
CONCEPÇÃO E REFORMA DA ORDEM ECONÔMICA E FINANCEIRA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

*Aloizio Mercadante**

1. Marco global

A Constituição de 1988 – a Constituição Coragem, nas palavras de Ulisses Guimarães – reflete, em seus dispositivos relativos ao ordenamento econômico e social do país, as ambiguidades e contradições do quadro político que se foi configurando ao longo do processo de transição democrática. Quadro político caracterizado pela presença ainda atuante do poder militar, pelo revigoração do movimento popular e sua reinserção no debate político e pela heterogeneidade de interesses da aliança conservadora que dera sustentação parlamentar ao regime ditatorial.

Resultado da interação desses vetores, o texto constitucional de 1988 já nasce inconcluso. A pressão popular – facilitada pela abertura da Constituinte à participação da cidadania – limitou o espaço para a incorporação, defendida por segmentos mais fundamentalistas do bloco conservador, do conjunto de propostas do neoliberalismo, então em ascensão na esteira do êxito político das administrações de Margaret Thatcher e Ronald Reagan. E viabilizou, com o apoio de setores progressistas disseminados em um amplo espectro de forças políticas, a inclusão no texto de critérios e princípios de justiça social, aprimoramento da democracia e ampliação dos direitos a ela inerentes, preservação da presença estatal em atividades e setores estratégicos para o desenvolvimento e afirmação da soberania nacional na exploração e gestão do território e de seus recursos produtivos.

Mas a recomposição da aliança conservadora durante os trabalhos da Constituinte – que se materializou no chamado “Centrão”, formado por parte do PMDB e pelo PFL, o PDS e o PTB, além de outros partidos menores – não só frustrou a possibilidade de ampliar as opções de organização do sistema produtivo e de reformulação das estruturas sociais e políticas do país, que eram aspirações de parte importante da sociedade brasileira; também limitou a

* **ALOIZIO MERCADANTE** é Mestre em Economia pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). É Senador da República pelo Estado de São Paulo, Presidente da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal e da Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul.

incorporação de diversas reivindicações populares, especialmente no que se refere ao mundo do trabalho e à questão agrária.

Não por acaso, então, o capítulo relativo à ordem econômica é um verdadeiro amálgama de interesses e princípios muitas vezes de signo contrário. Nele se eleva à categoria de cláusula pétrea elementos constitutivos do sistema econômico capitalista, como a propriedade privada e a livre iniciativa; ao mesmo tempo, se atribui à valorização do trabalho humano a condição de um segundo fundamento da ordem econômica e se coloca como objetivo assegurar a todos uma existência digna, de acordo aos ditames da justiça social. Ou seja, na contramão das tendências então dominantes de liberalização geral da economia, o texto constitucional embutia a ideia de estabelecer no Brasil um modelo de capitalismo organizado e humanizado, com uma lógica bastante diferente daquela que rege o funcionamento do mercado livre e desregulado. Daí a preservação, em diversos dispositivos da Constituição, de elementos do padrão de intervenção do Estado que havia se implantado ao longo do processo de industrialização do país.

Essa concepção seria varrida do texto constitucional em 1995 e, em ritmo menos intenso, nos anos subsequentes, com as reformas da ordem econômica, levadas a cabo pela administração Fernando Henrique Cardoso, apoiada em uma base parlamentar amplamente majoritária, que tinha no PSDB, no PMDB e no PFL seus eixos fundamentais. Essas reformas, que davam continuidade ao processo iniciado pelo governo Collor com a Lei nº 8.031, de 1990 – Programa Nacional de Desestatização, e interrompido com o *impeachment* do Presidente dois anos depois, inseriram na Constituição aqueles critérios e dispositivos que o bloco conservador tinha sido incapaz de impor à sociedade brasileira em 1988.

As reformas da ordem econômica, em linha com as recomendações estabelecidas em 1989 pelo grupo comandado pelo economista inglês John Williamson e que viriam a ser conhecidas como o “Consenso de Washington”, visavam abrir a economia ao capital estrangeiro, eliminando as restrições globais e setoriais existentes, reduzir a intervenção do Estado na economia, privatizar as empresas públicas nas áreas produtivas e de prestação de serviços e desregulamentar o sistema financeiro, incluindo sua abertura à participação estrangeira.

Esse foi o sentido da Emenda Constitucional nº 5, de 1995, que quebrou o monopólio estatal da distribuição local de gás canalizado (art. 25); da nº 6, de 1995, que eliminou a diferenciação entre empresa nacional e estrangeira (arts. 170 e 171, este último revogado) e abriu ao capital estrangeiro a pesquisa e lavra de recursos naturais e o aproveitamento dos

potenciais de energia hidráulica; da nº 7, de 1995, que estende ao capital estrangeiro, dependendo de regulamentação posterior, a navegação de interior e de cabotagem (art. 178); da nº 8, de 1995, que quebra o monopólio estatal das telecomunicações e desloca as funções de regulação do setor para órgão específico (art.21, inciso XI); da nº 9, de 1995, que quebra o monopólio da União na pesquisa e lavra de jazidas de gás e petróleo, no refino de petróleo, na importação e exportação de petróleo e derivados e no transporte de petróleo e gás (art. 177); da nº 13, de 1996, que inclui o resseguro no sistema financeiro, preparando as condições para a privatização do segmento (art. 192, inciso II); da nº 19, de 1998, que amplia as obrigações das empresas públicas e sociedades de economia mista que explorem atividades econômicas de produção ou comercialização e de prestação de serviços (art.173); da nº 33, de 2001, que estabelece os requisitos que deve cumprir a instituição de Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico relativa às atividades de importação ou comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível e a destinação dos recursos arrecadados (art. 177); da nº 40, de 2003, que modifica o art. 192 para permitir a regulamentação por separado dos diversos aspectos relativos ao sistema financeiro, inclusive a participação do capital estrangeiro; e a de nº 49, que exclui os radioisótopos do monopólio da União sobre os minérios e minerais nucleares e possibilita sua produção, comercialização e utilização sob regime de permissão.

