

## É LÍCITO NACIONALIZAR?

PE. FERNANDO BASTOS DE ÁVILA S. J.

*A nacionalização pode ser lícita ou ilícita. Nem sempre são compensadores os seus resultados políticos, econômicos e sociais. Comporta os riscos do desestímulo à iniciativa privada e de levar o Estado a ceder às seduções do despotismo. Deve ser ditada por exigências superiores do bem comum, em circunstâncias perfeitamente determinadas.*

**O** PROBLEMA da nacionalização de empresas vem-se inscrevendo na ordem do dia, principalmente depois que autoridades nacionais lançaram mão desta medida, em circunstâncias que são do conhecimento público.

Creemos assim oportuno oferecer aos leitores de SÍNTESE POLÍTICA, ECONÔMICA, SOCIAL uma discussão serena do problema, na qual possam encontrar critérios racionais para julgar os casos concretos. Temos, com efeito, a impressão de que, na fase histórica que atravessamos do desenvolvimentismo nacionalista, o tema será recolocado freqüentemente em pauta.

Por nacionalização entendemos a atribuição da propriedade de uma empresa particular ao poder público, federal, estadual ou municipal. Esta atribuição pode ser feita sob a forma de encampação, pela qual a propriedade total da empresa passa ao Estado e sua gestão a funcionários públicos. Pode ser feita, ainda, sob formas mistas de participação ma-

goritária do poder estatal na propriedade e na direção de uma unidade industrial ou agrícola, ou de um serviço.

ARGUMENTOS PRÓ E CONTRA

Argumentos em favor da nacionalização:

1. Os partidários da nacionalização apelam para o argumento de que “a concorrência mata a concorrência e encaminha inevitavelmente para a concentração das empresas. Esta garante aos magnatas da indústria e das finanças uma tal potência econômica a ponto de constituir uma ameaça à soberania do Estado. É possível, então, subtrair arbitrariamente a produção às exigências do bem comum”.

A concentração da potência econômica constitui de fato um risco real, estigmatizado, aliás, por PIO XI, numa página célebre da *Quadragesimo Anno*: “O despotismo econômico falseia a livre concorrência, desencadeia uma luta implacável entre as forças econômicas, domina o poder político e o degrada à subserviência de seus interesses financeiros”.<sup>1</sup>

Reconhecendo muito embora e condenando as seqüelas funestas da concentração econômica, é lícito perguntar se a nacionalização é ainda o meio único, ou mesmo o mais adequado para sanear estes excessos e dar à economia um sentido humano.

2. “Numa fase de superação do subdesenvolvimento, deve o Estado assumir responsabilidades maiores que num período de pleno desenvolvimento econômico. Por outras palavras, sem uma intervenção do Estado no sentido do planejamento das grandes linhas de uma política econômica, sem sua intervenção em investimentos básicos para a criação de uma sólida infra-estrutura, é impossível a um país sair do subdesenvolvimento. As economias subdesenvolvidas, como o demonstrou GUNAR MYRDAL, são muitas vezes sujeitas a um processo de causação circular cumulativa que tende a agravar sempre mais a situação. Estas economias,

<sup>1</sup> PIO XI, *Quadragesimo Anno*, Documentos Pontifícios, 3, n.º 105, págs. 38-39, Edição Vozes de Petrópolis.

deixadas a si mesmas, não têm fôrças endógenas para a própria superação."

A observação nos parece fundada, mas merecedora de dois reparos. O primeiro é que, conforme lembrava recentemente o Professor GUSTAVO CORÇÃO, num país subdesenvolvido também o Estado é subdesenvolvido. Os homens públicos têm também seu pensamento e suas motivações condicionados pelas circunstâncias ambientes. Se ao Estado compete, pois, uma tarefa inicial de ruptura do círculo infernal, é indispensável que a reforma comece pelo Estado, pelos próprios homens públicos. O ponto de partida seria assim que êsses homens, tomados de pânico ante a gravidade da situação, resolvessem mobilizar colaboradores honestos e competentes, utilizar as reservas intatas de moralidade do país para planejar e começar a execução.

O segundo reparo seria que não se deve confundir esta necessidade de intervenção do Estado com a de substituir a iniciativa privada pela estatal. Neste setor, invertem-se os papéis. O Estado, que nos países desenvolvidos se vem revelando razoável administrador, nos países mais jovens, ao contrário, comprovou-se como péssimo responsável pelo patrimônio público. Nêles, as emprêsas e serviços estatais sofrem de todos os erros e defeitos de uma gestão má: plethora de funcionários, injunções políticas interferindo no plano técnico, descontinuidade administrativa, situação permanentemente deficitária, irregularidade, desvios e subornos.

