tempo de uma advertência frontal, como a que estou fazendo: — O Presidente da República compreender que um dos seus principais deveres é a responsabilidade.

Não podemos ter uma administração irresponsável, manobrada como um polichinelo, pelos cordões de auxiliares obscuros, menos credenciados.

Nós precisamos demonstrar à Nação e aos nobres Deputados que, até agora, não negamos um vintém para a exploração do petróleo. O que desejamos é que os recursos sejam tirados dos “tubarões” que vivem à sombra do Governo, que exploram a Nação; o que desejamos é que, a título de se explorar o petróleo no Brasil, não se vá encarecer ainda mais, como inevitavelmente acontecerá, o custo de vida, através dos impostos indiretos, nos quais a pobreza de imaginação do Governo descobriu o único meio de organizar a Petrobras. Esta é a atitude que aqui temos defendido.

Sr. Presidente, descendo da tribuna, acredito que a nossa crítica não há de ficar em vão. Ninguém nesta Casa deseja protelar a solução do petróleo; ninguém a ela pretende furtar recursos. O que desejamos é que isso seja feito da maneira menos onerosa para as classes humildes, para os trabalhadores, para os operários, para todos os “João Ninguém” deste país. O que não desejamos é que esse sacrifício imenso, que vai ser exigido ao povo brasileiro, sirva para enriquecer, já não digo os tubarões nacionais, mas também os tubarões estrangeiros. (Muito bem; muito bem. Palmas. O orador é cumprimentado.)

**19 de junho de 1952** DEPUTADO CARMELO D’AGOSTINO (PSD, contra)

Sr. Presidente, Srs. Deputados — Permitti que façamos preliminarmente rápido esboço das manifestações dos nobres parlamentares que até agora se têm ocupado, no plenário desta Câmara, no selo das suas comissões técnicas, ou alhures, do problema da exploração do petróleo brasileiro, a propósito do projeto de origem governamental em discussão. Essa proposição do Poder Executivo, constituindo matéria maior relevância para a economia e para a realização da riqueza nacional, e assunto de vital importância para a independência e soberania do país, sugeriu inequívocos pronunciamentos de nobres mandatários do povo, capacitados para emití-los, com políticos, juristas, economistas, sociólogos, financistas, técnicos em circulação, componentes todos da esclarecida coorte incumbida, nesta hora histórica, de legislar a respeito da solução reclamada pelos interesses legítimos do Brasil. Nem somente nós, legisladores, nesta Casa, nos empenhamos no estudo desta proposição governamental. Outros brasileiros, estranhos ao corpo legislativo e tocados também de interesse patriótico, foram convocados a expender as suas críticas sobre o assunto, que lhes não era desconhecido, antes com êle se haviam familiarizado, já por simples inspirações de sentimentos de dedicação a Pátria, ou por desempenho de funções em que se elucidaram, já por especialização profissional. Na realidade, em reuniões conjuntas de comissões técnicas desta Câmara, compareceram, e iluminaram os debates os Srs. Glycon de Paiva, Juarez Távora, Avelino Inácio de Oliveira, Horta Barbosa, Bitencourt Sampaio, Pedro Moura, Plínio Catanhede, Odilon Braga, e outros integrantes de uma equipe do homens responsáveis e lúcidos, disciplinados pelo amor do Brasil.

A parte a fórmula preconizada pelos insignes Srs. Juarez Távora e Odilon Braga, de que, na comissão de Finanças, se fez porta-voz o eminente Sr. Raul Pila, consistente na entrega preferentemente da exploração do petróleo brasileiro a empresas particulares, coparticipando o Estado dos lucro obteníveis e excedendo a fiscalização do seu comércio, ou de sua produção, em duas classes, pelos respectivos conteúdos, se podem agrupar as manifestações dos parlamentares no estudo da estrutura legal destinada ao [ilegível] solucionador.

Uma dessas classes de manifestações alvitra o monopólio estatal com a fórmula adequada a promover a exploração da riqueza mineral e a sua industrialização, excluindo, de modo categórico, a colaboração alheia ao Poder Público. Objetiva essa fórmula, na formação da lei, evitar as frestas da penetração, a precariedade de legislações derogáveis, com disfarçadas disposições textuais suscetíveis de modificações, Interpelações e extensões, por cujo intermédio se possa insinuar a Insaciável cupidez de trustes poderosos e desalmados. A exclusividade da exploração estatal, eliminando dúvidas e a emergência de ambições, assegura tempos perenes de paz e sossego para o país, favorecendo-o, pela realização nacional de sua riqueza e pela prosperidade de sua economia, sem parcerias nem divisões de proventos ou de malogras em que se possam emboscar imprevisíveis exigências de compensações ressarcidoras, com os elementos indispensáveis à consolidação de nossa independência e ao fortalecimento de nossa soberania, tal como aconteceu com as grandes nações deste Continente e do Velho Mundo, engrandecidas pela exploração das próprias riquezas e exploradoras do petróleo de países, como o Brasil, em fase

ainda de subdesenvolvimento. Porque, como é sabido, a pujança da industrialização nacional e da opulência de sua economia, foi o petróleo próprio e alheio, sob exploração desses trustes no mundo que aqueles povos assegurou o alto grau da prosperidade alcançado, como constituiu os alicerces da vitória nos campos de luta nas duas últimas guerras mundiais.

A outra classe de manifestações, Sr. Presidente, aceita a estrutura legal nos moldes sugeridos no projeto governamental, compondo-se o seu capital pela cooperação simultânea dos Poderes Públicos, tendo o nacional, como os estaduais e municipais, e ainda pelas entidades particulares físicas e jurídicas, em subscrições compulsórias ou espontâneas.

A variedade de opiniões dos dois grupos citados não ficou circunscrita no âmbito desta Casa legislativa. As manifestações aqui expendidas refletem os sentimentos e os pareceres da opinião nacional, profundamente apercebida de que no problema e na sua solução se alojam graves perigos ao destino do país e à sorte de considerável parte de sua riqueza potencial.

Raras vezes a opinião coletiva se interessou tanto e com tal intensidade pela solução de um problema, como o da exploração do petróleo. Não se circunscreveu esse interesse somente quanto à oportunidade da solução, no reclamar a urgência, ou no admitir a procrastinação pelo - reconhecimento da conveniência de ponderações cautelosas, mas acrisolou-se no que se refere à adoção da fórmula legal exata e que atenda aos interesses maiores atuais e futuros do país.

Essa opinião nacional, vinda de todos os recantos do Brasil, através de uma infinidade de órgãos de sua expressão, foi que transbordou de seus pontos de origem para o recinto do congresso e para os conselhos do Poder Executivo. A prova está nas diferentes iniciativas do Governo e de mandatários do povo, tomadas ao calor dos pronunciamentos públicos, antes da preposição governamental agora em debate. Na verdade, a proposição nº 1.516-51 antecedeu o Estatuto do Petróleo, enviado pelo Governo com a Mensagem nº 62, de 4 de fevereiro de 1948, como precedeu o anteprojeto elaborado pelo ilustre Sr. Odilon Braga, por incumbência do Conselho Nacional de Petróleo. O próprio relator do projeto, o ilustre Dr. Manhães Barreto, era portador de um outro nacionalista e radical, alvitando a fundação de uma Companhia Petrolífera Nacional com capitais angariados em várias origens, mas de cujo corpo de acionistas somente brasileiros fariam parte.

A importância da matéria, pelo seu cunho e pela sua magnitude não pode deixar de interessar a todos os legisladores nacionais, sem oposição limitadora ou restritiva de programas de partido. A verdade é que os reclamos como as imposições da disciplina partidária estão superados pela gravidade do assunto, cabendo a cada um de nós, sem embargo da filiação política a que estejamos adstritos, pesar a própria responsabilidade pessoal perante o eleitorado que nos elegeu para que cumpríssemos o nosso dever de patriotismo, por mais severo que ele fosse.

Nem partido nenhum ao que saibamos, inscreveu em seu programa a subordinação muçulmana

do voto ou do parecer de seu representante nesta Casa a proposições de excepcional importância para a nação, como essa, nas quais, pelo seu mesmo caráter nacional, ou pela magnitude de sua expressão, não tenha acolhida o partidarismo restritivo.

Isso não obstante, a opinião pública tomou-se de receios de que, pela obediência partidária, ou pelo prestígio parlamentar de que desfruta o Governo, nos víssemos compelidos a aprovar o projeto de sua autoria tal como aqui apareceu elaborado. Não seria, então, o caso, previsto na lei fundamental da República, do Poder Executivo valer-se da nossa colaboração técnica, convocando-nos a consulta sobre a sua iniciativa, para que a aprovássemos, ou lhe corrigíssemos a omissão, a demasia, o equívoco, ou a inconveniência, no desempenho de nossas atribuições inalienáveis, como determina a doutrina constitucional vigente? Seria, ao inverso e em última análise, a negação, a um só tempo, do nosso direito e dever de legislar.

Acatamos vez por outra os vetos do Poder Executivo opostos a projetos de lei ultimados pelo Poder Legislativo, quando nos convencemos da razoabilidade da oposição. Não se compreenderia deliberação nossa diferente, se é o bem público o nosso escôpo constante. Mas também nos reservamos o direito de examinar e criticar as proposições do Govêrno em trâmites legislativos, aquilatando-as à luz das conveniências, da oportunidade e dos interesses da nação, de que somos representantes nesta órbita dos poderes constitucionais.

Acolhemos de comêço com simpatia a iniciativa do Poder Executivo, ora em debate. Mas insurgimo-nos contra ela tão logo averiguamos que a sua composição capitalista híbrida e os textuais em que se achara modelada nem consultavam aos altos interesses nacionais, nem era de índole a admitir, com sinceridade e sem perigos, a colaboração capitalista estrangeira para a solução do problema. A proposição governamental não era, na realidade, satisfatória, ainda na fórmula eclética, ou de capitais mistos, na composição do órgão destinado à exploração do petróleo, Nem ainda sob os auspícios nacionalistas a que se acolhera apresentava o caráter cauteloso de que aparentemente se forrava contra a intrusão cupida dos exploradores universais da riqueza.

Em comêços de abril, Sr. Presidente, em oração proferida desta tribuna, alertamos a atenção dos nossos eminentes pares não só para certos precedentes históricos da pesquisa do petróleo no Brasil, como de sua exploração na América, no México, na Venezuela, na Bolívia, e no Oriente Próximo, a ainda para os termos textuais de certos artigos da proposição governamental sob cuja vigência poderia tornar-se inoperante, de fato, o caráter nacionalista aparente do empreendimento.

Convocamos, então, as luzes dos dignos juristas e economistas desta Casa para reparar nos termos não satisfatórios de tais dispositivos, embora integrantes da fórmula híbrida. Tratava-se do parágrafo 2º do artigo 3º do teor do artigo 5º, do inciso 11 do artigo 7º, do artigo 12 e seus parágrafos. Na verdade, dentre outros artigos do projeto, todas as disposições que criticamos,

então, desta tribuna, foram emendadas, ou substituídas pela Comissão de Constituição e Justiça, sendo a emenda ao parágrafo 2º do artigo 3º ainda subemendada pela Comissão de Economia. A evidência dos termos inaceitáveis da proposição governamental está no confronto, nos 31 artigos originais, com aqueles com que, em número de 24, ela chegou a este plenário, depois de tramitar por cinco dentre as Comissões técnicas da Câmara. Na comissão de Constituição e Justiça, a diferentes de seus 31 artigos foram oferecidos 23 substitutivos e emendas. Na Comissão de Economia, as emendas e subemendas foram em número de 7. A Comissão de Finanças contrapôs-lhe aos termos originais 33 emendas e substitutivos.

Mas o que a tudo sobreleve de importância é a fórmula sugerida para a constituição do aparelho ou órgão destinado à solução do problema. Argui-se, como razão dominante contra fórmula da exploração por um órgão estatal, a necessidade de largos capitais, inclusive alienígenas, em virtude de nossa penúria financeira, com recursos de divisas minguados, sem meios de importação da maquinaria e dos instrumentos necessários ao trabalho petrolífero. Argumenta-se com a ocorrência de urgência na solução do problema, eis que se acha iminente a escassez do produto nos mercados mundiais, situação agradável com a eclosão admissível de uma guerra de efeitos imprevisíveis.

O Sr. Euzébio Rocha — Levanta V. Ex.a o problema da urgência. Esta Casa assistiu há pouco à unanimidade de pensamento de todos aqueles que têm batalhado aqui por solução patriótica do petróleo, no que diz respeito à mensagem pedindo verbas para não pararem os trabalhos da Refinaria de Cubatão. Consequentemente, V. Ex.a tem razão ao mostrar que esta Casa levando em conta a segurança do país, imediatamente concedeu urgência. Agora, se viesse comprometer a segurança do Estado, a urgência seria impatriotismo, seria uma capa a encobrir erro fatal à coletividade brasileira. V. Ex.a situa muito bem, no seu magnífico discurso, a questão da urgência.

O Sr. Carmelo D'Agostino — Muito obrigado a V. Ex.a.

Também contra o monopólio estatal se declara e aponta a inconveniência da sobrevivência inevitável do mal burocrático, convertendo-se o empreendimento em repartição pública povoada de funcionários ociosos, malogrando-se dispendiosamente a finalidade do empreendimento. Afirma-se, por fim que, diante dos resultados coroados de êxito da composição, em fórmula de capitais mixtos, de Volta Redonda, do Vale do Rio Doce e da Companhia de São Francisco, para a exploração do petróleo não deveria ser outra a solução aconselhável.

Na verdade em todas essas arguições, o que não é inexato nem descabido na equiparação, carece de consistência.

As Comissões técnicas reunidas ouviram a palavra do Sr. Plinio Catanhede, presidente interino do Conselho Nacional do Petróleo. Ouviram-se no asseverar a necessidade de grandes capitais

para a exploração do mineral em consequência do vulto das obras a empreender. Também lhe ouviram a palavra pessimista aconselhadora de urgência para a solução do problema no Brasil, diante simultaneamente da escassez do produto nas fontes de origem e nos mercados de abastecimento e da iminência de um conflito que nos poderia surpreender desarmados de reservas do precioso líquido e impossibilitados de importá-lo. Tratava-se de um brasileiro digno e lúcido, capacitado para fazer tais afirmações.