A partir das mudanças realizadas em 1995 e 1996 foi fortemente acelerado o processo de privatização, através da alienação do controle acionário das estatais e da concessão de serviços públicos a empresas privadas, sustentado pela Lei nº 9.491, de 1997, que revogou a Lei nº 8.031, de 1990, e ampliou o escopo do Programa Nacional de Desestatização.

Rompeu-se, dessa maneira, o equilíbrio entre os critérios de caráter social – pleno emprego, função social da propriedade, redução das desigualdades regionais e sociais – e aqueles relativos à consolidação da organização capitalista da produção – a livre iniciativa, a propriedade privada, a livre concorrência. Em realidade, a concepção original da Constituição de 1988 – o capitalismo organizado e humanizado – foi substituída por uma política de afirmação de um modelo de capitalismo auto-regulado e inserido, de forma subordinada, na economia global.

A política econômica então adotada tendeu a aprofundar essa diferenciação, à medida que engessou o crescimento do país, exacerbou o endividamento externo e a vulnerabilidade externa da economia, aumentou o desemprego e a precarização das relações de trabalho, expandiu exponencialmente o endividamento público, comprometeu a capacidade do Estado para investir e implementar políticas públicas e, com a apreciação da nova moeda, estimulou a

desindustrialização e a desnacionalização da economia, além da degradação da infra-estrutura energética e logística em que se apoiava sua competitividade sistêmica.

O Governo Lula representou, nesse contexto, uma retomada do espírito da Constituição de 1988, de equilíbrio entre as exigências da eficiência econômica do capitalismo moderno e a distribuição socialmente justa dos benefícios do progresso técnico.

Eleito em 2002 a partir de uma resposta contundente do povo brasileiro ao fracasso do projeto político que o antecedeu, o governo Lula se comprometeu, mesmo antes de seu início em janeiro de 2003, com o desenvolvimento sustentável, a inclusão social, a segurança jurídico-institucional e o aperfeiçoamento da democracia brasileira. O Governo interrompeu o processo de privatização, fortaleceu as estruturas de gestão do setor público e resistiu às pressões para remover do texto constitucional garantias e direitos sociais dos trabalhadores. De fato, a política da atual Administração abrange, em seu conjunto, os princípios estabelecidos no art. 170 da Constituição, que dispõe sobre a ordem econômica.

A afirmação da soberania nacional, o primeiro dos nove princípios, supõe mudanças no padrão de inserção internacional do país. É necessária uma ação deliberada e planejada de aproveitamento das oportunidades abertas pela globalização – via expansão do comércio internacional, aumento da disponibilidade de recursos externos para o financiamento da produção e dos investimentos, reestruturação territorial da produção e incorporação de tecnologia – e de combate às ameaças e constrangimentos por ela gerados. Nossa atual política externa tem como principais diretrizes a consolidação e ampliação do Mercosul, o fortalecimento do multilateralismo e de suas instituições, a integração política, econômica e física da América do Sul e o reforço das relações Sul-Sul sem descuidar dos parceiros tradicionais. E já estamos colhendo os frutos. O Mercosul está consolidado e seu sentido estratégico recuperado. Com a criação do G20, observamos uma nova correlação de forças na Organização Mundial do Comércio (OMC) que passou a ser de fato um organismo multilateral. Nossas exportações tiveram um crescimento extraordinário – 173% entre 2002 e 2007 contra 50% do resto do mundo – e diversificamos nossos parceiros comerciais. O saldo comercial acumulado entre 2003 e 2007 de US\$ 189,4 bilhões mais que compensou nosso déficit estrutural da balança de serviços e rendas, contribuindo significativamente para redução de nossa fragilidade externa. O Brasil enfrenta a atual crise financeira internacional com US\$ 200 bilhões em reservas e nossa solvência externa, já demonstrada pelos dados, foi reconhecida pela obtenção do grau de investimento.

Esse importante avanço qualitativo e quantitativo da inserção brasileira na economia mundial foi acompanhado pela melhora expressiva das condições econômicas internas.

A consolidação do marco macroeconômico, caracterizado pelo controle da inflação e redução da fragilidade fiscal, é um elemento importante dessa melhora. Os anos de 2006 e 2007 foram os dois primeiros de nossa história em que a taxa de crescimento do PIB foi superior a taxa de variação do IPCA. Inflação baixa contribui para o alargamento dos horizontes de decisão das empresas, o que facilita e incentiva os investimentos, e ajuda a manter o poder de compra do salário do trabalhador. A redução da fragilidade fiscal é verificada, entre outros indicadores, pela queda do déficit nominal do setor público – a diferença entre o superávit primário e a despesa financeira – de 4,17% do PIB em 2002 para 0,14% em 2007, e pela melhora do perfil da dívida pública, com a redução substantiva dos papéis indexados ao câmbio e aumento da participação dos títulos pré-fixados.

