

Constituinte poderá fixar diretrizes para a economia

RITA TAVARES (*)
Do Reportagem Local



Os maiores malabarismos da equipe econômica do governo Sarney foram executados nas últimas semanas. Primeiro, o governo abandonou o histórico IGP, da Fundação Getúlio Vargas — índice que media a inflação —, e adotou o IPCA, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, e conseguiu reduzir a inflação de novembro de 19% para 11,1%. Depois, o presidente Sarney anunciou um amplo pacote econômico com medidas tributárias da maior importância que, numa maratona de cinco dias, obteve a aprovação do Congresso Nacional. Com isso, o presidente foi poupado de usar mais uma vez o decreto-lei.

Malabarismos à parte, o papel do Congresso na elaboração, condução e fiscalização do programa econômico do país voltou a ser discutido. O alinhamento do Congresso à proposta do governo provocou críticas, como a do empresário Guilherme Afif Domingos, presidente da Associação Comercial de São Paulo, que classificou os parlamentares como "um apêndice homólogo de decisões centralizadas". Engrossando o coro, o senador Virgílio Távora (PDS-CE) afirmou: "O Senado praticamente disse amém à proposta do governo."

Pode-se dizer que foi travado o primeiro "round" de uma discussão que certamente vai esquentar os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte. Como a Constituição deve tratar as questões econômicas? Quais são os pontos mínimos sobre formulação e condução da política econômica e de desenvolvimento que a Constituição deve trazer? E as posições se confrontam ainda mais quando se pergunta qual deve ser o papel reservado ao Estado na condução da economia.

Legislação sintética

Entre os economistas existe o consenso de que a legislação econômica na futura Constituição deve ser mínima, restringindo-se à fixação de um arcabouço que defina o sistema econômico. "Nós não vamos resolver nossos problemas econômicos na Constituição", disse o secretário de Governo de São Paulo, Luiz Carlos Bresser Pereira, ao defender uma Constituição sintética. "Uma Constituição muito analítica acaba sendo conservadora, porque impede que depois, com flexibilidade, se ajustem as leis às necessidades da sociedade, especialmente na área econômica", completou. Bresser Pereira sugere ainda que a Assembleia Constituinte formule leis ordinárias, paralelamente aos trabalhos da Constituição, como uma grande revisão legal e como resposta às expectativas de mudança da sociedade.

"Uma Constituição longa é própria de países onde o contrato social não está bem definido", disse o economista Marcos Cintra Cavalcanti de Albuquerque, 40, da Fundação Getúlio Vargas em São Paulo, ao justificar uma Constituição enxuta. E na mesma linha vai o presidente licenciado do Sindicato dos Economistas do Rio de Janeiro e atual secretário-geral adjunto do Ministério da Fazenda, Tito Riff, ao afirmar que a nova Constituição não deve delimitar muito taxativamente o papel do Estado na economia.

O professor da FGV afirmou que dentro de uma economia altamente dependente e vinculada ao sistema internacional, se torna ociosa a fixação de normas rígidas para a economia. Os economistas dizem ainda que a velocidade dos acontecimentos e as mudanças da economia internacional inviabilizam o estabelecimento de programas econômicos e planos de desenvolvimento no texto constitucional. "O Estado moderno requer um poder Executivo forte para tomar decisões econômicas rápidas, exigidas pela sociedade", sustenta Riff.

Distribuição de poderes

Na opinião do senador Virgílio Távora, o Executivo poderá conservar suas prerrogativas de legislar na área econômica e financeira, mas o Legislativo deverá poder introduzir alterações nas leis, desde que não impliquem em aumento ou redução de despesas ou receitas já orçadas — assim, o Congresso não poderia legislar sobre matéria financeira. O presidente do Banco de Desenvolvimento do Estado de São Paulo (Badesp), Gustavo de Sá e Silva, 61, disse que um Estado que está em busca de democratização tem como alternativa natural o equilíbrio de poder entre o Executivo e o Legislativo.

