

Falta de diretrizes governamentais, descredito dos cidadãos no Poder Judiciário, a estatização e suas consequências sobre a sociedade. Estes e outros problemas fundamentais do Brasil de hoje são discutidos nesta primeira parte da mesa-redonda organizada pelo *Jornal da Tarde*. Aqui, os professores Divaldo Brito, da Universidade Federal da Bahia, Ives Gandra da Silva Martins, da Universidade Mackenzie, Hamilton Dias de Souza, Cezar Saldanha Sousa Júnior e Geraldo de Camargo Vidigal, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, especialistas em Direito Econômico, mostram seus pontos de vista sobre as origens das dificuldades atuais.

Pelo JT, participaram dos debates, que se estenderam durante todo um dia, os jornalistas Luis Nassif, Marco Antônio Rocha (coordenador), Laerte Fernandes, Kleber de Almeida, Ruy Mesquita Filho e Rodrigo de Lara Mesquita.

Essa mesa-redonda realizou-se pouco antes da divulgação do último pacote econômico e conseguiu algo inédito: um longo debate em que juristas apresentam suas opiniões sobre os desdobramentos políticos e sociais da crise econômica, mostrando, por exemplo, que os problemas atuais, em alguns casos, remontam ao início do processo de industrialização do País, ou até mesmo ao século passado.

“É indispensável a volta do primado do Direito”.

Divaldo Brito — Em meu entender o problema fundamental do País, a partir da ótica jurídico-econômica, é a crise institucional. Se examinarmos as diretrizes econômicas do governo — talvez seja melhor usar *tendências* em lugar de *diretrizes* — verificaremos que são das mais mutáveis, por estarem ao sabor de interesses de momento do próprio governo. Esse me parece ser o problema fundamental, pois carecemos de uma diretriz, em lugar de tendências, para o estabelecimento de critérios e normas, cuja alteração se processasse levando em conta princípios. Para isso é indispensável que se restitua a observância dos direitos fundamentais, para que as normas jurídicas possam prevalecer ou, noutras palavras, que se restabeleça no Brasil o primado do Direito. O chamado pacote de ontem, o de anteontem e o de amanhã são estabelecidos pela linha de pensamento de quatro ou cinco pessoas. Ora, segundo o ex-ministro Octávio Gouveia de Bulhões e o ex-prefeito Olavo Setúbal, cabe ao presidente da República comandar a política econômica. Eu diria mais, que a ele cabe comandar a tranqüilidade institucional do País, restituindo ao Congresso Nacional suas prerrogativas, para que ele seja o grande foro de debate dessas diretrizes econômicas que o País não tem. E ao Judiciário a tranqüilidade para que possa decidir as questões ao nível técnico, sem exclusão de aspectos políticos, econômicos e sociais, de uma forma aleneira, que *data venia* parece não estar ocorrendo. Cada questão que chega ao Judiciário, a nível de tribunais superiores, é decidida de acordo com a ótica da política econômica do governo. E como ela muda a toda hora, a jurisprudência também muda. Lembro, a propósito, o caso ilustrativo do Finsocial. Todas as decisões foram de ordem política e não jurídica, a nível jurídico e com preocupação jurídica. Daí minha opinião de que nosso problema básico é institucional. Só devolvermos a tranqüilidade ao País quando cada qual cumprir seu papel, sem a lamentável hipertrofia do Executivo.

