

DESENVOLVIMENTO REGIONAL, PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOLIDARIEDADE

REGIONAL DEVELOPMENT, ECONOMIC PLANNING AND SOLIDARITY

Ernani Contipelli¹

Daniel Francisco Nagao Menezes²

RESUMO

O objetivo do presente artigo é demonstrar que a superação das assimetrias regionais do país depende do Planejamento Econômico e da efetivação do Princípio da Solidariedade. O Brasil, historicamente vem percebendo a necessidade de regionalização de suas atividades, que hoje acontecem em duas hipóteses – das regiões administrativas e das regiões metropolitanas. O fator essencial para a integração destas regiões é o desenvolvimento econômico, ou seja, a intervenção do Estado para as melhorias das condições econômicas das regiões menos desenvolvidas ou o desenvolvimento integrado das regiões metropolitanas. O fundamento jurídico do direito do Estado para o planejamento econômico regional se encontra no Princípio da Solidariedade que, permite a colaboração econômica entre os diversos entes federados.

Palavras Chave: Desenvolvimento Econômico; Planejamento Econômico; Princípio da Solidariedade.

¹ Pós-Doutor em Direito Constitucional Comparado – Universidad Complutense de Madrid. Doutor em Direito do Estado – PUC/SP. Mestre em Filosofia do Direito e do Estado – PUC/SP. Especialista em Direito Tributário – PUC/SP. Pesquisador Visitante no Centro Interdipartimentale di Ricerca e di Formazione sul Diritto Pubblico Europeo e Comparato (DIPEC) da Università di Siena (Itália), no Observatorio de la Evolución de las Instituciones da Universidad Pompeu Fabra (Espanha) e no Instituto de Derecho Comparado da Universidad Complutense de Madrid (Espanha). Professor Visitante da Universidad Castilla-La Mancha (Espanha). Professor Titular do Programa de Pós-Graduação em Direito da Unochapecó.

² Advogado, Mestre e Doutorando em Direito Político Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, professor universitário da mesma instituição.

ABSTRACT

The purpose of this article is to demonstrate that overcoming regional disparities in the country depends on Economic Planning and execution of the Principle of Solidarity. Brazil has historically been realizing the need for regionalization of activities that happen today in two cases - administrative regions and metropolitan areas. The key factor is the integration of these regions economic development, ie, the state intervention for the improvement of economic conditions of the less developed or integrated development of metropolitan regions. The legal basis of the right of the state to the regional economic planning is the Principle of Solidarity that enables collaboration between different economic counties.

Keywords: Economic Development, Economic Planning; Principle of Solidarity.

I – INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 mantém como entes federados, de forma única no mundo, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, criando um complexo sistema de divisão de competências entre estes entes políticos. Em nenhum outro país do mundo, os municípios tem *status constitucional* de ente político, gozando de todos os atributos de autonomia política, com procedimentos eleitorais próprios, poder legislativo, orçamento e autonomia.

Entretanto, a estrutura de divisão de competências no Brasil é insuficiente para atingir os objetivos da Nação previstos entre os artigos 2º a 4º da Constituição de 1988.

O primeiro motivo é a transformação dos municípios em entes autônomos, o que implica, liberdade de gestão e capacidade financeira de arcar com suas responsabilidades, questões que na prática implicam na falta de conexão do município com políticas nacionais e estaduais e; a dependência político econômica do município dos poderes superiores para pagamentos das obrigações tendo em vista que o modelo tributário, além de não privilegiar as entidades locais, é essencialmente centralizador.

O segundo ponto a ser considerado é o tamanho continental do Brasil implicando em disparidades regionais cuja solução não pode ser encontrada no modelo de divisão de competência que centraliza poderes politicamente estratégicos no ente federal, ignora o ente estadual e, transfere as “competências locais” para os municípios sem a devida contrapartida financeira.

Temos no Brasil, duas realidades distintas, uma das regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste, cujas cidades possuem o tamanho de um Estado inteiro e, são geralmente esparsas e com baixa densidade demográfica, principalmente, na região amazônica; outra, com os conglomerados urbanos e industrializados das regiões sudeste e sul. Esta assimetria não se resume somente à questão geográfica, mas também às diferenças que se refletem em condições sociais e econômicas.

Antecipando-se à conclusão, a superação das assimetrias regionais somente será alcançada se utilizado o Princípio da Solidariedade, mas não somente no sentido de apoio inter-regional, mas também no sentido de uma relação de desenvolvimento regional, com a atribuição de condições satisfatórias de vida digna a todos os cidadãos independentemente de sua situação territorial, sobretudo, com a homogeneização da prestação de serviços públicos fundamentais.

II – EVOLUÇÃO DA CENTRALIZAÇÃO

A evolução do estado brasileiro revela uma história de centralização política e administrativa. No Império, a base econômica era centrada em um regime escravocrata e no latifúndio e, a centralização das decisões de toda a ordem se constituía em uma necessidade para a sobrevivência do próprio regime.

Com a adoção da República presidencialista³, muda-se o regime, mas não a centralização na dimensão da tomada de decisões políticas e administrativas. Esta realidade

³ *Proclamada a República e instituído o sistema federalista com a conversão das Províncias em Estados-membros e sua conseqüente reunião para constituição dos Estados Unidos do Brasil, por meio do Decreto n. 01 de 15 de novembro de 1889, tendo seu resultado final delineado na Constituição de 1891, com a implantação de um modelo dual, em que não se constatava qualquer cooperação entre níveis de governo. Estas são as palavras de Manoel Gonçalves FERREIRA FILHO (2009, p. 57): “A Constituição de 1891 ao institucionalizar a Federação seguiu o modelo do federalismo dualista. Este, porém, era mal adaptado à profunda diversidade de*

será a tônica em toda a Primeira República, tendo cedido terreno entre 1930 a 1937, com a chegada de Vargas ao poder. No período do Estado Novo (1937 a 1945), foi o momento em que o Estado mais se fez presente e de forma mais centralizada⁴, é o período em que, são lançadas as bases do desenvolvimentismo nacional.

É a partir da deposição de Vargas em 1945 e com a Constituição de 1946 que se iniciará um breve período, relativamente mais democrático no Brasil e que, culminaria com as discussões populares que envolveram as chamadas reformas de base, propostas pelo PTB (Partido Trabalhista Brasileiro), partido do então presidente João Goulart.

