

palavras andantes

Sobre a legislação que define as três áreas da economia

Sobre la legislación que define las tres áreas de la economía

On the legislation defining the three areas of the economy

José Antonio Viera-Gallo¹

¹ Subsecretário de Justiça do Chile (1970-1972), Santiago do Chile, Chile.

Leonardo Evaristo Teixeira (tradução)²

² Universidade Federal do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Direito, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: levaristoteixeira@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3025-9537>.

Submetido em 06/01/2025

Aceito em 07/02/2025

Como citar este trabalho

VIERA-GALLO, José Antonio. Sobre a legislação que define as três áreas da economia. Tradução de Leonardo Evaristo Teixeira. *InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais*, Brasília, v. 11, n. 1, p. 803-811, jan./jun. 2025.

insurgência



InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais

v. 11 | n. 1 | jan./jun. 2025 | Brasília | PPGDH/UnB | IPDMS | ISSN 2447-6684

Dossiê realizado em colaboração com os projetos de extensão **NAJUP Luiza Mahin**, **OBUNTU** e **OFUNGO**



Este trabalho está licenciado com uma Licença Creative Commons 4.0.

Este trabajo es licenciado bajo una Licencia Creative Commons 4.0.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0.

Sobre a legislação que define as três áreas da economia

Resumo

Trata-se de tradução de texto de José Antonio Viera-Gallo, então Subsecretário de Justiça do governo Allende, publicado nos *Cuadernos de la Realidad Nacional* do *Centro de Estudios de la Realidad Nacional* (CEREN), nº. 11, de janeiro de 1972, da Universidade Católica do Chile. No texto em questão, o autor aborda os desafios com relação ao governo Allende, especialmente, quanto à aprovação da legislação que define as três áreas da economia (social, mista e privada), cujo propósito seria o de ampliar a área social e por que não?, o triunfo do movimento popular.

Palavras-chave

Via Chilena. Allende. Socialismo. Propriedade. Direito. Economia.

Resumen

Se trata de traducción de un texto José Antonio Viera-Gallo, entonces Subsecretario de Justicia del gobierno Allende, publicado en los *Cuadernos de la Realidad Nacional* del *Centro de Estudios de la Realidad Nacional* (CEREN), nº. 11, de enero de 1972, de la Universidad Católica de Chile. En este texto, el autor aborda los desafíos con respecto al gobierno Allende, especialmente, en cuanto a la aprobación de la legislación que define las tres áreas de la economía (social, mixta y privada), cuyo propósito sería ampliar el área social, y por qué no el triunfo del movimiento popular.

Palabras-clave

Vía Chilena. Allende. Socialismo. Propiedad. Derecho. Economía.

Abstract

This is a translation of a text by José Antonio Viera-Gallo, then Undersecretary of Justice in the Allende government, published in *the Cuadernos de la Realidad Nacional* of the *Centro de Estudios de la Realidad Nacional* (CEREN), nº. 11, January 1972, of the Catholic University of Chile. In this text, the author addresses the challenges with respect to the Allende government, especially as regards the approval of legislation that defines the three areas of the economy (social, mixed and private), whose purpose would be to expand the social area, and why not the triumph of the popular movement.

Keywords

Chilean Way. Allende. Socialism. Property. Law. Economy.

* * *

A construção da área de propriedade social é um de nossos grandes objetivos. A incorporação nela da maior parte de nossas riquezas básicas, do sistema bancário, do latifúndio, da maior parte de nosso comércio exterior, dos monopólios industriais e de distribuição, é uma tarefa já iniciada que devemos aprofundar.

Devemos fortalecer a área de propriedade social colocando a seu favor o poder do Estado traduzido em sua política econômica: as políticas creditícias, fiscal, monetária, de salários, científica e tecnológica, a política

de comércio exterior, devem ficar subordinadas às necessidades de acumulação socialista, ou seja, aos interesses dos trabalhadores.

Paralelamente, devemos ajudar na execução de sua contribuição aos pequenos e médios industriais, comerciantes e agricultores, que têm sido por muitos anos um estrato explorado pelos grandes monopólios. Nossa política econômica lhes garante um tratamento equitativo. Não haverá mais espoliação financeira, terminará a extorsão do grande comprador frente ao pequeno vendedor. As pequenas e médias indústrias terão um papel ativo na construção da nova economia. Inseridos em um aparato organizado mais racionalmente, e orientado a produzir para a maioria dos chilenos, apreciarão o respaldo da área social. *Os limites dos setores privado, misto e social serão estabelecidos com precisão* (Primer..., 1971, p. XIX e XXI).

