

Valor e desvalor da livre iniciativa

Adalberto PASQUALOTTO*

RESUMO: O objetivo do presente artigo é demonstrar situações concretas em que a livre iniciativa deve ser avaliada conforme os efeitos sociais que ela provoca. Parte-se da hermenêutica do valor social da livre iniciativa como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, com a finalidade de verificar qual é o seu conteúdo. Assentado que o princípio constitucional não se refere à livre iniciativa em si mesma, mas aos efeitos sociais que ela produz, a segunda parte do artigo vai apurar externalidades negativas e positivas da atividade econômica, tomando como referência as doenças crônicas não transmissíveis – DCNT.

PALAVRAS-CHAVE: Livre iniciativa; valor social; doenças crônicas não transmissíveis; responsabilidade; defesa do consumidor.

SUMÁRIO: Introdução; – 1. O princípio do valor social da livre iniciativa; – 1.1. Hermenêutica constitucional; – 1.2. A conformação do mercado à livre iniciativa conforme a Constituição; – 2. Efeitos da livre iniciativa; – 2.1. Desvalor da livre iniciativa; – 2.2. Valor social da livre iniciativa; – Conclusão.

TITLE: Value and Depreciation of Free Enterprise

ABSTRACT: The purpose of this article is to demonstrate real situations in which free enterprise must be evaluated in accordance to its social effects. The starting point is the legal hermeneutics of social value of free enterprise as a fundamental principle of the Federative Republic of Brazil aiming to verify its subject matter. Once placed that the constitutional principle is not the free enterprise itself but its social effects, the second part of the article is dedicated to ascertain negatives and positives externalities of the economic activity, taking Chronic Non-Communicable Diseases as the reference.

KEYWORDS: Free enterprise; social value; chronic non-communicable diseases; responsibility; consumer protection.

CONTENTS: Introduction; – 1. The principle of free enterprise's social value; – 1.1. Constitutional hermeneutics; – 1.2. The market's conformation to free initiative according to the Constitution; – 2. Effects of free initiative; – 2.1. Depreciation of free initiative; – 2.2. Social value of free initiative; – Conclusion; – References.

Introdução

Ninguém discute que a livre iniciativa é a base da nossa economia, mas o papel que ela desempenha na Constituição já não colhe unanimidade. Ela aparece em dois dispositivos matrizes da Constituição: no art. 1º, inc. IV, e no art. 170.

* Doutor em Direito pela UFRGS. Professor Titular de Direito do Consumidor no PPGD da PUCRS. Ex-presidente do Instituto Brasileiro de Política e Direito do Consumidor – BRASILCON.

O art. 1º enuncia os fundamentos da República Federativa do Brasil. No inciso IV, aparecem “os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa”. O art. 170 afirma que a ordem econômica se funda “na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa”. A divergência está em saber se a livre iniciativa é, por si mesma, um princípio fundamental ou se a valoração constitucional recai sobre os seus efeitos sociais – *o valor social da livre iniciativa*.

A resposta a essa indagação pode levar a diferentes concepções da ordem econômica constitucional e a distintas visões da responsabilidade dos empreendedores. Numa concepção mais liberal, a livre iniciativa é produtora de riqueza e deve ser combinada com a liberdade individual dos consumidores na escolha dos produtos que as empresas lançam no mercado, ainda que desses produtos possam decorrer alguns riscos, os quais, nessa perspectiva, são assumidos pelo consumidor, desde que devidamente informado da sua existência. Um outro modo de ver essa questão empresta à Constituição um papel mais conformador, entendendo que a livre iniciativa deve manter-se atenta às suas externalidades negativas, podendo haver responsabilidade das empresas pelos efeitos danosos que os produtos possam causar aos consumidores, ainda que se mostrem hígidos e a informação sobre os seus riscos seja prestada.

No presente artigo, inicialmente é discutida a hermenêutica constitucional dos dois textos mencionados para, em seguida, colocar-se em causa alguns efeitos que a livre iniciativa provoca no âmbito social. Esses efeitos são examinados à luz de dados estatísticos referentes às Doenças Crônicas Não Transmissíveis – DCNT -, causadas por produtos como o tabaco, refrigerantes e alimentos ultraprocessados. Problemas sociais como as DCNT têm sido objeto de inquietação teórica, o que também é trazido ao debate pela explanação da teoria do decrescimento e de iniciativas comunitárias públicas ou empresariais que propõem um novo de organização econômica.

O método de trabalho partiu da compilação de dados estatísticos de bases acreditadas, no âmbito nacional e internacional, para verificar qual é a relação existente entre as DCNT e produtos de consumo cotidiano. Em seguida, por meio de raciocínio lógico-dedutivo, os dados foram interpretados à luz dos princípios e valores constitucionais, de modo a se poder concluir pela responsabilidade que deve ser imputada aos agentes econômicos que criam riscos e agravos de saúde aos consumidores daqueles produtos.

O ponto de chegada foi a responsabilidade civil das empresas produtoras, sem que os pressupostos fossem analisados, por contingências de extensão de um texto dessa espécie – tema a ser desenvolvido em outro estudo.

1.1. Hermenêutica constitucional

Uma primeira aproximação ao verdadeiro sentido hermenêutico da função atribuída à livre iniciativa na Constituição brasileira começa por levar em consideração o aspecto gramatical. O art. 1º, inc. IV, inclui entre os fundamentos da República Federativa do Brasil “os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa”. De um ponto de vista meramente gramatical, duas interpretações são possíveis, conforme a correta observação de Fábio Carvalho Leite:¹ ou se trata de *o valor social do trabalho e o valor social da livre iniciativa*; ou de *os valores sociais do trabalho e os valores sociais da livre iniciativa*. Deve ser afastada, desde logo, a leitura da livre iniciativa como um valor constitucional autônomo - *os valores sociais do trabalho e a livre iniciativa* - embora essa leitura equivocada tenha sido feita por grande da doutrina constitucionalista, na defesa de um conceito puto de liberdade econômica, conforme demonstrado por Fábio Carvalho Leite no referido artigo.

Do coro liberal destoaram alguns. José Afonso da Silva reconhece a livre iniciativa como um valor do Estado Liberal, porém, “no contexto de uma Constituição preocupada com a realização da justiça social não se pode ter como um puro valor o lucro pelo lucro.” Entende que a livre iniciativa permite as trocas, a autonomia jurídica e o livre desenvolvimento da atividade escolhida, valores que, todavia, “ficam subordinados à função social da empresa e ao dever do empresário de propiciar melhores condições de vida aos trabalhadores, exigida pela valorização do trabalho”.² Comentando o art.170, José Afonso da Silva reafirma que, embora seja um princípio básico do liberalismo econômico, a livre iniciativa foi afetada por fatores como a evolução das relações de produção, a necessidade de propiciar melhores condições de vida aos trabalhadores, e, inclusive, o mau uso da liberdade, o que determinou o surgimento de “mecanismos de condicionamento da iniciativa privada, em busca da realização de justiça social”.³

¹ LEITE, Fábio Carvalho. Os valores sociais da livre iniciativa como fundamento do Estado brasileiro. *Direito, Estado e Sociedade*, vol. 9, nº 16, jan.-jul. 200, p. 40-83. No início do seu artigo, o autor faz notar que a Constituição enfrenta (tanto à época em que escreveu quanto ainda agora) forte resistência à sua plena concretização, o que ele atribui à inadequação do pensamento jurídico nacional às inovações trazidas pela Carta de 1988 – pensamento este contaminado pelas ideias consubstanciadas no Código Civil (referindo-se inclusive ao de 1916) que constituía o centro de todo o ordenamento jurídico. Portanto, manifestou-se um rompimento de uma nova ordem jurídica com a que lhe antecedia.

² SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 39.

³ SILVA, J. A. *Op. cit.*, p. 711. Os mesmos comentários foram reproduzidos no *Curso de Direito Constitucional Positivo*., conforme consultado na 33ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

O equívoco das leituras liberais foi apontado por Eros Grau desde as primeiras edições do seu festejado livro sobre a ordem econômica na Constituição. Reconhece no art. 1º, IV o valor social do trabalho e o valor social da livre iniciativa, o que significa que “a livre iniciativa não é tomada, enquanto fundamento da República Federativa do Brasil, como expressão individualista, mas sim no quanto expressa de socialmente valioso”,⁴ não se podendo reduzi-la “meramente à feição que assume como *liberdade econômica* ou *liberdade de iniciativa econômica*” ou a “tão-somente uma afirmação do capitalismo”.⁵

Embora no art. 170 a livre iniciativa não apareça subordinada aos seus efeitos sociais, como acontece no art. 1º, IV, Eros Grau sustenta que, nem assim, ela pode ser traduzida simplesmente como liberdade econômica ou liberdade de iniciativa econômica, titulada pela empresa. De um lado, não somente as empresas exercem atividade econômica; também o fazem as cooperativas, as organizações sem finalidade lucrativa, organizações públicas e mesmo as pessoas individualmente, ao trabalhar. De outra parte, desde a sua origem, que remonta ao século XVIII, na França, a livre iniciativa ficou condicionada a imposições legais. Sendo liberdade mundana positivada pela ordem jurídica, a liberdade de iniciativa econômica não é direito fundamental, não havendo na Constituição nenhum dispositivo que a consagre como tal.⁶

Paula Forgioni manifesta-se no mesmo sentido de Eros Grau, afirmando que deve ser ressaltada a qualificação *social* do valor da livre iniciativa, assim como a finalidade da ordem econômica (“assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social”), em que *um* dos fundamentos é a livre iniciativa,⁷ por isso “[A]s dimensões política e econômica do mercado existirão sempre nos limites impostos por sua dimensão social”, uma vez que o mercado exerce uma função social derivada das normas constitucionais.⁸

Ana Paula de Barcellos e Luís Roberto Barroso destacam que “o fundamento do Estado brasileiro não é apenas o trabalho humano ou a livre iniciativa, mas *os valores sociais de*

⁴ GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 11ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 200.

⁵ GRAU, E.R. *Op. cit.*, p. 202.

⁶ GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 11ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 201-208, *passim*.

⁷ FORGIONI, Paula A. *A evolução do direito comercial brasileiro: da mercancia ao mercado*. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 159.

⁸ FORGIONI, Paula A. *A evolução do direito comercial brasileiro: da mercancia ao mercado*. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 159.

ambos”.⁹ Os autores entendem que: a) os dois valores estão inter-relacionados e não podem ser interpretados isoladamente; b) deve ser levada em conta a repercussão transindividual do trabalho e da livre iniciativa; c) embora se trate de direito privado, os benefícios devem ser coletivos.