Esse novo processo de redemocratização e a aprovação da Constituição de 1946 reavivaram as propostas de federalismo cooperativo, atribuindo destaque à política pública de planejamento e desenvolvimento com a redução de desigualdades regionais e integração nacional, a partir da criação de órgãos como a SUDENE (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - Lei n. 3.692, de 15 de dezembro de 1959), e de vultosos investimentos estatais no setor industrial. Sobre o tema, Celso FURTADO (1999, p. 49) assinala que: *“A restauração federalista da Constituição de 1946 em boa medida representou uma reação contra os excessos do centralismo do Estado Novo. Foi nesse período que se tomou consciência da gravidade dos desequilíbrios regionais que vinha produzindo uma industrialização concentrada em uma área limitada do território nacional. Fruto dessa tomada de consciência foi a criação de órgãos de desenvolvimento regional como a SUDENE, com a função precípua de introduzir elementos compensatórios da tendência concentradora que se vinha manifestando”*.

A tendência ao desenvolvimento regional é retratada na Constituição de 1946, sobretudo, pelo artigo 29 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que obrigava o

condições entre regiões do País, conseqüentemente entre os Estados. De fato, para muitos Estados faltavam condições econômicas para adequadamente atender às tarefas que desde então lhes incumbiam. Esse mau atendimento foi causa de maior empobrecimento dos mesmos Estados e, destarte, do alargamento do fosso entre regiões ricas e regiões pobres”.

⁴ *Com a decretação da intervenção federal em todos os Estados-membros e a institucionalização do “Estado Novo”, com a outorga da Constituição de 1937 (denominada de polaca, por ser influenciada pela Constituição ditatorial da Polônia de 1935), revigora-se a centralização do poder, criando uma estrutura administrativa de controle (DASP – Departamento Administrativo de Serviço Público) que atuava em todos os segmentos do setor público em conjunto com os interventores e sendo totalmente esvaziada a autonomia legislativa estadual, que passa a depender da autorização do Poder Central. Portanto, o federalismo previsto pela Constituição de 1937 pode ser considerado meramente nominal, pois, além da existência de prática política deturpadora do ideal de autonomia, os interventores nomeados pelo Presidente da República substituíam os governadores estaduais e nomeavam prefeitos e vereadores, atuando, assim, de modo centralizador em todas as esferas de poder.*

Governo Federal a traçar e executar um plano de aproveitamento total das possibilidades econômicas do rio São Francisco e seus afluentes, devendo ser aplicada, anualmente, quantia não inferior a um por cento de suas rendas tributárias. Convém consignar ainda o artigo 198, que trata da fonte custeio do plano de defesa contra os efeitos da seca do Nordeste, o qual exigia colaboração financeira conjunta da União e dos Estados-membros atingidos; e o artigo 199, dispondo sobre o plano de valorização econômica da Amazônia, o qual exigia a cooperação financeira não somente da União e dos Estados-membros compreendidos na região, mas também dos Territórios e Municípios.

Ocorre que as propensões redemocratizantes foram interrompidas, de forma abrupta, pelo golpe militar de 1964, tendo aí, os militares, retomado a centralização das decisões políticas e administrativas. O que não é de se estranhar, pois, a centralização é uma característica nas instituições militares⁵.

Apenas a partir de 1987/88, com a nova Constituição de 5 de outubro, que ocorrerá uma mudança significativa do ponto de vista institucional, pois, dadas as condições de uma descentralização efetiva nas decisões de governo, tanto de natureza deliberativa como executórias. Deveras, a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, teve como objetivo afastar as tendências centralizadoras que marcaram o regime anterior, inserindo uma série de disposições de aspiração democrática e garantidoras de direitos individuais, além de uma proposta de implantação efetiva de federalismo.

O atual debate político no Brasil sobre o federalismo e a descentralização política-administrativa começam a formar massa crítica sobre o assunto, indo muito além do círculo político e acadêmico diretamente envolvidos com a temática.

⁵ *Com o golpe militar e a outorga da Constituição de 1967, entra em pauta novamente a centralização, acarretando em prática no desaparecimento do federalismo, que passa a ser novamente nominal, ou como preferia o regime político da época um “federalismo de integração”, o qual, fundado no ideal de integração, desenvolvimento e segurança nacional, atribuía para União todos os poderes para condução de políticas públicas gerais, restringindo a esfera de autonomia política dos Estados-membros. Alfredo BUZAID (1971, p. 118), ao explicar a ideia do federalismo de integração, justifica sua adoção nas seguintes considerações: “o federalismo de integração representa o triunfo do bem-estar da Nação. Ele busca, portanto, reencontrar-se com a realidade nacional, traduzindo os legítimos anseios do povo, que cria um País economicamente forte, socialmente justo e eticamente digno. (...) Dentro desse novo tipo de Federalismo, os Estados não entram em choque com a União: são beneficiários desta na medida em que as regiões menos desenvolvidas se recuperam economicamente. A política de integração não se limita às relações intergovernamentais; atinge o País em todas as direções, proporcionando progresso ordenado e racional”.*

III – PANORÂMA ATUAL DAS REGIÕES NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

O tratamento específico das regiões está presente no Direito Constitucional positivo brasileiro desde a Constituição de 1946 com a criação dos órgãos de planejamento regionais, sendo o mais notório a SUDENE.

A Constituição de 1967 começa a regular instituto de grande importância para os dias atuais, as Regiões Metropolitanas, buscando com isso resolver o problema urbanístico dos grandes centros que começa a se configurar.

Já a Constituição de 1988 trata das regiões em dois momentos quais sejam: as Regiões Metropolitanas, previstas no art. 25, § 3º e as Regiões Administrativas previstas no art. 43, ambos da Constituição.

O texto constitucional brasileiro vigente busca identificar determinados tipos de assimetrias entre as unidades subcentrais - vide artigo 43⁶ -, que, se não chegam a afetar a estrutura do pacto federativo, possibilita a criação das denominadas regiões administrativas, órgãos pertencentes à estrutura executiva interna do poder central (União Federal) com finalidade de promover o incremento das condições socioeconômicas nas partes menos desenvolvidas do País, podendo, para tanto, conceder incentivos que vão desde isenções fiscais, passando por juros favorecidos para financiamento de atividades prioritárias, até mesmo, o clássico exemplo da recuperação de terras áridas com estímulo aos processos de irrigação na região nordeste.

As regiões metropolitanas, por sua vez, são criadas por Leis Complementares estaduais e, face às características urbanas de determinadas regiões dentro de um Estado específico da nação, com objetivo de racionalizar geoeconomicamente as atividades de determinada localidade. O grande objetivo da criação das regiões metropolitanas é a organização conjunta entre os Municípios envolvidos de políticas públicas conjuntas considerando a interdependência entre as cidades.

