

A Constituinte e o mercado de capitais

RAYMUNDO MAGLIANO FILHO

No momento em que a Constituinte ingressa na fase final dos seus trabalhos, começando a delinear-se as diretrizes que vão estruturar a nova Constituição, são inevitáveis algumas perguntas por parte de todos aqueles que militam no setor de Mercado de Capitais. Em que sentido a nova Constituição poderá afetar o Mercado de Capitais? Quais os seus reflexos sobre a atividade empresarial, particularmente sobre a lucratividade das empresas? É possível compatibilizar um alto grau de intervencionismo estatal com as exigências de flexibilidade e dinamismo requeridos pelo Mercado de Valores Mobiliários?

Talvez, em uma primeira análise, se pudesse afirmar que a promulgação de uma nova Constituição não afeta de modo direto o Mercado de Capitais, já que se encontra regulado por uma legislação própria, de caráter ordinário, e somente a alteração desta poderia ocasionar modificações imediatas em seu funcionamento. Todavia, uma análise desse tipo, que privilegia exclusivamente o aspecto formal relativo às regras que disciplinam a organização e o funcionamento de Mercado de Valores Mobiliários, não pode explicar, satisfatoriamente, as interações existentes entre o jurídico, o econômico e o político ou entre o plano formal, representado pelas normas legais, e o plano real dos comportamentos sociais.

A mudança das regras constitucionais, ampliando ou reduzindo o papel do Estado no domínio econômico, a maior ou menor regulamentação da atividade empresarial, a alteração da estrutura administrativa estatal, principalmente dos órgãos que agem sobre a esfera econômica, tudo isso tem uma importância decisiva para o Mercado de Capitais, influenciando em seu funcionamento, e na sua função como veículo de capitalização da empresa privada nacional. Sendo assim, pode-se perceber o impacto que a nova Constituição terá sobre o Mercado de Capitais. Particularmente em relação às medidas que estão sendo sugeridas para figurar no próximo texto constitucional e que mais diretamente influirão sobre o sistema financeiro, está a permanência do Decreto-Lei como principal instrumento do Executivo no domínio econômico. No projeto constitucional, a figura do Decreto-Lei aparece, no artigo 72, sob a denominação de "medidas provisórias com força de lei" baixadas pelo Presidente da República em caso de urgência e relevância que serão submetidas ao Congresso Nacional para sua aprovação. Tais medidas perderão eficácia, desde a sua edição, se não forem convertidas em lei, no prazo de 30 dias, a partir de sua aplicação. Mesmo avançando em relação à Constituição atual, o Executivo continua a dispor de um poder discricionário extrema-

mente amplo pois, além de se admitir possibilidade de intervenção do Executivo, não se define, com o mínimo de clareza, os limites dessa intervenção. A definição do que seja "urgência e relevância" fica a critério do Executivo o que, em termos econômicos, significa eliminar o mínimo de certeza e segurança para o exercício da atividade empresarial.

No Brasil, a instituição do decreto-lei como figura constitucional ficou associada às pretensões dos governos pós-64 no sentido de maximizar os seus recursos de poder para a viabilização do desenvolvimento econômico. Este, por sua vez, dependia da existência de instrumentos legais flexíveis, capazes de permitir uma readaptação contínua às novas situações conjunturais e de converter metas e objetivos específicos em comportamentos obrigatórios para toda a sociedade. Por outro lado, a utilização maciça de decretos-leis pelas autoridades governamentais esteve relacionada com o processo de esvaziamento do Legislativo, fazendo com que a ordem legal dependesse, cada vez mais, do poder regulamentar dos órgãos do Executivo. Com isso, ampliava-se consideravelmente a discricionariedade política da burocracia estatal, o que, na prática, representou eliminar o mínimo de certeza e segurança para o cálculo empresarial. Apenas no âmbito do Mercado de Capitais, as incertezas geradas pelas alterações da política fiscal, monetária e cambial foram de tal monta que entre o decreto-lei 157 de 1967, que criou os fundos de investimentos fiscais, e o decreto-lei 1994, de 29.12.82, que estabelece estímulos para a transformação da dívida externa em capital de risco, foi baixado, em média, um decreto a cada três dias.