Voltando ao texto de Fábio Carvalho Leite, o autor explicita como valores sociais da livre iniciativa: a) a igualdade, não apenas no sentido formal, mas também material, que se expressa no texto constitucional pelo objetivo de erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (art. 3º, I); b) a concorrência, entendida como forma de regular a competição no mercado, especialmente pelo controle dos abusos do poder econômico; c) a defesa do consumidor, que deve garantir a melhoria da qualidade dos produtos em benefício dos próprios consumidores.¹⁰

Paulo Roberto dos Santos Corval faz uma enunciação semelhante. Inicialmente, afirma que reconhecer os valores sociais da livre iniciativa como fundamento da República permite inferir quatro diretrizes de interpretação para a efetivação do Estado Constitucional: a) a livre iniciativa, na sua acepção liberal, não constitui fundamento constitucional, mas, restritamente, princípio da ordem econômica, e sujeito a limitações; b) nos planos jurídico e político-ideológico, deve ser dada prevalência à igualdade e à solidariedade, ainda que sem descuidar das conquistas da liberdade; c) a cláusula geral de liberdade presente na Constituição não decorre do princípio da legalidade, mas está atrelado às relações sociais, tanto na sua dimensão existencial quanto patrimonial; d) finalmente, os valores sociais que devem conformar a ordem econômica são a igualdade, a livre concorrência, a proteção dos consumidores e – acrescentando ao rol de Fábio Carvalho Leite – a proteção do meio ambiente.

Resulta dessa incursão pela doutrina constitucionalista que o princípio fundamental inscrito no art. 1º, IV, da Constituição – ao lado do valor social do trabalho -, não é pura e simplesmente a livre iniciativa, mas o que ela tem de “socialmente valioso”, na expressão de Eros Grau. O art. 170, embora não aluda a valor social, mas a livre iniciativa somente, nem por isso a eleva a *status* de princípio autônomo. A livre iniciativa é um aspecto da liberdade geral, que em qualquer setor é sempre condicionada a limites legais, assim como o fazem o parágrafo único do art. 170 e o art. 173, que condicionam o exercício da atividade econômica a condições que a lei pode estabelecer.

⁹ BARCELLOS, Ana Paula de; BARROSO, Luís Roberto. Comentário ao art. 1º, IV. In: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 133-135 (grifo do original).

¹⁰ LEITE, F. C. *Op. cit.*, p. 70-80.

Assumida, pois, a premissa, de que a livre iniciativa deve ser considerada pelo seu *valor social*, resta ainda indagar se a livre iniciativa é um valor social ou *tem* um valor social.

A primeira hipótese poderia justificar-se numa abordagem puramente axiológica, que fica, porém, obstruída diante do elemento histórico. Como já foi referido, a livre iniciativa está ligada a concepções do Estado Liberal, com sentido restrito à liberdade individual de exercício da atividade econômica.¹¹ Não se pode dizê-la, portanto, socialmente valiosa do ponto de vista histórico, haja vista a sua marcada reivindicação individual.

A segunda hipótese tem mais aderência à realidade, especialmente diante da análise do texto constitucional. É neste ponto que se torna oportuna a análise feita por Fábio Carvalho Leite e por Paulo Roberto dos Santos Corval na pesquisa dos valores sociais carregados pela livre iniciativa. Não se trata de valores imanescentes, mas de valores que ela agrega ou *deve* agregar; para usar uma expressão comercial, um valor *agregado* à livre iniciativa. Sem dúvida, é uma perspectiva de *dever ser*, como é próprio ao direito. E quais são os indicativos aptos a demonstrar a realização de tal valor? Aqueles que o art. 170 indica: assegurar existência digna a todos e justiça social, pela via, especialmente, de quatro princípios da ordem econômica: 1) função social da propriedade (inc. III), de modo a que os meios de produção e o resultado da atividade econômica não sejam postos apenas a serviço do interesse privado; 2) defesa do consumidor e (3) do meio ambiente (inc. V e VI), ambos interesses transindividuais, que sinalizam a superação da relação puramente intersubjetiva implícita nas transações econômicas – e, mesmo neste caso, com respeito aos direitos básicos do consumidor como fator de qualificação do mercado; 4) redução das desigualdades regionais e sociais (promoção da igualdade – inc. VII). A esse contexto podem ser anexados outros princípios, como a livre concorrência, mas sempre anotando o seu nível secundário para o efeito que aqui está sendo perquirido: a livre concorrência, por si só, não realiza a justiça social nem a existência digna para todos como cerne, pois em tese pode ela muito bem ser apenas um componente ativo de um mercado neutro – o que, decididamente, não é o que emerge da ordem constitucional brasileira. Ainda podem ser referidos outros dispositivos constitucionais como denotadores de que o principal produto da livre iniciativa deve ser valor social, contribuindo dessa forma para a promoção da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III),

¹¹ Desconsidera-se nesta afirmação outro elemento histórico, mencionado por Eros Grau, relativo ao decreto francês de 1791 (decreto d'Allarde), deixando livre a qualquer pessoa a realização de qualquer negócio ou exercício profissional, com a sujeição, porém, a exigências administrativas e fiscais. A observação de Eros Grau tinha o propósito de realçar que a livre iniciativa, nem na sua origem, teve um caráter de liberdade absoluta, já nascendo jungida ao poder de polícia do Estado (GRAU, Eros R. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 11ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 203).

para a construção de uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I), para o desenvolvimento nacional (art. 3º, II), para a erradicação da pobreza e da marginalização (art. 3º, III) e para a promoção do bem de todos (art. 3º, IV).

Se, portanto, é que a livre iniciativa realizará os propósitos constitucionais na medida em que produza valor social, o que se está a indagar, ao fim e ao cabo, é sobre os *efeitos* da livre iniciativa. Olhemos, portanto, para o mercado, o cenário em que a livre iniciativa atua.

1.2. A conformação do mercado à livre iniciativa conforme a Constituição

A livre iniciativa é essencial ao regime capitalista que emerge da Constituição. O art. 170 consagra o direito de propriedade e a livre concorrência, o que significa a possibilidade de qualquer pessoa se estabelecer com atividade econômica concorrente com outras. Hoje em dia, é bem verdade, a propriedade já não é essencial à atividade econômica, mas o termo aqui é tomado em sentido mais amplo, como a possibilidade de alguém se servir dos meios de exercício da atividade econômica precisamente para desenvolvê-la. Tem-se, portanto, um regime concorrencial de mercado, ou seja, um regime econômico capitalista, aquele no qual a atividade econômica é exercitada preponderantemente pela iniciativa privada.

A iniciativa econômica é um direito de liberdade. De modo igual a outras liberdades asseguradas pela Constituição, é um direito sujeito a restrições, algumas delas visando a assegurar a própria liberdade de iniciativa econômica, como se dá na proteção à concorrência. A livre iniciativa já não pode ser oposta ao governo público da economia, assim como não se pode esperar que o livre jogo das forças do mercado seja um caminho apto para conduzir à justiça social. Como ressalta Francisco Amaral Neto, os grandes conglomerados econômicos presentes no cenário transnacional “puseram em evidência a fratura real entre a iniciativa privada e a pessoa humana”.¹² A existência digna resultante da justiça social como fim da ordem econômica não emergirá espontaneamente do mercado.

O mercado deve ser considerado nas suas quatro dimensões, conforme Paula Forgioni: a econômica, a política, a social e a jurídica. Na dimensão econômica, o mercado é o conjunto de relações estabelecidas entre os agentes que nele atuam e o produto dessa

¹² AMARAL NETO, Francisco dos Santos. A liberdade de iniciativa econômica: fundamento, natureza e garantia constitucional. *Revista de Informação Legislativa*, out.-dez./1986, vol. 92.

interação; na dimensão política, significa a forma como se realiza a alocação de recursos aos indivíduos, por força da concorrência ou pela intervenção do Estado via a implementação de políticas públicas, com o fim de alcançar determinados resultados distributivos.¹³ A dimensão social impõe a formatação das dimensões política e econômica, uma vez que o mercado deve atender a sua função social, derivada das normas constitucionais. Políticas públicas devem ser desenvolvidas para promover a redistribuição social dos bens produzidos pela economia, cujos princípios passam a ser instrumentos para a concreção da dignidade da pessoa humana. A dimensão social do mercado exige também uma regulação como forma de correção dos efeitos da *lex mercatoria*.¹⁴ Por último, a dimensão jurídica diz respeito ao conjunto de normas aplicáveis aos agentes econômicos. Por um lado, o direito garante o funcionamento do mercado pelos institutos básicos da propriedade e do contrato; por outro lado, conforma a liberdade econômica, o que faz do mercado uma instituição simultaneamente econômica e jurídica.¹⁵

Os principais atores do mercado – embora não exclusivamente – naturalmente são as empresas. As empresas, porém, “não desenvolvem suas atividades num vácuo social,” na expressão de Vinícius Figueiredo Chaves.¹⁶ Segundo o autor, o conceito de empresa no direito brasileiro desenvolveu-se em uma acepção funcional, como mera expressão de uma atividade econômica, como se denota dos artigos 966 e 1.142, CC. Esse modelo estabelece uma dissociação entre o aspecto de humanidade, envolto na ideia de sociedade, e o meio ambiente, acarretando um desalinhamento entre os interesses empresariais e os da sociedade. O resultado é um polo de tensão entre a autonomia privada, concebida como os interesses imediatos daqueles que assumem os riscos da atividade econômica, e a necessária preservação de outros interesses. A perspectiva de quem exerce a atividade econômica em sentido meramente funcionalista é pura e simplesmente o lucro. A empresa pode, porém, contemporizar o lucro com uma política de redistribuição inspirada na justiça social, conforme sustenta Manoel Gonçalves Ferreira da Silva. Esse modelo empresarial atenderia aos pressupostos da Constituição Econômica material,¹⁷ conferindo ao setor privado um papel importante de responsabilidade social, que não pode ser cobrado exclusivamente do Estado. Especialmente as empresas multinacionais, complementa Flávia Piovesan, deveriam

¹³ FORGIONI, Paula A. *A evolução do direito comercial brasileiro: da mercancia ao mercado*. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 135-140, *passim*.

¹⁴ FORGIONI, P. A. *Op. cit.*, p. 158-161.

¹⁵ FORGIONI, P. A. *Op. cit.*, p. 161.

¹⁶ CHAVES, Vinícius Figueiredo. A empresa do século XXI: valor compartilhado em tempos de um capitalismo consciente. *Arel Faar*, Ariquemes, RO, 2014, v. 2, n. 2, p. 6-23.

¹⁷ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direito Constitucional Econômico*. São Paulo: Saraiva, 1990, p. 8-13.

preocupar-se com esse aspecto, na medida em que se constituem em “grandes beneficiárias do processo de globalização, bastando citar que das 100 maiores economias mundiais, 51 são empresas multinacionais e 49, Estados nacionais”.¹⁸

Na visão liberal, o Estado deveria governar a sociedade. Sabe-se, porém, que o funcionamento do mercado pode gerar efeitos que comprometem a sua própria fluidez. Geralmente, esses efeitos são denominados *falhas de mercado*, quando, em verdade, são apenas atributos próprios do funcionamento de alguns setores da economia.¹⁹ Entre as principais falhas de mercado se encontram as externalidades²⁰ negativas.

Subordinando-se o mercado, porém, ao direito, haja vista a normatização constitucional da ordem econômica, é graças à noção de sistema da ordem jurídica que se produzirá a harmonia entre o direito e os demais sistemas componentes do universo político, social e econômico,²¹ portanto, a harmonia entre o mercado e o direito.

