

Preços e Polícia

Pedro Dutra

Deflagrada a Primeira Guerra mundial em 1914, com as principais economias européias voltadas para o esforço de produção bélica, cresceu a demanda externa por produtos primários. O Brasil, tradicional exportador desses produtos, não soube contudo articular internamente os benefícios decorrentes desse novo quadro, e já em 1917, um ano antes do término do conflito, os preços dos gêneros de consumo popular disparavam em São Paulo e no Rio de Janeiro, estimulando greves e inquietações sociais.

À sua própria incompetência, reagiu o Governo Federal. Pôs a polícia nas ruas para reprimir os manifestantes, providência cumprida com a truculência habitual. E criou o Commissariado de Alimentação Pública, por meio do Decreto nº13.069, de 12 de junho de 1918, que tinha como atribuição "inquirir do custo da produção desses gêneros [alimentícios e de primeira necessidade], dos preços de aquisição nos centros productores ou á entrada dos mercados, e dos preços pelos quaes são os mesmos vendidos aos consumidores".

Nenhuma das duas providências foi eficaz ao longo do tempo. Vieram o fim da República Velha em 1930, o início da ditadura Vargas em 1937, e o seu término, coincidindo com o da Segunda Guerra Mundial, em 1945, e o fenômeno se repetiu três décadas depois: os preços dos gêneros dispararam, mostrando a incapacidade dos sucessivos governos em articular planos de fomento à produção que efetivamente permitissem uma maior oferta de gêneros à população de baixa renda, então, como hoje, majoritária no país. Mas, com igual facilidade, renovava-se a tentativa do Governo Federal de policiar os preços dos produtos de maior consumo. Desta feita, é para esse fim constituída a Comissão Federal de Abastecimento e Preços, a COFAP, pela Lei nº1.522, de 26 de dezembro de 1951, "no Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e com autonomia administrativa", estipulando a Lei: "Para o controle de abastecimento de mercadorias, ou serviços, e fixação dos preços, a COFAP poderá:(...) e) tabelar os preços máximos em relação aos revendedores, quer sôbre mercadorias, quer sôbre serviços essenciais; f) tabelar os preços máximos e estabelecer condições de venda de outras mercadorias ou serviços, afim de impedir lucros excessivos, inclusive diversões públicas populares".

Com a COFAP reeditou-se a mesma fórmula e o resultado iria repetir-se: o fracasso da polícia de preços como meio de coibir sua alta excessiva em gêneros de largo consumo popular. Ainda assim, persistia-se, desprezada a experiência negativa dessa política entre nós e ignorado também o exemplo de países avançados. Por essa altura, nos Estados Unidos a Lei de defesa da livre-concorrência (Sherman Act - 1890) já vencia meio século e a sua aplicação renovava-se a partir de 1914, com a criação da Federal Trade Commission, órgão de defesa da concorrência especialmente criado para esse fim. Solidificava-se uma política de repressão ao abuso do poder econômico fundada na aplicação de uma Lei estável e na revisão judicial, cujo exemplo iria ser seguido pela então nova União Européia, há pouco criada, em 1957, com a assinatura do Tratado de Roma, onde estipulava-se (arts. 85 e 86) a repressão ao abuso do poder econômico, a ser promovida por um órgão comunitário independente. Hoje, os países que substituem o regime econômico fechado pelo regime de livre-concorrência adotam esse modelo, onde a repressão ao abuso do poder se dá na forma da Lei e é promovida por um órgão independente.

Um novo fruto do nosso resistente e ativo provincialismo político-jurídico é a SUNAB - Superintendência Nacional de Abastecimento -, criada pela Lei Delegada nº 5, de 26 de setembro de 1962, "como autarquia federal, com sede no Distrito Federal, colocada sob a responsabilidade do Conselho de Ministros, a este competindo subordiná-la a um de seus membros.", com competência para: "(...)VII- fixar preços, disciplinando o sistema de seu controle".

Porém, desta feita, é editada uma Lei de repressão ao abuso de poder econômico - Lei nº 4.137/62, de 10 de setembro de 1962 -, que visava, entre outros fins, à "repressão ao abuso do poder econômico, a que se refere o art.148 da Constituição Federal, e que, regular-se-á pelas disposições desta lei.". Prossegue a Lei dizendo que: "Consideram-se formas de abuso do poder econômico: (...)II- Elevar sem justa causa os preços, nos casos de monopólio natural ou de fato, com o objetivo de aumentar arbitrariamente os lucros sem aumentar a produção.". Essa lufada de modernidade político-jurídica, com que tardiamente tentava-se regulamentar um preceito da Carta Federal de 1946 iria logo se dissipar. Norma legal de boa qualidade técnica, bem concebida e redigida sobre projeto anterior elaborado pelo ex-ministro da ditadura Vargas, Agamenon Magalhães, sob forte influência da norma norte-americana, foi ela aperfeiçoada por notáveis lecionistas parlamentares, entre eles San Tiago Dantas e Ulysses Guimarães. Todavia, mal instalado o CADE, o órgão incumbido da aplicação da nova Lei, sobreveio o golpe militar de 1964, e seus conselheiros, pressionados, renunciaram, como recorda Mário Martins em suas memórias lançadas recentemente. O esforço de uns poucos conselheiros a seguir, quando o órgão praticamente vegetava, silenciado sob o peso do estatismo econômico,

irá nas duas décadas seguintes traçar alguns conceitos básicos do direito da livre-concorrência entre nós. Nesse quadro sombrio, a polícia de preços, apesar de historicamente ineficaz, e abusiva, irá fortificar-se e dominar, quase totalmente, a economia, enquanto se instituía no país um dos regimes mais fechados e com maior grau de controle estatal então conhecidos.

Em síntese, a cultura econômico-jurídica do Brasil, ao longo desse século, preferiu sempre policiar preços de produtos de largo consumo, em lugar de reprimir os abusos do poder econômico que lhes dão causa, solidamente ignorando a inépcia e, outra vez, a violência de tal política, cujo fracasso a experiência, tanto nacional quanto externa, não cessaram, jamais, de demonstrar.

Enquanto o Governo Federal exerceu a polícia de preços, o abuso do poder econômico, expresso no aumento arbitrário de lucros e preços, rompeu solto, trazendo o cortejo habitual de práticas nocivas: cartéis, baixos investimentos, defasagem tecnológicas, reservas de mercado, etc.

Nesse regime, os menos favorecidos foram sempre os mais atingidos: os consumidores de baixa renda pagavam preços abusivos por produtos e serviços quase sempre de qualidade inferior. E os pequenos empresários foram sempre os alvos certos de um sistema de fiscalização tão abusiva quanto inócua.

A efetiva e permanente repressão legal ao abuso do poder econômico é, há muito, o meio consagrado pela experiência de coibir, de forma duradoura e eficaz, a elevação arbitrária de preços, pois reprimidas as condutas infrativas - cartel, imposição de preços, etc. -, por um órgão especial e independente, os aumentos arbitrários cederão pela concorrência dos demais presentes no mercado, empresas verdadeiramente competitivas que irão logo lucrar ao reduzirem seus preços e aumentarem o volume de suas vendas. Essa realidade provada de mercado serve também para afastar a idéia falaciosa, resistente em alguns espíritos, que vêem a liberdade de mercado como intrinsecamente perversa ao consumidor. Ora, a liberdade de mercado é aquela exercida sob a fiscalização da Lei, e não sob a polícia de preços do Governo Federal, ou à vontade de agentes econômicos. Não fosse esse fato verídico, que entre nós começamos a experimentar, os países democráticos desenvolvidos não teriam adotado, como regra, o princípio da defesa da livre-concorrência com a repressão ao abuso do poder econômico promovida na forma da Lei, e sim teriam aderido ao simples policiamento de preços, entre nós larga e inutilmente empregado. Falaciosa também é a noção de que a defesa da livre-concorrência é branda. A atual lei brasileira de defesa da concorrência (Lei nº 8.884/94, de 11 de junho de 1994) é extremamente severa, mesmo comparada as estrangeiras, e prevê meios drásticos de

intervenção imediata no mercado, com força punitiva incontestável. A questão é aplicá-la sob critérios técnicos o que exige órgãos aparelhados, com pessoal e equipamento, o que hoje só parcialmente ocorre.