Mas a verdade foi que as mesmas Comissões igualmente tomaram conhecimento dos esclarecimentos ministrados pelo Sr. Pedro Moura, o técnico responsável pela produção petrolífera nos campos da Bahia, onde o mineral está sendo colhido, também informado do problema do petróleo, aqui e alhures, a cuja especialidade se tem completamente dedicado. Esses esclarecimentos foram em radical oposição aos facilitados por aquele outro Ilustre brasileiro, alto preposto do Govêrno. Estendia-se por cêrca de um terço do nosso imenso território a área com possibilidades próximas ou remotas em que as pesquisas da existência petrolífera eram admissíveis, devendo a averiguação prática de indícios positivos delimitar uma superfície menor. Mas pára pesquisar de pronto ou sob urgência cêrca de três milhões de quilômetros quadrados de superfície territorial, séria necessária a mobilização de recursos financeiros excedentes da capacidade financeira de qualquer nação, como de equipes de pessoal em número acima de toda a disponibilidade mundial. Para realizar o Brasil um programa sensato e progressivo de pesquisa frutífera, sem riscos lotéricos já de execução encetada nos campos baianos, não seriam necessários capitais astronômicos, nem obras vultosas, como as invocadas pelo Sr. Plinio Cantanhede, senão recursos angariados em nossos próprios meios, ampliando-os dê acôrdo com o desenvolvimento e o incremento das tarefas pesquisadoras e de lavra. Tampouco acreditava o técnico oficial na escassez do produto nos mercados universais, ou nas fontes de origem porque eram imensas ás reservas existentes e tais fontes estavam, como estão, longe de esgotar-se. Pelo que, pois, se inferia dos esclarecimentos desse técnico, os recursos financeiros indispensáveis às tarefas de pesquisa e lavra, ainda sob a determinação de um aceleração intensivo e extensivo, podiam, em suma, estar dentro da nossa própria capacidade. Eis que apenas exposto o projeto governamental ressaltava a discordância do seu texto com a palavra de seus executores oficiais. Isso acerca do seu quantum capitalista, para as pesquisas e lavra do produto, objeto principal da existência da companhia. Mas não foi só. Mais tarde, verificamos que era o próprio articulado do projeto que se contraditava em suas disposições, como ainda agora em que o seu art. 13º admite a existência, como acionistas com direito a voto, de pessoas físicas brasileiras, de pessoas jurídicas de direito privado organizados de conformidade com o disposto no art. 9, alínea "b", do Decreto nº 4071, e das demais pessoas jurídicas de direito privado brasileiras, limitando, porém, quantitativamente o número de ações ordinárias ou, melhor, de votos, eis que na hipótese de ações em número superior ao delimitado na lei, apenas se confere ao possuidor o número de votos fixado nela. Tratar-se-ia, nesses casos, de subscritores de ações, isto é, de acionistas espontâneos. Os termos do inciso II desse artigo 13, convertido no art. 12 do projeto

revisto e alterado pela Comissão de Finanças, de acordo com as emendas oferecidas por ela própria e pelas demais Comissões técnicas, incluem como podendo ser ainda acionistas, limitada a aquisição até 20.000 ações, os brasileiros naturalizados.

Por outra parte, Sr. Presidente, o art. 12 do projeto admite e faculta a emissão pela Sociedade de obrigações ao portador até o limite do dobro do capital social integralizado. E os parágrafos desses artigo prevêm a conversão dessas obrigações ao portador em ações, de acôrdo com o que for estimulado nos estatutos sociais, cuja elaboração escapa ao prévio conhecimento do Congresso Nacional. É certo que o projeto revisto suprime esses parágrafos do artigo 12, que na revisão tomou o nº 11. Com essa deliberação, evidentemente buscou-se obstruir uma das frestas do projeto por onde pudesse insinuar-se a intrusão legal dos trustes internacionais na exploração do petróleo brasileiro.

A proposição aparece, pois, no plenário, escoimada dos defeitos jurídicos já apontados. Os naturalizados e as pessoas Jurídicas de direito privado organizadas no Brasil, e por isso brasileiras, salvo a hipótese de se tornarem acionistas compulsórios nos termos do art. 9 do projeto, ou se fizerem titulares de ações preferenciais, de conformidade com esse mesmo art. no projeto revisto, somente poderão ser acionistas com direito a voto, subscrevendo ações, de acordo com as limitações estabelecidas no art. 13 do projeto, ou 12 de sua revisão.

Entretanto, convenhamos não ser admissível que, em tais condições, possam afluir subscritores espontaneos, pessoas físicas brasileiras, ou jurídicas de direito privado, para inverter seus capitais, com objetivos rendatários, em ações de uma empresa destinada a empregar recursos somente crescentes em pesquisa de petróleo numa area de três milhões de quilômetros quadrados. Nem capitalista algum, entre nós, com largos campos de emprego de recursos para auferir renda certa e compensadora, se vai animar a tomar, espontaneamente obrigações da petrobras, com ou sem garantia do Tesouro, quando ele dispõe de diversos outro empregos de seus capitais, com tal garantia positiva.

O caráter de estrutura mixta, ou híbrida, na composição de seu capital, que se atribue no projeto governamental, como nos termos de sua revisão, à Sociedade Petrobrás, apresenta-se, nestas condições, como ilusório. Os recursos com que essa Sociedade vai contar para realizar o seu programa de exploração do petróleo há de reduzir-se aos meios financeiros ministráveis pelo Governo obtidos pelas diferentes fontes de que trata o projeto, como a receita do imposto único sobre combustíveis líquidos, os tributos de que tratam os arts. 8 e 9, ainda através de acionistas compulsórios. Porque — cumpre insistir — como campo de aplicação de capital, com finalidades meramente rendatária, a subscrição de ações ordinárias, com limitação, aliás categoricamente necessária, quantitativa de votos, como de ações preferenciais e a tomada de obrigações no portador da Petrobrás, escasso ou nulo Interêsse oferece não sòmente às emprêsas empenhadas na exploração do petróleo, como a qualquer particular.

O programa da Sociedade não é inicialmente de molde a despertar a cobiça, ou açular a ambição do capitalismo, num meio, como o nosso onde ele é quase nulo. Não se trata de industrializar e mercantilizar o mineral, para distribuí-lo com lucros certos e seguros. É necessário antes pesquisar as suas jazidas, descobri-las e identificar sempre com consideráveis dispêndios, o aproveitamento econômico de cada fonte de onde possa promanar o mineral valioso. É irrecusável que antes de poder recrutar lucros e auferir proventos, a Sociedade será chamada a inverter somas e recursos de monta, sempre em aumento crescente.

Se essa é a realidade; se, pois, como é previsível, nenhum especial interesse deve suscitar a organização da Sociedade nos meios subscritores de ações para a formação do capital de um empreendimento de resultados imediatos incertos, num país, como o nosso, sem capitalismo, o Governo terá de resignar-se a contar, quase exclusiva e totalmente com os próprios recursos, abatidos das contribuições fiscais previstas no projeto. Mas nesse caso não deveria nem deve despir-se de sua autoridade, abandonando o prestígio de suas funções e de que se acha aureolado e vir, na vida da Sociedade e nas assembleia de acionistas, nivelar-se aos poucos subscritores, ou, aos escassos parceiros compulsórios, em irrisória promiscuidade de interesses.

A organizações de Volta Redonda, da Companhia do Vale do Rio Doce, o empreendimento consistia em explorar fontes de riqueza mineral já reveladas e conhecidas. Em São Francisco, cogita-se de aproveitar potencial de força e de energia que há cerca de um século bramia por esse aproveitamento. Eram, portanto, empreendimentos meramente industriais para explorar riquezas identificadas, não só insuscetíveis de atividades aleatórias, como determinadas a ter de antemão medidos os seus efeitos e previsto o seu alcance.

No caso da pesquisa e da exploração extensiva do petróleo brasileiro, a realidade é diversa. Nesta, o que é preciso, enfrentando todos os riscos, dentro da prudência e da cautela com que deve medir suas iniciativas, é mobilizar o próprio Governo, através de um órgão ou aparelho industrial adequado em que seja evitada qualquer condição burocrática, todos os recursos de que possa dispor para a solução do problema multiplicando os campos de prospecção e as fontes petrolíferas. Não há paridade entre essa iniciativa necessária e as organizações daquela Sociedade. Além disso, os precedentes históricos da pesquisa e exploração desse mineral, aqui e alhures, o seu extraordinário valor estratégico, essencial para proporcionar a Independência econômica dos povos que o possuam e pará manter a soberania política respectiva, impõem e exigem de nossa parte um tratamento diferente daquele com que foi organizada a exploração dos nossos minérios em Volta Redonda e no Vale do Rio Doce e das cachoeiras do São Francisco.

Esses fatos, entre outros, estão indicando que a solução ajustada ao problema específico brasileiro é a do monopólio estatal, e nunca a alvitada no projeto em discussão. O monopólio obstará o desencadeamento de quaisquer ambições e cupidez alheias, trancando essa nossa riqueza a cobiça incansável dos trustes desapiedados, e desenganando-os nos seus artifícios e na

sua pertinência. Tornaria superfluas as disposições legais ilusórias ou sem objeto nem alcance, como evitaria o perigo constante de revogações emergentes, ou derrogações oportunas da lei orgânica da Petrobras, ou de outra Sociedade constituída nos mesmos moldes de capitais mixtos e de aparência nacionalista, para permitir a intrusão indesejável e avassaladora.

Somos, pois, Sr. Presidente, pelo monopólio estatal. Entendemos que o poder público deve conservar-se com a aureola do seu prestígio, sem descer às promiscuidades de interesses com acionistas de um empreendimento que deve ser exclusivamente do próprio Governo. Sugerimos, nessa ordem de opiniões, que de preferência o Poder Público estabelecesse uma entidade autárquica destinada as tarefas da pesquisa e da exploração do petróleo, dotando-a dos recursos a elas correspondentes, sem proporções agigantadas, antes parcimoniosas, nos termos aludidos nos esclarecimentos ministrados pelo técnico Sr. Pedro Moura, de modo que se intensificassem os labores petrolíferos progressivamente, sem abalar nem comprometer a economia nacional noutros quadrantes, e ainda menos empobrecer o contribuinte brasileiro, a propósito da realização de nossa riqueza naquele mineral.

De acôrdo com o projeto em debate, estima o Governo que sòmente de São Paulo, estado que temos a honra de representar nesta Casá. pelas suas contribuições diretas e indiretas, inclusive de acréscimos e de adicionais de impostos e subscrições, advindos aqueles do consumo de gasolina, lhe provirão os recursos de mais de 6 bilhões de cruzeiros para a Petrobrás. Também há ilusão nesta estimativa. São Paulo não é um repositório de capitais. O seu esforço econômico não é capitalista. O estado manuseia um dinheiro de ordem mercantil, diminutamente de natureza rendatária. A comprovação disso está nas especulações bolsistas, nas quais os papéis públicos, perdendo seus valores nominais, cedem ao contingente financeiro, que os explora. Insistimos na repulsa ao projeto em debate. Fora da solução do monopólio estatal, as demais soluções, inclusive a preconizada na criação da Petrobrás, sob orientação de composição de capitais mixtos, impõem uma alternativa irrecusável: - na formação capitalista de empreendimento ou se admite a coparticipação dos trustes ou de recursos estranhos ou não se admite, pelo cunho nacionalista da iniciativa. Na primeira hipótese, corremos o risco de graves eventos, daqueles eventos de que a história mundial da exploração do petróleo se acha cheia e que ainda agora, no que se refere a riqueza mineral do Irã, é objeto de apreciação judiciais da Corte Internacional de Justiça, em Haia. No segundo caso, não devemos perder de vista o fato de que, conquanto tenhamos um país rico, somos uma ação ainda pobre, sem recursos capitalista amplos, que nos habilitem a realizações de iniciativas industrias, de caráter aleatório ou não, inclusive no campo petrolífero, de larga envergadura, pelo seu sentido intensivo e extensivo e imediatistas, invoca-se, é certo, o exemplo da organização da exploração do petróleo no Canadá, é um país socialmente rico pela operosidade produtora de seus habitantes. Essas condições de abastaria geral levaram o Governo Canadense a liberar o câmbio no país. Além disso, é igualmente certo que a maioria preponderante de capitais, exploradores do mineral, no território canadense, se encontra em poder dos filhos do país e dos britânicos. E o Canadá como é sabido, nem se acha na América

do Sul, ou no Oriente Próximo, nem jamais comparecerá a qualquer tribunal internacional de justiça para discutir o direito de propriedade ou o de exploração do petróleo das minas situadas em seu território.

O Sr. Aliomar Baleeiro — Não tenho assim de pronto fonte segura, mas já ouvi de pessoas bem informadas que a produção do Canadá é apenas onze vezes maior do que a incipiente produção da Bahia, e está longe de bastar a todas as necessidades de seu consumo. Parece afirmar o nobre Deputado que vai apenas a um terço. Portanto, exagera-se muito a importância da participação dos trustes na exploração do petróleo do Canadá. Se ela é boa, certo não emancipou o Canadá na necessidade de recorrer ao petróleo estrangeiro.

O Sr. Carmelo D'Agostino — V. Ex.a elucidou muito bem esse ponto, como sempre faz nos seus apertes.

O Sr. Aliomar Baleeiro — Obrigado a V. Ex.a.

O Sr. Carmelo D'Agostino — O próspero país continental integra a comunidade das nações britânicas, de cujo amparo e solidariedade fortalecedora desfruta. Não é o nosso caso, nação operosa mais ainda pobre, que contamos apenas conosco mesmos, e que, sem ambicionar a riqueza alheia, como nunca ambicionamos, nem invejar o engrandecimento dos demais povos, que admiramos, devemos ser, todavia, ciosos da preservação e da defesa de nossa riqueza e do fomento de nosso próprio engrandecimento, notadamente, nós que, contrariamente ao Canadá, somos deficitários em câmbio, condição discordante daquela que viemos a carecer para a exploração de nosso petróleo.

Não nos iludamos com a nossa capacidade de riqueza, que a atual não independe das injunções insinuatoras dos potentados do petróleo no mundo, porque dos povos pilhados no presente não nos diferenciamos muito, ao atentarmos para esses retirantes do Nordeste, como prova de nossa miséria, suscetível, ou útil às concessões como as existentes em outros países, contra as quais se debatem hoje em vão. Há dias era o nobre Senador Camilo Mercio que nos alertava, em face do pronunciamento dos americanos, sobre o petróleo da América do Sul, quando se dizia naquele país que nesta região havia muito que explorar do produto e que os americanos deveriam tomar conta dele.

Tais são as razões porque nos recusamos, aliás, por exceção, Senhor Presidente, a dar o apoio de nosso voto a iniciativa do Governo consubstanciada na Petrobras. Essas razões se dirigem não só aos nossos elementos pares, como ao povo, particularmente ao do Estado de São Paulo, a quem devemos a justificação de nossas atitudes. (Muito bem; muito bem. Palmas).

