

A CONSTITUIÇÃO, A ORDEM ECONÔMICA E SOCIAL E A CONSTITUINTE *

OSCAR DIAS CORRÊA

SUMÁRIO: 1. A importância deste debate. 2. A convocação da Constituinte — preocupações e riscos. 3. O pregão da mudança do modelo econômico, o texto constitucional e a realidade. 4. Mudar para qual modelo? 5. A ordem econômica e a ordem jurídica. 6. Realidade intervencionista e texto neoliberal. 7. A justiça social como fim. 8. O art. 163 da Carta de 1969. 9. A busca do novo modelo. 10. Nossa contribuição apresentada ao Instituto dos Advogados Brasileiros. 11. O intuito da contribuição. 11.1. O art. 2.º explicita o inciso I do art. 1.º. 11.2. O art. 3.º e o inciso II. 11.3. O parágrafo único e o inciso V do atual art. 165. 11.4. O art. 4.º repete a enunciação dos direitos do trabalhador. 11.5. O art. 5.º, especificação do item III, mais os princípios do art. 171. 11.6. O art. 6.º, definição do objetivo do inciso V. 11.7. O art. 7.º renova o atual art. 164. 11.8. O art. 8.º, o item VI. 11.9. O art. 9.º e o item VII. 11.10. Normas de regime jurídico de certas empresas. 12. Desnecessidade de mudança fundamental no texto. 13. Nossa experiência da prática legal. 14. A vivência da ordem econômica e da ordem social. 15. Palavras finais.

1. *A importância deste debate*

Honrado com o convite do ilustre Presidente FRANCISCO AMARAL NETO, compareço a este conclave cômico das responsabilidades que defronto e da importância dos debates que aqui se travam, principalmente nesta hora.

É que, quando se convoca a Nação para a votação de novo texto constitucional, nada mais relevante do que o exame a que os doutos submetam os problemas nacionais, de molde a possibilitar se lhes dê, na Assembléia Constituinte, a melhor solução, ou seja, a que consulte a vontade do povo, se insira na linha da tradição jurídica nacional e assegure ordem e paz ao País.

* Palestra proferida a convite do Instituto de Direito Comparado Luso-Brasileiro, em 23.08.1985.

Por isso mesmo, grave a missão e difícil o seu cumprimento, porque há que *combinar* todos esses altos propósitos, de modo que se não frustrem as aspirações populares, mas, de outro lado, não se cinda a tradição nacional — porque geraria, de imediato, ou de futuro, novos traumas; nem se tomem decisões que, de qualquer maneira, possam propiciar reações que ponham em risco os bens maiores da ordem e da paz.

O Instituto compreendeu o significado do momento histórico ao convocar este debate, do qual participamos desvanecidos e dispostos a dizer-lhes das nossas preocupações, dúvidas e anseios, como a expor-lhes as convicções que temos amadurecido sobre esses temas.

Incentiva-nos nesta missão a presença dos eminentes mestres portugueses que, em boa hora, nos trazem o exemplo e a experiência da pugna que travaram e que se consubstanciaram na sua Constituição, já na primeira revisão de 1982.

Hoje, como sempre, Portugal vem trazer ao Brasil sua ajuda e seu conselho.

Nesta área difícil da organização econômica alarga a Constituição portuguesa o conceito do *econômico*, para abarcar como exato, em compreensão ampla, muito do *social* que lhe adere à influência incindivelmente.

Dessa contribuição, oportuna e eficaz, há de nos advir, nos dias próximos, proveito certo, na elaboração do novo texto que se decidiu nos deva reger o destino; ela nos aliviará nas sérias preocupações que nos conturbam.

2. A convocação da constituinte — preocupações e riscos

Dessas preocupações, a maior é, no momento, a convocação da Constituinte, com o clima que a precede e que a envolve, transformando-a, aos olhos dos menos experientes, em panacéia milagreira, que resolverá, de vez, num átimo, todos os problemas nacionais.

Há alguns anos venho repetindo que se impõe nos libertemos dos *slogans* e chavões com que se vêm tratando as questões nacionais, para as quais não se propõem soluções concretas, positivas, mas apenas refrões repetidos e sovados, que são fáceis de aceitar e difíceis de cumprir, que podem comover, mas não resolvem; que, quando muito, animam, mas não curam os males, que renascem redobrados.

Por isso, digo e repito, vejo com preocupação a convocação da Assembléia Constituinte, sob o pálio da propaganda *demagógica* e *ideológica* que a vai empolgando, sem que se apercebam os respon-

sáveis de que se cria clima que pode redundar em crise nacional ainda mais grave do que a que ora vivemos.

Impõe-se *desmitificar e desmistificar* a *idéia* de Constituinte, despindo-a do caráter de panacéia salvadora que se lhe tem emprestado e que resolverá todos os males do País: a fome, a miséria, o desemprego, a falta de teto, o analfabetismo, a doença, a seca, a enchente, para que, no dia seguinte, não sucedam à ilusão, o desespero e a revolta incontroláveis.

É preciso se formulem propostas concretas, objetivas, positivas sobre o *quê, como, para quê* mudar o texto constitucional e não apenas gritar o *slogan* da mudança, gerando aquelas expectativas irrealizáveis que, descumpridas, levam à mais triste desilusão.

PIERO CALAMANDREI exprimiu-o, na sua linguagem viva, em outubro de 1945:

“... ..Come se la costituente che attendiamos dovesse essere un consesso di taumaturghi onniscienti ed onnivegenti, capaci di rinnovare in pochi mesi tutta la legislazione italiana dalla riforma agraria ai codici, dalle leggi finnaziarie a quelle scolastiche, senza perder di vista le necessità quotidiane dell'alimentazione, della ricostruzione, della disoccupazione, e giù giù fino al giuoco del lotto e ai nuovi francobolli.

Per evitare il formarsi di queste messianiche aspettative sulla onnipotenza della costituente, che poi potrebbero convertirsi in pericolose delusioni, è opportuno avere fin d'ora idee chiare su quelli che dovranno essere i compiti propri e specifici di questa grande assemblea nazionale: la quale non deve esser considerata come una specie di rinnovata camera dei deputati, distinta dall'antica soltanto per la maggiore estensione, per la maggior quantità si protrebbe dire, di potere legislativo che sarà concentrata in essa; ma deve esser sopra tutto definita dalla qualità dei suoi poteri, ossia dalla speciale competenza che essa avrà sulle materie di carattere costituzionale intorno alle quali sarà chiamata, essa sola, a legiferare” (Opere Giuridiche, Morano Edit., Napoli, 1968, III, p. 161).

E GEORGES BURDEAU igualmente o assinala no seu *Tratado*.

Nossa preocupação não deflui de mero instinto conservadorista — GEORGES RIPERT dizia que o jurista é um conservador... —, mas da experiência de 40 anos de vida pública, assistindo aos descompassos e desencontros da República, aos estertores da Federação,

vendo o suceder de mitos e fracassos, promessas riosas e desilusões trágicas, sentindo-as, sofrendo-as e vendo-as repetir-se sem que se possam evitar.

3. *O pregão da mudança do modelo econômico, o texto constitucional e a realidade*

Um dos *slogans* mais constantes e que se repetem e renovam, há muito tempo, é o da mudança do “modelo econômico”. Não se adianta, porém, em que consistirá a mudança.

