

**O ESTADO COMO EMPRESÁRIO DE OURO: UMA QUESTÃO
DE SOBERANIA NACIONAL E DE RELEVANTE INTERESSE
COLETIVO**

THE STATE AS A GOLD ENTERPRISE: A QUESTION OF
NATIONAL SOVEREIGNTY AND OF RELEVANT COLLECTIVE
INTEREST

Cláudio Luiz Gonçalves Souza*
Giovani Clark**

* Doutor em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG). Mestre em Direito Empresarial pela Faculdade de Direito Milton Campos. Especialista em Administração do Comércio Exterior. Professor Titular da PUC-MG. E-mail: claudio.kureco.adv@gmail.com

**Doutor, mestre e graduado em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Professor da PUC-MG nos cursos de Graduação e Pós-Graduação (Mestrado e Doutorado) e da Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Foi Diretor-Presidente da Fundação Brasileira de Direito Econômico (FBDE) de 2007 a 2011. E-mail: giovani.clark@gmail.com

Como citar: SOUZA, Cláudio Luiz Gonçalves; CLARK, Giovani. O Estado como empresário de ouro: Uma questão de soberania nacional e de relevante interesse coletivo. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 15, n. 3, p. 127-141, dez. 2020. DOI: 10.5433/24157-108104-1.2020v15n3p. 127. ISSN: 1980-511X.

Resumo: O Estado Brasileiro, na condição Empresário, pode exercer papel estratégico na condução e controle das atividades produtivas relacionadas à exploração e exploração mineral de ouro, na atual conjuntura “global”, a fim de concretizar a soberania nacional e o desenvolvimento da nação. Por outro lado, a atividade de mineração revela-se, mormente no Brasil, ao longo de todos os anos de sua existência, desde a fase colonial até nos dias atuais, como sendo um dos principais produtos nacionais, ainda que na condição de *commodity*, responsável por resultados positivos em nossa balança comercial. A investigação do ensaio tem como objeto central a possibilidade constitucional do Estado intervir diretamente no domínio econômico, enquanto empresário, na mineração de ouro, por relevante interesse coletivo, visando utilizar o ouro como reserva cambial e meio de pagamento internacional pelo Estado. A pesquisa é bibliografia e documental, possuindo como referencial teórico os ensinamentos de intervenção estatal no domínio econômico do Prof. Washington Albino Peluso de Souza, bem como a distinção entre ação e intervenção estatal no domínio econômico do Prof. Eros Roberto Grau.

Palavras-chaves: Estado empresário. Intervenção direta do Estado no domínio econômico. Soberania Nacional. Mineração de ouro.

Abstract: The Brazilian State, as an Entrepreneur, can play a strategic role in the conduct and control of productive activities related to the exploitation of gold, in the current “global”

conjuncture, in order to implement national sovereignty and the economic development of the nation. On the other hand, the activity of mining reveals itself, mainly in Brazil, throughout all the years of its existence, from the colonial phase until today, as one of its main products, although in the condition of commodity, responsible for positive results in our trade balance. This essay's investigation has as its central object the constitutional possibility of the State intervening directly in the economic domain, as a businessman, in gold mining, by relevant collective interest, aiming to use gold as a foreign exchange reserve and international means of payment by the State. This research is of a bibliographic and documental nature, possessing as its theoretical reference the theme of state intervention in the economic domain from the perspective of Washington Albino Peluso de Souza, as well as the distinction of state action and intervention in the economic domain from the view of Eros Roberto Grau.

Keywords: State Businessman. Direct State intervention in the Economic Domain. National Sovereignty. Gold Mining.

INTRODUÇÃO

As atividades econômicas, mormente aquelas desenvolvidas pelas sociedades empresárias da atualidade, no âmbito das suas relações jurídicas de natureza mercantil, submetem aos comandos de nossa Constituição de 1988, possuidora de um modelo produtivo plural, podendo o Estado intervir direta (via empresas estatais) e indireta (via normas jurídicas) no domínio econômico.

Constitucional é admitida a participação da iniciativa privada no processo produtivo da nação, assim como é assegurado a ela o direito à propriedade privada dos meios de produção, inclusive em sede dos preceitos constitucionais (art. 170, II da CR). Todavia, não se pode abordar a garantia da propriedade, em face do texto constitucional, sem que se mencione acerca da função social dos ditos meios privada de produção (Art. 170, III da CR), além do poder-dever estatal de normativa nas atividades econômicas (Art. 174, Caput da CR).

Assim sendo, como um dos segmentos econômicos estratégicos, a mineração de ouro é fundamental ao desenvolvimento nacional e no exercício de nossa soberania, pois o ouro, dentre outras funções e utilidades, pode e deve ser usado com reserva cambial de uma nação e, logicamente como meio de pagamento internacional.

Pelas razões acima ou por outras, alguns setores da economia, e dentre elas, as atividades de exploração e exploração do ouro, não podem ser totalmente “liberados” pelo Estado, justificando a sua intervenção direta por exemplo, nem vista somente como mera atividade lucrativa e desprovida de interesse coletivo.

Dúvidas não sobejam de que as atividades de mineração de ouro, a intervenção do Estado deve ser efetiva, pois pode ser de fundamental importância a liquidez da nação, seja nacional e internacional, evitando/minorando assim especulações sobre a capacidade de pagamento estatal.