**14 de junho de 1952**

DEPUTADO MANOEL NOVAES (PR, a favor)

O Sr. Manoel Novaes — Senhor Presidente, a Câmara é chamada a pronunciar-se sobre o projeto nº 1.516, que cria a Petrobras, visando, com este ato, dar solução a um dos mais palpitantes, senão o mais palpitante, problema econômico da atualidade brasileira.

As opiniões, pelos debates travados na Casa, se dividem entre aqueles que aceitam um órgão para a exploração do petróleo no Brasil, nas bases do projeto governamental, e a corrente, ponderável, dos que encaram a solução pela forma estatal pura.

Quer me parecer, Sr. Presidente, que, por maiores que sejam as divergências entre os Deputados, no encaminhamento da solução deste problema, quer me parecer que nós devamos procurar um denominador comum tal a relevância do petróleo na vida brasileira.

Todos nós sabemos da profunda repercussão que tem tido, na opinião pública, o projeto nº 1.516, assim como o projeto nº 1.595, e, por último, a emenda substitutiva da União Democrática Nacional a este mesmo projeto. Ao meu ver, todos os três estão certos, porque até este momento não pude compreender a razão daqueles que, defendendo uma tese nacionalista para o petróleo, colocam fora do âmbito nacionalista, o projeto governamental, de nº 1.516. Todos os três são, a rigor, nacionalistas. Diferem, todavia, na estrutura estatal, do órgão que doravante orientará e controlará o problema do petróleo nacional.

O Projeto nº 1.516 atribui à União o domínio da Petrobras, através da posse de 51% de suas ações. E, vai além: atribui cerca de 20% a 25% das ações aos Estados e Municípios. Em resumo, o poder público, representado pela União, Estados e Municípios, participa da Petrobras, com nunca menos de 75% das suas ações.

Temos, por outro lado, a solução Eusébio Rocha, esposada pelo ilustre presidente do meu partido, cujo nome declino numa homenagem de maior respeito, por se tratar de um homem de inteira moral reconhecida por todo o país, dotado da experiência de chefe de Estado, o Sr. Deputado Arthur Bernardes.

Pois bem, a solução Eusébio Rocha é nacionalista, admite a criação da sociedade por ações, nos termos da Petrobras, apenas com uma variante, a de que o capital da própria Petrobras, de sua organização nuclear, seja representado, todo ele, pela União, pelos Estados e pelos municípios. Na parte, porém, em que se refere às subsidiárias, não vejo diferença sensível entre a solução governamental e o projeto do meu eminente e nobre colega Eusébio Rocha. S. Ex.<sup>a</sup> admite, no parágrafo segundo do art. 2º, de seu projeto da Petrobras, isto é, 49% das ações. S. Ex.<sup>a</sup>, nesse passo, é tão eclético quanto o projeto governamental, porque, logo adiante, no art. 5º, parágrafo único, do projeto nº 1.595 diz

“As empresas já existentes poderão continuar funcionando na situação em que se encontram operando com produtos derivados que as mesmas importaram”.

Ora, tive oportunidade de ouvir a brilhantes exposição que o meu prezado, defendendo a sua como com e a inspeção de sempre, e pode [ilegível] a Petrobras, e pude objetar com a segurança e a senão a semelhança que havia entre a solução Eusébio Rocha e a Petrobras, naquilo que tenho sido o elemento mais inflamável nos debates, naquilo que se sem o elemento mais incluível. Em nos debates enquanto a S. Ex.a a proximidade senão a semelhança, que havia entre a solução Eusébio Rocha.

[ilegível], naquilo tem sido o elemento mais inflamável nos debates desta Câmara.

O Sr. Eusébio Rocha — V. Ex.a aludou ao fato de o meu projeto permitir a existência de subsidiária, e V. Ex.a está, realmente, com aquela tranquilidade que caracteriza o seu espírito brilhante...

O Sr. Manoel Novaes — Obrigado a V. Ex.a.

O Sr. Eusébio Rocha — ... buscando encontrar um denominar comum nesta Câmara, que é também de minha parte, o maior propósito. Gostaria que de umm setor e do outro, que se estão extremado nas opiniões, se encontrasse um denominador comum de segurança nacional. Mas V. Ex.a diz que meu projeto se assemelha ao da Petrobras, ao permitir a existência das subsidiárias. Aqui me permita V. Ex.a...

O Sr. Manoel Novaes — Com muito prazer.

O Sr. Eusébio Rocha — ... há um pequeno equívoco. É que eu só permito a existência de subsidiária no setor do comércio. Veja. V. Ex.a; se a pesquisa, a lavra e o refino são mantidos exclusivamente nas mãos do Estado, através do controle do refino se controla idealmente o comércio. De forma que procurei, dentro da experiência internacional e nacional, transigir o mais possível com a iniciativa privada, para que meu projeto não fosse excessivamente jacobinista, mas, realmente, constituísse denominar comum que V. Ex.a procura. Não permito, porém, como permite a Petrobras, no item 4, a participação das empresas organizadas e até dos trustes: não permito, como permite a Petrobras, a organização de subsidiárias em todas as fases. Somente o esclarecimento que desejava prestar, como contribuição ao brilhante discurso de V. Ex.a.

O Sr. Manoel Novaes — Agradeço o elucidativo aparte do nobre colega. Ia eu, exatamente, atingir o ponto do seu aparte, quando dizia que V. Ex.a não oferecia nenhuma diferenciação substancial, entre o seu projeto e o da Petrobras. Afirmava eu, então, que V. Ex.a ateou fogo no ângulo mais inflamado do problema, exatamente aquele da participação dos trustes no comércio de petróleo; porque, num ou noutro, projeto mantida a situação atual, os trustes continuarão a operar, a menos que Vossa Excelência houvesse adotado a fórmula proposta pela UDN, isto é, uma solução estatal pura.

Admitida esta nos, porém, de entrada, deveríamos arcar com a responsabilidade de indenizar todas as organizações existentes, o que exigiria da “Petrobras”, ou outra entidade congênere, imenso capital inicial.

Creio mesmo que, na indenização das empresas que exploram ao comércio de petróleo, sobretudo de aparelho de distribuição, teríamos de despende, no começo da constituição da “Petrobras” ou que outro nome tivesse, cerca de três bilhões de cruzeiros, sem incluir as refinarias particulares em funcionamento ou a funcionar sob regime de concessão.

Veja por aí, nobre colega, quanto o problema é delicado e V. Ex.a atinou muito bem com esse aspecto.

Resta, ainda, a solução proposta pela União Democrática Nacional, solução inteiriça estatal.

É pensamento daquele partido, suponho, um órgão estatal, mobilizando os recursos, decorrentes do imposto único sobre os combustíveis líquidos, abolindo liminarmente as taxas adicionais e tabelas constantes do projeto da Petrobrás e autorizando a emissão de bônus a juros de 6%, garantidos pela União, ipso-facto. Dispondo de tais meios, o órgão, ou melhor, a União, se encarregaria da solução do problema em todas as suas etapas.

É realmente proposição muito simpática, mas que só seria exequível se as disponibilidades financeiras do País fossem de tal amplitude, que permitissem à União tomar a si o encargo de resolver globalmente o problema em todas as suas fases, desde a pesquisa à lavra, desde o refino, ao comércio e à distribuição.

Os nobres colegas da União Democrática Nacional e, entre eles, valores de grande tirocínio parlamentar e profundo conhecimento dos problemas econômicos e financeiros do Brasil conceberam solução que, aplicava no tempo e no espaço, poderia ser lógica para o petróleo. Mas, nas condições atuais do Brasil, arcamos com a responsabilidade de enfrentar o problema de tal magnitude apenas com os recursos estatais, quer-me parecer solução inviável, salvo se existirem argumentos capazes de me convencerem do contrário.

O Sr. Aliomar Baleeiro — A renda nacional do Brasil, segundo cálculos que a Fundação Getúlio Vargas está empreendendo — não os conheço, ainda, analiticamente, mas os li, resumidos, em comentários pelo Professor Gudín — orça em 2010 bilhões de cruzeiros, numa estimativa pessimista. Há até quem admita 250 bilhões e até 300 bilhões de cruzeiros. Comentaristas, dentro do ponto de vista da Standard Oil, admitem perto de 300 bilhões de cruzeiros. A tributação brasileira ainda não atinge a 20% da renda nacional. Hoje, está cientificamente demonstrado que um país suporta, perfeitamente, 25, 30% de sua renda nacional como fundo tributário. Em casos extremos, as percentagens têm ido mais alto. Durante a última guerra, o fato ficou demonstrado. Ora, com certeza, no campo de rendas altas, no campo de pessoas de alta capacidade contri-

butiva, dos “tubarões” para explicar melhor, há ainda muita coisa a ser tributada. Um aumento correspondente a 5% da renda tributária daria CR... 10.000.000.000,00, quantia necessária às explorações petrolíferas, de estradas de ferro, de estradas de rodagem.

O Sr. Manoel Novaes — O argumento apresentado por V. Excelência, Deputado Aliomar Baleeiro, é procedente, estatisticamente, mas, infelizmente, no Brasil, essas coisas ainda não se acham no ponto por nós desejado. Se, na realidade, a cobrança dos impostos obedecesse à proporcionalidade almejada por todos nós em relação à renda nacional, V. Ex.a teria razão. Por isso, declarei que a solução proposta pela União Democrática Nacional é simpática, é — estou certo — a solução do futuro. Em nossa época, porém, a claudicação em matéria de política financeira e de execução orçamentária, justifica meu receio, — daí ter-me inclinado para a solução da Petrobras —, de desfalcarmos do orçamento da República parcela elevada simplesmente para resolver o problema do petróleo. Não resta dúvida ser este o problema número um do Brasil, mas, forçoso é reconhecer que lhe concedendo uma prioridade tão [ilegível], iríamos agravar a solução de inúmeros problemas brasileiros, até hoje insolúveis, apesar da boa vontade do Congresso em facilitar legislação e numerário ao Governo.

O Sr. Aliomar Baleeiro — Repare em V. Ex.a, se há claudicações, como alude, se há desvios nas arrecadações, desperdício nas despesas, enfim, males até pelo próprio Senhor Ministro da Fazenda confessados, chegamos à conclusão inevitável de que um Governo incapaz de resolver problemas simples como os da arrecadação eficiente, honesta, o da despesa tecnicamente organizada, o da administração de rotina que preencha o mínimo de condições de êxito, não está em condições de se envolver em nenhum problema grave, complexo, como é o do petróleo, estranho a sua competência até este momento. Neste caso, o Governo comece por organizar-se, aceitando sugestões standard, técnicas e de moralidade administrativa que o possam habilitar ao exame de problemas graves, como é o do petróleo. A solução, que assentei, da criação de tributos sobre a área de capacidade contributiva, sobre as classes mais produtoras, teria duas grandes vantagens: primeiro, com relação ao problema de moralidade, porque faria com que a despesa pública ficasse distribuída entre aqueles que têm mais capacidade de pagar; segundo, teria efeito anti-inflacionário — objeto de vários debates nesta Casa.

O Sr. Manoel Novaes — Seria maravilhoso, no Brasil acontecesse sempre, como cada um de nós pensa e anseia. V. Ex.a, que tem feito exaustivo esforço parlamentar propugnando normas rígidas para execução da política financeira do Governo, há de convir que, se as coisas passassem ao modo e dentro dos seus desejos, eu estaria com a solução proposta pela União Democrática Nacional.

O Sr. Aliomar Baleeiro — Dia virá...

O Sr. Manoel Novaes — Acredito que sim. Mas por isso mesmo prefiro a Petrobras, para não embaraçar a solução de inúmeros problemas brasileiros que estão a exigir de nós providências,

já não digo tão urgentes como as que se referem ao petróleo, mas, notoriamente inadiáveis. Vemos como o Governo se debate, neste instante, para encaminhamento de problemas como o dos transportes. Sabemos das dificuldades por ele encontradas. Foi necessário que se organizasse um plano de desenvolvimento econômico cujos primeiros frutos se começam a colher, plano este para cuja execução votamos os adicionais do imposto sobre a renda e autorizamos o Governo contrair empréstimo nos Estados Unidos, embora sobre ele mantenha reservas, pela ignorância do que nele se contém em benefício da Bahia e do Norte do Brasil.

O Sr. Presidente — Levo ao conhecimento do nobre orador que lhe restam apenas cinco minutos do prazo de meia hora, que é o de que dispõe. Esse prazo, porém, poderá ser prorrogado. Aliás, já existe requerimento do Deputado Antônio Balbino de prorrogação, e que submeterei à Casa se achar que dentro de cinco minutos não poderá terminar suas considerações.

O Sr. Manoel Novaes — Acredito que não, Sr. Presidente.

O Sr. Presidente — Nestas condições, submeto à Casa o requerimento do Deputado Antônio Balbino de prorrogação do prazo para que o orador conclua suas considerações. A prorrogação é de quinze minutos. Os senhores que o aprovam queiram permanecer como se acham. (Pausa). Está Aprovado.

O Sr. Manoel Novaes — Agradeço ao Deputado Antônio Balbino o requerimento de prorrogação do prazo, bem como aos nobres colegas que o aprovaram. Vejo na homenagem de S. Ex.<sup>a</sup> o desejo apenas de que, debatendo o problema do petróleo, tenhamos uma entrevista marcada para o futuro, em relação a outros problemas. (Riso)

O Sr. Eusébio Rocha — Permita-me um aparte. Sei que o tempo de V. Ex.<sup>a</sup> urge, mas, com relação ao plano financeiro do petróleo, convém que V. Ex.<sup>a</sup> fixe imediatamente o quantum necessário. A mensagem presidencial se refere a oito bilhões de cruzeiros. E veja V. Ex.<sup>a</sup>: oito bilhões de cruzeiros nós os temos, exclusivamente, em recursos estatais. Os modestos cálculos de previsão de impostos, feitos pela Comissão de Transportes, atingem a cerca de seis bilhões de cruzeiros. As rendas das refinarias de Cubatão e Mataripe e dos petroleiros elevam-se a muito mais de dois milhões de cruzeiros. Temos, só nestes dois campos, recursos superiores a oito bilhões de cruzeiros, sem necessidade de apelar para capitais privados ou para outras participações que estão sendo, vamos dizer, motivo de divisão nesta Casa. Se a questão é de recursos, V. Ex.<sup>a</sup> poderá, desde já, aderir aos que formam dentro da exploração estatal.

