

POLÍTICA

O futuro da ordem econômica

Jose Geraldo Piquet Carneiro

Há claros indícios de que decisões de investimento pelo setor privado estão sendo adiadas até que se conheça o perfil da nova ordem econômica a ser cinzelada pela futura Assembleia Nacional Constituinte. Os empresários querem saber, em última análise, se a futura Constituição favorecerá o sistema de livre-empresa no País ou se, ao contrário, ampliará o intervencionismo estatal no domínio econômico. Paradoxalmente, enquanto perdura o clima de expectativa, o governo aciona seus múltiplos instrumentos de arrecadação e alocação de recursos — ou seja, amplia a ingerência do Estado na atividade econômica — como forma de suprir a insuficiência de investimentos privados internos e externos.

A excessiva ênfase no papel da Constituinte, como elemento definidor do modelo econômico, decorre, a

meu juízo, da supervalorização da eficácia real das normas constitucionais, bem como de uma visão imperfeita do processo pelo qual se plasnam as instituições. Se não, vejamos!

1) Apenas em tese, o poder Constituinte é absoluto a ponto de pôr e dispor, sem qualquer tipo de restrição, sobre os destinos da ordem política, social e econômica. Na prática, a peculiaridade do processo histórico, que agora designa na reforma político-institucional, delimita claramente o âmbito de atuação da Assembleia Nacional Constituinte. Esta foi convocada após consumada a transição — intensamente negociada e sem ruptura da ordem legal — do regime autoritário para o democrático. Muitas das lideranças eleitas para o Congresso Constituinte participaram diretamente do processo de negociação e encontram-se

com ele comprometidas por vínculos políticos inelutáveis. Por essa razão, a hipótese de um desenlace constitucional que se afaste radicalmente dos termos da transição negociada não é, no momento, contemplável.

2) A onipotência do texto constitucional, por mais claro e tecnicamente perfeito que seja, não passa também de uma abstração teórica. Mais importante do que o preceito inserido na Constituição, do ponto de vista do seu valor normativo, é a dinâmica política que orienta a sua implementação no mundo real. Uma determinada norma constitucional desdobra da dinâmica política estará, por certo, fadada a se tornar inócua. Exemplo notável, entre nós, é o da Constituição de 1967 que, ao procurar conter a maré montante do autoritarismo, esbarrou na dinâmica política negativa. Foi es-

ta que prevaleceu, em 1968, quando se editou o Ato Institucional nº 5. O mesmo se passou com referência aos dispositivos constitucionais, asecu-ratórios da precedência do setor privado na organização econômica, que não lograram conter a expansão desmesurada das funções empresariais do Estado. Por idêntico motivo, a Constituição socialista portuguesa caiu em franco desuso quando a dinâmica política passou a orientar-se no sentido da crescente liberalização da ordem econômica e do retorno aos modos capitalistas de produção.

Da mesma forma que a simples inserção no texto constitucional de dispositivos de proteção do sistema de livre-empresa não impedirá, por si só, o expansionismo estatal, a inclusão de preceitos que valorizem o papel do Estado no campo econômico não implicará obrigatoriamente o recrudescimento do intervencionismo estatal. Em ambas as hipóteses, há que se investigar de que maneira essas normas constitucionais se harmonizam, ou não, com a dinâmica do processo político.

3) Acresce que boa parte das normas constitucionais não são auto-aplicáveis. Dependem, para adquirir eficácia coercitiva, não apenas de regulamentação por via de leis mas principalmente da aderência espontânea do governo, de tal forma que preceitos jurídicos se convertam em práticas administrativas. Se, por hipótese, a Constituição dispuser, no capítulo da ordem econômica, que a função regulatória do Estado não poderá ser exercida em detrimento da liberdade de indústria e de comércio, salvo no interesse da segurança nacional, essa norma não será automaticamente implementável. Primeiro, porque dependerá de prévia definição legal do conceito de segurança nacional; segunda, porque o conceito de regulação é, na prática, mais administrativo que jurídico.