"A primeira Constituição republicana (1891) e a de 1946 já tratavam bastante das questões econômicas, mas o poder estava nas mãos do Congresso. Os abusos da centralização vieram com a Constituição de 1967", disse Sá e Silva. Mas até onde vai a competência do Legislativo? Tito Riff acha que ao Congresso caberia a responsabilidade de fiscalizar. "Seria difícil atribuir ao Legislativo a tomada de decisões na área econômica, porque o Executivo está melhor aparelhado para exercer tal função, que exige rapidez", disse o economista.

Na busca do fortalecimento do Legislativo como agente das medidas econômicas, um dos advogados do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), Eurí Pereira Luna Filho, 34, sugere o aperfeiçoamento das comissões técnicas e das comissões parlamentares de inquérito do Congresso, com a ampliação do número de

assessores capazes de avaliar os projetos do Executivo. "O parlamentar é um profissional da representação social e não pode ter conhecimento para avaliar tudo que lhe chega às mãos", disse Luna Filho.

O professor Leitão de Abreu, que ocupou a chefia do Gabinete Civil no governo Figueiredo, sustenta que o nosso regime constitucional já contempla um sistema eficiente de controle, pelo Congresso, dos atos econômicos do Executivo. "É muito mais importante colocá-lo em operação, para que seus resultados sejam testados." O ex-ministro diz ainda que o Congresso regulamentou, este ano, um dispositivo que lhe atribui poderes para promover uma sistemática fiscalização dos atos financeiros, fiscais e econômicos do governo.

Sobre as formas de distribuição de poderes, Cavalcanti de Albuquerque afirma que se os constituintes optarem pelo sistema federativo, as decisões econômicas passam a ser, automaticamente, descentralizadas. "Isso deixaria margens de espaço para a esfera estadual, municipal e até mesmo regional, trazendo choques que seriam altamente construtivos", disse o professor da FGV. Na verdade, estaríamos retomando um princípio. A Constituição de 1946 regulava a federação e deixava seus princípios claros, mas em 1967, apesar de sua manutenção formal, o governo militar adotou o centralismo. O governador do Paraná, José Richa (PMDB), 51, defende o princípio federativo. "Cada Estado tem o direito de optar pelas alternativas de metodologia e ação que sua própria sociedade achar mais conveniente", disse o governador.

Atuações do Estado

O espaço de atuação do Estado dentro da economia é defendido pelo secretário-geral do Partido Comunista Brasileiro (PCB), Giocondo Dias. Ele acha que a Constituição deve reservar ao Estado o direito à intervenção na economia. Dias disse que a próxima Constituição será a Carta Magna de um regime capitalista e deve refletir o Brasil atual. "A intervenção do Estado na economia deve ser democratizada, inclusive com dispositivos constitucionais que obriguem as empresas estatais a prestarem contas de suas atividades ao Congresso", afirmou o dirigente comunista.

Távora afirmou que a Constituição deve definir as linhas mestras da ação do Estado. "Deve dizer logo se o setor público será o carro-chefe do desenvolvimento do país, dando com essa definição, a nota da maior estatização da economia", disse o senador cearense. Na mesma posição se coloca o dirigente do PFL do Rio de Janeiro, o empresário Sérgio Quintela, ao frisar a necessidade de que a Constituição regulamente os limites da intervenção do Estado na economia, estabelecendo inclusive o primado da propriedade privada de forma mais clara.

O governador do Rio Grande do Sul, Jair Soares (PDS), 52, disse que preservada a índole do capitalismo nacional, que se caracteriza pela vocação privatista, entende que devam constar regras programáticas que incorporem a premissa de mais mercado e menor regulamentação na Constituição. "Para que se evite a desenfreada expansão do estatismo, é importante que a futura Carta traga um comando específico quanto à atuação direta do setor público no mercado", disse Soares.

