

O CONTEÚDO ECONÓMICO DA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1946

Pelo PROF. DOUTOR WALDEMAR FERREIRA (1)

I. Quando representantes do povo se reúnem em assembleia a fim de elaborar a Constituição, que há-de reger o seu Estado, imaginam-se, como MOISÉS, no alto do Sinai, investidos de autoridade divina para redigir a lei das leis, ou seja o estatuto político da nação. Por isso, os representantes do povo brasileiro, convocados e eleitos para redigir a Constituição, que em 1946 promulgaram, disseram, em seu introito, que se haviam reunido «sob a protecção de Deus, em Assembleia Constituinte, para organizar um regime democrático».

Propuseram-se, de feito, e essa foi a grande tarefa que se lhes atribuiu, organizar novo regime porque o Estado preexistia e até então sob outro e diverso regime.

Apresenta-se a Constituição, assim redigida, a um tempo, como labor técnico, revestido de unidade, e como obra política do mais alto significado. Já havia dito alhures GABRIEL TARDE que as Constituições são a política acumulada, generalizada, sistematizada. Este foi e tem sido o seu aspecto predominante, pois que nelas se depara o organismo político e jurídico das nações para que se constroem. São construções jurídicas harmónicas e inteiriças destinadas a vida duradoira, mas na realidade efémeras. Duradoira tem sido a primeira delas — a dos Estados Unidos da América do Norte, que é mais do que centenária. Data de 1787. É Constituição rígida ;

(1) O insigne Professor Waldemar Ferreira, que é um dos primeiros juriconsultos brasileiros do nosso tempo, honrou a tribuna da Ordem quando ali fez esta conferência. Por essa honra se lhe renovam os agradecimentos já prestados, com o desejo de que breve volte a encantar-nos com a sua palavra fluente e autorizada. (N. R.).

mas não permaneceu estática. Ela se adaptou às contingências da vida e do desenvolvimento da grande república da América; mas tal se deu lentamente pela acção das emendas que se lhe aditaram, da interpretação que ao seu texto se deu e dos costumes, que ao redor dela e sob sua sombra se criaram.

Acertadamente observou jurista francês que se as Constituições escritas pretendessem prender o futuro político e social da nação num labirinto de preceitos pormenorizados e rigorosamente coordenados, correriam simplesmente o risco de levar a ponto crítico o conflito das forças políticas e as formas constitucionais, de certo modo o conflito entre a caldeira e o vapor. Tal ponderou JEAN CRUËT no seu pessimismo acerca da utilidade das leis (1).

Nem sempre as caldeiras resistem; muitas vezes explodem.

2. No entrechoque das reivindicações sociais ou económicas dos povos insatisfeitos, nem todas as Constituições resistem, nem todos os regimes perduram. Aconteceu isso no Brasil. Embora de mais perfeita técnica jurídica e política, a Constituição de 1891 teve sua vigência cortada pelo golpe de Estado de 1930; e era estritamente política, como a norte-americana. O seu liberalismo, idêntico ao que a esta norteou, cedeu à pressão dos acontecimentos provocados pelas reivindicações económicas e sociais, que nutriam a filosofia política do tempo. Se, até então, os direitos políticos primaram nos textos constitucionais sobre o poderio militar, o seu primado, depois do tratado de Versalhes, teria de exercer-se sobre o poderio económico, a transferir-se para o Estado, porque até então manejado por grupos de homens em seu benefício próprio.

3. Tornou-se moeda corrente a teoria da intervenção do Estado na vida económica e pleiteou-se nova declaração dos direitos do homem, que estabelecesse nova ordem social asseguradora de prosperidade para todos, sem preconceitos de raça, de cor ou de credo, como a que proclamou o Presidente ROOSEVELT, em nossos dias, a saber:

I, o direito a emprego útil e compensador nas indústrias, oficinas, fazendas ou minas do país;

II, o direito de todo agricultor vender os produtos de sua pro-

(1) JEAN CRUËT, *La vie du Droit et l'impuissance des Lois* (Paris, 1918), pág. 104.

priedade por preço que lhe proporcione e a sua família vida decente ;

III, o direito de todo comerciante, grande ou pequeno, comerciar em livre concorrência, a salvo dos monopólios nacionais ou estrangeiros ;

IV, o direito de toda família ter casa decente, receber cuidados médicos adequados e oportunos e a oportunidade de fruir boa saúde ;

V, o direito a protecção contra o medo económico, originado em épocas passadas, resultantes de enfermidades, acidentes e desemprego ;

VI, o direito a boa educação.

A Constituição brasileira de 1934, como a carta outorgada em 1937, esta mercê de seu sindicalismo assaz acentuado, abriram capítulos em que acolheram as normas atinentes à ordem económica ; e desse roteiro não se desviou a Constituição de 1946.