Ives Gandra — Eu diria que a nível teórico o problema econômico é sempre o mais relevante em qualquer país e deve ser examinado a partir dos dois grandes modelos existentes. Temos uma economia socialista, com os meios de produção em mãos do Estado, e uma economia de mercado, própria das sociedades ocidentais e do neocapitalismo, cabendo à iniciativa privada a condução do processo econômico, com mera orientação e direção por parte do Estado. Ora, o desenvolvimento é muito menor nas economias socializadas porque o Estado, detentor do processo, detém também menos tecnologia. Quanto maior é a presença do Estado na economia de mercado, menor é a eficiência do sistema: os dez maiores PNBs do mundo são de oito países ocidentais, sendo que estes têm população menor que os de economia socializada. Tomando-se oito desses países de maior PNB no Ocidente, teremos as sete nações desenvolvidas e mais o Brasil, verificando-se que, do grupo, o Japão — onde a interferência do Estado na economia é a menor — é o que apresenta a melhor performance econômica, ao passo que o Brasil é o que se situa em último lugar, justamente por ter a maior presença do Estado em sua economia. Isso demonstra a ineficiência da intervenção estatal na economia. E aqui, com a presença do Estado na economia, encontramos a formação de uma tecnocracia criada a partir da ideia de que o Estado pode gerir bem, participar positivamente na economia privada. Mas esta passa a concorrer com duas insuficiências básicas: a presença do próprio Estado como concorrente, e, mais ainda, com uma concorrência política, pois a administração indireta, representada por fundações de economia mista, empresas públicas, autarquias e afins, representa uma das formas da manutenção do poder. A tecnocracia da administração indireta não existe apenas para obter resultados econômicos, mas também para sustentar o poder. Ora, quando a iniciativa econômica é detida em larga escala pelo Estado, sua presença passa a ser econômica e política. Esta última passa a gerar um resultado menor e um peso maior, que tem de ser suportado a gerar um resultado menor e um peso maior, que tem de ser suportado pela sociedade. Daí o déficit público ser fundamentalmente pressionado pela presença do Estado na economia, resultando em pressão sobre o setor produtivo, que é meramente econômico: empresários, trabalhadores, pro-

ESPECIAL (1)

jornal da tarde

O ESTADO DE S. PAULO



Crise conjuntural ou institucional? A situação do Brasil em debate.

Nesta página, a primeira parte de uma mesa-redonda em que juristas especializados em Direito Econômico debatem as origens da crise atual e seus efeitos sobre os diversos aspectos da vida nacional. A série prosseguirá até a próxima sexta-feira, com a discussão de temas importantes como a estatização, a organização institucional do País e a função do Judiciário.

fissionais liberais que geram os recursos necessários para cobrir a ineficiência da presença do Estado na economia. Isso nos leva ao diagnóstico que deve ser feito: nosso problema básico é de modelo. O que temos será sempre ineficiente *seja quem for que o aplique*, pois gerará sempre grandes déficits e estes só poderão ser cobertos por pressão do Estado sobre o setor privado, via imposição tributária crescente, pressão crescente sobre o sistema financeiro e emissão constante para cobrir gastos. E dentro desse quadro que se persiste em equacionar problemas de consequência. Entretanto, continuamos ignorando as causas efetivas desse diagnóstico, que é a presença maciça do Estado na economia. Fala-se em controle das empresas estatais, mas há quatro anos são baixados inutilmente decretos com essa finalidade. E volta-se a falar em exigir sacrifícios do setor privado. Não ponho em dúvida as boas intenções dos que dirigem a política econômica nacional, mas em função do modelo adotado é evidente que o setor privado não poderá continuar arcando com essas pressões. E o setor privado é o único que, na prática, continua sendo expurgado. Como o público não passará por isso, as consequências de natureza social serão graves, como a recessão, e envolverão a contestação da abertura política. Eventualmente, como resultado da desindexação do setor privado, com exclusão do setor público, poderá ocorrer uma instabilidade absolutamente incontrolável por parte de todas as autoridades a nível federal. Dentro desse quadro, a falta de confiabilidade e a estrutura desse modelo não abrem grandes esperanças — a despeito das boas intenções do governo, de efeitos positivos dos últimos “pacotes”.

“O cidadão deve reagir a todas medidas ilegais.”