O Sr. Manoel Novaes — Devo dizer a V. Ex.<sup>a</sup>, acredito qual os recursos previstos no projeto de lei nº 15.16, excedam a previsão feita pelo Governo. O programa quinquenal objeto dessa proposição exigiria inicialmente o capital de dez bilhões de cruzeiros. O governo lança mão do patrimônio do Conselho Nacional do Petróleo, isto é, petroleiros, oleoduto Santo-Jundiaí, refinaria inclusive de Mataripe, caso especial e 50 milhões de barris, já cubados nos campos

baianos. Tudo isso incorporado e mais o imposto sobre combustíveis líquido, a taxaçoão compulsória sobre automóveis, os adicionais do imposto de consumo estes, aliás, caíram na Comissão de Finanças, e os etc. asseguram à Petrobras, cerca de dez bilhões. Mas, não o fato de o Governo dispor de elementos financeiros para instalar a Petrobras me induziria a perfilhã a solução estatal pura porque haveria demandas outras, requisitos de várias ordens a considerar. Preferiria pela própria experiência da administração brasileira, a solução, preconizada na Petrobras, à solução estatal, seja sob a forma de autarquia ou de simples repartição federal.

O Sr. Orlando Dantas — Permite V. Ex.a um aparte?

O Sr. Manoel Novaes — Pois não. O Sr. Orlando Dantas — Não atinei muito bem, ainda, com as suas reservas. V. Ex.a reconhece que o projeto governamental propõe recursos financeiros, que excedem de dez bilhões de cruzeiros.

O Sr. Manoel Novaes — Podem exceder.

O Sr. Orlando Dantas — Podem exceder. Mas V. Ex.a ainda não se referiu ao quantum de participação do capital privado na Petrobras. Pelos cálculos governamentais, esse capital compulsório corresponderá a dois bilhões e cem milhões de cruzeiros, em cinco anos. Além disso, há um aspecto para o qual V. Ex.a precisa atentar: a organização da Petrobras não vai necessitar de capital privado, nem vai ser coberta com esse capital. O que o Governo pretende — e não está muito claro — na Petrobras e nas organizações subsidiárias é permitir a participação do capital privado em volume que ele não diz. Aí está o grande perigo da sociedade de economia mista. Do contrário V. Ex.a não explica a razão da sociedade de economia mista. O capital privado, como o Governo coloca o problema, é de 15%, uma insignificância. Em cinco anos, portanto, o Governo não vai resolver o problema. Vai solucioná-lo, sim, com os recursos propostos no Orçamento, através de impostos e taxas. Evidentemente, V. Ex.a há de concordar comigo, a tese mista não é sedutora para o nosso problema, como V. Ex.a está dando a impressão de acreditar. Tais considerações me levam a solicitar que V. Ex.a continue na sua exposição para que, do debate, possamos situar o problema com muita clareza.

O Sr. Manoel Novaes — Sr. Deputado Orlando Dantas, V. Ex.a teria razão se o projeto que cria a Petrobras, tal qual votado na Comissão de Finanças, não estabelecesse, como princípio rígido, que os 51% de ações do Governo da União prevalecesse também nas subsidiárias. O projeto original efetivamente não tinha, a esse respeito, redação muito clara, o que levou a Comissão de Constituição e Justiça a apresentar emenda, na qual estatui, de forma expressa, a obrigação de tanto a Petrobras como as suas subsidiárias terem 51% de capital à União.

O Sr. Orlando Dantas — Evidentemente, as emendas apresentadas melhoram o projeto. Mas os 49%, de que o projeto não cogita — nem as emendas também —, de onde virão? Como o Governo vai encarar o problema das subsidiárias? Os 15% pertencem ao Estado. Os 49% de

quem são?

O Sr. Manoel Novaes — V. Ex.a há de convir que 51% pertencem à União e 49% ao Capital privado...

O Sr. Nestor Duarte — Estados e Municípios.

O Sr. Orlando Dantas — A emenda não fala nisso. Na subsidiária, não diz.

O Sr. Manoel Novaes — Aceitemos o que V. Ex.a quer.

O Sr. Orlando Dantas — O que quero não, o que está.

O Sr. Manoel Novaes — Vamos aceitar que os 49% fiquem exclusivamente com o capital privado.

O Sr. Nestor Duarte — As emendas baianas melhor esclarecem o problema.

O Sr. Manoel Novaes — Admitindo-se que os 49% sejam controlados pelo capital privado, onde os riscos...

O Sr. Orlando Dantas — Poderei explicar.

O Sr. Manoel Novaes — ... do que é o espantinho de muita gente, que o petróleo brasileiro passe ao domínio dos “trustes” internacionais, com o sacrifício de nossa independência econômica?

O Sr. Orlando Dantas — Permita-me V. Ex.a uma explicação. Existem, no país, diversas organizações estrangeiras, com nomes brasileiros. Para uma delas, fundada recentemente, o Banco de Rockefeller entrou com 51%. Tais sociedades, em grande número no Brasil, tomarão os 49% e poderão, ainda, emprestar dinheiro através dos títulos, das obrigações e poderão, ainda mais, oferecer técnicos de sua confiança, porque o credor quer-se garantir. Assim, têm o capital, tomado através de obrigações, e mais os técnicos, para o controle.

Pergunto: como poderão essas empresas subsidiárias, na realidade, não formalmente, fugir do controle do capital estrangeiro? Eles fornecem o óleo bruto vendido, têm os técnicos, têm o dinheiro emprestado, e, mais, os 49

O Sr. Manoel Novaes — Respondo a V. Ex.a. Isso é assunto extremamente sutil. Devo dizer a V. Ex.a, como toda a Nação, que não sou cidadão que se assombre com fantasmas.

O Sr. Orlando Dantas — Não estou assombrado. Estou, apenas, alertando.

O Sr. Manoel Novaes — Por não me assombrar com fantasmas é que não me deixo influir ao

debater e decidir matéria de tal complexidade.

Compreendo os riscos a que estamos sujeitos, apesar de o Governo propor uma solução pela qual ficará com 51% das ações. Um Conselho Administrativo composto de brasileiros natos, dos quais sete pertencem ao Poder Público brasileiro, uma diretoria de quatro membros, nomeados pelo Presidente da República, todos também brasileiros, cabendo ao Diretor-Presidente o poder de veto sobre os atos da Diretoria e do próprio Conselho Fiscal.

Para que não fugíssemos ao imperativo de associar o capital privado brasileiro à exploração do petróleo, problema em que esse capital tem tanto interesse, como nós outros, é que, neste plenário, lembrei, certa feita, ao apartar nosso prezado colega Dolor de Andrade, quando defendia a solução estatal, a necessidade da inclusão de dispositivo, a exemplo da lei que criou o Banco do Desenvolvimento Econômico, atribuindo ao Congresso a faculdade de tomar as contas da Petrobras.

Sei que muitos juristas se pronunciaram contra minha ideia sob o fundamento de que iríamos revogar, ou derrogar, disposições da Lei das Sociedades Anônimas, através da qual prestação de contas são feitas perante Assembleias de acionistas. Recordo o fato recente ocorrido no Banco do Brasil, em que a Câmara dos Deputados teve seus passos tolhidos na tentativa de investigar a boa ou má aplicação dos dinheiros da Nação Brasileira.

Fui eu, pois, quem levantou a questão neste plenário, e fui eu quem, na Comissão de Finanças, apresentou emenda atribuindo ao Congresso Nacional faculdade de tomar as contas da Petrobras. Meu ponto de vista foi aprovado em subemenda do Deputado Paulo Sarasate, uniformizando a sua redação a dispositivo idêntico ao da lei que criou o Banco do Desenvolvimento Econômico.

Perguntaria, Sr. Presidente, onde o perigo aberto pelo Deputado Orlando Dantas se o Governo possui maioria das ações, se o Governo controla a administração, se o Governo tem a si associados municípios e Estados? Para sanar todo e qualquer mal proveniente do suposto intencionismo dos trustes cheguei a apresentar emenda, na Comissão de Finanças, restringindo o inciso 4º do artigo 13 do projeto da Petrobras. Aceito, pois, o projeto tal qual foi aprovado pela Comissão de Finanças.

Não tenho medo dos trustes, porque seria descrer em nós mesmos!

Fiscalizada a Petrobras pelo Poder Executivo e pelos trezentos e tantos Congressistas, seria injurioso admitir a sua venalização, mais grave ainda, admitir que dois Poderes da República fossem subornáveis!

O Sr. Orlando Dantas — Não quero perturbar o discurso de V. Ex.a, mas estamos aqui para analisar e esclarecer os fatos. o General Juarez Távora, na legislatura passada, através de duas

cartas ao Senador Domingos Velasco, denunciou que a Light não cumpria as suas obrigações; que a empresa estava de posse de um patrimônio do Estado e este não tinha forças para tomar aquilo que lhe pertencia. Veja, V. Ex.a, como é difícil a luta contra os trustes. É grande a dificuldade, porque eles dominam no mundo inteiro. Não devemos criar condições que possam perturbar a mancha do nosso progresso.

O Sr. Manoel Novaes — Conheço, como V. Ex.a, através da literatura, o que tem ocorrido em todos os países referente à luta contra os trustes internacionais. Com a garantia de uma lei como esta, poderemos aceitar o desafio dos trustes internacionais. Se daqui a algum tempo ficar provado que a Petrobras falhou, como sociedade de economia mista, virei a esta tribuna, com a mesma tranquilidade de consciência, a mesma serenidade e o mesmo patriotismo, apoiar a tese de que no Brasil, devemos adotar uma solução estatal.

Pena é que o tempo, tão curto, não me permitisse entrar na análise de outros aspectos do problema, sobretudo os referentes aos interesses dos Estados produtores de óleo. Os nobres colegas arrastaram-me para outros campos de debate, privaram-me de examinar os interesses legítimos da Bahia em face do problema do petróleo nacional. Ficará para outra oportunidade. Na Comissão de Finanças, por iniciativa de vários companheiros, e minha, conseguimos fazer vingar o royalty de 5% para os Estados produtores.

O Sr. Aliomar Baleeiro — Aliás, acredito que se V. Ex.a tivesse tratado dessa matéria, teria defendido, não apenas os interesses especiais do Estado da Bahia, senão de quase todos os Estados.

O Sr. Manoel Novaes — Que venham a produzir.

O Sr. Aliomar Baleeiro — Mais tarde, teremos oportunidade de demonstrar à Casa, sobretudo aos nobres representantes de Estados de grande superfície, ou de grande população, a injustiça clamorosa que a lei 302 fez contra eles. O critério adotado, de dividir o imposto de gasolina e de combustíveis, apenas ou preponderantemente pelo consumo, representa lesão enorme para o Amazonas, Mato Grosso, Minas Gerais, Maranhão, e quase todos os grandes Estados populosos.

O Sr. Manoel Novaes — E esta realmente, Deputado Aliomar Baleeiro, foi a nossa orientação na Comissão de Finanças, ao apresentar com outros companheiros da Bahia, emendas no sentido de assegurar um royalty que, a princípio, pensei fixar em 10%, mas que ficou estabelecido em 5%, para ser aplicado preferencialmente na produção da energia elétrica e pavimentação das estradas estaduais, inoculação por mim defendida.

Encerro considerações, Sr. Presidente, meu pronunciamento favorável ao projeto 1.516, por considerá-lo a solução mais inteligente e mais exequível no momento brasileiro. (Muito bem;

muito bem. Palmas).

## B.2 1997

### 23 de janeiro de 1997

Rubem Medina (PFL-RJ) [não foi incluído na base]

Sr Presidente, Sras e Srs Deputados, especialistas em finanças e a própria imprensa internacional vêm registrando uma tendência de desaceleração da economia da Ásia e uma crescente frustração dos investidores externos com os chamados tigres asiáticos, constituídos principalmente por China, Hong Kong, Indonésia, Malásia, Filipinas, Cingapura, Taiwan, Tailândia e Coreia do Sul. Segundo esses economistas, apesar de vir apresentando crescimento superior a 5% ao ano em sua economia, a região vem perdendo força em termos de desempenho, sem falar no aumento dos problemas políticos internos e da insegurança no continente.

Diante dessa perda de confiança no pólo asiático, a imprensa especializada sinaliza algo alentador para o Brasil: os olhos dos investidores internacionais se voltam cada vez mais para o mercado latino-americano. Ao longo dos últimos quinze anos, os ativos dos fundos de investimentos saltaram de US 300 milhões para aproximadamente US 10 bilhões na região do Pacífico asiático, e a mesma imprensa já admite o início da retirada dos recursos. As projeções de crescimento econômico da região são pouco alentadoras, e o desempenho da balança comercial também já está em baixa.

Dos dez países da região, apenas Japão e China apresentam performance expressiva na pauta de exportações, com saldo positivo da ordem de US 34 bilhões e US 5,7 bilhões, respectivamente. Os demais países apresentam um desempenho pífio ou negativo, como é o caso de Hong Kong, com as importações superando as exportações em US 7 bilhões, e Coreia do Sul, com um saldo negativo de US 2,6 bilhões.

Segundo esses especialistas, a economia coreana já entrou em estagnação, a Bolsa em depressão e o resultado das empresas no primeiro semestre deste ano também foi desalentador para os investidores. Ao falar recentemente dos riscos de investimentos na China, o Presidente de Taman, Lee Teng-hui, acabou fazendo os investidores correrem da Bolsa de Taiwan. A situação pode se agravar ainda mais, segundo os especialistas, com a retomada do protecionismo econômico pregada por Teng-hui, ao admitir a necessidade de proteger mais a economia taiwanesa e liberalizar menos.

Diante disso, conclui-se que os ventos estão cada vez mais favoráveis à América Latina e,

particularmente, ao Brasil. Entretanto, é necessário criar novos estímulos para os investimentos externos, especialmente para capital produtivo, que será sempre bem-vindo, pois traz consigo novas oportunidades de emprego no mercado interno. Temos que correr contra o tempo na luta pelo reordenamento do Estado brasileiro, apressar a aprovação das reformas da Constituição e da Previdência Social, além da reforma tributária, para que o País possa inspirar confiança cada vez mais crescente nos investidores externos.

Temos que dar novo impulso ao programa de privatização e concessão dos serviços públicos, particularmente nos setores de mineração, petróleo, portos, transportes, já que a área de telecomunicações se encontra em processo bastante adiantado. Diante da perspectiva de a América Latina vir a se constituir na principal opção de investimento do capital internacional, o Brasil precisa preparar-se para ser o carro-chefe desse pólo latino de investimentos. Para tanto, deve avançar no processo de modernização de sua economia, no enxugamento do Estado, e concentrar esforços nas áreas de infra-estrutura urbana e em programas sociais, visando reduzir as desigualdades regionais e sociais.

A desestatização deve ser vista como um dos instrumentos de redefinição do papel do Estado. A retirada do Estado do campo da execução econômica, a partir do processo de privatização das empresas estatais, é uma dessas vertentes. A outra vertente seria através da concessão dos serviços públicos, que deve passar pelo estabelecimento de normas e regulamentos eficazes que não sirvam, como hoje, exclusivamente à burocracia estatal.