⁶ “Na realidade, a solução adotada pela Constituição de 1988 não altera em nada o problema das desigualdades regionais no Brasil. A Região prevista no art. 43 da Constituição está tão ligada à Administração Federal quanto os organismos de desenvolvimento regional existentes (autarquias ou “agências”). Ambos são autarquias, sob controle exclusivo da União, o que facilita a centralização e esvaziamento de suas funções, como ocorreu durante a ditadura militar. A Região administrativa não pode ser considerada, deste modo, um locus federativo adequado.” (BERCOVICI, 2003, p. 235)

Manoel Gonçalves FERREIRA FILHO (2009, p. 77) entende que a criação desses aglomerados municipais *"decorre da impossibilidade de se resolverem certos problemas próprios às metrópoles, no âmbito restrito e exclusivo de um dos Municípios que a conurbação recobre"*.

Em ambos os casos devemos traçar nossas críticas ao modelo de regionalização brasileiro no sentido de que, as decisões não são tomadas localmente, seja no intuito de criação das regiões (administrativa ou metropolitana) e sim no âmbito central (União no caso do art. 43 e, Estados no caso do art. 25, § 3º, ambos da CF/88), demonstrando, um acentuado déficit democrático no processo de criação das regiões⁷.

A segunda crítica é no sentido da quebra indireta que, especialmente as regiões metropolitanas, acarretam às competências administrativas com a centralização dos processos de decisões em entes federados superiores.

A titularidade dos serviços públicos afetos à região metropolitana passa a não ser de titularidade única de um ente federado – como pretendeu as regras de divisão de competência da Constituição de 88 – quer seja do estado quer seja dos municípios envolvidos⁸. Cria-se

⁷ *"As regiões metropolitanas foram constitucionalmente consagradas, pela primeira vez, na Constituição de 1967 (art. 157, § 10), no Título referente à Ordem economia e social". A Constituição de 1988 inovou no tratamento da matéria acrescentando duas instituições (aglomerações urbanas e microrregiões), alternando a competência para sua criação – da União para os Estados-membros – e inserindo a matéria no Capítulo referente aos Estados federados. Visando atender os interesses da sociedade em relação à busca por modelos adequados a solucionar problemas decorrentes das áreas metropolitanas, surgiram novas figuras institucionais na estruturação do federalismo contemporâneo. A institucionalização das regiões metropolitanas é decorrente dos fenômenos conturbação e da superurbanização, ocasionados pela industrialização maciça e significativo crescimento populacional que ocorre, em regra, de maneira desordenada no tocante ao aspecto espacial."* (NOVELINO, 2009, p. 591)

⁸ O C. Supremo Tribunal Federal enfrentou tangencialmente a questão em 2003: **EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. REGIÃO METROPOLITANA. INTERESSES COMUNS. PODER LEGISLATIVO ESTADUAL. LEGITIMIDADE. MUNICÍPIOS LÍMITROFES. LEI COMPLEMENTAR. VÍCIO FORMAL E MATERIAL NA LEI. INEXISTÊNCIA. INOBSERVÂNCIA AO ARTIGO 63 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ALEGAÇÃO IMPROCEDENTE. 1. Região metropolitana. Municípios limítrofes. Observância do disposto no artigo 25, § 3o, da Carta Federal, que faculta ao estado-membro criar regiões administrativas compostas de municípios limítrofes, destinadas a regular e executar funções e serviços públicos de interesses comuns. 2. Criação de regiões metropolitanas. Exigência de lei complementar estadual. Inclusão de município limítrofe por ato da Assembléia Legislativa. Legitimidade. Constitui-se a região administrativa em um organismo de gestão territorial compartilhada em razão dos interesses comuns, que tem no Estado-membro um dos partícipes e seu coordenador, ao qual não se pode imputar a titularidade dos serviços em razão da unidade dos entes envolvidos. Ampliação dos limites da região metropolitana. Ato da Assembléia Legislativa. Vício de iniciativa. Inexistência. 3. Lei Complementar. Existência de limites territoriais. Observância dos requisitos constitucionais. Inocorrência de vício formal ou material. 4. Violação ao artigo 63, I, da Constituição Federal. Inclusão de município no âmbito da região metropolitana instituída. Aumento de despesa em projeto de iniciativa do Poder Executivo. Inexistência. A alocação de recursos financeiros específicos no orçamento estadual e municipal é destinada à organização, planejamento e gestão da região metropolitana, no âmbito da qual está inserido o município limítrofe. 5. Despesa fixa vinculada à região metropolitana. Ausência de ônus maior para o Estado na realização de obras e serviços. Obrigatoriedade de prévia autorização orçamentária específica.**

assim, um novo tipo de competência que não é debatida pela doutrina constitucional, omissão esta que atravança a implementação das regiões, seja metropolitana ou administrativa, no Brasil.

Trata-se de uma competência por transposição de funções entre entes federados - distintos tanto verticalmente como horizontalmente - o que implica na elaboração de leis gerais, flexíveis que acabam por ter baixa capacidade normativa, esvaziando a eficiência da organização e planejamento regionais.

“O essencial é que a lei complementar estadual contenha normas flexíveis para a implantação da Região Metropolitana, sem obstaculizar a atuação estadual e municipal; ofereça a possibilidade de escolha, pelo Estado, do tipo de Região Metropolitana a ser instituída; torne obrigatória a participação do Estado e dos Municípios interessados na direção e nos recursos financeiros da Região Metropolitana; conceitue corretamente as obras e serviços de caráter metropolitano, para que não se aniquile a autonomia dos Municípios pela absorção de atividades de seu interesse local; e, finalmente, se atribuam à Região Metropolitana poderes administrativos e recursos financeiros aptos a permitir o planejamento e a execução das obras e serviços de sua competência sem os entraves da burocracia estatal. Sem estas características a Região Metropolitana não atingirá plenamente suas finalidades.” (MEIRELLES, 1994, p. 83)

A competência por transposição aqui proposta, se aproxima em muito do modelo espanhol das Competências Compartidas, como muito bem explorado por Ernani CONTIPELLI (2012, p. 58):

“Las competencias compartidas, son aquellas en que las diversas funciones correspondientes al ejercicio de la competencia pueden ser coincidentemente divididas entre Estado y Comunidades Autónomas, eso es, cuando para cada entidade territorial corresponde el desempeño de determinada función relativa a la competencia, como, en la hipótesis de la previsión estipulada por el artículo 149.1.7, CE tencia que confiere al Estado la competencia exclusiva para disponer sobre la legislación que confiere al Estado la competencia exclusiva para disponer sobre la legislación que confiere al Estado la competencia exclusiva para disponer sobre la legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por órganos de las Comunidades Autónomas.