Porem, na atualidade, ao ceder às pressões do poder econômico nacional e internacional, o Estado brasileiro tornou-se um mero regulador de mercado, priorizando as privatizações e os lucros do capital privado, isso com fulcro nas “recomendações” do denominado “Consenso de Washington”, dos anos noventa do século passado, onde encontramos os ditames do neoliberalismo de regulação e agora de austeridade. Em face das ditas “recomendações”, o Estado empresário vem sendo destruído paulatinamente, sem qualquer preocupação como o seu papel estratégico, seja devido à soberania nacional, seja objetivando a prestação dos serviços públicos em face da dignidade humana ou dos custos da produção.

Ademais, o modelo de exploração/exportação de recursos naturais no Brasil, como de ouro, produz geralmente resultado negativos ambientais e socioeconômicos, em séculos de atividades literalmente predatórios, na concepção mais ampla e plena da palavra, quase nada deixou de legados ou de benefícios aos povos brasileiros e da América Latina.

A investigação do ensaio tem como objeto central a possibilidade constitucional do Estado intervir diretamente no domínio econômico, enquanto empresário, na mineração de ouro, por relevante interesse coletivo, visando utilizar o ouro como reserva cambial e meio de pagamento

pelo Estado.

A pesquisa produzida no artigo é bibliográfica e documental, possuindo como referencial teórico os ensinamentos concernentes à intervenção estatal no domínio econômico do Prof. Washington Albino Peluso de Souza, bem como a diferença entre ação e intervenção estatal no domínio econômico do Prof. Eros Roberto Grau.

1 O ESTADO E SUA ATUAÇÃO PARTICIPATIVA NO PROCESSO PRODUTIVO

Com o fim da Segunda Grande Guerra Mundial, uma das formas encontradas para tentar superar as dificuldades do capitalismo e suas injustiças, foi exatamente contar com a intervenção indireta e direta no processo produtivo.

Com efeito, tem-se que a intervenção indireta estatal no domínio econômico se estabeleceu através da regulamentação, planejamento e normatização do sistema produtivo; assim como por meio da participação direta do Estado empresário (SOUZA, 2017, p. 330).

Deve-se ressaltar que a intervenção estatal direta passou então a contemplar não somente os serviços públicos em sua essência; mas também as atividades econômicas empresariais relacionadas aos empreendimentos comerciais, extrativas e industriais, sobretudo em tempos do neoliberalismo de regulamentação (SOUZA, 2017, p. 315).

Inserido nesse contexto, desenvolve-se então o denominado “Estado do Bem-Estar Social” (*welfare state*) ou “Estado Providência”, onde se verificou que o Poder Público passou a intervir agudamente com o propósito de debelar e/ou amainar as crises cíclicas do capitalismo, bem como realizar justiça social aos trabalhadores e outros extratos vulneráveis da sociedade.

Para tanto, dentre outras ações, o Estado então criou empresas estatais com as finalidades múltiplas, ressaltando não apenas os aspectos de natureza econômica, mas também de ordem política, social e tecnológica, ou seja, possibilitar a efetividade do texto constitucional e jamais bloquear a sua concretude (CLARK; CORRÊA; NASCIMENTO, 2017, p. 9).

Porém, a partir dos anos 90, do século passado, a privatização para a iniciativa privada das empresas estatais, se constituíram um dos pilares centrais da política econômica reguladora (CLARK, 2008, p. 8), fortalecendo os oligopólios nacionais e internacionais em detrimento dos povos, conforme ditames definidos no “Consenso de Washington”. Indigitada circunstância nos leva a refletir sobre o conceito de “princípio da economicidade” traduzido pelo saudoso Professor Washington Peluso Albino de Souza que, por seu turno, exara uma definição muito mais ampla que o sentido “econômico” do vocábulo, ao aduzir que:

Talvez se fizesse necessário, neste terreno, acompanhar o pensamento maxweberiano com relação ao conceito de governo quando, tomando as relações religiosas, chega a um governo espiritual, referindo-se aos atos e às condutas dos fiéis. Neste caso, as recompensas apresentam-se como de natureza hierocrática e as vantagens medem-se em termos de felicidade em uma vida futura e além da existência terrena. Esta vantagem hierocrática seria a economicidade indicada e

que funcionaria como base da preferência e da decisão nos votos de pobreza e renúncia, no altruísmo puro (essencialmente antieconômico se o tomamos em face do sentido capitalista do lucro), nas mortificações e jejuns mais ou menos prolongados, nos votos de castidade, muitos deles representando autêntica subversão dos princípios vitais básicos, como a alimentação ou a reprodução. A amplitude do conceito de economicidade, permitindo uma definição de vantagem cujo sentido extrapola o do simples conceito corrente do econômico para aprofundar-se na apreciação personalíssima e se exprimir na preferência, na decisão, permitiria tal análise (SOUZA, 2002, p.307, grifo nosso).