E, desde logo, duas perguntas me faço: Pretende-se mudar o modelo da Constituição escrita, neocapitalista, ou o modelo estatizante, centralizador da realidade? E, mudando, para qual modelo novo a ser estabelecido?

Examinemos ambas as indagações:

Quanto à primeira, a um simples relance d’olhos sobre o texto constitucional, comparativamente à realidade, vê-se a profunda e inconciliável divergência entre eles. Tomemos a ordem econômica e social (arts. 160 e segs.) da Constituição Federal.

No art. 160, desde logo, surgem, como princípios-base, “a liberdade de iniciativa” e “a repressão ao abuso do poder econômico, caracterizado pelo domínio dos mercados, a eliminação da concorrência e o aumento arbitrário dos lucros”.

E o art. 170 dispõe que “às empresas privadas compete, preferencialmente, com o estímulo e o apoio do Estado, organizar e explorar as atividades econômicas.

§ 1.º Apenas em caráter suplementar da iniciativa privada o Estado organizará e explorará diretamente a atividade econômica.

§ 2.º Na exploração, pelo Estado, da atividade econômica, as empresas públicas e as sociedades de economia mista reger-se-ão pelas normas aplicáveis às empresas privadas, inclusive quanto ao direito do trabalho e ao das obrigações.

§ 3.º A empresa pública que explorar atividade não monopolizada ficará sujeita ao mesmo regime tributário aplicável às empresas privadas.”

Basta a leitura do texto para verificar a distância que vai entre a norma constitucional e a realidade.

Enquanto aquela delinea um capitalismo liberal, digamos mesmo clássico, digno dos liberais do século XIX, recusando a intervenção do Estado, que se fará — como diz o art. 163 — “quando

indispensável, por motivo de segurança nacional ou para organizar setor que não possa ser desenvolvido com eficácia no regime de competição e liberdade de iniciativa”, e, ainda assim, “assegurados os direitos e garantias individuais”; o que se vê, na realidade, é a intervenção do Estado em todas as áreas da economia nacional, monopolizando atividades e subsidiando empresas estatais na disputa da concorrência com particulares.

Sem falar na exploração dos minerais atômicos e do petróleo — cujo monopólio representa, sem dúvida, exigência da segurança nacional — no mais, em todas as outras, a União privilegia as suas empresas, deixando a um longínquo segundo plano as empresas privadas.

Rápido bosquejo da economia nacional dará disso prova evidente.

Num dos aspectos mais sensíveis, o financeiro, surge o controle absoluto do Banco Central e, desde logo, se notam os privilégios do Banco do Brasil, que, na realidade, só é S/A para distribuir dividendos e bonificações aos acionistas particulares, mas goza de todos os privilégios da República. Ao lado dele, outros usufrutuários: o BNCC, o Banco do Nordeste, o BASA, a CEF, que recebem dinheiro do Tesouro e fogem às restrições que aos outros se impõem.

Sem falar no papel do BNH e do BNDES cuja atuação envolve valores astronômicos e obedece à linha ditada pelo Governo. E dos Bancos estaduais, sob a batuta do Banco Central, e das Caixas Econômicas Estaduais.

No campo das comunicações, o controle total dos Correios e Telégrafos, dos serviços telefônicos, das concessões de televisão e rádio.

Na energia — a Eletrobrás e as *holdings* regionais, controlando todo o setor, com as tarifas fixadas pela União.

Os transportes — com a Rede Ferroviária Federal.

As atividades minerais, com a Vale do Rio Doce, Carajás, os planos nacionais (carvão etc.) e as subsidiárias.

Os salários — mesmo das empresas particulares — em princípio, sujeitos a limites oficiais.

As exportações e importações — controladas.

Preços internos, sob maior ou menor controle, ainda agora, alguns, congelados.

Produção, em certos casos (açúcar, álcool, café etc.) sujeita à ação do Governo.

Etc., etc., etc.

A tal ponto que, quando da posse do Presidente Socialista francês FRANÇOIS MITERRAND e da apresentação de seus treze pontos socializantes, os brasileiros não pudemos conter o riso, pois estávamos muito adiante em nosso capitalismo tupiniquim.

Há, pois, que optar entre o *sistema* do texto escrito e o *regime* da realidade. Mas, ao que parece, os mudancistas não pretendem nem um nem outro.

4. *Mudar para qual modelo?*

E aqui a segunda pergunta: mudar o modelo, para qual modelo?

Não se diz em que consistirá essa mudança, sua extensão, alcance e profundidade. Pretende-se criar um regime mais estatizante, socialismo de Estado? Que se explicita detidamente.

Mais de uma vez temos perguntado: Para qual modelo, novo ou diferente? Socialista? De que tipo, com quais características, expressa e objetivamente delineadas? Coletivista? À moda soviética, ou de algum "satélite"? Comunista? A chinesa? Ou outra?

Impõe-se a formulação expressa de rumos, miudamente especificados, caracterizados. Qual a solução para os problemas fundiários? Para a propriedade do campo e a urbana? Aboli-la? Socializá-la? Redividi-la? Em que bases?

Quais os princípios reguladores da relação empresa-operário, empresa-Estado, empresa-coletividade. Como consubstanciá-la em texto expresso?

Participação do trabalhador na vida da empresa: apenas nos lucros, ou também na gestão? E a apropriação dos resultados, ou assunção dos riscos e prejuízos?

Como se comportará o Estado em face da atividade econômica: espectador, agente, participe, gestor, programador, controlador, senhor?

Nada disso se esclarece, se equaciona. E algumas dessas questões não se decidem mesmo, senão na lei ordinária — que explicita a forma — mas devem merecer a linha geral de definição no texto constitucional, se a Constituição é o compêndio dos princípios, a síntese das orientações, o esquema do sistema adotado.

A nós nos parece que o mal advém precisamente da inexecução do texto constitucional, que se abandonou, em favor de um intervencionismo desordenado, irracional, sem planejamento, sem rumo, ao sabor das conveniências da hora, casuístico, que hoje estabelece uma linha de ação e amanhã (senão hoje mesmo) a altera, frustrando iniciativas e expectativas, gerando a instabilidade e, pior

que tudo, a incredulidade, o descrédito quanto às afirmações e propósitos do Governo.

Esse o grande mal de que tem padecido nossa economia (para não dizer nosso Governo, em geral) e que contribui para desestimular qualquer empreendedor, que não se pode expor aos riscos e aventuras de um investimento, por mais capacitado seja ele e melhores as antecipações de êxito, se não conta nem mesmo com razoável estabilidade na linha de condução da política econômica pelo Governo. Tanto mais quanto, dispondo do controle absoluto da economia e das finanças nacionais, privilegia hoje opções, entidades e programas que, logo depois, onera, sobrecarrega e repudia.

Mas enfrentamos o tema.

5. *A ordem econômica e a ordem jurídica*

Para que se tenha, porém, nítida idéia do que pensamos a respeito, cuidemos da Ordem Econômica e Social da Constituição, e, como corolário, surgirão nossas conclusões.

A matéria, por mais estranho que pareça, em vista de sua importância, não tem sido examinada como seria de esperar, numa época de "obsessão do econômico", como dizia LOUIS BAUDIN, e na qual os fenômenos políticos e jurídicos de tal forma se entrosaram com os econômicos, que ao analista fica o triste consolo de ter que resolvê-los sem que os tenha previamente distinguido, e sabendo que, ao formular solução para um, sujeita-se aos azares e riscos das influências mais ou menos duradouras ou preeminentes dos outros, com os quais se mesclam, combinam e complicam.

