



AWC

Política

CONSTITUINTE

Lido com atenção, o projeto de Constituição pode dar margem a muitas interpretações, até contraditórias. Nesta página, a análise de sérias brechas na regulamentação da atividade econômica e na reforma agrária.

JORNAL DA TARDE

Título VII: Da Confusão Econômica.

Estado intervencionista ou economia de mercado? Promoção do desenvolvimento ou limitação do investimento? Seja o que for, o projeto de Constituição, quando aborda a atividade econômica, tem dispositivos para todos os gostos e desejos. Um jurista neoliberal, por exemplo, poderá arguir a inconstitucionalidade de uma ação do Estado, elegendo como princípios lapidários o da livre concorrência e da propriedade privada. Se o jurista estiver na outra ponta do leque ideológico, poderá apoiar a intervenção, invocando os princípios da função reguladora do Estado ou da soberania nacional. Todos eles constam do projeto de Constituição.

Trata-se de um dos títulos mais curtos do projeto mas, nem por isso, menos prolixo. Muitos de seus dispositivos estão sendo combatidos em conjunto pelos empresários, com exceção da União Democrática Ruralista, a UDR de Ronaldo Caiado. O governo também quer modificações e até lideranças trabalhistas ficaram perplexas com o que aconteceu. "O trabalho não faz parte da ordem econômica", critica o diretor técnico do Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Sócio-Econômicos (Dieese), Walter Barrelli. Ou como afirma o advogado Edvaldo Brito: "A Carta virou um regulamento e a separação entre ordem econômica e social quebrou a sua harmonia".

Paciência. No segundo turno, que deve começar na próxima semana, esse problema não tem a mínima condição de ser corrigido. Mas, há possibilidades de se reduzir a discriminação contra o capital estrangeiro, o mais atingido pelo projeto. Os contratos de risco para prospecção de petróleo serão proibidos, a exploração mineral caberá exclusivamente a brasileiros e o poder público dará tratamento especial também às empresas de capital nacional nas suas aquisições de bens e serviços.



Orçamento: brechas perigosas?

As novas regras de elaboração dos orçamentos públicos estão recebendo aplausos generalizados dos especialistas, mas não quer dizer que elas conseguirão evitar todos os vazamentos hoje permitidos à União. Os aplausos referem-se ao controle pela sociedade, via Congresso Nacional, dos orçamentos da administração direta e indireta, incluídas aí autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, além da Previdência Social.



Eurico Ueda

"Como o Congresso Nacional poderá mudar os orçamentos, corre-se o risco de quebra da consistência do planejamento econômico", diz. O Congresso terá a prerrogativa, hoje proibida, de criar despesas, desde que indique a nova fonte de recursos para financiá-las ou trocar despesas dentro dos orçamentos.

Ueda aponta também um risco maior: o populismo — tudo o que for proposto ganhará aprovação porque "nenhum político vai querer ir contra a maré". O perfil atual dos congressistas, segundo o professor, "tem a característica de cada qual defender a sua parte em detrimento da sociedade como um todo". Ou seja, o grupo que defende o asfalto beneficiará parcela da população que será financiada por toda a sociedade.

Suposições à parte, o tratamento dado às finanças públicas é objeto de críticas mais veementes. "As alterações no proces-

so não permitirão uma redução significativa das possibilidades de vazamentos", acreditam os integrantes do Grupo de Conjuntura da Universidade de São Paulo. O economista Carlos Alberto Longo acredita que "o texto do projeto de Constituição abre brechas que contrariam preceitos nela explícitos". Por exemplo: com o objetivo de controlar a emissão de moeda, o texto impede que o Banco Central financie o Tesouro Nacional. No entanto, a instituição poderá conceder financiamentos a instituições financeiras, como o Banco do Brasil, acabando por essa via a continuar financiando o déficit fiscal da União.

As mudanças criam dúvidas, que não abafam os aplausos. Segundo o jurista Wagner Pires, a nova Constituição "devolverá ao Congresso as prerrogativas que historicamente lhe são confiadas desde a Carta inglesa de 1215".

V.D.F.



Usucapião: incentivo às invasões?

Na política urbana, soluções e problemas.

Estocar terrenos urbanos e fazer deles um meio de ganhar dinheiro fácil deixa de ser algo interessante para se tornar perigoso. Em contrapartida, os invasores de terrenos, bem organizados e instruídos como são, passam a ter uma excelente oportunidade de receber escritura definitiva da área que passaram a ocupar.