Hamilton Dias de Souza — As medidas econômicas podem ser vistas de vários ângulos. Não sei se o problema concreto é a falta de regulação jurídica dos problemas econômicos. Há, evidentemente, um problema de desrespeito às normas existentes. Os gestores de nossa economia têm facilidades, para todos os níveis normativos, para exercer seu poder — mas acontece que o exercem de maneira arbitrária, em desrespeito às leis. Os empresários permanecem passivos em relação a esses sistemáticos desrespeitos à lei. O Divaldo que me desculpe, mas o Judiciário, a nível federal, conta com independência bastante grande. A meu ver o problema é muito mais do cidadão que não confia, que não acredita no sistema existente e que não recorre a ele, ou que teme uma represália. Os representantes da administração pública têm demonstrado que essas represálias não existem, como aconteceu durante o debate travado na Associação Comercial de São Paulo sobre o Finsocial. Este foi declarado inconstitucional — pelo menos sua cobrança em 82 —, a despeito de toda a estrutura montada pelo governo para defender essa tributação. E é nesse contexto que o cidadão, o contribuinte, deve reagir, a cada passo, a cada ilegalidade que o governo comete. A ausência de reação só provocará novas investi-

das, menos por culpa do próprio governo do que da Nação. Na ausência de reação, surge a cada ano um problema de caixa que não é emergencial, mas estrutural. Há uma grande desorganização que provoca a cada ano, entre abril e junho, a adoção de novas medidas fiscais — imposto de Renda calamidade —, empréstimo compulsório, IOF, Finsocial e, mais recentemente, os “pacotes”. Como se explica o fato de os problemas surgirem em maio? Trata-se da época em que se verifica que os recursos orçamentários são insuficientes. E contra essas medidas que a Nação deve reagir, principalmente quando elas são ilegais ou inconstitucionais. A Receita Federal recorre anualmente a instrumentos para escapar ao que é conhecido como princípio de anterioridade. Deles, o mais utilizado é o Imposto de Renda na fonte, sob a alegação de que não se trata de imposto. Minha conclusão acacia é a de que Imposto de Renda na fonte é Imposto de Renda, que como tal deve ser tratado. E como ele só pode ser elevado ou instituído para o exercício seguinte, é evidente que o governo não pode recorrer a ele a cada ano. Deixando-se de lado o precosismo jurídico, o que seria o princípio da anterioridade de que tanto se fala? Politicamente falando, ele consiste na possibilidade que têm todos os cidadãos, a cada ano, de aprovar, através da lei orçamentária, a arrecadação do tributo por mais um período. Esta é a origem política, desde a Carta Magna, do princípio da anterioridade. Por outro lado, não pode ser esquecido o princípio de segurança e certeza jurídica. Como pode o cidadão planejar sua vida? Como poderia a empresa planejar suas atividades, sem saber quanto vai gastar no ano? O princípio da anterioridade, assim, é constituído da despesa previamente aprovada e da receita também aprovada durante o período. É evidente que, se há necessidade de caixa, se se cobra alguma coisa e se efetivamente entra dinheiro nos cofres públicos, há também um desrespeito ao princípio. Ao contribuinte, não interessa o rótulo que se lhe dê — antecipação, caução ou qualquer outro, pois se efetivamente ele tira dinheiro do bolso, se é obrigado a desembolsar durante o curso do exercício, o princípio da segurança jurídica está sendo desrespeitado. E por essas razões que acho que todos os decretos-leis que compõem o “pacote econômico” — exceção feita aos 2.027 e 2.031 — são absolutamente inaplicáveis no exercício de 1983. Nesses casos não há exceções, há flagrante inconstitucionalidade e os contribuintes têm o dever de reagir a tais investidas para que elas não sucedam todos os anos.

“Esta é a maior crise da história do Brasil.”