É que os estudos jurídico-econômicos nem sempre encontram quem os debata: aos economistas — fechados nas suas elucubrações técnicas, falta o tirocínio do direito; aos juristas — presos à natureza das leis jurídicas positivas, falta a maleabilidade para o enfoque do econômico, dinâmico e incerto.

E a tudo se mescla o conteúdo político, como membrana envolvente, que os cobre a todos e a todos vincula.

Há, contudo, que tecer algumas considerações gerais. A primeira, amplíssima, diz respeito ao regime jurídico-político-econômico em que vivemos.

Não é possível, obviamente, dissociar o exame da ordem econômica e social da ordem jurídica, que, até mesmo, a baliza. Completam-se, não se antagonizam, nem é crível falar em uma, caracterizando-a, sem que a outra se envolva. Há mesmo uma larga zona, *aborder line*, entre elas, na qual o domínio permanece indeterminado, terra comum de todas.

Não se pode admitir andem dissociadas, e, menos ainda, se contradigam. Não se pode pensar uma ordem econômica liberal sob estado politicamente autoritário, ou uma ordem econômica fechada em estado politicamente aberto a princípios liberais. Pode parecer, do exame perfunctório dos textos, que isto se dê, mas a realidade virá a galope.

Há que inter-relacioná-las, de modo que se casem as tendências. A ordem social é una. E os princípios que geram o Estado liberal em política não podem engendrar o estado de economia controlada ou centralizada.

Se se deve distinguir o chamado liberalismo econômico do liberalismo político é porque aquele se radicalizara no individualismo egoísta e excludente do social, enquanto este, resguardando o sentido primacial, ingênito, da liberdade, inseriu-a no contexto social. Por isso, o liberalismo econômico à *outrance*, foi suplantado pelas técnicas mais abrangentes das categorias sociais e passou a admitir, em defesa da própria liberdade de iniciativa — como cerne do regime — a proteção do Estado, intervindo como restaurador do equilíbrio, ou para impedir a ação dos mecanismos radicalizadores da competição, que levavam, pelo abuso, à própria morte da concorrência e à negação do regime.

No fundo, porém, como *abstractum*, o princípio da liberdade persiste, e, nos aspectos políticos, aflora, como imposição invencível da alma humana.

Infelizmente, as ações e reações sociais — de toda ordem — nem sempre possibilitam identificar e separar uns dos outros ingredientes; e o analista é obrigado a vê-los em conjunto, sem dispor dos mecanismos para distingui-los, e, menos ainda, cindi-los, numa realidade que não se presta ao corte analítico sem perda da identidade e da vida.

6. *Realidade intervencionista e texto neoliberal*

Mas, objetivemos essas considerações, tomando nossa realidade recente.

No estado autoritário que sucedeu ao AI-5, por mais que visse a letra da Constituição de 1969 — de definição visceralmente neoliberal — acentuou-se, desmesuradamente, a intervenção estatal e o governo passou a controlar — como vimos — digamo-lo, em números redondos — no mínimo, 70% (setenta por cento) das atividades econômicas nacionais, direta ou indiretamente, agindo, de modo amplo, e, por que não o dizer, indiscriminado, instável e desorganizado, sobre toda essa atividade, em todos os campos.

De tal sorte que, quando os ventos liberais recomeçaram a soprar, um dos grandes problemas foi, e é, o da liberalização da economia, que o Estado se acostumou a manobrar e controlar, mas que não tem mais como centralizar, agora, sem afrontar as conveniências políticas, que passaram a exigir a conformidade aos textos liberais vigentes.

Na verdade, o texto da Carta de 1969 continua figurando o mesmo modelo neoliberal; apenas aquela ação centralizadora da União — *não correspondente ao texto* — se exerceu amplificada-mente, e agora se intenta restaurar o predomínio do texto e a recuperação das garantias.

O Governo, pela legislação ordinária, e dentro da linha autoritária por que havia optado, desenvolveu sua obra de controle da ação nacional — em todos os aspectos, essencialmente o político, o econômico e o que se convencionou chamar de social (que abrange, sobretudo, as relações de trabalho e as condições gerais de vida do trabalhador), caminhando para a absorção das autonomias estaduais, a ponto de eliminar as veleidades federativas dos Estados e exercer ação unitarista evidente.

Essa legislação, e, sobretudo, essa ação pragmática, exercitou-se, incontrastavelmente, no período político autoritário, sem que se intentasse repudiá-la (como se poderia ter tentado), já que o centralismo político dispunha de suficiente poder de convencimento sobre os recalcitrantes, que não se aventuraram a desafiá-lo.

A atuação intervencionista centralizadora desenvolveu-se ativa, oceanicamente, invadindo todas as áreas do campo político, econômico e social.

Isto não obstante o contraste com o texto, que caracterizava e caracteriza modelo neocapitalista, preservando os princípios basilares do regime.

7. A justiça social como “fim”

Ao repeti-lo da Constituição de 1967, a Carta de 1969 alterou, para pior, o texto do anterior artigo 157, que punha como fim a *justiça social*, com base nos princípios da liberdade de iniciativa, da valorização do trabalho como condição da dignidade humana, da função social da propriedade, da harmonia e solidariedade entre os fatores da produção, do desenvolvimento econômico e da repressão ao abuso do poder econômico caracterizado pelo domínio dos mercados, a eliminação da concorrência e o aumento arbitrário dos lucros.

O texto de 1969, erigindo também o desenvolvimento nacional como *fim*, definiu, a nosso ver, erradamente o desenvolvimento,

que é *meio* de atingir a *justiça social*, esta sim, *fim* superior da atuação do Estado (vide nossa conferência “A Ordem Econômica e a Conjuntura Econômica Brasileira”, in *Cadernos de Estudos Brasileiros*, da UFRJ, n.º 13, 1975).

Essa preocupação da *justiça*, que veio com o cristianismo e tomou forma, sobretudo, com Santo Tomás de Aquino, e se dinamizou, como nunca, na pregação de João Paulo II, é o fundamento e o cimento da solidariedade humana. O que enfraquece a sociedade humana, lhe mina a coesão, lhe impossibilita a segurança, lhe dissolve a capacidade de realizar-se é a falta de *justiça*. Esta envolve o equilíbrio da ação social, dando a cada um o que é seu: ao trabalho, ao capital, ao Estado, de modo que cada um atue na certeza de que sua colaboração na obra comum receberá o que de *justiça* lhe caiba.

Só ela, na experiência do entendimento, poderia dar solução ao problema teoricamente insolúvel, até hoje, da fixação da participação de cada um dos fatores da obra produtiva no produto, *da imputação*, como o qualificaram os argutos marginalistas — pedra de toque de todas as insolúveis disputas que marcam a “questão social”.

8. O artigo 163 da Carta de 1969

O artigo 163 completa a configuração do modelo liberal na letra da Constituição, ao fixar os pressupostos e o alcance da intervenção do Estado no domínio econômico:

pressuposto — a *indispensabilidade*, por motivo de segurança nacional, ou para organizar setor que não possa eficazmente ser desenvolvido no regime de competição e liberdade de iniciativa;

alcance — podendo atingir o *monopólio* de determinada indústria ou atividade;

condições — mediante lei federal, e assegurados os direitos e garantias individuais.

