

ORDEM ECONÔMICA CONSTITUCIONAL E DESIGUALDADES NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA

Evaldo Dias de Oliveira

Mestre em Direito Negocial pela Universidade Estadual de Londrina – UEL. Especialista em Direito Tributário, Direito Administrativo e em Filosofia do Direito. Ex-Procurador-Geral do Município de Londrina Professor universitário. Advogado.

SUMÁRIO: 1. A ordem econômica constitucional. 2. Origem estrutural das diferenças regionais. 3. Mecanismos constitucionais de superação das desigualdades regionais. 4. Referências Bibliográficas.

RESUMO: Constituído-se em objetivo fundamental da República, a redução das desigualdades sociais e regionais é um dos princípios da ordem econômica constitucional. O texto parte dos fundamentos e princípios da ordem econômica fazendo um apontamento de algumas possíveis origens das desigualdades regionais, principalmente quando se considera a formação da estrutura do próprio Estado brasileiro, dentro do modelo federativo, para então estudar as formas constitucionalmente previstas de superação destas desigualdades.

PALAVRAS-CHAVE: Desigualdades regionais; ordem econômica; princípios constitucionais; federação.

1. A ordem econômica constitucional

A Constituição brasileira se ocupou da estruturação de uma ordem econômica, tendo estabelecido os princípios e fundamentos que justificam a atuação do Estado sobre esta mesma ordem, apontando para um distanciamento do Brasil de um modelo liberal de Estado, ocupado exclusiva ou primordialmente com a proteção de certos direitos individuais contra abusos da autoridade estatal.

Esta opção seguiu uma tendência do constitucionalismo pátrio inaugurado com o texto promulgado em 1934 que, ainda que timidamente, pela primeira vez destinou um capítulo à ordem econômica e social, estabelecendo princípios condicionantes ao exercício da atividade econômica, os quais irão se consolidar em vários países principalmente a partir da segunda metade do século XX, como se verá mais adiante.

Não é equivocado afirmar que a noção de uma ordem jurídica voltada para a proteção do indivíduo contra o Estado, cunhada no século XVIII e desenvolvida pelos teóricos da economia, conduziu a figura estatal a um absenteísmo tão significativo, que se tornou um dos

elementos geradores de um modelo situado em outro extremo, dando surgimento do Estado socialista. Como meio termo construiu-se o que se convencionou denominar “Estado de bem estar social”,

uma particular forma de regulação social que se expressa pela transformação das relações entre o Estado e a economia, entre o Estado e a sociedade, a um dado momento do desenvolvimento econômico. Tais transformações se manifestam na emergência de sistemas nacionais públicos ou estatalmente regulados de educação, saúde, previdência social, integração e substituição de renda, assistência social e habitação que, a par das políticas de salário e emprego, regulam direta ou indiretamente o volume, as taxas e os comportamentos do emprego e do salário da economia, afetando, portanto, o nível de vida da população trabalhadora.¹

Os textos constitucionais acabaram por refletir este processo de transformação, na medida em que a Constituição é produto da história surgindo “em decorrência de um ou mais fatos históricos de grande importância na vida da sociedade”², deixando de ser um texto eminentemente político, que se ocupa exclusivamente da forma, organização e exercício do poder político, para construir um estatuto social e econômico.

Como afirmado, é uma tendência que se manifesta em inúmeras constituições que surgiram a partir da segunda metade do século XX (mais precisamente após a Segunda Guerra Mundial), as quais passam a tratar de diversas matérias como: meio-ambiente, seguridade social, família, orçamento, tecnologia, direitos da relação de trabalho, entre outros, que passam a ser reconhecidas como matérias constitucionais, “que têm um conteúdo, uma importância que justificam sua presença na Constituição”³.

Reconhecer assim, a ordem econômica como matéria constitucional, é compreender a lição de Lassalle, para quem os problemas constitucionais não são problemas de direito, mas de poder:

a verdadeira Constituição de um país somente tem por base os fatores reais e efetivos do poder que naquele país regem, e as Constituições escritas não têm valor nem são duráveis a não ser que exprimam fielmente os fatores do poder que imperam na realidade social: eis aí os critérios fundamentais que devemos sempre lembrar.⁴

Nada mais justificável, portanto, que o poder econômico seja inserido na Constituição, torne-se matéria constitucional, em reconhecimento de que as forças econômicas que

¹ DRAIBE e AURELIANO *apud* VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. A Americanização (Perversa) da Seguridade Social no Brasil: Estratégias de bem-estar e políticas públicas. Rio de Janeiro: Revan, UCAM-IUPERJ. 1998, p. 37.

² FACHIN, Zulmar. Curso de Direito Constitucional. 3ª ed. São Paulo: Método. 2008, p. 13

³ FACHIN, Zulmar. Constituição: Querem retalhá-la. Gazeta do Povo. 14.08.2009. Disponível em <<http://portal.rpc.com.br/gazetadopovo/vidaecidadania/conteudo.phtml?id=914641>> Acesso em 08.dez.2009.