Seriam estas, na opinião de juristas, urbanistas e administradores públicos, as principais novidades encaixadas no texto constitucional que entra agora em segunda votação, com ampla margem de segurança para nova aprovação: da mesma forma como não houve conflitos no primeiro turno, não deverá ocorrer discórdia daqui para a frente.

O capítulo que trata da Política Urbana, considerado avançado e renovador — mas também vago e polêmico —, apresenta de saída a obrigatoriedade, para todos os municípios com mais de 20 mil habitantes, de elaborar um plano diretor, para "ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de sua população". Afetaria o primeiro problema, segundo os especialistas: a "função social", termo também empregado em outros dispositivos igualmente polêmicos, como reforma agrária e direito de propriedade, acaba não sendo definido, dando margem a interpretações.

No caso, o texto ampliaria a vaguidão: diz que a propriedade cumpre sua função social quando atende às exigências do plano diretor, o que na prática não significaria muita coisa. Da mesma forma que o parágrafo 3º, ao estabelecer que as desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro: não se conhece desapropriados satisfeitos com o que receberam.

O avanço real, no entender dos urbanistas, está no parágrafo seguinte, que dá ao poder público o direito de exigir aproveitamento do solo urbano, sob pena de: 1) parcelamento ou edificação compulsórios; 2) imposto progressivo no tempo; 3) desapropriação com pagamento em forma de títulos da dívida pública.

Mas, já no artigo 118, consta que quem ocupar área urbana de até 250 metros quadrados por cinco anos seguidos para sua moradia, sem que o imóvel seja reclamado, passa a adquirir o título de domínio. Esta forma de usucapião urbano, alertam os juristas, tem como o reverso da moeda o eventual favorecimento das invasões, que se tornaram frequentes na Zona Leste de São Paulo, por exemplo, podendo estender-se, a partir da promulgação da Carta, para toda a periferia das zonas urbanas.

Este é, no entanto, o único ponto capaz de gerar alguma controvérsia: alguns constituintes argumentam, em defesa do dispositivo, que as invasões têm acontecido exatamente em áreas estocadas por grandes empresas com fins especulativos — o que daí para a frente será punido com o parcelamento ou edificação compulsória, multa e até a desapropriação.

R.J.