Verifica-se, pois, em síntese:

I — de um lado, a reafirmação dos postulados liberais, só descartáveis quando indispensável a intervenção — exceção que se tolera;

II — essa intervenção — em qualquer de suas formas (e são inimagináveis), variando de grau e intensidade, até o monopólio, ou seja, a ação exclusiva e privilegiada em determinada indústria ou atividade;

III — as condições — lei federal, vale dizer, exclusiva competência federal para estabelecer-lhe o alcance e os pressupostos; e a compatibilização com os direitos e garantias individuais, base e fundamento do regime, que lhe servem de limite ao exercício.

Frise-se apenas que, enquanto o Capítulo da Ordem Econômica e Social se marca dessa evidente vocação neoliberal, em outras passagens do texto constitucional se inseriram dispositivos que acabaram por autorizar aquela ampliada e onímoda intervenção, e a tornar indefinida, vaga, quando não contraditória, a caracterização constitucional.

Aquilo que MODESTO CARVALHOSA chamou de *controles* (administrativo e público operacional, *in A Ordem Econômica na Constituição de 1969*, Edit. Revista dos Tribunais, São Paulo, 1972, ps. 22 e segs.), controles que acabaram por facilitar a expansão da atuação estatal, até atingir os limites quase ilimitados — permita-se-nos o paradoxo — que hoje alcançou e a que se busca pôr paradeiro, para tornar a ordem econômica compatível com a renascente ordem política.

9. *A busca do novo modelo*

Muito mais importante, porém, é firmar diretrizes para um possível e provável texto futuro, quer em reforma constitucional, quer como sugestão à futura Constituinte, já em fase de convocação. Perguntemo-nos, pois:

A qual modelo se deverá filiar um novo Capítulo da Ordem Econômica e Social da Constituição Brasileira?

A resposta envolve séria meditação, quando se verifica, a todo instante, o clamor pela mudança do modelo e o pregão do fracasso do nosso vigente modelo econômico, em repetido e cansativo refrão. Diga-se, de passagem, que, não obstante as reiteradas afirmações, nesse sentido, de líderes políticos de várias correntes partidárias, pesquisando, no Congresso Nacional, não encontramos entre as Emendas Constitucionais, em andamento, *nenhuma* que buscasse reformular a ordem econômica e social, e que, pois, atingisse o modelo vigente; o que nos autoriza a concluir que, mais do que necessidade sentida e sofrida, a chamada mudança do modelo é refrão a que se acolhem os que se valem do prestígio das palavras-chave para a pregação que fazem e o apoio que pretendem para a disputa política. Tanto que não só não o tentaram pela via própria — a Emenda Constitucional — como o não definiram, em termos objetivos e explícitos. Ou, então, hipótese mais favorável, pleiteiam não a mudança do *modelo econômico constitucional*, nos termos em que está formulado, mas no seu exercício,

na sua atuação, na prática, *a operacionalidade do modelo econômico* — vale dizer, sem lhe alterar, fundamental, ou substancialmente, a estrutura, mas dosando-lhe, de outras formas, as medidas aplicáveis. O que se pode admitir, tantas as opções que a realidade oferece, exigindo outras tantas escolhas quanto às soluções a adotar.

Isto, aliás, se verifica do fato de que se pretendeu, na convocação da Constituinte, resguardar da mudança o regime capitalista, além da Federação e da República...

De qualquer modo, essencial é que se definam os dados da questão, séria e objetivamente.

Infelizmente — ao que sabemos — os pregoeiros do novo modelo jamais o explicitaram, mantendo-se no simples pregão da mudança para um melhor, indefinido e nebuloso.

Nós não o temos. Cremos firmemente que se pode e deve aperfeiçoar o texto constitucional e, muito mais do que isso, e sobretudo, se deve exigir que *realidade* e *texto* não se contradigam. *Essa a grande questão que se põe.*

Mas, para isso, não vemos como mudar o modelo. Se com o modelo constitucional neoliberal vigente a realidade já se apartou tanto dele, criando modelo intervencionista, estatizante, socializante, que será de nós se o alterarmos? Para onde iremos?

Impõe-se definir os rumos essenciais que se imprimirão à solução dos problemas. Qual o modelo, fundado em que princípios objetivamente descritos e traçados?

10. *Nossa contribuição apresentada ao Instituto dos Advogados Brasileiros*

Pessoalmente, confessamos, não temos nenhuma solução inovadora a propor, ainda que nos tenhamos abalanzado a *retocar* o texto vigente. Com efeito, quando o Instituto dos Advogados Brasileiros se dispôs a oferecer sua contribuição ao debate do tema, designou, em 1978, uma Comissão, que teve CLÓVIS RAMALHETE como Relator-Geral, indicando-nos, precisamente, para o estudo do Capítulo da Ordem Econômica e Social.

Nossa contribuição foi enviada àquela A. Instituição; mas, nomeado CLÓVIS RAMALHETE Consultor-Geral da República e depois Ministro do Supremo Tribunal Federal, foi designado Relator-Geral o Dr. IVAIR NOGUEIRA ITAGIBA. S. Exa. não aproveitou, no seu projeto global, a nossa contribuição, o que, ainda mais, nos autoriza a divulgá-la, com pequenas modificações, a que estudos posteriores nos levaram.

Acentuávamos, entre outras coisas, nas breves palavras com que a encaminhamos, que nos ativemos, tanto quanto possível, “aos textos tradicionais, que, nas Constituições brasileiras — sobretudo a partir de 1964, e, com ênfase especial, na de 1967 —, delimitaram a matéria”. E, obedecendo ao modelo neocapitalista, “que informa, no fundo, a nossa economia, não obstante as freqüentes e cada vez mais amplas deformações que sofre, pela influência estatizante (e, como tal, socializante), em moda”, não poderia fugir a esse *regime de compromisso*, de *transação*, que vem caracterizando nossos textos e que, valorizando a iniciativa privada e a economia de mercado, aceitam a intervenção do Estado — contida em certos lindes — e até o monopólio de algumas atividades, em que se admite essencial o controle do Estado (petróleo e energia nuclear)”.

A redação que, então, propusemos para o título “Da Ordem Econômica e Social” foi a seguinte:

“TÍTULO ...

DA ORDEM ECONÔMICA E SOCIAL

Art. 1.º A ordem econômica e social tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios:

- I — liberdade de iniciativa;
- II — valorização do trabalho;
- III — harmonia e solidariedade entre as categorias sociais de produção;
- IV — função social da propriedade;
- V — desenvolvimento econômico;
- VI — repressão ao abuso do poder econômico;
- VII — redistribuição da renda social.

Art. 2.º As empresas privadas compete, preferencialmente, organizar e explorar as atividades econômicas.

§ 1.º Somente para suplementar a iniciativa privada o Estado organizará e explorará, diretamente, atividade econômica, regendo-se as empresas das quais participe pelo mesmo regime aplicável às empresas privadas.

§ 2.º As empresas do Estado, que explorem atividade sob monopólio, como o petróleo e a energia nuclear, gozarão dos privilégios a ele inerentes.

§ 3.º A intervenção no domínio econômico, ou o monopólio de determinada indústria, ou atividade, só se fará mediante lei

especial da União, temporariamente, quando indispensável à sua organização ou asseguuração de sua eficiência, respeitadas os direitos e garantias individuais.

Art. 3.º O Estado garantirá ao trabalho oportunidade de pleno e permanente exercício, e aos trabalhadores condições de existência digna.