De acordo com a Constituição brasileira, o mercado não é só *business*, mas integra o patrimônio nacional (art. 219, “caput”). Isso faz com que o Estado assuma responsabilidades quanto ao desenvolvimento dos negócios como instrumentos de promoção dos objetivos da República (art. 3º, da Constituição), ou seja: a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, com garantia de desenvolvimento, erradicação da pobreza, da marginalização, redução das desigualdades regionais e sociais e o bem de todos, sem qualquer discriminação.

Dispõe ainda o art. 219 que o mercado será incentivado a viabilizar o desenvolvimento cultural e socioeconômico (não o desenvolvimento econômico, simplesmente), o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do país. A pesquisa tecnológica, tão preciosa para o desenvolvimento na sociedade da informação e do conhecimento, deve voltar-se preponderantemente para o desenvolvimento produtivo nacional e regional e será incentivado por apoio às empresas que invistam em pesquisa e desenvolvimento de tecnologia, formação e aperfeiçoamento de recursos humanos e que pratiquem sistemas de remuneração que assegure aos seus empregados participações de produtividade (art.

¹⁸ PIOVESAN, Flávia. Direitos sociais, econômicos e culturais e direitos civis e políticos. *Sur*, Revista Internacional de Direitos Humanos. Vol.1 no.1, São Paulo, 2004. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1806-64452004000100003>> (Acesso em: 12/1/2019).

¹⁹ FORGIONI, P. A. *Op. cit.*, p. 157.

²⁰ “Dá-se o nome de *externalidades* aos efeitos vantajosos e aos efeitos prejudiciais das grandes empresas sobre a natureza e os grupos humanos” (GALVES, Carlos. *Manual de Economia Política Atual*. 11ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1989, p. 131).

²¹ AMARAL NETO, Francisco dos Santos. A liberdade de iniciativa econômica: fundamento, natureza e garantia constitucional. *Revista de Informação Legislativa*, out.-dez./1986, vol. 92.

219, § 4º). Há um conjunto de leis nesse sentido. Os incentivos oferecidos às empresas incluem subvenção econômica, apoio a projetos e bônus tecnológico, regulamentados pelo Decreto 9.283, de 7/2/2018. Esses incentivos demonstram, em concreto, a parceria público-privada tendo em vista a promoção das finalidades da economia nacional.

Ao incentivar a atividade econômica, o Estado brasileiro trabalha para a implementação dos direitos sociais, pondo a iniciativa privada em linha com o mesmo propósito. Dessa forma, desmitifica-se a ideia de que os direitos sociais constituem um instrumento de coletivização da sociedade que se contrapõem aos direitos individuais e à preservação dos interesses privados.²² Jorge Reis Novais²³ rebate esse tipo de argumento, fazendo notar que os direitos sociais constituem, em verdade, um complemento e uma evolução dos direitos de liberdade, assim como o Estado democrático de direito sucedeu ao Estado liberal do século XIX. A negativa de contraposição de um ao outro, mas, ao contrário, a afirmação de complementaridade dos dois modelos sustenta-se na constatação de que os direitos sociais não desalojaram a liberdade e a autonomia individual. O Brasil é um excelente exemplo. A consagração constitucional dos direitos sociais ocorreu simultaneamente com a ampliação dos direitos e garantias individuais na Constituição de 1988, como nunca antes se vira.

A implementação dos direitos sociais, contudo, exigiu do Estado um novo papel, não apenas como garantidor das liberdades e dos direitos individuais, mas já agora como prestador de serviços em áreas como saúde, educação, habitação, previdência, além de formulador de políticas compensatórias das desigualdades sociais. Nessa nova função, o Estado deixou de ser um mero destinatário das normas constitucionais, transformando-se em agente e protagonista da realização dos direitos sociais, o que demandou crescentes aportes orçamentários. Se, por um lado, o Estado se aproximou de conjuntos da população necessitados ou favoráveis à implementação dos direitos sociais, de outra parte passou a ser visto como um fomentador da crise fiscal, o que deu margem ao

²² Os interesses privados não são necessariamente egoísticos, mas a profissão de fé no mercado como fonte da política, inspirada no individualismo e no utilitarismo, renega a evolução natural do ser humano a partir da construção da sua identidade e da sua progressiva identificação com o outro. Depois que a criança constrói a sua identidade pessoal, dissociando-se da mãe, progressivamente vai identificando-se com a família, com os colegas da escola, com os amigos, com os colegas de trabalho, finalmente com o país. A evolução desse processo indica uma transindividualização. Nesse sentido, os direitos humanos levam o ser humano a se identificar com a humanidade toda, por inspiração da solidariedade, o que justifica as políticas humanitárias de acolhida de refugiados e, ao mesmo tempo, o equívoco das políticas chamadas antiglobalistas, que preferem construir muros ou criar barreiras ao invés de derrubar obstáculos. Essas políticas demonstram uma clara tendência de involução.

²³ NOVAIS, Jorge Reis. *Direitos sociais: teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais*. 2ª ed. Lisboa: AAFDL, 2017, p. 24-25.

surgimento do neoliberalismo,²⁴ que propugna pela desregulamentação e pelo chamado Estado mínimo.²⁵

2. Efeitos da livre iniciativa

Se, como se disse antes, a perquirição do valor social da livre iniciativa implica averiguar que efeitos ela produz no mercado, é de se ver quais são os positivos e quais são os negativos. A utopia²⁶ constitucional é que o produto da livre iniciativa seja “a existência digna, conforme os ditames da justiça social”. Este é o fim perseguido, ainda que inalcançável plenamente. O objetivo, portanto, deve ser o atingimento de metas progressivas. Para isso, são necessárias políticas públicas direcionadas aos efeitos desejados e métricas que permitam averiguar os resultados alcançados. Métricas também são necessárias para o diagnóstico das assimetrias sociais a serem corrigidas, em base das quais as políticas devem ser formuladas. Partindo dessas premissas, a segunda parte deste artigo será dedicada à observação dos efeitos sociais da livre iniciativa.

2.1. Desvalor da livre iniciativa

A primeira abordagem sobre os efeitos da livre iniciativa (negativos, neste caso) terá como eixo as doenças crônicas não transmissíveis – DCNT. Em grande parte, essas doenças são causadas pelo consumo de produtos licitamente produzidos e colocados no mercado, impulsionados pela força do *marketing* e da publicidade. É o caso específico dos refrigerantes, do tabaco e dos alimentos ultraprocessados. A finalidade dessa abordagem será demonstrar as externalidades negativas desses produtos, as quais podem e devem ser combatidas, ainda que os produtos sejam licenciados e permaneçam licitamente em circulação.

²⁴ Convém contextualizar a diferença de duas formas de neoliberalismo: aquele surgido do ordoliberalismo alemão, cuja preocupação inicial era expurgar o Estado nazista, fazendo substituí-lo por um regime de liberdade econômica com justiça social; e outro, o norte-americano, que sempre se fundou em princípios liberais, marcado por reivindicações essencialmente econômicas, que caracterizaram desde a sua origem os Estados Unidos da América (COSTA, Sylvio de Sousa Gadelha. Governamentalidade neoliberal, teoria do capital humano e empreendedorismo. *Educação e Realidade*, n° 34(2), mai.-ago. 2009, p. 171-186).

²⁵ NOVAIS, Jorge Reis. *Direitos sociais: teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais*. 2ª ed. Lisboa: AAFDL, 2017, p. 27, 30, *passim*.

²⁶ Um *não lugar em tempo algum*, conforme a tradução de *Utopia*, de Thomas More, feita por Márcio Meirelles Gouvêa Júnior (MORE, Thomas. *Utopia*. Trad. Márcio Meirelles Gouvêa Júnior. Belo Horizonte: Atlântica Editora, 2017, p. 13).

As DCNT causaram 68% das mortes no mundo em 2012, segundo relatório da Organização Mundial da Saúde publicado em 2015.²⁷ No Brasil, elas responderam por 51,6% do total de óbitos em 2015 na população compreendida entre 30 e 69 anos de idade.²⁸ Segundo pesquisa Datafolha, cerca de oito em cada dez famílias brasileiras são acometidas por alguma doença crônica não transmissível (84%).²⁹ Os quatro principais grupos de DCNT são as doenças circulatórias, o câncer, as doenças respiratórias crônicas e diabetes. Os principais fatores de risco para essas doenças são o tabagismo, o álcool, a inatividade física, a alimentação não saudável e a obesidade.³⁰ Este estudo dará destaque ao tabagismo, aos refrigerantes e a alimentos, fatores que potencializam o risco das DCNT.

2.1.1. Tabaco

O tabaco é a principal causa das DCNT. Segundo o último relatório da Organização Mundial da Saúde sobre a prevalência global do tabaco, publicado em março de 2018, a prevalência do tabaco vem caindo em muitos países, mas provavelmente a meta mundial de reduzir em 30% o consumo de tabaco até 2025 não venha a ser alcançada.³¹ Adicionalmente, o Instituto Nacional do Câncer informa que o número de mortes ligadas ao tabaco deve aumentar de 6 milhões anuais para 8 milhões até 2030. Mais de 80% dessas mortes deverão ocorrer em países de média e baixa renda, onde vivem 80% dos fumantes.³²

Documento da Organização Mundial da Saúde afirma que o tabaco acarreta custos econômicos diretos e indiretos a famílias e a países no mundo todo. Famílias de poucas posses canalizam para o tabaco recursos escassos que deveriam sustentar a educação, a

²⁷ ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. *Diretriz: Ingestão de açúcares por adultos e crianças*, 2015. Disponível em: <https://www.paho.org/bra/images/stories/GCC/ingestao%20de%20acucare%20por%20adultos%20e%20criancas_portugues.pdf?ua=1> (Acesso em: 1/2/2019).

²⁸ Informações do Ministério da Saúde disponíveis em: <<http://portalms.saude.gov.br/saude-de-a-z/vigilancia-de-doencas-cronicas-nao-transmissiveis>> (Acesso em: 27/1/2019).

²⁹ DATAFOLHA Brasil. *Opinião dos brasileiros sobre ressarcimento de despesas com doenças provocadas pelo consumo de cigarro aos sistemas de saúde e padronização de embalagens de cigarros: população brasileira, 16 anos ou mais*. São Paulo: Datafolha/ACT: setembro 2015. Disponível em: <http://actbr.org.br/uploads/arquivos/1057_datafolha_SUS.pptx.pdf> (Acesso em: 7/2/2019).

³⁰ Segundo informações do Plano de Ações Estratégicas para o Enfrentamento de das Doenças Crônicas Não Transmissíveis (DCNT) no Brasil, documento do Ministério da Saúde produzido em 2011; p. 10. Disponível em: <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/plano_acoes_enfrent_dcnt_2011.pdf> (Acesso em: 27/1/2019). Não se deve desconhecer que a inatividade física como causa de DCNT. Uma das recomendações mais constantes dos organismos de saúde é o abandono do sedentarismo.