⁴ LASSALLE, Ferdinand. Que é uma Constituição. Rio de Janeiro: Laemmert. 1969, p. 117)

atuam em determinada sociedade não devem agir isoladamente, mas são convocadas a participar do processo de construção da mesma sociedade em que se inserem. A ordem jurídico-constitucional estabelece, desta forma, os contornos para a utilização dos instrumentos de produção de riquezas uma vez que, na lição de Pereira⁵, “perante a economia, o direito representa, exatamente, o trabalho ordenador do homem”.

Como as leis da economia não são inexoráveis como as leis da natureza, mas construídas pela ação do homem, a ordem constitucional estabelece a disciplina do fenômeno econômico, a fim de que contribua para a construção dos objetivos estabelecidos para o próprio estado brasileiro.

Verifica-se assim que a disciplina jurídico-constitucional da ordem econômica se ocupa logo de início, no artigo 170 da Constituição, em estabelecer seus fundamentos, a saber, a valorização do trabalho humano e da livre iniciativa; sua finalidade, qual seja, assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, bem como apresentar os princípios que devem nortear este sistema.

Como afirmado, no Brasil tal disciplina constitucional foi inaugurada pelo texto de 1934, o qual dedicava todo seu título IV ao tema e estabelecia, no Art. 115, que os princípios da justiça e existência digna fundamentariam a ordem econômica, atribuindo ainda ao Poder Público a obrigação de verificar “periodicamente, o padrão de vida nas várias regiões do País”⁶.

Nesta esteira, são exemplos a serem notados, a Constituição da República Portuguesa, de 1976, que estabelece como princípio da organização econômico-social, o planejamento democrático do desenvolvimento (Art. 80º,e)⁷ e a prioridade, no âmbito econômico e social de eliminar “progressivamente as diferenças econômicas e sociais” (Art. 81º,d); e a Espanha, cuja Carta de 1978 estabeleceu, em seu artigo 115:

O Estado, mediante lei, poderá planejar a atividade econômica em geral para atender às necessidades coletivas, equilibrar e harmonizar o desenvolvimento regional e setorial e estimular o crescimento da renda e da riqueza e sua mais justa distribuição.⁸

No Brasil, todas as as Constituições subsequentes se dedicaram ao tema, podendo-se constatar que a liberdade de iniciativa, elemento característico da construção da ordem econômica,

⁵ PEREIRA, Affonso Insuela. O Direito Econômico na Ordem Jurídica. São Paulo: Jose Bushatsky, 1974. p. 14.

⁶ BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. 1934. Constituições do Brasil. Vol I. Organização Carlos Eduardo Barreto. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 1971.

⁷ PORTUGAL. Constituição da República Portuguesa. Disponível em <<http://www.Parlamento.pt/Legislação/Paginas/ConstituiçãoRepublicaPortuguesa.aspx>>. Acesso em 15.out.2013

⁸ Espanha. Constitución Española. BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978, pág. 29313 a 29424. Disponível em <<http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1978-31229>>. Acesso em 30.out.2013. Tradução livre.

sempre se insere “dentre os direitos fundamentais da personalidade”⁹, mas compreendida com contornos diversos daquele apresentado pelo Estado liberal dos séculos XVIII e XIX, agora se apresentando como um direito relativizado, uma vez que passa a ficar contido dentro dos limites que visam o bem estar de toda a coletividade.

A Constituição de 1988 apresenta a livre iniciativa como fundamento da República (art. 1º,IV) e também da ordem econômica (art. 170). Em ambos os dispositivos, todavia, tal liberdade aparece temperada pelo respeito aos valores sociais, sendo assegurada apenas na medida em que se mantém em equilíbrio com outro fundamento que é a valorização do trabalho humano, e também enquanto se subordina aos princípios e regras que informam o sistema, requisitos primordiais para o alcance do bem estar geral, resultado do desenvolvimento nacional.

A distinção entre fundamentos, finalidade e princípios, no que se refere à ordem econômica, é por vezes muito tênue e acaba sendo tratada de maneira uniforme por diversos autores. Daí a relevância da análise feita por Souza¹⁰:

Por um lado, um inegável empirismo semântico leva o uso jurídico dos termos *fundamentos* e *princípio* a se comprometer com o sentido mal definido, por vezes sendo assemelhado. O Constituinte brasileiro tem revelado certa preocupação em distingui-los, sendo que o de 1988, no conjunto de artigos da Constituição Econômica, ainda mais se preocupou com a questão, a partir do momento em que destacou em capítulo os ‘Princípios gerais da atividade econômica’.

Tomando-o, embora superficialmente, pelo sentido aristotélico, temos o *fundamento* como ‘causa no sentido de razão de ser’, na explicação e justificação racional da coisa da qual é causa. Nascido no iluminismo alemão do séc. XVIII, ‘na linguagem comum e menos na filosófica, é o fundamento que apresenta a razão de uma preferência, de uma escolha, da realização de uma alternativa antes que outra’.

Já os *princípios*, apesar de aparente preciosismo da diferenciação, embora tomados por *fundamento* ou *causa*, de modo habitual, significam o *ponto de partida* de um processo qualquer, e nesta conexão foi que Aneximando os introduziu em filosofia. Esta aparente confusão se desfaz em Aristóteles, para quem, embora *causas* e *princípios* tenham o mesmo significado, posto que todas as *causas* são *princípios*, o que encontramos de comum entre *causas* e *princípios* é aquilo que é ponto de partida ou do ser ou do tornar-se, ou do conhecer. Na filosofia moderna, inclui-se a noção de um ponto de partida privilegiado e não relativamente privilegiado, isto é, com relação a certos escopos, mas absolutamente ‘em si’.