Parágrafo único. A lei fixará as condições de integração do trabalhador na vida e desenvolvimento da empresa, bem como as de participação nos lucros, e, se conveniente, na gestão, atendidas as necessidades sociais.

Art. 4.º A Constituição assegura aos trabalhadores os seguintes direitos, além de outros que, nos termos da lei, visem à melhoria de sua condição social:

I — salário mínimo capaz de satisfazer às suas necessidades normais e às de sua família;

II — salário-família aos seus dependentes;

III — proibição de diferença de salários e de critério de admissões por motivos de idade, sexo, cor, nacionalidade e estado civil;

IV — salário de trabalho noturno superior ao diurno;

V — integração na vida e no desenvolvimento da empresa, com participação nos lucros, e, se conveniente, na gestão, conforme estabelecido em lei;

VI — duração diária do trabalho não excedente a oito horas, com intervalo para descanso, salvo casos especialmente previstos;

VII — repouso semanal remunerado e nos feriados civis e religiosos, de acordo com a tradição local;

VIII — férias anuais remuneradas;

IX — higiene e segurança do trabalho;

X — proibição de trabalho, em indústrias insalubres, a mulheres e menores de dezoito anos, e de qualquer trabalho a menores de quatorze anos;

XI — descanso remunerado da gestante, antes e depois do parto, sem prejuízo do emprego e do salário;

XII — fixação das percentagens de empregados brasileiros nos serviços públicos dados em concessão e nos estabelecimentos de determinados ramos comerciais e industriais;

XIII — estabilidade, com indenização ao trabalhador despedido, ou fundo de garantia equivalente;

XIV — reconhecimento das convenções coletivas de trabalho;

XV — assistência sanitária, hospitalar e médica preventiva;

XVI — previdência social, nos casos de doença, velhice, invalidez e morte, seguro-desemprego, seguro contra acidentes do trabalho e proteção da maternidade, mediante contribuição da União, do empregador e do empregado;

XVII — proibição de distinção entre trabalho manual, técnico ou intelectual, ou entre os profissionais respectivos;

XVIII — colônias de férias e clínicas de repouso, recuperação e convalescença, mantidas pela União, conforme dispuser a lei;

XIX — aposentadoria, para a mulher, aos trinta anos de trabalho, com salário integral;

XX — liberdade de associação sindical, ou profissional, podendo, no exercício de função delegada do poder público, a associação ou sindicato arrecadar contribuições para custeio de suas atividades, na forma que a lei estabelecer;

XXI — greve, salvo nos serviços públicos e atividades essenciais, definidas em lei.

Art. 5.º É assegurado o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 1.º Para a desapropriação da propriedade rural poderá a União, segundo critérios fixados em lei, efetuar o pagamento em títulos especiais da dívida pública, garantidos a correção monetária e o resgate, no prazo de dez anos, em parcelas sucessivas, e assegurada sua aceitação, a qualquer tempo, como meio de pagamento do imposto territorial rural e do preço de terras públicas pelo expropriado.

§ 2.º A desapropriação a que se refere o parágrafo anterior é da competência exclusiva e indelegável da União, e limitar-se-á às áreas incluídas nas zonas prioritárias, fixadas em decreto do Poder Executivo, só recaindo sobre propriedades cuja forma de exploração contrarie as normas estabelecidas em lei. As benfeitorias necessárias e úteis serão sempre pagas em dinheiro; e os proprietários ficarão isentos dos impostos federais, estaduais e municipais que incidam sobre a transferência da propriedade sujeita a desapropriação na forma deste artigo.

§ 3.º A lei federal disporá sobre as condições de legitimação da posse e da preferência para aquisição, até cem hectares, de terras públicas, por aqueles que as tornarem produtivas com seu trabalho e o de sua família.

§ 4.º Salvo para execução de planos de reforma agrária, não se fará alienação ou concessão de terras públicas, com área superior a três mil hectares, sem prévia aprovação do Senado Federal.

Art. 6.º O desenvolvimento econômico visa: no plano individual, à realização do homem como pessoa humana, integrada no meio social; e, no plano nacional, à eliminação dos desequilíbrios regionais, com a integração econômica do País.

Art. 7.º Mediante lei complementar, a União poderá estabelecer regiões metropolitanas, constituídas de municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade sócio-econômica, visando à solução de problemas comuns.

Art. 8.º A lei fixará as normas de repressão ao abuso do poder econômico, caracterizado pelo domínio dos mercados, a eliminação da concorrência e o aumento arbitrário dos lucros, em defesa da economia nacional e dos direitos individuais.

Art. 9.º A lei fixará as condições e processos de redistribuição da renda social, de modo a diminuir, progressivamente, as disparidades regionais e a assegurar, a todos os indivíduos, participação mais eqüitativa na renda nacional, atendida a justa remuneração dos fatores que a compõem.

Art. 10. A lei federal estabelecerá o regime:

I — das empresas concessionárias de serviços públicos federais, estaduais e municipais;

II — das jazidas, minas e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica, propriedade distinta da do solo, para o efeito de exploração ou aproveitamento industrial;

III — da navegação de cabotagem, para o transporte de mercadorias, privativa dos navios nacionais, salvo caso de necessidade pública;

IV — da propriedade e administração de empresas jornalísticas, de qualquer espécie, inclusive de televisão e radiodifusão, privativas de brasileiros natos.”

11. *O intuito da contribuição*

O principal intuito dessa redação foi enxugar o texto constitucional de normas que lhe são estranhas e melhor cabem na legislação ordinária, e dar-lhe seqüência lógica sistemática, explicitando, nos artigos seguintes, a definição basilar do artigo 1.º do Título — que corresponde ao atual 160 —, o que o texto vigente não fez.

Com efeito, essa uma das falhas do texto atual: após o art. 160 (como após o art. 157 da Constituição de 1967), deveria seguir-

-se a explicitação dos princípios basilares ali enunciados. E tal não se dá.

11.1. *O artigo 2.º explicita o inciso I do artigo 1.º*

Em nossa proposta, o art. 2.º explicita os termos do inciso I do art. 1.º — liberdade de iniciativa —, assim: no § 1.º, reafirma-se o princípio neoliberal da iniciativa privada, que o Estado suplementará, sem que, contudo, se privilegiem as empresas estatais que, nessa qualidade de suplementação, se estabeleçam; no § 2.º, em contraposição, numa demonstração de que a visão neoliberal da ordem econômica não deve tolher o conhecimento da realidade, reconhecem-se a certas atividades, que se desenvolvem em regime de monopólio e nele devem atuar — os privilégios que lhes são próprios; no § 3.º, prevê-se a hipótese da intervenção no domínio econômico — vale dizer, exceção à regra geral do predomínio da economia de mercado: mediante lei especial da União, temporariamente, quando indispensável, com as garantias aos direitos individuais, e abolido o motivo impreciso e vago da segurança nacional, constante da redação vigente — insuscetível de delimitação e, como tal, impróprio de figurar em texto constitucional.

Dir-se-ia que, em nossa *A Constituição de 1967 — Contribuição Crítica* — acentuávamos que a cláusula final — “assegurados os direitos e garantias individuais”, do § 8.º do artigo 157, “não deixava de ser contraditória e difícil de cumprir-se na hipótese: porque a intervenção, em setor no qual não foi possível a eficiência no regime de livre competição, dificilmente poderia dar-se assegurando os direitos e garantias individuais” (p. 89).