³¹ WORLD HEALTH ORGANIZATION. *WHO Global Report on Trend in Prevalence of Tobacco Smoking 200-2025 Second Edition*. Disponível em: <<https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/272694/9789241514170-eng.pdf?ua=1>> (Acesso em: 1/2/2019), p. 26.

³² Dados disponíveis em: <<http://www.inca.gov.br/sites/ufu.sti.inca.local/files/media/document/sumario-executivo-conicq-economia-tabaco-eo-controle-tabaco.pdf>> (Acesso em: 26/1/2019), p. 18.

saúde e o bem-estar de seus membros, o que compromete o desenvolvimento no seu melhor sentido.³³

No Brasil, graças às políticas de controle do tabagismo, todas ancoradas na Convenção Quadro de Controle do Tabagismo, a prevalência do cigarro caiu de 34,8% em 1989 para 14,7% em 2013.³⁴ Os males do tabaco não atingem apenas os fumantes. Crianças e adultos podem ser transformados em fumantes passivos ao serem expostos à fumaça do tabaco, sofrendo consequências adversas à saúde. O fumo passivo afeta também a fertilidade, a gestação e a lactação.³⁵

O que interessa aqui ressaltar é o custo do tratamento das doenças tabaco relacionadas, em grande parte arcado pelo setor público. No Brasil, o desequilíbrio fiscal relacionado ao tabaco é muito expressivo. O custo do tratamento das doenças geradas pelo tabagismo é de 39,4 bilhões de reais, enquanto que os impostos pagos pela indústria do tabaco somam apenas 13 bilhões, equivalentes a 23% das perdas geradas pelo tabagismo ao país. Se forem computados os custos indiretos decorrentes de morte prematura (9,9 bilhões de reais) e redução ou perda da capacidade laboral dos fumantes (7,5 bilhões de reais), os prejuízos chegam a 56,8 bilhões de reais por ano. Ou seja: os impostos pagos pela indústria (13 bilhões de reais por ano) financiam apenas 23%, aproximadamente, dos malefícios causados pelo tabaco.³⁶ Esses dados não são contestados pela indústria do tabaco. Estudo de caráter econômico encomendado pelo Sinditabaco não se pronuncia sobre questões tributárias.³⁷

A questão mais atual no Brasil sobre o tema do tabaco é relativa aos aditivos de sabor. Na tentativa de reverter a queda nas vendas, há muitos anos a indústria do tabaco tem investido vultosos recursos na pesquisa da estimulação sensorial dos fumantes, a fim de reforçar a dependência mediante o uso de aditivos que visam a aumentar a suavidade e a palatabilidade do cigarro, conforme demonstraram pesquisadores da Escola de Saúde

³³ WORLD HEALTH ORGANIZATION. *Tobacco and the rights of child*, 2001. Disponível em: <http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/66740/WHO_NMH_TFI_01.3_Rev.1.pdf;jsessionid=086780C60F60F993B429C2FDE827CF53?sequence=1>. (Acesso em: 19/12/2018).

³⁴ Dados do Instituto Nacional de Câncer disponíveis em: <<https://www.inca.gov.br/observatorio-da-politica-nacional-de-controle-do-tabaco/dados-e-numeros>> (Acesso: 26/1/2019).

³⁵ BEZERRA DE MELLO, Paulo Roberto; PINTO, Gilberto Rodrigues; BOTELHO, Clóvis. Influência do tabagismo na fertilidade, gestação e lactação. *Jornal de Pediatria*, vol. 77, nº 4, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/jped/v77n4/v77n4a06> (29/1/2019).

³⁶ Dados extraídos do estudo “Carga de doença atribuível ao uso de tabaco no Brasil e potencial no impacto no aumento de preços por meio de impostos”, realizado pelo Instituto Nacional de Câncer. Dados disponíveis em: <<https://www.inca.gov.br/noticias/estudo-inedito-divulga-custos-atribuiveis-ao-tabagismo-brasil>> (Acesso em: 26/1/2019).

³⁷ Disponível em: <https://www.sinditabaco.com.br/site/wp-content/uploads/2018/10/Estudo-Tendencias_Relevancia-do-setor-de-tabaco-no-Brasil.pdf> (Acesso em: 28/1/2019).

Pública de Harvard, em estudo publicado em 2007.³⁸ A equação da indústria tabaqueira é simples: os adolescentes devem ser atraídos para o cigarro porque eles irão substituir os fumantes adultos que deixam de fumar ou os que morrem (muitas vezes de doenças causadas pelo tabaco).

Visando a reduzir a iniciação dos adolescentes no tabaco, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA – editou em 2012 a Resolução da Diretoria Colegiada nº 14. O provimento teve uma ampla base empírica; foi baseado em estudo da Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP), em parceria com a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e o Instituto Nacional de Câncer (INCA), realizado entre 2005 e 2009 em dez cidades brasileiras, com cerca de dezessete mil estudantes, na faixa etária entre 13 e 15 anos. Desse universo, 5.700 alunos referiram que experimentaram fumar, sendo que 54% preferiram cigarros com sabor, apresentando maior probabilidade de se tornarem dependentes da nicotina, tendo em vista que fumavam com maior frequência, comparados aos demais que preferiam cigarros sem sabor³⁹. O cravo e o mentol são os principais aditivos utilizados nos produtos derivados do tabaco para conquistar novos fumantes, sendo que 60% dos jovens experimentam cigarros com sabor.

Em síntese, a Resolução estabeleceu os limites máximos de alcatrão, nicotina e monóxido de carbono nos cigarros; proibiu expressões nas embalagens capazes de induzir o consumidor a uma interpretação equivocada quanto aos teores contidos nos cigarros – expressões do tipo “suave”, “light”, “soft”, “baixos teores”; e proibiu a importação e a comercialização no país de produtos fumígenos derivados do tabaco que contenham substâncias sintéticas e naturais com propriedades flavorizantes, aromatizantes e outros aditivos, ou coadjuvantes de tecnologia para flavorizantes e aromatizantes.

A medida da ANVISA foi atacada por Ação Direta de Inconstitucionalidade, proposta no mês de novembro de 2012 pela Confederação Nacional da Indústria junto ao Supremo Tribunal Federal (ADI 4874/DF).

Em agosto de 2013, cedendo a pressões da indústria, a ANVISA liberou excepcionalmente pelo prazo de um ano o uso de 121 substâncias, algumas proibidas pela

³⁸ CARPENTER, Carrie M.; WAYNE, Geoffrey Ferris; CONOLLY, Gregory N. The role of sensory perception in the development and targeting of tobacco products. *Addiction Journal*, nº 102, 2007, p. 136-147. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.1360-0443.2006.01649.x>> (Acesso em: 4/1/2019).

³⁹ FIGUEIREDO, VC.; COSTA e SILVA VL., CASADO L.; MASSON E.; CAVALCANTET.; ALMEIDA LM. Use of flavored cigarettes among Brazilian adolescents: a step toward nicotine addiction. Poster presented at the 15th World Conference on Tobacco or Health (WCTOH), March 20, 2012, Singapore, Singapore. Disponível em <http://actbr.org.br/uploads/arquivo/791_Flavored_cigarettes.pdf>.

Resolução.⁴⁰ Em período que abrangeu a licença, de 2012 a 2016, o registro de cigarros com sabores subiu de 4 para 80, segundo reportagem do jornal O Estado de São Paulo.⁴¹

Em setembro de 2013, foi deferida medida liminar que suspendeu a eficácia das normas principais da Resolução da ANVISA. A CNI alegou que havia “perigo imediato do fechamento de fábricas e de demissão em massa de trabalhadores,”⁴² bem como “perturbação da ordem econômica decorrente da ‘existência de tratamento judicial díspar da questão nos processos que correm perante as instâncias ordinárias’, em prejuízo do primado da livre concorrência, em condições de isonomia”. A medida liminar perdurou até o julgamento da ação pelo plenário do STF, o que só ocorreu em 1/2/2018.

A decisão do STF⁴³ reconheceu a competência das agências de modo geral e da ANVISA em particular para corrigir as chamadas falhas de mercado e produzir regulação social convergente com o interesse público, agindo no exercício do poder de polícia na área sanitária, podendo editar atos normativos visando à organização e à fiscalização das atividades que ela regula, “condicionada à observância da legislação vigente”.⁴⁴ O acórdão consignou que a liberdade de iniciativa não inibe o Estado de impor condições que a compatibilizem com os demais princípios e proteções constitucionais, “destacando-se, no caso do tabaco, a proteção da saúde e o direito à informação.” Por essa razão, a competência da ANVISA permite-lhe “definir, por meio de critérios técnicos e de segurança, os ingredientes que podem e não podem ser usados na fabricação de tais produtos” (fumígenos derivados ou não do tabaco) “ainda que ausente pronunciamento direto, preciso e não ambíguo do legislador”, não cabendo ao Poder Judiciário, “no exercício do controle da exegese conferida por uma Agência ao seu próprio estatuto legal, simplesmente substituí-la pela sua própria interpretação da lei”, “desde que a solução a que chegou a agência seja devidamente fundamentada e tenha lastro em uma interpretação da lei razoável e compatível com a Constituição” – razoabilidade que decorre da “incorporação da CQCT ao direito interno, embora não vinculante”.⁴⁵ Houve,

⁴⁰ Instrução Normativa nº 6, de 26/8/2013. Disponível em: <http://portal.anvisa.gov.br/documents/10181/3565434/IN_06_2013_COMP.pdf/c173166a-6394-4b4c-8f37-b457edddof1d> (Acesso em 8/1/2019).

⁴¹ Disponível em: <<https://saude.estadao.com.br/noticias/geral,producao-de-cigarro-com-sabor-avanca-1900,70001852269>> (Acesso em 8/1/2019).

⁴² As razões da indústria do tabaco contra a regulamentação da ANVISA estão expostas em estudo realizado pela Fundação Getúlio Vargas, a pedido de entidades de fumageiras (entre outras, o Sinditabaco). Segundo se afirma no relatório, “uma redução na produção de cigarros formais implicaria na redução da produção de tabaco, com o conseqüente impacto nos empregos (rurais e na indústria), área cultivada e redução de receita”. Disponível em: <https://fgvprojetos.fgv.br/sites/fgvprojetos.fgv.br/files/estudo_13.pdf> (Acesso em 8/1/2019).

⁴³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. ADI 4.784-DF. Rel. Min. Rosa Weber. J. 1/2/2018.

⁴⁴ Neste ponto ficou vencido o Ministro Marco Aurélio, entendendo que a competência outorgada à ANVISA na lei de sua criação (Lei 9.782/1999) configura delegação legislativa, vedada pelo art. 25, do ADCT.