E nessa esteira conceitual do Princípio da Economicidade, tanto a União, como Estados e Municípios brasileiros podem praticar atos empresariais, ou seja, atuar como Estado-Empresário (realizando atividade econômica) seja em regime de monopólio; seja ainda em concorrência e portando ao lado dos particulares, estabelecendo assim uma relação de competitividade e concorrência por meio das suas empresas estatais, conforme possibilita a Constituição de 1988 (art. 173, Caput da CR). Ademais, o Estado também pode atuar como empresário executando serviços públicos (Art. 175 da CR), porém não é objeto do ensaio.

A Constituição Econômica de 1988 fixa em seu artigo 173 se for necessário aos imperativos da segurança nacional ou ainda de relevante interesse coletivo, definidos em lei, poderá o Estado intervir diretamente no domínio econômico. Quanto ao referido artigo e sua adequada interpretação, ensina o Prof. Gilberto Bercovici (2011, p. 275):

O artigo 173 da Constituição de 1988 diz a respeito à exploração direta pelo Estado de atividade econômica em sentido estrito, não à excepcionalidade da intervenção estatal no domínio econômico. Isso porque, além de outros casos de exploração estatal direta de atividade econômica em sentido estrito previsto (como o artigo 177), há também a possibilidade de exploração direta pelo Estado de serviços públicos (artigo 175), cuja prestação é dever constitucional do Estado. O dispositivo no artigo 173 autoriza o Estado explorar diretamente a atividade econômica em sentido estrito quando esta for necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei. Este dispositivo constitucional esvazia qualquer vedação da exploração direta da atividade econômica pelo Estado com base na ideia de “subsidiariedade”, não incorporada, insisto, pela Constituição de 1988.

Assim sendo, alguns segmentos econômicos pela sua própria natureza, dentre elas a mineração de ouro, é fundamental ao relevante interesse coletivo e primordial a soberania nacional, inclusive os minerais constituem bens da União, reforçando a motivação para ser objeto de controle e exploração produtiva por ela.

2 A INTERVENÇÃO DO ESTADO EMPRESÁRIO E A MINERAÇÃO DE OURO COMO ATIVIDADE DE INTERESSE COLETIVO

Nos ensinamentos do Prof. Washington Albino Peluso de Souza (2017, p. 35) quando se

mencionar sobre a intervenção estatal, estaremos nos referindo não apenas às “ações” diretas do Estado enquanto empresário em regime de concorrência ou monopólio a iniciativa privada, como também quando o mesmo atua nas prestações de serviços públicos, bem como da intervenção indireta, ou seja, quando o Estado produz as regulações/normatização/planejando dos setores produtivos e dos serviços públicos.

Destarte, podemos usar ainda a diferenciação de intervenção e ação estatal no processo produtivo em se tratando de atividade econômica, distinção importante nesse artigo, apresentada pelo Prof. Eros Roberto Grau (2010, p. 91-92) que, por seu turno, afirma sobre a adequação para o uso do vocábulo “*intervenção*” para se referir à intervenção do Estado no plano da atividade econômica em sentido estrito, ou seja, o Estado não está atuando em serviço público, mas sim em campo inicialmente possibilitado ao setor privado. Por outro lado, quando o Estado presta serviço público ou normatiza o mesmo não é “adequado” falar em intervenção e sim ação, pois ele atua direta ou indiretamente no que é de sua propriedade.

Bem próxima às modalidades de atuação estatal apresentado pelo homenageado, o Prof. Washington Peluso Albino de Souza apresenta as seguintes espécies de intervenção do Estado no domínio econômico: direta (Estado empresário - atuação via empresas estatais – art. 173 da CR), indireta (ação estatal via normas legais de indução econômica ou controle de preços, por exemplo – art. 174 da CR) e intermédia (por intermédio de agências reguladoras e suas normas). O jurista mineiro apesar de denunciar a consagrada, doutrinariamente, expressão intervenção como mais um preconceito dos liberais, trata da intervenção de forma genérica, sem proceder à diferenciação da atuação estatal enquanto prestador e regulador de serviço público (verdadeira ação do Estado na visão de Eros Grau), ou agindo em campo privado, digo, por direção, indução, participação ou absorção (atividade econômica em sentido estrito). Em uma leitura minuciosa da obra do saudoso jurista das Minas Gerais, podemos afirmar que geralmente ele se refere ao sentido estrito da atividade econômica estatal quando trata da intervenção, apesar de não excluir os serviços públicos do conteúdo das políticas econômicas (CLARK, 2013, p. 442).

Assim sendo na ótica do Grau (2010, p. 98), possuímos a atividade econômica em sentido amplo dividida em atividade econômica em sentido estrito e serviços públicos (GRAU, 2010, p. 100). Em sua linha de pensamento, a intervenção pública na atividade econômica em sentido estrito (campo inicialmente possibilitado ao setor privado) se distingue em três modalidades, são elas: (i) intervenção por absorção ou participação; (ii) intervenção por direção; e (iii) intervenção por indução (GRAU, 2010, p. 91).

Em apertada síntese, em se tratando da intervenção por absorção e participação, temos uma participação direta do Estado (empresário), agindo em regime de monopólio ou de concorrência com o setor privado, respectivamente, enquanto empresário (GRAU, 2010, p. 147).

Quando se trata da *absorção*, o Estado assumirá integralmente o controle e os meios de produção de determinada atividade econômica, monopolizando o referido setor. Ao intervir por

participação, o Estado estará assumindo apenas parcelas dos meios de produção, participando em disputa mercadológica com as empresas da iniciativa privada que também desenvolvem a mesma atividade econômica (GRAU, 2010, p. 147).