Obedecendo o que depreendemos do intuito do legislador constituinte de estabelecer certa distinção entre os dois conceitos, tomaremos o *fundamento* como a causa da ‘ordem econômica’ instituída no texto constitucional, ligando-se, portanto, ao próprio objetivo por ela pretendido, enquanto que

⁹ CARVALHOSA *apud* PEREIRA, Affonso Insuela. O Direito Econômico na Ordem Jurídica. São Paulo: Jose Bushatsky. 1974, p. 161

¹⁰ SOUZA, Washington Peluso Albino de Souza. A Experiência Brasileira de Constituição Econômica. *Revista de Informação Legislativa*, Senado Federal. Brasília, abr/jun 1989, nº 102, pp. 30-31.

os *princípios* serão os elementos pelos quais aquela ‘ordem’ se efetivará, ou seja, o ponto de partida para esta efetivação e que não pode ser relegado.

Admitindo-se esta linha de raciocínio, temos que a Constituição apresenta como razão de ser, como justificação racional para a ordem econômica, a valorização do trabalho humano e a livre iniciativa.

Relevante observar neste ponto que, ao se utilizar a expressão “ordem econômica”, está se tratando da economia vista na perspectiva científica que se desenvolve a partir do século XVIII, que se ocupa, de um lado, em estabelecer esquemas valorativos, construindo uma “filosofia econômica”, e de outra parte em elaborar formulações normativas voltadas a construção de uma determinada realidade, que se convencionou denominar “política econômica”.

Assim, a ordem econômica constitucional é direcionada a informar a ciência da política econômica em qual realidade ela está inserida ou, utilizando-se uma expressão de Rittershausen¹¹, qual a “medida do Estado”, a fim de que modifique seus dados em função deste conceito.

Assim, a economia normativa, “aquela cuja aspiração é normatizar a vida econômica, ou melhor, alterar-lhe o quadro normativo, agir sobre ele”¹², encontra na Constituição uma justificativa racional e parâmetros claros para sua formatação: um instrumento de valorização do trabalho humano e de respeito à liberdade de indústria.

Estabelecida a razão de ser da ordem econômica, a Constituição apresenta então os princípios e regras a serem observados, ou seja, o ponto de partida do processo de construção da ordem econômica, seus elementos de efetivação, os valores, devidamente positivados, a serem perseguidos.

Não nos parece de menor importância analisar o modo pelo qual os elementos nomeados por ‘princípios’ figuram como norteadores da ordem econômica’. Se não se incluem decisivamente na configuração desta ‘ordem’, registram as marcas ideológicas que aí devam predominar como instrumentos a serem acionados para a sua correta efetivação.¹³

Comparando o texto da Constituição de 1988 com o tratamento dado ao tema anteriores, Souza¹⁴ aponta que apenas a “função social da propriedade” se manteve de forma literal; os termos “livre concorrência” e “busca de pleno emprego” coincidem com as expressões pretéritas “livre

¹¹ RITTERSHAUSEN *apud* DANTAS, Ivo. *Direito Constitucional Econômico*. Curitiba: Juruá, 2007. p. 21.

¹² NUSDEO, Fábio. *Curso de Economia – Introdução do Direito Econômico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998. p. 100.

¹³ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *A Experiência Brasileira de Constituição Econômica*. *Revista de Informação Legislativa*, Senado Federal. Brasília, abr/jun 1989, nº 102. p. 32.

¹⁴ SOUZA, Washington Peluso Albino de Souza. *op. cit. Passim*.

iniciativa” e “expansão das oportunidades de emprego produtivo”.

Introduz-se no capítulo da ordem econômica a “soberania nacional”, que é fundamento da República (Art. 1º,I); a “propriedade privada”, assegurado como direito individual (art. 5º *caput* e inciso XXII) desde cumpra sua função social; a livre concorrência, um aspecto da livre iniciativa que fundamenta a República (Art. 1º,IV); sendo que as inovações ficam por conta da introdução da “defesa do consumidor” (cuja proteção consta no rol de direitos fundamentais, art. 5º, XXXII); “defesa do meio ambiente” (que conta com todo o capítulo VI do Título Da Ordem Social); “tratamento favorecido a empresas de pequeno porte” (que devem ter regime especiais de tributação art. 146,III, *d* e tratamento jurídico diferenciado, art. 179); busca de pleno emprego, considerando que o trabalho é um direito social fundamental (Art. 6º); e “redução das desigualdades regionais e sociais”.

A respeito deste último comando, constando do inciso VII do artigo 170 da Constituição se pretende uma análise mais detida. Este princípio, em verdade, pode se apresentar como uma síntese de todo o capítulo que trata da ordem econômica, na medida em que o desenvolvimento econômico somente se justifica quando alcance um equilíbrio com a justa retribuição dos benefícios obtidos, e este objetivo acaba tendo reflexo em todos valores positivados nos demais incisos, uma vez que um meio-ambiente equilibrado, o respeito às relações de consumo, a promoção dos pequenos empreendimentos, pleno emprego e assim por diante, acabarão por minorar diferenças sociais e regionais.