⁴⁵ Todas as expressões entre aspas foram retiradas da ementa do acórdão.

porém, divergência quanto à constitucionalidade da Resolução, tendo o julgamento terminado empatado em cinco votos a favor e cinco contrários (haja vista o quórum de dez Ministros, em razão de um impedimento). Assim, em que pesem as robustas afirmações em favor da constitucionalidade da Resolução da ANVISA, a decisão do STF ficou destituída de eficácia vinculante, remanescendo a possibilidade das indústrias fumageiras continuarem a questionar a medida regulatória perante as instâncias ordinárias. De fato, segundo reportagem do jornal Folha de S. Paulo, publicada em 14 de junho de 2018,⁴⁶ 4 meses após a decisão do STF 90% das marcas de cigarro com sabor continuavam à venda. Segundo o jornal, das 157 marcas de cigarros que usam aditivos proibidos pela Resolução, 141 estão protegidas por liminares.

Com a incerteza jurídica que paira sobre a medida regulatória, a solução pode estar no Poder Legislativo: projeto de lei que tramita no Senado proíbe a importação e a comercialização de produtos fumígenos derivados do tabaco que contenham qualquer substância com propriedades flavorizantes ou aromatizantes.⁴⁷ O projeto é de 2015 e aguarda a continuidade de sua tramitação ainda na casa de origem.

2.1.2. Refrigerantes

O caso dos refrigerantes se inscreve entre os equívocos de políticas públicas que acabam agravando os riscos à saúde.

Embora nocivo, o consumo de refrigerantes é disseminado no Brasil. Segundo apurou a Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar (PeNSE) 2012, entre os adolescentes brasileiros em idade escolar, mais de um terço consomem refrigerantes quase diariamente; 86% consomem uma vez por semana. O refrigerante é o sexto alimento mais consumido entre adolescentes de 12 a 17 anos.⁴⁸ Na população em geral, um quarto dos brasileiros consomem refrigerantes e 41% consomem sucos e refrescos em pó reconstituídos, segundo a Pesquisa de Orçamentos Familiares 2008-2009.⁴⁹

⁴⁶ Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2018/06/mesmo-apos-decisao-do-stf-90-das-marcas-de-cigarros-com-sabor-estao-a-venda.shtml?loggedpaywall>> (Acesso em: 2/1/2019).

⁴⁷ PL 769/2015, de autoria do Senador José Serra. Texto disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4370590&ts=1546437979074&disposition=inline>> (Acesso em: 5/1/2019).

⁴⁸ IBGE. Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar. Rio de Janeiro: IBGE, 2013. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv64436.pdf>> (Acesso em: 7/2/2019).

⁴⁹ BRASIL. IBGE. Pesquisa de Orçamentos Familiares 2008-2009: análise do consumo alimentar pessoal no Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv50063.pdf>> (Acesso em: 7/2/2019).

O consumo de bebidas adoçadas – como é o caso dos sucos e refrescos em pó - também está relacionado à nutrição inadequada. Em diversos países da América Latina, do Caribe e da África, as crianças consomem bebidas adoçadas e refrigerantes durante o desmame, com efeitos negativos sobre o seu crescimento. Crianças com problemas de crescimento têm aumento do risco de se tornarem obesas.⁵⁰ Mais de 30% das crianças brasileiras de até 2 anos de idade já tomaram refrigerantes ou suco artificial, de acordo com a Pesquisa Nacional de Saúde de realizada em 2013.⁵¹ As vendas de bebidas não alcoólicas, que incluem sucos e refrigerantes, aumentaram no Brasil mais de 30% em 13 anos, passando de 69,5 litros *per capita* anuais em 2000 para 90,9 litros *per capita* em 2013.

Paradoxalmente, as grandes indústrias de refrigerantes são beneficiárias de incentivos fiscais do governo federal. Coca-Cola, Antártica e Pepsi (estas duas atualmente agrupadas na Ambev) produzem Zona Franca de Manaus o xarope que origina os seus produtos. O concentrado é vendido para as suas próprias fábricas. Em toda venda ocorrida na cadeia intermediária de produção, ocorre um crédito tributário em favor do comprador. Dessa maneira, a engarrafadora poderia creditar-se do IPI pago à produtora do xarope. Esta produtora, todavia, não paga IPI, em virtude da isenção própria da Zona Franca. Portanto, a compradora não haveria do que se creditar. Mesmo assim, é lançado o crédito presumido, o que permite aos grandes fabricantes de refrigerantes creditarem-se de um imposto de que estão isentos.

Contra esse incentivo, insurgiu-se a Fazenda Nacional. O caso chegou ao STF, que em 1998 o apreciou no RE 212.484-2-RS. A decisão, por maioria, foi no sentido de que não ocorre ofensa à Constituição Federal “quando o contribuinte do IPI se credita do valor do tributo incidente sobre insumos adquiridos sob o regime de isenção fiscal”.⁵²

Esta situação esteve a ponto de mudar por razões outras. Na greve dos caminhoneiros de 2018, o governo cedeu à pressão para baratear os fretes, e resolveu financiar o subsídio do óleo diesel mediante a redução do privilégio fiscal das indústrias de refrigerantes de 20% para 4%. No entanto, a pressão contrária foi irresistível e o Senado

⁵⁰ SILVA, Giselia Alves Pontes da; BALABAN, Geni; MOTTA, Maria Eugênia F. de A. Prevalência do sobrepeso e obesidade em crianças e adolescentes de diferentes condições socioeconômicas. *Revista Brasileira de Saúde Materno-infantil*, vol. 5(1), jan.-mar. 2005, p. 53-59. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/%0D/rbsmi/v5n1/a07v05n1.pdf>> (Acesso: 7/2/2019).

⁵¹ BRASIL. IBGE. Pesquisa Nacional de Saúde 2013: percepção do estado de saúde, estilos de vida e doenças crônicas: Brasil, grandes regiões e unidades da Federação. Rio de Janeiro: IBGE, 2014. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv64436.pdf>> (Acesso: 7/2/2019).

⁵² BRASIL. STF. RE 212.484-2-RS, Pleno, Rel. para o acórdão: Min. Nelson Jobim, maioria. Data do julgamento: 5/3/1998.

sustou os efeitos do decreto presidencial.⁵³ Em setembro de 2018, novo decreto presidencial estabeleceu as alíquotas de 12% para o primeiro semestre de 2019 e de 8% para o segundo semestre do mesmo ano.⁵⁴

Em documento intitulado “Análise da tributação do setor de refrigerantes e outras bebidas adoçadas”, a Receita Federal denunciou a aplicação invertida do princípio constitucional da seletividade (art. 153, § 3º, I, CR), que define o IPI conforme a essencialidade do produto.⁵⁵ Segundo o documento, a renúncia fiscal em toda a cadeia de refrigerantes é equivalente a 4 bilhões de reais ao ano. Em parte, esse valor é alcançado porque as empresas descumprem o próprio regulamento dos incentivos. De acordo com o que apurou a fiscalização da Receita Federal, entre os expedientes utilizados está a declaração de gratuidade na cessão de marcas estrangeiras (as matrizes detentoras da propriedade das marcas de refrigerantes internacionais não cobriam pelo uso no Brasil) e o superfaturamento do xarope produzido na ZFM, que acaba subsidiando a publicidade dos produtos.

Somente uma política firme de um governo determinado a favorecer o interesse público poderá corrigir distorções como essa.

2.1.3. Alimentos

Os alimentos estão em pauta no Brasil e no mundo. A industrialização, o trabalho da mulher fora de casa e o tempo dispendido no trânsito nas grandes concentrações urbanas rarearam o hábito das refeições em família. Comidas industrializadas e *fast food* (alimentos pré-cozidos) ocuparam o lugar da alimentação natural e de preparação caseira. Essas formas de alimentação valem-se do processamento de alimentos. O problema não é propriamente o processamento, pois cozinhar em casa também é uma forma de processar alimentos.⁵⁶ A diferença é o método utilizado. A adição de diversos

⁵³ Notícia disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/economia/senado-restabelece-beneficio-fiscal-ao-setor-de-refrigerantes>> (Acesso em: 7/2/2019).

⁵⁴ Decreto 9.514, de 27 de setembro de 2018.

⁵⁵ Disponível em: <<https://receita.economia.gov.br/sobre/acoes-e-programas/operacao-deflagrada/arquivos-e-imagens/nota-imprensa-bebidas-kit-e-royalties-substituir-26-11-18.pdf>> (Acesso: 8/2/2019).

⁵⁶ Conforme o nível de processamento, o Guia Alimentar para a População Brasileira, edição de 2014, classifica os alimentos em quatro categorias: a) *in natura* (alimentos obtidos diretamente de plantas ou animais, como folhas, frutas, ovos ou leite) ou minimamente processados (alimentos *in natura* que passaram por mínimas alterações, como grãos secos, farinhas, tubérculos lavados, cortes de carne resfriados ou congelados e leite pasteurizado); b) ingredientes culinários (óleos, gorduras, açúcar e sal); c) alimentos processados, produzidos a partir de alimentos *in natura* ou minimamente processados com a adição de sal ou açúcar (legumes em conserva, frutas em calda, queijos e pães); d) alimentos ultraprocessados, os que passaram por diversas técnicas e a adição de vários ingredientes, alguns de uso exclusivamente industrial (refrigerantes, biscoitos recheados, salgadinhos empacotados, macarrão instantâneo etc.). BRASIL. *Guia Alimentar para a População Brasileira*. 2ª 3d. Brasília: Ministério da Saúde, 2014. Disponível em:

tipos de gordura, de açúcar e de sal direto e indireto com a finalidade de conservação, de boa aparência e de palatabilidade transformaram a maioria dos alimentos industrializados em problema de saúde pública, porque são causadores de sobrepeso, obesidade, hipertensão arterial, diabetes e doenças do coração.

Um estudo publicado em 2015 por uma equipe interdisciplinar de pesquisadores do Brasil, Estados Unidos e Reino Unido concluiu que quase um terço da energia consumida no Brasil provém de alimentos ultraprocessados,⁵⁷ uma das causas expressivas de DCNT.

Entre as medidas previstas no Plano de Ações Estratégicas para o Enfrentamento das DCNT no Brasil estão a promoção de alimentação saudável nas escolas, o aumento da oferta de alimentos saudáveis, incluindo a redução de preços, a regulação da composição nutricional de alimentos processados e regulamentação específica da publicidade de alimentos, especialmente para crianças.⁵⁸

Alguns Estados da Federação já adotaram providências legislativas com relação à interdição de alimentos não saudáveis nas escolas: o Paraná aprovou lei em 2005 proibindo a venda de guloseimas; Santa Catarina proibiu doces e refrigerantes e o Rio Grande do Sul, em 2018, abrangendo produtos como balas, refrigerantes, pirulitos e salgadinhos.⁵⁹

O consumo excessivo de alimentos ultraprocessados e de bebidas adoçadas provocam sobrepeso e obesidade. O excesso de sal tem origem nos alimentos elaborados e pré-cozidos (especialmente os ultraprocessados), que têm maior penetração nos países de média e baixa renda.⁶⁰ O Ministério da Saúde recomenda que o teor de sódio na dieta

<https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/guia_alimentar_populacao_brasileira_2ed.pdf> (Acesso em: 8/2/2019).