La situación más frecuente de utilización de las competencias compartidas se verifica en el caso de otorgar función legislativa al Estado y, conseqüente, posibilidad de Asunción de funciones administrativas

(reglamentarías y/o ejecutivas) por los Estatutos de las Comunidades Autónomas.”

IV – DO ESVAZIAMENTO DO DIREITO ECONÔMICO PÚBLICO REGIONAL

Os problemas de Direito Constitucional acima indicados ocasionam o esvaziamento de outra norma Constitucional, a do art. 174, § 1º que prevê o planejamento econômico, especialmente, um desenvolvimento integrativo que englobe tanto as necessidades nacionais como as regionais.

“Desde as concepções da CEPAL (Comisión Económica para América Latina), entende-se o Estado, por meio do planejamento, como o principal promotor do desenvolvimento. (...) O planejamento coordena, racionaliza e dá uma unidade de fins à atuação do Estado, diferenciando-se de uma intervenção conjuntural ou casuística. O plano é a expressão da política geral do Estado. É mais do que um programa, é um ato de direção política, pois determina a vontade estatal por meio de um conjunto de medidas coordenadas, não podendo limitar-se à mera enumeração de reivindicações. E por ser expressão desta vontade estatal, o plano deve estar de acordo com a ideologia constitucional adotada. O planejamento está, assim, sempre comprometido axiologicamente, tanto pela ideologia constitucional como pela busca da transformação do status quo econômico e social.”
(BERCOVICI, 2005, p. 70)

Planejamento é definido por SOUZA (2005, p. 376), como *“ato político para efetivar a intervenção do Estado no domínio Econômico”*. Ensina o mestre Washington Peluso Albino de SOUZA (2005, P. 372):

“(...) Planejamento (...) constitui-se o “o ato de planejar” e prende-se essencialmente a idéia de racionalizar o emprego de meios disponíveis para deles retirar os efeitos mais favoráveis. Seu conceito está intimamente ligado no sentido do que seja econômico, visto como este traduz o intuito de obter maior vantagem do emprego de meios escasso, para sua consecução.”

Ainda sobre o Planejamento, o Prof. Eros Roberto GRAU (1978, p. 25) escreve:

“O planejamento consiste na aplicação de técnicas de previsão e pressuposição da ação coordenada do Estado como um todo, no intuito de realizar fins previamente definidos da forma mais completa e rápida possível. Em suma, é uma atividade-meio para o alcance de objetivos estatais, o que se expressa documentalmente em um ‘plano’, o qual contempla as metas e os meios de ação, sendo um método de intervenção

nas atividades econômicas com vistas à sua ordenação para melhor funcionamento da ordem social”.

Chega-se com isso, ao principal problema do texto: Como realizar um planejamento econômico voltado ao desenvolvimento do Brasil, integrando as questões nacionais e locais se, no momento da divisão das competências executivas não há elementos claros sobre o ente federativo responsável pela efetivação (cumprimento) do plano desenvolvido?

A consequência é a inaplicação do importante mecanismo de intervenção do Estado na economia que é o planejamento, especialmente o planejamento previsto no art. 174, § 1º da Constituição que busca diminuir as diferenças existentes entre as várias regiões do país.

Ocorre que, por sua vez, o plano reflete a decisão política fundamental expressa no documento constitucional, não sendo, portanto, uma mera carta de reivindicação mas sim, ações coordenadas para persecução dos fins gerais da nação. Logo, o planejamento tem um cunho ideológico que está expresso na Constituição (BERCOVICI, 2005, p. 70).

Não haverá planejamento se não existem regras corretas de divisão de competência preestabelecidas que permitam ao planejador saber previamente com quais elementos pode contar no momento da elaboração das diretrizes.

E tal problema impede o planejamento econômico tanto intermunicipal (das regiões metropolitanas) como o interestadual (das regiões administrativas), mantendo-se assim a estrutura burocrática, tanto econômica como política, dos velhos entes federativos.

Entretanto, o desenvolvimento, especialmente, o econômico, no momento atual, não pode ser realizado sem considerar as vicissitudes tanto das regiões administrativas (considerado aqui as características interestaduais) como nas regiões metropolitanas (considerado aqui as características intermunicipais).

O desenvolvimento econômico hoje, seja ele privado ou público, é interdependente entre os municípios e regiões, não existindo nenhum ente político autônomo suficiente a ponto de não depender de outro ente federado.

Esses complexos regionais (administrativos e metropolitanos) compreendem estados e municípios com *funções complementares*, gestão independente e capacidade financeira desigual. Estas características dificultam e condicionam o atendimento das demandas sociais e de infraestrutura urbana que, na maioria dos casos, surgem da relação funcional entre estados

e municípios e, dependem de soluções que extrapolam seus limites político-administrativos, equacionando-se na escala regional.

A complementariedade entre os municípios ou regiões significa a especialização de um ente federado em determinada atividade econômica ou serviços público, atraindo demandas de regiões limítrofes e, realizando o movimento inverso em atividades econômicas cuja especialização ocorre em entes federados vizinhos, isto é, exposta a demanda.

O planejamento econômico destas atividades especializadas leva ao complemento das atividades de um ente em relação ao outro, só que, com o grau de excelência que a especialização permite.

Especialmente, em relação às regiões metropolitanas, por contingência ou natureza das relações estabelecidas entre municípios que a compõem, o desenvolvimento econômico depende de políticas integradas de desenvolvimento urbano e de ações articuladas, que seriam próprias de uma gestão compartilhada.

Em que pese a natureza de mutação permanente do planejamento econômico, especialmente em relação a sua necessidade de adaptação à realidade de determinado momento histórico o que, implica no baixo grau de acertabilidade⁹ do planejamento, este é instrumento de transformação social pela atuação do Estado no domínio econômico.

Esta transformação ocorre não só no setor público, através da regulação planejada dos serviços públicos ou, da diminuição das desigualdades regionais, mas também no setor privado, mesmo sendo o planejamento meramente indicativo para este setor¹⁰ – vide art. 174, *caput* da Constituição.