A apresentação ao Congresso de um projeto de lei destinado a definir as três áreas de propriedade da economia, nos termos estabelecidos pelo programa da Unidade Popular, é em si mesma um feito político de grande importância.

O governo quer que sejam ditadas as normas jurídicas adequadas para a construção do socialismo. Estas linhas escritas ao correr das ideias pretendem contribuir para a discussão do problema em questão.

Na verdade, duvidamos de que as reflexões das pessoas comprometidas diretamente com as tarefas do governo possam chegar a ter caráter “científico”, pelo menos no sentido tradicional do termo. A ação supera a teoria e muitas vezes restringe suas possibilidades. A experiência pessoal está carregada de anedotas, de pequenos episódios que têm, sem embargo, contido a trama dos acontecimentos políticos. É fácil, então, perder-se no emaranhado dos acontecimentos sem adquirir a distância, a relativa objetividade, que toda análise científica pressupõe. Não obstante, pensamos que o esforço por refletir o vivido, na tentativa de superar os marcos das impressões subjetivas, pode ser útil para esclarecer o real sentido do que ocorre.

Por isso, nos atrevemos a propor estas reflexões, sendo os primeiros a advertir sobre as limitações que contêm.

Por que o governo apresentou o projeto da lei sobre as três áreas? Na realidade, qualquer ponto da trama que vai constituindo a história não serve para revelar sua lógica, assim como também apenas por meio de uma visão totalizante do processo é possível entender cada aspecto parcial. Há uma dialética do particular e do geral, do concreto e do abstrato.

Não se pode falar de um acontecimento político sem fazer referência a todo o processo histórico dentro do qual aquele se localiza e adquire sua significação própria.

A vontade política de superar o subdesenvolvimento, com todo o conteúdo que as ciências sociais lhe atribuem, e iniciar no Chile a construção do socialismo, é o eixo que articula e justifica toda a ação do governo. Esta vontade configura em suas características essenciais a “via chilena”, a experiência da Unidade Popular, e se conecta com a tradição da luta do povo. É o corolário de muitos anos de esforço e combate, de muito cuidado e trabalho, do sangue derramado... Não é em vão que se está organizando e fortalecendo um movimento popular cada vez mais consciente de seu papel histórico.

Neste contexto geral há que entender a *necessidade histórica* de que o processo revolucionário *se conduza dentro dos marcos legais*, que, em definitivo, serão transformados substancialmente. Em outra oportunidade analisamos o tema da legalidade dentro do processo revolucionário, em seu duplo caráter de instrumento de transformação e de obstáculo e freio à ação do governo (Viera-Gallo, 1971). Importa, sem embargo, insistir na importância crucial – ainda que não definitiva, pois jamais o direito tem a última palavra na história – que tem neste momento o sistema jurídico-institucional, enquanto reflete e expressa, com certa autonomia própria que lhe vem da inércia das estruturas e das ideologias, com a flexibilidade necessária para permitir a modificação do significado de suas normas, o conflito de classes que subjaz sempre ao debate político (Basso, 1971). A legalidade não tem importância em si, senão em função da luta política que a gera, a mantém, lhe dá vida e a transforma.

O dilema chileno *atual* é o seguinte: ou se constrói o socialismo dentro dos marcos legais existentes ou não se constrói. Isto não implica nenhuma posição “fetichista” frente ao direito, senão a aceitação da realidade política nacional. Sobre o tema da legalidade ou da ilegalidade a posição mais acertada nos parece ser a de György Lukács, contida em um trabalho de seu livro *História e consciência de classe*; posição que tem sido permanentemente reiterada e sustentada dentro da tradição marxista mundial. Para isso, o governo se constitui e se exerce dentro do respeito ao ordenamento jurídico, sem que isto signifique nem sequer a sombra de uma claudicação na vontade revolucionária que o anima.

