

13 ABR 1988

ESTADO DE SÃO PAULO

AVL p.30

# Planejamento imperativo para o mercado de capitais?

RAYMUNDO MAGLIANO FILHO

A Constituinte deverá examinar, nas próximas semanas, o capítulo referente à ordem econômica constante do projeto elaborado pela Comissão de Sistematização. À primeira vista, chama atenção o artigo 203 ao determinar que "como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá funções de controle, fiscalização, incentivo e planejamento que será imperativo para o setor público e indicativo para o setor privado". Vale lembrar que a Constituição atual, no artigo 170, parágrafo primeiro, estabelece que "apenas em caráter suplementar da iniciativa privada o Estado organizará e explorará diretamente a atividade econômica".

Apesar das profundas diferenças históricas que marcaram a elaboração dos textos mencionados e dos mecanismos intervencionistas consagrados pela Constituição atual, é necessário destacar que ela, acentua, como regra, a primazia da economia de mercado, cabendo ao Estado agir, de forma excepcional, nas atividades em que a iniciativa privada se tenha revelado ineficiente. Porém, como todos sabem, as determinações constitucionais nunca foram cumpridas. Na prática, a intervenção estatal não se constituiu em exceção, mas em regra ao longo dos últimos 20 anos, fundando-se no pressuposto de que sem ação do Estado não se alcançaria, em curto prazo, o desenvolvimento econômico e social. Desse modo, pode-se dizer que o texto constitucional não serviu como um limite adequado capaz de barrar as ações do Executivo. Ao arripio da Constituição e às vezes valendo-se da flexibilidade de instrumentos por ela oferecidos, o Estado agiu quer direta, quer indiretamente em matéria econômica. É preciso não se esquecer que num período de dez anos, entre 1969 a 1976, foram criadas cerca de 60% das empresas estatais hoje existentes. Além disso, a utilização maciça de decretos-leis, resoluções e portarias, permitiu ao Estado grande desenvoltura na condução dos assuntos econômicos, gerando, em contrapartida, incerteza e instabilidade para o

setor privado. Foi justamente nesse período que cresceu a importância da burocracia estatal como uma espécie de poder autônomo independente de qualquer controle legislativo, já que as decisões políticas passaram a se concentrar na esfera do Executivo.

Se tudo isso ocorreu sob um regime que, embora autoritário, fundava-se constitucionalmente na defesa da livre iniciativa e da economia de mercado, o que esperar se a Constituinte aprovar, sem modificações, o artigo 203 do projeto elaborado pela Comissão de Sistematização? Em termos concretos qual será o seu reflexo sobre a ordem econômica, especificamente sobre o mercado de capitais?

Em primeiro lugar, tal como está redigido, o artigo 203 do Projeto da Comissão de Sistematização filia-se a uma concepção de Estado intervencionista, no mais amplo sentido da palavra. Isto significa, no caso brasileiro, a permanência da concepção, em voga a partir dos anos cinqüenta, do Estado desenvolvimentista, que promove, controla e dirige a atividade econômica. Trata-se, aqui, da visão do Estado como agente de modernização econômica, que lançaria as bases para que a sociedade pudesse se desenvolver.

Em segundo lugar, a definição do Estado "como agente normativo regulador da atividade econômica" não deixa de causar apreensões. No sentido estabelecido pelo Projeto da Comissão de Sistematização, agente seria aquele que age, que opera, que realiza. Deste modo, a futura Constituição estaria colocando o Estado como ente que opera por meio de normas (imperativamente) e de regulações (coordenação e orientação) da atividade econômica. De certa maneira, nada impede que se veja aí a idéia de que o Estado, de algum modo, se sobreponha ao mercado como regulador da atividade econômica. Este fato faria com que todos os princípios reconhecidos na ordem econômica no artigo 199 do Projeto da Comissão de Sistematização — soberania nacional, propriedade privada, livre concorrência etc. —

passassem a ser operados ou realizados por esse agente normativo e regulador que é o Estado. A adoção de medidas como o Plano Cruzado, que na atual Constituição tem uma legitimidade duvidosa, encontraria assim pleno fundamento constitucional.

Em terceiro lugar, quando o artigo 203 afirma que o planejamento é imperativo para o setor público e indicativo para o setor privado, diferentes interpretações podem ser discutidas a propósito da expressão setor público contida no Projeto da Comissão de Sistematização.

Na verdade, pode-se dizer que num sentido restritivo o setor público compreenderia apenas a administração direta, ou seja, a Presidência da República e os ministérios. Já numa acepção um pouco mais ampla, que remonta ao Estado intervencionista que surge a partir dos anos trinta, o setor público passaria a incluir a chamada administração indireta, autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista. Nada impede, porém, que na próxima Constituição, ao se reservar ao Estado o papel de agente normativo e regulador da atividade econômica, a expressão setor público venha a abranger, também, as atividades privadas consideradas essenciais para o êxito do planejamento econômico. A versão atual do artigo 203 abriria as portas para um excessivo alargamento do sentido da expressão setor público, motivado por circunstâncias históricas específicas e arranjos políticos conjunturais, permitindo, por exemplo, que determinado governo, de feição nitidamente intervencionista, visse como partes integrantes do setor público e, portanto, como objeto do planejamento governamental imperativo, todas as atividades privadas tidas como fundamentais para o êxito da política econômica que viesse a ser adotada. É possível que o setor financeiro, que depende de autorização governamental para o seu funcionamento, fosse um dos primeiros a ser considerados como parte integrante do setor público para o qual o planejamento tem caráter imperativo.

Como a Constituição é sobretudo uma prática e como o Projeto da Comissão de Sistematização permite especular a respeito, a interpretação extensiva da expressão setor público não é impossível nem improvável. Aliás, uma situação semelhante já ocorreu com relação à Constituição atual. Em seu artigo 55, a Constituição confere ao Executivo competência para baixar decretos-leis em matéria de segurança nacional e finanças públicas. Inicialmente, a expressão finanças públicas tinha um sentido razoavelmente preciso não compreendendo medidas como a alteração da política salarial. Com o tempo, devido a sua importância para as estratégias de combate à inflação, admitiu-se a competência do Executivo para alterar a política salarial mediante a edição de decretos-leis.

Vale lembrar, por último, que a ampliação do sentido da expressão setor público, para incluir atividades tipicamente privadas, não é algo que necessariamente ocorrerá, caso o artigo 203 seja aprovado em sua versão atual. Trata-se, no entanto, de uma hipótese que não pode ser descartada e cuja possibilidade de vir a realizar-se não é pequena em face da nova realidade constitucional sob a qual passaríamos a viver.

Enfim, a situação que se criaria com a aprovação do artigo 203 do Projeto da Comissão de Sistematização seria um recrudescimento do Estado intervencionista com reflexos específicos sob o Mercado de Capitais. Poderia ocorrer como consequência um engessamento quebradiço das regras do mercado ainda maior do que tivemos até agora, afastando-nos ainda mais dos sistemas desenvolvidos de mercado, vigentes no mundo ocidental. Na verdade o que se espera dos constituintes é uma reflexão maior sobre esses fatos para que se possa delimitar com maior clareza o papel do Estado na próxima Constituição, o que significa, a nosso ver, uma considerável restrição do seu papel de agente e planejador da atividade econômica.

O autor é diretor da Associação Comercial de São Paulo