Retomando a idéia de que princípio podem ser vistos como ponto de partida, elementos por meio dos quais a ordem econômica desejável se constrói, tem-se que a redução de desigualdades não é um fim em si mesmo, mas um instrumento capaz de alcançar o bem comum, permitindo que o desenvolvimento econômico seja compartilhado por todos.

Se a ordem econômica objetiva assegurar existência digna a todos, consoante a justiça social, é de se inferir que a riqueza gerada no País deve ser equitativamente distribuída. Por essa razão, o ordenamento econômico brasileiro tem que se estruturar, de forma tal, a garantir a redução das desigualdades regionais e sociais no território nacional.

Este princípio está, basicamente, contido no art. 3º, III, que estabelece ser objetivo fundamental do nosso País, “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades entre as pessoas e as regiões”.¹⁵

Duas são as desigualdades que são verificadas no Brasil e que demandam ações do Estado e da sociedade, apontadas no comando constitucional: as regionais e as sociais, cada uma devendo ser objeto de políticas públicas adequadas.

¹⁵ PRICE WATERHOUSE. A Constituição do Brasil de 1988 comparada com a Constituição de 1967 e comentada. São Paulo: Price Waterhouse, 1989. p. 726.

Comentando este dispositivo, observa Bastos¹⁶:

Até mesmo por razões de unidade nacional não é possível tolerar-se o desnível de desenvolvimento existente entre as diversas regiões do País. A preocupação com um desenvolvimento mais acelerado das regiões menos desenvolvidas deve ser uma diretriz fundamental da política do País. Há que se observar, no entanto, que este esforço de desenvolvimento regional não pode levar a um deslocamento tão acentuado da poupança e do investimento para as regiões menos desenvolvidas a ponto de colocar em risco a continuidade dos processos desenvolvimentista nas regiões mais avançadas. É na verdade um problema delicado a ser resolvido através de uma política ponderada que procure o justo meio termo.

Questões como índices de analfabetismo, possibilidade de acesso aos meios de produção, capacitação para o mercado de trabalho, desnível da renda *per capita*, entre outras denominadas “doenças sociais”, apresentam historicamente significativa diferença em diversas regiões em um País de dimensões continentais. Da mesma forma, verificou-se um desenvolvimento econômico desigual em diferentes partes do território nacional, e mesmo dentro dos limites de alguns Estados, encontram-se regiões muito menos desenvolvidas economicamente que outras.

Uma demonstração clara desta realidade e da maneira como o legislador constituinte estava atento a estes fatores, pode ser extraída da inclusão do artigo 40 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que se ocupou em manter a Zona Franca de Manaus, com suas características de área livre de comércio, exportação e importação, e incentivos fiscais, pelo prazo de vinte e cinco anos, desde a data da promulgação da Constituição; e do artigo 42 do mesmo Ato (com redação dada pela EC 43/2004), que determinou a destinação de 25% dos recursos destinados pela União para programas de irrigação, para a região Centro-Oeste e 50% para a região Nordeste, preferencialmente no semi-árido.

2. Origem estrutural das diferenças regionais

A construção da estrutura social brasileira já foi objeto dos mais acalorados debates, dando origem às mais diversas teorias.

Relevante para a presente análise é a posição trazida por Topik¹⁷ de que a estrutura social brasileira resulta de sua dependência de mercados estrangeiros. Na análise desse autor, desde o descobrimento o Brasil foi moldado em função da economia mundial, exportando inicialmente

¹⁶ BASTOS, Celso Ribeiro. MARTINS, Ives Gandra. Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Vol 7. São Paulo: Saraiva, 1990. Vol.7. p. 33.

¹⁷ TOPIK, Steven. A Presença do Estado na Economia Política do Brasil de 1989 a 1930. Rio de Janeiro: Record, 1987. pp. 16-18.

madeira, depois açúcar, ouro, café e borracha. O País teria chegado a produzir 80% de todo o café do mundo e, antes de 1912, mais da metade da borracha. Se a prosperidade da exportação atraía também investimentos estrangeiros, os Estados da federação que não participavam da economia exportadora ficavam à margem do desenvolvimento econômico, reafirmando as desigualdades regionais.

O autor aponta este viés econômico como contributo também para as desigualdades sociais, uma vez que o produtor para o mercado externo e para o mercado doméstico, o banqueiro e o comerciante eram todos as mesmas pessoas. E para ilustrar sua posição cita a figura de Francisco Matarazzo:

[...] um dos mais bem-sucedidos empresários industriais do Brasil, ilustrou muito bem a natureza da classe industrial, comentando sobre as tarifas de 1928: “ Quando sou empresário industrial (...) sou ao mesmo tempo comerciante, importador em larga escala e fazendeiro.¹⁸

Desde a proclamação da República, o controle da Nação teria sofrido considerável influência desse grupo econômico, que apontou os rumos do desenvolvimento, não permitindo a efetivação dos ideais republicanos, na medida em que construíram um Estado excessivamente centralizado, que em nada contribuía para reduzir ou interromper o processo de desigualdade que se construiu ao longo do período de colônia e do Império.

Seja por questões históricas, geográficas, culturais, o certo é o Brasil é plural, a diversidade é sua riqueza, mas as desigualdades são o seu pecado.