4. A ordem económica devia organizar-se, na vigência da de 1934, de conformidade com os princípios da justiça e das necessidades da vida nacional, de modo a que possibilitasse a todos existência digna : dentro desses limites, ela garantia a liberdade económica. Para esse efeito, os poderes públicos verificariam periodicamente o padrão de vida nas várias regiões do país. Posto não mudasse, quanto a isso, de directrizes, variou a Constituição de 1946 de terminologia. No seu regime, deve a ordem económica organizar-se conforme os princípios da justiça social, conciliando a liberdade com a valorização do trabalho humano, assegurando a todos trabalho que possibilite existência digna. Disso não refugiu a carta de 1937. Para esta, e era lugar comum, na iniciativa individual, no poder de criação, de organização e de invenção do indivíduo, exercido nos limites do bem público, fundava-se a riqueza e, com ela, a prosperidade nacional. A intervenção do Estado no domínio económico só se legitimaria para suprir as deficiências da iniciativa individual e coordenar os factores da produção, de maneira a evitar ou resolver os seus conflitos e introduzir no jogo das competições individuais o pensamento dos interesses da nação, representados pelo Estado ; e essa intervenção no domínio económico poderia ser mediata ou imediata, revestindo a forma de controlo, de estímulo ou de gestão directa.

Tem-se, em todos esses textos constitucionais menos do que

ordem de comando, pois exaram conceitos doutrinários, meros programas a serem executados pelo governo, de acordo com as exigências e necessidades do momento verdadeiramente torturante que o mundo vive e atravessa, cheio de expectativas, nem sempre promissoras; e de inquietude.

5. Fixou-se a norma intervencionista em termos claros. Poderá a União, ou seja o governo federal, mediante lei especial, intervir no domínio económico e monopolizar determinada indústria ou actividade. Eis aí. A interferência do Estado na ordem económica será sempre possível, acrescentou o texto constitucional, tendo por base o interesse público e por limite os direitos fundamentais assegurados pela própria Constituição. Acolheu ela a corrente doutrinária que se bateu pela tese vitoriosa, que atende às reivindicações socializadoras do Estado. Abriu-se, dessarte, vereda e caminhada para a socialização de certas e determinadas indústrias. Mas não somente de indústrias, note-se: também de actividades. A largueza conceitual dos enunciados apresenta perspectivas de grande amplitude para as construções futuras e concilia o regime ora vigente no Brasil com as preocupações que a todos atormentam, a fim de que se possa atender a tempo e hora o anseio da colectividade.

Não ficou a grande faculdade na dependência do arbítrio do Presidente da República. Cabe-lhe a iniciativa de seu uso, desde que as circunstâncias o exijam, pois que, superintendendo a administração do país, também é de suas atribuições promover em casos que tais a política legislativa do interesse nacional. Pertence ao Congresso Nacional elaborar a lei especial que permita o monopólio de indústrias ou actividades, a serem executados pela União e não pelos Estados federados. Nem pelos Territórios. Tão pouco pelos Municípios. Mas isso sem prejuízo, e é evidente, dos serviços públicos peculiares a uns e outros, pois que a interferência do Estado se fará na ordem económica privada.

6. No que a Constituição de 1946 se adiantou sobremodo foi quanto ao direito de propriedade, em que se depara a pedra de toque dos sistemas individualistas e colectivistas. Em primeiro lugar, ela, no capítulo dos direitos e garantias individuais, assegurou o direito de propriedade, que consiste na faculdade de usar, gozar e dispor dos bens próprios e reavê-los de quem quer que injustamente os possua. Não lhe deu, todavia, o atributo de direito absoluto,

mesmo porque à propriedade privada, no plano territorial e jurídico, se superpõe a propriedade pública. O território do Estado é nacional; mas grande parte da sua propriedade é privada. Nem por isso perde aquele qualificado.

Compreende-se que, por isso mesmo, ao Estado seja lícito fazer prevalecer o seu interesse ao cidadão, desapropriando-o de seu trato de terras, urbanas ou rústicas. Essa é a primeira restrição ao direito da propriedade individual, de que a Constituição cogita. Garante ela, de verdade, aquele direito, salvo o caso de desapropriação :

a) por necessidade ou utilidade pública ;

b) por interesse social, no caso de necessidade de distribuí-la, com igual oportunidade para todos.

Em todos os casos, mediante a prévia e justa indemnização em dinheiro.

Se a desapropriação por necessidade ou utilidade pública é comum em todos os países, a desapropriação de terras particulares por interesse social, para distribuir-se a quantos delas careçam, com igual oportunidade para todos, é peculiar à Constituição brasileira, nos regimes idênticos ao por ela consagrado. Existem no Brasil terras em quantidade desproporcional a sua população. Talvez o maior mal daquele país seja o seu gigantismo. Sendo o seu território maior que o da Europa, a Rússia exclusive, a sua população pouco ultrapassa de 40.000.000 de habitantes. Devem estes trabalhar e contribuir por que tão vasta extensão territorial proporcione aos seus habitantes, tanto quanto possível, o mesmo grau de conforto e de civilização que fruem os habitantes do continente europeu. Desenvolveu-se a campanha comunista, no Brasil, com o apoio do governo deposto em 1945, contra os latifúndios. E essa campanha de certo modo encontrou guarida no texto constitucional, pois que o partido comunista teve os seus representantes na Assembleia Constituinte. Explica-se o preceito, adaptado, de resto, ao sistema jurídico que a Constituição estabeleceu em segurança do direito de propriedade. Está a semente, dessarte, lançada ; e pode germinar. Questão de tempo é essa ; e também de sol.