Lado outro, quando o Estado atua por *direção*, ele estará exercendo pressão sobre a economia, e estabelecerá mecanismos e normas de natureza obrigatória para os sujeitos que exerça as atividades econômicas em sentido estrito, tabelamento de preços por exemplo. Por fim, o Estado ao atuar por *indução*, estará manipulando, via estímulos múltiplos (prêmios, redução de tributos, etc.), os instrumentos de intervenção em sintonia com as leis reguladoras das atividades econômicas (GRAU, 2010, p. 147).

Destarte, o que se entende é que para setores estratégicos, como é o caso das minerações de ouro no Brasil, deve o Estado atuar diretamente, assumindo o controle de um segmento econômico (mineração de ouro, estoque do mesmo em barra, e depois uso como reserva monetária e meio de pagamento) que, por sua vez, é de insofismável importância a fim de evitar especulações sobre a capacidade de pagamento da nação de suas dívidas (isso enquanto garantia) e usar ainda o metal precioso como meio de pagamento caso necessário. Porém, nas duas últimas facetas do neoliberalismo, digo de regulação e de austeridade (CLARK; CORRÊA; NASCIMENTO, 2017, p. 11), o Estado reduziu drasticamente a intervenção agindo como empresário.

Quando se aborda sobre as atividades econômicas estatal em sentido estrito na mineração de ouro, temos atualmente intervenção estatal indiretamente, por meio da Agência Nacional de Mineração (ANM), criada por meio da Lei n. 13.575, de 26 de dezembro de 2017 que, por seu turno, extinguiu o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), e que é dotada de personalidade jurídica de direito público, possuindo a competência de conceder aos interessados a autorização e a concessão da exploração e exploração mineral de ouro, por meio de autorização de pesquisa e do regime de concessão de lavra.

Contudo, as concessões de pesquisa (exploração) e lavra (exploração) de minerais, no Brasil, encontram-se regulamentadas pelo denominado “Código de Mineração”, aprovado pelo Decreto-Lei n. 227, de 28 de fevereiro de 1967, por meio dos artigos 14 e seguintes (concessão do Alvará de Pesquisa) e artigo 36 e seguintes (concessão de Portaria de Lavra), para brasileiros, pessoa natural, firma individual ou empresas legalmente habilitadas, mediante requerimento do interessado.

Todavia, verifica-se no texto constitucional que os recursos minerais se constituem em bens da União Federal, consoante consignado no artigo 20, inciso IX e parágrafo 1º do texto constitucional de 1988. Todavia, após a promulgação da Constituição de 1988, houve uma série de modificações na legislação minerária que, por seu turno, desnaturaram os ditames constitucionais e sua ideologia adotada (SOUZA, 2017, p. 28-29) ao possibilitar/ampliar ao capital estrangeiro a exploração das riquezas naturais, como o ouro, sem qualquer preocupação com a efetivação do texto constitucional.

Nem mesmo o denominado “Novo Marco Regulatório da Mineração” - Projeto de Lei

nº 5.807 de 19 de junho 2013 - que, por sua vez, tramita no Congresso Nacional e deveria ter prioridade devido a nossa dependência econômica em face do mesmo, ainda não foi devidamente apreciado, gerando uma série de embates e procrastinando sua aprovação, e, com isso mantêm uma legislação ultrapassada, apesar dos moldes do citado “marco” ser favorável aos oligopólios de mercado e continuador do sistema explorador/exportador de recursos naturais.

Com efeito, a escolha da atividade de mineração de ouro, via intervenção estatal direta, possui significativa importância, pois se refere à atividade estratégica e essencial ao Brasil, com o fito de fortalecer a nossa soberania nacional contra especulações sobre a capacidade de pagamento da nação, bem como o de não nos limitarmos a vendermos minerais, principalmente o ouro (importante ativo) e; por lado outro, adquirimos caras tecnologias e produtos industrializados. Aliás, o ouro é vendido no mercado físico e incorporado em vários produtos, sobretudo jóias e equipamentos de alta tecnologia.

Ressaltamos que admitimos o sistema produtivo capitalista em nossa Constituição Econômica (art. 170 a 190 da CR), como limitações e imposições, mas em face da ideologia constitucional adotada (SOUZA, 2017, p. 28-29); porém o comando da Constituição brasileira de 1988 adota o pluralismo produtivo no Brasil que, por seu turno, também possibilitam outras formas alternativas de produção.

Os comandos jurídicos plurais do texto constitucional brasileiro, incluindo a sua Constituição Econômica, possuidor de normas vinculantes de diversas matrizes ideologias políticas que participaram da sua elaboração, constroem uma ideologia constitucionalmente adotada a ser implementada necessariamente na realidade socioeconômica e ambiental nacional, seja pela sociedade (incluindo os agentes privados da economia), seja pelo aparelho estatal. A nossa Constituição Econômica, portanto, não adotou, logicamente, somente o capitalismo como forma de produção, mas apenas o admite como uma delas, e dentro de limites constitucionais - inclusive com o dever/poder estatal de atuar na vida social, econômica e ambiental. Aliás, bem ao contrário do que pregam os defensores da escola da análise econômica do direito, que desvirtuam a aplicação e interpretação do direito. Temos assim, nos conteúdos jurídicos da nossa ordem econômica constitucional, comandos (expressos e implícitos) que admitem/apóiam outras formas de produção (as acima citadas, por exemplo), convivendo entre si, não se limitando ao reducionismo da forma produtiva baseada nos meios privados e a exploração paga do trabalho. Em síntese, adotamos o pluralismo produtivo em decorrência lógica de termos garantido constitucionalmente uma sociedade plural (CLARK; CORRÊA; NASCIMENTO, 2013, p. 292).