Cezar Saldanha Sousa Júnior — Para mim, esta é a maior crise da História do Brasil. Nela levo em conta uma série de pontos básicos: há uma crise das elites brasileiras, há uma crise do pensamento brasileiro, há uma crise de visão do Brasil, há uma crise econômica, há uma crise social, há uma crise moral e há uma crise política. A primeira seria a crise de visão do Brasil. No século passado, o Brasil rompeu com sua História, com uma visão brasileira específica. Adota-

mos um conjunto de instituições americanas e abandonamos critérios de interpretação de História do Brasil, que foram substituídos por cenários norte-americanos. Como consequência, nos últimos 90 anos não tivemos um partido conservador, um pensamento conservador, importantes na medida em que podem valorizar o que é brasileiro, identificar o que é mais próprio do País, para permitir a existência de um Partido Socialista, no sentido democrático da expressão, um partido reformista ou transformador, na medida em que a política no mundo ocidental é sempre uma dialética entre os partidos conservadores, da ordem, e os partidos socialistas, ou transformistas. Mas aqui não há nada disso, pois os conservadores não são conservadores, não têm o que conservar, e nosso pensamento reformista não sabe o que reformar. Esse é o drama: não há um “Projeto Brasil”, nossas elites fracassaram. Não temos um projeto a longo prazo, ao contrário dos japoneses, ingleses e europeus em geral, que têm instituições políticas adequadas, que inserem em projetos sua política econômica e social. Não há um projeto do Brasil nacional que seja consensual, nem ao menos temos subprojetos, que seriam um subprojeto conservador e um subprojeto reformista que se enquadrassem no âmbito de um grande consenso nacional. Na verdade, o Brasil tem vivido de presidências, cada qual com seus objetivos, seus próprios projetos específicos a curto prazo. Hoje chegamos ao paroxismo de não ter política alguma, nem a médio, nem mesmo a curto prazo. O Brasil vive hoje num curtíssimo prazo do dia-a-dia. A preocupação consiste em fechar as contas do País no dia-a-dia. Isso me parece um sintoma de crise de elites. Disso não absolve ninguém, nem mesmo os presentes. A segunda crise que vivemos, sem dúvida, é a econômica. Esta tem uma raiz histórica. Como o velho senador Vergueiro, eu diria que tivemos uma antecipação da organização política à sociedade. Na economia, vejo o mesmo: antecipamos uma organização do sistema econômico à sociedade, como foi ilustrado pela crise da industrialização. O Brasil procurou adotar, a partir de 1920/30, um modelo industrializante e de industrialização a qualquer custo, mediante o amassamento ou esmagamento da agricultura — o que os ingleses chamam de *urban bias*. Por meio de uma distorção urbana e de política meramente urbana, o Brasil adotou uma posição industrializante de acumulação de capital. Essa elite tentou fazer do Brasil uma potência industrial sem que o Brasil tivesse ainda uma sociedade, isto é, um mercado interno, consistente com os novos valores da industrialização. Até 1930, nossa economia tinha sido de ciclos: pau-brasil, açúcar, ouro, café. Exportava-se a baixo custo para vender e obter divisas com as quais importávamos. Com a industrialização, tentou-se montar um sistema econômico que produzisse alguns produtos básicos — hoje também manufaturados — a baixo custo e destinados à exportação, para obter divisas com as quais pagaríamos determinados setores, sem o prévio desenvolvimento do mercado interno. Foi a crise econômica da industrialização a qualquer custo, em prejuízo da agricultura. O resultado é a crise social, consequente da indus-

trialização sem a devida e prévia evolução social básica. A sociedade, por exemplo, não foi levada a um controle espontâneo da natalidade. Simultaneamente, tivemos um grande crescimento industrial, que implica tecnologia mais avançada, que exige grandes investimentos para a criação de novos empregos. Ao mesmo tempo, persistia o grande crescimento demográfico, que praticamente inviabiliza o Brasil do ponto de vista econômico. O crescimento demográfico requer imensos investimentos sociais, a geração de empregos que uma economia industrializada em termos de capital intensivo demanda para competir no mercado internacional. Como isso não acontece, o Brasil será inviável do ponto de vista econômico pelo fato de sua sociedade não ter sido previamente preparada para a industrialização, para queimar etapas. A par disso, temos uma crise moral. Este, no Brasil, nunca esteve tão baixo. A crise das instituições também produziu uma crise de esvaziamento da conduta ética de setores governamentais. Enfim, há uma crise política. Esta talvez seja justamente aquilo que o Brasil precisava para desatar esse conjunto de crises: a política, a de Estado, a de legitimidade, a de governo. Em meu entender, a de legitimidade reside no fato de as instituições políticas que nos regem não serem aceitas pela unanimidade das forças válidas do País.