7. Não se deteve nesse ponto a Constituição : condicionou o uso da propriedade ao bem-estar social. É que esta tem função social inequívoca e não se concebe abstractamente, ainda quando se lhe imprima o mais acentuado cunho individualístico. Incompreende-se

o meu onde inexista o teu. O conceito de propriedade só se formula no plano comum da colectividade: eis porque ele evoluiu no sentido socialista, o que equivale dizer que a propriedade se socializou, sem deixar de ser privada. Antes que a Constituição de Weimar houvesse erigido, em seu contexto, a propriedade como função social, já a tese tinha sido largamente defendida, entre outros, por MAURICE HAURIOU e LÉON DUGUIT. Divisado já havia aquele no mais individualista dos direitos individuais — o de propriedade, o elemento de função económica; e havia este outro doutrinado e exposto o fundamento da nova concepção da propriedade, em termos preclaros. Nas sociedades modernas, em que a consciência nítida e profunda da interdependência social se tornou dominante, assim como a liberdade é o dever do indivíduo de empregar sua actividade física, intelectual e moral no desenvolvimento dessa interdependência, a propriedade convolou-se para todo detentor de riqueza no dever, na obrigação de ordem objectiva de empregar tal riqueza no acréscimo e desenvolvimento da interdependência social. Por isso, ajuntou, todo indivíduo tem a obrigação de desempenhar, na sociedade, certa função, na razão directa do lugar que nela ocupe. O detentor da riqueza, por isso mesmo que a detém, pode satisfazer certa necessidade, que seja capaz de atender. Só ele pode aumentar a riqueza geral empregando o capital que está em suas mãos; e é obrigado a satisfazer essa necessidade e não será protegido senão quando a satisfaça. A propriedade não é direito subjectivo do proprietário, mas função social do detentor da riqueza (1).

Não se mudou, evidentemente, o conceito da propriedade. É ele o mesmo conceito civilístico, que se depara em todos os códigos, em que se exarou o advindo da concepção romana. Deixou apenas a propriedade de ser absoluta para entrosar-se no relativismo das coisas terrenas e humanas. O homem é livre. Livre e autónomo. O reconhecimento dos seus direitos próprios, ou sejam os seus direitos individuais, lhe deu a faculdade de criar direitos na ordem privada, por via contratual, pois que o contrato tem força de lei; e a força obrigatória do contrato advém da ideia do direito subjectivo. Mas essa faculdade, a bem dizer divina, de criar direitos, só lhe pode ser

(1) LEON DUGUIT, *Les Transformations Générales du Droit Privé depuis le Code Napoléon* (Paris, 1912), pág. 158.

admitida para que ele exercite a sua função social, como animal social, que é. A autonomia de sua vontade, tem-se sustentado, deve encontrar anteparo, que a neutralize, no interesse da sociedade, no bem-estar colectivo. Para que isso aconteça, o Estado vem intervindo, de há muito, não apenas na ordem económica, senão, e principalmente, na ordem contratual, para deter a ambição humana e reduzi-la ao justo e ao equitativo. E isso tem acontecido em carácter geral, ainda mesmo que se trate do direito de propriedade, susceptível de desapropriação, tanto no interesse ou utilidade pública, quanto, nos termos da Constituição brasileira de 1946, no interesse social, para a sua justa distribuição com igual oportunidade para todos.

8. O uso da propriedade tem sido regulamentado no tempo e no espaço, por achar-se condicionado ao bem-estar social e em consonância com as irresistíveis exigências da vida em sociedade; e isso na Europa, como na América, por leis nacionais, por leis locais, de acordo com a divisão hierárquica do poder legislativo nos vários países. Nem vale a pena fazer o quadro das restrições padecidas pelo direito de propriedade, tantas são elas, nas cidades e nos campos, onde quer que o proprietário tenha que explorá-la para retirar dela os proveitos e os rendimentos de que ela é sempre capaz e generosa no oferecê-los aos que a tratem com carinhoso cuidado.

Seja qual for a doutrina filosófica a cuja luz se examine o instituto jurídico da propriedade, o texto constitucional brasileiro parece havê-la focalizado antes como a própria coisa do que o direito que sobre ela recai, seguindo na esteira, até certo ponto paradoxal, do pensamento de LÉON DUGUIT, quando, mais tarde, doutrinou que a propriedade é protegida pelo direito, mas não é direito e sim coisa, utilidade, riqueza. O que o proprietário tem, dessarte, não é o direito: o que ele possui é a coisa. Ou bem que ele a usa e goza, sem encontrar resistência, e nenhuma coação se lhe pode aplicar; ou resistência se lhe opõe e a coação social, a pedido seu, tem cabida, para afastar o obstáculo. A propriedade reside na própria coisa (1).