⁹ “No que tange ao planejamento econômico, porém – como em todo o econômico – a situação é inteiramente diversa. Aqui, o âmbito do desconhecido é tão grande, a previsibilidade de atuações estranhas e a possibilidade de previsões exatas é tão pequena que o princípio da flexibilidade dos planos, do “trial and error”, é, precisamente, o único utilizável. Impõe-se aguardar o resultado da atuação consumada à luz de circunstâncias não previsíveis para, em conseqüência, decidir a respeito da manutenção ou alteração de tal atuação. Assim, o erro, a modificação do plano segundo as experiências consumadas em sua progressiva realização não são uma exceção, mas sim parte integrante e imprescindível de todo plano econômico. Em razão disso tudo é que – conclui adiante o mesmo autor – não são aplicáveis quanto ao plano os princípios gerais relativos à revogabilidade dos atos administrativos, válidos ou não, e à proteção dos direitos que nascem de tais relações.” (GRAU, 1978, p. 237)

¹⁰ “Quando se trata de orientar a atividade privada – Planejamento Indicativo – são acionados instrumentos de políticas monetária, cambial, creditícia, tributária e de incentivos fiscais, promovendo-se, ainda, o financiamento de programas prioritários de desenvolvimento através dos bancos oficiais, ou associando-se o poder público a grupos empresariais privados na realização de empreendimentos de grande porte.” (PÉCORÁ, 1981, p. 05)

Ao trazer o *caput* do art. 174 da Constituição do termo “normativo”- compreendido aqui como a capacidade de mudar a realidade - fica autorizado o ente planejador a atribuir competências a outro ente interessado (beneficiado) pelo planejamento regional.

“Em primeiro lugar, a Constituição distinguiu os adjetivos “normativo” e “regulador”. Regulamentação, como visto, é tipicamente exercício de poder normativo. Regulação, por sua vez, prescinde desse aspecto. Por outro lado, parece razoável sustentar que a regulação – mesmo nesse caso disciplinado pelo art.174 – possa se revestir de um caráter normativo. Pode se revestir, mas não se trata de característica essencial. De todo modo, não um “normativo” que se confunda com “legislativo” ou com “regulamentar”. Sob tal ponto de vista, esse dispositivo constitucional, ao empregar “normativo” ao lado de “regulador”, deixou os sentidos de “legislativo” e “regulamentar” incluídos no “normativo”, mas não vedou que o “regulador” possa incluir outro sentido de normativo “infralegal e, eventualmente, infra-regulamentar”.” (ALMEIDA, 2006, p. 130)

Portanto, há um caráter jurídico, no sentido de obrigatoriedade, no conceito de planejamento econômico¹¹.

Não se trata de negar a autonomia municipal ou estadual mas, adaptá-las as necessidade econômicas apresentadas pelo instrumento do planejamento econômico voltado para atender os fins gerais da nação previsto no art. 3º da Constituição Federal. O parágrafo primeiro do art. 174 do CF resolve o problema da legitimidade democrática pois, ao prever a integração dos interesses locais, regionais e nacionais, contempla a participação de todos no processo de construção do plano de desenvolvimento.

Nesse contexto, se faz necessário trazer algumas propostas fundadas no princípio de solidariedade e sua relação com a ideia de planejamento e desenvolvimento interterritorial,

¹¹ “1. No nosso modo de ver, a juridicidade de tais normas é clara, posto que, em primeiro lugar e pelo que respeita à Administração, seu caráter ainda que relativamente discricionário é de todos os modos obrigatório; de outra maneira, haveria que negar caráter jurídico a toda lei que outorgasse faculdades mais ou menos amplas à Administração, o que carece de sentido. 2. Em segundo lugar, e no tange aos particulares, o enunciado indicativo do plano tem alcance de ser o fundamento legal da ação que ditos indivíduos vão empreender e dos benefícios que vão receber, pelo quê dará lugar a relações jurídicas criadoras de direitos e impositivas de obrigações, além de estar em relação instrumental a respeito das previsões ou objetivos do plano, e em relação de coordenação com as demais medidas de outra natureza que este estabeleça. 3. Em terceiro lugar, esse enunciado indicativo tem também o alcance, a nosso juízo, de comprometer a responsabilidade da Administração se esta não cumpre seus compromissos diante dos particulares que voluntariamente decidiram acolher o plano. Em outras palavras, se um particular ajustar livremente sua conduta ao plano, impulsionado pelos meios de persuasão que o mesmo contém, e logo esses meios não são concretizados, é evidente que o indivíduo poderá, com fundamento legal nas previsões e afirmações do plano, reclamar o cumprimento de tais postulados ou, em sua falta, exigir a reparação do prejuízo que se lhe ocasionou. Claro está que, para isso, será necessário que do plano surja claramente quem está contemplado na norma, quais são os benefícios a conceder e como se concederão, pois, na ausência de tal previsão, não existirá uma conduta concretamente regulada que o indivíduo possa exigir como direito subjetivo” (GORDILLO, 1969, p. 423).

para solucionar as possíveis desigualdades regionais existentes no plano do atual federalismo brasileiro.

V – DO PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE

Antes de iniciar a investigação da relação entre solidariedade, desenvolvimento e planejamento, se revela imprescindível a análise do conteúdo semântico do princípio da solidariedade, que, ao se configurar como um valor, tem sua compreensão não em um “*ser*” mas em um “*deve ser*”, não sendo possível estabelecer sua conceituação lógico-formal, de modo que sua existência passa a ser conhecida por meio da formulação de juízos de valor que se manifestam sobre a experiência social, como motivo determinante de certos comportamentos, exteriorizado na composição de determinados objetos da realidade (como, por exemplo, normas jurídicas), para lhes atribuir significado no decorrer de processos históricos individuais e sociais.

Pois bem. Firmada a premissa contida no parágrafo antecedente, a investigação do termo solidariedade conduz a identificação de uma pluralidade de sentidos, que apesar de certas variações, guardam sempre como significado comum a ideia de reciprocidade de interesses, de compartilhamento de afirmações, de relação harmônica e interdependente entre as partes pertencentes a um todo.

Por exemplo, etimologicamente, a palavra solidariedade busca sua origem no latim e aponta seu significado para a condição de ser sólido, inteiro, completo, como bem ressalta Fábio Konder COMPARATO (2006, p. 577): “*O substantivo solidum, em latim, significa a totalidade de uma soma; solidus tem o sentido de inteiro ou completo. A solidariedade não diz respeito, portanto, a uma unidade isolada, nem a uma proporção entre duas ou mais unidades, mas a relação de todas as partes de um todo entre si e cada uma perante o conjunto de todas elas*”.

Mesmo na compreensão em termos de linguagem sociofilosófico, pode-se constatar a presença do núcleo semântico comum da solidariedade, que, de acordo com Claudio SACHETTO (2005, p. 15), significa: “*capacidade dos membros de um determinado grupo, família, nação, toda humanidade, de prestar-se recíproca assistência*”, ou então, “*Solidariedade nacional: relação de comunhão de ideais e de recíproco suporte que une os*

indivíduos, cidadãos de uma nação ou as diversas unidades administrativas nas quais é dividido um Estado e que surge o sentimento de pertencer a uma nação”.