⁵⁷ LOUZADA, Maria Laura da Costa; BARALDI, Larissa Galastri; STEELE, Eurídice Martinez; MARTINS, Ana Paula Bortoletto; CANELLA, Daniela Silva; MOUBARAC, Jean-Claude; LEVY, Renata Bertazzi; CANNON, Geoffrey; AFSHIN, Ashkan; IMAMURA, Fumiaki; MOZAFFARIAN, Dariush; MONTEIRO, Carlos Augusto. Consumption of ultra-processed foods and obesity in Brazilian adolescents and adults. *Preventive Medicine*, n° 81, 2015, p. 9-15. Disponível em: <https://ac.els-cdn.com/S0091743515002340/1-s2.0-S0091743515002340-main.pdf?_tid=103a848b-340b-43a0-955b-859ffe3a2417&acdnat=1549043647_c564c8929e1b4e0b2ff3caa33cb7cd33> (Acesso em: 1/2/2019), p. 14.

⁵⁸ BRASIL. Ministério da Saúde. Plano de ações estratégicas para o enfrentamento das doenças crônicas não transmissíveis (DCNT) no Brasil. Brasília: Ministério da Saúde, 2011, p. 13. Disponível em: <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/plano_acoes_enfrent_dcnt_2011.pdf> (Acesso em: 25/1/2019).

⁵⁹ Notícia a respeito no site GaúchaZH. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/educacao-e-emprego/noticia/2018/07/assembleia-legislativa-aprova-projeto-que-proibe-refrigerantes-balas-e-salgadinhos-nas-escolas-cij66xgsooinqo1pa9agy9kno.html>> (Acesso em: 25/1/2019).

⁶⁰ ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. *Informe sobre la situación mundial de las enfermedades no transmisibles 2014*, p. viii. Disponível em: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/149296/WHO_NMH_NVI_15.1_spa.pdf?sequence=1> (Acesso em: 2/2/2019).

não ultrapasse 2.300 mg para indivíduos adultos. Porém, a média populacional de ingestão de sódio no Brasil é superior a 3.200 mg *per capita*.^{61 62}

Outro problema nutricional de grande gravidade é o consumo excessivo de açúcar,⁶³ presente nas bebidas adoçadas e nos refrigerantes. Uma única garrafa de refrigerante contém 600 ml de açúcares adicionados, o que equivale a 12% das calorias de um adulto, estimadas no valor ideal de 2.000 kcal/dia. Segundo a OMS, a ingestão de açúcar, tanto em adultos como em crianças, deveria ser reduzida a no máximo 10% da ingestão calórica total, preferencialmente a 5%.⁶⁴ No Brasil, a taxa medida pelo IBGE em 2008-2009 era de 14%.⁶⁵ Um estudo acadêmico posterior, publicado em 2012, acusou a taxa de 16,7%.⁶⁶ Essa é uma das razões para o aumento substancial de sobrepeso e obesidade nas últimas décadas. O excesso de peso afeta 54% dos brasileiros adultos e a obesidade, 18,9%,⁶⁷ segundo dados apurados na pesquisa Vigitel 2017 do Ministério da Saúde, a qual indicou ainda uma tendência de alta para o excesso de peso em 1,14 pontos percentuais ao ano, e para obesidade em 0,67 pp ao ano.⁶⁸ Em consequência, cresceram os índices de

⁶¹ BRASIL. IBGE. Pesquisa de Orçamentos Familiares 2008-2009: análise do consumo alimentar pessoal no Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv50063.pdf>> (Acesso em: 7/2/2019).

⁶² Por efeito de Termos de Compromissos pactuados com setores da indústria da alimentação, a ANVISA realizou o monitoramento da redução do teor de sódio em alimentos processados. Foi verificado o cumprimento das metas estabelecidas em quase toda a linha de produtos monitorados, abrangendo cereais matinais, margarinas, temperos, caldos em cubo e caldos em pó, temperos em pasta e temperos para arroz. Em outro grupo de produtos, verificou-se descumprimento das metas no caso de produtos como rocambolos e pão francês, embora na grande maioria as metas tenham sido cumpridas. Os dados dessas análises são divulgados por Informes Técnicos acessíveis pelo site da ANVISA: <<http://portal.anvisa.gov.br/alimentos>> (Acesso em: 2/2/2019).

⁶³ Especialistas da OMS para a Orientação Nutricional (NUGAG) utilizam a expressão *açúcares livres* para se referir ao excesso da ingestão de açúcar. O conceito de *açúcares livres* inclui todos “os monossacarídeos e os dissacarídeos adicionados aos alimentos e às bebidas pelo fabricante, pelo cozinheiro ou pelo consumidor, além dos açúcares naturalmente presentes no mel, nos xaropes, nos sucos de frutas e nos concentrados de sucos de fruta” (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. *Diretriz: Ingestão de açúcares por adultos e crianças*, 2015. Disponível em: <https://www.paho.org/bra/images/stories/GCC/ingestao%20de%20acucare%20por%20adultos%20e%20criancas_portugues.pdf?ua=1> (Acesso em: 1/2/2019). O consumidor pode autocontrolar o açúcar que adiciona à sua alimentação, mas não tem informação suficiente para saber o que fazem o fabricante dos produtos industrializados e o cozinheiro nos restaurantes. Este fato realça a importância de uma regulação adequada do direito à informação, o que no Brasil está distante de acontecer, haja vista as dificuldades com que se depara a ANVISA, como será demonstrado adiante.

⁶⁴ ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. *Diretriz: Ingestão de açúcares por adultos e crianças*, 2015. Disponível em: <https://www.paho.org/bra/images/stories/GCC/ingestao%20de%20acucare%20por%20adultos%20e%20criancas_portugues.pdf?ua=1> (Acesso em: 1/2/2019).

⁶⁵ BRASIL. IBGE. Pesquisa de Orçamentos Familiares 2008-2009: análise do consumo alimentar pessoal no Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv50063.pdf>> (Acesso em: 3/2/2109).

⁶⁶ LEVY, Renata Bertazzi; CLARO, Rafael Moreira; BANDONI, Rafael Henrique; MONDINI, Lenise; MONTEIRO, Carlos Augusto. Disponibilidade de “açúcares de adição” no Brasil: distribuição, fontes alimentares e tendência temporal. *Revista Brasileira de Epidemiologia*, nº 15 (1), 2012, p. 3-12. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbepid/v15n1/01.pdf>> (Acesso em: 3/2/2019).

⁶⁷ BRASIL. Ministério da Saúde. Vigitel Brasil 2017: vigilância de fatores de risco e proteção para doenças por inquérito telefônico: estimativas sobre frequência e distribuição sociodemográfica de fatores de risco e proteção para doenças crônicas nas capitais dos 26 estados brasileiros e no Distrito Federal em 2017. Brasília: Ministério da Saúde, 2018, p. 42 e 45, respectivamente. Disponível em: <http://bvsm.sau.gov.br/bvs/publicacoes/vigitel_brasil_2017_vigilancia_fatores_riscos.pdf> (Acesso em: 3/2/2019).

⁶⁸ Vigitel Brasil 2017, cit., p. 102.

diabetes e de hipertensão arterial, inclusive entre crianças e adolescentes, sendo uma das causas a alimentação pouco saudável.⁶⁹

Uma forma de atenuar os índices de alimentação não saudável é a melhor informação sobre a composição dos alimentos através de uma melhor rotulagem. O atual sistema brasileiro é insatisfatório: causa confusão quanto à qualidade nutricional dos alimentos, as tabelas oferecem dificuldade de leitura e são de difícil compreensão para a maioria da população, além de haver inconsistências na veracidade das informações facultativas⁷⁰ (por exemplo, diferentes denominações de substâncias que resultam em açúcares). Visando a melhora do sistema, está em andamento na ANVISA um novo processo regulatório, no qual despontam dois modelos como preferenciais. O modelo do semáforo vige na Inglaterra.⁷¹ As cores verde, amarelo e vermelho indicam os índices baixo, médio ou alto de gordura, gordura saturada, açúcar e sal contidos no alimento. O modelo concorrente é o de advertência frontal, desenvolvido no Chile.⁷² As advertências são comunicadas em octógonos pretos e só aparecem no rótulo quando o índice de açúcares, gordura saturada, sal ou calorias é excessivo (alto). Nesse sentido, o modelo chileno oferece uma vantagem em relação ao modelo semafórico, porque neste pode haver simultaneidade de sinais favoráveis (verde para sal, por exemplo) e desfavoráveis (vermelho para açúcar), gerando alguma ambiguidade informativa. Pela lei do Chile, os alimentos que recebem um selo de advertência ficam proibidos de fazer publicidade ou qualquer comunicação mercadológica direcionada a crianças (não podem, por exemplo, usar personagens licenciados na embalagem), nem exibir informações complementares, do tipo “rico em fibras” ou “livre de gordura trans”.

O Idec – Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor – propõe para o Brasil o modelo chileno, adaptando os octógonos para triângulos.⁷³ Aguarda-se a continuidade do processo regulatório da ANVISA.

⁶⁹ PINTO, Sônia Lopes; SILVA, Rita de Cássia Ribeiro. Hipertensão arterial na infância e adolescência: prevalência no Brasil e fatores associados: uma revisão. *Revista de Ciências Médicas e Biológicas*, vol. 14, n. 2, mai.-ago. 2015. Disponível em: <<http://portalseer.ufba.br/index.php/cmbio/article/view/5175/10844>> (Acesso em: 7/2/2019).

⁷⁰ Em matéria de declarações facultativas, vivemos um regime de *desinformação livre*. Uma evidência nesse sentido é o Informe Técnico nº 70/2016, da ANVISA. O documento trata das declarações dos fabricantes relativamente aos aditivos alimentares presentes nos rótulos de alimentos e bebidas. Há algumas declarações de conteúdo que são obrigatórias, mas em muitos casos o fabricante faz declarações facultativas como estratégia de *marketing*, afetando a segurança do consumidor, especialmente os grupos mais vulneráveis, como os portadores de alergia ou de intolerâncias a certos aditivos. Veja em: ANVISA. Informe Técnico 7012016. Disponível em: <http://portal.anvisa.gov.br/informacoes-tecnicas13/-/asset_publisher/WvKKx2fhjdjM2/content/informe-tecnico-n-70-de-19-de-janeiro-de-2016/33916?redirect=%2Falimentos&inheritRedirect=true> (Acesso em: 2/2/2019).

⁷¹ Veja em: <<https://www.food.gov.uk/business-guidance/nutrition-labelling>> (Acesso em: 8/2/2019).

⁷² Veja em: <<https://www.minsal.cl/ley-de-alimentos-nuevo-etiquetado-de-alimentos/>> (Acesso em: 8/2/2019).

⁷³ Veja em: <<https://idec.org.br/direitodesaber/proposta>> (Acesso em: 8/2/2019).

Finalmente, é hora de ver se a utopia tem alguma possibilidade de se concretizar.

2.2. Valor social da livre iniciativa

A abordagem da iniciativa privada realizadora não apenas de lucros, mas geradora de resultados sociais concomitantes inicia com uma ilustração sobre a teoria do decrescimento, ou seja, a ideia de que o capitalismo do jeito que está não pode continuar, sendo necessário repensar o conceito de crescimento.