OS PONTOS POLÊMICOS

Livre iniciativa <i>O regime econômico é o da livre concorrência, salvo os casos previstos em lei (Art. 176).</i>	A lei poderá anular ou enfraquecer o princípio constitucional, que já deveria estabelecer as ressalvas, interpreta o advogado Ives Gandra da Silva Martins.	Transportes <i>A ordenação dos transportes aéreo, marítimo e terrestre será dada em lei (Art. 184-I).</i>	Para o advogado Edvaldo Brito, é um comando dispensável porque tal ordenação já faz parte do Código Comercial Brasileiro.
Empresa brasileira <i>Empresa brasileira é aquela com controle efetivo de brasileiros residentes no País (Art. 177-II).</i>	"Se o titular quiser morar por um ano na Europa, fato correto diante da internacionalização da economia, ele perde a residência e a empresa deixa de ser brasileira de capital nacional", ironiza Ives Gandra.	Contratos de risco <i>Ficam proibidos os contratos de risco para a prospecção de petróleo no País (Art. 183 - § 1).</i>	Para os empresários, a proibição retardará o avanço para a auto-suficiência energética, pois o Brasil passará a fazer menos investimentos.
Reserva de Mercado <i>A empresa brasileira poderá gozar de proteção (Art. 177 - § 1 - I A).</i>	A reserva de mercado vai virar princípio constitucional.	Taxas de juros <i>A taxa de juros reais não poderá ser superior a 12% ao ano (Art. 197 - § 3).</i>	É uma coisa tão absurda quanto fixar a taxa de inflação, criticam as lideranças empresariais.
Tecnologia <i>Em setor considerado estratégico o controle de brasileiros estende-se às atividades tecnológicas da empresa (Art. 177 § 1 II A).</i>	A reserva de mercado também no campo tecnológico em nada contribuirá para o desenvolvimento da empresa, entende a direção da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp).	Função social <i>A propriedade urbana quando atende às exigências estabelecidas no plano diretor (Art. 187, § 2).</i>	"Função social" é um termo indefinível e pode dar margem a interpretações, segundo os juristas.
Capital estrangeiro <i>O investimento estrangeiro será disciplinado com base no interesse nacional (Art. 176).</i>	A lei atual está baseada na segurança nacional, conceito já definido pela Justiça. Interesse nacional é conceito que vai depender de interpretação dos governos.	Desapropriações <i>As desapropriações serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro (Art. 187, § 3).</i>	Historicamente não se conhece casos de desapropriados satisfeitos com o que receberam.
Estado-empresário <i>O Estado poderá explorar atividade econômica de relevante interesse coletivo (Art. 179).</i>	Hoje o Estado só organiza ou explora atividade econômica em caráter suplementar.	Utilização do solo <i>O poder público pode exigir o aproveitamento do solo urbano sob pena de parcelamento ou edificação compulsórios, imposto progressivo no tempo e desapropriação (Art. 187, § 4).</i>	A princípio, o dispositivo poderá inibir com eficiência a especulação. Mas será preciso fortalecer a fiscalização municipal.
Mais intervenção <i>O Estado é o agente normativo e regulador da atividade econômica, fiscalizando, incentivando e planejando (Art. 180).</i>	Para a Fiesp, este é o princípio básico da intervenção do Estado, nocivo a uma economia de mercado.	Usucapião urbano <i>Quem ocupar área de até 250 metros quadrados para moradia sem que o imóvel seja reclamado, no prazo de cinco anos, adquire título de domínio (Art. 188).</i>	O dispositivo, no entender de juristas, pode incentivar os invasores nas periferias dos grandes centros.
Discriminação? <i>A empresa brasileira terá tratamento especial na compra de bens e serviços pelo poder público (Art. 177 - § 2).</i>	As lideranças empresariais prevêem que haverá violenta discriminação contra o capital estrangeiro.	Reforma agrária <i>A União poderá desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social (Art. 189).</i>	Como em outros casos, o termo "função social" é subjetivo, mesmo listado no texto. Os quatro critérios são discutíveis, segundo os juristas.
Licitações <i>O poder público só poderá adquirir bens e serviços por meio de licitação, salvo os casos previstos em lei (Art. 181).</i>	A lei, como já ocorre hoje, poderá fixar uma dezena de exceções: dispensa da licitação por urgência, por limite de gastos etc.	Desapropriáveis <i>São insuscetíveis de desapropriação a pequena e média propriedade rural, assim como a propriedade produtiva (Art. 190). Assim, só restaria a desapropriação a grande e improdutiva propriedade.</i>	A questão gerou — e ainda deverá gerar — muita discussão. E mais ainda agora que o relator da Carta acatou as emendas supressivas referentes à propriedade produtiva.
Exploração do subsolo <i>A exploração de recursos hídricos e de jazidas minerais só poderá ser feita por brasileiros ou empresa brasileira de capital nacional (Art. 182-§1).</i>	Fechou-se um pouco mais a possibilidade de investimentos estrangeiros no País, criticam as lideranças empresariais.	Usucapião rural <i>Quem possuir por cinco anos área de até 50 hectares, sem oposição, tornando-a produtiva e tendo nela sua moradia, adquire a propriedade (Art. 196).</i>	Retirado da lei ordinária, o usucapião consta pela primeira vez do texto constitucional. Alguns juristas acham que não seria o caso.

Reforma agrária: a previsão é de nova briga.

desapropriar, sem entrar na discussão — o que acabou prevalecendo.

Estaca zero
Ainda no primeiro turno, houve uma significativa conquista quando se lançou mão da política agrícola como base para um texto conciliatório — as lideranças rurais pediam uma política que privilegiasse a propriedade para a produção de alimentos, que seria afinal o objetivo da reforma agrária, fixando o homem no campo. Mas, apesar de todos os esforços e da garantia da não desapropriação da pequena e média propriedades, e sobretudo das terras produtivas, o capítulo voltou à estaca zero, em termos de discussão.

E que o relator da Constituinte, deputado Bernardo Cabral, acaba de anunciar que foram acatadas as emendas supressivas que querem tornar passíveis de desapropriação as terras produtivas. Ele explicou que era preciso dar um parecer favorável a essas emendas porque o acordo de lideranças feito em torno da questão acabou sendo derrubado por um destaque de



votação em separado, apoiado pela UDR (União Democrática Ruralista).

Independente do que possa significar essa "reabertura do caso", o texto aprovado continua carente de definições. "A função social é indefinível" — explica o jurista Gastão Alves de Toledo, especialista no assunto. "O que se fez então foi estabelecer quatro requisitos para delinear isso: 1) aproveitamento racional e adequado; 2) utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; 3) observância das dis-

posições que regulam as relações de trabalho; 4) exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. Só que com isso nem se obteve um esclarecimento preciso de função social, nem se vai conseguir com que esses quatro requisitos sejam atingidos simultaneamente. Tanto que se acrescentou, ao artigo 220, a expressão "segundo critérios ou graus de exigências estabelecidos em lei", antes de se enumerar os tais requisitos."