É nesse ambiente de estabilidade econômica que o Brasil atravessa um inédito ciclo de crescimento econômico com inclusão social, forte geração de empregos formais, redução das desigualdades sociais e preservação do meio ambiente. Esse novo padrão de desenvolvimento nacional materializa o disposto nos incisos VI, VII e VIII do art. 170. A sustentabilidade do crescimento tem sido garantida pela forte expansão da formação bruta de capital fixo, que cresce acima do PIB há 12 trimestres consecutivos. Trata-se do maior ciclo de investimentos desde o final da década de 1970. Além disso, o Programa de Aceleração do Crescimento do Governo Federal – o PAC – destinará até 2010 cerca de R\$ 510 bilhões que atacam de frente os principais gargalos logísticos, energéticos, habitacionais e de saneamento básico no país.

Essa expressiva ampliação da capacidade produtiva encontra correspondência na demanda gerada por um mercado interno em expansão. Nos últimos cinco anos, o crédito livre à pessoa física cresceu em termos reais 91%, o rendimento real médio recebido pelo trabalhador se elevou em 11% e foram gerados mais de seis milhões de novos empregos com carteira assinada. Como consequência, a Pesquisa Mensal de Emprego (PME) do IBGE registrou, nos seis primeiros meses de 2008, as menores taxas para os respectivos meses de todo o histórico da série e o consumo das famílias cresceu a uma robusta taxa anual média de 5,7% desde 2004.

Duas pesquisas publicadas recentemente pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (Ipea)* e pela Fundação Getúlio Vargas (FGV)† apontam importantes avanços na redução da pobreza e da desigualdade de renda nas principais regiões metropolitanas. A taxa de pobreza, que em 2003 era de 35,0%, hoje se situa em 24,1%. São mais de sete milhões de

* Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. *Pobreza e Riqueza no Brasil Metropolitano*. Comunicado da Presidência, Número 7 de 2008.

† Fundação Getúlio Vargas. *A nova classe média*. Agosto de 2008. Disponível em: www.fgv.br/cps/classe-media.

peessoas que deixaram a indigência e a pobreza em nossas principais cidades. O índice de Gini, que mede a concentração da renda na população, vem caindo sistematicamente desde 2002. Vale lembrar que este índice permaneceu praticamente constante entre 1970 e 2000, e a atual melhora só encontra precedente na década de 1960.

Paralelamente, foram realizados avanços significativos na gestão e preservação do meio-ambiente. De 2003 a 2007, o Ibama realizou 17 grandes operações em parceria com a Polícia Federal na Amazônia, que resultaram na apreensão de 1 milhão de m³ de madeira em tora, na prisão de 650 pessoas e destituição de 1.500 empresas. A taxa de desmatamento da Amazônia caiu 59% nos últimos três anos. Além disso, a participação das energias renováveis em nossa matriz energética atingiu 46,4% em 2007, enquanto no resto do mundo essa participação é de apenas 12,7%.

Nesses vinte anos de vigência da atual Carta Magna, o país logrou êxito também no estabelecimento de tratamento diferenciado para as micro e pequenas empresas. Nesse campo, a conquista mais expressiva é a criação do Simples Nacional, que permite o recolhimento de oito impostos e contribuições em uma única guia de arrecadação. O resultado é uma simplificação extraordinária, que permitiu a adesão de 2,87 milhões de empresas, geradoras de R\$ 17,8 bilhões de arrecadação tributária.

Por fim, é importante registrar os avanços rumo à concretização do disposto do Capítulo III – Da política agrícola e fundiária e da reforma agrária. Com a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário, o governo pôde potencializar as ações de reforma agrária e agricultura familiar, num processo compatível com o desenvolvimento da agricultura comercial. De 2003 a 2006, foram assentadas 381.419 famílias numa área de 32.520.376 ha. A agricultura familiar, que coloca na mesa do brasileiro 44% da batata, 49% do tomate, 56% do leite, 67% do feijão e 89% da mandioca que consome, recebeu um aporte de recursos de R\$ 40,29 bilhões nos últimos cinco anos, através do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Os pequenos produtores rurais se beneficiaram também de uma inédita renegociação de suas dívidas, que, somente em 2003, favoreceu 825.000 famílias.

Do mesmo modo, a agricultura comercial em larga escala contribuiu expressivamente para a produção estimada pelo IBGE de 143,27 milhões de toneladas de grãos na safra 2007 e 2008, numa área de 47 milhões de hectares – e já somos o maior exportador mundial de soja, carne bovina e de frango, açúcar e suco de laranja. Em 2007, produzimos 8,3 bilhões de m³ de etanol, 88,4% dos quais na região Centro-Sul, longe das florestas do bioma amazônico.

É neste contexto democrático e de respeito pleno às normas estabelecidas pela Assembleia Constituinte e pelo Congresso Nacional que o Governo Lula está operando a

transformação social e econômica que os números anteriores ilustraram e que a nossa Constituição prevê. Mas devemos compreender que a tarefa de construção do Brasil que queremos só está começando.

2. A Regulamentação do Texto Constitucional

Muitos dos dispositivos do texto constitucional relativos ao ordenamento econômico e financeiro, tanto em sua versão inicial como na que incorpora as emendas anteriormente mencionadas, prevêem a posterior elaboração de legislação regulamentadora, da qual depende a efetividade das normas estabelecidas. Os avanços realizados neste plano, ao longo dos 20 anos de vigência da Carta Constitucional, referem-se aos seguintes aspectos principais:

PETRÓLEO E GÁS

Art. 176 – § 2º (participação do proprietário do solo nos resultados da lavra de jazidas e demais recursos minerais) foi regulamentado pela Lei 8.901, de junho de 1994, que alterou o Código de Mineração (Decreto-Lei nº 227, de 1967).