Com a República, optou-se pela forma federativa para organização do Estado brasileiro. Na prática, todavia, verifica-se um constante distanciamento deste modelo pelos responsáveis por sua implantação, agravado pelo alheamento da população. Sabe-se que a notícia da proclamação da República, ocorrida no Rio de Janeiro, em 15 de novembro de 1888, levou meses para chegar aos rincões das diferentes províncias e, fora algumas revoltas monarquistas, a população assistiu a tudo passiva¹⁹.

Os republicanos brasileiros copiaram o modelo americano, mas aparentemente não leram Tocqueville, oficial francês que veio à América estudar sua revolução e escreveu:

As treze colônias que simultaneamente, desembaraçaram-se do jugo inglês, no fim do século passado, tinham, como observei, a mesma religião, a mesma língua, os mesmos costumes, quase as mesmas leis; lutavam contra um inimigo comum; deviam portanto ter boas razões para unir-se, intimamente, umas às outras e para absorver-se numa só e mesma nação.

¹⁸ TOPIK, Steven. *op. cit.*, p. 18.

¹⁹ BASTOS, Celso. *Por uma Nova Federação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. pp. 54-55.

[...]

[Uma] comissão nacional, após longas e maduras deliberações, ofereceu enfim, à adoção do povo, o corpo de leis orgânicas que rege, ainda hoje, a União.

[...]

Os deveres e direitos do governo federal eram simples e fáceis de definir, pois a União havia sido formada com o fim de responder a algumas grandes necessidades gerais.²⁰

Tocqueville conclui que a Constituição dos Estados Unidos “assemelha-se a essas belas criações da indústria humana, que cobrem de glória e bens os que as inventam, mas restam estéreis em outras mãos”.²¹

Não se pretende aqui fazer um estudo sociológico, histórico, político ou jurídico da evolução do modelo republicano e da adoção deste modelo pelo Brasil. Mas não se pode olvidar que esta opção e a forma como se efetivou é relevante para a compreensão das possibilidades de superação das desigualdades instaladas no território brasileiro.

Enquanto nos Estados Unidos da América a Federação se formou para aglutinar os treze Estados que haviam se libertado da coroa britânica, no Brasil, a Federação surgida com a República se apresentou apenas como uma criação legal. Vítima de querelas políticas, o País viu-se desde o início, reduzido a susserania e vassalagem, capitaneada pelos Estados mais fortes economicamente. O idealismo republicano foi atropelado pelos fatos, construindo-se uma República desagregada e instável que “oscilou entre as intervenções federais, que julgaram os Estados, e as oligarquias, que os escravizaram”²².

Chegou-se mesmo a criar apelidos graciosos para esta prática, como exemplo, a chamada *política café com leite*, pela qual os estados de Minas Gerais e São Paulo se revezavam na presidência da República. Quando Washington Luis tentou quebrar este pacto, o resultado foi a revolução de 1930, que alçou Getúlio Vargas ao poder, e abriu espaço para o Estado centralizador.

“A república paternalista sempre foi preferível à república federativa”²³.

É possível imaginar que a implantação de um verdadeiro federalismo possibilitasse a consecução de um projeto unificador, capaz de promover o ordenamento do território e o desenvolvimento econômico e social.

Embora seja certo que os Estados Unidos da América do Norte não são o único

²⁰ TOCQUEVILLE, Alexis de. FEDERALISTAS, Coleção os Pensadores. São Paulo: Abril. 1973. pp. 208-209, 217.

²¹ Idem. Ibidem.

²² FAORO, Raimundo. *apud* BARROSO, Luis Roberto. Direito Constitucional Brasileiro: o problema da federação. Rio de Janeiro: Forense, 1982. p. 29.

²³ BASTOS, Celso. Por uma Nova Federação. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. p. 64.

modelo possível de federação, nem apresentam “arquétipos eternos” em “cujas origens e contornos” todos devem se ajustar²⁴, não podemos olvidar as lições dos grandes federalistas da história.

James Madison, ao escrever sobre “A utilidade da União”, observa que a rivalidade entre os estados, os torna vulneráveis e conduz à pobreza.

Seguindo esta lição, tem-se que a função de redução de desigualdades compete ao Estado brasileiro, não podendo ficar submetido à manifestação da vontade de seus governantes, impondo a necessidade de políticas de Estado que apreendam o conceito de permanência e cooperação, afastando rivalidades políticas que tornam o País vulnerável.

Na lição de outro federalista, Thomas Jefferson, escrevendo sobre “As Bênçãos de um Governo Livre”, leciona:

A lei, sendo lei por se tratar da vontade da nação, não se modifica pelo fato de modificar-se o órgão através do qual a nação prefere anunciar sua futura vontade; da mesma maneira que os atos que eu pratiquei por intermédio de um procurador não perdem sua validade pelo fato de eu mudar esse procurador ou não continuar com ele.²⁵

Uma das vantagens de uma União Federal é justamente a possibilidade de minorar as diferenças regionais. Garantindo a unidade nacional, a União estabelece políticas adequadas para amenizar o desnível de desenvolvimento existente entre regiões, implicando na necessidade de alocação racional de recursos públicos e adequada orientação dos investimentos privados, sem colocar em risco a continuidade do desenvolvimento das regiões mais avançadas, conciliando ainda a autonomia dos entes federados e a liberdade de iniciativa no âmbito econômico, utilizando medidas de coordenação compatíveis com o regime federativo e democrático.