Tais considerações também podem ser perfeitamente confirmadas a partir da análise das mutações semânticas experimentadas pela ideia de solidariedade ao longo do seu desenvolvimento histórico, em que se verifica sua evolução da esfera da moral para a do âmbito político e posteriormente, dos interesses jurídicos positivados, sempre estando vinculada ao pensar e ao agir coletivo, é dizer, direcionada ao atendimento de interesses mutuamente integrados¹².

Perante o campo da experiência jurídico-normativa, pondera-se que a solidariedade, por se encontrar inserida no âmago da natureza humana, permite que o fenômeno jurídico cumpra seu papel perante a sociedade, haja vista que esse valor estabelece os vínculos que possibilitam a união e o reconhecimento da interdependência recíproca entre participantes da vida social, para que possam apoiar uns aos outros, superando expectativas e deficiências individuais e realizando interesses e necessidades coletivas.

Percebe-se, então, que a solidariedade deriva de uma necessidade racional da vida, insita ao próprio espírito social humano, que constrói e organiza politicamente a comunidade em que vive para maximizar suas potencialidades, por meio de mútua cooperação intersubjetiva, em que cada indivíduo passa a ter direitos e deveres não apenas morais, mas sim jurídicos e exigíveis para com seus semelhantes, que restam fixados com o direcionamento coercitivo de suas condutas, as quais se encontram voltadas à consecução do projeto de existência comum.

Portanto, o núcleo semântico da solidariedade vincula-se ao próprio ideal de vida comum ao determinar os laços de interdependência recíproca, em que os indivíduos participantes de certa comunidade passam a compartilhar entre si direitos e deveres correlatos estabelecidos na esfera da experiência jurídica e que revelam a sujeição de certas atitudes comportamentais à formação de benefícios desfrutados por toda coletividade.

Com efeito, na dimensão solidária, os pressupostos necessários para atribuição de existência digna aos distintos setores da sociedade encontram-se permeados pelos enlaces de interdependência recíproca, nos quais a dignidade de cada indivíduo depende da dignidade de todos, haja vista que a ausência de condições minimamente satisfatória de vida a um cidadão,

¹² *Durante o período relativo à antiguidade clássica e a Idade Média, a ideia de solidariedade sempre esteve atrelada às noções de caridade e fraternidade, sofrendo grande influência de concepções religiosas. Somente com o advento da Idade Moderna que a ideia de solidariedade passa a transitar gradualmente pelo campo da política, alcançando sua consagração definitiva como pauta de interesses estatais somente com o advento do Estado Social.*

sem a qual restará desprovido da possibilidade de se desenvolver por completo, influência toda rede de cooperação comunitária, de sorte que a plena existência digna de um indivíduo somente se apura quando seus semelhantes se encontrarem em idêntica situação.

Adiciona-se, então, à solidariedade o componente da dignidade social, vinculada ao valor fonte da pessoa humana e compreendida como direitos e deveres fundamentais decorrentes da coexistência social, que se aperfeiçoam, em um ambiente de interesses comuns para possibilitar o desenvolvimento individual e social, quando se demonstra preocupação consciente de cada um dos membros da comunidade para com o destino de todos, que os leva a cumprir com sua parcela de responsabilidade e concentrar esforços na criação de condições de existência digna.

Nestes termos, a solidariedade se encontra embrenhada nas próprias finalidades a serem alcançadas pela sociedade, na medida em que seus membros abrem mão de certas condutas e vantagens individuais para agir conscientemente em nome da satisfação e preservação de interesses comuns, estimando o grau em que cada um suporta o que ocorre com os demais para cooperar na consecução do projeto de bem comum.

Tem-se, assim, um dos sentidos possíveis atribuídos à solidariedade social que se traduz no dever conferido a um ambiente de relações recíprocas a todos os segmentos da sociedade de suportar conjuntamente as situações de hipossuficiência vivenciadas por qualquer um de seus membros, para lhes assegurar as mínimas condições de existência digna.

E esse relevante papel desempenhado pela solidariedade no contexto social, como exigência natural no modo de convivência harmônica, fez com que tal valor não seja apenas traduzido como mera enunciação doutrinária da experiência jurídica, necessitando de um *plus*, de força cogente estruturada em modelos jurídicos, detentores de status constitucional e de conteúdo aberto para se adaptar com maior flexibilidade às constantes mutações ocorridas no plano da realidade concreta. Justamente, nesse ponto, pode-se conceber a solidariedade com ênfase tanto na atribuição de direitos, correspondendo, basicamente, à ideia de direitos sociais e de direitos de solidariedade propriamente ditos¹³, quanto de deveres, que se opera com a divisão do trabalho social¹⁴, definindo os encargos cabíveis aos membros da sociedade, para

¹³ *Somente a título de ilustração, pode-se citar Manoel Gonçalves FERREIRA FILHO (2000, p. 58), ao procurar elencar o rol de direitos de solidariedade: “Quatro são os principais desses direitos: o direito à paz, o direito ao desenvolvimento, o direito ao meio ambiente e o direito ao patrimônio comum da humanidade. A eles alguns acrescentam o direito dos povos a dispor deles próprios (direito à autodeterminação dos povos) e o direito à comunicação”.*

¹⁴ *DURKHEIM (2008) tratou do grau de divisão do trabalho social para retratar as normas de convivência e coesão existentes na vida comunitária, as quais se apresentam como elementos essenciais na classificação do*

formação de patrimônio refletor de interesses convergentes para coexistência harmônica em grupo.

Assim, no plano da experiência jurídico-constitucional a solidariedade pode ser classificada basicamente em: solidariedade interpessoal, oportunidade em que se vincula aos denominados direitos e deveres fundamentais, para resguardar a esfera dos interesses constitucionalmente garantida aos cidadãos em relação ao Estado; e solidariedade interterritorial, na qual guarda correspondência com as relações mútuas envolvendo as unidades constitutivas de determinado modelo de organização territorial de poder.

A solidariedade interpessoal apresenta-se nos ciclos históricos que envolvem os direitos fundamentais, sendo que, na terceira geração, revela-se como pauta de valor, ao pretender evitar fragmentações no meio social e reforçar os enlaces de alteridade entre os membros da comunidade, concebendo o ser humano como gênero em igual dignidade e objetivos para com seus semelhantes e permitindo o estabelecimento de condições apropriadas ao livre e integral desenvolvimento de suas potencialidades. Ganha especial atenção o fato de que a solidariedade passa atuar perante o desenrolar das relações privadas, para propiciar o reconhecimento da legitimidade de vínculos obrigacionais em sintonia com interesses coletivos.