A propriedade é direito real; como tal, afecta a coisa directa e

(1) LEON DUGUIT, *Traité de Droit Constitutionnel*, 3.^a ed. (Paris, 1927), 1.^o vol., § 41, pág. 446.

imediatamente, sob todos ou certos respeitos, e segue-a em poder de quem quer que a detenha. E a coisa somente pode ser usada pelo proprietário de conformidade com o bem-estar social. Este inexistente sem que para ele contribua o bem-estar dos indivíduos, o da generalidade destes e não o de alguns que detenham a maior soma de riqueza, sobrepujando aos outros por seu poderio económico.

9. Nutrida desse preconceito determinou a Constituição que a lei reprima toda e qualquer forma de abuso do poder económico; mas poder é faculdade que a alguém assiste de mandar, de impor ou de coagir. Poderio é a faculdade em acção, em estado dinâmico, tanto quanto o poder é estático.

Contra esse poderio é que a Constituição se voltou, a fim de que a lei reprima o seu abuso, onde e quando se manifeste, deprimindo os mais fracos economicamente, de molde a submetê-los, sob a forma contratual, à autonomia de vontade dos poderosos pelo dinheiro ou pelos bens de fortuna. Não é pequena a legislação nesse sentido desenvolvida em toda a parte, em que se tem dado a interferência do legislador a fim de impedir que, no jogo contratual, um dos contratantes não seja pelo outro prejudicado, mercê de sua fraqueza económica; e isso pouco importando que tenha aceitado a situação, em que se colocou. Deste modo agindo, aceitando avença que lhe seja sobremodo desfavorável, torna-se vítima, não de sua vontade, que se não exprimiu livremente, mas das circunstâncias, que o forçaram a submeter-se ao que se lhe impôs. A desigualdade contratual estabelecida pelo poderio económico de uma das partes, somente se neutraliza por injunção legal.

Eis porque a Constituição prescreveu, ademais, e no mesmo tópico, dever a lei reprimir as uniões ou agrupamentos de empresas individuais ou sociais, seja qual for a sua natureza, que tenham por fim dominar os mercados nacionais, eliminar a concorrência e aumentar arbitrariamente os lucros. Bateu em ponto de invulgar altissonância porque de audição mundial. Em todos os quadrantes vozes se têm levantado contra o poderio das empresas agrupadas vertical ou horizontalmente sob a forma orgânica dos trustes ou a transitória dos cartéis, no mundo dos negócios, para actuação directa ou indirecta nos mercados e nas bolsas. Ainda ressoam em muitos ouvidos palavras insignes de FRANKLIN ROOSEVELT, em oração famosa. «As urgentes exigências de nosso progresso no passado, podem

haver justificado a criação de *holdings*, mas as grandes irregularidades e perdas gigantescas, que se lhes devem, exigem controlo definido. Se nos cumpre restringir as operações do especulador, e também do financista, creio que temos que aceitar a restrição como necessária, não para coarctar, mas para proteger o individualismo. Devemos fazer do individualismo americano o que se pretendeu fazer dele: igualdade de oportunidade para todos, direito de exploração para nenhum» (1). É que se não desvaneceu o seu eco, tanto que no Brasil, antes mesmo do dispositivo constitucional em apreço, se iniciou a luta, que deve ser prosseguida, em defesa da economia popular.

10. No tempo dos decretos-leis, o de 18 de Novembro de 1938 definiu os crimes contra a economia popular, sua guarda e seu emprego, proscrevendo os monopólios, os artificios, fraudes e abusos contra a economia popular e a usura, pecuniária e real. Entre as figuras criminais, naquele diploma articuladas, articularam-se as de «promover ou participar de consórcio, ou convénio, ajuste, aliança ou fusão de capitais, com o fim de impedir ou dificultar, para o efeito de aumento arbitrário de lucros, a concorrência em matéria de produção, transporte ou comércio»; e de «reter ou açambarcar matérias-primas, meios de produção ou produtos necessários ao consumo do povo, com o fim de dominar o mercado em qualquer ponto do país e provocar a alta dos preços». E também «exercer funções de direcção, administração ou gerência de mais de uma empresa ou sociedade do mesmo ramo de indústria ou comércio com o fim de impedir ou dificultar a concorrência». Ademais disso, «obter ou tentar obter ganhos ilícitos, em detrimento do povo ou de número indeterminado de pessoas mediante especulações ou processos fraudulentos (bola de neve, cadeias, pichardismo, etc.)».