Art. 177 – § 1º (possibilidade de a União contratar empresas estatais ou privadas para pesquisa, lavra, refino, importação, exportação e transporte de petróleo e derivados) e § 2º (garantia de fornecimento em todo território nacional e condições de contratação) foram regulamentados pela Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a chamada “Lei do Petróleo”, que substituiu integralmente a antiga Lei do Petróleo (Lei nº 2.004, de 1953). A nova Lei criou o Conselho Nacional de Política Energética, a Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, e instituiu um novo arcabouço regulatório compatível com a flexibilização do monopólio do petróleo, introduzida pela Emenda nº 9, de 1995. Constituiu também norma reguladora dos §§ 1º e 2º da Constituição a Lei nº 9.847, de 26 de outubro de 1999, com redação dada pela Lei nº 10.202, de 20 de fevereiro de 2001.

Art. 177 – § 3º (transporte e utilização de materiais radioativos em todo território nacional) foi regulamentado pelas Leis nº 6.189, de 16 de dezembro de 1974, com redação dada pela Lei nº 7.781, de 27 de junho de 1989, nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, nº 9.611, de 19 de fevereiro de 1998, e nº 10.308, de 20 de novembro de 2001.

Art. 177 – § 4º (instituição da CIDE) foi regulamentado pela Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001, com redação dada pela Lei nº 10.866, de 4 de maio de 2004.

2.1. Sistema Financeiro Nacional – art. 192

A Constituição de 1988 definiu objetivos gerais para a estrutura do SFN, limitou as taxas de juros a 12%, o que na prática não ocorreu e nem poderia ocorrer, e estabeleceu a exigência de que a regulamentação da estrutura do SFN fosse feita por meio de uma única Lei Complementar.

Na ausência da regulamentação do art. 192, a Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, que *dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, Cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências*, foi recepcionada como Lei Complementar e continuou sendo a base legal para a estrutura do SFN. Assim, foi mantida a

estrutura básica do Sistema Financeiro, com o Conselho Monetário Nacional (CMN) sendo o órgão responsável pela política monetária e de crédito e o Banco Central responsável pela execução das normas determinadas pelo CMN.

Alterações relevantes na estrutura do SFN, como a composição do CMN, que passou a ter como membros apenas o Presidente do Banco Central, o Ministro da Fazenda e o Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, conforme a Lei nº 9.069, de 29 de junho de 1995, foram feitas por lei ordinária, apesar da exigência constitucional de lei complementar.

Outras mudanças importantes, como a criação do Fundo Garantidor de Crédito (FGC), criado pela Resolução do CMN nº 2.211, de 1995, foram feitas por Resolução do CMN, com base na competência dada a esse órgão pela Lei nº 4.595, de 1964, para fixar as normas e diretrizes da política cambial, disciplinar o crédito e as operações creditícias e regular a constituição, funcionamento e fiscalização das instituições financeiras.

A complexidade e diversidade dos temas a serem tratados em uma única lei complementar dificultava a regulamentação do SFN. Para facilitar o tratamento do tema por meio de diferentes leis complementares, cada uma tratando de uma área específica, a Emenda à Constituição nº 40, de 2003, alterou o art. 192, que passou a vigorar com a seguinte redação:

Art. 192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulado por leis complementares que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram.

2.2. Investimentos estrangeiros

O art. 172 da Carta Magna prevê que lei disciplinará, com base no interesse nacional, os investimentos de capital estrangeiro, incentivará os reinvestimentos e regulará a remessa de lucros. A Lei nº 4.131, de 3 de setembro de 1962, que *disciplina a aplicação do capital estrangeiro e as remessas de valores para o exterior e dá outras providências*, foi recepcionada pela nova constituição e em seu art. 2º prevê que o capital estrangeiro terá tratamento jurídico idêntico ao concedido ao capital nacional em igualdade de condições, sendo vedadas quaisquer discriminações não previstas na lei.

Após as modificações no texto constitucional alguns poucos setores econômicos, como transporte aéreo e empresas de comunicação, ainda mantêm restrições a participação do capital estrangeiro.

As remessas de lucros, dividendos e juros para o exterior são reguladas pela Lei nº 4.131, de 1962, que exige o registro da remessa e a comprovação do pagamento do imposto de renda devido.

É preciso salientar que, desde o início da década de 1990, a legislação cambial vem caminhando para liberalizar o mercado de câmbio, reduzindo restrições e burocracia para a entrada e saída de capitais do país. Nesse sentido, a Resolução do CMN, nº 3.265, de 4 de março de 2005, unificou os mercados de câmbio, simplificou procedimentos burocráticos e permitiu a livre remessa de recursos para o exterior, sendo necessário apenas o devido registro no Banco Central para efeito da elaboração das estatísticas do Balanço de Pagamentos.

2.3. Relações das empresas públicas e privadas com o Estado

O § 3º do art. 173 da Constituição Federal determina que a lei regulamentará as relações da empresa pública com o Estado e com a sociedade. Esse comando constitucional é atendido nas leis específicas que autorizam a criação de cada uma das empresas públicas. Essas leis devem observar outros princípios constitucionais inseridos no capítulo dedicado à atividade econômica, como o que determina a isonomia no tratamento das empresas públicas e sociedades de economia mista em relação à iniciativa privada em matéria fiscal.

Além disso, a Constituição estabelece que as empresas públicas que explorem atividade econômica devem observar o regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive com relação a direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributárias.

