

MARCO MACIEL

POR QUE A CRISE  
É CONTEMPORÂNEA?

BRASÍLIA — 1987



**POR QUE A CRISE É  
CONTEMPORÂNEA?**

**MARCO MACIEL**



## POR QUE A CRISE É CONTEMPORÂNEA?

*Marco Maciel*

Vivemos hoje um período de transição em nosso regime político, rigorosamente singular em nossa história constitucional. Temos uma Assembléia Nacional dotada de poderes constituintes ilimitados que pela primeira vez em nossa vida de nação independente foi convocada pelo Poder já constituído segundo a ordem constitucional vigente que se procura, sem conflitos, alterar. Trata-se, portanto, da primeira transição pacífica, sem ruptura do ordenamento político e institucional preexistente, exatamente ao contrário do que ocorreu em todas as outras fases de mudanças políticas.

### **Transição sem ruptura**

Uma das características desse processo de mudança é a circunstância de que Poder Constituinte e Poder Legislativo ordinário coexistem lado a lado, materializados nos mesmos delegados, que compõem, a um só tempo, o poder constituinte, reunido em Assembléia Nacional, e a legislatura ordinária — Câmara, Senado e Congresso.

Outra singularidade do processo institucional é a natureza contemporânea da crise que vivemos. Há os que pretendem ver nas origens da República, de modo particular nas origens militares da República, um fator de instabilidade política do regime republicano que em breve completará 100 anos. Na República Velha tivemos absoluta normalidade institucional, e apenas um presidente, por sinal o seu primeiro titular, o marechal Deodoro, renunciou ao poder. O que se seguiu foi um período de absoluta normalidade político-institucional, na qual apenas dois presidentes, por motivo de saúde, não completaram os períodos para os quais foram eleitos: Rodrigues Alves e Delfim Moreira. Da mesma forma, durante esses 40 anos, ao contrário do que ocorreu depois de 1930, tivemos apenas uma Constituição e apenas uma emenda em 1926. Aliás, a mais curta e a mais sintética das Constituições que possuímos, com somente 91 artigos.

## O Problema institucional

A realidade político-institucional do País repousa sobre esta interrogação: por que a crise brasileira é exatamente uma crise contemporânea? Será a incapacidade das atuais gerações de lidarem com a complexidade dos problemas do estado moderno? Será o expansionismo da intervenção do Estado que o torna inadministrável e o faz entrar em conflito inevitável com a ordem econômica e social vigente, criando essa terrível distonia que todos nós diagnosticamos? Ou que outra razão justifica este fato?

Até agora procurei mostrar que a crise institucional é contemporânea, ou seja, é singular e só manifestou-se de forma evidente nos últimos 50 anos. O que mudou nesse período para que ela se tornasse tão facilmente visualizada?

### Simple e engenhoso sistema

O pacto que sustentou a República Velha, conhecido como “política dos governadores”, para usar a expressão do presidente Campos Sales, baseava-se em alguns pontos fundamentais que podem ser assim resumidos:

a) a descentralização do poder político, que dava aos governadores o monopólio do poder local;

b) o poder dos governadores fundado na estrutura municipal por eles controlada, que legitimava a representação política, através da escolha dos representantes federais e estaduais;

c) tal representação dava legitimidade à escolha e ao desempenho do presidente, fornecendo-lhe a base de sua sustentação parlamentar;

d) em troca dessa solidariedade, o presidente garantia, através de uma ampla delegação de poder, a base do poder local.

### Equilíbrio rompido

Tratava-se de um simple e engenhoso sistema, que no entanto, exigia a permanência de algumas condições que o tornaram possível, tais como:

1) uma economia rural assentada na monocultura — café, açúcar e tabaco — e no extrativismo — borracha —, que fornecia sustentáculo político ao poder local, representado pelo coronelismo;

2) a base demográfica e econômica do poder político assentada sobre os interesses predominantes dos dois maiores Estados brasileiros, São Paulo e Minas, que se revezavam como proprietários do poder federal, de que os demais Estados eram apenas condôminos;

3) uma distribuição populacional que fazia com que os centros urbanos e a chamada pequena burguesia virtualmente não tivessem qualquer parcela de poder, influência ou autoridade política;

4) relações de trocas comerciais com o exterior totalmente dependentes dos mercados ingleses e americanos, através dos quais fornecíamos produtos primários de origem agrícola e importávamos os bens de consumo necessários ao mercado interno;

5) nessa estrutura interna do poder político, interesses econômicos permanentemente protegidos pela União e pelos Estados, através dos mecanismos de financiamento da safra e dos estoques, de que é exemplo o “Convênio de Taubaté”.