O decrescimento, segundo Serge Latouche, propõe “o abandono do objetivo de crescimento ilimitado, objetivo cujo motor não é outro senão a busca do lucro por parte dos detentores do capital, com consequências desastrosas para o meio ambiente e portanto para a humanidade”.⁷⁴ A proposta do decrescimento, contudo, não consiste em um crescimento negativo,⁷⁵ mas numa política de após-desenvolvimento,⁷⁶ implicando uma revolução cultural que inclua a “refundação do político”, “uma utopia, ou seja, uma fonte de esperança e de sonho,”⁷⁷ “um projeto de construção, no Norte e no Sul, de sociedades conviviais autônomas e econômicas.”⁷⁸ O “processo de decrescimento sereno, convival e sustentável” seria baseado em um círculo virtuoso produzido por oito “erres”: reavaliar, reconceituar, reestruturar, redistribuir, realocar, reduzir, reutilizar, reciclar”, representando a “articulação sistemática e ambiciosa de oito mudanças interdependentes que se reforçam mutuamente”.⁷⁹

A realocação é a mudança mais significativa. Ela propõe uma espécie de ecomunicipalismo, ou seja, pequenas municipalidades formando biorregiões, urbanas ou rurais, relacionadas de modo a formarem uma rede policêntrica de comunidades organizadas como um projeto coletivo e dotadas de uma forte capacidade de autossustentabilidade, com a finalidade de promover o bem de todos. Sua dimensão espacial seria determinada pela identidade e capacidade de ação coordenada e solidária.⁸⁰ A identidade seria escolhida pela população local, de modo a expressar uma visão comum do seu destino e garantindo a consistência da unidade biorregional.⁸¹

⁷⁴ LATOUCHE, Serge. *Pequeno tratado do decrescimento sereno*. Trad. Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2009, p. 4.

⁷⁵ LATOUCHE, ob. cit. p. 5.

⁷⁶ LATOUCHE, ob. cit. p. 6.

⁷⁷ LATOUCHE, ob. cit. p. 40.

⁷⁸ LATOUCHE, ob. cit. p. 41.

⁷⁹ LATOUCHE, ob. cit. p. 42.

⁸⁰ LATOUCHE, ob. cit. p. 58-61.

⁸¹ LATOUCHE, ob. cit. p. 63.

Latouche cita como exemplos duas iniciativas italianas: a *Associazione Nazionale dei Comuni Virtuosi* e a *Associazione Rete Nuovi Municipi*. A primeira foi fundada em 2005 por iniciativa de quatro comunas. Ela se define como uma rede de entidades locais que trabalham em favor de uma gestão harmoniosa e sustentável do próprio território, difundindo um novo estilo de vida, mediante projetos concretos, economicamente vantajosos e sustentáveis, ligados à gestão do território, à eficiência e à economia energética, com a participação ativa dos cidadãos.⁸² A segunda menciona em sua carta constitutiva que pretende ser uma alternativa à globalização enquanto projeto político que valoriza os recursos e as diferenças locais, promovendo processos de autonomia consciente e responsável, como forma de refutação à heterodireção do mercado único.⁸³

Também é citada a rede de cidades *slowcity* ou *cittaslow*, cujo símbolo é um caracol⁸⁴ e cujo lema é *International network of cities where living is good*. A rede é composta atualmente por 252 cidades, localizadas em 30 diferentes países e áreas territoriais no mundo⁸⁵ (nenhuma no Brasil). Na mesma linha está o *slow food*, que também adota o caracol como símbolo, movimento surgido em 1989 com a finalidade de evitar o desaparecimento das culturas e tradições locais de alimentação, reagindo contra a vida apressada e visando a um mundo em que as pessoas tenham acesso e prazer em alimentos bons para elas, para os que produzem e para o planeta. Em resumo, segundo a proposta, um alimento bom, puro e honesto.⁸⁶

Esses movimentos se alinham à visão de “um novo tramado orgânico do local”, o que não significa “um microcosmo fechado, mas um nó numa rede de relações transversais virtuosas e solidárias, visando experimentar práticas de consolidação democrática (entre as quais orçamentos participativos) que permitam resistir à dominação liberal”, e propiciar a “autossuficiência alimentar em primeiro lugar, depois a econômica e financeira”.⁸⁷

⁸² Veja em: <<https://comunivirtuosi.org/associazione/>> (Acesso em: 24/2/2019).

⁸³ Veja em: <<http://www.nuovomunicipio.net/documenti/carta.html>> (Acesso em: 24/2/2019).

⁸⁴ « O caracol constrói a delicada arquitetura de sua concha adicionando, uma após a outra, espiras cada vez mais largas e depois cessa bruscamente e começa a fazer enrolamentos agora decrescentes. Isso porque uma única espira ainda mais larga daria à concha uma dimensão dezesseis vezes maior. Ao invés de contribuir para o bem-estar do animal, ela o sobrecarregaria. A partir de então, qualquer aumento de sua produtividade apenas serviria para paliar as dificuldades criadas por esse aumento do tamanho da concha para além dos limites fixados por sua finalidade. Passado o ponto limite de alargamento das espiras, os problemas do excesso de crescimento multiplicam-se em progressão geométrica, ao passo que a capacidade biológica do caracol pode apenas, na melhor das hipóteses, seguir uma progressão aritmética” (sobre a sabedoria do caracol, segundo Ivan Illich, citado por Latouche. LATOUCHE, Serge. *Pequeno tratado do decrescimento sereno*. Trad. Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2009, p. 26).

⁸⁵ Veja em: <<http://www.cittaslow.org>> (Acesso em: 24/2/2019).

⁸⁶ Veja em: <<https://www.slowfood.com>> (Acesso em: 24/2/2019).

⁸⁷ LATOUCHE, ob. cit. p. 63-64.

O decrescimento não é propriamente uma mensagem nova. Em 1972, ao publicar o livro “Os limites do crescimento”,⁸⁸ o Clube de Roma⁸⁹ sintetizou as preocupações com o destino do planeta e dos seus habitantes frente ao modelo econômico predominante que impulsiona o crescimento constante sem olhar para as consequências sociais e ambientais. O livro resultou de um projeto desenvolvido por 30 pessoas, incluindo cientistas, educadores, economistas, humanistas, industriais e funcionários públicos de 10 países diferentes, reunidas no Instituto de Tecnologia de Massachussets em 1968. A pauta do grupo era a pobreza em meio à abundância, a degradação do meio ambiente, a perda de credibilidade das instituições, o urbanismo descontrolado, a instabilidade do emprego, a alienação da juventude, a rejeição de valores tradicionais, a inflação e outras disrupções monetárias e econômicas.

O Clube de Roma continua ativo, mas de lá para cá o culto ao conceito liberal de iniciativa privada foi revalorizado com a crise orçamentária do Estado de Bem-Estar Social. No campo do direito outras teorias vicejaram, como a análise econômica do direito. Porém, no Brasil a Constituição de 1988 nasceu na contramão dessas tendências. O conjunto de princípios da ordem econômica, enunciado no art. 170, aponta para uma concepção teleológica da iniciativa privada, comprometida com erigir uma vida digna para todos e com a justiça social – concepção esta ratificada no art. 219, que declara que o mercado patrimônio nacional, devendo contribuir para o desenvolvimento cultural e socioeconômico e o bem-estar da população.

Essa visão (caberia aqui novamente falar de utopia?)⁹⁰ encontra ressonância no direito internacional. A Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, aprovada pela ONU em 1986, define desenvolvimento como um processo não apenas econômico, mas também

⁸⁸ MEADOWS, Donella H.; MEADOWS, Dennis L.; RANDERS, Jørgen; BEHRENS III, William. W. *The limits to growth*. New York: Universe Books, 1972. Disponível em: <<https://www.clubofrome.org/report/the-limits-to-growth/>> (Acesso em: 19/2/2019).

⁸⁹ O Clube de Roma foi fundado em 1968, a partir da identidade de pensamento de um empresário italiano e um escocês, ambos preocupados com os rumos do desenvolvimento no mundo. Inicialmente, o grupo se manteve como uma “não organização”, mas o crescente envolvimento de outros interessados acarretou a necessidade da criação de uma estrutura formal. Em vários países foram fundadas entidades de apoio ao Clube de Roma. O primeiro relatório do Clube foi “*The limits to growth*”, elaborado no *Massachussets Institute of Technology*, transformado em livro, com versões publicadas em 30 países e 16 milhões de cópias vendidas. Dados disponíveis em: <<https://www.clubofrome.org/about-us/history/>> (Acesso em: 4/3/2019).

⁹⁰ Como diz David Ruccio, qualquer proposta alternativa que se formule ao capitalismo é chamada de utópica, ingênua ou impraticável; contudo, qualquer teoria econômica tem algo de utópico (8-9). Segundo Ruccio, a utopia atualmente consiste em imaginar outras possibilidades desafiadoras da irracionalidade existente (RUCCIO, David F. Utopia and the critique of political economy. *Journal of Australian Political Economy*, n° 79, 2017, p. 5-20, especialmente p. 8-9, 19).

social, cultural e político, que visa ao constante incremento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos, com base na distribuição justa dos seus benefícios.⁹¹ O sujeito central do desenvolvimento é a pessoa humana, que dele deve participar ativamente e como beneficiária.⁹² Mais recentemente, em 2015, a ONU aprovou a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, estabelecendo 17 objetivos a serem atingidos em 15 anos, entre os quais se encontra o de garantir uma vida sadia e o bem-estar para todas as idades. Para que esse objetivo em particular seja efetivado, segundo a ONU, será necessário reduzir em um terço as mortes prematuras causadas por doenças não transmissíveis, muitas das quais nascem de produtos licitamente produzidos e que influenciam o nosso estilo de vida, como o tabaco, o álcool e alimentos ultraprocessados. É fácil constatar que, acima dos bons propósitos políticos, os fatores de mercado têm falado mais alto.

De fato, como nova visão política e econômica, teorias como o decrescimento tem potencial para sensibilizar a vida pública, quem sabe partidos políticos e propostas de governo, mas levar a teoria à concretude exigiria moderação na corrida concorrencial. Uma decisão empresarial nesse sentido será sempre temerária considerando que na economia, assim como na política, os vácuos tendem a ser preenchidos. Nada obstante, pode acontecer.

No Rio Grande do Sul, uma empresa tradicional passou por uma transformação radical em 2008, voltando-se para o bem-estar como um valor a ser materializado na sua operação. Fundada em 1924, a empresa se desenvolveu trabalhando especialmente com produtos derivados da borracha. Desfrutava de posição de mercado privilegiada. Em 2007, preocupada seriamente com a sustentabilidade, decidiu reposicionar a sua marca, desenvolvendo produtos que tivessem valor para as pessoas, mas que ao mesmo tempo estivessem em sintonia com as aspirações da sociedade por um mundo melhor. Isso implicava substituir a prática do *business as usual* por uma gestão estratégica que articulasse presença no mercado e objetivos de negócio com condições de sustentação da vida e o estado do mundo. O objetivo da empresa passava a ser construir “um mundo de um jeito bom para todo o mundo”, sem que ela perfilasse o tipo “parece, mas não é”,⁹³

⁹¹ (...) “development is a comprehensive economic, social, cultural and political process, which aims at the constant improvement of the well-being of the entire population and of all individuals on the basis of their active, free and meaningful participation in development and in the fair distribution of benefits resulting therefrom” (...). Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G93/853/69/pdf/G9385369.pdf?OpenElement>> (Acesso em: 11/1/2019).