Desenvolvimento

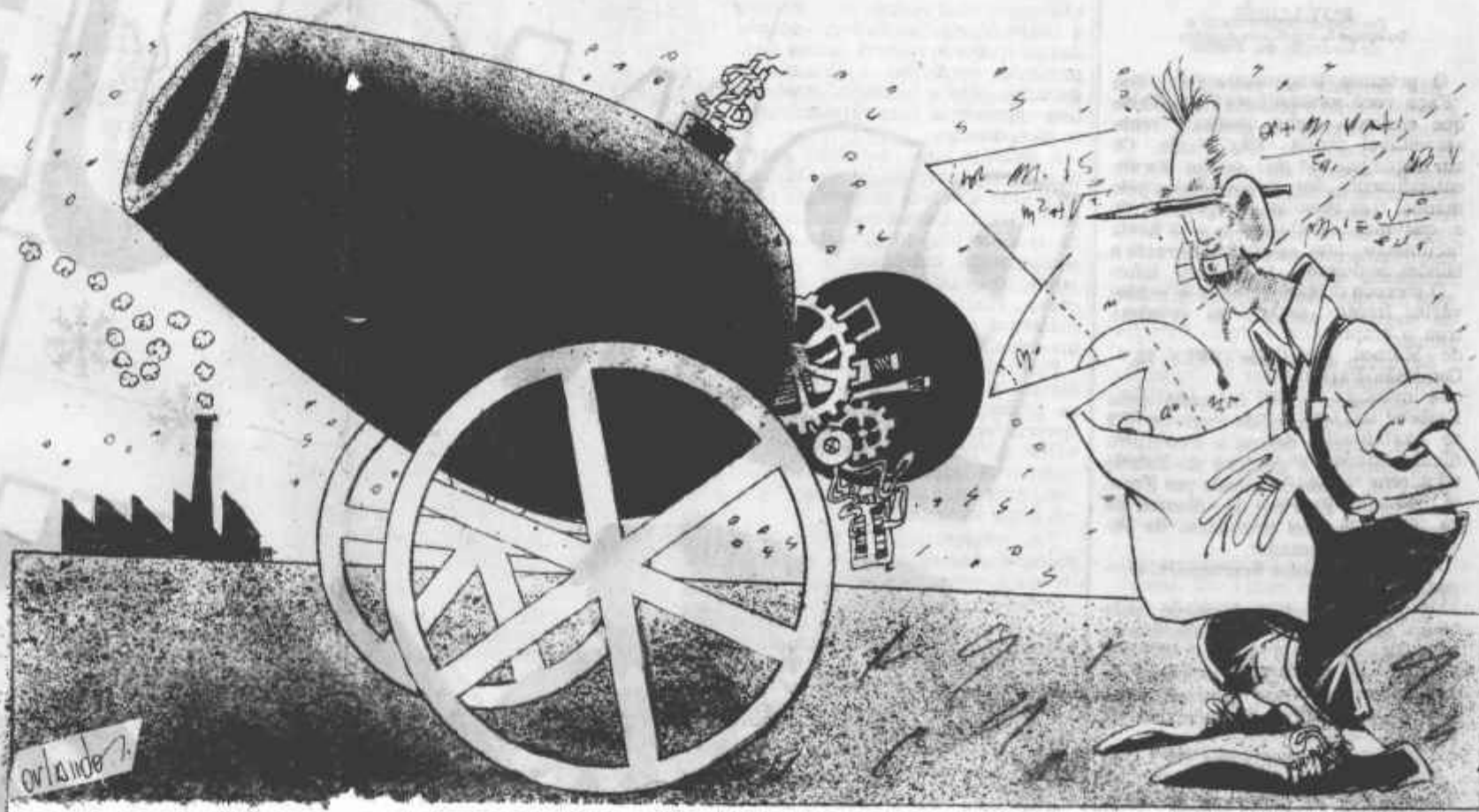
O sistema constitucional admite a elaboração e execução de planos de desenvolvimento. E o ato complementar nº 43, de 1969, dispôs sobre a elaboração dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND). Trata-se de planos que traçam diretrizes gerais de desenvolvimento, definindo objetivos e políticas globais, setoriais e regionais. Hoje, está assegurado ao Legislativo, durante a apreciação do plano em tramitação, a possibilidade de fazer restrições. Mas a reformulação fica por conta do Executivo, ou seja, o Legislativo não pode emendar PNDs.