É importante uma política econômica pública setorial, abrangendo o Estado Empresário, intervindo nas atividades de mineração, isso em razão de toda sua relevância não somente para o plano financeiro nacional e internacional, como também para os âmbitos social, tecnológico e ambiental (a fim de não esgotar nossas reservas) fortalecendo o Brasil enquanto potencia mineral mundial apesar da finitude dos recursos e o pluralismo social e produtivo constitucional.

Ademais, não podemos deixar de considerar que as atividades de exploração e exploração

de ouro se afiguram como sendo de grande relevância e de incontestável interesse coletivo, uma vez que possui valor real para lastro das economias, como referimos anteriormente. Ensinam Chagas e Dias (2018, p. 29) sobre relevante interesse coletivo:

[.....] Contudo, ao contrário, a exigência de previsão expressa do conceito de interesse coletivo no caso concreto da constituição de uma empresa explicita a inevitável aproximação dessas empresas com a finalidade pública que deve motivar o exercício de suas atividades. Ao se exigir a previsão expressa do interesse coletivo objetivado com a exploração econômica de determinada atividade prevista no objeto social da empresa estatal está-se, na realidade, promovendo, à posição de destaque, a demonstração do interesse público motivador da escolha da atividade econômica e sua relação com a finalidade perquirida pela Administração Pública.

Malgrado seja oficialmente uma *commodity* com a sua cotação fixada em mercado internacional, o ouro é utilizado por instituições financeiras em todo o mundo como moeda de troca internacional. Em especial temos que o Fundo Monetário Internacional (FMI); o Banco Internacional de Pagamento (BIP); assim como o Departamento do Tesouro (o *Exchange Stabilization Fund*) e o Banco Central Norte-Americano (o *Federal Reserves*) tem influenciado diretamente na cotação e preço do ouro no mercado internacional.

Com efeito, os bancos e as companhias fazem transações com ouro metálico, o adquirem junto aos bancos centrais das nações para as suas próprias contas, assim como para as contas de diversos especuladores e até mesmo para produtores; e da mesma sorte emitem derivativos para aumentarem as receitas e reduzirem os riscos.

Por outro lado, a estimativa do montante de ouro no mercado de curto prazo é incerta; mas de acordo com Rosa (2002, p. 27), costuma exceder a dez mil toneladas de ouro metálico, ou seja, representa um terço do total de todas as reservas dos bancos centrais em todo mundo. Trata-se, portanto, de ouro que, a princípio, deixou de estar acessível ao mercado financeiro, mas que possui grande influência no desenvolvimento e na balança comercial das nações.

Ademais, as reservas de ouro do Fundo Monetário Internacional (FMI) também se constituem em importante instrumento à disposição do grande capital financeiro; circunstância em que inúmeras nações em crise financeira têm sido sistematicamente pressionadas a alienar parte ou até mesmo a totalidade das suas reservas de ouro como forma de viabilizar seus pagamentos.

Indigitada situação ocorreu com a Argentina no ano de 1997, circunstância que acabou por debilitar a sua capacidade de reação autônoma em razão de toda crise monetária e econômica que naquela nação se instalou e desenvolveu em face da contaminação proporcionada por diversos países asiáticos, conhecidos como “Tigres Asiáticos” que sofreram perturbação econômica e, dessa forma, abalaram diretamente a economia da Argentina.¹

É cediço que o volume global das transações correntes sobre o ouro excede largamente o volume das suas transações físicas em razão dos títulos que são exarados para representá-los no

1 Crise da Argentina (CRISE..., [2002?]).

mercado (venda de “papéis representativos), motivo pelo qual se dá o envolvimento dos bancos centrais das nações que participam da atual sociedade internacional na manipulação do preço do ouro que antes era bastante obscura, vem se tornando cada vez mais evidente, consoante preconiza Cagnin e Freitas (2015, p. 111).

Algumas nações desenvolvidas têm se demonstrado como uma das principais protagonistas nessa modalidade de ação (especulações do ouro) seja de maneira direta ou por interpostos bancos e/ou instituições internacionais exercendo influência decisiva. Tal política econômica internacional implica em sacrifícios para terceiros e, via de consequência, manifesta-se em um esforço financeiro expressivo. Todavia, na hipótese de um desastre financeiro, as receitas fabulosas resultantes das especulações financeiras exercidas em função do ouro, não deixarão de ser propriedade privada de alguns poucos.

Os ditos beneficiados (poucos) são aqueles que, discretamente, alimentam a fantasia de milhares de pequenos especuladores e de milhões de contribuintes impotentes no quadro político-institucional do “império do capitalismo financeiro” (AVELÃS NUNES, 2012, p. 27).