⁹² Article 2. 1. The human person is the central subject of development and should be the active participant and beneficiary of the right to development. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G93/853/69/pdf/G9385369.pdf?OpenElement>> (Acesso em: 11/1/2019).

⁹³ STRUSSMANN, Breno et al. *Narrativas Mercur: práticas de uma gestão em constante construção*. Santa Cruz do Sul: Mercur, 2017, p. 69.

pois eram vistas com desconfiança “iniciativas verdes”, que mais pareciam preocupadas com a valorização das marcas do que da sociedade. A sustentabilidade não podia ser uma questão de marketing *a priori*, mas *a posteriori*.

Dessa visão decorreu a escolha estratégica do bem-estar como proposta de valor – bem-estar “significando ajudar pessoas a se expressarem e a realizarem os seus melhores propósitos de vida, considerando os interesses mais amplos da sociedade e os menores impactos possíveis ao ambiente natural”.⁹⁴

Com essas ideias em mente, a empresa elegeu entre seus princípios: reconhecer que o seu papel social deve ser construído e observado cotidianamente na sua atuação; promover o desenvolvimento humano e social respeitando os limites impostos pelo meio ambiente; respeitar diferenças entre os indivíduos e grupos sociais, reconhecendo o valor da diversidade para o equilíbrio social; apoiar o consumo responsável. Comprometeu-se a ser ética em todos os seus relacionamentos e atuar em mercados éticos que valorizam a vida.

Passando da teoria à prática, foram definidos como mercados restritivos os de jogos de azar, de bebidas alcoólicas, de agrotóxicos e todos aqueles cujas cadeias impõem maus tratos aos animais. As indústrias de tabaco e de armamentos, para as quais eram fornecidas esteiras, foram excluídas do portfólio de clientes. Matérias-primas e insumos derivados do petróleo foram substituídos e as embalagens passaram a ter um melhor perfil socioambiental. O processo produtivo passou por um ajuste para reduzir a pegada de carbono, o que acarretou uma redução de 25% na emissão de gases geradores do efeito estufa. As providências inovadoras alcançaram o nível executivo: o ônibus ou o transporte compartilhado com outras empresas foi definido como o meio preferencial de deslocamento ao aeroporto, localizado a 150 km de distância.

A estratégia comercial da empresa também passou por reformulação profunda: uma subsidiária em Miami foi fechada com a finalidade de reduzir as importações de produtos manufaturados com a sua marca na Ásia e vendidos no Brasil. Produtos e serviços deveriam passar a ser desenvolvidos utilizando insumos e competências locais, precificados segundo capacidades de pagamento locais e servindo a localidades de uma determinada região. Outra decisão arrojada foi a saída do mercado de produtos licenciados, motivada pelo entendimento de que eles estimulam o consumo por impulso e não contribuem para a educação de crianças e jovens. A perspectiva educacional,

⁹⁴ STRUSSMANN *et al.*, ob. cit., p. 86.

presente na empresa tradicionalmente por se tratar de produtora de material escolar, assumiu um aspecto propositivo: foram contratadas uma pedagoga e uma terapeuta ocupacional para inspirar os processos de trabalho. A disseminação do conhecimento do Estatuto da Criança e do Adolescente foi incluída entre os projetos estratégicos. As pessoas com deficiência também passaram a ser alvo das preocupações da empresa. Um programa denominado “Diversidade da rua”, desenvolvido com o auxílio de antropólogos, deu origem ao projeto “Caixa de possibilidades”, com o objetivo de desenvolver produtos que possam ser utilizados por todas as pessoas, independentemente das suas diferenças.⁹⁵

Um raro exemplo a ser seguido, exigindo ousadia e consciência política em doses iguais, que efetivamente transpõe para a vida real e para a economia empresarial o ideal de um crescimento mais harmonioso. Talvez não seja propriamente o caso de um decrescimento, palavra que acabou sendo estigmatizada pela caricatura que alguns fazem da teoria da Latouche. Talvez se pudesse falar de um *recrescimento*, ou seja, uma nova concepção do que seja crescer.

Conclusão

Ao final, a pergunta que se impõe é a seguinte: o que fazer com os produtos que causam as doenças crônicas não transmissíveis, uma vez que são produzidos e comercializados pela livre iniciativa, reconhecida como força propulsora do desenvolvimento econômico? Simplesmente proibi-los certamente não pode ser cogitado, porque afetaria a liberdade dos agentes econômicos e também dos consumidores. A resposta só pode ser uma: o Estado deve regular esses produtos, e as ferramentas mais indicadas para isso são três: a) a tributação com efeitos extrafiscais, não apenas incidindo sobre a produção de produtos nocivos à saúde, mas também desonerando produtos saudáveis; b) a imposição de deveres de informação aos produtores e fabricantes sobre os riscos que determinados produtos oferecem à saúde dos consumidores; c) impondo restrições à publicidade e à promoção de vendas desses produtos.

Outra hipótese é obrigar a indústria a responder pelos danos que seus produtos possam causar aos consumidores, como as DCNT. O art. 931, do Código Civil, responsabiliza as empresas pelos danos causados pelos produtos que elas põem em circulação, independentemente de culpa e de existência de defeito. Esta é uma tese, todavia, que deverá ser defendida em outro estudo.

⁹⁵ STRUSSMANN *et al.*, ob. cit., *passim*.

Referências bibliográficas

AMARAL NETO, Francisco dos Santos. A liberdade de iniciativa econômica: fundamento, natureza e garantia constitucional. *Revista de Informação Legislativa*, out.-dez. 1986, vol. 92.

BARCELLOS, Ana Paula de; BARROSO, Luís Roberto. Comentário ao art. 1º, IV. In: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

BEZERRA DE MELLO, Paulo Roberto; PINTO, Gilberto Rodrigues; BOTELHO, Clóvis. Influência do tabagismo na fertilidade, gestação e lactação. *Jornal de Pediatria*, vol. 77, nº 4, 2001.

CARPENTER, Carrie M.; WAYNE, Geoffrey Ferris; CONOLLY, Gregory N. The role of sensory perception in the development and targeting of tobacco products. *Addiction Journal*, nº 102, 2007, p. 136-147. (4/1/2019).

CHAVES, Vinícius Figueiredo. A empresa do século XXI: valor compartilhado em tempos de um capitalismo consciente. *Arel Faar*, Ariquemes, RO, 2014, v. 2, n. 2, p. 6-23.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direito Constitucional Econômico*. São Paulo: Saraiva, 1990.

FIGUEIREDO, VC.; COSTA e SILVA VL., CASADO L.; MASSON E.; CAVALCANTET.; ALMEIDA LM. Use of flavored cigarettes among Brazilian adolescents: a step toward nicotine addiction. Poster presented at the 15th World Conference on Tobacco or Health (WCTOH), March 20, 2012, Singapore, Singapore.

FORGIONI, Paula A. *A evolução do direito comercial brasileiro: da mercancia ao mercado*. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 11ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

LATOUCHE, Serge. *Pequeno tratado do decrescimento sereno*. Trad. Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

LEITE, Fábio Carvalho. Os valores sociais da livre iniciativa como fundamento do Estado brasileiro. *Direito, Estado e Sociedade*, vol. 9, nº 16, jan.-jul. 200.

LEVY, Renata Bertazzi; CLARO, Rafael Moreira; BANDONI, Rafael Henrique; MONDINI, Lenise; MONTEIRO, Carlos Augusto. Disponibilidade de “açúcares de adição” no Brasil: distribuição, fontes alimentares e tendência temporal. *Revista Brasileira de Epidemiologia*, nº 15 (1), 2012, p. 3-12.

LOUZADA, Maria Laura da Costa; BARALDI, Larissa Galastri; STEELE, Eurídice Martinez; MARTINS, Ana Paula Bortoletto; CANELLA, Daniela Silva; MOUBARAC, Jean-Claude; LEVY, Renata Bertazzi; CANNON, Geoffrey; AFSHIN, Ashkan; IMAMURA, Fumiaki; MOZAFFARIAN, Dariush; MONTEIRO, Carlos Augusto. Consumption of ultra-processed foods and obesity in Brazilian adolescents and adults. *Preventive Medicine*, nº 81, 2015, p. 9-15.

MEADOWS, Donella H.; MEADOWS, Dennis L.; RANDERS, Jørgen; BEHRENS III, William. W. *The limits to growth*. New York: Universe Books, 1972.

MORE, Thomas. *Utopia*. Trad. Márcio Meirelles Gouvêa Júnior. Belo Horizonte: Atlântica Editora, 2017.

NGUYEN, Kim H.; GLANTZ, Stanton A. ; PALMER, Casey N ; SCHMIDT, Laura. Tobacco industry involvement in children's sugary drinks market. *BMJ* 2019, nº 364: l736, p. 1-7.

NOVAIS, Jorge Reis. *Direitos sociais: teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais*. 2ª ed. Lisboa: AAFDL, 2017.

PINTO, Sônia Lopes; SILVA, Rita de Cássia Ribeiro. Hipertensão arterial na infância e adolescência: prevalência no Brasil e fatores associados: uma revisão. *Revista de Ciências Médicas e Biológicas*, vol. 14, nº 2, mai.-ago. 2015.

PIOVESAN, Flávia. Direitos sociais, econômicos e culturais e direitos civis e políticos. *Sur*, Revista *Internacional de Direitos Humanos*. Vol.1 no.1, São Paulo, 2004.

RUCCIO, David F. Utopia and the critique of political economy. *Journal of Australian Political Economy*, nº 79, 2017.

SILVA, Giselia Alves Pontes da; BALABAN, Geni; MOTTA, Maria Eugênia F. de A. Prevalência do sobrepeso e obesidade em crianças e adolescentes de diferentes condições socioeconômicas. *Revista Brasileira de Saúde Materno-infantil*, vol. 5(1), jan.-mar. 2005, p. 53-59.

SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

STRUSSMANN, Breno et al. *Narrativas Mercur: práticas de uma gestão em constante construção*. Santa Cruz do Sul: Mercur, 2017.

civilistica.com

Recebido em: 6.6.2019
Aprovado em:
18.11.2019 (1º parecer)
25.11.2019 (2º parecer)

Como citar: PASQUALOTTO, Adalberto. Valor e desvalor da livre-iniciativa. **Civilistica.com**. Rio de Janeiro, a. 8, n. 3, 2019. Disponível em: <<http://civilistica.com/valor-e-desvalor/>>. Data de acesso.