Para se ter ideia do alcance desse processo, só no setor elétrico os investimentos potenciais podem chegar a US 21,8 bilhões apenas com as concessões a serem licitadas, além de US 1,4 bilhão com a venda de usinas inacabadas e US 4,4 bilhões com a privatização de usinas termoeletricas em fase de projeto. No setor de transportes, a concessão de rodovias pode gerar receita da ordem de US 7,8 bilhões, a privatização dos portos pode gerar investimentos da ordem de US 1 bilhão e as estradas de ferro permitem investimentos de US 69 bilhões nos próximos cinco anos. Os investimentos na área de telecomunicações estão estimados em US 32 bilhões, 50% dos quais podem vir da iniciativa privada. Tudo isso sem falar nos setores mineral e de petróleo, que despertam o interesse de investidores de todos os continentes.

Como se vê, o Brasil está procurando um novo padrão de financiamento, que lhe permita retomar o processo de desenvolvimento e crescimento, através da modernização do Estado. E a oportunidade é agora, quando investidores do mundo inteiro voltam sua atenção para a América Latina e, em especial, para o Brasil. Portanto, a adoção dessas medidas está fundamentada na necessidade de o Estado seguir um modelo de formas organizacionais e tecnológicas que permitam a ampliação dos serviços públicos nas áreas de educação, saúde e habitação, visando resgatar sua imensa dívida social para com milhões de brasileiros que vivem à margem do progresso e do bem-estar social, hoje privilégio de uma minoria.

## **AGORA A DISCUSSÃO DO PL 13 de março de 1997**

Miguel Rossetto (PT, contra)

Sr Presidente, sras e Srs Deputados, este é um momento importante na história deste Parlamento.

Estamos discutindo um projeto que se propõe a revogar a Lei no 2004, que representou um momento histórico, que envolveu e entusiasmou a grande maioria do povo brasileiro na aprovação de uma legislação que naquele momento representava a afirmação e o desejo de um povo em transformar o País numa Nação. Construímos uma legislação que assegurou a implementação de um modelo vitorioso na área energética, na área do petróleo.

Asseguramos com a Lei no 2004 - com a Petrobras - a possibilidade do conhecimento tecnológico, da exploração do petróleo, da distribuição dos derivados neste País continental, construir através desta lei não só uma empresa estatal exemplar como a Petrobras, não só agregar uma tecnologia de ponta no País, mas uma verdadeira agência de desenvolvimento responsável por aquilo em que conseguimos transformar o País, em Nação, integrar o território nacional e assegurar a distribuição de derivados para toda a sociedade.

O projeto em discussão procura responder aquilo que a Câmara dos Deputados, no momento da votação da quebra do monopólio do petróleo, colocou como desafio: a aprovação de um projeto de regulamentação da Lei do Petróleo, que fosse construído a partir de um compromisso político da maioria desta Casa, no sentido de assegurar a defesa e o fortalecimento da Petrobras; portanto, através dessa nova legislação, assegurar a possibilidade de investimento privado, sem que isso se traduzisse na quebra e destruição da Petrobras, na perda da autonomia do Estado brasileiro na definição das políticas da área do petróleo.

A questão central com a qual este Plenário se defronta é se o substitutivo apresentado, ora em discussão, responde ou não a esses desafios. Minha posição, a posição do Partido dos Trabalhadores, é que o substitutivo não responde a essas questões, não é capaz de construir uma nova regulamentação que assegure a autonomia do País na definição das políticas do setor petróleo e muito menos do fortalecimento da Petrobras. Esse substitutivo cria, de forma inaceitável, superpoderes para uma agência nacional, sem que tenhamos tido tempo de construir e consolidar um código de regulamentação da área do petróleo. Esse substitutivo fragiliza a Petrobras e permite sua privatização administrativa. Ele permite a exploração predatória de nossas reservas e, mais do que isso, permite que haja exportação do petróleo daqui retirado.

Srs Parlamentares, esse substitutivo não articula de forma responsável a política de importação de derivados, permitindo com isso a destruição não só da Petrobras, mas de toda a indústria nacional do petróleo.

O substitutivo, no seu conjunto, na sua estrutura, não responde ao desejo e à necessidade da sociedade brasileira, pois retira a autonomia, a capacidade gerencial do Estado na definição da política do petróleo, tão importante para o País.

Srs Parlamentares, concluo dizendo que, se a intenção da maioria deste Parlamento for impedir que este País se transforme em uma Nação, se o interesse for transformar este País em uma colônia, aprove este substitutivo, a venda da Vale e a privatização do Sistema Telebrás. Mas, se a maioria deste Parlamento acredita ser possível o compromisso com a construção de uma nação que supere as injustiças sociais e as desigualdades regionais, deve votar contra este substitutivo e construir uma alternativa que permita, sim, a entrada do capital privado na área do petróleo, mas que em hipótese alguma destrua aquilo que esta Nação construiu. (Palmas.)

Betinho Rosado (PFL, a favor)

Sr Presidente, Sras e Srs Deputados, esta Casa, através do voto, decide hoje sobre a nova regulamentação dos negócios do petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos.

A proposta de regulamentação que a Comissão Especial apresenta a este plenário por intermédio de seu Relator, Deputado Eliseu Resende, é fruto de exaustivas discussões com todos os segmentos econômicos e sociais envolvidos na atividade. Foram ouvidos representantes de organizações patronais, laborais e, claro, o Governo brasileiro, detentor do monopólio dessa atividade.

O substitutivo que se discute neste momento é resultado desse trabalho e reconhecido pelos Parlamentares membros da Comissão e de todas as matizes, como mais representativo da vontade da sociedade do que qualquer um dos projetos de lei apresentados e examinados.

O trabalho da Comissão tornou aparentemente fácil produzir esse modelo de regulamentação de uma atividade econômica complexa e de características muito particulares.

Como dar mais competitividade a um mercado monopolista por 43 anos, mantendo a empresa monopolista em funcionamento? Essa tarefa não foi fácil, pois a situação apresenta objetivos conflitantes. A Petrobras, que era monopolista de direito, com a antiga redação do art 177, passa agora a ser monopolista de fato com a mudança que ocorreu na Constituição. Serão necessários, ainda, pelo menos 10 anos para que novos concorrentes apareçam no mercado, se houver atratividade.

Como garantir a entrada de novas empresas sem forçar uma diminuição na estrutura da Petrobras? Como garantir regras para um período de transição?

A lei, Sr Presidente, Sras e Srs Deputados, procura contemplar todos esses aspectos. Garante a permanência de um mercado com mais concorrência, quando em seu art 56 mantém a existência

de empresas de distribuição no canal de comercialização de derivados de petróleo. Submete a Petrobras a um regime especial de licitação, permitindo sua atuação no mercado com características de empresa privada. Corrige uma injustiça com os proprietários de terra onde se produz petróleo, obrigando, a partir dessa lei, a exploração de petróleo a pagar royalties aos proprietários. Tal fato, garantido pelo art 176 da nossa Constituição, é obrigatório para toda e qualquer exploração mineral, excetuando-se o petróleo. Essa nova lei abre espaço para o financiamento de pesquisa de recursos energéticos. Cria, em instância superior, a Agência Nacional de Petróleo e o Conselho Nacional de Política Energética. A lei que votamos regulamenta o momento atual, prevê regras para o período de transição e mantém o poder regulador do Governo Federal.

Por tais razões, Sras e Srs Deputados, pedimos o apoio, através do seu voto favorável, para o presente projeto.

Era o que tinha a dizer.

Aldo Arantes (PCdoB, contra)

Sr Presidente, sras e Srs Deputados, discutimos hoje aqui uma matéria da mais alta relevância. Em épocas passadas, o povo brasileiro foi às ruas na luta em defesa do petróleo.

O lema “o petróleo é nosso” mobilizou a consciência nacionalista deste País, e conseguimos avançar, garantindo o monopólio estatal do petróleo e a Petrobras, como uma importante, rentável e eficiente empresa estatal.

Hoje, já acabaram com o monopólio estatal do petróleo e querem, por vias transversas, privatizar a Petrobras. É importante que se diga o significado estratégico do debate que ora se trava aqui.

Henry Kissinger, falando sobre os recursos naturais não-renováveis do planeta, afirmou que os países industrializados não poderão viver da maneira que viveram até hoje se não tiverem à disposição recursos naturais não-renováveis. Afirmar mais ainda que, para tanto, terão os países industrializados de montar um esquema mais requintado e eficiente de pressões e constrangimentos, garantidores da consecução dos seus intentos.

Ora, sabemos que 75% do petróleo consumido no mundo o é pelos países do Primeiro Mundo, e 80% do petróleo está exatamente no Oriente Médio, nos países da América Latina e na Rússia. Há, portanto, um problema estratégico em jogo. Sabemos que em uma das maiores fontes de petróleo do mundo, o Oriente Médio, o barril de petróleo custa noventa dólares em função dos recursos gastos com segurança nessa região.

Hoje, portanto, há uma questão claramente abordada: as oito irmãs têm os olhos voltados para a América Latina – México, Brasil e Venezuela. É importante que saibamos defender os nossos interesses.

Dizem que o Brasil não tem quase nenhum petróleo, que as nossas reservas são pequenas. Apesar de não termos reservas tão grandes, sabemos que temos reservas suficientes para consumo durante 30 ou 40 anos. Elas estão em torno de 8 bilhões e 100 milhões de barris de petróleo.

Sr Presidente, todos sabemos que a Petrobras é uma empresa rentável, que dá lucro para o Estado e que é altamente eficiente do ponto de vista tecnológico. Nesse sentido, o argumento de que é necessário quebrar a empresa estatal porque é ineficiente, porque não consegue, do ponto de vista tecnológico, avançar, não corresponde à verdade.

Além do mais, petróleo e energia são questões estratégicas. Portanto, o que se está discutindo aqui envolve a própria soberania do nosso País.

No entanto, a proposta aprovada na Comissão Especial golpeia profundamente a Petrobras. Como foi dito, está-se fazendo a privatização da Petrobras por dentro. Isso é o mesmo que transformá-la numa Holding de papel.

Sabemos, entretanto, que a alteração do conceito de jazida introduzida pelo relatório modifica o dispositivo constitucional, porque o texto menciona que jazida é o reservatório ou depósito já identificado e passível de ser posto em produção. Portanto, está claramente estabelecido que não serão consideradas jazidas as reservas ainda não descobertas. Isso é um crime contra a Nação brasileira.

Por outro lado, cria-se a Agência Nacional de Petróleo, que esvazia completamente a Petrobras, que retira o papel do Estado na questão do petróleo sob o falacioso argumento de dar à sociedade o controle da Agência. Isso é piada. Será dado o controle às grandes empresas multinacionais do petróleo.

Sr Presidente, há transferência dos contratos de concessão, há a possibilidade de que a Bacia de Campos vá para as mãos das empresas multinacionais, há uma série de outros absurdos.

Sabemos que a criação de subsidiárias tem de passar por esta Casa. No entanto, encontram mecanismos exatamente de criar as subsidiárias e fazer com que a Petrobras termine como associada minoritária de uma empresa subsidiária.

Sr Presidente, Sras e Srs Deputados, os absurdos são muitos. Infelizmente, quando se discute uma matéria dessa relevância, vemos que as cartas já estão colocadas. Aqueles que nesta Casa defendem o projeto neoliberal, que querem a privatização a todo custo, que, na realidade, sustentam a política do Governo estão sendo coniventes com essa política de lesa-pátria, uma política que golpeia profundamente a soberania nacional.

Sabemos da situação difícil que atravessamos, mas, preocupados com o futuro, estamos de cabeça erguida defendendo o patrimônio da nossa Pátria e a soberania do nosso País.

Alberto Goldman (PMDB, a favor)

Sr Presidente, Sras e Srs Deputados, não tenho dúvida nenhuma de que a proposta de regulamentação que agora vem ao plenário por intermédio do parecer do Deputado Eliseu Resende corresponde basicamente ao espírito da transformação que ocorreu em 1995 com a aprovação da emenda constitucional. Até então, tínhamos um determinado modelo de exploração do petróleo no País, o qual se baseava pura e simplesmente na existência de uma única empresa estatal monopolista em todos os setores, menos na distribuição. Tal modelo vigorou até a emenda constitucional. Quando aprovamos a emenda, o fizemos com o claro sentido de fazer a transformação para um novo modelo de exploração do petróleo, que não mais comportava a existência de um empresa estatal monopolista, mas uma empresa estatal com toda agilidade e flexibilidade para trabalhar e competir no mercado com empresas privadas que deveriam atuar também nas diversas fases da exploração de petróleo. Essa foi a mudança do modelo. Em momento algum, Sr Presidente, foi discutido nesta Casa ou neste País se iríamos ou não privatizar a Petrobras.

O modelo pressupõe a Petrobras como empresa estatal, flexibilizando-se a exploração do petróleo no País. Portanto, a Petrobras disputaria o mercado com as demais empresas privadas que aqui vão investir seus capitais.

Por isso, é muito importante que mantenhamos esse compromisso que assumimos quando da aprovação da emenda constitucional, para que esse modelo seja aprovado. Não estamos aprovando pura e simplesmente um projeto de lei dizendo que uma empresa tenha maioria do capital estatal. Estamos aprovando um determinado modelo de regulamentação da exploração do petróleo no País. Faz parte desse modelo a participação de uma empresa estatal, de uma empresa que vai ter um papel muito importante na regulação do mercado. Se amanhã, se daqui a dois, três ou dez anos a Nação sentir a necessidade de privatizar essa empresa, vai-se propor ao Congresso Nacional essa mudança. Não é agora.

Neste momento, Sr. Presidente, precisamos respeitar o compromisso que todos assumimos com o Poder Executivo, que nos mandou essa emenda constitucional para que tivéssemos um novo modelo de exploração do petróleo.

Portanto, esse projeto não só é a base principal, ao propor esse novo modelo, ao refazer a Lei nº 2.004, ao revogá-la, como faz aqui, mas também dá um passo fundamental na abertura do setor em nosso País. Se amanhã vamos discutir a privatização da empresa, esta é outra questão que pode ser abordada, pois não há preconceito algum em relação a isso. Vai depender dos interesses do País, e os seus interesses vão ser discutidos aqui. Neste momento, não. Seria usar de um ardil retirar pelo projeto a maioria das ações da Petrobras das mãos do Estado.

Faço agora referência a pontos específicos, pois acredito que devemos fazer algumas mudanças. Com relação à questão da constituição do Conselho Nacional, creio que ele deve pelo menos

apontar a participação de usuários, de empresários e da sociedade civil. Não é preciso dizer o número nem as funções de cada um, mas o Conselho Nacional deve ser mais amplo do que está aqui.