"Um PND que não é levado ao crivo do Legislativo é anti-democrático", disse o presidente do Badesp, que conceitua um plano de desenvolvimento como uma tentativa de reduzir ao mínimo o castiúmo e também o desperdício. Mesmo defendendo uma participação efetiva dos parlamentares na discussão das metas de um plano de desenvolvimento, Sá e Silva frisa que planos de desenvolvimento não são matéria constitucional.

"O processo de planejamento brasileiro tem sido para inglês ver. Não se segue uma linha permanente. Nenhum plano foi cumprido ou cobrado", disse o economista Cavalcanti de Albuquerque. Pela própria velocidade do sistema econômico, um planejamento ou um plano econômico só tem validade, segundo os economistas, se for indicativo. O planejamento para alcançar sucesso tem de ser ágil, dinâmico e permeável às mudanças sociais e econômicas.

A ação de planejamento do Estado, segundo Bresser Pereira, tem como meta prioritária estabelecer o investimento público: "A ação de planejamento do Estado é mais de estabelecer e controlar os investimentos públicos, já que o Estado deixou de ser o motor do desenvolvimento." Gustavo de Sá e Silva reafirma o fato de que a economia é planejável e de que o governo tem poderes de fato para conduzi-la. "Estamos vivendo os últimos dias da legitimidade", disse, acrescentando que os planos de desenvolvimento não são feitos em gabinetes fechados.

(*) Colaboraram: AMÉLIA CALMON, SÍLVIA FARIAS e MILANO LOPES, da Sucursal de Brasília; ARMANDO DURIQUE, da Sucursal do Rio de Janeiro; NELSON ADAMS FILHO, da Sucursal de Porto Alegre; e EDUARDO SGANZELLA, da Sucursal de Curitiba.



CRISTÓBAL

Carta deve ser flexível, sem ir a minúcias

CARLOS ALBERTO LONGO
Especial para o Folha

Não há uma associação clara entre nível de desenvolvimento econômico e Constituição. Países pobres copiam textos constitucionais primorosos de sociedades desenvolvidas, sem que com isso se ganhe um centavo sequer em termos de desenvolvimento. Mesmo porque sociedades modernas existem sem Constituição, como a Inglaterra, e outras, ainda que não tão desenvolvidas, garantem na Lei Maior os direitos dos indivíduos e das unidades federadas só que, na verdade, não estão disponíveis para a maioria da população, como a União Soviética.

É preciso cuidado ao inserir na Constituição normas cujo objetivo é patrocinar o desenvolvimento nacional. Começa pela própria dificuldade de se definir o que é desenvolvimento. Para uns pode significar crescimento material e para outros a simples redistribuição de renda monetária. O importante, porém, é que a Constituição seja consistente com a melhoria do bem-estar da sociedade. A noção de elevado bem-estar se confunde com afluência não só material, mas principalmente espiritual — educação, liberdade etc. É ineficaz, portanto, acumular na Constituição ambiciosos objetivos de difícil quantificação.

O ideal seria que a Lei Maior fosse flexível o suficiente para ser interpretada à luz das mudanças nas

instituições, sem que fosse preciso alterar o texto constitucional. São minimamente indispensáveis em qualquer Constituição, normas que regem a organização social ("Da União" e "Dos Estados e Municípios"); as normas que definem a produção dessas normas — quem vai legisla-las (Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário) — e as normas que garantem os direitos individuais (políticos, civis etc.). A partir daí, entretanto, o excesso de zelo do legislador em relação a programas, ou idéias específicas, pode contribuir para não só tornar a Constituição cambiante, conforme os ventos do dia, como também interferir indesejavelmente no processo econômico e, portanto, prejudicar o desenvolvimento.