No primeiro turno também se optou por remeter à lei ordinária o planejamento e a execução da política agrícola estabelecida no texto dentro de um ano a partir da promulgação da Carta. Mas isso só foi possível depois de se deixar apenas a grande propriedade improdutiva passível da reforma agrária.

E sem que se saiba ao certo por que — seria por não confiar na aplicabilidade da lei ordinária? —, os constituintes preferiram também trazer ao texto constitucional a figura do usucapião, ao mesmo tempo em que reduziram de três mil hectares, previstos na Constituição vigente, para 2.500 a

alienação ou concessão de terras públicas a uma só pessoa, física ou jurídica. E, finalmente, restringiram a aquisição de terras por estrangeiros, em condições ainda não especificadas.

Mesmo assim, sobraram imprecisões para discussão no segundo turno. "Terra produtiva", por exemplo: até etimologicamente dá problemas, já que não se pode dizer com certeza absoluta se a expressão se refere a um solo fértil e explorável ou a uma propriedade em produção — cabendo a quem interpretar o texto deduzir que a última seja a tradução desejada para efeito constitucional.

O jurista Gastão Alves de Toledo chama a atenção para esse fato: — O maior problema, daqui para frente, será a lei que vai definir mais claramente o que seja terra produtiva. Isso é de fundamental importância, porque vai estabelecer, por tabela, o critério do que é ou não desapropriável. Todos vão ter que estar atentos à elaboração dessa lei, de olho em eventuais discrepâncias.

Roberto Jungmann

Conceito de empresa

Pela primeira vez, uma Constituição brasileira traz a definição de empresa. Os constituintes conceituaram que empresa brasileira de capital nacional é aquela controlada por brasileiros residentes no País. "Isso é matéria de lei ordinária", critica o advogado Leon Szklarowsky. No texto, os deputados procuraram uma definição para não deixar brechas. Mas não quiseram a questão, no entendimento do tributarista Ives Gandra da Silva Martins: "A Lei das Sociedades Anônimas permite por acordos de acionistas o controle efetivo sem a maioria do capital", diz.

Tal como as lideranças empresariais, os comandantes das transnacionais vão para um jogo de braço no segundo turno. No caso da nacionalização da exploração mineral, eles enfrentarão o forte lobby de entidades profissionais e de empresas, que já atuou no primeiro turno. Martelou-se na cabeça dos constituintes que os grupos estrangeiros já detêm concessões de jazidas que perfazem uma área equivalente à dos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Santa Catarina somadas.

"A pesquisa e a lavra de recursos minerais envolvem altos custos", defendem as lideranças empresariais. "Em um país pouco conhecido e cujas riquezas ainda estão por explorar não se compreende uma restrição desta natureza." Eles advertem que a preservação de recursos poderá ser ineficaz e antieconômica tendo em vista o avanço tecnológico na substituição de materiais. Ou seja, tais recursos seriam desprezados no futuro e o Brasil contabilizaria as perdas por não tê-los extraído na época e nas condições devidas.

Da mesma forma, os empresários combaterão conjuntamente no frente do dispositivo que limita a taxa de juros reais em 12% ao ano — considerada por eles inexecutável — bem como na proibição da participação direta ou indireta de capitais estrangeiros na assistência à saúde. "Mais uma vez se revela o espírito cartorial e xenóforo, que não atende aos interesses da população brasileira, carente de serviços médicos ou hospitalares."

Existem pontos também que, apesar de votados em primeiro turno, não estão esclarecidos. Um exemplo é o que proíbe os bancos de operarem na corretagem de seguros, turismo e previdência privada. Lobistas de bancos e seguradoras também bombardeiam os constituintes. A definição deverá ficar para lei complementar, mas, diante do princípio, embora confuso, os bancos já sabem que deverão abrir mão de alguma atividade.

Em meio a tudo isso, dispositivos prevêem menor limitação para a intervenção do Estado na economia. O princípio é o de sua atividade normativa e reguladora da economia, fiscalizando, incentivando e planejando. A atividade é indicativa para o setor privado. O instrumento que permite a concretização do princípio é o poder de fazer tributo: a contribuição social. "Quem não aceitar a indicação pode acabar punido", entende Ives Gandra.

Vicente Dianozi Filho