Mais ainda, é importante que refaçamos um parágrafo inserido pelo Sr Relator, no qual ele inclui 40% daquilo que será destinado à pesquisa e ao desenvolvimento para o Norte e Nordeste. Pesquisa, desenvolvimento e ciência dependem do desenvolvimento intelectual de cada um e não de onde se esteja. Qualquer cidadão do País, seja ele paraibano, baiano, amazonense, paulista ou gaúcho, é brasileiro e ciência e tecnologia não podem ser divididas por regiões deste País. Fazer isso é um absurdo, e opinaremos contrariamente a esse item do projeto, tentando destacá-lo.

De resto, Sr Presidente, a base principal do projeto é correta, e, portanto, ele deve ser aprovado.

Roberto Campos (PPB, a favor)

Sr Presidente, Sras e Srs Parlamentares com o voto de hoje, para implementar o fim do monopólio, fazemos uma longa viagem de volta ao areoíno da utopia no qual durante quarenta e três anos ficamos hospedados.

É preciso que nos curemos de duas doenças: a esquizofrenia no que tange ao tema da liberdade e a aritmética masoquista. A esquizofrenia vem do fato de prezarmos ardentemente a liberdade política e admitirmos languidamente a cassação de direitos econômicos. Monopólio estatal não é senão a cassação de direitos econômicos e a História tem demonstrado que a liberdade é o motor do progresso. Cassa-se o direito do produtor produzir, de o investidor investir, de o consumidor escolher e de todos competirem.

Somos também vítimas de uma aritmética masoquista.

Mantemos uma horda de estatais que pagam dividendos nulos ou simbólicos ao Tesouro Nacional. E, para manter toda essa estrutura, inocentamos no custeio brutal da dívida um custo brutal. Se privatizássemos empresas aplicando os proventos no abatimento da dívida, teríamos um enorme rendimento porque, em vez de recebermos 1,7% de dividendos anuais, no caso da Companhia Vale do Rio Doce, e menos de 1% no caso da Petrobras, economizaríamos 15% anuais, o custo da rolagem da dívida.

No caso da Vale a venda da participação estatal nos permitiria uma economia de 750 milhões de dólares aos preços atuais de mercado, o que representa cerca de dez vezes os dividendos anuais. No caso da Petrobrás, a economia seria de 40 vezes os dividendos anuais.

Nossa aritmética é masoquista. Queremos sofrer, por isso somos subdesenvolvidos. Por isso impomos uma pesada carga de juros ao setor privado, estiolando seu crescimento. Estaremos

condenados a um crescimento medíocre, senão mudarmos de postura.

O projeto apresentado pelo Relator não satisfaz a ninguém totalmente mas satisfaz parcialmente a todos. Por isso é um bom projeto, porque imperfeito. Dizia Benjamin Franklin, na Convenção de Filadélfia, quando se avizinhava um impasse, que 'só as coisas imperfeitas funcionam, tais são as limitações do entendimento humano'

O projeto foi enormemente melhorado em relação à proposta governamental. A ressalva que tenho é no tocante ao art 63, que será objeto de destaque para votação em separado e que proíbe a privatização futura da Petrobrás. O presente mandatário já indicou que não pretende privatizá-la durante o seu tucanato. É um direito do tucanato. A Constituição não o obriga a privatizá-la mas não há porque engessarmos mãos e mentes de Governos futuros que poderão ter uma visão mais realista do grave problema fiscal.

Estamos correndo para ficar parados. O que está acontecendo? Apesar de louváveis e ingentes esforços, até hoje estamos importando 600 mil barris/dia, precisamente aquilo que importávamos em 1973 quando ocorreu a primeira crise do petróleo. Naquele tempo as importações de petróleo formaram a grande dívida que estourou nos anos oitenta. Não se tratava de uma dívida externa, mas sim de uma 'petrodívida'.

Agora, ao falarmos do déficit comercial do ano passado, de 5,5 bilhões de dólares, esquecemo-nos de que não houve propriamente um déficit comercial, houve, sim, um 'petrodéficit', porque aproximadamente três quartos do déficit foram deduzidos às exportações de petróleo, atingindo não só 5,8 bilhões de dólares.

Sr Presidente, Sras e Srs Deputados, precisamos votar urgentemente essa matéria para que o Brasil possa atrair capitais para todas as fases da exploração petrolífera. Devemos isso à Nação. E não venham dizer que o assunto não foi suficientemente discutido. Houve um longo debate na Comissão que tratava da proposta de emenda constitucional. Depois, o Governo utilizou um período de gravidez – nove meses – para enviar sua proposta ao Congresso Nacional. E essa proposta vem sendo discutida há não menos que oito meses. Não há mais possibilidades de iluminação intelectual do problema. Há resíduos ideológicos que não foram destruídos pela queda do Muro de Berlim, então será o vozerio deste Plenário que trará iluminação – trará muito mais calor do que luz.

Era o que tinha a dizer. (Palmas.)

Marcelo Barbieri (PMDB, contra)

Sr Presidente, Sras e Srs Deputados, ouvi atentamente as palavras do orador que me antecedeu, apoiando essa proposta. Mas sou realmente levado a dizer que essa proposta não interessa ao Brasil.

E, por quê, Sr Presidente? Porque, no fundamental, ela privatiza a Petrobrás. Estranhei o fato de que alguns oradores, os mais ardorosos defensores da quebra do monopólio, vieram a esta tribuna aparentemente para defender a Petrobrás, pois ardilosamente, o Relator disse, no art 63: 'a manutenção da Petrobrás como empresa estatal'. Mas, no art 65, S Exa espertamente estabelece as condições, de forma que a empresa possa participar, inclusive minoritariamente, de qualquer empresa subsidiária, pois a tendência da Petrobrás não será mais privatizar-se, mas autoss dissolver-se, extinguir-se, com a direção política a ela concedida. E sabemos qual é: um projeto que atenda aos interesses poderosos, aos interesses dos monopólios em jogo nesta votação.

Aqueles que são a favor do monopólio estatal do petróleo são vistos como dinossauros, enquanto os que são a favor do monopólio privado, como grandes homens, luminares.

Como disse aqui o orador que me antecedeu, 'o monopólio avilta a cidadania'. Sem dúvida, acho que S Exa se referia ao monopólio privado, que é o que poderá acontecer depois de aprovado esse projeto da forma como está redigido. Iremos, sim, trazer para o nosso País o monopólio privado do petróleo. Ou existem empresas brasileiras capazes de concorrer com a Esso, com a Shell e com as outras três grandes irmãs do petróleo internacional?

Muitos dos artigos aqui redigidos foram expressamente citados por essas empresas. É o que concluímos a partir do debate que se realizou em São Paulo, em plenária pública e a que tivemos acesso. Lá, pontos como o monopólio da distribuição, por exemplo, foram defendidos por grandes multinacionais do petróleo.

Então, o que está em jogo aqui? Lamento que falsos dados sejam trazidos a este plenário. A Petrobrás, quando importava, em 1973, 500 milhões de barris, produzia 150 milhões. Hoje ela importa 600 milhões, mas produz 900 milhões para o nosso País. Se não tivéssemos a Petrobrás, não teríamos hoje essa capacidade de produção, não teríamos hoje autonomia para nos contrapormos ao monopólio que domina o mundo na área do petróleo. Escondendo a capa ideológica, aparentemente mantendo a Petrobrás nas mãos do Estado, esse projeto golpeia profundamente o interesse nacional, quando permite que a concessão seja feita pela Agência Nacional do Petróleo, de forma a garantir que qualquer setor participe do processo neste momento.

A Petrobrás será sempre aquela que irá ficar com o nosso, porque a parte fundamental, a parte do leão, a parte que mais interessará ao monopólio privado lhe será garantida. Além disso, a ANP estará sempre à mercê desses interesses. A ANP não terá autoridade, porque não terá a postura de poder defender os interesses da própria Petrobrás. Ao contrário, caberá à Petrobrás transferir todo o seu acervo a essa Agência, para que outras empresas possam ter acesso aos anos e anos de pesquisa feita pela Petrobrás. Isso será feito sem nenhum custo para essas empresas, que nunca se interessaram seriamente em prospectar petróleo no território nacional. E isso está previsto neste projeto. Esse projeto obriga a Petrobrás, sem nenhum custo, a passar para a ANP

todo o seu acervo técnico.

Nobres colegas, nesta tarde, ao analisar com rapidez a discussão que se exigiu nesse processo, quero dizer que não podemos apoiá-lo. Devemos discuti-lo mais. Se esse projeto demorou tanto tempo para ser discutido na Comissão, é porque ele traz dentro de si várias dificuldades na sua aprovação.

Acho temerário votar uma matéria de que o Plenário não tenha profundo conhecimento. São os membros deste Parlamento que terão responsabilidade de decidir sobre uma matéria tão importante como esta, não para esta Legislatura, mas para o futuro da Nação brasileira, para o futuro de todos nós.

Por isso, faço um apelo a todos no sentido de que discutamos com maior profundidade esse assunto, conheçamos melhor esse projeto. Compreendemos que ele fere profundamente aquilo que havia sido 'prometido', entre aspas: a não-privatização da Petrobrás, a não-entrega da Petrobrás à sanha do monopólio privado. Este, sim, fere a cidadania, porque não tem nenhum controle público. Este, sim, fere a dignidade do povo da nossa terra. Se o monopólio privado fosse o único a prospectar petróleo no Brasil, não teríamos a produção que temos, que é invejável no mundo. Isso se deve única e exclusivamente à história, à luta e à determinação existente no monopólio estatal do petróleo.

Por essa razão, Sr Presidente, encaminho meu apelo a esse projeto e peço aos nobres Pares esse voto.

Paulo Cordeiro (PTB, a favor)

Sr Presidente, Sras e Srs Deputados, o substitutivo do Deputado Eliseu Resende permite que a Petrobrás mantenha exploração nas áreas onde já atua, que atraia parcerias de investimentos privados nacionais ou estrangeiros, para complementar os investimentos necessários de que esse setor necessita para nosso País. Empresas privadas poderão vir atuar no País, diminuindo a nossa dependência para com o petróleo importado. Esse substitutivo cria a Agência Nacional de Petróleo e o Conselho de Política Energética, este subordinado à Presidência da República. Os preços, durante o prazo de três anos, serão controlados pela Agência e, futuramente, liberados. O gás canalizado será distribuído por empresas mediante concessão dos Estados federados.

Isso nos dá a certeza de que hoje temos um dia a comemorar nesta Casa. Estamos iniciando um processo que irá possibilitar a atração de mais de 120 bilhões de dólares de recursos externos para serem investidos no nosso País, até o ano 2000, investimentos na área de petróleo, de energia, de mineração, de telecomunicações, nos portos e nas rodovias. Os fundos de investimentos, de fora e de dentro do País, têm recursos sobrando e com imensas dificuldades no mundo afora para boas oportunidades. O Brasil se descortina como uma grande oportunidade para atrair

esses investimentos.

Das quarenta e quatro empresas estatais já privatizadas, o País arrecadou 10 bilhões de dólares. Isso foi apenas o início. Apenas o setor industrial foi privatizado. Agora começamos a fase mais importante desse processo: o petróleo, a mineração e as prestadoras de serviço; isso por uma premente necessidade financeira do País; isso por uma necessidade de modernização industrial do País. Privatizar, como dizia Margaret Thatcher na época em que encaminhou o processo de privatização no Reino Unido, é apenas devolver o peixe ao rio. O Orçamento de 1997 tem um valor global de 420 bilhões de reais, dos quais 250 bilhões são de rolagem da dívida; 31 bilhões são para pagamentos de juros e amortização da dívida externa, que é de 167 bilhões; 19 bilhões para o pagamento da dívida interna.

Como podemos pensar em um setor de educação, de saúde e de segurança eficientes, hoje altamente degradados, se os compromissos do Tesouro são um modelo estatal que não viabiliza mais investimentos públicos? As privatizações e a flexibilização do monopólio do petróleo irão permitir que os investimentos internos e externos da iniciativa privada, nos setores estratégicos, possibilitem esse deslocamento de investimentos públicos para as áreas essenciais. O órgão regulador é que irá exercer o papel de controle do Estado.

O Executivo, o Legislativo e o Judiciário estarão presentes e atentos para que possamos ter um mercado competitivo. Esse órgão regulador definirá o tratamento ao capital privado, as tarifas cobradas e permitirá o acesso à infraestrutura, principalmente no que diz respeito ao transporte.

Privatizar significa termos mais recursos para recuperarmos os setores degradados; significa termos mais recursos para investirmos na saúde, na educação, na segurança, no meio ambiente e na melhoria da qualidade de vida. Devolver o peixe ao rio, como dizia Margaret Thatcher, é apenas o que queremos com a privatização das estatais e com a atração de investimentos privados para os setores estratégicos.

Tenho certeza de que hoje estaremos dando início a um processo do qual logo mais fará parte o setor de telecomunicações e o elétrico. Em pouco tempo teremos um novo modelo de Estado, voltado para o dia a dia e para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos.

Era o que tinha a dizer.

Padre Roque (PT, contra)

Sr Presidente, sras e Srs Deputados, sinto-me, de fato, honrado em poder participar deste debate para manifestar, mais precisamente, algo muito simples. Quando da discussão se haveria ou não debate sobre a Lei n 2 1210, dizia-se que esta Casa estava amplamente ciente do que faria e que todos haviam discutido exaustivamente este projeto de lei, agora apresentado em forma de emenda substitutiva.

Sr Presidente, faço parte da imensa maioria presente no plenário desta Casa que não teve a satisfação ou a honra de poder participar da Comissão Especial que tratou da matéria. Nesse sentido, reitero a V Exa que me sinto absolutamente incapaz e impossibilitado de votar algo que reputo da mais transcendental importância. Porém, já dizia um dos oradores que me antecedeu que esta Casa deixa muito a desejar. Não se trata de uma Casa de embates ou de discussão, mas onde, de fato, as grandes questões nacionais são trazidas, debatidas e decididas com pleno conhecimento de causa.

Afeito a uma profusão universitária de muitos anos, a ler grossos volumes, não tenho a capacidade da leitura de quase 800 páginas que recebi há poucas horas. Quero dizer que esta Casa vota seguidamente matérias da mais transcendental importância, com reflexos inumeráveis à população brasileira, sob o signo da mais absoluta ignorância e irresponsabilidade.