4) O estatismo — ou seja, o mito

de que não há solução fora do Estado — é uma força inercial fortemente condicionadora da organização administrativa, política e econômica do País. Não se trata de um projeto ideológico destinado a liquidar o sistema de livre-empresa, mas da resultante do processo histórico calcado no centralismo administrativo, no mercantilismo colonial e no autoritarismo político. Enquanto a economia de mercado continua sendo, em grande parte, um anseio difuso antes que uma realidade concreta, o estatismo encontra-se solidamente instalado nas instituições e na cabeça das pessoas.

Por essa razão, o predomínio de forças centristas e conservadoras no futuro Congresso Constituinte não impedirá, por si só, que, eventualmente, тезes estatizantes ali encontrem guarida. De fato, a atitude da classe política, em face do fenômeno da estatização, tem sido, até agora, um reflexo do que se passa no universo político e econômico. Se a opinião pública se inclinar para uma ação mais intervencionista do governo — como ocorre no momento — o trabalho de elaboração constitucional será certamente afetado por essa tendência. Se os Estados Unidos impuserem medidas retaliatórias à política brasileira de reserva de mercado, é quase inevitável que se reacenda o nacionalismo. Lembra-se que, no passado, a UDN apropriou-se, sem maiores preocupações com a coerência ideológica, da campanha do "petróleo é nosso".

A ambigüidade da classe empresarial, no que respeita à ação dirigista do Estado, é outro fator que poderá contribuir para alimentar posturas estatizantes no Congresso Constituinte. Na medida em que os empresários persistam em se acomodar ao paternalismo estatal e não se disponham a reconsiderar o seu papel no processo de mudança, mediante a ativa assunção dos riscos inerentes ao sistema de livre-empresa, será pouco provável que os cons-

tituintes saiam na defesa aberta da liberdade econômica.

5) A presença física e regulatória do Estado na ordem econômica é — e continuará sendo por muito tempo — um fato irreversível, que limita a capacidade de auto-organização do setor privado e amplifica a necessidade de intervenção do setor público. No momento, a ampla utilização de mecanismos intervencionistas sugere, à primeira vista, uma opção estatista por parte do governo. Há que se levar em conta, porém, a especificidade de um quadro econômico complexo e vulnerável e, por conseguinte, dependente da iniciativa governamental. Na realidade, a postura filosófica do Executivo, a partir do próprio presidente José Sarney, é manifestamente favorável à valorização do setor privado e à redução da ingerência burocrática na atividade econômica. Existe, inclusive, entre membros da equipe econômica, a perfeita noção de que a ineficiência gerencial do Estado é fruto da hipertrofia burocrática. A dificuldade reside, precisamente, na quebra da inércia estatizante.

Em síntese, a nova formato constitucional brasileiro, no que concerne à ordem econômica, deverá refletir a combinação desses múltiplos fatores e os conflitos de interesses e tendências presentes no cenário político nacional. Assim, coexistirão na futura Constituição — que se presume minuciosa e analítica — dispositivos liberalizantes e normas restritivas. De qualquer forma, a eficácia dessas normas e disposições na configuração final da organização da economia dependerá, em grande parte, da sua compatibilidade com a dinâmica do processo político e do processo econômico em curso.

Jose Geraldo Piquet Carneiro é advogado, consultor de empresas e ex-coordenador do Programa Nacional de Desburocratização.

A está em que deu a eleição de numerosos "fisiológicos" à Constituinte e a governos estaduais. As luas que endereçavam ao presidente da República, na véspera da eleição, transmutaram-se em críticas aos ministros econômicos, ao vir a público o segundo volume do Plano Cruzado. A atitude é natural: essa multa não tem compromissos senão com a própria sobrevivência material. Move-se na cena política para fazer avançar seus negócios. Ao adversário de ontem dispõe-se a servir com a mesma liberdade de ação com que poderá atacá-lo amanhã (ou vice-versa). Não tem incompatibilidades éticas ou ideológicas. As temporadas que passa na oposição resultam de vetos que às vezes sofre por questões de idiossincrasia pessoal ou acidentes fortuitos. Nada de realmente substantivo a separa de quem detém a cabo do rebo.