Esse equilíbrio só se rompeu no momento em que a borracha perdeu sua importância econômica, o mercado de consumo do café entrou em crise e ruíram as bases do sistema econômico mundial de que dependíamos

### **Aparelho institucional defasado**

A partir daí, alterou-se, mais de uma vez sensivelmente a base econômica e social do País, mas, em todas as novas etapas históricas, a estrutura político-institucional foi incapaz de se adaptar às novas conjunturas. Sobretudo entre 1930 e 1945 e, mais recentemente, após 1964, formalmente o Estado brasileiro se expandiu, se agigantou e passou a exercer uma série inédita de atividades, especialmente no campo econômico, ampliando significativamente a tutela sobre a sociedade, sem que se alterassem as bases do pacto em que se assentava o seu poder. As instituições intermediárias da sociedade, como os partidos, sempre colocados na dependência do Estado, tornaram-se artificiais e incapazes de exercer as atividades que tradicionalmente lhes deveriam ser reservadas. O resultado é que hoje, apesar da enorme mobilidade social e da existência de uma economia moderna, temos um aparelho institucional defasado em cerca de 50 anos.

### **Equacionamento da dívida**

Entendo que só teremos condições de continuar a modernização do parque industrial brasileiro, para torná-lo internacionalmente competitivo, quando resolvermos a questão do refinanciamento da dívida.

A respeito de todas as dificuldades que temos enfrentado, e até mesmo do crescimento negativo em dois anos consecutivos, o nosso produto interno, nos últimos 10 anos, foi o que mais cresceu, e está entre os dez maiores “PIB” do mundo. É claro que estes resultados estão sendo obtidos à custa de um esforço exportador, que por vezes reduziu as possibilidades de abastecimento do mercado interno, das distorções regionais e pessoais de renda e dos baixos salários que afetam a maior parte da população brasileira. Enfim, a equação econômica brasileira só será resolvida quando se resolver a questão da dívida externa.

O desenvolvimento brasileiro, ao contrário do que ocorre em países do Primeiro Mundo, tem sido historicamente sustentado à custa de recursos externos, já que o desempenho econômico interno não permite financiá-lo com a nossa própria poupança, que, nos 10 últimos anos, caiu de 17 para 11% do "PIB". Foi assim no século XIX, quando iniciamos a nossa incipiente industrialização; no século XX, quando começamos o processo de modernização urbana, sempre mediante aplicação de capitais externos com juros mínimos.

A República herdou do Império uma dívida externa de 15 bilhões de libras esterlinas. Ao fim de seu governo, depois de superada a crise do "encilhamento" e a crise política de Canudos, que quase fez aluir as bases da incipiente República que vivíamos, Prudente de Moraes recomendou ao seu ministro da Fazenda, Campos Sales, que ia sucedê-lo no poder, que tratasse, já na qualidade de presidente eleito, de equacionar a questão da dívida, cujo serviço seria impossível pagar, desde 1898.

Contando-se a consolidação feita um ano antes da proclamação da República, pelo gabinete liberal do Visconde de Rio Preto, e dos dois "fundings" negociados na República Velha, passamos por três crises na gestão de nossa dívida.

### **Dívida inadmissível**

Foi somente depois de 1930 que ela passou a ser inadmissível. O primeiro choque se deu em 1931 e foi o resultado da conjunção de dois graves fatores: a sexta-feira negra que desencadeou o "Cracking" da Bolsa de Nova Iorque, gerando a grande crise mundial deste período, e a Revolução de 1930 que derruiu a República Velha, abalando os alicerces do poder constituído. Decretamos a primeira moratória não-negociada que impôs a venda dos estoques de ouro do País para atender a compromissos e saques da Delegacia do Tesouro, em Londres. E em 1934, prometemos a retomada do pagamento com o chamado "Plano Aranha" (em 16 anos tínhamos multiplicado sete vezes e meia os nossos débitos). Em 1938, decretamos nova moratória, a segunda no espaço de oito anos, com a suspensão do pagamento dos juros. Só renegociamos a nossa dívida em 1943, quando a acumulação de saldos comerciais congelados nos permitiu o esquema de estabilização dos compromissos financeiros internacionais.

O que terá inviabilizado o equacionamento de nossa dívida? Será apenas uma conjugação cruel de crise política com crise econômica? Por que elas passaram a conjugar-se depois de 1930, exatamente quando começamos a adquirir peso e presença no mundo econômico? Todas essas transformações provam apenas que o desenvolvimento brasileiro foi sempre condicionado pela capacidade de o financiarmos através do recurso à poupança externa, exatamente porque ainda não adquirimos condições internas de mantermos um desenvolvimento auto-sustentado.

Equacionar adequadamente os termos de nosso intercâmbio financeiro e comercial com o exterior é tarefa essencial para a manutenção do desenvolvimento, sem os riscos de traumas, recessões ou crises.