Com relação à prestação de serviços públicos (art. 175), a Constituição estabelece a obrigatoriedade de licitação quando essa prestação não for efetuada diretamente pelo Poder Público, mas pela iniciativa privada, sob os regimes de concessão ou permissão. O parágrafo único desse artigo estabelece a exigência de edição de lei para regulação do regime das empresas permissionárias e concessionárias, inclusive no que diz respeito à fiscalização e condições de prorrogação, caducidade ou rescisão dos contratos. Exige-se lei, ainda, para dispor sobre os direitos dos usuários, a política tarifária e os parâmetros para aferição do cumprimento da obrigação de prestação de serviços em patamar adequado.

A legislação sobre a matéria é extensa e encontra-se dispersa em diversos diplomas legais. A Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e a Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995, com as alterações trazidas por leis posteriores, trazem as principais normas aplicáveis, de uma maneira geral, às concessões e permissões de serviços públicos.

As leis que estabelecem as diretrizes para cada espécie de serviço público também trazem normas aplicáveis às concessões e permissões em sua área de abrangência, como, por

exemplo, a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, relativa ao saneamento básico, e a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, que dispõe sobre telecomunicações. No setor elétrico, por sua vez, têm especial relevância as Leis nº 9.648, de 27 de maio de 1998, nº 10.438, de 26 de abril de 2002, e nº 10.848, de 15 de março de 2004, além da Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, que instituiu a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel).

As concessões de serviços públicos, no entanto, não se limitam à modalidade tradicional, tendo em vista a possibilidade de contratação de parcerias público-privadas (PPPs), nos termos da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. A lei em apreço instituiu as modalidades de *concessão patrocinada*, na qual se determina, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, uma contraprestação pecuniária do Poder Público ao parceiro privado, e *concessão administrativa*, na qual a Administração Pública constitui a usuária dos serviços contratados.

2.4. Defesa da concorrência

De acordo com a ordem constitucional, o Estado deve agir para a defesa da ordem econômica, em especial da proteção do mercado. A União, os Estados e o Distrito Federal têm competência concorrente para legislar sobre direito econômico.

No âmbito da legislação infraconstitucional, tem grande relevo a Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, que protege os valores pertinentes ao direito econômico, estabelecendo a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica. Esta lei é basicamente uma lei de defesa da concorrência, embora seu enunciado sinalize um objeto maior, a defesa também dos direitos dos consumidores e da função social da propriedade. Mas, de fato, o texto da lei refere-se essencialmente à defesa da liberdade de iniciativa e da livre concorrência (ou seja, à proteção ao mercado).

A Lei não explicita casuisticamente quais são os atos capazes de prejudicar a livre concorrência ou resultar na dominação de mercados relevantes. Porém, o § 3º, do seu art. 54 (redação dada pela Lei nº 10.149, de 21 de dezembro de 2000), dispõe que qualquer forma de concentração econômica, seja através de fusão ou incorporação de empresas, constituição de sociedade para exercer o controle de empresas ou qualquer forma de agrupamento societário, que implique participação de empresa ou grupo de empresas em 20% de um mercado relevante, ou em que quaisquer dos participantes tenha registrado faturamento bruto anual no último balanço equivalente a R\$ 400.000.000,00 (quatrocentos milhões de reais), está incluída dentre os atos que exigem a apreciação do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade).

2.5. Política agrícola

A Lei nº 8.171, de 1991, a chamada Lei Agrícola, fixa os fundamentos, define os objetivos e as competências institucionais, prevê os recursos e estabelece as ações e os instrumentos da política agrícola, relativamente às atividades agropecuárias, agroindustriais e de planejamento das atividades pesqueira e florestal.

De acordo com o art. 4º da Lei, as ações e instrumentos de política agrícola referem-se a planejamento agrícola; pesquisa agrícola tecnológica; assistência técnica e extensão rural; proteção do meio ambiente, conservação e recuperação dos recursos naturais; defesa da agropecuária; informação agrícola; produção, comercialização, abastecimento e armazenagem; associativismo e cooperativismo; formação profissional e educação rural; investimentos públicos e privados; crédito rural; garantia da atividade agropecuária; seguro agrícola; tributação e incentivos fiscais; irrigação e drenagem; habitação rural; eletrificação rural; mecanização agrícola; e crédito fundiário.

2.6. Política fundiária e reforma agrária

A regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à Reforma Agrária é contemplada pela Lei nº 8.629, de 1993, chamada de Lei Agrária. A Lei estabelece normas sobre a destinação das áreas desapropriadas aos beneficiários, admitindo-se as formas de exploração individual, condominial, cooperativa, associativa ou mista (art. 16), sobre as características das terras onde serão realizados os assentamentos de trabalhadores rurais (art.17) e os compromissos assumidos pelos beneficiários, e sobre as modalidades de distribuição dos imóveis rurais (títulos de domínio ou de concessão de uso).

De acordo com o art. 185 da Constituição, são insusceptíveis de desapropriação a pequena e a média propriedade rural, desde que seu proprietário não possua outra, bem como a propriedade produtiva, independentemente de seu tamanho. Dessa forma, apenas as propriedades improdutivas, que não estejam cumprindo sua função social, são susceptíveis de desapropriação para fins de reforma agrária. O art. 6º da Lei nº 8.629, de 1993, estatui que uma propriedade é considerada produtiva quando explorada econômica e racionalmente, e atinge, simultaneamente, graus de utilização da terra (GUT) e de eficiência na exploração (GEE), segundo índices fixados pelo órgão federal competente, no caso, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).