Para evitar que a nova Constituição se torne rapidamente letra morta, e ao mesmo tempo não impeça o desenvolvimento, é preciso escumar o texto atual do excesso de normas programáticas. Por exemplo, cabe indagar qual o sentido prático de grande parte do capítulo "Da Ordem Econômica e Social". Ensaia-se aí (Título III, artigo 160-174), bem à moda brasileira, uma mistura de manifestação de fé no sistema de mercado. Logo a seguir, entretanto, surge a presença do Estado intervencionista e assistencialista. O artigo 160 garante a liberdade de iniciativa, mas o artigo 163 faculta a estatização da produção quando qualquer setor da economia não pode ser desenvolvido com "eficácia" no regime da

livre iniciativa. O sentido da palavra eficácia é tão amplo que torna ineficaz esse preceito!

A credibilidade do texto constitucional é minada seriamente se descer com frequência a minúcias. Boas intenções podem ser inatingíveis a curto prazo e, o que é pior, sua deseabilidade questionada com o passar do tempo. A Constituição assegura aos trabalhadores, no artigo 165, participação nos lucros da empresa e estabilidade no emprego. Ora, o primeiro é sempre um "desideratu" que pode vir a ser consumado no futuro, mas certamente impraticável nos dias de hoje. A estabilidade, do ponto de vista econômico, já foi atingida pelo FGTS e fundos de pensão, mas há quem não reconheça o fato do ponto de vista jurídico. Assim, normas programáticas, quando detalhadas em excesso, dificultam a interpretação da lei e distorcem a atividade econômica.

Na elaboração da nova Constituição, o legislador, se estiver preocupado com desenvolvimento, não deve procurar "estabelecê-lo em lei". Poderia voltar-se para o aprimoramento do texto atual que, além de centralizador e prescritivo em excesso, não é cumprido em aspectos positivos. A elaboração, organização e encaminhamento dos orçamentos públicos exigem maior transparência no levantamento e métodos de cálculo. Há também necessidade de descentralização de responsabilidade de iniciativas das leis orçamentárias. Caberia incluir ainda considerações

sobre como controlar e aferir o desempenho do universo das estatais chamadas "independentes" — não recebem recursos orçamentários —, hoje, fora do controle da sociedade.

A leitura do capítulo "Do Sistema Tributário" revela que só à União cabe a criação de novos impostos. Como se isso não bastasse, a União pode conceder imunidades e isenções de impostos estaduais e municipais, e tributar com exclusividade a venda de produtos e serviços que, por sua natureza, fazem parte da base tributária do Estado e Município (impostos únicos). Ainda que o ICM seja de competência estadual, não cabe a eles fixar suas próprias alíquotas — estas são fixadas pelo Senado mediante iniciativa do presidente.

Exemplos como esses sugerem que a autonomia dos Estados e Municípios é bastante limitada. Não surpreende que, à falta de recursos, recorram os governadores e prefeitos em disparada a Brasília, com pedidos de verbas em troca de apoio político. Há portanto espaço de sobra para melhorar o atual texto constitucional, no sentido de maior transparência, autonomia política e descentralização econômica, sem que para isso seja necessário enxertar a Lei Maior de louváveis, mas impraticáveis, objetivos sociais.

CARLOS ALBERTO LONGO, é professor adjunto de Faculdade de Economia e Administração da USP, pesquisador da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe), doutor em Economia pela Universidade de Roca (EUA) e membro do Conselho Editorial do Folha.