A abusiva identificação das finanças com a economia; assim como a real desmaterialização das finanças para assim simular a fictícia desmaterialização da economia, se consistem em elementos de subversão do quadro racional de interpretação da realidade, com os quais o poder do capital procura manter seu domínio sobre todo o mundo.

Por tudo isso, torna-se de grande importância uma intervenção estatal direta no domínio econômico, no que tange às atividades de mineração e comercialização do ouro, para que possam ser estabelecidas bases sólidas para o controle da economia da nação, bem como defender sua soberania de ataques especulativos.

3 AS RESERVAS DE OURO DAS NAÇÕES ENQUANTO GRANTIA DE SUAS DIVIDAS

A exata compreensão do conceito de soberania é necessária para o entendimento do fenômeno estatal, uma vez que não há Estado sem soberania e, portanto, podemos simplesmente definir o Estado como ente internacional.

A soberania não precisa ser mencionada, porque ela é o fundamento do próprio conceito de “Estado”. Constitui também princípio da ordem econômica (170, I). “soberania” significa poder político supremo e independente, como observa Marcello Caetano: supremo, porque “não está limitado por nenhum outro na ordem interna”; independente, porque, “na ordem internacional, não tem de acatar regras que não sejam voluntariamente aceitas e está em pé de igualdade com os poderes supremos de outros povos.” O princípio da independência nacional é referido também como objetivo do Estado (art. 3, I) e base de suas relações internacionais (art. 4, I) (SILVA, 2009, p. 35).

Nessa esteira de entendimento, a soberania é una, integral e universal e, portanto, não poderá sofrer restrições de nenhuma natureza, inclusive econômica, a não ser aquelas decorrentes

dos imperativos de convivência pacífica das nações soberanas no plano do Direito Internacional após pactos entre as nações.

Não obstante, o conceito de soberania é amplo e, por isso, envolve o seu processo produtivo de natureza estratégica que, por seu turno, é vital para o próprio desenvolvimento econômico, social e político do Estado e em suas relações internacionais.

Nessa linha é que se revela a importância estratégica do ouro para o poder nacional; assim como reserva real de valor em épocas de crise ou não, bem como meio de pagamento.

Os Estados Unidos da América, por exemplo, em consonância com sua realidade econômica, manifestou sobre a possibilidade de serem utilizadas as reservas de ouro de alguns das nações européias mais endividadas, como uma forma de garantia parcial da dívida soberana daquelas, com o fito de baixar os juros pagos aos investidores. Todavia a referida estratégia faria pouca ou quase nenhuma diferença para nações como a França ou Alemanha, pois pagam juros baixos apesar da crise econômica no continente Europeu (HOLMES, 2018, p. 243).

Da mesma sorte, nos dizeres de Santayana (2012, p. 142), de nada serviria para as hipóteses de nações possuidoras de baixas reservas de ouro com relação às suas pesadas dívidas, como, por exemplo, os casos da Espanha e da Grécia. Lado outro, tal estratégia traria um grande alívio a Itália e Portugal, cujas reservas de ouro representam valor ponderável com relação ao valor das suas respectivas economias.

Ainda para Santayana (2012, p. 142), no caso da Itália, tem-se que suas reservas em ouro poderiam garantir 24% (vinte e quatro por cento) das suas necessidades de endividamento em face da atual crise do capitalismo financeiro. Já Portugal, por sua vez, conseguiria garantir aproximadamente 30% (trinta por cento) do que necessita para enfrentar toda a crise econômica; circunstância essa que ajudaria a ele a baixar os juros remuneratórios de seus bônus soberanos a patamares mais próximos das taxas anteriores à instauração da crise econômica recente.

Ainda de acordo com o mesmo autor, desde o início da crise econômica em 2008, enquanto os bancos centrais do mundo inteiro promoviam uma nova corrida do ouro, o México, por exemplo, passou de 07 (sete) toneladas de ouro para mais de 100 (cem) toneladas de reservas de ouro em poucos meses. Infelizmente, esse não foi o caso do Brasil.

Nas palavras de Carvalho (2015, p. 57), é bom lembrar que no Brasil colônia parte de nosso ouro era encontrando nas reservas de Portugal, assim como volume significativo ouro nacional foi parar na Inglaterra, pois foi usado como meio de pagamento pela nossa antiga metrópole, financiando assim a Revolução Industrial Inglesa e, via de consequência, alavancando a indústria norte-americana. Alias, foi o ouro de Minas Gerais que assegurou o poderio geopolítico anglo-saxão nos séculos XVIII e XIX e o seu desenvolvimento do século passado.

Aduz Santayana (2012, p. 153), que apesar de nossa história entrelaçada com o ouro, atualmente o Brasil não apenas deixou de aumentar significativamente suas reservas de ouro nos últimos 10 (dez) anos, de acordo com como continua ignorando o ouro como fator estratégico econômico nacional e internacional. Ademais, o ouro chegou a quintuplicar o seu valor nos últimos 15 (quinze) anos e, mesmo com o esgotamento das jazidas históricas de superfície, o Brasil ainda

figura entre os 10(dez) maiores produtores do mundo; e há muitas reservas, ainda não avaliadas, em veios mais profundos.