Não revogou, antes confirmou, o código penal de 1942, aquela lei especial, que expressamente ressalvou, tanto que se absteve de caracterizar os crimes por ela previstos e punidos. Mas a verdade é que ela não atingiu os seus objectivos, no regime de economia dirigida em que viveu o Brasil por não muito curto período de tempo, sujeito a multiplicidade de decretos-leis que se sucediam

(1) ROOSEVELT, *Mirando adelante*, trad. esp. (Buenos Aires, 1933), pág. 65.

alagadoramente. E as causas disso se deparam nesta passagem do notável livro de **GEORGES RIPERT** sobre os aspectos jurídicos do capitalismo moderno :

«Tudo muda no regime de economia dirigida. As regras do contrato são agora impostas pela lei e o preço das prestações não foi mais livremente fixado. O carácter voluntário do acordo assegura-lhe outrora a execução. Não se pode mais contar com essa boa vontade pois não há desde o começo perfeito acordo na consciência dos contratantes. Trata-se de fazer regras que dominam as vontades privadas. A sanção torna-se indispensável.

«O legislador não pode mais fazer crédito à consciência e à boa fé, pois a moral não parece comprometida na observância da lei. A violação da regra não é mais considerada pelos particulares como uma falta. Há, pensa-se, um direito de legítima defesa contra a acção arbitrária do Estado. Por conseguinte, a desobediência à lei não é considerada culpável.

«A violação constante da lei habitua os homens a considerar que o que não é respeitado não é respeitável. A lei cai em desuso ou não sobrevive senão à custa de repetidas modificações. Mas à força de ser incessantemente modificada, ela não pode adquirir o prestígio que dá às instituições uma longa tradição. Não é mais respeitada por hábito. Melhor, espera-se muitas vezes a obrigação ou a mudança da regra. O que era ilícito ontem torna-se legal meses mais tarde. Viram-se, por exemplo, na aplicação do controlo dos preços, vendas declaradas ilícitas e culpáveis quando o preço julgado abusivo era inferior ao preço que um novo texto acabava de autorizar e os tribunais perguntavam a si mesmos se a infracção podia ser relevada nesse caso.

«É preciso, portanto, para fazer respeitar as regras legais de direcção económica, criar sanções eficazes. É um novo problema. A regra pode bem ser excelente e claramente enunciada, mas será inútil se não for aplicada. De nada serve bloquear os preços em data precisa se não se podem impedir transacções aos novos preços. O problema das sanções é um problema puramente jurídico. Ignorando-o, lançamo-nos em obra vã» (1).

(1) **GEORGES RIPERT**, *Aspectos Jurídicos do Capitalismo Moderno*, trad. de Gilda G. de Azevedo (Rio de Janeiro, 1947), n.º 107, pág. 253.

O que, em França, sugeriu ao emérito professor da Faculdade de Direito da Universidade de Paris as considerações que acabam de ser lidas, aconteceu no Brasil. Talvez o facto tenha sido universal. As leis repressoras mostraram-se ineficientes mercê, em grande parte, da mutabilidade das condições sociais, que se apresentaram diversas em momentos sucessivos, estabelecendo regime de instabilidade incompatível com a estabilidade das normas jurídicas improvisadas contingentemente.

II. Terá a lei, entretanto, de reprimir o abuso do poderio económico e o agrupamento de empresas para dominar os mercados nacionais, eliminar a concorrência e aumentar arbitrariamente os lucros. Não impede o texto constitucional o agrupamento de empresas: esse é lícito. Mais ainda, é legítimo. O que ele veda é que elas se proponham aquele triplice objectivo, em que reside a ilicitude. Decreto-lei de 1945, dispondo sobre os actos contrários à ordem económica, estabeleceu sistema incompatível com a tradição brasileira, na repressão dos trustes. Era remédio mais pernicioso que a moléstia que se propusera debelar; por isso, no regime instaurado pelo golpe de Estado de Outubro de 1945, revogou-se aquele decreto-lei. O ministro da Justiça, que o havia elaborado, ressuscitou-o, apresentando-o há pouco como projecto de lei à Câmara dos Deputados. Considera ele formas de abuso de poder económico os entendimentos, ajustes ou acordos entre empresas industriais ou agrícolas, ou entre pessoas ou grupos de pessoas vinculadas a tais empresas ou interessadas no objecto de seus negócios, que tenham por efeito: eliminar ou restringir a livre concorrência; fixar o preço dos respectivos produtos ou serviços, em detrimento do público ou de outras empresas; embaraçar, limitar, coarctar ou impedir a distribuição ou produção de quaisquer mercadorias ou serviços; influir para o estabelecimento de monopólio, ainda que regional; promover a escassez ou abundância de qualquer mercadoria ou serviço, de modo a dominar o respectivo mercado; estabelecer exclusividade de produção ou distribuição, em detrimento de outras mercadorias do mesmo género ou destinadas à satisfação de necessidades conexas. Ademais disso, todos os actos e contratos por que empresas se transfiram, transformem-se, fundam-se, incorporem-se ou as suas acções se transfiram, ou seus acervos se vendam para aqueles mesmos objectivos. Não existe acto que não tenha sido envolvido como

abuso de poder económico, em excesso legisferante evidentemente contraproducente, tanto mais que o projecto se propõe instituir comissão administradora de defesa económica, que será a orientadora e directora de toda a vida mercantil, industrial e agrícola do Brasil, dotada de poderes amplos e vastíssimos para tudo prever, ordenar, controlar, dirigir e punir. Em tais termos, instituindo essa ditadura industrial, o projecto está fadado a insucesso e será modificado de molde a pôr-se em termos hábeis e eficazes.