'Lógica do mercado' se opõe à justiça social

PAULO SANDRONI
Especial para o Folha

O desenvolvimento econômico nem sempre é compatível com a justiça social. Nas economias capitalistas atrasadas estes objetivos geralmente colidem. Os "realistas" afirmam que primeiro é preciso fazer o bolo crescer para depois reparti-lo. Outros, mais bem intencionados, garantem que um bom planejamento é capaz de burlar o princípio do lucro e escapar da arena do mercado, conservando o melhor dos dois mundos: crescimento com maior igualdade.

Talvez tenha sido esta última esperança que inspirou os redatores do Título III da atual Constituição. Seu primeiro artigo — o 160 — declara que a ordem econômica e social tem por fim realizar o desenvolvimento nacional e a justiça social com base em seis princípios. Três deles pelo menos atentam contra os pilares da economia capitalista. Se tomados pela raiz, a "função social da propriedade", a "valorização do trabalho como condição da dignidade humana", e a "repressão ao abuso do poder econômico" (caracterizado pelo

domínio dos mercados, a eliminação da concorrência e o aumento arbitrário dos lucros), virariam pelo avesso o capitalismo como nós o conhecemos.

O princípio da liberdade de iniciativa também poderia somar-se aos anteriores. Embora os empresários o entendam como a sua liberdade de fundar novas empresas etc, a Constituição não especifica quem é o titular da mesma nem o caráter da iniciativa. Assim, se os trabalhadores de uma empresa resolverem se unir para resistir à exploração, estariam entrando em rota de colisão com a primazia do lucro e da soberania do mercado.

Mas, nem tudo são utopias. Logo no artigo seguinte, o 161, que estabelece a desapropriação da propriedade territorial rural, as coisas mudam de inflexão. Fala-se de "justa indenização". Ora, o que um planejador que propõe a reforma agrária entende por esta expressão raramente coincide com a interpretação de outros setores da sociedade. Num sistema econômico que tem no mercado a sua espinha dorsal e espaço onde se realiza seu critério máximo de

igualdade, a indenização justa passa a ser sinônimo de preço de mercado da terra. Assim sendo, não existirá planejador, por mais hábil, que encontre os recursos necessários que indenizem pelo "preço justo" os proprietários a serem desapropriados. Aliás, nenhuma reforma agrária (de algum êxito) foi feita até hoje seguindo tal critério. Percebe-se portanto que o princípio da "função social da propriedade" enfrenta uma poderosa realidade econômica adversa...

Talvez o artigo mais interessante do Título III seja o 165, isto é, o que estabelece os direitos constitucionais dos trabalhadores. O primeiro deles estipula um salário mínimo capaz de satisfazer as necessidades normais do trabalhador e de sua família. A leitura do segundo — determinando um salário família aos seus dependentes — mostra uma incongruência: se o salário mínimo for familiar para que complementá-lo com um salário-família? Confissão de que o primeiro é insuficiente? Ou reconhecimento de que o salário mínimo foi criado como salário individual e não profissional ou familiar, como teve o

cuidado de enfatizar o ministro Waldemar Falção em 1938?

Em todo caso, estamos diante de um "embroglio" jurídico, pois, embora devesse prevalecer a norma constitucional (afinal, é Carta Magna ou não é?), o cálculo do salário mínimo — inclusive sua inefável razão essencial mínima — é feito considerando um indivíduo e não uma família. Aqui o conflito é claro entre o que está estabelecido na Constituição e a dura realidade do mercado. Por exemplo, para ser familiar, o atual salário mínimo deveria ser multiplicado por três ou quatro. Como reagiriam os empregadores diante deste terremoto? Certamente, auxiliados pelo exército de desempregados, pelas restrições legais e políticas às greves, e também pela incorporação do progresso técnico, teriam grande probabilidade de fazer prevalecer a "lógica do mercado". No entanto, o movimento social poderia encarnar os princípios do artigo 160 e impor à sociedade econômica critérios diferentes para o seu desenvolvimento. Mas isso já seria uma outra história.

PAULO SANDRONI, 46, é economista e professor do Departamento de Economia da Pontifícia Universidade Católica e da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo.