

# A "constituição econômica" na futura Constituição

MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO

1. Um dos pontos mais delicados do atual debate constituinte concerne à "constituição econômica", i. é, à fixação da organização fundamental da economia. Enquanto noutros pontos, já debatidos e até votados, como a organização política, a estrutura federativa, etc., as novidades são de pequena monta, aqui, na "constituição econômica", como nos "direitos e garantias fundamentais" e na "ordem social", estão as inovações de maior relevo, e seguramente de maior perigo para o futuro do Brasil.

2. No projeto da Comissão de Sistematização, a "constituição econômica" aparece marcada por um nítido sentido estatizante, à moda do socialismo europeu dos anos cinqüenta. E verdade que o texto é complexo e composto, fruto de inspirações variadas que tornam difícil, frequentemente, avaliar o alcance de várias de suas prescrições. Por outro lado, nas fases anteriores, os adversários da estatização conseguiram algumas atenuações desse propósito estatizante, mormente no que tange a princípios...

3. A complexidade do projeto mais se destaca no momento em que se verifica que nele coexistem normas de plena eficácia, cuja imperatividade será imediata e se seguirá de pronto à promulgação, normas programáticas que terão de ser mais tarde desdobradas (nem que seja pela "inconstitucionalidade por omissão" ou pelo "mandado de injeção") e meros princípios, que, como declarações de intenção, podem permanecer letra morta contrariados pelas disposições obrigatórias e específicas.

4. O projeto da Comissão de Sistematização propõe para a "constituição econômica" o tipo de organização conhecido como "economia centralizada". É o que prevalece nos estados socialistas. Caracteriza-o o fato de que a economia é dirigida por um centro, que a comanda por intermédio de ordens obrigatórias, as quais se explicitam no "plano".

É o que resulta do art. 203 onde o Estado é posto como agente normativo e regulador "da atividade econômica", a qual ele controlará, fiscalizará, incentivar, por meio de um planejamento "imperativo para o setor público" e "indicativo para o setor privado".

Esse dispositivo exclui muito claramente a auto-regulação da atividade econômica, por intermédio do mercado, como é típico da economia liberal, ou capitalista. Mesmo porque se for até o art. 254 do Projeto nele se verá o mercado "ordenado" pelo Estado.

Compare-se esse texto com o art. 38 da Constituição Espanhola de 1978 e logo se verá a diferença. Este diz: "Reconhece-se a liberdade de empresas do quadro da economia de mercado".

E verdade que a emenda do Centrão quebra essa proposta, pois situa o Estado apenas como "agente normativo" da atividade econômica, deixando-lhe as funções de "fiscalização, incentivo e planejamento".

5. Tal emenda, porém, não foi suficientemente longe quanto à eliminação do "planejamento imperativo para o setor público". Planejamento imperativo envolve a fixação de metas obrigatórias, tanto quantitativa quanto qualitativa, o que é inexequível sem a mobilização compulsória de mão-de-obra, de matérias-primas, de divisas, o que é manifestamente incompatível com a sobrevivência de um setor privado, salvo se marginal.

Pelo viés do planejamento imperativo, o Estado poderá lograr uma centralização econômica qua anulará o setor privado, portanto. Isto não foi apercebido pelo Centrão.

6. O art. 203 do projeto, é como se vê, o ponto central da "constituição econômica". Se prevalecer, aí, o texto da Sistematização, de pouca valia serão os princípios enunciados no art. 199. Neste, aliás, a própria Sistematização presta homenagem à "livre iniciativa", à "livre concorrência", etc... A emenda do Centrão dá uma redação melhor a esses princípios, sem propor mudança radical, que seria necessária dada a linha adotada no projeto.

No parágrafo único do art. 199 há, sim, diferença importante entre o Projeto e a Emenda. O projeto reconhece o "livre exercício de todas as atividades econômicas, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei". Tal norma não tem nenhum alcance efetivo para a proteção da livre iniciativa. De fato, permite que a lei, portanto, o Estado, ainda que pelo mais democrático dos Poderes, exija autorização para o exercício de toda uma longa lista de atividades econômicas... O livre exercício fica como princípio, mas os princípios...

O Centrão propõe nesse passo uma redação que salienta a "preferencialmente" à iniciativa privada "organizar e desenvolver a atividade econômica". Isto não é, evidentemente, suficiente para deter a marcha da estatização, mas sempre coloca um padrão. O ideal seria que estabelecesse critérios, aferíveis judicialmente, para a admissão da atuação estatal na economia.

Peca, entretanto, a emenda, ao manter, na segunda parte, a possibilidade de a lei condicionar atividade econômica a autorização estatal.

Num sistema de mercado descabe tal tipo de condicionamento.

Isto não quer dizer que o Estado haja de assistir de braços

cruzados o que se passa na economia. O próprio neoliberalismo admite a intervenção do Estado, para corrigir distorções graves.

7. O projeto trata da intervenção no domínio econômico por parte do Estado no art. 202. Aqui também preferiu uma fórmula que deixa efetivamente livre para o Estado a intervenção quando, onde quiser. O texto condiciona a intervenção, inclusive com a monopolização de atividade, "quando necessários para atender aos imperativos da segurança nacional" (o que é correto) "ou a relevante interesse coletivo"... Esta última expressão, cuja apreciação será meramente política, esvazia a restrição contida na primeira parte. Toda vez que o Estado entender conveniente a intervenção ou monopolização ele a fará, nisso enxergando o "relevante interesse coletivo"...

A emenda do Centrão melhora, ao exigir que "comprovadamente" exista a necessidade da intervenção ou monopolização. Entretanto, não fica claro quem fará essa comprovação, o que poderá esvaziar na prática a limitação.

8. No tocante a monopólios estatais, o projeto da Sistematização amplia a sua abrangência, até a distribuição dos derivados de petróleo (art. 207, V) e aos "riscos e resultados das atividades" previstas nesse art. 207 (é o que está no parágrafo único).

Não se vê no monopólio da distribuição de derivados de petróleo nem a segurança nacional nem o relevante interesse público. Nem ao tempo em que prevaleceu a tão denunciada "doutrina da segurança nacional" se pretendeu estatizar postos de gasolina...

Quando à monopolização dos "riscos", expressão pelo menos pitoresca, também não se vê o interesse da segurança nacional, ou mesmo interesse relevante. De fato, o interesse relevante e de segurança nacional é o de encontrar petróleo, gases, etc., pouco importando quem os encontre. Ainda mais que a lavra, o refino, etc., são monopólio da União...

A emenda do Centrão corrige essa colocação.

9. Uma das constantes do projeto é a de inserir no corpo das normas constitucionais que, por definição, devem apenas compreender as regras fundamentais da organização do Estado e da limitação do Poder, disposições que não caberiam senão no plano da legislação ordinária.

E o caso do art. 200 que conceitua "empresa nacional". Não se conhece Constituição que tenha descido a esse pormenor. E a proposta é, sem dúvida, extremamente restritiva.

Já a emenda do Centrão adota fórmula flexível. Realmente, ao exigir que a "empresa nacional" seja "constituída sob as leis brasileiras", deixa ao legislador a eventual fixação de critérios mais ou menos rigorosos para atribuição da condição de "nacional".

10. Posição radicalmente oposta toma de um lado o Projeto, de outro a emenda, quanto ao ingresso do capital estrangeiro. O Centrão pretende sejam "incentivados" os investimentos estrangeiros, que trarão para o País o capital indispensável para a sustentação de seu desenvolvimento. Isto, evidentemente, sem abrir mão da imposição da necessária disciplina a tais investimentos. O projeto é xenófobo. Dá ao investimento estrangeiro a graça de admiti-lo... Não é preciso ser um profundo analista para chegar à conclusão de qual a opção conveniente para um País de notória carência de capitais...

11. O art. 204 do projeto contém uma "inocente" verdade óbvia: a de que compete ao Estado "a prestação de serviços públicos"...

Entretanto, não há textos "inocentes" numa Constituição. Com base nessa afirmação aparentemente anódina, de que cabe ao Estado prestar serviços públicos, não faltará quem, por meio de também anódinos projetos de lei, pretenda declarar esta ou aquela atividade um "serviço público" e conseqüentemente estatizá-la.

Bem melhor, porque não deixa esta brecha, é o texto do Centrão. Pena é que este não tenha deixado no texto a referência à "equação econômico-financeira" subjacente às concessões, preferindo manter, no item III do parágrafo único do art. 204, a redação do projeto, que abre campo para o esmagamento da remuneração do capital, numa verdadeira fraude ao espírito da licitação e da contratação.

12. Já no art. 205 a redação do projeto é mais restritiva que a do Centrão, que é melhor, pois só vê distinta da propriedade do solo a propriedade das jazidas, etc., para efeito de aproveitamento "industrial".

Note-se que a emenda do Centrão fundiu o art. 205 do projeto com o 206, pois ambos tratam da mesma matéria.

13. No tocante ao art. 206 há de novo o confronto entre a xenofobia e o nacionalismo. A xenofobia é do projeto, o nacionalismo bem entendido, e do Centrão.

Este, com efeito, por entender que a exclusão do capital estrangeiro somente se justifica quando ocorre interesse da segurança nacional, apenas reserva a brasileiros o aproveitamento de potenciais de recursos hídricos e a pesquisa e a lavra de recursos minerais "em faixas de fronteiras e terras indígenas".

O projeto, este, bane do campo de tal exploração, inteiramente, o capital estrangeiro.

14. O art. 208 do projeto (207 do Centrão) é inútil. Limita-se a dizer que a lei ordenadora dos sistemas de transportes, observará os acordos internacionais...

15. O art. 209 do projeto (na emenda do Centrão art. 207, par. único) é marcado pela xenofobia. Em ambas as redações, o agenciamento de transportes é reservado a brasileiros, ou empresas nacionais. Não há qualquer justificativa de segurança nacional para isso. Adivinha-se, porém, o interesse corporativo que inspirou a norma.

Por outro lado, o texto de ambas as redações permite que o "Poder Público" exerça essa atividade de agenciamento! Ela é típica atividade comercial que nada tem com a segurança nacional. Não se justifica, pois, nesse campo a atuação estatal.

16. A xenofobia também está presente no art. 210 do projeto. Este reserva até o afretamento de embarcações nacionais a brasileiros. O art. 208 do Centrão corrige esse exagero.

17. O art. 212 do projeto (211 do Centrão) visa as microempresas e as empresas de pequeno porte, com o intuito de favorecer-las. O texto do Centrão é melhor porque não condiciona as medidas destinadas a efetivar tal favorecimento a lei complementar, como o faz o projeto. Facilita, assim, a adoção de tais medidas.

18. Da breve análise feita ressalta que o texto elaborado pelo Centrão, embora não seja isento de pecados, é o mais adequado. Pelo menos o mais adequado para quem não deseja ver o Brasil amargando o desastre econômico dos países do Leste europeu. De fato, a emenda do Centrão é mais favorável à livre empresa, à economia de mercado, portanto ao progresso do País.

O projeto da Comissão de Sistematização conduz a uma economia centralizada, estatizada. Esta, além de ineficiente como se comprova no Brasil pelo exame da atuação das estatais salvo exceções, e no estrangeiro pelo já citado exemplo do Leste europeu, cria as condições para o totalitarismo.

Do totalitarismo, sim, de esquerda ou de direita. Afinal é de Mussolini a famosa colocação: "Tudo no Estado, nada fora do Estado, tudo pelo Estado". A Sistematização quis fazer socialismo, praza a Deus que, passando o seu texto, por um efeito perverso, não tenha ela criado a base do fascismo.

## A "POLÍTICA URBANA"

1. E este o capítulo do projeto da Comissão de Sistematização que mais afronta o direito de propriedade. Ora, o abalo do direito de propriedade num de seus pontos de incidência se reflete nos demais planos, enfraquecendo o próprio sistema de economia descentralizada.

2. De fato, o projeto, no art. 214, § 2º, não se contenta com reclamar a utilização do bem imóvel, sob pena de desapropriação. Cria figuras esdrúxulas, absolutamente incompatíveis com a economia de mercado, como o "parcelamento ou edificação compulsórios". Por meio destes institutos, uma decisão política, o mais das vezes ditada por caprichos de burocratas, irá ditar a utilização do imóvel, independentemente do que postula o mercado. Podem-se facilmente imaginar os abusos que isso ensejará, bem como os favorecimentos que propiciará...

3. Igualmente, esse dispositivo prevê uma utilização confiscatória do imposto sobre a propriedade urbana, prevendo-o "progressivo"... Realmente, não se adivinha o critério de tal progressividade: se o número de propriedades havidas pelo mesmo dono, se o seu valor, se a sua "boa" ou "má" utilização segundo critérios políticos ou burocráticos.

4. Em boa hora, a emenda do Centrão elimina essas figuras teratológicas. Restitui, assim, ao plano diretor urbano o seu papel de orientação da "política de desenvolvimento e de expansão urbana". Quer dizer, de planejamento indicativo do setor urbano, repudiando o planejamento imperativo que está implícito na determinação de "parcelamento ou edificação compulsórios".

5. Mais além, o projeto da Sistematização, sem o dizer, contém proposta que anula, de fato, a autonomia dos municípios integrados em regiões metropolitanas (art. 216).

Este artigo dá ao Estado a criação de regiões metropolitanas, "para integrar a organização, o planejamento, a programação e a execução de funções públicas de interesse metropolitano". Tal "integração" evidentemente sujeitará os municípios pertencentes à região aos ditames do Estado, com a óbvia sufocação da autonomia municipal.

6. Acrescente-se que esse mesmo artigo prevê a criação de "micro-regiões" com o mesmo objetivo e alcance. Assim, habilita o Estado a sufocar, também, a autonomia de municípios não integrados nas conurbações metropolitanas. Qualquer município, desde que o Estado assim decida por seu Legislativo, poderá ser compulsoriamente integrado numa "micro-região", perdendo com isso a substância de sua autonomia.

7. Na emenda do Centrão (art. 214), é atenuado o impacto de tal integração. Entretanto, o texto não foge à crítica acima. Melhor seria se ele falasse, como deveria, em coordenação do planejamento e da execução de funções de interesse comum, e não em integração desse plane-

jamento, da execução, e, até, da organização dessas funções de interesse comum. Esta coordenação respeitaria a autonomia municipal, que o Projeto e a Emenda anulam.

8. No art. 217, o projeto passa para o Estado a responsabilidade pelo transporte coletivo urbano. E o que é pior atribui ao Estado a operação do sistema, pois apenas "subsidiariamente" ele haverá de ser operado por meio de concessão ou permissão.

Não há razão para retirar do município a responsabilidade pelo transporte coletivo urbano. Acertada, pois, é a emenda do Centrão que atribui ao município e não ao Estado essa responsabilidade.

## Política agrícola e fundiária e da reforma agrária.

1. E este capítulo um dos mais delicados da futura Constituição. Acompanhando-se o tratamento dado à matéria desde o trabalho das Subcomissões, inegavelmente o texto evoluiu, tornando-se mais respeitoso da propriedade rural. Muito longe, porém se está do justo equacionamento do problema, quer do projeto, quer, até, na emenda do Centrão. Esta, certamente, sofreu a influência de pressões "conciliatórias", que, por bem intencionadas que eram, em vários pontos apenas "douraram a pilula".