E na esteira dos decretos-leis vinham as famigeradas resoluções do Banco Central. Entre a resolução 63, de 21.08.67, que permite a captação e o repasse de recursos externos pela rede bancária privada nacional, e a resolução 796, de 11.01.83, que libera 5% dos depósitos compulsórios dos bancos para aplicação em ações e debêntures, o BC produziu, em média, uma resolução por semana. Simultaneamente à dissolução dos valores de certeza e segurança, o que este fato nos revela, de forma muito clara, é a subordinação da atividade privada aos objetivos do planejamento governamental. Este é o motivo pelo qual o Governo insistentemente se nega a abrir mão de um instrumento tão poderoso como o decreto-lei num momento de reforma constitucional, pois através dele é que se torna possível contornar os limites formais dos códigos e das leis ordinárias, considerados obstáculos à ação do Executivo. Mas, se a nova Constituição não impuser limites à utilização de decretos-leis pelo Executivo, tudo indica que deverá persistir e até mes-

mo se ampliar a situação atual, permanecendo a iniciativa privada sujeita às incertezas da política econômica, o que sem dúvida dificultará o seu desenvolvimento futuro.

Ademais, entre as medidas até agora sugeridas pela Constituinte não figura nenhuma tentativa séria de se exercer um efetivo controle sobre as empresas estatais. O controle atualmente exercido pela Secretaria das Empresas Estatais, Sest, tem sido não raro ineficaz senão inexistente, deixando de cumprir as finalidades para as quais foi criado. Nos últimos anos, o aumento da estatização no Brasil proporcionou não só a criação de um grande número de empresas estatais, como também a expansão das atividades e do poderio das já existentes. Apenas para se ter uma idéia da velocidade com que isto ocorreu, de 1966 a 1976 foram criadas cerca de 60% das empresas estatais hoje existentes. O crescimento das empresas estatais conduziu a um processo de autonomização em face dos organismos governamentais a que se acham vinculadas, fazendo com que se tornasse extremamente difícil a unidade da ação governamental. Ora, os reflexos desses fatos são de grande significado para o Mercado de Capitais. As empresas estatais, ao participarem do Mercado de Capitais encontram-se numa posição mais favorável que as empresas tipicamente privadas. A atuação do Estado, que banca, em última instância, quaisquer prejuízos por elas obtidos, constitui-se em poderoso atrativo para o investidor que busca um investimento sólido com um mínimo de risco. Curiosamente, porém, num mercado que foi criado para beneficiar a empresa privada nacional, a dimensão e a grandeza de algumas empresas estatais fez então com que a maior parte das negociações com valores mobiliários se processasse com títulos por elas emitidos. O Mercado de Capitais se transforma, assim, não num veículo cujo principal objetivo é capitalizar extensivamente a empresa privada nacional, mas num meio de concentrar as negociações para as empresas estatais.

Seria interessante que a nova Constituição procurasse regular a matéria, instituindo mecanismos que permitissem maior visibilidade no controle das empresas estatais. Um desses mecanismos poderia ser a criação de um Conselho das Estatais, que contasse, de forma paritária, com membros da iniciativa privada e da Administração pública e cuja finalidade seria controlar as empresas estatais e apressar o processo de privatização ora em curso. Este Conselho indicaria o nível de estatização aceitável impedindo que as empresas estatais venham a competir com as empresas privadas na obtenção de recursos para o seu funcionamento.

Entre as medidas até agora apresentadas pela Constituinte, não se encontram disposições no sentido de se criarem estruturas administrativas mais flexíveis que permitam um maior controle da sociedade sobre o Estado. Por exemplo, poder-se-ia pensar na criação de órgãos administrativos autônomos, com autonomia financeira e patrimonial, para regular determinados setores da atividade econômica e que tivessem uma composição paritária entre membros do governo e da iniciativa privada. Os membros de tais órgãos seriam nomeados pelo presidente da República após a aprovação pelo Congresso Nacional. Sua função consistiria em exercer o poder de polícia sobre determinado setor disciplinando o modo de realização de certas atividades. Este fato permitiria a transformação dos poderes que atualmente possui a CVM cuja função passaria a ser a de determinar, em última instância, a política a ser seguida em matéria de Mercado de Capitais. Assim, as decisões em termos de Mercado de Capitais não caberiam mais ao Conselho Monetário Nacional ou a qualquer órgão semelhante, mas seriam tomadas pela CVM, de forma análoga ao que sucede com a SEC americana.