As reservas atuais de ouro do Brasil, em valor, representam menos do que 5% (cinco por cento) das reservas internacionais da nação, porque aquelas estão aplicadas principalmente em títulos do Tesouro dos Estados Unidos da América, sustenta ainda o autor em apreço.

Por outro lado, o ouro é tão significativo e importante do ponto de vista da soberania e do desenvolvimento econômico nacional, que a sua administração não pode exercida apenas pelo Banco Central do Brasil – BACEN e pela Agência Nacional de Mineração – ANM.

Temos que planejar e executar a exploração, estoque, utilização e venda do ouro em nossa nação, possuindo assim estratégias de curto, médio e longo prazo para o dito recurso natural de relevante interesse público, sobretudo em nossas normas planejadoras (planos plurianuais, por exemplo), a fim de o ouro ser utilizado em prol da nossa soberania e do desenvolvimento nacional, conforme impõe o nosso texto constitucional

Por fim, completa Santayana (2012, p. 159), que o Estado brasileiro vem executando a política econômica do ouro como se o mesmo fosse um mineral comum e qualquer, olvidando-se que cinco grandes multinacionais (oligopólios) controlam cerca de 90% (noventa por cento) de todo o ouro industrial produzido no Brasil

Por outro lado, a corrida (política econômica privada) do ouro por parte das empresas estrangeiras no Brasil está longe de terminar, outras empresas multinacionais ou transnacionais estão chegando a nossas terras, pois existe uma política econômica estatal favorável a exploração predatória e exportadora do recurso natural finito, desapegada dos comandos constitucionais.

Assim sendo, deve-se efetivar, planejadamente, uma participação efetiva do Estado-Empresário em setor estratégico e de relevante interesse coletivo, como é o caso das minerações de ouro, apesar das constantes objeções e pressões da “maquina triturado do neoliberalismo” (SANTOS, 2016, p. 179), seja de regulação, seja de austeridade, sempre vinculados aos lucros das empresas e aos juros dos banqueiros, mas desapegado aos ditames constitucionais. Ensina Bercovici (2015, p. 88), que:

Não existe, no sistema capitalista, nenhuma incompatibilidade entre a economia de mercado e atuação econômica estatal, pelo contrário. A iniciativa econômica pública não pode impedir a iniciativa privada, nem a iniciativa econômica privada pode bloquear a iniciativa econômica pública. Essa compatibilidade entre iniciativa econômica pública e iniciativa econômica privada também não significa equilíbrio. A Constituição legitima a atuação do Estado na economia, não existindo fronteiras espaciais ou temporais para esta atuação. O tamanho, abrangência e profundidade da atuação do Estado no domínio econômico é uma decisão política, que varia de acordo com o momento histórico.

CONCLUSÃO

O artigo tem por fito demonstrar, de maneira ilustrativa e exemplificativa a relevância da

intervenção estatal direta no domínio econômico, em se tratando de determinados segmentos da economia estratégica e de relevante interesse coletivo da nação.

As atividades de exploração e exploração do ouro, desde as etapas de pesquisa, extração, processamento, beneficiamento, industrialização e comercialização se constitui em uma atividade vital a soberania nacional, ao comércio internacional, bem como na capacidade de uma nação fazer pagamentos e suportar crises financeiras internacionais.

É cediço que uma vez que o próprio Estado, na qualidade de mero regulador das atividades econômicas, ao conceder ao particular um direito por meio de uma autorização, anuência ou permissão prévia, onde se poderá realizar um negócio jurídico para a consecução das atividades de pesquisas, extração, industrialização e comercialização do ouro existente em solo brasileiro, ficará adstrito às atividades regulatórias e ao recebimento de receitas provenientes apenas de tributos e *royalties*. Por outro lado, o Estado perde a capacidade executiva de agir e influenciar diretamente na referida atividade, enquanto empresário, além de constituir de forma independentemente meio de pagamento e reserva monetária.

Ademais, todas as receitas e lucros auferidos com ouro extraído do solo brasileiro serão expatriados e, por conseguinte, a atividade econômica estratégica e de relevância a nacional continuará eternamente dependente e nas mãos de oligopólios.

Assim sendo, é premente que se estabeleça a intervenção direta estatal no domínio econômico, por participação, na qualidade de Estado-Empresário, no intuito de se administrar diretamente suas riquezas mais estratégicas e fundamentais, como é o caso do ouro.

Especula-se que os Estados Unidos da América possuem, em suas “arcas”, ou seja, reservas, mais de 8.100 (oito mil e cem) toneladas de ouro (7). A Alemanha, por sua vez, mantém cerca de 3,400 (três mil e quatrocentas) toneladas de ouro. A Itália e a França possuem mais de 2.000 (duas mil) toneladas de ouro (RANKING..., 2016).

Por sua vez, a Rússia, China e Suíça superam mais de 1.000 (um mil) toneladas de ouro de reserva. Isso sem contar o Japão, a Holanda e a Índia que tem estocado mais de 500 (quinhentas) toneladas de ouro cada um das nações em suas reservas (RANKING..., 2016).