#### Argumentos contra a nacionalização:

À luz das experiências até hoje realizadas, parece justificado formular contra a nacionalização as seguintes objeções:<sup>2</sup>

Do ponto de vista econômico, seus resultados nem sempre são encorajantes. O aumento do custo da produção não foi compensado por um aumento proporcional da massa de produtos. As emprêsas nacionalizadas são muitas vêzes obrigadas a abrir suas portas a um funcionalismo parasitário que lhes é impôsto por exigências políticas e demagógicas. Assim,

<sup>2</sup> Consultar a respeito C. VAN GESTEL O.P., *A Igreja e a Questão Social*, Rio de Janeiro, Editora Agir, 1956. pág. 201.

o custo de unidades produzidas, ou de serviços prestados, é, em geral, muito mais elevado que o de empresas particulares. Via de regra, as empresas estatais registram *deficits* importantes. O célebre socialista inglês G. D. H. COLE escrevia com certa amargura: "A nacionalização fôra um sonho; a realidade nos trouxe desilusões".<sup>3</sup>

Do ponto-de-vista social, a nacionalização não traz, necessariamente, melhoria sensível na situação dos trabalhadores. O operário não se defronta na empresa estatal com o capitalista, mas com o representante do poder público, que pode dispor de meios mais severos de coerção. Ela confere assim às autoridades uma potência continuamente sujeita à sedução do despotismo. A liberdade dos trabalhadores nem sempre ganha com a nacionalização. Por isto PIO XII afirmava: "Que a servidão derive da potência do capital ou do poder do Estado, os resultados são os mesmos. Mais ainda, sob a pressão de um Estado que tudo domina, que regula todo o âmbito da vida pública e particular, que penetra até o âmbito das idéias e das convicções de consciência, esta falta de liberdade pode ter conseqüências muito mais funestas como a experiência o tem sobejamente confirmado".<sup>4</sup>

Inspirado nestas idéias, o Código Social de Malines, que é uma síntese extremamente feliz de doutrina social católica, observa com acêrto: "No intuito de obviar os perigos e corrigir os abusos do capitalismo privado, alguns pretendem instaurar um regime de capitalismo estatal pela nacionalização generalizada dos meios de produção. Tal regime, atribuindo ao Estado, por um lado, poder econômico exorbitante, mantém, por outro, operários e cidadãos numa condição de dependência incompatível com os direitos da pessoa humana".<sup>5</sup>

A nacionalização, por si só, não constitui uma reforma das estruturas da empresa, no sentido de torná-la uma verdadeira comunidade de trabalho e de humanizar a produção. "Parece evidente que, em vez de atenuar o caráter

<sup>3</sup> G. D. H. COLE, *British Labour Movement Retrospect and Prospect*, Londres, 1951, pág. 15.

<sup>4</sup> PIO XII, *Mensagem de Natal de 1942*. Documentos Pontifícios, n.º 67. Editora Vozes de Petrópolis.

<sup>5</sup> *Código Social de Malines*, n.º 182.

mecânico, inumano, da vida e do trabalho coletivo, a nacionalização, mesmo quando lícita, corre o risco de acentuá-lo ainda mais. Assim, as vantagens que dela podem advir em favor de uma verdadeira comunidade de trabalho parecem extremamente ambíguas.”<sup>6</sup>

Do ponto de vista político, a nacionalização generalizada significa um regime de capitalismo estatal e confere ao governo uma potência econômica que se vem conjugar com seu poder político. Esta concentração de poderes prepara o caminho ao despotismo e ao totalitarismo. É bem notar que a nacionalização, quando não inspirada num projeto racionalmente estudado, geralmente não é parcial. Tem a tendência imanente a generalizar-se progressivamente a todos os setores da produção. Experiências bem recentes mostraram as conseqüências desastrosas de tal regime para a liberdade da pessoa e dos grupos, como também para a paz internacional.<sup>7</sup>

#### TOMADA DE POSIÇÃO

Não é ocioso lembrar que, na história do pensamento social do Ocidente, foi a Igreja a primeira autoridade, sem compromissos com as correntes socialistas, a levantar a voz para defender o direito e o dever do Estado de intervir na vida econômica, sempre que esta, abandonada às forças cegas da concorrência, levava ao espezinhamento dos fracos pelos fortes. Foi este, aliás, um dos temas mais vigorosos da Encíclica *Rerum Novarum*. Hoje, quase ninguém estranha certas atitudes intervencionistas dos poderes públicos. Mas é oportuno evocar que, em fins do século passado, em pleno apogeu do capitalismo individualista, a voz de LEÃO XIII teve para os liberais da época um valor quase revolucionário.

Se a Igreja admite, em princípio, como lícita a intervenção do Estado na vida econômica, dentro das exigências do bem comum, nestas mesmas exigências ela encontra as limitações do direito de intervenção. A Igreja não esquece a

<sup>6</sup> Semanas Sociais de França: *La Communauté Nationale*, pág. 6. Sessão 33.<sup>a</sup>, Strasbourg, 1946.