Finalmente, o Mercado de Capitais, pela sua própria natureza, é incompatível com uma política estatal excessivamente intervencionista como a que tem se verificado nos últimos anos. A intervenção do Estado no domínio econômico não se processou, apenas, de modo direto através da criação de empresas estatais. Ela se valeu, também, da utilização de mecanismo de regulação e indução para que se pudesse alcançar as metas anteriormente propostas. O conjunto desses mecanismos, que formam a política fiscal, regulamentar e de crédito, por exemplo, teve profundas consequências sobre o setor privado. Enquanto, por um lado, procurava-se beneficiar determinado setor, como foi o caso do Mercado de Capitais, pela concessão de incentivos fiscais, por outro, a prática de uma política regulamentar excessivamente cartorial dificultou sensivelmente o seu desenvolvimento entre nós.

Para que o Mercado de Capitais possa se desenvolver, cumprindo a sua finalidade de capitalizar as empresas, torna-se necessário que diminua o grau de intervenção do Estado na vida econômica. Mais do que isso, é preciso conceber mecanismos que possibilitem o controle da ação estatal e institua maior visibilidade do poder. Enfim, a nova Constituição tem a oportunidade rara de consagrar mecanismos que permitam o máximo controle do Estado pelos indivíduos e não o máximo controle dos indivíduos pelo Estado.

O autor é diretor da Associação Comercial de São Paulo

2 - OUT 1987

ESTADO DE SÃO PAULO

Abomine-se a censura

Mas quando terminado os abusos nas TVs?

TERENCIO BARBERIO

Faz muito tempo, mas me lembro bem daquele dia de tristeza para São Paulo, quando a polícia de Getúlio Vargas invadiu a redação de O Estado, tripudiando sobre a nossa honra e a nossa bandeira, para calar, à força, as vozes mais corajosas de Piratininga.

Em plena ditadura, era O Estado a voz veemente dos nossos anseios de liberdade, dos nossos sentimentos de justiça, e, sob sua égide, é que manifestávamos o clamor de São Paulo, frente ao despotismo e à tirania de Vargas.

São Paulo ficou de luto. Nessa altura, eu já iniciara, então, os primeiros passos no jornalismo, muito jovem ainda, rabiscando alguma coisa para o "Guia Azul de São Paulo", editado pelo saudoso quatrocentão Eugenio de Almeida Sales; era uma publicação semanal, voltada para os acontecimentos sociais de São Paulo, com indicações de locais de turismo, viagens, hotéis, clubes, restaurantes, afinal, uma cópia "caipira" da conhecida revista americana Cue.

Mal saída da gráfica, lá ia eu levá-la aos jornais, para uma pequena notícia na seção de "publicações recebidas", e, no Estado, eu a entregava ao Cardim, bom amigo, que, às vezes, nas referências, esbanjava encômios.

Pois, foi por ocasião da costumeira visita semanal ao Estado que abateu-me uma enorme tristeza no coração, ao deparar com aquela soldadesca, de fardas amarelas, de armas ensarilhadas ou em punho, à frente da redação, bem ao lado do tradicional Teatro Boa Vista, onde Procópio costumava ficar meses seguidos.

Nem me deixaram passar, para cumprir meu trabalho.

A noite, em casa, não se falou noutra coisa. Meu pai, leitor assíduo do Estado (viciado — diga-se), embora algumas vezes contestasse um ou outro editorial que verberasse os métodos fascistas de Mussolini, mas reconhecendo, entretanto, que era a linha do jornal, sempre voltado para a defesa dos ideais democráticos, das liberdades e dos direitos humanos, desde a sua fundação, dizia:

— É lamentável que estejam abusando da nossa paciência, da nossa honra, praticando uma ação dessas, tão ignominiosa, contra um jornal que é o orgulho do País. A liberdade de pensamento e de expressão não pode ser obstada, mediante força, sob qualquer pretexto. Depois, como serão agora os editoriais? Naturalmente, só elogios e palmas ao Getúlio. Isso é mau. E como fica a nossa honra de paulistas? Engraçado, leio O Estado há 40 anos, todos os dias, e, portanto, seus editoriais, embora me contrariando às vezes, me induzem a uma auto-avaliação das minhas próprias idéias e me exercita a inteligência. "Discuto" com o jornal, diariamente. Kingo-o, freqüentemente, mas ele também me leva ao exame aprofundado dos assuntos apresentados, deixando-me num dilema preocupante, que me obriga a discutir comigo mesmo, os pontos em dúvida, forçando-me a buscar outras luzes, aqui e ali. Isso me acultura e me civiliza. É a vantagem de sermos contestados, com sabedoria e inteligência. Não podemos teimar em idéias e pontos de vista errados, mesmo que estejam enraizados em nós, desde a nossa formação. O Estado me contraria, mas, no final, tem sempre razão, e me derrota, com sabedoria, pela sua verdade e pelos seus ideais democráticos. E, sem dúvida, um jornal inteligente, feito por homens inteligentes, para gente inteligente.

A brutalidade da censura política aos meios de comunicação, imposta à força das armas, é ignominiosa, e quem a pratica, não admitir contestação, é o déspota que

não quer ver seus erros expostos e divulgados, cristalina, por seus opositores, quando deles poderia se servir para corrigir-se.

De resto, a liberdade de imprensa e, por extensão, a liberdade de pensamento são prerrogativas inalienáveis do homem, e ele não deve e não pode abrir mão delas, em qualquer hipótese, para não sucumbir ante a avalanche da semvergonhice e da corrupção. Nunca se poderá impedir a divulgação da cultura e da inteligência, por uma censura burra.

Nesse caso, deve ser condenada e repe-lida.

Mas, em contrapartida, quando se tratar de abusos e de atentados à moral, praticados pelas TVs, é hora de aceitar a censura, com palmas. Isso não significa nenhum ato de violência, senão uma ação legítima para a preservação da moral e dos bons costumes da população. Quando, nas novelas televisadas e no teatro, se enaltece o bandido, tornando-o herói; quando se menospreza e se caçoa do cidadão correto e de boa conduta; quando meninas adolescentes se vangloriam da sua perda de virgindade; quando homens e mulheres são expostos como adúlteros, com suas ligações extra-conjugais; quando criminosos e vagabundos são apresentados como pessoas comuns, bem considerados até, como exemplos de vida a ser seguida; quando o vilão é festejado; quando a permissividade é intolerável, então é hora de o poder público tomar partido em defesa da moral da família, proibindo as exorbitâncias, não permitindo que o mal se transforme, absurdamente, no bem, e, vice-versa, o bem numa ação puramente idiota, censurando, portanto, cenas atentatórias aos bons costumes, como aquelas sobre tóxicos e outras licenciosidades sobre sexo.

É preciso que haja no País um eficiente órgão controlador das diversões públicas, dos abusos na televisão e no teatro, estabe-

lecendo, sobretudo, posturas classificatórias.

Nesse caso, a censura deve ser bem-vinda.

Felizmente, já se noticia que o juiz do Tribunal de Alçada do Rio, Jorge Uchoa de Mendonça, esteve na tribuna da Assembléia Nacional Constituinte para defender proposição visando a defender a censura nas diversões públicas, na televisão e no rádio. O movimento foi encabeçado pela Associação Nacional dos Censores Federais, Associação dos Delegados de Polícia Federal e Associação Nacional dos Servidores do DPF, que recolheram 77.368 assinaturas e conseguiram a subscrição de 31 parlamentares.

A proposta do movimento favorável à censura é que um órgão governamental, ligado ao Departamento de Polícia Federal, classifique, por faixa etária, a programação de teatro e cinema. Já para o rádio e a televisão, prevê o corte de cenas "lesivas ao público", como a propaganda de drogas e a violência. Segundo Paulo Marra, do DPF, esse assunto é polêmico, e a razão de a maioria dos censores do DPF e do próprio diretor-geral apoiarem a emenda está em que o rádio e a TV entram em todos os recintos.

Palmas à censura!
O autor é jornalista

Diploma perdido

Márcia Longo de Araújo perdeu seu diploma do curso de Educação Artística, com habilitação, da Faculdade de Filosofia Ciências e Letras de São José do Rio Pardo. Pede-se a quem encontrá-lo entrar em contato pelo telefone (0196) 61-1216 ou enviá-lo para a rua Benjamin Constant, 495, em São José do Rio Pardo.