Isso sem imposição de qualquer uniformidade, que implicaria em quebrar autonomia dos entes federados, bem como sem excessiva centralização que certamente produz ainda mais choques e reforçar contradições.

Construiu-se no Brasil um modelo federativo complexo, com diferentes esferas de atribuições, repartição de competências e ainda com a peculiaridade de se colocar os municípios como entidades federadas.

Apenas o interrelacionamento constante dos atores, tanto na esfera pública quanto privada, possibilita segurança de que as ações serão efetivas, sem minar os demais fundamentos da democracia.

²⁴ CARAZZA, Roque Antonio. Curso de Direito Constitucional Tributário. 17ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 106.

²⁵ JEFFERSON, Thomas. FEDERALISTAS, Coleção os Pensadores. São Paulo: Abril. 1973. p. 31.

Se não foi possível ao Brasil nascer igual, certamente há instrumentos jurídicos capazes de conduzir à liberdade produzida pela igualdade de condições, sem abalar os fundamentos do Estado, principalmente a liberdade de iniciativa e o próprio sistema federativo.

Quando se pensa em um modelo federativo, se pensa na existência de um poder central, estruturado com a finalidade de satisfazer as necessidades mais amplas e gerais, e gravitando em torno deste poder central, outro, ou outros planos de poder.

No modelo brasileiro atual, Estados e Municípios fazem parte da Federação, como enuncia o Artigo 1º da Constituição: “ A República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal [...]”. Esta fórmula consagra o Brasil como Estado Federal e apresenta uma estrutura que implica em uma divisão vertical de poder e na necessidade de composição de forças e equalização de interesses.

A respeito da participação dos municípios como entes da Federação, Meirelles leciona²⁶:

O município brasileiro é entidade estatal integrante da Federação. Essa integração é uma peculiaridade nacional. Em nenhuma outra Nação se encontra o município constitucionalmente reconhecido como peça do regime federativo. Dessa posição singular do município brasileiro é que resulta sua ampla autonomia político-administrativa, diversamente do que ocorre nas demais federações, em que o município é circunscrição territorial meramente administrativa.

A fim de garantir maior efetividade a este aspecto do princípio federativo, foi promulgada a Lei 10.257 de 2001, instrumento capaz de possibilitar uma gestão planejada, integrada e apta a estabelecer diretrizes para a construção de uma política urbana de forma coordenada, mas que já em seu Art. 3º,V recorda o comando constitucional de que é competência da União “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”, como que alertando os municípios para que se atenham a planejar ações exclusivamente no que diz respeito a seus limites territoriais.

O texto constitucional não conseguiu afastar certas distorções no sistema republicano, como ao tratar das competências legislativas privativas da União (Art. 22), ou ainda definir suas competências tributárias, principalmente no que respeita às diversas modalidades de contribuições.

A distribuição de competências tributárias provoca um significativo esvaziamento financeiro dos Estados e Municípios, criando dificuldades para a implementação de políticas e

²⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. *apud* BARROSO, Luis Roberto. *Direito Constitucional Brasileiro: o problema da federação*. Rio de Janeiro: Forense, 1982., pp. 3,4.

diretrizes construídas internamente. É certo que o sistema de transferências constitucionais tentou compensar esta distorção e, não se constituindo um favor da União, não poderia de forma alguma sofrer qualquer tipo de condicionamento ou vinculação ou “desvinculação” (como foi o caso das sucessivas emendas constitucionais voltadas a criar “desvinculações de receitas da União”), prática que deve ser entendida como totalmente ilegítima.

O fato é que de pouco ou nada vale a concessão de autonomia para planejar ações se não se tem autonomia financeira, e os déficits orçamentários dos Estados e Municípios os submete a uma constante intervenção velada, por meio de ajudas federais que, politizadas, lhes arrebatam, “perdida já a autonomia financeira e econômica, o que restava efetivamente da antiga autonomia política”²⁷.

Outro exemplo de distorção do modelo republicano que pode ser citado, diz respeito à possibilidade de incorporação, subdivisão ou desmembramento de áreas dos Estados que é de competência do Congresso Nacional, com sanção do Presidente, *ouvidas as respectivas assembleias legislativas* (Art. 48,VI). Verifica-se que as assembleias legislativas assumem um papel meramente consultivo. E se isso implica em mais poder aos Estados do que previsto na Emenda Constitucional 01 de 1969, que dispunha ser competência exclusiva do Congresso Nacional, mediante Lei Complementar, “aprovar a incorporação ou desmembramento de áreas de estados ou territórios”(Art. 3º, V); seguramente é muito menos do que previa a Constituição de 1946, em seu Artigo 2º:

Art 2º - Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros ou formarem novos Estados, mediante voto das respectivas Assembleias Legislativas, plebiscito das populações diretamente interessadas e aprovação do Congresso Nacional.

Tem-se ainda as hipóteses de intervenção federal enfraquecendo o modelo republicano, pois o inciso III do Art. 34 prevê a medida, havendo necessidade de “pôr termo a grave comprometimento da ordem pública”, uma expressão carregada de uma excessiva subjetividade e amplitude, que entrega ao poder discricionário do Presidente da República o estabelecimento do sentido e alcance do dispositivo constitucional.