E o Brasil que, por seu turno, é a quinta maior nação em extensão territorial do mundo, com inúmeras potenciais jazidas de ouro não pesquisadas, ocupa a pífia posição de 42^a (quadragésima segunda) nação no *ranking* de países com reservas de ouro, com aproximadamente 67 (sessenta e sete) toneladas de ouro, ficando inclusive atrás da Venezuela que, por sua vez, possui aproximadamente 360 (trezentos e sessenta) toneladas de ouro de reserva (RANKING..., 2016).

Portanto, as nações possuidoras de destaque no mundo capitalista são também aqueles que possuem as maiores reservas de ouro em seus cofres. Em face disso, indagações nos remetem a proposta de novas pesquisas: será que as nações que controlam e acumulam ouro em suas reservas estratégicas estão equivocados? Ou será que somos negligentes em nossas estratégias nacionais e internacionais quanto à política econômica para o ouro? Ou não passamos de uma nação neocolonial exportadora de recursos naturais, no século XXI, descumpridora do texto constitucional?

REFERÊNCIAS

AVELÃS NUNES, António José. **A crise atual do capitalismo**: capital financeiro, neoliberalismo, globalização. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

BERCOVICI, Gilberto. **Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais**. São Paulo: Quartier Latín, 2011.

BERCOVICI, Gilberto. O princípio da subsidiariedade e o autoritarismo. **Conjur**, [S. l.], 2015.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 28 jan. 2019.

CAGNIN, Rafael Fagundes; FREITAS, Maria Cristina Penido de. Tributação das transações financeiras: a experiência brasileira com o IOF e a CPMF. **Análise Econômica**, Porto Alegre, ano 33, n. 63, p. 139-169, mar. 2015.

CARVALHO, Marília de Fátima Dutra de Ávila. **Comarca do rio das mortes em Minas Gerais**: expansão urbana, nos séculos XVIII e XIX. 2015. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015. Disponível em: <https://docplayer.com.br/63946860-Comarca-do-rio-das-mortes-em-minas-gerais-expansao-urbana-nos-seculos-xviii-e-xix.html>. Acesso em: 28 jan. 2019.

CHAGAS, Carolina F. Dolabela; DIAS, Maria Tereza Fonseca. O relevante interesse coletivo nas atividades econômicas das empresas estatais após o advento da lei nº 13.303/2016 (“estatuto jurídico das estatais”). **Revista de Direito, Economia e Desenvolvimento Sustentável**, Salvador, v. 4, n. 1, p. 16-33, jan./jun. 2018.

CLARK, Giovani. A ADI 1950: o Voto Aula em Direito Econômico. *In*: COSTA, José Augusto Fontoura; ANDRADE, José Maria Arruda de; MATSUO, Alexandra Mery Hansen. **Direito**: teoria e experiência. São Paulo: Malheiros, 2013. Tomo I, p. 429-451.

CLARK, Giovani. Política econômico e Estado. **Revista de Estudos Avançados**, São Paulo, v. 22, n. 62, p. 207-217, 2008.

CLARK, Giovani; CORRÊA, Leonardo Alves; NASCIMENTO, Samuel Pontes do. A constituição econômica entre a efetivação e os bloqueios institucionais. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais**, Belo Horizonte, n. 71, p. 677-700, jul./dez. 2017.

CLARK, Giovani; CORRÊA, Leonardo Alves; NASCIMENTO, Samuel Pontes do. Ideologia constitucional e pluralismo produtivo. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais**, Belo Horizonte, n. esp., p. 265-300, 2013.

CRISE da Argentina. **10emTudo**, [S. l., 2002?]. Disponível em: <https://www.10emtudo.com.br/artigo/crise-da-argentina/>. Acesso em: 28.jan.2019

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na constituição de 1988**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

HOLMES, Frank. 10 Países com as maiores reservas de ouro. **Forbes**, [S. l.], 12 jul. 2018. Disponível em: <https://forbes.uol.com.br/listas/2018/07/10-paises-com-as-maiores-reservas-de-ouro/>. Acesso em: 28 jan. 2019.

RANKING das reservas de ouro mundial. Disponível em: <http://top10maisorg>. Acesso em: 4 jan. 2016.

ROSA, Ruy Namorado. O ouro na economia e na finança. **Resistir.Info**, [S. l.], 2002. Disponível em: https://resistir.info/rui/ouro_petroleo.html. Acesso em: 28 jan. 2019.

SANTAYANA, Mauro. O Brasil e o ouro. **Lascotidianas de Enrique**, Buenos Aires, 26 dic. 2012. Disponível em: <https://lascotidianasdeenrique.wordpress.com/tag/o-brasil-e-o-ouro/>. Acesso em: 28 jan. 2019.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A difícil democracia: reinventar a esquerda**. São Paulo: Boitempo, 2016.

SILVA, José Afonso da. **Comentários contextual à constituição**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SOUZA, Washington P. Albino de. **Teoria da constituição econômica**. 6. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2017.

Como citar: SOUZA, Cláudio Luiz Gonçalves; CLARK, Giovani. O Estado como empresário de ouro: Uma questão de soberania nacional e de relevante interesse coletivo. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 15, n. 3, p. 127-141, dez. 2020. DOI: 10.5433/24157-108104-1.2020v15n3p. 127. ISSN: 1980-511X.

Recebido em: 16.07.2019.

Aprovado em: 07.02.2020.