

5. Disciplina constitucional das empresas estatais

5.1. Constituição, Ordem Econômica e superação do subdesenvolvimento

5.1.1. Ordem Econômica Constitucional

A Constituição Federal traz os comandos para a organização da economia do Brasil, ao longo dos diversos artigos que modulam a Ordem Econômica. Existe um sistema constitucionalmente obrigatório para o funcionamento da economia brasileira, que abrange o setor público e o setor privado.

sistência Rural” (sociedades civis de direito privado e sem fins lucrativos que foram o primeiro serviço institucionalizado de assistência técnica e extensão rural surgido entre as décadas de 1950 e 1960). A estruturação estatal do “Sistema Brasileiro de Extensão Rural” deu-se através da Lei 6.126/1974, que autorizou a constituição da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural – EMBRATER (à época, empresa pública subordinada ao Ministério da Agricultura). A Lei 6.126/1974 e o Decreto 75.373/1975 dispunham que a Embrapa e a Embrater atuariam de forma coordenada para executar a política nacional de extensão rural, podendo participar de empresas estaduais de assistência técnica e extensão rural. A Embrater foi extinta em 1990, durante o curto governo de Collor, através do Decreto 99.192/1990. O Decreto 99.180/1990 instituiu a competência sobre o tema aos estados e municípios (antes de ser revogado pela Lei 8.028/1990, que determinou, novamente, ser a competência sobre a assistência técnica e extensão rural do Ministério da Agricultura). A Lei 8.171/1991 não trouxe distinção em relação a que esfera federativa pertenceria a competência sobre o tema. A partir de 2003, o governo federal, através do Ministério de Desenvolvimento Agrário voltou exercer protagonismo nas políticas públicas voltadas à assistência técnica e extensão rural, com o Decreto 4.739, de 13 de junho de 2003 (que transferiu a competência sobre o tema do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento para o Ministério de Desenvolvimento Agrário) e com a “Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural”. Na pesquisa realizada, encontramos dez empresas estatais estaduais sob a denominação EMATER ou derivadas do processo anteriormente descrito: Acre, Ceará, Distrito Federal, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Rio de Janeiro e Santa Catarina. No estado de Sergipe, a EMDAGRO apresenta em seu objeto social a assistência técnica e extensão rural, mas também serviços de comercialização, abastecimento, atuando até na regularização fundiária, pesquisa e inspeção de alimentos. Cf. PEIXOTO, Marcus. *Extensão Rural no Brasil – Uma abordagem histórica da legislação*. Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal, 2008. Disponível em: [www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-48-extensao-rural-no-brasil-uma-abordagem-historica-da-legislacao]. Acesso em: 25/07/2018; Cf. tb. SEPULCRI, Odilio. *Estratégias e Trajetórias Institucionais da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Paraná (EMATER-PR)*. Tese (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2005. Disponível em: [https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/34233/R%20-%20D%20-%20ODILIO%20SEPULCRI.pdf?sequence=1&isAllowed=y]. Acesso em: 25/07/2018.

5.1.2. Soberania econômica e soberania popular como unidade de comando constitucional

Tais comandos normativos apresentam como objetivo central dotar o país de um tecido econômico apto a (1) lidar com a complexidade da economia mundial, e (2) superar os desafios internos legados pelo passado colonial e suas consequências mais duradouras (como a persistente ausência de sofisticação do complexo produtivo, a continuidade de padrões autoritários na vida política e no padrão de acesso a direitos). A Constituição, como ensina Gilberto Bercovici, não finge que os conflitos não existem: incorpora-os, ofertando o padrão normativo para sua resolução e superação.¹⁰⁶

A economia mundial é estruturada de maneira a que os distintos Estados nacionais e suas corporações, competindo entre si, atuem deliberadamente para mover os preços e recursos básicos da economia mundial para mais próximo de seus interesses a fim de sorver a maior parte da renda que puderem, para a manutenção de seu padrão de vida e legitimidade política de seus regimes societais, por meio das armas que possuem ou que consigam desenvolver, como suas empresas estatais, incentivos para suas empresas privadas, medidas variadas de protecionismo, acordos internacionais de comércio em que estejam pressupostas as vantagens que tais países já adquiriram na escala da produção e comercialização, ou, inclusive, medidas de uso de força com fins econômicos – como as rotineiras guerras por petróleo ou os contemporâneos *cyber ataques*.

Além disso, para além do desafio da produção de bens relevantes para o mundo econômico, por outro lado, a organização jurídica da economia brasileira também incide na esfera da distribuição e repartição, determinando que todos os brasileiros terão uma vida materialmente digna, que seja diferente do passado que caracterizou nossa sociedade. Como um mecanismo propulsor de tais movimentos, a Ordem Econômica articula-se à ativa e operante participação democrática; nos termos dos comandos constitucionais, o País deve obedecer aos desígnios de seu povo – e não de parte dele ou aos desígnios de outros povos – e ter o poder sobre os recursos econômicos para que, na civilização tecnoindustrial, os fins plasmados na Constituição sejam alcançados.

disparidade entre os países e as classes e setores sociais acima mencionada." Cf. tb. OCTAVIANI, Alessandro. *Recursos Genéticos e Desenvolvimento: os desafios furtadiano e gramsciano*, op. cit., p. 78-79; BERCOVICI, Gilberto. *Direito Econômico Aplicado: Estudos e pareceres*, op. cit., p. 621-634.

106. BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*, op. cit. p. 37-43; BERCOVICI, Gilberto. *Constituição e Estado de Exceção Permanente: Atualidade de Weimar*. São Paulo: Azougue Editorial, 2004. p. 39-50; BERCOVICI, Gilberto. *Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais*, op. cit., p. 208-210.

As duas dimensões da soberania são unas e articuladas: soberania popular sem soberania econômica é ilusionismo retórico; soberania econômica sem soberania popular é desigualdade e injustiça. No atual estágio tecnocientífico, acesso a direitos deve significar concretamente propriedade ou poder de controle sobre recursos e técnicas que materializem tais direitos.¹⁰⁷

5.1.3. *Objetivos, fins e funcionalizações*

O sistema constitucional vigente estrutura a economia brasileira a partir de “objetivos”, “fins” e funcionalizações, para os quais serão construídos instrumentos e meios. A Administração Pública – complexo no qual se enquadram as empresas estatais – outra coisa não é do que uma estrutura vertida à concreção de tais fins.

O art. 1º, I, estipula “a soberania” como “fundamento da República Federativa do Brasil”, no mesmo sentido em que o art. 170, I, afirma ser “a soberania nacional” um dos princípios da Ordem Econômica. O art. 4º, I, e parágrafo único, especifica que tal soberania econômica será exercida no âmbito das “relações internacionais” com fundamento na “independência nacional” e buscando-se “a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”.

O art. 3º da Constituição Federal determina os “objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil”, que apresentam, por lógica, teor cogente para a esfera econômica:

Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; II – garantir o desenvolvimento nacional; III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

O art. 170 determina que a ordem econômica “tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social”; o art. 193 comanda que a ordem social tem “como objetivo o bem-estar e a justiça sociais”. O art. 6º estabelece o rol dos direitos sociais: educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados.

107. Para uma interpretação da Ordem Econômica a partir de uma hermenêutica realista, cf. OCTAVIANI, Alessandro. O CADE e a Hermenêutica Realista: grupo econômico para fins de direito concorrencial, participação minoritária, gestão compartilhada e fundos de investimento (homenagem a Fábio Konder Comparato). In: OCTAVIANI, Alessandro. *Estudos, Pareceres e Votos de Direito Econômico*. v. II. São Paulo: LiberArs, 2017, p. 55-83.

A coagulação entre os comandos referentes à capacidade produtiva e redistributiva encontra-se no art. 219, ao comandar que “o mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e socioeconômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País”.

Somente com capacidade de endogeneizar a inovação tecnológica – transformando a cognição e a criatividade dos brasileiros em complexidade econômica e soluções técnicas – podemos ter um mercado interno que não seja meramente espaço de consumo – mas também de produção –, com todos os efeitos sobre a geração, retenção e distribuição de renda que tal processo desencadeia. Sem condições de vida digna – bem-estar social –, a matéria-prima desse ciclo virtuoso – os brasileiros e brasileiras – não tem condições de desenvolver-se.

5.1.4. *Soberania popular e soberania econômica: o comando constitucional para a superação do subdesenvolvimento*

A soberania popular e a soberania econômica encontram-se soldadas, assim, na concretização do objetivo desenvolvimento nacional:

A tarefa constitucionalmente determinada ao Estado brasileiro é (como se desprende dos comandos dos artigos 3º, 170 e 219 da Constituição de 1988, entre tantos outros), portanto, a superação do subdesenvolvimento, da sua condição periférica, ou seja, uma tarefa mais ampla, complexa e transformadora do que as que são geralmente atribuídas ao Estado Social tradicional, estruturado nos países centrais, inspirados no modelo de bem-estar europeu ou nas intervenções keynesianas que visam a manter o nível de emprego na economia.¹⁰⁸

As empresas estatais são instrumentos de tal projeto constitucional.

5.2. *Interesses jurídicos legitimadores da existência e atividade das empresas estatais: interesse público, imperativo de segurança nacional, relevante interesse coletivo e interesse geral da economia nacional*

5.2.1. *Interesse público: concretização da Constituição*

A empresa estatal existe para cumprir a Constituição. Qualquer outro objetivo ou interesse que se coloque diante desse objetivo deve ser juridicamente afastado. A Constituição traz comandos e concretizá-los é a principal manifestação do interesse público.

108. BERCOVICI, Gilberto; OCTAVIANI, Alessandro. Direito e Subdesenvolvimento. In: OCTAVIANI, Alessandro. *Estudos, Pareceres e Votos de Direito Econômico*. v. 1, op. cit., p. 80.