Por sua vez, a solidariedade interterritorial, que se refere às relações ocorrentes no âmbito estatal, determina os laços de interdependência mútua entre unidades constitutivas, que passam a compartilhar direitos e deveres correlatos, que subordinam seus atos à formação não apenas de benefícios espacialmente particularizados, mas direcionados para toda nação. Assim, as unidades constitutivas estão sujeitas à realização de deveres de colaboração guiados pela cooperação recíproca, que denota relação de respeito mútuo firmado no vínculo de existência comum que forma um pacto nacional.

Percebe-se tanto na solidariedade interpessoal quanto na interterritorial a correspondência com o núcleo semântico comum da solidariedade que se encontra vinculado ao ideal de auxílio recíproco e interdependência, para atribuir um rol de responsabilidades mútuas a todos os participantes da vida social, garantindo patamar igual de vida digna e assegurando um padrão mínimo de bens essenciais ao pleno desenvolvimento das liberdades de escolhas e das potencialidades dos cidadãos.

conteúdo das relações sociais, de acordo com os enlaces de direitos e deveres recíprocos marcados pela solidariedade, que podem se apresentar como: mecânica, derivada do conjunto de similitudes sociais; ou orgânica, a qual, contrariamente, apresenta um sistema de diferenciações e especializações, que, em virtude da interdependência destas funções, permite a integração da sociedade.

Verificado o conteúdo semântico da solidariedade e seus desdobramentos no plano da experiência jurídica, com a possível classificação em interpessoal e interterritorial, passa-se a análise do tema no plano do desenvolvimento regional, planejamento e prestação de serviços públicos fundamentais e as possíveis contribuições para solução de problemas relacionados com essa temática.

VI – SOLIDARIEDADE E DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO.

Entendendo “*bem comum*” como concretização do interesse de cada membro da sociedade de viver e participar de um projeto destinado à promoção de condições necessárias para o desenvolvimento de existência minimamente digna, a qual deve ser conferida a todos sem qualquer forma de discriminação, mas simplesmente em razão de sua condição de pessoa humana e fundada na experiência jurídica, a solidariedade adere a este contexto como valor informador das relações sociais, que possibilita a construção de uma sociedade permeada pela integração e cooperação recíproca.

O alcance do bem comum passa a depender da consagração do ideal de solidariedade, na medida em que ações dos participantes da vida social devem convergir para mesmas finalidades, pressupondo a colaboração ao invés do conflito, inclusive, no plano das unidades que compõem a estrutura estatal, ou seja, nas relações recíprocas havidas entre entidades federativas.

Deve-se recordar que o Estado Democrático de Direito tem por finalidade a correção de desajustes sociais existentes nas distintas entidades subcentrais, se valendo para tanto da função redistributiva de riqueza, inclusive, no que se refere à dinâmica operacional do pacto federativo, com o estabelecimento de mecanismo que permita não apenas o equilíbrio social, mas, principalmente, o desenvolvimento equânime das condições de vida dos cidadãos, com a prestação de serviços públicos fundamentais.

A partir desta noção de prestação de serviços públicos fundamentais, o desenvolvimento passa a ser concebido como melhoria da situação de vida dos cidadãos, fazendo com que o Poder Público adote um papel ativo perante a sociedade, com a realização de ações interventivas concretas, planejadas e coordenadas, especialmente, na resolução de problemas relacionados às regiões menos favorecidas, para garantir conteúdo mínimo de sobrevivência digna, procurando evitar posições econômicas, políticas, culturais e morais

degradantes de alguns em relação ao tratamento direcionado a totalidade da população de um determinado Estado.

Dentro desse panorama, pretende-se nivelar as condições de vida de todos os cidadãos, atendendo suas necessidades básicas independentemente da região a que pertençam, com a atribuição de deveres de colaboração recíproca entre as unidades componentes da federação, sobretudo, com a formação de entidades regionais destinadas a igualação de capacidades econômicas no plano nacional, a fim de prestarem serviços públicos fundamentais tendentes à homogeneização social, que, segundo Celso FURTADO (1992, p. 38), se refere “*a que os membros de uma sociedade satisfazem de forma apropriada às necessidades de alimentação, vestuário, moradia, acesso à educação e ao lazer e a um mínimo de bens culturais*”.

Com esta concepção de homogeneização social, resta introduzido outro princípio, o da igualação das condições sociais de vida em relação à prestação de serviços públicos fundamentais, o qual “*significa que os cidadãos das regiões menos desenvolvidas têm o direito de que o Estado providencie para eles a mesma qualidade de serviços públicos essenciais que usufruem os cidadãos das regiões mais desenvolvidas*” (BERCOVICI, 2003, P. 241)¹⁵, o que se alcança com a atribuição de potencial econômico suficiente para tanto a todas as entidades constitutivas da federação.

Não há como negar, então, que a solidariedade constitui a base da homogeneização social e do princípio da igualação de condições sociais, na medida em que fundamenta os deveres de colaboração entre entidades subcentrais privilegiadas e desprivilegiadas financeiramente, com a implantação de um federalismo cooperativo que permita a concessão de subvenções com a transferência de recursos financeiros intergovernamentais suficientes para prestação de serviços públicos fundamentais em nível de qualidade homogênea.

É preciso ter em mente que a prestação de serviços públicos com homogeneidade social depende do planejamento e concretização de políticas públicas nacionais e regionais que propiciem o desenvolvimento das entidades subcentrais e de seus cidadãos, para buscar a tão almejada igualdade de condições de satisfatórias de vida independente de discriminação territorial e com autonomia financeira.

¹⁵ *E autor continua a discorrer sobre o tema: “a igualação das condições sociais passa, necessariamente, pela igualação da capacidade dos entes federados. Busca-se, assim, um sistema federativo que responda às exigências de igualdade e solidariedade sem renunciar à sua própria estrutura federal. O fundamento desta homogeneização é o princípio da solidariedade, cujo conteúdo constitucional essencial é a busca a homogeneidade social”.*

Portanto, a integração entre planejamento econômico e desenvolvimento funda-se no ideal de solidariedade, que exige a tratativa de questões nacionais e locais com a institucionalização de competências por transposição e consequente realização de ações coordenadas e complementares das entidades federativas envolvidas, sobretudo, no que tange à prestação de serviços públicos fundamentais, para alcançar os pressupostos de homogeneização social e igualação das condições de vida. Somente com tal perspectiva se constrói um ambiente adequado para elevação das condições sociais e econômicas de regiões desprivilegiadas financeiramente, na medida em que poderão ofertar aos cidadãos os bens públicos essenciais ao atendimento de suas demandas básicas e ao desenvolvimento de suas potencialidades.