“Essa crise não provém de 1964, mas pelo menos de 1891.”

Quero acentuar que essa crise não provém de 1964, mas é pelo menos de 1891. As instituições brasileiras nunca foram aceitas como tal pelas forças válidas, mas apenas pelas elites — e isso na medida em que lhes beneficiavam o exercício do poder. Por outro lado, a crise de Estado é tão profunda que tem reflexo total na própria política econômica. Ela tem dois aspectos: o do patrimonialismo, do País de cima para baixo em que o Estado se antecipou ao povo, via donos do poder. Esse tipo de formação reflete a mentalidade de quem exerce o poder no Estado e é o dono do poder. As estatais são o grande exemplo do patrimonialismo. São o conjunto dos donos do País, os donos do poder, perante o qual os dirigentes políticos não têm força. Já se evidenciou que de nada valem os decretos-lei para conter as estatais, pois o Brasil é patrimonialista e as estatais se inserem nesse quadro como donas do poder. Além desse patrimonialismo como fator de crise, que é antigo, há o novo, representado pelos partidos políticos de cunho ideológico. Como o Estado e o governo são aqui a mesma pessoa, as divergências de cunho ideológico acabam contaminando o Estado, que para ser aceito legitimamente teria de colocar-se acima de posturas ideológicas. Como isso não ocorre, o resultado é uma grave crise: a da inexistência de canais espontâneos de formação da opinião. Fala-se muito em participação, mas apenas teoricamente. Os canais devem ser vias partidárias, que se estruturam institucionalmente e refletem os debates da sociedade. Estes são absorvidos pelos partidos. E estes, uns mais à esquerda, outros mais à direita vão organizando, a partir dos debates da sociedade, as alter-

nativas, uma mais conservadora, outra mais socialista ou progressista. Acontece que não temos esses canais. O governo não tem política econômica estável, pois ela muda a curtíssimo prazo. A área econômica mudou de política muitas vezes, o que num país mais evoluído teria redundado em mudanças de governo; um mesmo governo tem aqui inúmeras políticas, das mais diversas. A falta de coerência é manifesta. O partido do governo não apóia a política econômica do governo e é um dos seus maiores críticos. E esse mesmo partido, que não apóia o governo, também não propõe alternativa — o mesmo acontecendo com a oposição. Seria a culpa das pessoas? Não. O problema é fundamentalmente institucional. Eis aí o grande drama do Brasil: a falta de canais institucionais para o debate. O debate da economia torna-se assim impossível. Somente ele, poderia traduzir opções, alternativas válidas, como acontece na Inglaterra, na Suécia, na França, na Itália, onde o papel das instituições é reconhecido. Daí ser gravíssima a crise econômica brasileira, pois não dispomos dos instrumentos para sua solução — vivemos de um “pacote” para o outro. As elites já deveriam ter percebido que o governo é a primeira vítima desse processo, caracterizado pela ausência de instituições e, por conseguinte, de alternativas válidas.

“Se a crise da Opep ocorresse em 68 o Brasil fechava.”

