

DIRETRIZES DA EXTENSÃO DO INTERVENCIONISMO ECONÔMICO NO BRASIL

DR. MAGDALENO GIRÃO BARROSO

Prof. de Economia Política

Pouco antes da sua queda, o governo Getúlio Vargas pretendeu legislar sobre o controle de «trusts» e outras espécies de monopólio em nosso país, mediante o decreto n. 7.666.

Chamado a manifestar-se a respeito, o Instituto da Ordem dos Advogados no Ceará designou uma comissão para apreciar o assunto.

Dessa comissão fazendo parte, tive ocasião de externar o meu ponto de vista no PARECER a que abaixo dou publicidade e que mereceu a honrosa aprovação, em linhas gerais, daquele Instituto.

A oportunidade dessa publicação está apenas na circunstância de haver eu procurado traçar, no mencionado PARECER, o que então entendia sobre a extensão que devíamos dar ao intervencionismo econômico em nosso país, manifestando opiniões que ainda julgo escaldantes de atualidade sobre a política econômica que mais nos convém.

PARECER

Em tese, opõe-se a mentalidade contemporânea a quaisquer formas de adulteração artificial do *laisser-faire* econômico em proveito de limitadas pessoas físicas ou jurídicas. São assim, nestas condições, condenados os *carteis*, os *trusts*, os monopólios de qualquer natureza, quando tenham por fim o exclusivo benefício dos ocasionais detentores das forças do capital ou do trabalho, em detrimento dos legítimos interesses da sociedade. O que significa que a política econômica do nosso tempo não desaconselha propriamente tais sistemas de economia, no seu aspecto público ou privado, por si mesmos, — hipotese em que, dadas certas oportunidades e circunstâncias, podem ser considerados benéficos — mas, antes, tendo em

vista a má fé e as segundas intenções com que forem estabelecidos, visando ao enriquecimento desproporcionado e ilícito de uma minoria, em prejuízo da maioria. No sentido em que hoje é tomada essa política, os abusos do individualismo econômica, representados por tais elementos perturbadores da justa distribuição da riqueza, devem ser obviados por um esclarecido intervencionismo estatal, através de legislações sabiamente instituídas.

Dentro dessa maneira de pensar, não mereceria apêdos, antes encomios, a recente legislação brasileira contra os *trusts*, representada pelo Dec. 7.666.

Importa, entretanto, estudar o problema assim criado do ponto de vista mais restrito: A) quer da técnica de elaboração e promulgação da citada lei, B) quer de sua oportunidade, quer, enfim, C) do acêrto ou desacêrto da política intervencionista em que consiste, em face dos interesses da economia nacional.

A) O Dec. em apreço surgiu ex-abrupto, surpreendendo a toda a opinião do país, num momento de graves cogitações políticas e econômicas. Quando o Congresso está em funcionamento, resoluções de tão alto coturno, — equivalente que é, a espécie, a um verdadeiro estatuto econômico nacional, — além de passarem pelo cadinho dos debates parlamentares, não deixam de sofrer o crivo da opinião pública, representada por seus centros de cultura. Maior razão, portanto, havia para essa prévia depuração, na situação política excepcional em que nos encontramos, quando o silencio parlamentar deve ser substituído por uma prudente e ampla consulta às classes interessadas, que são, aliás, na hipótese, tanto as do capital quanto as do trabalho. Daí a reação encontrada pela legislação em exame, como se fôra, no dominio da psicologia social, um ato reflexo das multidões contra aquilo que inadvertidamente lhes agitou a sensibilidade, fazendo com que o Governo, protelando a execução, conduzisse o problema ao indispensavel debate.

Mas, não é só isso. A importância extraordinária da questão, tanto mais quanto envolve os interesses privados e públicos e o próprio destino da economia nacional, estava a exigir que a elaboração da lei obedecesse à técnica legislativa ordinária, decorrendo a sua promulgação não de um poder de fato, mas de direito, que ainda não existia entre nós, mas que estava prestes a se organizar com as próximas eleições.

Dir-se-ia à primeira vista, com remissão às leis anteriormente promulgadas, que, tendo sido a mesma, fôra, também, a técnica adotada a única compatível com o regime — embora excepcional — em que nos achamos. Rigorosamente, nos termos das leis constitucionais vigorantes e das que lhes trouxeram modificações, a ausência do poder parlamentar não vedava ao executivo — no caso armado igualmente de poder legislativo — o exercício de semelhante prerrogativa e, assim, a técnica não podia ser outra senão a da simples outorga. Mas os chamados *regimes de salvação pública*, como o em que tipicamente vivemos agora, dominados pela vontade administrativa em vez de o serem pela clássica sistemática legal da Democracia, admitem também limitações, não podendo ou não devendo as suas decisões ultrapassar as fronteiras ditadas por suas justificativas históricas. Queremos dizer que tais regimes, caracterizados pelo que ROSCOE POUND chama “Justiça administrativa” ou “Justiça sem Direito” (vide Edgar Bodenheimer, in “Teoria del Derecho”, pag. 332), podem praticar determinados atos tendentes à superação da crise que os justifica, nunca porém conduzir os seus ditames à remodelação profunda dos dados políticos de uma nação, pois que uma transformação ideológica desta categoria só é admissível pela revolução ou pela evolução lenta, sob o impulso da vontade coletiva que por um dos dois modos se manifesta, superpondo-se às vontades isoladas de indivíduos ou grupos. Ora, é inegável que o Dec. discutido extravasa até mesmo das prerrogativas discricionárias que se atribuíram os nossos governantes durante a crise de 1937, pois