Nada temos que retificar nessa afirmação, na sua acepção lógica. Apenas, nos parece hoje que, mantida a cláusula, a interpretação harmônica há de ser no sentido de que esses direitos e garantias devem ser assegurados pela prestação, por parte do Estado, das medidas que ressarcam, ou restaurem, ou recuperem os atingidos pela ação estatal. E, sob esse aspecto, é de bom alvitre que a cláusula continue no texto, como norma de hermenêutica, a ser obedecida, quando preciso, como mandamento maior — definidor do regime — a que *sempre* se condicionarão as soluções dadas.

11.2. *O artigo 3.º e o inciso II*

O art. 3.º explica a alínea II — *valorização do trabalho* — incluindo, além disso, a alínea VI do atual art. 160 — “*expansão das oportunidades de emprego produtivo*” — que nos parece estra-

na. Isto porque é óbvio que o desenvolvimento nacional (posto como *fim* no texto vigente, e como *meio* no texto de 1967 e em o nosso), para ser válido e representar consubstanciação da aspiração coletiva, há de aproveitar os fatores de produção disponíveis, dando-lhe o nível de equilíbrio de utilização. Como conseqüência, o nível de emprego será o desejado, e não há como, sem redundância, falar em expansão das oportunidades de emprego *produtivo*. Esta se fará naturalmente, à medida que a utilização dos fatores, em desenvolvimento equilibrado, em pleno emprego, se concretize. E, obviamente, o emprego só poderá ser produtivo, nunca *improdutivo*.

11.3. O parágrafo único e o inc. V do atual artigo 165

O parágrafo único representa a consubstanciação da aspiração contida no atual art. 165, alínea V, da Carta de 1969. Cuida da participação do trabalhador na vida e desenvolvimento da empresa, e, se conveniente, na gestão. Temos meditado sobre essa matéria, de que o texto é a síntese, sem que encontremos a solução, mesmo as que nos aparecem sugeridas em projetos e autores. Desejaríamos saber como, em o novo modelo que se apregoa, se encararia e resolveria o problema, objetiva e concretamente. Tanto mais quanto não faltam os que consideram, por exemplo, a co-gestão "equivoca" e lhe acusem a "ambivalência" (BURDEAU, *Traité*, VII, p. 380-382), incapaz de atender aos desígnios que a propõem. E todos salientam a dificuldade de encontrar fórmula que a viabilize (*v.g.*, tese de RUBENS REQUIÃO, "A função social da empresa no estado de direito", in *Anais da VII Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil*, ps. 359 e segs. Além de todos os autores que cuidam da matéria).

As relações entre patrão e empregado não podem ser, senão em termos genéricos, previstas na Lei Maior, para fixar a necessidade de que se entendam em benefício da estabilidade econômica, e, principalmente, da paz social. O mais tem de ficar, naturalmente, aos dados que a realidade apresenta e à inventiva das negociações, que só podem assegurar aquele entendimento colocando-os frente a frente e possibilitando o ajuste de posições.

A lei ordinária caberá, se necessário, estabelecer normas para a asseguaração desse entendimento, ou cumprimento aos seus resultados; ou, até mesmo, a explicitação de métodos que se provem válidos na realidade.

11.4. *O artigo 4.º repete a enunciação dos direitos do trabalhador*

O art. 4.º repete, com pequenas alterações, o elenco de direitos assegurados aos trabalhadores, tradicionalmente, em nossas Constituições, e incorporados à legislação ordinária, mas que convém repetidos, para que não percam essa garantia superior da Lei Magna.

11.5. *O artigo 5.º, especificação do item III, mais os princípios do artigo 171*

O art. 5.º e seus parágrafos cuida de especificar o item III da enunciação inicial do art. 1.º — atual 160 — referente à *função social da propriedade*, introduzindo pequenas modificações nas condições da desapropriação da propriedade rural, e incluindo os dispositivos hoje constantes do art. 171 da Carta de 1969, deslocados no texto atual.

11.6. *O artigo 6.º, definição do objetivo do inciso V*

O artigo 6.º procura definir o objetivo do item V do artigo inicial ao incluir o *desenvolvimento econômico* como um dos fundamentos da realização da justiça social. Não é preciso salientar a dificuldade dessa conceituação, em matéria sobre a qual, de algum tempo a esta parte, têm opinado todos os que, a qualquer título, escreveram ou debateram temas sociais.

Uma palavra, apenas, nos cabe. Nossa conceituação abrange duas linhas de pensamento e ação: no *plano individual*, seguindo a orientação do ensinamento da Igreja, considerado o indivíduo como *pessoa*, na sua “eminente dignidade”, visa-se à sua realização, isto é, ao cumprimento dos desígnios para os quais foi criado; mas, como não vive ele isolado, nem é possível a realização do bem-estar individual sem a integração social, tal aspecto é expressamente consignado; no *plano nacional*, isto é, dos interesses gerais da coletividade nacional, o desenvolvimento do País enfrenta, sobretudo, o desafio dos desequilíbrios regionais. Enquanto a região Centro-Sul (Sul e Sudeste) atingiu grau razoável de desenvolvimento, com as conseqüências favoráveis para a vida dos que nela habitam e trabalham, o Norte, o Nordeste e o Centro-Oeste apresentam disparidade flagrante e agressiva, que ofende a integração nacional, marginalizando vasta população — cerca

de 40% (quarenta por cento) dos brasileiros — em nível de doloroso subdesenvolvimento.

Ora, só se compreende o desenvolvimento econômico como *processo* — vale dizer, ação, atividade dinâmica — e *integrado*, isto é, que alcance todos os indivíduos e todas as regiões do País. Disparidades gritantes, como as que ocorrem entre nós, geram desequilíbrios que podem ter graves conseqüências para a vida nacional, no seu conjunto. E representam inadmissível agressão à justiça social, fim a que visa a ordem econômica estabelecida no texto constitucional e aspiração unânime dos brasileiros.

A matéria reveste-se de tal importância que vem, ainda, assinalada no artigo 9.º da nossa sugestão.

11.7. O artigo 7.º renova o atual artigo 164

O artigo 7.º renova o preceito relativo às *regiões metropolitanas*, constante do atual artigo 164, matéria que está a exigir regulamentação mais exata e objetiva, pondo fim às dificuldades para a solução dos problemas cada vez mais graves que as assolam, com a exacerbada concentração urbana e todos os seus corolários.

A delimitação teórica da questão não se fez na doutrina e, menos ainda, nos textos impositivos. Não obstante, o problema das regiões metropolitanas, a cada dia, se agrava com o êxodo rural e a concentração urbana.

As estatísticas demonstram essa crescente concentração, claramente sentida, cujas causas, conhecidas e identificadas, não têm sido combatidas eficazmente, e para obviar às quais têm sido vão os esforços de manutenção do nível de vida da zona rural.