Apenas estes pontos indicam a forma como se encontra fragilizada a estrutura republicana no texto da atual Constituição, sendo que o grande mecanismo de superação a ser reivindicado é certamente a descentralização do planejamento das ações de desenvolvimento, mediante participação efetiva dos entes federados no estabelecimento de políticas públicas.

É competência justificável da União, o planejamento que permita diminuir as

²⁷ BONAVIDES, Paulo. Ciência Política, 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 190.

desigualdades regionais. Mas o planejamento não deve, de forma alguma, ser centralizado.

A União detém o controle absoluto da economia, na medida em que a ela compete legislar privativamente sobre (Art. 22 da Constituição) energia, informática, sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais; política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores; comércio exterior e interestadual; transportes, recursos minerais, condições para o exercício de profissões, sistema de poupança, propaganda comercial, entre outros temas.

Quando se traça, pois esse inarredável quadro da esmagadora superioridade econômica e financeira do Estado federal sobre as unidades federadas e se observa a dependência efetiva a que estas ficam sujeitas, a primeira impressão que se tem é de negar a existência contemporânea do sistema federal, o qual teria já transitado para uma fórmula de mera descentralização administrativa.²⁸

A fim de garantir a efetivação da missão de, mediante planejamento, minorar as desigualdades, há um elenco de matérias de competência da União, que transcende, ou positiva o princípio do artigo 170 em estudo. Assim, a título de exemplo, no artigo 214 há previsão de um *plano nacional de educação*; é ainda competência privativa da União, estabelecer diretrizes da política nacional de transportes (Art. 22,IX) ou legislar sobre seguridade social (Art. 22, XXIII).

Mas a idéia de condução de políticas públicas por intermédio de um “conjunto integrado de ações” deve ser a regra em todas as áreas de atuação do poder público, única forma de respeitar a forma federativa de governo e garantir que o princípio que determina a redução das desigualdades regionais, presente no artigo 170, VII, seja exercido exatamente nos moldes delineados pelo artigo 174, qual seja, o Estado, exercendo sua função de agente regulador da atividade econômica, por meio do planejamento, determinante para o setor público, e cujos instrumentos são trazidos pela própria Constituição.

Tendo se estabelecido uma ordem econômica constitucional, o Estado tem a missão de garantir sua consecução, a partir de instrumentos de regulação da economia, fiscalização, incentivo e planejamento (Art. 174 CF) ficando claro que a função legislativa se apresenta como um instrumento significativo para o atingimento dos objetivos fundamentais da República.

Nos termos da própria Constituição – artigo 21, IX, é de competência da União “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”.

Na lição de Bonavides:

²⁸ BONAVIDES, Paulo. *Op. Cit. Loc. Cit.*

Será trabalho de juristas retocar a velha e imobilizada estrutura jurídica do antigo federalismo, acomodando-a às condições novas do sistema, que irrevogavelmente se moverá agora e de futuro no âmbito de um Estado eudomonístico, o “Welfare State, realidade primeira, que trouxe já para o Estado presente a política do salário-mínimo, da previdência, das reformas sociais profundas na idade das massas e da socialização do poder e da riqueza.”²⁹

A superação das desigualdades regionais somente vai ocorrer com o efetivo envolvimento dos interessados, o reconhecimento de que aqueles que estão vivendo sob condições menos favoráveis, devem ser vistos como atores no processo de planejamento e execução das ações de seu interesse. Esta seria a concretização do verdadeiro federalismo, e da real democracia.

3. Mecanismos constitucionais de superação das desigualdades regionais

Sendo o Brasil reconhecidamente um País desigual, qualquer que seja o motivo de tais desigualdades, historicamente tem-se verificado que ações para a superação das diferenças têm falhado de maneira sistemática.

Ao longo do século XX diversas formas de atuação e diferentes organismos foram criados sem se verificar um impacto significativo na estrutura social ou econômica das regiões tradicionalmente mais pobres do País.

Talvez com olhos nas experiências passadas, e considerando a relevância dada à redução das desigualdades regionais e sociais, é que o legislador constituinte, em 1988, cuidou de construir todo um arcabouço que possibilitasse a concretização deste objetivo fundamental da República.

Ao dispor sobre a ordem econômica, a Constituição estabelece em seu artigo 174 que o Estado, como agente normativo e regulador da atividade econômica exercerá funções de fiscalização, incentivo e planejamento, acrescentando que o planejamento será determinante para o setor público e indicativo para o setor privado, acrescentando:

Art. 174 [...]

§1º - A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

Certamente o planejamento para um desenvolvimento nacional equilibrado não

²⁹ BONAVIDES, Paulo. Ciência Política, 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 191.

deve ser objeto de uma única lei, sendo certo que o dispositivo citado indica o mecanismo adequado, qual seja, o processo legislativo, delegando assim ao Congresso Nacional a responsabilidade pelo estabelecimento de diretrizes para o desenvolvimento. Em um trabalho conjunto a Constituição atribui ao Congresso Nacional competência para legislar sobre planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento (art. 48 ,IV), determinando o Artigo 165 § 4º que os planos e programas nacionais, regionais e setoriais seja elaborados em consonância com o plano plurianual.