que, si a própria Constituição de 10 de Novembro só justifica providencias de tão grave relevância em função do pronunciamento normal do Congresso e do Conselho de Economia Nacional, como querer agora e de modo tão simplista legislar sobre assunto que interessa a toda presente e futura economia nacional e, o que é mais, modifica a fundo os princípios da nossa tradicional política econômica? Não vai aqui, por enquanto, uma critica senão ao processo de criação da lei, pois, fôra ela substancialmente acertada, e ainda assim a forma de sua imposição à coletividade é que nos faz preliminarmente estranhá-la. Não é possível justificar tão profunda intervenção econômica só em face da concepção administrativa do *salus-populi*... Requer o pronunciamento mais amplo da nação, por seus órgãos representativos.

B) Mesmo, porém, que ao Executivo, por extensão legal de poderes, sobrasse autoridade para a expedição do aludido decreto, a prudencia o aconselhava a declinar dêsses poderes, já que nos achamos à borda do debate eleitoral em que se constituirá o órgão especificamente capacitado à tarefa. E isso reflete a inoportunidade da iniciativa, nem mesmo justificada pela premência dos acontecimentos, passada que se acha a fase da maior intensidade das restrições econômicas, em busca de uma política de livre-cambio e abundância.

C) Nenhuma dúvida já hoje existe quando à admissão da política intervencionista do Estado na ordem econômica. Nem mesmo essa política é considerada, à luz de um estudo mais acurado, como contraria à liberdade econômica, a respeito da qual, como da liberdade política, o liberalismo abstencionista cometera um erro de visão.

O intervencionismo é hoje, aliás, justificado como uma proteção e garantia da liberdade econômica legítima, contra o individualismo e o estatismo hipertrofiadores. O que mais ainda se reflete no dominio dos *trusts* e monopólios, que são

combatidos e controlados pelo Estado intervencionista como formas da perturbação do *laisser-faire*.

Toda a discordia, entretanto, gira a respeito da modalidade ou do grau dêsse intervencionismo, no que se diversificam as doutrinas e as legislações. Não é fácil instituir um perfeito regime intervencionista, pois que muitos deles, em nome do Estado, cometem contra o desenvolvimento da economia o mesmo pecado de que pretendem curar a iniciativa privada. Si os preceitos gerais dessa política econômica estão doutrinariamente definidos, a sua prática requer uma dosagem de poder acorde com as realidades de cada país. No Brasil, os extremos da nossa ideologia econômica estão no mercantilismo que nos impôs, nos começos, a metropole portuguesa, e no liberalismo que até 1930 temos praticado. Nunca, porém, num polo ou n'outro, exacerbámos as nossas tendências de modo que não pudessemos a qualquer momento buscar um ponto intermediário de equilíbrio e estabilidade. É justamente esse ponto que temos procurado de 1930 para cá, sem, contudo, conseguirmos estruturar perfeitamente o sistema que a êle corresponda. Tudo se espera, nesse particular, dos proximos dias, na presunção de que, onde outros falharam, saberemos construir uma ordem econômica intervencionista capaz de harmonizar os interesses da iniciativa e liberdade individuais com o bem supremo da coletividade.

Examinando dêsse prisma o Dec. 7.666, somos forçados a reconhecer que de um modo geral ele não corresponde a esse desideratum, não em face de suas disposições substanciais, mas em razão do processo que adotou. Ou seja: a parte dispositiva da lei passa, mas a sua parte sancionadora ou coercitiva foge aos imperativos de uma sensata política econômica.

De fato, diferenciando-se das normas anteriormente seguidas, o diploma de que falamos conduz a ação repressiva do poder público até à intervenção direta, embora que temporaria, sobre as empresas, nos casos de atos contrários aos interesses da economia nacional (arts. 1, 2, e 4); e à desapropriação mesma

delas, na hipótese de atos considerados nocivos ao interesse público (arts. 5, 6 e 7). Fá-lo, ademais, excluindo o conhecimento, pelo Judiciário, das questões suscitadas (arts. 22 e 23); omitindo — o que é possível que concerte na sua prometida regulamentação — os meios de defesa que deviam ser facultados aos interessados; e, finalmente, não definindo, com a precisão necessária, os atos contrários ou nocivos à economia nacional e ao interesse público, assim deixando margem — sobretudo em se tratando de figuras legais pouco conhecidas, porque subtraídas ao âmbito da até então moralidade econômica — ao arbitrio do poder administrativo, de si refratário em nosso país à observância estrita dos ditames legais.