O problema é, realmente, complexo; mas, sobretudo, difícil de atender satisfatoriamente a fim de equilibrar os interesses gerais, separando o joio do trigo. O dispositivo constitucional, na advertência de um de seus mais insignes comentadores, «corresponde à intervenção penalista dos governos na economia. Corresponde também à época em que o Estado, perplexo diante da contradição que a economia liberal suscitava, se abstinha — ou, melhor, perseverava em se abster de intervir na economia e atacava os males nos seus agentes causadores, subjectivamente: o truste, o acordo secreto, o cartel, etc. Não dizemos que essas práticas não caibam durante a vida da Constituição que permita a intervenção; mas é difficilissimo manobrar as duas políticas: a da intervenção na economia e a da luta contra os trustes. Acaba o Estado por ter tantas armas debaixo do braço — e tantos sabres e machados — que não possa ou não saiba usar, com acerto, de nenhuma. Fixar preço e perseguir trustes, sem aparelhamento quase genial, senão genial, de economia e administração públicas, é o mais perigoso dos empirismos» (1).

A lei complementária do preceito constitucional tem que vir; pois que seja prudente, para ser sábia, e comedida, para ser útil e de efeitos proveitosos e fecundos.

12. Propendeu-se, no regime encerrado em 1945, pela política nacionalizadora das indústrias e, principalmente pelo aproveitamento dos recursos minerais e da energia hidráulica. Veio tal política da Constituição de 1934. Sòmente brasileiros ou empresas organizadas no Brasil, tendo accionistas brasileiros, explorariam minas, jazidas minerais, águas, energia hidráulica, bancos e seguros; e

(1) PONTES DE MIRANDA, *Comentários à Constituição de 1946*, vol. IV, pág. 28.

também as indústrias básicas ou essenciais à defesa económica ou militar da nação. Bancos de depósitos e companhias de seguros estrangeiros em prazo razoável se nacionalizariam. Poderiam fazer parte de tais sociedades brasileiros casados com estrangeiras ou brasileiras casadas com estrangeiros, ainda que no regime comum de bens; mas as quotas, partes ou acções, de que fossem titulares sòmente se transfeririam *inter vivos* ou *causa mortis* a brasileiros. Eram intransmissíveis a estrangeiros. Em falta de herdeiro ou legatário brasileiro, vender-se-iam judicial ou extrajudicialmente a brasileiros. Por isso, as acções não poderiam ser ao portador, mas sempre seriam nominativas. No regime de separação de bens, o marido estrangeiro, ainda que lhe coubesse administrar os bens da mulher sócia ou accionista, estaria impedido de exercer actos de administração da sociedade ou companhia. Se tutores ou curadores dos filhos menores accionistas, não os representariam nas assembleias gerais. Os representantes também seriam brasileiros.

13. Em face da Constituição de 1946, as minas e demais riquezas do subsolo, bem como as quedas de água, constituem propriedade distinta da do solo, para o efeito de exploração ou aproveitamento industrial, dependente de autorização ou concessão do governo federal, na forma da lei. Mas as autorizações ou concessões conferem-se sòmente a brasileiros ou a sociedades organizadas no país, assegurada ao proprietário do solo preferência para a exploração. A navegação de cabotagem para o transporte de mercadorias é privativa dos navios brasileiros, salvo caso de necessidade pública; e os proprietários, armadores e comandantes de navios brasileiros, bem como dois terços, pelo menos, dos tripulantes, devem ser nascidos no Brasil, ainda que de pais estrangeiros, não residentes estes a serviço de seu país, ou filhos de brasileiro ou brasileira, nascidos no estrangeiro, estando os pais a serviço do Brasil; ou, não o estando, se passarem a residir no Brasil e optarem pela nacionalidade brasileira dentro em quatro anos. É vedado a estrangeiros serem proprietários de empresas jornalísticas, políticas ou noticiosas, bem como radiodifusoras. Nem eles, nem pessoas jurídicas, exceptuados os partidos políticos, podem ser accionistas de sociedades anónimas proprietárias de empresas jornalísticas ou radiodifusoras; e as acções serão necessariamente nominativas e inconversíveis em acções ao portador. A brasileiros não naturalizados cabe dirigí-las e responder

por elas, bem assim orientá-las intelectualmente. Só a brasileiros são acessíveis os cargos públicos civis e militares. Somente brasileiros natos podem prestar assistência religiosa às forças armadas e aos estabelecimentos de internação colectiva.

Não é mais privativo de brasileiros, natos ou naturalizados, explorar bancos de depósitos, empresas de seguros, de capitalização e de fins análogos. Tão pouco de estabelecimentos de crédito especializado de amparo à lavoura e à pecuária. Ou de empresas concessionárias de serviços públicos federais, estaduais e municipais.