Mas, o Governo Federal, finalmente, parece haver curvado para essa nova realidade econômico-social do país, e, por meio da Medida Provisória nº1.576, de 5 de junho de 1997, extinguiu a SUNAB e o INAN - Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (art.1º - "Fica o Poder Executivo autorizado a extinguir o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição - INAN e a Superintendência Nacional do Abastecimento - SUNAB."), transferindo suas atribuições, respectivamente, ao Ministério da Fazenda e Ministério da Saúde, acabando, assim, com esta forma ineficiente de controle de preços pelo Governo. (art.2º - "Ficam transferidas da SUNAB para o Ministério da Fazenda, com a finalidade de instruir procedimentos no contexto da Lei nº8.884, de 11 de junho de 1994, as competências para: I- estabelecer sistema de informações sobre produção, distribuição e consumo de bens e serviços, requisitando o fornecimento de quaisquer dados, periódicos ou especiais, em poder de pessoas de direito público ou privado; II- proceder ao exame de estoques, papéis, e escritas de quaisquer empresas ou pessoas que se dediquem às atividades previstas no inciso anterior.").

Dá-se o primeiro passo no sentido de fazer da Lei nº 8.884/94 o verdadeiro instrumento de repressão ao aumento arbitrário de lucros, aliás uma das suas destinações constitucionais.

O novo titular da Secretaria de Direito Econômico, Dr. Rui Coutinho, bem resumiu a experiência que a nova regra legal pretende afirmar: "Saem de cena instrumentos e instituições que se caracterizaram, ao longo de mais de quatro décadas, por uma atividade quase policial, que se mostra absolutamente inepta"¹³. E o secretário de Acompanhamento Econômico, Dr. Bolívar Moura Rocha, apreendendo o sentido da nova norma, disse que "em matéria de preços, a política deste governo claramente consiste em afastar-se de controles diretos e estimular a competição através da abertura comercial e do estímulo à concorrência"¹⁴.

Porém, a decisão do Governo Federal em abandonar a polícia de preços e, em seu lugar, promover a efetiva repressão ao abuso do poder

¹³ Entrevista concedida à Gazeta Mercantil, publicada em 11 de junho de 1997.

¹⁴ Entrevista concedida à Gazeta Mercantil, publicada em 09 de junho de 1997.

econômico, dotação de recursos mínimos aos órgãos incumbidos dessa tarefa, a SEAE, a SDE e o CADE.

Hoje, os orçamentos destinados a esses órgãos são desprezíveis, ao oposto do verificado nos países desenvolvidos. Os números nesse sentido são cruéis. O orçamento atual do CADE, por exemplo, mal alcança um milhão de reais, enquanto o da extinta SUNAB ultrapassa a dez milhões. Os órgãos norte-americanos, FTC e o Departamento Antitruste, do Ministério da Justiça, somam mais de 150 milhões de dólares. Um raciocínio simples, feito pelo Presidente do CADE, Dr. Gesner de Oliveira Filho, mostra que, tomada em conta a dimensão da economia dos dois países, o CADE deveria ter um orçamento de, pelo menos, um décimo dos seus congêneres norte-americanos, valor próximo ao da verba até há pouco destinada à extinta SUNAB.

O dilema da modernidade na repressão ao abuso do poder econômico no Brasil pode ser assim resumida: verba elevada para uma economia antiga, verba reduzida para uma economia nova.