### **Injusta distribuição da renda**

Convém examinar, entretanto, quais as condições e a velocidade das mudanças ocorridas paralelamente no campo social.

Se avaliarmos o nosso produto interno, constatamos ter a 8ª economia do mundo. Mas se compararmos nosso "PIB" *per capita* com o de outros países, caímos de 8º para o 43º lugar. Além disso, há uma extraordinária assimetria na distribuição da renda interna.

Essa disparidade interclasses se repete quando examinamos a distribuição especial de renda. Os estados mais pobres do Nordeste dispõem de uma renda que é equivalente a um terço da renda média brasileira, que, por sua vez, é igual a um terço daquela das regiões mais ricas.

Essa enorme assimetria de renda pessoal e de renda regional torna os problemas brasileiros extremamente graves e agudos em algumas áreas e regiões que podem estar geograficamente distantes, mas que estão socialmente bem próximas. Nestas condições, os chamados "bolsões de pobreza", que cercam a periferia das grandes cidades, são, em termos sociais, rigorosamente idênticos aos "bolsões de pobreza" dos espaços do interior brasileiro, não-integrados à nossa economia.

Como não fomos capazes de dar homogeneidade aos desfrutes de padrões sociais e econômicos mínimos a toda a população, pagamos o tributo de um desigual desenvolvimento interno, que é a principal característica do subdesenvolvimento: a convivência simultânea de padrões culturais e econômicos modernos, com padrões e técnicas já parecidas e superadas.

### **Agravamento dos problemas sociais**

Se em termos relativos, nos últimos anos, houve inegáveis avanços no campo social, em termos absolutos agravaram-se sensivelmente nossos problemas, pois não fomos capazes de vencer a corrida contra o crescimento demográfico, que somente agora começa a ter taxas declinantes.

Esses padrões sociais foram acentuados na década de 80, quando a população urbana brasileira superou a população rural, alterando sensivelmente os padrões de comportamento familiar.

Isso mostra que a persistência das graves disparidades sociais termina por afetar a estabilidade do próprio núcleo familiar.

### **Instabilidade institucional**

Foi essa assincronia que gerou a instabilidade. As intervenções de força tornaram-se o único recurso aplicável, toda vez que as instituições revelaram-se

incapazes de administrar o conflito político-ideológico. As tentativas de modernização foram todas frustradas pela ilegalidade do sistema político.

O maior desafio, portanto, a ser enfrentado pela Constituinte, é como modernizar o aparelho institucional do Estado, de modo a atender às demandas sociais e às exigências do desenvolvimento, mantendo o equilíbrio político que é característico das sociedades democráticas.

### **Contra o simples ajustamento, a permanência da crise e o adiamento dos problemas**

Se alteramos formal, mas não substancialmente o Estado, estaremos vivendo o mesmo cenário dos últimos 50 anos. É o que chamaríamos de "ajustamento progressivo", através do qual estamos sempre contornando os desafios que se apresentam a cada mudança significativa do sistema econômico a que pertencemos. É o cenário da distonia permanente em que os ajustamentos são sempre representados por simples adaptação institucional.

Foi isto, por exemplo, o que ocorreu em 1946. Nós adotamos uma nova Constituição de feição tipicamente liberal, mas não chegamos a alterar o substantivo da organização política, social e econômica. O melhor exemplo é que ainda hoje temos uma organização sindical concebida para o Estado Novo e um Código de Trabalho que é da mesma época. Subscrevemos a Convenção de 87 da Organização Internacional do Trabalho, que é um passo na democratização do sistema de representação trabalhista, mas, até hoje, nem a ratificamos nem a colocamos em prática. O Brasil é a única sociedade industrial de grande expressão no mundo contemporâneo que adota a unidade sindical na base e o pluralismo sindical na cúpula, ainda que proibida pela mesma legislação que decretou a existência do sindicato paraestatal.

### **Pela "transformação estrutural"**

Um dispositivo da Constituição de 46 prescreveu a participação dos empregados nos lucros da empresa, mas, depois de 21 anos, o texto constitucional foi revogado, sem que essa disposição jamais tivesse sido regulamentada. Na atual Carta de 67, que já tem 20 anos de vigência, outra disposição estabelece que a lei limitará os gastos da União, dos estados e dos municípios, com pessoal. A despeito da situação dramática de inúmeros estados e municípios, sob esse aspecto, até hoje essa lei jamais foi votada. As nossas constituições, a partir de 1934, transformaram-se em instrumentos jurídicos ineficazes para regular a vida do País e para presidir a solução pacífica dos conflitos políticos e sociais que são característicos de um estado com um crescente grau de complexidade. O que foi a Constituição de 67, ainda em vigor com as modificações radicais da emenda nº 1 de 69, senão um ajustamento em face da crise política?