A aquisição e o arrendamento de terras por estrangeiros estão regulamentadas pela Lei nº 8.626, de 1993, e pela Lei nº 5.709, de 1971, e estão limitados a 50 Módulos de Exploração Indefinida (MEI). O valor do MEI varia de 10 a 100 hectares (ha), de acordo com a região

onde está localizado o imóvel. Assim, a área máxima que pode ser adquirida por pessoa física ou jurídica estrangeira varia de 500 a 5.000 ha. Ademais, o somatório das áreas adquiridas ou arrendadas por estrangeiros não pode ultrapassar um quarto da área do município onde se situam.

Em cumprimento à determinação Constitucional, o Congresso Nacional aprovou também a Lei Complementar nº 76, de 1993, que dispõe sobre o procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária.

3. Questões pendentes

Apesar dos avanços realizados, várias questões relevantes, previstas no texto constitucional ou agregadas à agenda do país nos anos recentes, ainda carecem de uma adequação normativa no plano infraconstitucional. Carência similar se observa na institucionalização de mecanismos e instrumentos que assegurem, independentemente das preferências político-econômicas de cada governo, a efetivação do postulado constitucional de valorização do trabalho como pilar, junto à livre iniciativa, do ordenamento econômico.

Entre os aspectos que requerem um tratamento prioritário nessas esferas vale destacar os seguintes:

3.1. Sustentabilidade das políticas sociais

Avançar em direção à redução das desigualdades sociais e regionais, ao pleno emprego e à valorização do trabalho supõe estabelecer um conjunto de mecanismos institucionais que assegurem a sustentabilidade das políticas de desenvolvimento e homogeneização social promovidas pelo Estado.

Alguns passos já foram dados nessa direção, com o estabelecimento, por exemplo, de uma sistemática permanente de ajuste do salário mínimo, com base na variação da inflação e do PIB. Um aperfeiçoamento dessa sistemática na perspectiva da redistribuição da renda implicaria incorporar à metodologia de ajuste do salário um fator que, nas fases de expansão da economia, assegurasse sua elevação em uma proporção superior aos aumentos da produtividade média.

Um outro mecanismo direcionado à sustentação das políticas públicas de desenvolvimento poderia ser o estabelecimento de um sistema de metas sociais e de crescimento econômico, institucionalizado e hierarquizado em moldes similares ao sistema de metas de inflação.

Com o intuito de promover o debate sobre essa temática, apresentei, ainda em 1999, uma proposta de Emenda à Constituição, para a instituição de uma “Carta de Responsabilidade Social”, na qual se explicitariam os principais objetivos e metas em relação à política econômica e aos indicadores sociais relevantes utilizados para a elaboração do Plano Plurianual e o Orçamento, tornando transparentes os critérios e projeções utilizados no planejamento das políticas públicas.

A Carta de Responsabilidade seria um compromisso do governo com a sociedade. Estabeleceria exigências de metas e objetivos nos moldes, por exemplo, das cartas de intenções do FMI, mas abrangendo tanto o campo econômico quanto o social. A Carta deveria conter, além de previsões com relação aos resultados econômicos globais e setoriais, balanço de pagamentos, inflação e taxas médias de câmbio e de juros, os objetivos globais e metas em relação, entre outras variáveis, ao crescimento econômico, redução da pobreza e das desigualdades sociais e regionais, desenvolvimento da capacidade tecnológica e científica nacional, emprego, reforma agrária, massa salarial e salário médio da economia, e evolução de indicadores sociais referentes à educação, saúde, saneamento, habitação e assistência social.

Periodicamente, o Executivo apresentaria ao Congresso Nacional relatórios acerca do andamento das previsões, objetivos e metas constantes das Cartas, contemplando justificativas e análise dos eventuais desvios ou atrasos para serem debatidas em audiências públicas.

Essa mudança no perfil de relacionamento entre o Executivo e o Legislativo pode permitir um passo importante em direção a um novo padrão de atuação do Estado, que resgate o social como dimensão essencial da economia e adote a transparência e a participação da sociedade como métodos de governo. A Carta de Responsabilidade Econômico-social representaria uma profunda mudança institucional e um mecanismo eficaz de controle social e democrático do Estado pela sociedade civil, que definitivamente pautaria a imensa dívida social como prioridade das políticas públicas do país.

3.2. Novo marco regulatório para o petróleo e gás

As descobertas recentes de grandes jazidas de petróleo e gás na camada pré-sal transformarão o Brasil em uma potência petrolífera tardia, abrindo possibilidades extraordinárias para seu desenvolvimento. Caso materializem-se as potencialidades dessas descobertas – que podem ser inclusive maiores do que sugerem os primeiros estudos e perfurações –, o país disporá de um volume de recursos adicionais extraordinário para autofinanciar seu processo de desenvolvimento. Disporá, também, de um extraordinário vetor

de dinamização e integração da cadeia produtiva industrial, com escala suficiente para viabilizar a produção interna de equipamentos, partes e componentes utilizados na indústria petrolífera e no transporte e comercialização de seus produtos e insumos.

O caráter tardio de nosso ingresso ao clube dos grandes produtores – e, portanto, a possibilidade de aprender com a experiência internacional – e o fato de o país já ter uma estrutura industrial ampla e diversificada nos colocam em uma posição privilegiada para não repetir erros que frustraram, em outros países, a transformação do potencial petrolífero em vetor do desenvolvimento nacional.