A honra, os pragmáticos consideram pífia invenção estética, destinada a dar à vaidade a esplendor da virtude. São todos eles exaltados partidários do intervencionismo e da atividade reguladora do Estado, na suposição de que assim mantêm a já farta clientela que lhes renuncia, sub-repiciamente o serviço de exacerbar ou atenuar a ingerência oficial nos negócios privados e na vida dos cidadãos. Tais atitudes, aliás, não poucas vezes lhes proporcionam adicionais dividendos eleitorais, pagos por ignoros "nacionalistas" xenóforos.

As críticas veementes que agora formulam ao Plano de Estabilização não visam apertá-lo. A atrevida é promovida para convencer o presidente da conveniência de abrir-lhes imediatamente as portas de ministérios e antarcas. A gula deles é aguçada pelo conhecimento de que, no próprio governo, permanecerem em atividades incessantes, com o respectivo metabolismo cada vez mais acelerado, guetos de fisiológicos, desalmados que perseguem em amebilar centenas de milhões de dólares de dia e de noite com mais desafogada indiferença pelos interesses do Brasil. O leitor já percebeu que estou a referir-me ao IBC e ao IAA, cujo indispensável fechamento é procrastinado de uma semana para outra, a fim de que não se interrompa o doce fluir de imensos lucros espírios, auferidos por minoria que nem sequer é desconhecida (tais lucros têm contrapartida em prejuízos para o País).

No quadro de acéfalos de lideranças democráticas autênticas, que temos diante de nós, os "pragmáticos" poderão constituir-se perigosa massa de manobra de subversivos autênticos, eleitos agora. Ai da democracia que se supuser defendida por "representantes do povo" que assumirão o mandato com um taximento no lugar do coração!

Os materialistas históricos são de opinião de que tudo quanto é real é racional. Assim poderão ter os fisiológicos a reboque, em capachos bem remunerados, dispensando-se de sutilezas dialéticas para ocultar o sentido nefasto da política que perseguem. No momento em que chegarem ao poder, os subversivos abrirão o grande léxico de infâmias que possuem para enlamear e eliminar os Fac Totum

Os "fisiológicos" e o governo de camarilhas

Octávio Thyrao de Andrade

tornados inúteis. A história é fértil em exemplos a respeito.

Não se passaram, portanto, mais de 24 horas do pleito eleitoral para vermos, nitidamente, que a intromissão do PMDB espelha opção governista, talvez fugaz, de numerosos atores perdidos. Houvesse o Cruzado II vindo à luz antes do fatal dia 15 de Novembro e o atual segundo maior partido do Ocidente — a nova Arena — não estaria aí a entupir com suas cassandras os caminhos da indispensável remodelação da política econômica e financeira.

Mas não suponha o leitor que a nossa crítica aos fisiológicos visa enxugar as lágrimas de crocodilo que derramam. Isto é, que consideramos o Cruzado II uma ideia inobjektável, perfeita e acabada. Nada disso. Não estamos entre os que tentam convencer o leitor de que os ministros da área econômica podem, realmente, simetrizar e enformar, em sucessivos "pacotes", o vai-vém do mar de vontades divergentes do mercado de um país das imensas dimensões do Brasil. O que a nova fase do Plano Cruzado está a demonstrar, no nosso entender, é que, na política e na administração há, atualmente, uma falta enorme de homens capacitados das próprias limitações...