Esse cenário de “ajustamento” que vivemos torna a crise permanente, porque não remove as suas causas, nem efetiva as suas mudanças exigidas a cada transformação da economia ou da sociedade.

A alternativa para esse cenário é a “transformação estrutural” modernizadora e democratizadora. Ela consiste em definirmos o modelo econômico que desejamos, e modernizarmos o aparelho institucional do Estado para geri-lo, de forma a superar as deficiências sociais constantemente apontadas em todas as análises de nossa realidade.

### **Proposta para a Constituinte**

Por isso, entendemos de fundamental importância, entre as definições que devem ser feitas pela Assembléia Nacional Constituinte, as seguintes:

a) delimitarmos as funções do estado, do modo a direcioná-las, preferencialmente, para o exercício de algumas atribuições fundamentais, como a gestão da Justiça, da Segurança Pública, da Educação e da Saúde, de modo a torná-las eficientes. A efetiva universalização da Previdência Social, com o objetivo de racionalizar seus custos e benefícios, estendendo-os, indistintamente, a todos os brasileiros da cidade e do campo;

b) redefinirmos o sistema federativo, de modo a descentralizar a ação política e administrativa, concedendo aos estados e municípios recursos e encargos compatíveis com a nova discriminação da renda. Essa redefinição deve ter por finalidade evitar a superposição de ações paralelas e, ao mesmo tempo, tornar os serviços públicos tão próximos do cidadão quando possível;

c) redistribuirmos as faculdades e prerrogativas dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, tornando-os equipotentes, de sorte que uns possam controlar os abusos dos outros;

d) fortalecemos institucionalmente as instituições intermediárias da sociedade, notadamente os partidos e os sindicatos, redefinindo seus poderes e capacidade de atuação, a fim de torná-los efetivamente representativos dos interesses políticos e corporativos da sociedade e autonomizando-os em relação ao Estado;

e) criarmos os instrumentos democráticos de controle dos poderes do Estado pela sociedade, através de recursos rápidos, objetivos e eficazes, que possam ser acionados pelo cidadão;

f) definirmos os limites da atuação do Estado em relação às atividades econômicas, submetendo-o, neste caso, a regras precisas de gerência e controle coletivo;

g) darmos estabilidade ao sistema tributário, a fim de torná-lo infenso a mudanças consoantes, dando maior segurança ao contribuinte e fazendo-o mais justo sob o ponto de vista social, de forma que a arrecadação fiscal se baseie cada vez mais em tributos progressivos e diretos, e cada vez menos

em impostos indiretos que gravam indistintamente os que têm maior e menor poder aquisitivo;

h) estabelecermos um código de direitos e deveres do cidadão, de forma a assegurar não só a igualdade democrática de oportunidade para todos, mas sobretudo, proteção social e eficaz e, ao mesmo tempo, a preservação dos seus direitos econômicos, sociais e morais;

i) limitarmos o poder de endividamento do Estado, como forma de darmos estabilidade ao sistema econômico, assegurando a competição democrática entre as empresas, estabelecendo suas responsabilidades sociais em relação ao seu desempenho;

j) tornarmos transparentes o sistema de concessão e contabilização dos benefícios, vantagens e ações econômicas, a fim de prevenirmos toda e qualquer forma de privilégio que possa comprometer o sistema de livre concorrência e as franquias democráticas.

### **Mudança e institucionalização democrática**

Este é o instante, em face da Constituinte, de reordenar institucionalmente o regime democrático, de forma a torná-lo estável, moderno e justo. A Constituição não é o único remédio para essas transformações profundas, mas é, sem dúvida, o primeiro passo. Nenhum documento jurídico, por mais aprimorado que seja, tem um condão de mudar a realidade. Mas nenhuma transformação será eficaz se não se assentar em uma declaração da vontade expressa no ordenamento jurídico representado pela Constituição. Ou modernizamos o aparelho do Estado, adaptando-o às exigências de uma sociedade democrática e de uma economia dinâmica, ou continuaremos a seguir como até aqui, o que tem sido típico dos últimos 50 anos, um processo de "ajustamentos" sucessivos que na realidade aprofundam os conflitos políticos, não resolve as questões sociais, e apenas aumentam a dependência externa de nosso desenvolvimento.

### **Contra o sacrifício permanente das gerações atuais**

O cenário do "ajustamento" é o da permanência da crise e o do adiamento dos problemas. O da "modernização" e o da mudança e de tentativas e erros temos buscado ao longo de nossa história, com maior ou menor grau de eficácia.

O Brasil não pode continuar sendo apenas o "país do futuro", no qual em nome de uma felicidade futura e sempre adiada, sacrificam-se sempre as gerações atuais de forma iníqua e quase permanente.









FERROVIE FEDERALI  
CENTRO GERMANICO