Os últimos dados apresentam evolução significativa do fenómeno. Segundo eles, a distribuição da população entre a zona rural e a zona urbana vem tendo a seguinte evolução, só no último decênio:

1970 — zona rural — 44%,	urbana — 56%
1975 — zona rural — 40%,	urbana — 60%
1980 — zona rural — 36%,	urbana — 64%

E nas nove zonas metropolitanas, a população recenseada apresentava a seguinte distribuição, entre a zona rural e a urbana, em 1970:

Áreas Metropolitanas	— População residente —				
	Absoluta			Relativa	
	Total	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Belém	— 655.901 —	605.752	— 50.149 —	92,4%	7,6%
Fortaleza	— 1.036.779 —	875.628	— 161.151 —	84,5%	15,5%
Recife	— 1.791.332 —	1.649.703	— 141.619 —	92,1%	7,9%
Salvador	— 1.147.821 —	1.077.190	— 70.631 —	93,8%	6,2%
B. Horizonte	— 1.605.306 —	1.501.510	— 103.796 —	93,5%	6,5%
R. Janeiro	— 7.080.661 —	6.838.363	— 242.298 —	96,6%	3,4%
São Paulo	— 8.139.730 —	7.866.669	— 273.061 —	96,6%	3,4%
Curitiba	— 821.233 —	656.601	— 164.632 —	80,0%	20,0%
Porto Alegre	— 1.408.474 —	122.783	— 122.783 —	92,0%	8,0%

Fonte: Anuário Estatístico do Brasil.

Esse quadro alterou-se, como se vê do censo de 1980:

Áreas Metropolitanas	— População residente —				
	Absoluta			Relativa	
	Total	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Belém	— 1.000.349 —	833.634	— 166.715 —	83,3%	16,7%
Fortaleza	— 1.581.588 —	1.502.855	— 78.733 —	95 %	59 %
Recife	— 2.348.362 —	2.132.852	— 215.510 —	90,8%	9,2%
Salvador	— 1.772.018 —	1.701.505	— 70.513 —	96 %	4 %
B. Horizonte	— 2.541.788 —	2.462.688	— 79.100 —	96,8%	3,2%
R. Janeiro	— 9.018.637 —	8.826.184	— 192.453 —	97,8%	2,2%
São Paulo	— 12.588.439 —	12.183.139	— 405.300 —	96,7%	3,3%
Curitiba	— 1.441.743 —	1.326.329	— 115.414 —	91,9%	8,0%
Porto Alegre	— 2.232.370 —	2.149.041	— 83.329 —	96,2%	3,8%

A não ser o expressivo aumento da população rural na área metropolitana de Belém (de 7,6% para 16,7%), houve também pequeno aumento em Recife (de 7,9% para 9,2%); nos demais, aumento da população urbana, em alguns casos, acentuado, como em Fortaleza (de 84,5% para 95%). Em face dessa realidade, impõe-se encarar o problema com especial cuidado, tanto mais quanto de seu agravamento vêm decorrendo outros tantos males, de que bas-

taria citar o inacreditável aumento da criminalidade e da violência urbana.

11.8. O artigo 8.º e o item VI

O artigo 8.º corresponde ao item VI — *repressão ao abuso do poder econômico* — determinando que a matéria seja regulada em lei, para que possam ser previstas as hipóteses e remédios. A legislação vigente (Lei 4.137, de 10.9.1972, que criou o Conselho Administrativo de Defesa Econômica) (CADE) deverá ser revista e aperfeiçoada, para conformar-se às novas hipóteses emergentes. Aliás, a concentração econômica, com suas conseqüências, está a exigir, entre nós, estudo mais profundo e amplo, que lhe examine os atuais condicionamentos, os efeitos que tem tido, as distorções que tem sofrido, e os caminhos a que pode conduzir nossa economia. Não basta anatematizá-la, pura e simplesmente. Há que formular legislação que distinga a normal e eficaz concentração econômica, sem o que não vivem as economias desenvolvidas, das distorções de toda a ordem, de que padecem, sobretudo, as economias subdesenvolvidas.

Com isso, poderá o Estado armar-se dos meios para enfrentar as poderosas organizações econômicas, que, nele ou fora dele, se dispõem a, usando das franquias liberais, desviar-se da norma geral de atendimento aos interesses da comunidade.

11.9. O artigo 9.º e o item VII

O art. 9.º representa a explicitação do item VII — *redistribuição da renda social* — e constitui a maior inovação da proposta. Dir-se-á que ele é de conteúdo programático como outros. Não há dúvida. Mas, na discussão sobre o alcance da validade de tais formulações, de tais declarações, há que lembrar, ainda uma vez, o ensinamento de BURDEAU. Afirma ele que, embora essas regras sejam normas jurídicas, nem toda regra de direito é regra de direito positivo: impõe-se distinguir o que é regra de direito positivo e o que é programa, ou diretiva para uso dos governantes. Ora, as declarações de direito e os textos constitucionais, além de regras de direito positivo, tratando dos princípios gerais da ordem jurídica, contém também disposições que, tendo a natureza de regras de direito, são desprovidas da força obrigatória própria do direito positivo. São prescrições que, determinando o finalismo da instituição estatal, fixam um programa para o legislador. Exigem deste, pois, não uma atitude negativa, mas iniciativas que traduzam a vontade e a oportunidade das medidas a serem toma-

das, em regras positivas (BURDEAU, *Traité*, IV, ps. 131 e segs., n.º 55).

Tais enunciados têm, quando nada, o condão de, permanentemente, convocar a atenção do estudioso, do legislador e do estadista ao exame do assunto, e acabar por induzi-los a dar à questão a solução mais compatível com a hora e a necessidade nacional.

O artigo, desde logo, identifica as duas grandes disparidades a serem corrigidas: a primeira, entre as *regiões do País*, a que fizemos breve referência, ao cuidarmos do item V; a segunda, entre os *indivíduos* — vinculadas ambas ao mesmo problema — o da redistribuição da renda social — finalidade superior da justiça social, a que, no fim do artigo, se faz referência: *atendida a justa remuneração dos fatores que a compõem*.

É óbvio que a matéria não comporta solução teórica, que possamos fixar. Só a realidade, mestra experiente dos problemas teóricos insolúveis — e o problema da repartição o é, confessadamente (já o assinalávamos, em 1949, em nossa tese sobre “Aspectos da Racionalização Econômica”, p. 148 e segs.) —, poderá dar-lhe a resposta, que os doutores ainda não encontraram, por mais a busquem e tentem formulá-la. Resposta que se faz, na vida real, por avanços, recuos, negociações; que não se cristaliza; mas é móvel, dúctil, instável, dinâmica, e não obedece a esquemas doutrinários, nem a restrições e preconceitos de escola.

Sem que a distribuição da renda social possa tender à justiça social e dela se avizinhar, não há como falar em *paz social*, nem em *desenvolvimento*, se aquela e este só podem concretizar-se com a efetiva realização do equilíbrio e da harmonia entre as classes e categorias sociais, equanimemente partícipes da ordem social (nos seus vários aspectos) e atendidas na repartição dos resultados que nela se alcancem.

A solução deste problema superior, a que não se deu, repetimos, equacionamento teórico extreme de dúvida e crítica, cada vez interessa mais ao Estado, como institucionalização do poder e da convivência. O texto constitucional deve indicá-lo como objetivo a atingir, para que a lei busque, depois, concretizá-la, na medida do possível, que varia, infinitamente, de local, época, e grau de desenvolvimento da população a que atinge.

Se não haverá nunca — e dói-nos afirmá-lo — a realização *plena* da justiça social, entre os homens, que se alcançaria com a justa distribuição da renda social — vale dizer, a atribuição, a cada um, da parte que lhe cabe na sua formação, problema de *imputação* ainda irresolvido — e que estabeleceria a paz social e a harmonia, há, pelo menos, que mantê-la como objetivo maior, aspiração permanente, a que o Estado deve visar como fim.

E se não cremos, nem mesmo em nosso invencível otimismo, que tal fim se atinja, é que ele representaria a paz na terra; e a nós nos parece que só nos céus será dado alcançar esse dom...