Na comissão de Estudos Constitucionais houve algo de parecido. Ali quase todos estavam perfeitamente habilitados a desempenhar a missão que lhes foi cometida. O grave, porém, é que o trabalho do grupo foi deformado pela militância de uns poucos exacerbados. O professor Miguel Reale, em artigo na Folha de S. Paulo, de 19 de novembro, conta-nos como isto ocorreu: "Nada seria, com efeito, tão perigoso como decisões constitucionais nascidas da estratégia de minorias participantes, como, até certo ponto, se deu na Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, que aprovou assuntos de suma gravidade por maioria simples, calculada com base em apenas 22 membros presentes, muito embora fosse constituída de 51 conselheiros".

Tais atitudes e a mentalidade que permite assumi-las é o que de mais nefasto existe para a reconstrução democrática do Brasil. Assim, a sociedade — por todos os seus órgãos representativos, da universidade à imprensa, associações profissionais, culturais, sindicais, etc. — tem que se mobilizar, desde agora, para arcejar os debates do Congresso Constituinte, a fim de torná-lo compreensível à opinião pública, órfã de partidos políticos autênticos.

O povo deve ser informado de que o Brasil não pode ser pasto de cliques e

grupos. Por exemplo: confiar o tratamento de negócios públicos a técnicos tidos como detentores de competência e eficácia inatingíveis por cidadãos comuns é um grande erro e não menor tolice. Também pode constituir crime contra a democracia, porque errar assim resulta em confiar o poder político, arbitrariamente, a incompetentes que arruinam a sociedade ou liquidarão as liberdades — ou perpetrarão ambas as coisas simultaneamente. Um dos novos filósofos franceses que muito aprecio — Jean Bachelier — diz, a respeito, em seu tratado sobre a democracia: "Os que sabem fazer são tão poucos quanto os que sabem. Uns e outros timbram em ignorar que a ação é um domínio específico da realidade humana, tal como também o são o conhecimento e a criação. Confundir os três domínios conduz, em política, à subversão da democracia e ao confisco do poder por indivíduos que creem saber e saber-fazer, isto é, por imprudentes perversos" (J. Bachelier Democracia, págs. 243).

No tempo dos governos militares vimos o sr. presidente Geisel portar-se, por exemplo, como se a prosperidade geral da Nação desse resultar, inevitavelmente, de uma agregação de bens e serviços expressos em termos monetários relacionados com a população. O bravo gadocho supunha, sinceramente, que quanto maior fosse o PIB mais felizes seriam os brasileiros. Ledo engano! As coisas não são tão simples assim. A felicidade democrática não emerge, como não poderia emergir, das pranchetas de meia dúzia de presunçosos.

As elites são indispensáveis, bem o sabemos. Mas não podem isolar-se, têm que atuar sobre as massas para criar obras duradouras. A maneira de o fazer é através de partidos autênticos. O nosso velho e querido Ortega Y Gasset ensina com grande lucidez: "Uma nação é uma massa organizada, estruturada por uma minoria de indivíduos ímpares. Seja qual for o nosso credo político, somos obrigados a reconhecer esta verdade, a qual se refere a uma camada de realidade histórica: muito mais profunda do que aquela onde se agitam os problemas políticos. A forma jurídica que adote uma sociedade nacional poderá ser tão democrática ou comunista quanto se possa imaginar. Não obstante, sua constituição viva, transjurídica, consistirá sempre na ação dinâmica de uma minoria sobre a massa. Trata-se de uma iniludível lei natural, que representa na biologia das sociedades um papel semelhante ao da lei das desidriadas em física" (José Ortega Y Gasset, Espana Invertebrada. Obras completas. Vol. 3, págs. 93).

Nesta altura dos acontecimentos não conseguimos discernir, ainda, os "homens ímpares" que conduzirão a massa dos eleitos à boa elaboração da Constituição que tanto nos é necessária. O destino nos reservará a surpresa de vê-los emergir de entre os Quêrcia, os Newton Cardoso, os Caldeira e outros que tais? Nesta hipótese, meu Deus, o que será de nós?

Octávio Thyrao de Andrade é jornalista