Nessa perspectiva, é essencial que o país preserve seu poder de decisão sobre o aproveitamento e a gestão desses recursos e que as receitas provenientes de sua exploração sejam prioritária e massivamente canalizadas para programas e projetos de investimento em áreas estratégicas. São particularmente relevantes nesse contexto a erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais, a expansão e integração da infra-estrutura energética, logística e de comunicação e transmissão de dados, a elevação do nível educacional e a superação do nosso atraso técnico-científico em áreas estratégicas para o desenvolvimento e a afirmação da soberania nacional.

É igualmente fundamental que a utilização dos recursos seja concebida com critério inter-geracional. O petróleo é um recurso não renovável, que deve beneficiar o conjunto da população brasileira, atual e futura. A criação de bases sólidas de desenvolvimento e a consolidação da nossa soberania sobre este e outros recursos, como a água e a biodiversidade, é parte desse compromisso; mas é preciso ampliá-lo, direcionando uma parcela da renda petrolífera para o fortalecimento, no longo prazo, do sistema de seguridade social.

Tudo isso coloca na ordem do dia a necessidade do debate e consolidação de um novo marco regulatório capaz de converter a riqueza do “ouro negro” em desenvolvimento sustentável.

A atual legislação que regula a matéria, a Lei nº 9.478, de 1997 (Lei do Petróleo), se mostrou apropriada num contexto de risco exploratório alto, campos de exploração de tamanho médio, baixa capacidade de financiamento das empresas e preço do barril em níveis bastante inferiores aos atuais. Por esse motivo, é imprescindível que as concessões da ANP relativas às áreas que não estão no pré-sal tenham continuidade. Tais áreas não necessitam de novas regras, já que são prospectadas com risco. É também importante que os contratos relativos aos campos de pré-sal já descobertos sejam respeitados.

No entanto, em relação aos campos ainda não prospectados do pré-sal são necessárias novas normas. Todas as 18 prospecções exploratórias acharam grandes quantidades de gás e

óleo, uma taxa de sucesso de 100%. É possível que o pré-sal seja um gigantesco mega-campo que demandaria a “unitização” das reservas, já prevista na Lei do Petróleo. Assim sendo, é muito provável que futuros leilões de exploração de campos nessa área, caso realizados com as regras atuais, não vendam concessões em contratos de risco, mas bilhetes premiados com grande retorno garantido. Ora, como o óleo das reservas pertence à União, a concessão sem risco, pela qual a propriedade do petróleo passaria à empresa, implicaria prejuízo ao interesse público.

Outro aspecto que demanda mudanças é a hiper-concentração na distribuição dos *royalties*. Hoje, nove municípios fluminenses recebem 62% do total dos *royalties* municipais, ao passo que os outros 5.555 municípios brasileiros, inclusive 83 do Rio de Janeiro, pouco recebem. Ademais, é preciso modificar os parâmetros para se definir os entes federados “confrontantes” às áreas de produção. Como o próprio IBGE reconhece, os critérios em vigor privilegiam os municípios com margens costeiras convexas e prejudicam muito aqueles com zonas costeiras côncavas, potencializando a hiper-concentração. As descobertas do pré-sal dão uma dimensão totalmente diferente ao problema dos *royalties*, tanto em termos de sua distribuição como no que se refere à destinação desses recursos. Manter os atuais critérios aprofundaria extraordinariamente as distorções existentes.

Do mesmo modo, é necessário rever os critérios de distribuição das participações especiais para a União, Estados e Municípios. Pela norma atual, apenas os poços de grande produtividade têm de pagar até 40% do valor de sua produção em participações especiais. Por isso, entre janeiro e março deste ano, somente 14 das 74 plataformas marítimas e 6 das 179 plataformas em terra pagaram essas participações.

É preciso avançar também na regulação das atividades econômicas relacionadas à exploração do Gás Natural. Nesse campo, está em debate no Senado Federal o Projeto de Lei da Câmara nº 90, de 2007. O projeto busca suprir lacuna necessária quanto à regulamentação dos incisos III e IV do art. 177 da Constituição Federal, que tratam das atividades econômicas que constituem monopólio da União. Ademais, o projeto disciplina a importação e exportação de gás natural, seu transporte por meio de condutos, bem como o tratamento, processamento, estocagem, liquefação, re-gaseificação e comercialização do gás natural.

Em síntese, o grande desafio da legislação para o setor de petróleo e gás é garantir para a coletividade brasileira a apropriação dos benefícios da exploração desses recursos, no marco de um processo de fortalecimento do pacto federativo e de uma política de investimentos capaz de maximizar, com critérios nacional, social e ambiental, o efeito-desenvolvimento do aproveitamento das potencialidades existentes.

3.3. Regulamentação do Sistema Financeiro

A nova redação dada ao art. 192 pela Emenda Constitucional nº 40, de 2003, tornou mais factível a regulamentação do Sistema Financeiro Nacional. Desde então, foram apresentados vários projetos de lei de iniciativa de parlamentares. Os principais pontos em discussão são a composição do CMN, o regime de metas e a concessão de autonomia formal ao Banco Central e a prestação de contas pela autoridade monetária ao Congresso Nacional.

A Política de Metas, ao longo de sua breve história no Brasil, produziu resultados inegáveis, pois a inflação caiu abaixo da média mundial em menos de dez anos. Mas, se o nível geral de preços relativamente estabilizado é um bem público desejável, principalmente em um país com uma história monetária turbulenta como a nossa, também são bens públicos desejáveis uma baixa taxa de desemprego, salários e massa de salários reais crescentes, a estrutura industrial integrada, a infra-estrutura produtiva e social adequada e a saúde das finanças públicas, entre tantos outros.