Ouçoo com muita atenção o lado que defende uma posição e o outro que argumenta contra. Devo dizer que, se tudo aquilo mencionado por aqueles que já estudaram a matéria a fundo for verdade, estaremos hoje decidindo sobre um bem que até agora é de todos os brasileiros e que amanhã poderá ser alienado. Portanto, não sabemos para que, nem por quanto tempo e quais serão os efeitos danosos.

É por isso, Sr. Presidente, que gostaria de pedir a V Exa que todos nós Deputados pudéssemos ter, com o devido tempo e com a devida assessoria, a informação, a ciência de todo esse calhamaço monstruoso, que pesa seguramente mais de meio quilo, o qual contém determinações, cujo alcance e finalidade estamos longe de poder avaliar hoje.

Pronuncio-me contra a aprovação desse substitutivo pelo simples fato de que não sei o que vou votar. Não quero matar as gerações futuras nem ser responsável pela alienação do meu País. Lembro a V Exa que, na época da minha juventude, fiz parte daquela plêiade de garotos que iam às ruas para gritar que o petróleo era nosso.

Hoje, vamos jogar nossos sonhos, nossas esperanças – e como dizia o Deputado Roberto Campos – nossa utopia na lata de lixo, porque é assim que se tratam as magnas questões nacionais.

Luciano Zica (PT, contra)

Sr Presidente, Srs Deputados, este projeto, cujo encaminhamento de votação estamos iniciando neste momento, significa, na verdade, a tentativa de pregar uma mentira no povo brasileiro e no Congresso Nacional.

O Presidente da República, ao propor a quebra do monopólio estatal do petróleo, assumiu com os membros das duas Casas do Congresso Nacional o compromisso de que a Petrobrás não seria privatizada. Sabiamente S Exa instituiu o art 63, que em tese mantém o controle acionário da Petrobrás, mas em seguida cria o art 65, que permite à Petrobrás criar empresas subsidiárias para

operar qualquer dos seus atuais negócios, qualquer refinaria, qualquer campo de petróleo, permitindo a essas subsidiárias associarem-se, majoritariamente ou minoritariamente, a qualquer outra empresa.

Isso seria a privatização administrativa da Petrobrás, abrindo caminho para que essa privatização aconteça em leilão, permitindo que por intermédio de negociata do gerente de uma subsidiária qualquer se entregue o patrimônio que foi construído ao longo dos anos pelo povo brasileiro que é a Petrobrás.

Há outros pontos no projeto igualmente graves, mas vou escolher apenas mais um para demonstrar a desfaçatez que significa a aprovação de um projeto como esse, que institui uma figura que não tem precedente na história da economia mundial; cria a figura, obrigatória na lei, do atravessador nos negócios do petróleo entre o produtor e o consumidor; cria uma figura que obriga qualquer dos segmentos da produção brasileira que precise comprar derivados de petróleo ou gás natural a pagar pedágio a uma distribuidora.

Podemos ter o caso de uma empresa proprietária de uma refinaria, com uma subsidiária que desempenha uma atividade qualquer ao lado. Se houver um tubo ligando a refinaria a essa subsidiária, para vender a ela mesma terá de pagar pedágio a uma companhia distribuidora.

Temos, nesse artigo, a incoerência política daqueles que dizem que se tem de abrir o mercado brasileiro à iniciativa privada, para reduzir o Custo Brasil, mas cometem a incoerência de reservar um cartel às distribuidoras, que atuarão na condição de atravessadoras nesse mercado – um absurdo inaceitável.

E, pior ainda, ao criar a figura desse atravessador, o nosso nobre Relator estabelece privilégio para quatro segmentos da atividade econômica do nosso País, permitindo que os setores petroquímico, químico, siderúrgico e de geração de energia elétrica comprem direto do produtor, pagando mais barato.

E não permite, exemplificando, que uma empresa de transporte coletivo com mil ônibus, numa capital, por exemplo, possa comprar óleo diesel 36% mais barato, o que implicaria redução das tarifas para o usuário. Da mesma forma, Sr Presidente, não permite que uma cooperativa agrícola possa comprar óleo diesel para produzir arroz e feijão mais baratos para serem levados à mesa do trabalhador.

Quem sairá ganhando com esse projeto é o Grupo Gerdau, que tem o monopólio do setor siderúrgico, é a Odebrecht, que controla o setor petroquímico, é a Suzano, que controla o setor químico. Com certeza não leva vantagem o cidadão brasileiro.

Sr Presidente, achamos no mínimo indecente um projeto que propõe o privilégio, o cartel garantido na lei, e impõe custos mais elevados para a maioria da população.

Sr Presidente, quero aproveitar este minuto final para alertar, principalmente aos Deputados do Nordeste, que a refinaria prometida para a região em troca da quebra do monopólio não vai sair sem que a Petrobras seja uma empresa forte.

Por outro lado, o setor alcooleiro é liquidado com este projeto. Daqui a três anos estará liquidado o projeto do álcool neste País, e como consequência haverá milhares de desempregados.

Conclamo, então, todos aqueles que querem de fato um país democrático, um país preocupado com a construção e a distribuição da riqueza, com a qualidade de vida de todos, a que votemos contra esse projeto, que regulamenta um setor como o do petróleo gerando emprego no exterior e desemprego aqui, quando abre a importação, desmontando o investimento na indústria complementar da indústria do petróleo.

Em nome da dignidade desta Casa, em nome da segurança de que não estaremos privilegiando quatro setor, cujo grau de influência nesse processo não conhecemos, peço que votem contra. (Palmas.)

Adroaldo Streck (PSDB, a favor)

Sr Presidente, Sras e Srs Deputados, uma verdadeira tempestade em copo d'água é o que estamos vendo a propósito da votação, daqui a pouco, do Projeto de Lei n 1210/95, que dispõe sobre a política nacional de petróleo.

Ouvi que alienarão o subsolo brasileiro, entre outras impropriedades. É impossível alienar o subsolo brasileiro. No 'livrinho do Dr Ulysses', art 20, inciso IX, está escrito que o subsolo brasileiro é propriedade da União, consequentemente, do povo brasileiro.

A Petrobrás, da mesma forma ouvi, seria desfigurada com esse projeto de lei, o que é uma inverdade completa. Ela continua empresa pública, conforme escrito no relatório do Deputado Eliseu Resende, art 63.

Para refrescar a memória de alguns colegas, vou lê-lo:

'A União manterá o controle acionário da Petrobrás, com a propriedade e posse de, no mínimo, 50% das ações mais uma ação de capital votante.'

De acordo com o art 63, esse argumento também fica derrubado.

Pergunta-se: a Petrobrás vai perder áreas onde está prospectando e explorando petróleo? A Petrobrás terá todas as áreas para as quais reunir condições econômicas de explorar. O que não podemos é estabelecer reserva de mercado. O petróleo que está lá embaixo, a 3 mil, 4 mil metros de profundidade, precisa ser transferido à flor da terra, gerando benefícios sociais. Não adianta ao brasileiro a riqueza no subsolo, quando temos necessidade de reunir recursos para melhorar

o perfil social da esmagadora maioria dos brasileiros, que ainda vivem na marginalidade e que precisam ter uma pequena elevação de seu padrão de vida, o que será feito através da melhor utilização do patrimônio público das empresas estatais.

Haverá concorrência? Sim. Esse é o objetivo que se busca com a flexibilização do monopólio do petróleo, para que a própria Petrobrás seja uma empresa mais eficiente do que tem sido até hoje, e possa, de uma vez por todas, fazer com que os benefícios que produz não sejam distribuídos apenas entre 40 mil empregados, mas sim algo que se verifique como melhoria do padrão de vida de toda a população brasileira.

Para concluir, quero parabenizar o Deputado Eliseu Resende pelo extraordinário relatório que produziu. Foram seis meses de trabalho intenso, dedicado, democrático. S Exa consultou todos nós, da Comissão, sobre o que iria incluir nesse relatório. Por isso, meu depoimento de congratulação ao Deputado Eliseu Resende pelo extraordinário relatório que produziu.

Haroldo Lima (PCdoB, contra)

Sr Presidente, Srs Deputados, vivemos um momento singular: acabou de falar um Deputado que diz que estamos fazendo tempestade num copo d'água, e, vejam só, os Srs Deputados, eleitos em campanhas memoráveis, daqui a pouco, serão obrigados a votar uma lei cujo teor não conhecem porque não leram. Faço essa afirmativa porque pertenço à Comissão que tratou do assunto e sei que até ontem à noite não tínhamos o texto para estudar. Só hoje, pela manhã, é que ficou pronto.

E vou dizer a V Exas algo que ninguém sabia, por desconhecimento da matéria: o último artigo do projeto diz que a lei entrará em vigor na data da publicação, revogadas as disposições em contrário, especialmente a Lei no 2004, que criou a Petrobras.

Sras e Srs Deputados, estamos criando tempestade num copo d'água porque V Exas estão sendo convidados, sem saber, a revogar uma lei conquistada na História do Brasil. V Exas agora, escondidos, à margem do assunto, no final desta noite, vão revogar sumariamente uma lei, sem saber que estavam sendo jogados numa arapuca criada para pegar os Deputados da base.

Estaremos votando a matéria não apenas com a interferência do Poder Executivo sobre o Poder Legislativo, mas também com a interferência de governos estrangeiros sobre o Governo brasileiro, que está acororado, entregando a soberania brasileira, utilizando-se do palavreado solto que se ouve aqui. Tudo é uma enrolação, com a finalidade de atingir os objetivos absolutamente espúrios contra nosso povo.

As propostas do Governo e do Relator da matéria partem de um princípio falso: da ideia de que no mundo atual é necessário levar o Brasil, no que tange ao setor petrolífero, à competição. Isso é exatamente o que disse o Deputado Roberto Campos. Uma utopia, uma fantasia, uma

mentira deslavada. No mundo 80% do consumo de petróleo é feito pelos países ricos; 80% dos mananciais de petróleo localizam-se em oito países. Nessa hora, não existe mercado livre, mas guerra como a do Iraque na qual os Estados Unidos mataram 286 mil iraquianos por um mercado livre de petróleo. Para dizer quem era dono daquele manancial, mobilizaram 680 mil homens e armas, gastaram 90 bilhões de dólares. E se diz que o petróleo é um setor competitivo.

Sr Presidente, e Srs Deputados, da década de 70 para cá o Brasil entrou na área da disputa da reserva. Fala-se aqui em algo completamente fantasioso, aumentar a competição. Não existe nada disso. O que há no mundo é uma dramática disputa pelas reservas. O Brasil possui uma reserva de 10 bilhões de barris de petróleo. Essa é a razão de estarmos aqui. Ninguém fala, mas isso significa que hoje temos mais reserva do que a Shell, que tem 9 bilhões de barris de petróleo, a Esso e a Texaco. Então, aqui estamos para entregar a Petrobrás à sanha desses poderosos!

Dizem que é preciso preparar a Petrobrás. Mas como preparar enfraquecendo? Enfraquecendo, sim. Se eu tivesse tempo discriminaria a proposta que está aí. Se V. Exas. tivessem direito a ter acesso ao relatório, veriam que se está quebrando a Petrobrás para enfrentar a Shell, que é dez vezes maior do que ela.

Quero dizer que esta proposta golpeia a Petrobrás. Há, por exemplo, a Bacia de Campos, companheiros, onde a Petrobrás já investiu 20 bilhões de dólares, descobrindo recentemente o Campo de Roncador, o maior já descoberto no Brasil, só comparável a alguns do Oriente Médio. E sabem o que diz esta lei? Que a Petrobrás só tem direito garantido nos campos em que está produzindo efetivamente. Como em Roncador ela não está efetivamente produzindo, perderemos o maior campo já descoberto pela empresa. Não há mais condição de contarmos com ele. Vai ser entregue, sem dúvida a Shell vai aparecer por aí.

Srs Deputados, mudaram a definição da Petrobrás deixando-a com um tribunal objetivo: a lavra, a perfuração, a refinação. Tiraram o que ela faz hoje: distribuição, exportação, importação e petroquímica.

Não existe no mundo nenhuma empresa de petróleo que não seja verticalizada, só a Petrobrás. Proíbem a Petrobrás de mexer com algo em que ela deu um banho nesse período, justamente atividade de distribuição. A BR Distribuidora é melhor que a Shell, a Esso e todo o mundo. No entanto, aprovada na definição da Petrobrás essa mudança que V Exas não sabem o que é porque ninguém teve de ler, a BR Distribuidora, amanhã, não terá mais razão de existir, porque a Petrobrás não terá por que atuar nesta atividade. (Palmas.)

Eliseu Resende (PFL, a favor; relator)

Sr Presidente, Sras e Srs Deputados, cinco minutos é, por certo, tempo muito curto para falar

sobre o projeto. Mas aqueles que participaram comigo da exaustiva discussão democrática e transparente deste projeto desde agosto do ano passado sabem como o Relator se conduziu, no sentido de ouvir a todos, comparar textos. Sempre que eu olhava o projeto do Governo, olhava também o projeto do PT, olhava o projeto do nobre Deputado Haroldo Lima, olhava o projeto do nobre Deputado Miro Teixeira, olhava o projeto dos Deputados Márcio Fortes e Eduardo Mascarenhas, do PSDB. Confrontei um por um.

Este texto, estejam seguros os nobres Deputados, conflui os pontos comuns e convergentes desses textos. Quantas vezes rejeitei expressões no texto do próprio Governo, discuti o assunto com o Ministro de Minas e Energia, com o Presidente da Petrobrás, com o Sindicato dos Empregados da Petrobrás, com a Associação dos Engenheiros da Petrobrás, com Governadores, com Prefeitos, com o Ministro da Marinha, com tantos outros envolvidos nessas atividades!

Este texto, estejam seguros os nobres Deputados, conflui os pontos comuns e convergentes desses textos. Quantas vezes rejeitei expressões no texto do próprio Governo, discuti o assunto com o Ministro de Minas e Energia, com o Presidente da Petrobrás, com o Sindicato dos Empregados da Petrobrás, com a Associação dos Engenheiros da Petrobrás, com Governadores, com Prefeitos, com o Ministro da Marinha, com tantos outros envolvidos nessas atividades!

Estejam certos, Sras e Srs Deputados, que este trabalho é o resultado de uma reflexão intensiva, neutra, independente. É o melhor que puderam fazer este Relator e a Comissão Especial, presidida pelo ilustre Deputado Alberto Goldman, a quem transiro meus agradecimentos e congratulações pelo desempenho na Presidência da Comissão.

Não há condição – depois de tantos e exaustivos esforços de convencimento e defesa de nossas convicções – de falar sobre este projeto em cinco minutos.

Difícilmente teremos condições de regulamentar a Emenda Constitucional no 9. Muitos dos problemas vistos nos textos e questões levantadas da tribuna nesta tarde não têm a ver com a lei que estamos aprovando. Têm a ver, isto sim, com a reforma da Constituição aprovada em 1995 para que a União possa contratar com outras empresas que não a Petrobras as atividades inseridas em seu monopólio.