2. O art. 216, caput, da emenda, se comparado ao art. 218, caput, do projeto, representa um aprimoramento. Garante a propriedade de imóvel rural e vincula à função social o "uso" da terra, não a própria propriedade. O texto do projeto quer condicionar a própria propriedade, sua existência, à função social.

3. O parágrafo único, tanto do art. 218 do projeto quanto do art. 216 da emenda, não merece aplauso. É certo que o projeto é muito pior ao colocar condições que devem ser cumpridas "simultaneamente" para que se configure o respeito à função social. A emenda do Centrão, porém, ensina a mesma interpretação. Esta aprimora, sim, quando vincula a explicitação dos critérios de "bom" uso da terra à lei, não deixando a sua definição ao capricho de burocratas.

Não é fácil, todavia, avaliar objetivamente como uma forma de "exploração favorece o bem-estar do proprietário e dos trabalhadores", ou que são "observadas as disposições gerais que regulam as relações de trabalho" (Centrão, art. 216, par. único, itens IV e III respectivamente). A exigência de favorecimento do bem-estar está, *ipsis litteris*, no projeto (art. 218, par. único, IV). Quanto às relações do trabalho, não se vê como estarão observadas as "disposições gerais" (Centrão), quando não o foram as "disposições legais" (Projeto).

E o mesmo se diga de outros itens, em que se preferiu sutilezas terminológicas que escaparão aos não iniciados (projeto, item I, "racionalmente aproveitada"; Centrão, "adequadamente aproveitada"; projeto, II, "conserva os recursos naturais e preserva o meio ambiente"; Centrão, II, "exploração de modo a preservar o meio ambiente"). É certo que exigências como estas não são, em si mesmas, negativas; o que é nefasto é explicitá-las como critério rígido e cumulativo de apuração do atendimento à função social da propriedade rural.

4. Quanto à desapropriação para reforma agrária, o texto do Centrão acentua o fundamental: a "prévia indenização pelo justo valor". O projeto deixa à lei a estipulação do critério de determinação do valor da terra e das benfeitorias, o que obviamente enseja decisões políticas de caráter confiscatório.

O projeto, porém, mantém a exigência de que, como preliminar da expropriação, haja decreto fixador de "áreas prioritárias", o que foi omitido pelo Centrão.

5. No art. 220, § 1º do projeto há uma armadilha que repete o Centrão (art. 218, § 2º). Neste texto, prevê-se "rito sumário" para o procedimento de desapropriação. Tal previsão importa em determinar um abreviamento do processo, certamente com restrições ao direito de defesa do proprietário, para o caso de ação expropriatória.

Por outro lado, a previsão de lei complementar para a fixação de tal procedimento terá a consequência prática de dificultar a alteração do procedimento hoje previsto, que é extremamente prejudicial ao expropriado. Realmente, o atual procedimento será "recebido" pela nova ordem jurídica e vigorará até que outro, por lei complementar, seja estabelecido.

6. Quanto ao mais, o projeto e a emenda do Centrão se equivalem, sendo sempre preferível a redação deste, mais precisa e de melhor quilate jurídico.

7. Não se pode, entretanto, deixar em silêncio mais uma demonstração da xenofobia do projeto. Este, no art. 224, par. único, subordina a decisão do Congresso Nacional à aquisição de imóvel rural por empresa estrangeira. Só um intuito discriminatório justificaria tal norma, pois o deferimento de tal autorização é matéria administrativa que, no sistema da separação de poderes, pertence, por natureza, ao Executivo. O texto do Centrão suprime essa regra, fixando a norma geral de que a lei regulará a "aquisição ou arrendamento de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira".

Manoel Gonçalves Ferreira Filho é professor titular de Direito Constitucional da USP e doutor em Direito pela Universidade de Paris.