14. Têm os estrangeiros residentes no Brasil, pela Constituição de 1946, afora nos casos em que ela expressamente estatuiu em contrário, os mesmos direitos que os brasileiros, concernentes à vida, à liberdade, à segurança individual e à propriedade. Os mesmos direitos e a mesma inviolabilidade. Deparava-se na Constituição de 1891 dispositivo idêntico; e, por tal dispositivo, doutrinou RUY BARBOSA, «cuja amplitude não encontra simile nem entre as Constituições europeias, nem mesmo na dos Estados Unidos, a garantia dos direitos individuais, que, na carta imperial de 1824, era privativa dos cidadãos brasileiros, é, pela Constituição republicana em vigor, foro comum, assim dos nacionais, como dos estrangeiros residentes no país. O texto não podia ser mais formal. A cláusula nele posta acerca dos estrangeiros se reduz a que sejam «residentes no país». Logo, em se estabelecendo a residência no país, pelo que toca aos direitos individuais, ao estrangeiro assiste a mesma garantia constitucional que ao brasileiro» (1).

Eis a política que a República adoptou e, por largo tempo, produziu os mais saltares resultados. O seu substrato económico era indisfarçável, pela necessidade de incentivar e desenvolver as correntes emigratórias para o Brasil, tão carecedor de braços que trabalhassem para o seu engrandecimento material, quanto de engenhos que lhe permitissem aprimorá-lo na marcha ascendente de seu poder civilizador. Não exprimia aquela política apenas incentivo, mas segurança de bem-estar para os que o procurassem com o propósito de naquele país assentar raízes e lares. E assim se procedeu em

(1) RUY BARBOSA, *Comentários à Constituição Federal Brasileira*, ed. de Homero Pires, vol. V, pág. 191.

toda a América, de resto. Nem foi outra a prédica de ALBERDI quando asseverou ser essencialmente económico o fim da política constitucional e de governo na América, pois que, na América, governar era povoar. Definir de outro modo o governo seria desconhecer sua missão sul-americana; e essa missão se lhe adjudicava pela necessidade que representava e dominava todas as outras. No económico, como no demais, o direito sul-americano devia acomodar-se às necessidades especiais do continente. Se essas necessidades não eram as mesmas que na Europa haviam inspirado tal sistema ou qual política económica, cumpria ao direito sul-americano seguir a voz da necessidade continental e não o ditado por necessidades diferentes ou contrárias. E exemplificou o grande estadista sul-americano. Se, por exemplo, em face da crise social que sobreveio à Europa, nos fins do século atrasado, por falta de equilíbrio entre as subsistências e a população, a política económica protestou, pela pena de MALTHUS, contra o aumento de população, porque nela viu a origem certa ou aparente da crise — aplicá-la à América, cuja população constitui precisamente o melhor remédio para o mal europeu temido por MALTHUS, seria o mesmo que pôr a criança extenuada por falta de alimentos em rigorosa dieta pitagórica, por motivo de haver-se aconselhado tal tratamento para corpo enfermo de plethora. Tiveram os Estados Unidos, antes de MALTHUS, com seu exemplo prático, a palavra, em matéria de população: com seu aumento rapidíssimo, operaram os milagres do progresso que fez deles o assombro e a inveja do universo (1).

15. Viveu o Brasil, como todos os países sul-americanos sob o signo dessa política de sentido cósmico, consentânea com o largo e glorioso período de paz universal que coincidiu com o reinado da excelsa rainha da Inglaterra, que lhe emprestou qualificado. Foi aquele o período vitoriano, que também foi a época clássica do fastigio do liberalismo económico, a despeito de que o princípio do livre câmbio não fosse absoluto em país algum. As barreiras alfandegárias desempenhavam papel idêntico ao dos diques levantados nas praias holandesas. Se as indústrias assaz se multiplicaram, ao

(1) JUAN BAUTISTA ALBERDI, *Organización de la Confederación Argentina*, ed. El Ateneo, de Buenos Aires, vol. I, pág. 183.

mesmo tempo aumentando, em quantidade e em qualidade, os produtos industriais, comércio vivacíssimo, que as transpôs, alargou os mercados consumidores, de molde a equilibrar a produção com o consumo. Não se fez necessária a interferência do Estado, em nenhum país, senão em grau minúsculo, para que a política económica se desatasse serenamente, senão com os borbulhos das águas que deslizam nos leitos dos rios.

Não obstante isso, de vez em quando a superprodução levantava diques maiores que os costumeiros; e o Brasil foi nisso dos pioneiros, quando, em começo deste século, o seu governo interveio ostensivamente na economia nacional, para iniciar a política da valorização do café. Armou-se, então, o plano inclinado.

A guerra de 1914 a 1918 encerrou, verdadeiramente, o ciclo da economia liberal, abrindo o ciclo da nova economia, com a directa interferência do Estado, que passou a ser por ele dirigida, orientada, fiscalizada e, mesmo, executada.