Não nos queremos referir a detalhes, tais como: a atribuição de responsabilidade penal a pessoas jurídicas, o que é um absurdo (art. 7, § Unico); a indenização *a posteriori* das desapropriações, quando a nossa carta constitucional manda que seja previa (art. 6, § 1º); a proibição de paralização total ou parcial de emprêsas, mesmo por motivos superiores, quando isso importa no desemprego em massa, extremo a que não chegam as nossas leis trabalhistas, que, nestes casos, prevêm apenas a indenização legal dos trabalhadores despedidos (art. 1, item 4); o atravancamento das atividades comerciais, industriais e agrícolas, pela possibilidade da constante intromissão do órgão denominado “Comissão Administrativa de Defesa Econômica” na vida interna da emprêsa; e, enfim, a criação de uma complexa e cara burocracia naturalmente revestida de todos os defeitos que geralmente se atribue, mormente entre nós, à realização de serviços de utilidade pública por via administrativa. São estas disposições facilmente corrigíveis, mas o que, de modo geral, acima salientámos, atinge o âmago do Dec. em apreço, tornando-o incompatível com a nossa tradicional ordem econômica, com os princípios legitimamente intervencionistas e com os pronunciamentos de Chapultepec e Terézópolis, a não ser que concordemos, mas por uma larga con-

sulta à vontade nacional, com a socialização progressiva da nossa economia, pois é a isso que parece conduzir a legislação discutida.

A êsse respeito, toda a questão consiste em definirmos claramente, e de maneira prévia, por meio dessa consulta coletiva, a nossa verdadeira política econômica, para depois tratarmos da legislação ordinária. Devemos decidir se voltaremos ao clássico liberalismo econômico, se avançaremos em definitivo para o socialismo ou, como parece mais acertado, nos satisfaremos com um prudente intervencionismo adaptado à sistemática da Democracia Política. Isto porque, conforme o caminho que seguirmos, os processos se diferenciam: no primeiro caso, limitando a ação estatal à méra cobrança de impostos e à manutenção dos serviços indispensáveis à segurança das relações econômicas, entregues unicamente à atividade individual; no segundo caso, contrariamente, entregando toda a direção e execução das atividades econômicas ao Estado, assim devidamente aparelhado para servir aos indivíduos transformados em méros instrumentos da sua máquina produtora e distribuidora; no terceiro caso, enfim, harmonizando as atividades de ambos, no pressuposto de que ao Estado não cabe fazer, nem deixar fazer, mas ajudar a fazer, numa feliz definição. Si, ao envés de seguirmos um desses três sistemas, assim tipicamente distintos, a êle ajustando a nossa organização política, preferirmos ficar na dúvida, ou, o que é pior, baralhar as práticas de uns e de outros, formando uma organização exdruxula, então as consequências serão as mais desastrosas, sobretudo quando o Estado, pretendendo fazer política socialista, ou, pelo menos, excessivamente intervencionista, não se acha aparelhado, por efeito de sua paradoxal conformação política, a preencher as lacunas deixadas na atividade econômica pelo que tenha subtraído à iniciativa individual.

Dir-se-ia que o Dec. em apreço institue uma ordem econômica tipicamente intervencionista. Assim seria ela, e, por-

tanto, ajustavel à feição democrática que desejamos imprimir à nossa forma governativa, si, ao contrário de diplomas sociais anteriores, não limitasse tanto e de tal modo a liberdade econômica, controlando, fiscalizando e desapropriando a empresa, ao quasi arbitrio estatal, mas, ao envés disso, conforme legislações anti-trusts de outras nações, apenas, além da precisa definição dos crimes, estabelecesse as normas de apuração e punição desses crimes por meio, ali, de processo contencioso e, aqui, de penas, administrativas, civis e criminaes, na proporção da escala de gravidade.

Contrariamente porém, avançando até à intervenção direta e, em alguns casos, definitiva, dentro do rigoroso processo a que nos reportamos, essa legislação — que não chega também a dar ao Estado o poder e a aparelhagem necessários para que desenvolva por si a economia — perturba fundamente a ação particular, cria uma lamentavel situação de instabilidade, retira, ao envés de dar, o estímulo característico do sistema intervencionista, provoca a retração dos capitais estrangeiros, possibilita o abuso administrativo, não tanto pelo que reza, mas pelo que nela possam entender os seus humanos executores, enfim cria uma situação em cujo decurso não é possível realizar a política econômica que almejamos: aquela que, sob a égide da livre iniciativa individual, prudentemente controlada e sabiamente estimulada pela ação estatal, possibilite o rapido desenvolvimento da nossa riqueza, única fonte em que poderemos buscar, em definitivo, a solução da nossa crise financeira, a elevação do nosso nível de bem estar, a mais justa retribuição da capacidade de trabalho, a moralidade e honestidade mesmas da manipulação do capital, a grandeza enfim de um país jovem, robusto e afortunado como o Brasil.

Essa a nossa sincera e franca opinião, que não cabe nos quadros partidarios — onde só colocam o assunto os que agem por sistemática opposição ou incondicional aplauso ao Governo — mas se adstringe ao prisma essencialmente técnico do problema.