11.10. *Normas de regime jurídico de certas empresas*

Por fim, o último artigo de nossa proposição compendia normas constantes dos textos constitucionais anteriores, referentes ao regime de certo tipo de empresas que, explorando atividades específicas, devem subordinar-se a princípios especiais, em defesa da economia nacional. Apenas, pareceu-nos que, sendo o mesmo o princípio diretor que as deve vincular — a garantia da defesa do interesse nacional, ante os riscos da invasão exterior — melhor ficava se agrupassem num só artigo, sem necessidade de mais larga menção, tanto mais quanto matéria tradicional nos textos constitucionais brasileiros.

12. *Desnecessidade de mudança fundamental no texto*

Dessas considerações — por extensas e cansativas tenham sido — tão objetivas quanto possível, e despidas de preocupações teóricas, ou de laivos de erudição, concluímos que a ordem econômica e social da Constituição, na formulação que tem, atualmente, não destoa da definição que lhe dariamos na elaboração de novo texto.

Emprestar-lhe-íamos maior explicitação e objetividade, corrigindo-lhe distorções mais de redação que de fundo, salientando diretivas, definindo mais claramente rumos.

Na concepção substancial não vemos como alterar-lhe a linha neocapitalista, que informa a nossa tradição político-econômica, sem risco de a submeter a experiência cujo resultado é imprevisível, e não facilitaria, antes dificultaria, o processo iniciado de volta ao regime democrático, vale dizer, regime de liberdade responsável, assegurada na lei, legitimamente votada pela representação lídima do povo.

As modificações que propusemos não lhe alteram a índole, antes a especificam, esclarecem e minudenciam. Poderiam fazer-se em emenda constitucional normal.

Creemos, mais, que, arriscado seria, a esta altura da vida nacional, marcada pela crise econômica, que o radicalismo agrava, partir para a aventura de modificação estrutural de modelo, que não se diz qual é, nem a que objetiva, nem em que parâmetros se contém. E quando outros modelos diferentes sofrem as desventuras do fracasso, em inumeráveis experiências dramáticas, de outros povos, bem presentes no mundo atual.

13. *Nossa experiência prática legal*

Verdade é que o nosso texto vigente não teve a prova da realidade, não vigeu senão nas edições sucessivas a que as emendas constitucionais repetidas o obrigaram; mas, nunca, na prova real dos fatos. E não se lhe pode medir a eficácia se, em verdade, não se submeteu à aplicação, que não lhe deram, antes lhe negaram, com a adulteração do exercício.

Não aprendemos ainda a pôr em prática os textos legais que temos: editamo-los e, à simples edição, consideramos resolvidos os problemas que visavam equacionar, sem nos darmos ao zelo de aplicá-los. E com a mesma facilidade com que os editamos, os não aplicamos, ou revogamos, para estabelecer nova sistemática, que também não se aplicará.

Nossa volubilidade de povo que tem pressa, e antes dado à impaciência do que à reflexão, torna o nosso arcabouço legal instável e flutuante, a ponto de não sabermos o que vige e prevalece. Sobretudo, nosso despreço aos textos escritos é mal sem remédio. Aí está o texto legal. Quem o invoca? Quem a ele se acolhe e o defende? Quem o aplica? Já clamava o Divino Poeta: "Le leggi son. Ma chi pon mano ad esse? / Nullo"... ("Purgatorio", XVI, 97-98).

14. *A vivência da ordem econômica e da ordem social*

Com a ordem econômica e social da Constituição aconteceu isto. Sobretudo, a ordem econômica: constituindo-se, em geral, de disposições programáticas, muito mais indicadoras de princípios-guia do que imposições eficazes, a realidade desconheceu-as, em boa parte. Daí as distorções do nosso capitalismo, transformado em capitalismo de estado, que abomina as leis do mercado, longe do planejamento e a um passo da planificação, e com todas as desvantagens da intervenção balburdiada, inorgânica, ilimitada, mãe da instabilidade, da incerteza, do desequilíbrio e do descrédito.

Já a chamada ordem social — no que diz respeito, sobretudo, aos direitos do trabalhador, como foi, permanentemente, objeto de aplicação e teve sua eficácia testada nos pleitos, que se feriram cotidianamente, esta foi comprovada, afirmou-se e firmou-se.

Lei que não se invoca e não se aplica é lei em obsolescência. Daí a vigência e o revigoramento dos princípios da ordem social — a todo instante invocado nos juízos e tribunais — e a ineficácia dos princípios da ordem econômica, inseridos como indicação programática, no texto constitucional, e ali esquecidos pelos planejadores, quase planificadores da economia brasileira.

15. *Palavras finais*

Vinte anos de experiência política, e quarenta de vida pública vividos intensamente, exaustivamente, instante a instante, lendo, meditando, sofrendo a realidade, que não se prende a fórmulas e modelos, padecendo as angústias de conservar, ou as incertezas de inovar; vendo o malogro de tentativas sérias e, às vezes, o êxito de experiências aventureiras, aparentemente venturosas; conhecendo o poder dos *slogans*, que comovem sem resolver, e prosperam sem se efetivarem; quarenta anos, pelo menos, de estudo dos problemas nacionais e de vivência de suas dificuldades; a participação ativa em movimentos renovadores frustrados, ou desviados dos altos objetivos que os moveram; em síntese, mais de meio século de Brasil, convivendo, intensamente, com a terra e a gente; aconselham-nos prudência e objetividade: para não vermos malograr-se esperanças confiantes, triunfantes inépcias ostentosas, princípios suspicazes, tudo o que tem feito a tristeza de nossa atribulada vida de País sofrido da incompetência e da dissipação.

Que se apresentem os projetos de renovação da ordem constitucional brasileira. Não apenas os propósitos, os anseios, mas os modelos objetivos, miudamente expostos e formulados, para que sobre eles incida a análise dos estudiosos e a crítica dos doutos.

Nós, humildemente, confessamos a este E. Instituto: não temos nenhuma fórmula nova salvadora. Antes, cremos que o que existe e já demonstrou que, apesar das falhas, serve à Nação, deve ser mantido, aperfeiçoado, com a experiência desses anos difíceis.

Os que, porém, mais destros e expertos, tiverem fórmulas concretas, que minorem os nossos males, estão na obrigação de apresentá-las à perquirição dos entendidos, colaborando para retirar o País da grave encruzilhada em que se encontra. Mas, fórmulas expressas, repetimos, sem subterfúgios, sem engodos, sem místicas ou chavões.

Uma única certeza nos tranqüiliza: a de que a crise é a véspera da solução. O Brasil é grande demais e forte demais para que os embates das crises o abatam e vençam e dobrem. A nosso ver, nossa crise de agora não é crise de lei, nem de Constituição. É crise de credibilidade, de confiança, de legitimidade. Em verdade, digamos a verdade, toda a verdade, ainda que não perguntada: não cremos no que nos dizem porque perdemos a fé nos que nos falam. Daí todos os descompassos, todas as crises sem

solução: não nos sentimos vinculados às soluções, que nos propõem, se não cremos nelas, nem nos proponentes.

Há, porém, que, honesta e decididamente, buscá-las. Sem preconceitos, sem egoísmos, sem radicalismos. Com a serena neutralidade do cientista, ao qual, não obstante, não perturba a luminosidade do amor à Pátria — que antes que mal, bem faz ao ânimo de quem procura clarear-lhe o destino.