16. Transferiu-se a actividade económica do campo privado para o público e a economia integrou-se no Estado, alargando-se sobremaneira a sua actividade social. A guerra exacerbou-a, mercê de sua modificação. Se antes ela se feria entre exércitos de um e de outro lado acampados, transmudou-se em guerra de nações, que se convolou em guerra mundial; e cada nação em luta passou a exigir tudo de todas as suas forças produtivas, na imensa variedade de seus sectores. A economia, a ela subordinada, e para ela dirigida, passou a servir integralmente ao interesse nacional. Entumescceu-se, dessarte, desmesuradamente, o papel económico do Estado, que, a bem-dizer, se tornou, pelo império das circunstâncias, totalitário. Tudo e todos para o Estado era o lema em voga; e assim foi. Não houve ramo de actividade individual sobre que o Estado não exercesse actuação efectiva. Na indústria. Na agricultura. No comércio. Entrometeu-se na ordem contratual, até então estritamente privada; e para ela estabeleceu normas de todo o estilo, a bem de um ou de outro dos contratantes, estabelecendo encargos, restringindo direitos, limitando obrigações. Era, enfim, a economia de guerra; mas não deixou de ser a economia nacional planificada, dirigida, realizada pelo Estado, o guerreiro.

Sobrevinda a paz, muito do que se fizera era conquista de que o Estado não mais largaria; e ali ficara a estrutura do Estado tota-

litário esboçada, para logo mais apresentar-se com a sua armadura social e política.

Com tudo isso, a economia se socializou; e nunca a economia política justificou com tanta propriedade o seu qualificado. Socializando-se, também se nacionalizou, por força dos factos económicos, políticos e sociais. O Estado, que se havia apoderado das grandes empresas de transportes e das grandes empresas industriais, básicas da economia nacional, tratou de mantê-las sob seu domínio, duradouramente. Surgiram as autarquias administrativas dos mais diversos tipos. Ampliou-se a interferência do Estado nas várias sociedades anónimas, adquirindo-lhes a maioria das acções, nomeando-lhes os órgãos directores e de fiscalização; e as sociedades de economia mista proliferaram. Nas em que não foi de necessidade intervir o Estado por tal forma, ele impediu a interferência de estrangeiros de qualquer proveniência, nacionalizando-as, ainda mesmo que casados com nacionais. Mas não ficou nisso. Vedou o accionarado até aos estrangeiros naturalizados, em muitos casos.

17. Não escapou o Brasil ao influxo dessa política nacionalizadora, que se reflectiu na sua Constituição de 1934 e, com maior intensidade, na carta outorgada em 1937. Retomou a Constituição de 1946 a tradição da política brasileira quanto aos estrangeiros que na grande República sul-americana se estabeleceram com ânimo definitivo de lá permanecer, contribuindo para o seu engrandecimento. Ainda não é o mundo um mundo só, pois que os nacionalismos, que se exaltaram, ainda não perderam a sua agressividade e o seu prurido de domínio mundial. Eis a tese do momento que passa. A alternativa, por que muitos espíritos de elite se manifestam, é o de um governo mundial ou de um império mundial. O conceito da soberania dos Estados está em declínio pela interdependência dos interesses económicos, que a todos liga e a todos interessa.

O Brasil, que não alimenta ódios, nem preconceitos imperialistas, foi o primeiro país do mundo que inscreveu na sua Constituição de 1891 o princípio de que, em caso algum, se empenharia em guerra de conquista, directa ou indirectamente, por si ou em aliança com outra nação; e a Constituição de 1934 antecedeu essa mesma declaração de ordem internacional com a de que o Brasil só declararia guerra se não coubesse ou malograsse o recurso do arbitramento.

Estes princípios cristalizaram-se na Constituição de 1946, em

sentido ainda mais alto. Por ela, o Brasil só recorrerá à guerra se não couber ou se malograr o recurso ao arbitramento ou aos meios pacíficos de solução do conflito, regulados por órgão internacional de segurança, de que participe; e em caso nenhum se empenhará em guerra de conquista, directa ou indirectamente, por si ou em aliança com outro Estado.

18. Tem o texto a virtude da antecipação, pois que funde, no direito público interno, regra ainda não consolidada na doutrina, nem na prática de política externa de outras nações. Exprime, acima de tudo, ensinamento de política internacional, mais humana, e eivada, por isso mesmo, de maior senso de solidariedade internacional. Não refugindo de submeter-se a órgão internacional de segurança, que venha a ser criado, desde que participe de sua constituição e de seu funcionamento, para solver os conflitos de ordem internacional, que não possa resolver por via do arbitramento, o Brasil confia no espírito de justiça de todas as nações e promete, por isso mesmo, acolher com o mesmo espírito todos os que em seu território generoso e fecundo procurem, com o trabalho, obter a segurança de melhores dias e de noites dormidas sossegadamente à sombra da lei e sob a protecção de justiça humana, mas acolhedora e sagaz, pronta para garantir a felicidade, que os homens, na sua ânsia de poderio e de riqueza, nem sempre põem ao alcance de suas próprias mãos.

WALDEMAR FERREIRA