<sup>7</sup> PIO XII, *Summi Pontificatus*, Documentos Pontifícios, n.º 23, Editora Vozes de Petrópolis.

natureza do Estado como grupo social secundário. Para ela o Estado é uma organização criada pelos grupos primários, em vista da realização de um objetivo que isoladamente não podiam alcançar. Tôda a sua razão de ser é, pois, a criação dêste bem comum. O Estado não pode nunca tornar-se o Leviatan devorador daqueles que o criaram por um impulso natural mas livre.

No plano da prática, não há negar que a Igreja reiteradamente se tem mostrado bastante reservada com respeito à nacionalização. Esta atitude se compreende fàcilmente pela experiência ainda recente, que ela sentiu na própria carne, do nazismo e do facismo. Ela sabe que o Estado é raramente comedido nas suas ambições.

A posição doutrinal católica pode ser resumida nos seguintes têrmos: em princípio, a Igreja não rejeita como ilícita tôda e qualquer nacionalização; exige, porém, condições bem precisas que limitem ao mínimo os riscos do totalitarismo e que respeitem ao máximo os direitos inalienáveis da pessoa humana e dos grupos primários: "A nacionalização poderá ser admitida quando fôr realmente exigida pelo bem comum, como, por exemplo, para subtrair a interêsses particulares emprêsas de importância capital para a defesa do país, para salvaguardar contra as potências financeiras a soberania do poder político, e enfim quando constitui o único meio eficaz para corrigir abusos e garantir a supremacia do interêsse coletivo. Tratando-se de emprêsas particulares, a desapropriação deve ser feita à base de uma justa indenização, calculada de acôrdo com as circunstâncias concretas, sem dano dos interessados".<sup>8</sup>

A revista italiana *Civiltà Cattolica*, órgão reconhecido pela sua fidelidade em refletir o pensamento exato de Roma, sintetiza a posição da Igreja nos seguintes itens:

1. A Igreja não condena a nacionalização em si mesma, mas sua extensão abusiva.
2. A nacionalização, em determinadas circunstâncias, é não só lícita, mas oportuna.

<sup>8</sup> *Código Social de Malines*, ns. 112-113.

3. Convém, geralmente, que o Estado nacionalize certas emprêsas, especialmente as que constituiriam instrumento de exploração nas mãos do capitalismo privado, ou que ao menos seriam contrárias ao bem comum.

4. A nacionalização não é o único meio nem o mais óbvio nas mãos do Estado para restituir à propriedade sua função social e sua destinação essencial ao bem comum.

5. A nacionalização excessiva, longe de atenuar, corre o risco de acentuar o caráter mecânico da vida e do trabalho em comum.

6. Trata-se não somente de regulamentar a produção e a distribuição das riquezas, mas também de garantir a dignidade e a independência da pessoa humana contra qualquer opressão política ou econômica, provenha ela tanto do capitalismo privado como do capitalismo estatal.<sup>9</sup>

O texto merece alguns comentários. É evidente que a nacionalização implica riscos especiais quando vem a constituir um monopólio do Estado em determinado setor da produção ou dos serviços. Este monopólio conferiria ao poder público uma situação privilegiada e roubar-lhe-ia o estímulo da concorrência privada. É fácil que, nessas circunstâncias, o Estado se aproveite de sua posição para aumentar as arrecadações e desenvolver um protecionismo que o afastaria de suas obrigações para com o bem comum.

Mesmo sem dar ao Estado um monopólio, a nacionalização deve ser ponderada tendo em vista o perigo de desestimular a iniciativa privada, sempre receiosa de se ver espoliada por uma desapropriação desvantajosa ou por uma indenização inadequada. No caso da desapropriação de emprêsas estrangeiras, o perigo é de afugentar inversões alienígenas que podem desempenhar um papel importante na luta contra o subdesenvolvimento. Já é tempo de superar o primarismo conceitual de dividir os cidadãos em nacionalistas e entreguistas. A simples afirmação de que a nacionalização de firmas estrangeiras deve ser ponderada na previsão eventual de afugentar o capital estrangeiro não constitui por si só uma tese entreguista. O risco é tão real que foi respon-

<sup>9</sup> P. DE MARCO S.J., "Nacionalizzazione o Corporatismo", *Civiltà Cattolica*, 7 de setembro de 1946, págs. 9 e 10.

sável pelo quase colapso da economia argentina na crise do nacionalismo peronista.

\* \* \*

No momento em que o govêrno brasileiro assume cada vez maiores responsabilidades no setor econômico, esperamos que leve sempre em conta os direitos imprescritíveis da pessoa humana, e não desanime a iniciativa privada, garantia de liberdade e de promoção humana.