Portanto, não somos nós que estamos retirando a Petrobras da exclusividade da execução do monopólio do petróleo, porque isso já está escrito na Carta Magna. Não é hora de discutir. Criamos o órgão regulador, a Agência Nacional do Petróleo, que representará o Governo, o interesse público e o monopólio da União, exercendo as funções de poder concedente.

Difícilmente algum projeto de lei dará a uma estatal brasileira a flexibilidade e as condições de desempenho gerencial que este projeto está dando à Petrobras.

O Relator preserva a Petrobras sob o controle da União, dá-lhe flexibilidade para associar-se

segundo seus interesses. O Relator dispensa a Petrobras de estar subordinada à Lei n.º 8.666, que disciplina as atividades no serviço público. Todas as outras estatais passarão a ter ciúme e inveja da Petrobras.

Nesse sentido, Sr Presidente, Sras e Srs Deputados, o Relator está tranquilo. Seu substitutivo reflete e regulamenta a Carta Magna no seu art. 177, procurando dotar a Petrobras da flexibilidade empresarial de que necessita, com igualdade de condições com as outras empresas, nacionais e estrangeiras, públicas e privadas, cujos investimentos pretendemos atrair.

A imprensa hoje registra uma projeção preocupante do balanço comercial para o ano de 1977. Prevemos um déficit na balança comercial de 10 bilhões de dólares, metade do qual corresponde à importação de petróleo. Temos de aumentar os investimentos produtivos na indústria do petróleo para produzir mais, reduzir o déficit da balança comercial, inserir investimentos produtivos e não capitais especulativos, para a solução definitiva do equilíbrio no balanço de pagamentos.

Sr Presidente, nosso substitutivo reflete o que dita a Constituição e defende os interesses maiores da Nação. (Palmas.)

José Maurício (PDT, contra)

Sr Presidente, Sras e Srs Deputados, se por acaso eu tivesse meu nome envolvido no escândalo do Orçamento desta Casa, talvez, por covardia, aprovasse o substitutivo. Se por acaso fosse chamado a me demitir do Ministério da Fazenda para contemplar empresas contrárias ao interesse nacional, talvez, por covardia, votaria neste monstrengo que atenta contra a soberania e contra o direito inalienável do povo brasileiro.

Mas, Sr Presidente, há vinte e dois anos, estou nesta Casa pela soberana vontade do povo. Não devo obrigações e submissão a ninguém, senão a 80 mil fluminenses e cariocas que para cá me mandaram, a fim de defender o sacrossanto direito do povo brasileiro.

É uma mistificação a mais hedionda possível o que este Governo e alguns que o sustentam nesta Casa estão fazendo. O que quer o Governo FHC? Quer competir na globalização ou vender aquilo que nos permitiria amanhã competir?

Não, Sr Presidente, Sras e Srs Deputados. Na verdade, este substitutivo, emendado pela segunda vez, representa um ultraje, uma ofensa ao direito e à soberania do nosso País. E vou expor item a item a proposta.

Entretanto, não estou ouvindo a verdade, e este Plenário é sério, responsável, consequente e deverá votar, tenho certeza, com clarividência, em favor da soberania do nosso País.

Quem tem tecnologia semelhante à da Petrobras, quando se fala em águas profundas, senão a Shell? Quando falam neste malsinado substitutivo da composição de subsidiárias da Petrobras, referem-se às condições majoritárias e minoritárias. Quando assomam que farão um investimento aqui, indago dos governantes o que foi feito em termos de aplicação na área social, ao se vender 44 empresas estatais até agora. Quantos reais, ou quantos centavos de reais foram aplicados nas áreas social, educacional e na da saúde em nosso País?

Não me venham, como dizem os portugueses, com borzeguins ao leito. Na verdade, o que se está fazendo é escancarar, privatizar e permitir que 30 milhões de barris, que este País deterá em breve, sejam entregues de forma açodada e servil às empresas multinacionais. Quando se fala em subsidiárias minoritárias e majoritárias, está claro e evidente que o gringo irá comprar; que as seis irmãs, generosamente, irão comprar.

Peço a V Exa, Sr Presidente, compreensão, pois estou denunciando a entrega daquilo que há 43 anos foi a maior conquista do povo brasileiro: a entrega da maior empresa de prestação de serviço ao nosso País, da maior empresa do mundo em termos de tecnologia.

Pergunto àqueles que votaram a favor da privatização onde estão nossas reservas. Transformaram-se em rochas vazias. É isso que busca o Governo, a fim de denegrir e enxovalhar a soberania do nosso País.

Sr Presidente, apelo de peito insuflado e de coração genuflexo para os sentimentos patrióticos dos integrantes desta Casa, para que digam não ao substitutivo que trai, renega e sacrifica cada vez mais o povo brasileiro. (Palmas.)

Manoel Castro (PFL, a favor)

Sr Presidente, Sras e Srs Deputados, estamos discutindo a votação do segundo substitutivo do Relator ao PL nº 142, que se refere não apenas à Agência Nacional de Petróleo. O projeto é mais amplo e dispõe sobre a política energética, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e também a Agência Nacional de Petróleo, além de dar outras providências.

Como podemos ver, não é a simples regulamentação de uma agência que se cria para discutir a importante questão do petróleo no País. Esse projeto é muito mais amplo.

Ontem, ao final das discussões na Comissão Especial, que cuida desse projeto, o que ouvimos, inclusive dos partidos de oposição, é que esse projeto havia sido um dos mais debatidos nesta Casa. Seu nível de discussão foi reconhecido por todos pelo seu aprofundamento, pela oportunidade democrática de se discutir todas as questões polêmicas, algumas das quais dividiram a base governista que apoiava o projeto.

Vimos o trabalho extraordinário do Relator, Deputado Eliseu Resende, respaldado pela condução segura do Presidente, Deputado Alberto Goldman, e a participação de todos os Parlamentares que prestigiaram aquela Comissão.

Discutimos com a sociedade, investimos sobretudo em projeto que, ao contrário do que afirmaram muitos neste plenário hoje, fortalece a Petrobras ao criar condições necessárias para competir em ambiente novo, nas atuais circunstâncias exigidas pela política nacional.

A Petrobras pode, sim, criar suas subsidiárias para se fortalecer e facilitar seu trabalho. Apesar de toda a discussão contrária, demonstramos, por meio de fatos concretos, que efetivamente a empresa sairá fortalecida.

Houve igualmente uma discussão sobre a proposta de continuidade do controle acionário do Governo, repudiada por muitos e apoiada por vários de nós e pelo próprio Relator, que ratifica o compromisso do Presidente da República. A União continuaria comandando a Petrobras e permitindo, no momento em que julgar adequado o Governo e a sociedade brasileira, que se tome uma decisão também no plano parlamentar para alterar essa legislação.

Ainda hoje a grande imprensa nacional veiculou um outro ponto: a discussão do art 56, referente às distribuidoras. A alteração por emenda aglutinativa, com a participação da maioria dos partidos desta Casa, assegura solução adequada à realidade brasileira. Hoje o refino é quase exclusividade da Petrobras (90%). Seria dado prazo necessário para, ao longo do tempo, o estabelecimento das condições de competitividade no setor, acabando com a argumentação de que se estava institucionalizando o problema do atravessador.

O projeto foi trabalhado igualmente no sentido de assegurar, de um lado, o fornecimento pela Petrobras das informações essenciais e, de outro, a remuneração pelos investimentos já realizados. O simples ressarcimento da despesa dá lugar a uma remuneração adequada.

Devido às alterações feitas com o aprofundamento da discussão e que vimos a este plenário defender o projeto foi aprovado na Comissão por uma maioria expressiva e reconhecida por todos.

Sr Presidente, ratifico pedido feito na Comissão Especial, transferido para este Plenário, para que o Relator acolha emenda de redação que retira do art 6º, inciso XX e XXI, a palavra envasados, no que diz respeito à distribuição do gás liquefeito. Isso não altera o conteúdo do projeto em nenhum momento e facilita a interpretação dessa proposição tão bem elaborada pela Comissão Especial do Petróleo.

O Deputado Alberto Goldman, que apoia, como eu, o projeto, contestou emenda elaborada por Parlamentares da bancada nordestina que assegura que parcela dos Royalties destinados ao Ministério da Ciência e Tecnologia seja aplicada necessariamente nas regiões Norte e Nordeste,

garantindo a essas regiões menos desenvolvidas do País os recursos necessários aos investimentos na área de tecnologia, indispensáveis à recuperação do equilíbrio entre elas e o restante do Brasil.

Apoiamos o projeto e apelamos para que os Deputados dêem o mesmo apoio recebido na Comissão Especial, votando maciçamente a favor do substitutivo do Deputado Eliseu Resende.

Era o que tinha a dizer.

José Genoíno (PT, contra)

Sr Presidente, Sras e Srs Deputados, confesso que ofereci meu horário a vários Deputados, mas nenhum deles quis falar, porque este Plenário está morto, não tem vida. Estamos tratando formalmente de uma polêmica em torno de questões de conteúdo. Aprovamos uma urgência urgentíssima e colocamos na lata do lixo o Regimento Interno; não vamos votar esta matéria hoje para atender a caprichos do Governo nesta Casa. Não promovem o debate do mérito da matéria, fazem de conta, no final da sessão, às 18h55min, que vamos discuti-la a fim de vender ao País a imagem de que o Congresso está trabalhando.

Quem está ouvindo os discursos? De propósito, estou provocando; de propósito, quero que V Exas me ouçam. E para isso não posso falar de petróleo, não posso abordar o substitutivo, mas sim a vergonha que estamos passando nesta Casa.

Hoje pela manhã o Presidente da França Jacques Chirac, esteve neste plenário dando uma lição ao País e ao Congresso Nacional. Disse quais os interesses do seu país, como negocia no mundo e como faz a disputa. Imaginem se entrasse neste plenário agora o Presidente da França, ou um outro estrangeiro, e do fundo do plenário olhasse para a tribuna onde estariam discursando sobre a reforma do Estado os representantes da direita. Chegaria à bela conclusão de que o Estado brasileiro foi fundado e governado pela esquerda, porque os senhores que defendem esse substitutivo foram exatamente os que se locupletaram, os que se formaram, os que cresceram, os que engordaram nas tetas do Estado brasileiro. (Palmas.)

Essas tetas alimentaram a elite uma elite perversa – e fizeram a oligarquia que se beneficiou. Agora, é dito ao País que queremos um Estado moderno. Não queremos este Estado! Quando os senhores se locupletavam com este Estado, nós estávamos impedidos de fazer política, perseguidos e afastados da vida política. Agora, se um ET chegasse aqui imaginaria que o PFL, o PMDB, agora o PSDB e outros partidos da coligação PPB eram dissidentes e opositores na época do famoso regime militar que engordou este Estado, que alimentou o que os senhores agora dizem ser um monstro. Não queremos este caminho.

Para nós, é necessário discutir a relação entre o público e o privado e uma regulamentação, não por intermédio de uma agência que vai prestar contas a Deus, porque não tem um mecanismo

de controle, não é transparente. É uma agência autônoma dentro de um Estado que separa a economia da política, para privatizar pelo caminho mais perverso. Ainda em nome dessa modernidade, alguns Deputados pedem uma "fatia" de corporativismo para o Nordeste, de povo faminto, miseráveis, massacrados por uma elite perversa que se locupletou com este Estado, que defendeu o corporativismo, que confundiu os seus interesses com os daquela região.

Sr Presidente, não é este o Estado que queremos, mas também não desejamos esse faz-de-conta de reforma do Estado. Queremos democratizar o Estado; defendermos um Estado eficiente, racional e não este Estado controlado por aqueles que agora querem privatizá-lo. Ontem queriam um Estado total, eram a favor de subsídios, financiamentos, proteções, empregos. Foi assim que liquidaram este Estado. Desejamos um Estado que promova cidadania, não uma elite perversa que se locupleta com ele.

Por isso, Sr Presidente, esta é uma tarde triste para esta Casa.

De certa forma, vivemos nesta tarde – permitam-me desabafar – uma certa farsa.

Muito obrigado e desculpem o meu desabafo. (Palmas.)

Luiz Alberto (PT, contra)

Sr Presidente, Sras e Srs Deputados, minha posição é contrária ao requerimento porque ainda há uma lista de oradores sobre a mesa, o que nos permite deduzir que este debate deve continuar. É importante salientar que o debate foi iniciado há cinco meses na Comissão Especial que discutia a regulamentação da indústria de petróleo no Brasil. Mesmo assim, há Parlamentares participantes daquela Comissão Especial que ainda têm dúvidas. Portanto, é necessário que os Deputados continuem com o debate.

Vi aqui duas teses: o Deputado José Genoíno trouxe o pensamento de um bloco de Parlamentares em defesa da soberania nacional. E, de outro lado, o Deputado Roberto Campos defendeu de forma brilhante a entrega da riqueza nacional.

Assim sendo, achamos necessário o debate, embora a matéria tenha levado cinco meses na Comissão Especial, restrita a um número reduzido de Deputados.

Felizmente aqui temos a possibilidade de debater a matéria com todos os Parlamentares. É necessário também, que a sociedade brasileira faça parte dessa discussão. Creio que não apenas a questão do método deve ser debatida, mas também a do mérito.

O relatório do Deputado Eliseu Resende, como vários Parlamentares disseram, não está regulando a indústria de petróleo no Brasil, mas sim criando um ritual para a entrega de toda a riqueza petrolífera nacional.

Digo mais: ontem, terça-feira, no último debate na Comissão Especial, senti-me particularmente constrangido e monitorado pelo Governo norte-americano pois estava presente o Cônsul dos Estados Unidos para a área de energia. Dessa forma, sabemos a quem serve este relatório.

Por isso, necessitamos deste debate, e não apenas com os Parlamentares que acreditavam no compromisso do Presidente da República de manter a Petrobras estabilizada e forte.

Para concluir, Sr Presidente, gostaria de lembrar àqueles que dizem que a Petrobras é ineficiente que o próprio Presidente da Petrobras, o Sr. Joel Mendes Rennó, está, não tenho dúvida, impedindo que dentro da empresa se estabeleça o debate. Fui por duas vezes impedido, não só como Parlamentar, mas também como trabalhador, como funcionário da Petrobras de entrar na empresa para debater com os engenheiros, com os operários o que estava sendo tramado aqui no Congresso Nacional.

Por isso, peço aos companheiros que votem contra o requerimento, para que o debate se prolongue e a sociedade brasileira possa participar de um momento histórico do nosso País.