CONCLUSÕES

As conclusões que o artigo chega são tanto de natureza de constatação de que a ausência de regras bem definidas de distribuição de competência para todos os entes federados refletem indiretamente no pleno desenvolvimento do planejamento econômico regional do art. 174, § 1º da Constituição Federal, tornando, na prática, inefetivo este dispositivo constitucional.

No caráter propositivo o artigo pretende iniciar a discussão sobre a existência no direito constitucional de uma competência especial por transposição a qual, somente é utilizado em casos de planejamento econômico regional.

Tal medida se faz necessário pois, o planejamento econômico foi relegado a segundo plano na Constituição de 1988, resultou em medidas, como a proposta neste artigo, que venham a sanar as contradições causadas pela falta de aperfeiçoamento do planejamento¹⁶.

Com isso, nos casos de regulação (planejamento) das questões de natureza econômica envolvendo funções complementares dos entes federados, pode o ente central – União no caso

¹⁶ “Apesar de o planejamento ser essencial para a realização das políticas públicas e para assegurar a prosperidade social, o texto constitucional de 1988, segundo Eros Grau, é pobre nas suas referências ao planejamento, o que causa estranheza, tendo em vista que a atuação estatal sob uma Constituição dirigente, como a nossa, caracteriza-se pela visão prospectiva e pela preocupação com a realização de políticas públicas. Não há, também, no texto constitucional qualquer controle ou garantia para assegurar a efetividade do plano de desenvolvimento, que, na mentalidade política dominante, é identificado com governos determinados, não com políticas nacionais de longo prazo.” (BERCOVICI, 2005, p. 94)

das regiões administrativas do art. 43 da CF e Estados nos casos das regiões metropolitanas do art. 25, § 1º da CF – determinar a realização de medidas que, naturalmente seriam de competência do outro ente federado.

A justificativa desta competência por transposição está na necessidade de planejamento econômico do art. 174, § 1º da Constituição Federal e também, na existência de solidariedade entre os próprios entes federados decorrente da interpretação do art. 3º da carta maior.

A necessidade de diminuição das mazelas sociais do Brasil (art. 3º da CF¹⁷) leva à motivação de um planejamento econômico que permita o desenvolvimento econômico dos entes federados no sentido de integrarem de forma complementar suas economias. Para isto, é necessária a superação do entrave jurídico da divisão de competências no Brasil, o que pode ser feito com o desenvolvimento da competência por transposição na qual o órgão planejador atribui competências a outro ente federado na busca do desenvolvimento socioeconômico mais eficaz possível, questão que, no limite do debate, implica na redefinição do próprio papel do Estado (BERCOVICI, 2005, p. 64), afastando as reformas neoliberais da década de 90 e, retomando o caráter desenvolvimento original da Constituição de 88.

Infelizmente, estamos diante de um quadro de “concretização desconstitucionalizante” (NEVES, 2005, p. 158) no qual, na aplicação da Constituição seus objetivos são negados pela própria concretização.

Inconstitucionalidade esta que se agrava do ponto de vista econômica pelo impedimento da efetivação do princípio da solidariedade interestatal. A solidariedade entre Estados-membros, ocorre principalmente no campo econômico, ou seja, na ajuda econômica entre entidades federativas que, somente ocorre mediante planejamento, que por sua vez, é negada com a atual interpretação da divisão de competências da Constituição.

Enfim, reduzir as disparidades regionais significa adaptar a repartição constitucional de competências às peculiaridades, necessidades e valores contidos em determinada zona territorial, que exigem ações planejadas para realçar os vínculos de solidariedade entre as

¹⁷ “Analisando a redação do art. 3º da Constituição Federal temos que, ao utilizar palavras como “construir”, “erradicar” e “promover”, o Estado brasileiro falhou anteriormente na construção de uma sociedade livre, justa e solidária, não obteve sucesso no combate à pobreza e desigualdade sociais, bem como existe preconceito e discriminação na sociedade brasileira. A partir do reconhecimento das falhas da sociedade brasileira contidas no art. 3º da Constituição, criou-se toda uma série de princípios gerais os quais visam corrigir tais distorções. Dentre estes princípios, está o da ordem econômica, que conforme mencionado acima, possui como pilares a valorização do trabalho humano e a livre iniciativa.” (MENEZES, 2010, p. 12)

unidades federativas abrangidas por tais situações, com a delimitação de um campo regionalizado de interesses a ser gerenciado pela competência por transposição.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. **Teoria da Regulação. Curso de Direito Administrativo Econômico**. Vol. 3 São Paulo: Malheiros, 2006.

BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades Regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.

_____. **Constituição Econômica e Desenvolvimento – Uma Leitura da Partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.809.

BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura. **Comentários à Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Forense, 2009. Págs. 577-603.

BUZAID, Alfredo. *O Estado Federal Brasileiro*. Brasília: Ministérios da Justiça, 1971.

COMPARATO, Fábio Konder. **Ética: Direito, Moral e Religião no Mundo Moderno**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

CONTIPELLI, Ernani. **Federación y Estado Autonomico: Estudio de Derecho Constitucional Comparado Brasil-España**. Granada: Editorial Comares, 2012.

DURKHEIM, Émile. **Da Divisão do Trabalho Social**. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2008.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 35ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

FURTADO, Celso. **O Longo Amanhecer: Reflexões sobre a Formação do Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1999.

_____. **Brasil: A Construção Interrompida**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

GORDILLO, Agustín A. **Aspectos jurídicos del planeamiento.** Revista de Ciencias Jurídicas. n. 12., San José, 1969.

GRAU, Eros Roberto. **Planejamento Econômico e Regra Jurídica.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 19ª ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

MENEZES, Daniel Francisco Nagao. **A Intervenção Econômica do Estado e o Plano Diretor dos Municípios.** in *Revista de Estudos sobre área de Direito*, ano 10, número 14, 2010, págs. 08-24.

NEVES, Marcelo. **Constitucionalização Simbólica e Desconstitucionalização Fática: Mudança Simbólica da Constituição e Permanência das Estruturas Reais de Poder.** In *Revista Trimestral de Direito Público*. n. 12, São Paulo: Malheiros, 1995, págs. 156-167.

NOVELINO, Marcelo. **Verbetes de Comentário dos artigos 25 a 28 da Constituição.** In

PÉCORRA, José Flávio. **O Sistema de Planejamento Federal.** Brasília: Presidência da República. Secretaria de Planejamento, 1981.

SACHETTO, Claudio. **O Dever de Solidariedade no Direito Tributário: Ordenamento Italiano, em Solidariedade Social e Tributação.** São Paulo: Editora Dialética, 2005.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Primeiras Linhas de Direito Econômico.** 6 ed. São Paulo: Ltr, 2005.