Para cumprir o programa do governo, a Unidade Popular utilizou grande parte da legislação vigente: a lei de reforma agrária para aprofundar e dar outro sentido ao processo de transformação do campo; a legislação que estabelece diversas normas sobre a intervenção e controle do processo produtivo e de distribuição, provenientes do primeiro governo socialista, para ir retificando abusos na economia, e, em geral, o direito privado, que permite ao Estado atuar como particular sem exercer as potestades públicas, para ir adquirindo ações nas principais atividades monopólicas ou estratégicas, seguindo os princípios da

autonomia da vontade e de que no direito privado se pode fazer tudo o que não está expressamente proibido.

Dentro deste contexto jurídico, o Governo está definindo, de acordo com os acontecimentos, as três áreas da propriedade que estabelece o programa. Estatizou os bancos privados; interveio, expropriou ou requisitou algumas indústrias-chaves; foi exitoso na luta por fazer desaparecer o latifúndio; estabeleceu numerosos convênios de produção e constituiu diversas sociedades mistas, e deu assistência creditícia e financeira à pequena e média empresa. Na prática, pois, durante o tempo transcorrido, se foram configurando as áreas, dentro da lei vigente, percorrendo uma experiência rica em ensinamentos. A tudo isso há que somar a medida mais transcendente desse período: a reforma constitucional que nacionalizou a Grande Mineração e, especialmente, a do cobre.

A ação descrita foi enquadrada, ademais, dentro de uma política econômica destinada fundamentalmente a produzir as transformações necessárias para reativar o processo econômico. As metas específicas, tais como aumento da produção mediante o pleno emprego da capacidade industrial instalada, diminuição da desocupação, redistribuição da renda, apropriação por parte do Estado do excedente econômico e de seu aproveitamento racional, término do processo inflacionário, mudança qualitativa na estrutura da oferta de bens e serviços, somente foram possíveis de ser alcançadas porque, na prática, operou-se baseando-se nas três áreas da economia, com o propósito de ampliar a área social. Em sua exposição sobre a política econômica do governo e do estado quanto à fazenda pública, o ministro Zorrilla, a 27 de novembro de 1970, fez ressaltar a importância que teve e tem a delimitação das três áreas para o êxito do plano 1971. Com efeito afirmava:

A política econômica do Governo da Unidade Popular, em suas linhas fundamentais, tem como objetivo central “substituir a atual estrutura econômica, terminando com o poder do capital monopolista nacional e estrangeiro e do latifúndio, para iniciar a construção do socialismo”.

Para alcançar estes objetivos, o Governo iniciará, desde já, o desenvolvimento de três grandes áreas de propriedade: social, mista e privada. A área social será a dominante e estará formada pelas atuais empresas estatais, mais as que criem no futuro e as que se expropriem, especialmente nos setores de nossas riquezas básicas, os grandes monopólios nacionais e estrangeiros, os bancos, o comércio exterior e todas aquelas atividades estratégicas para o desenvolvimento nacional. A área mista será aquela constituída pelas empresas que combinam os capitais privados e estatais e cuja administração e gestão se realiza conjuntamente. Terá existência, principalmente, nos setores da indústria, pesca, mineração e comércio. Na área privada, permanecerá a maior parte das empresas

existentes constituídas sob a forma de sociedades anônimas, comunidades e estabelecimentos de propriedade individual (Dirección..., 1970, p. 7).

Durante o tempo transcorrido, apresentaram-se numerosas dificuldades políticas, promovidas pelos setores que veem afetados seus interesses pela política do Governo, destinadas a questionar a legalidade das medidas adotadas neste campo e, conseqüentemente, sua legitimidade. A título de exemplo, podemos pontuar o relatório da comissão investigadora da Câmara de Deputados sobre a compra de ações bancárias por parte do Governo, no qual houve um total acordo da oposição e no qual o deputado Alessandri impôs seus desígnios. Posteriormente, recorreu-se à Comissão Antimonopólio para que anulasse as transferências das ações em questão. O fiscal da referida comissão emitiu uma decisão favorável à posição dos requerentes. Posteriormente, houve um relatório favorável à posição do Governo emanada da Controladoria Geral da República e outro do Conselho de Defesa do Estado, tudo o que, somado à contestação que fez em sua oportunidade a Corporação de Fomento, fez fracassar a tentativa reacionária. (Este é o debate legalista que tanto assombrava o companheiro Debray!). Cabe também recordar os problemas que houve com a Controladoria quando este organismo negou-se a tomar ciência de certos decretos ou não seguiu certas resoluções administrativas, que tendiam a intervir ou requisitar indústrias. Ao nosso ver, a Controladoria extrapolou em suas atribuições ao entrar no julgamento dos feitos que serviram de antecedentes a esses atos administrativos, matéria que, por sua natureza, escapa de sua competência. Sem embargo, o Governo teve que emitir decretos de insistência, como no caso das empresas têxteis, para fazer valer seu entendimento.