Ainda em matéria orçamentária, o §7º do Artigo 165 determina que os orçamentos fiscal e de investimento, que integram a Lei Orçamentária Anual e referem-se, respectivamente, ao orçamento dos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público e ao investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto, terão entre suas funções a de reduzir as desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

Verifica-se portanto uma clara necessidade de coordenação entre o planejamento voltado para o desenvolvimento regional e a elaboração orçamentária, em suas diversas fases.

Compete ainda ao Congresso Nacional constituir uma comissão com competência para “apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer” (Art. 58, § 2º, inciso VI), bem como estabelecer uma comissão mista permanente com competência para examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição (Art. 166, § 1º, inciso II).

Há ainda o mecanismo de repartição das receitas tributárias, em proveito das unidades federativas determinado no Art. 159, I, c, cabendo à União entregar uma porcentagem do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, “para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer”.

Além disso, a União deverá entregar destinar parcela da CIDE Combustíveis para ao financiamento de programas de infra-estrutura de transporte (Art. 177, §4º,II, “c”).

Com relação à saúde, a Constituição determina que Lei complementar estabeleça os critérios de rateio dos recursos da União vinculados à saúde destinados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, e dos Estados destinados a seus respectivos Municípios, objetivando a progressiva redução das disparidades regionais. A regulamentação deste dispositivo ocorreu somente em 2012, com a promulgação da Lei Complementar 141. Nos termos do comando constitucional, tal lei deve ser reavaliada pelo menos a cada cinco anos (Art. 198, §3º, II).

Por fim, a União ainda detém competência para instituir regiões que permitam articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e redução das desigualdades (Art. 43), as quais poderão receber incentivos como igualdade custos e preços de responsabilidade do Poder Público; juros favorecidos para financiamento de atividades prioritárias; benefícios tributários devidos por pessoas físicas ou jurídicas; prioridade para o aproveitamento econômico e social de águas nas regiões de baixa renda, sujeitas a secas periódicas.

Verifica-se que em vários aspectos o texto constitucional se mantém coerente com a idéia de que o planejamento é o principal instrumento apto a reduzir as diferenças entre áreas mais ricas e as pobres do País. Este planejamento, no entanto, não deve jamais ser único ou centralizado, mas coordenado, participativo, integrativo, ou seja, construído de forma a se respeitar o pacto federativo.

Se a Constituição conferiu papel de destaque à necessidade de superação das desigualdades regionais, é certo que proveu os mecanismos necessários à sua consecução. Se há limitações à sua concretização, os motivos devem ser buscados em outro lugar.

4. Referências Bibliográficas

BARROSO, Luis Roberto. Direito Constitucional Brasileiro: o problema da federação. Rio de Janeiro: Forense, 1982.

BASTOS, Celso Ribeiro. MARTINS, Ives Gandra. Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Vol 7. São Paulo: Saraiva, 1990.

BASTOS, Celso. Por uma nova Federação. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. 1934. Constituições do Brasil. Vol I. Organização Carlos Eduardo Barreto. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 1971.

BONAVIDES, Paulo. Ciência Política, 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

CARRAZZA, Roque Antonio. Curso de Direito Constitucional Tributário. 17ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

DANTAS, Ivo. Direito Constitucional Econômico. Curitiba: Juruá, 2007.

España. Constitución Española. BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978, pág. 29313 a 29424. Disponível em <<http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1978-31229>>. Acesso em 30.out.2013

FACHIN, Zulmar. Curso de Direito Constitucional. 3ª ed. São Paulo: Método, 2008.

FACHIN, Zulmar. Constituição: Querem retalhá-la. Gazeta do Povo. 14.08.2009. Disponível em <<http://portal.rpc.com.br/gazetadopovo/vidaecidadania/conteudo.phtml?id=914641>> Acesso em 08.dez.2009.

FEDERALISTAS, Coleção os Pensadores. São Paulo: Abril. 1973

LASSALLE, Ferdinand. *Que é uma Constituição*. Rio de Janeiro: Laemmert, 1969.

NUSDEO, Fábio. *Curso de Economia – Introdução do Direito Econômico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

PORTUGAL. *Constituição da República Portuguesa*. Disponível em <<http://www.parlamento.pt/Legislação/Paginas/ConstituiçãoRepublicaPortuguesa.aspx>>. Acesso em 15.out.2013

PRICE WATERHOUSE. *A Constituição do Brasil de 1988 comparada com a Constituição de 1967 e comentada*. São Paulo: Price Waterhouse, 1989.

SOUZA, Washington Peluso Albino de Souza. *A Experiência Brasileira de Constituição Econômica*. *Revista de Informação Legislativa, Senado Federal*. Brasília, abr/jun 1989, nº 102, pp. 29-32.

PEREIRA, Affonso Insuela. *O Direito Econômico na Ordem Jurídica*. São Paulo: Jose Bushatsky, 1994.
TOPIK, Steven. *A Presença do Estado na Economia Política do Brasil de 1989 a 1930*. Rio de Janeiro: Record, 1987.

VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. *A Americanização (Perversa) da Seguridade Social no Brasil: Estratégias de bem-estar e políticas públicas*. Rio de Janeiro: Revan, UCAM-IUPERJ, 1998.