Geraldo de Camargo Vidigal — Farei um rápido esboço histórico, a partir de 1973. Se a crise da Opep tivesse ocorrido em 1968, o Brasil simplesmente fechava, pois nossas exportações da época não nos permitiriam pagar nem as importações de petróleo nessa ocasião. Felizmente, tivemos cinco anos para ampliar as exportações e quando ocorreu a crise da Opep nossas importações já não representavam o montante da exportação, não eram mais superiores como em 68. De fato, todos os importadores de petróleo ficaram na mesma situação. E o benefício desse impulso pode ter sido, afinal, o grande mal, pois isso resultou em grande otimismo do governo em relação à evolução da economia, partindo-se do princípio de que as exportações continuariam evoluindo. Acontece que todos os importadores de petróleo se encontravam na mesma contingência — e quando todos querem reduzir as importações e ampliar as exportações a equação não fecha, mesmo porque os árabes não tinham capacidade de importação nem de consumo e muito menos de investimento. O golpe sofrido pelo comércio internacional não tinha sido previsto pelo Brasil, ao elaborar o Segundo Plano de Desenvolvimento, que parece ter sido feito há cem anos. Justamente nessa ocasião, o governo decidiu dar mais ênfase do que já vinha dando ao desenvolvimento de obras de longuíssima maturação, e, ao mesmo tempo, alterar o perfil de distribuição de renda. Ao que parece, a conclusão foi a de que o Brasil se empobrecera, por precisar pagar muito mais pela importação de petróleo. Como dividir internamente esse empobrecimento? Ao que parece, foi então que se cogitou de medidas destinadas a preservar as categorias de menor renda. Registrou-se também a preocupação um tanto simplória de não afetar empregos — e o resultado foi o lançamento de toda a carga sobre as classes de renda mais elevada, a classe média, os profissionais liberais. Contudo, estes não tinham condições de suportar mais esse encargo e o emprego sofreu exatamente em função das opções estabelecidas. Existe — ou existia — um perfil industrial brasileiro que correspondia a um perfil de distribuição de renda, mas, ao serem alteradas as possibilidades de remuneração da classe média, os compradores de bens duráveis foram achatados. Em consequência, as indústrias de bens duráveis se viram incapacitadas de vender o que produziam. O problema maior, entretanto, foi o dos investimentos governamentais a longo prazo, que tiveram dois efeitos perversos: de um lado, consumiam bens importados e em nada contribuíam para a exportação, pesando negativamente na balança comercial; por outro lado, não produziam bens nem serviços. Isso não poderia deixar de pesar decisivamente na inflação. Resultado: agravamento agudo e simultâneo do problema inflacionário e do da balança de pagamentos. Convém lembrar que o problema principal, de 73 a 78, foi de ordem econômica, causado pelas obras de grande maturação. E foi nessa época que o orçamento monetário começou a ser fraudado. Sem que a Nação fosse disso informada, foi iniciada a retirada de recursos do orçamento monetário. Só aparentemente o orçamento fiscal permaneceu equilibrado.

Revelada a situação a partir de 1978, o governo empenhou-se em medidas mais fantasiosas e mais casuísticas, para alimentar com recursos as obras a longuíssimo prazo em que se empenhava. Com isso, eliminou as poupanças com que a iniciativa privada contava para manter e realizar investimentos. Tanto no aspecto de vendas como no da formação de poupança, o setor privado foi sacrificado. Basta dizer que os ativos monetários do governo cresceram quatro vezes em dez anos, enquanto os ativos não-monetários do setor privado não cresceram mais do que 1.1%. Em minha opinião, esses são os nossos grandes problemas: em primeiro lugar, a alteração radical ocorrida em 73 nas nossas relações de intercâmbio; em segundo lugar, as obras de longa maturação em que o governo se empenhou; em terceiro lugar, medidas bem intencionadas, adotadas em má hora, em plena crise. É possível que o governo tenha chegado à conclusão de que era indispensável adotá-las e distribuir de determinada forma a renda, em face do empobrecimento brasileiro. Acontece que essas mesmas medidas se revelaram inadequadas, casuísticas, transformando o mercado financeiro em colcha de retalhos ou roupa de arlequim.