Na última tentativa da oposição de frear a ação do Governo nesta matéria básica, apresentou a acusação constitucional contra o Ministro Vuskovic, que fracassou devido à abstenção da Democracia Cristã.

O exposto configura um *relativo* esgotamento das condições políticas que permitiram o Governo agir. Os afetados têm reagido. E o fizeram em nome da Constituição e da lei. Daí a necessidade de contar com *disposições jurídicas claras* que permitam ao Governo, uma vez nacionalizado o cobre, constituir com o vigor e a rapidez necessários a área de propriedade social, sem abandonar, por certo, a utilização parcial dos métodos até agora empregados. Ademais, em uma próxima etapa, será necessário regulamentar legalmente o funcionamento, organização, representação e defesa jurídica e fiscalização das empresas que constituem tal área.

Cabe aqui também recordar a petição pública e reiterada das organizações empresariais para que se fixem o que elas chamam de “as regras do jogo”. Não devemos esquecer que a frente político-social da Unidade Popular exige uma clara

e nítida distinção dentro do setor industrial e empresarial em geral: por uma parte, o setor monopólico e estratégico que se pretende eliminar e, por outra, os milhares de pequenos e médios empresários cujos interesses a Unidade Popular quer e deve preservar. “A unidade das forças populares e o *bom sentido dos setores médios* nos dão a superioridade indispensável para que minoria privilegiada não recorra facilmente à violência” (Primer..., 1971, p. XIV).

Os acontecimentos gerados pelo próprio Governo o levaram, pois, a apresentar ao Congresso Nacional o projeto de lei que delimita as áreas da economia. Tal projeto busca dois objetivos muito claros e alinhados, que expressam os interesses dos setores que compõem a Unidade Popular: a) obter os mecanismos jurídicos mais eficientes possíveis para constituir e regulamentar a área de propriedade social, e b) dar garantia legal e, inclusive, constitucional a mais de 30.000 empresários de que não serão nacionalizadas nem expropriadas suas empresas. É por isso que, por exemplo, a Associação Nacional de Pequenos Industriais apoiou o projeto, tal como o fez, por certo, a Central Única de Trabalhadores. A contradição entre o capital monopólico e o resto do setor industrial é mais profunda e relevante neste momento que a que pode existir dentro da pequena e média empresa entre capital e trabalho. É preciso entender claramente este ponto, pois é a chave da política que sustenta o atual Governo.

O projeto, ademais, concreta nos feitos aquela advertência que Allende fizera ao inaugurar a legislatura extraordinária do Congresso, no último dia 21 de maio:

Nosso sistema legal deve ser modificado. Daí a grande responsabilidade das Câmaras no presente momento: contribuir para que não se bloqueie a transformação de nosso sistema jurídico. Do realismo do Congresso depende, em grande medida, que à legalidade capitalista suceda a legalidade socialista conforme as transformações socioeconômicas que estamos implantando, sem que uma fratura violenta da juridicidade abra as portas a arbitrariedades e excessos que, responsavelmente, queremos evitar (Primer..., 1971, p. XI).

O realismo do Congresso está posto à prova.

Quiçá nunca antes como agora um projeto de lei havia polarizado tão claramente os setores em luta; quiçá nunca como agora o debate parlamentar, que se dá dentro de um contexto de ampla discussão social e política, que influi na posição dos congressistas, havia retratado tão claramente a luta de classes. Talvez o único caso análogo tenha sido o da discussão da lei da Reforma Agrária e a consequente reforma constitucional à garantia do direito de propriedade. Porém, agora toca-se, de forma clara e a fundo, o núcleo central do capitalismo nacional.

Apenas o envio do projeto, em comento, constituiu, pois, um feito político de primeira magnitude, que marcará a história deste Governo. A sorte do que ocorrer terá também influência decisiva nos dias que virão¹.

No início de novembro, no momento da escrita destas linhas, tudo está suspenso. Ainda não se sabe se a Câmara de Deputados aprovará a ideia de legislar. Se isso ocorrer, o caminho está aberto, apesar dos tropeços parlamentares, já que o Presidente, enquanto poder co-legislador, possui numerosos mecanismos para fazer prevalecer seu entendimento; porém se, pelo contrário, a Câmara rechaça a ideia de legislar, haver-se-á produzido, então, um grave conflito político-institucional.