Daí a importância do debate e do acompanhamento, pelo Congresso Nacional, da formulação e gestão da política monetária. A transparência das decisões adotadas pelo Banco Central – que é um elemento básico do sistema de metas – tem sido assegurada, além das iniciativas da própria instituição, pela obrigatoriedade do comparecimento da sua Diretoria na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado, para a correspondente avaliação e prestação de contas.

A participação de capital estrangeiro no Sistema Financeiro Nacional, enquanto a matéria não for regulamentada por lei complementar, é definida por acordos internacionais, reciprocidade e por autorização do Governo Federal, por considerá-la do interesse nacional, conforme o art. 52 da ADCT da CF.

A reciprocidade não tem sido utilizada como motivação, haja vista que os acordos multilaterais estabelecem a cláusula de concessão para todos.

De 1989 a 1994, o Poder Executivo praticamente não utilizou da prerrogativa de autorizar a participação do capital estrangeiro no sistema financeiro nacional nas condições previstas no parágrafo único do art. 52 do ADCT. Em 1995, o Ministério da Fazenda editou a Exposição de Motivos nº 311, que considerava de interesse do país o aumento da participação do capital estrangeiro no Sistema Financeiro Nacional. Desde então, o Poder Executivo autorizou, por meio de decreto, a entrada de várias instituições financeiras internacionais no país, de forma que a participação de bancos com controle estrangeiro no patrimônio líquido

do segmento bancário cresceu de 11,41%, em 1996, para 32,89%, em 2002, passou então a cair e chegou a 18,21%, em 2006.

3.4. Cooperativismo

O § 2º do art. 174 da Constituição determina que a lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo. Na ausência de nova legislação reguladora, o tema continua regido pela Lei nº 5.764, de 1971, que define a Política Nacional de Cooperativismo e institui o regime jurídico das sociedades cooperativas. Essa legislação está defasada e conflita com a Constituição, que prevê liberdade de organização, não interferência do Estado e adequado tratamento tributário ao ato cooperativo, hoje regulamentado por instruções normativas da receita. O Governo propõe abordar os temas societários e tributários em legislações separadas e apoiar a tramitação dos projetos sobre cooperativas de trabalho e de crédito em tramitação no Congresso Nacional.

3.5. Reforma Tributária

Tema central na agenda legislativa brasileira, a reforma tributária é um dos elementos-chave para o processo de desenvolvimento sustentado do país. Nosso atual sistema tributário é complexo, regressivo e não neutro. Há multiplicidade de legislações e competências tributárias, bem como de formas de apuração, alíquotas e formas de cálculo aplicáveis aos diversos tributos. A carga tributária se distribui de maneira desigual, sobrecarregando desproporcionalmente os setores de menor capacidade econômica. A inexistência de neutralidade se manifesta nas incidências cumulativas e na guerra fiscal, interferindo negativamente na competitividade das cadeias produtivas e na alocação eficiente e racional dos recursos.

Para combater tais distorções, o Governo Federal encaminhou Proposta de Emenda à Constituição ao Congresso Nacional. Trata-se de um projeto complexo que demandará um intenso processo de debate envolvendo todos os setores da sociedade e todas as instâncias federativas.

Os pilares da proposta são: i) a criação de um IVA (Imposto sobre Valor Adicionado) nacional, que unificará quatro[‡] impostos federais num único imposto de abrangência federal; ii) unificação da legislação do ICMS, que passaria a observar o princípio do destino; iii) implementação da Nota Fiscal Eletrônica e do Sistema Público de Escrituração Digital; e

[‡] Cofins, contribuição para o PIS, Cide-Combustíveis, Contribuição sobre a Folha para o Salário Educação.

iv) estabelecimento de uma nova política de desenvolvimento regional, com a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR).

Sem dúvida, é consenso que o Legislativo precisa avançar nesse tema, oferecendo à sociedade uma legislação tributária moderna, simplificada, transparente, que incentive os investimentos produtivos, contribua à redução das desigualdades sociais e fortaleça o pacto federativo. Há também consenso de que a implantação de um novo padrão tributário é um processo em que as mudanças, além de formuladas a partir de um amplo e democrático debate na sociedade, são de maturação progressiva, dando tempo aos diversos agentes e instâncias envolvidas para se ajustarem às novas regras.

3.6. Marco legal do processo orçamentário

É preciso ampliar no país o debate político sobre os diversos instrumentos orçamentários, seu processo de tramitação e discussão, as prioridades e seus mecanismos de operacionalização, acompanhamento e avaliação. É fundamental criar as bases para que o Plano Plurianual deixe de ser um mero rito dentro do processo de elaboração do orçamento e passe a ser um instrumento efetivo de planejamento das políticas públicas, a partir do qual se erija a peça orçamentária.

É igualmente relevante discutir o caráter do orçamento, as condições para ampliação da participação da cidadania no processo de construção orçamentária e os mecanismos e alternativas para ampliar continuamente a transparência na utilização dos recursos públicos.

Apesar da estrutura jurídico-institucional ainda carente de aperfeiçoamento e prenhe de contradições, o Brasil, com o Governo Lula, tem conseguido elevar e sustentar o ritmo de crescimento da economia e, simultaneamente, distribuir renda e reduzir as desigualdades sociais. Embora exista ainda um longo caminho a percorrer, estamos avançando na consolidação de um mercado de consumo de massas e no desenvolvimento das bases infra-estruturais que sustentarão a expansão futura da economia. Com esses avanços, ficará mais fácil traduzir os princípios e direitos sociais estabelecidos na Constituição de 1988 em melhoramentos concretos nas condições de vida e de trabalho do conjunto da população brasileira.