Nada podemos adiantar, salvo a convicção de que qualquer que seja a alternativa, o movimento popular sairá triunfante.

Referências

BASSO, Lelio. La utilización de la legalidad para la transición al socialismo. *Simposium CEREN-CESO*, octubre 1971. [Encontrado em: [https://socialismo-chileno.org/PS/apsjb/1972/VV.AA.%20\(CESO-CEREN\)%20-%20Transición%20al%20Socialismo%20y%20Experiencia%20Chilena.pdf](https://socialismo-chileno.org/PS/apsjb/1972/VV.AA.%20(CESO-CEREN)%20-%20Transición%20al%20Socialismo%20y%20Experiencia%20Chilena.pdf)].

DIRECCIÓN de Presupuestos, folleto n.º. 118, 1970.

PRIMER Mensaje del Presidente Allende ante el Congreso Pleno, 1971. [Encontrado em: https://www.socialismo-chileno.org/PS/sag/mensajes/Mensaje_1971.pdf].

VIERA-GALLO, José Antonio. Derecho y Socialismo. *Revista Mensaje*, n. 200, p. 281-289, jul. 1971.

¹ Expressamente não quisemos fazer referência ao projeto de Reforma Constitucional, que sobre a matéria apresentaram os senadores Fuentealba e Hamilton, já que a maioria de suas disposições são tão abertamente contrárias ao entendimento do Governo, que seguramente não chegarão a prosperar. O veto presidencial conta com mais do que o terço necessário para que não se tenha lei sobre o ponto observado pelo Presidente. Não obstante, as vicissitudes parlamentares de dito projeto terão influência inegável na tramitação da iniciativa governamental.

Sobre o autor e o tradutor

José Antonio Viera-Gallo

Bacharel em Ciências Jurídicas e advogado pela Pontifícia Universidade Católica do Chile. Também estudou Ciências Políticas no Instituto Latino-Americano de Doutrina e Estudos Sociais, ILADES. Possui uma longa trajetória no serviço público, como Subsecretário de Justiça no governo de Salvador Allende; foi deputado em dois períodos; senador; Ministro da Secretaria Geral da Presidência, e Ministro do Tribunal Constitucional. Também foi embaixador do Chile na Argentina (2015-2018). Além disso, trabalhou como pesquisador associado no Centro de Políticas Públicas da Pontifícia Universidade Católica do Chile; membro do conselho de administração do Chile Transparente e seu presidente em duas ocasiões, e professor da Faculdade de Direito da Universidade do Chile e da Universidade Alberto Hurtado.

[Biografia retirada da página *Embajada de Chile en Argentina*: <https://www.chile.gob.cl/argentina/sobre-la-embajada/quienes-somos/embajador/embajador-0>]

Leonardo Evaristo Teixeira (tradutor)

Doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGD/UFRJ), com bolsa PROEX da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Mestre em Direitos Humanos pela Universidad Autónoma de San Luis Potosí (UASLP, México). Professor substituto do Curso de Direito do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal de Jataí (ICSA/UFJ). Integra o Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular - NAJUP Luiza Mahin da Faculdade Nacional de Direito (FND/UFRJ) e o NAJUP Josiane Evangelista do ICSA/UFJ; o grupo de pesquisa “Direitos Humanos e Movimentos Sociais” da UFRJ; o GT CLACSO *Pensamiento jurídico crítico y conflictos sociopolíticos*; e os GTs Criminologia Crítica e Movimentos Sociais e Questão agrária, conflitos socioambientais, povos e comunidades tradicionais, ambos do Instituto de Pesquisa, Direitos e Movimentos Sociais (IPDMS). Ainda é membro da Secretaria Executiva do IPDMS e da Equipe Editorial da InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais.

Nota do tradutor

Tradução de VIERA-GALLO, José Antonio. Sobre la legislación que define las tres áreas de la economía. *Cuadernos de la Realidad Nacional* (Centro de Estudios de la Realidad Nacional de la Universidad Católica de Chile), Santiago de Chile, n. 11, p. 193-198, ene. 1972.

Ainda, a revisão técnica da tradução foi realizada por Ricardo Prestes Pazello.