

O princípio da solidariedade e o direito econômico

Angela Maria Rocha Gonçalves de Abrantes*

RESUMO. No Estado Federado e na moderna integração de Estados exige-se a efetiva aplicação/concretização do *princípio da solidariedade* – como forma de cooperação, redenção e de tratamento igualitário entre todos os entes, nos aspectos econômicos e sociais. Este trabalho, partindo da consciência da atualidade e importância do tema, conceitua o Princípio da Solidariedade e o Direito Econômico, bem como identifica na Constituição Federal brasileira tal princípio constitucional e o seu relacionamento com as regras do Direito Econômico.

Palavras-chave: Princípio da solidariedade. Direito econômico. Desenvolvimento nacional.

1 – Introdução

Um dos assuntos considerados fundamentais, para o Direito Econômico, em um Estado Social, é o Princípio da Solidariedade.

Esse princípio constitucional, apesar de tão necessário, diante dos novos paradigmas do direito atual – e de ser utilizado no dia a dia pelos Estados ou por Comunidades de Estados – ainda, é um assunto considerado *pouco estudado* ou até *desconhecido* para alguns. Indica, portanto, que há um longo caminho a ser percorrido, até se chegar a sua real compreensão.

O Princípio da Solidariedade consiste em possibilitar a integração entre Estados ou entre regiões (de um mesmo Estado ou de Estados diferentes), visando ao desenvolvimento social e econômico, de forma equilibrada e harmônica, para a aferição e distribuição de riquezas, garantindo a subsistência da comunidade, o bem estar dos indivíduos e o fortalecimento dos entes estatais.

O Direito Econômico, ao buscar a aplicação do Princípio da Solidariedade minimizará os desequilíbrios interterritoriais, favorecerá o desenvolvimento igualitário, a extinção das desigualdades regionais e a aplicação dos direitos fundamentais econômicos e sociais, entre outros.

Conseqüentemente, tal princípio é pertinente ao Direito Econômico visto que este ramo do direito trata de reunir as normas de caráter econômico que visam a instituir a política, as diretrizes, as regras, o planejamento e o processo econômico de um Estado.

* Professora do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG) – Campus de Sousa.

Portanto, quando do processo de planejamento e da adoção de políticas visando a diminuir as desigualdades regionais, pode-se invocar e aplicar o princípio constitucional da Solidariedade.

2 - Informações básicas sobre o princípio da solidariedade

O ordenamento jurídico de um Estado é composto por normas - regras e princípios - formando um bloco sistemático e harmônico, onde a Constituição ocupa lugar de destaque.

A Constituição é que dá unidade, fundamento, legitimidade e validade a todas as normas do sistema jurídico do Estado. Dentre as normas materialmente constitucionais, portanto, de mais alto grau, encontram-se os princípios fundamentais.

Os princípios são mandamentos nucleares, diretrizes que constituem a base fundamental do ordenamento jurídico estatal; são normas escritas ou não escritas das quais derivam as demais normas; são os pilares de sustentação do sistema jurídico de um Estado.

Para Roque Antônio Carrazza (2000, p. 31), "um princípio jurídico é um enunciado lógico, implícito ou explícito, que, por sua grande generalidade, ocupa posição de preeminência nos vastos quadrantes do Direito e, por isso mesmo, vincula de modo inexorável, o entendimento e a aplicação das normas jurídicas que com ele se conectam".

O professor Paulo Bonavides (1997, p.230) recorre aos estudos feitos por Ricardo Guastini para identificar seis pontos relevantes para a precisa compreensão, em todos os seus aspectos, do que seja *princípios jurídicos*:

Em primeiro lugar, o vocábulo 'princípio', diz textualmente aquele jurista, se refere a normas (ou a disposições legislativas que exprimem normas) providas de um alto grau de generalidade;

Em segundo lugar, prossegue Guastini, os juristas usam o vocábulo 'princípio' para referir-se a normas (ou a disposições que exprimem normas) providas de um alto grau de indeterminação e que por isso requerem concretização por via interpretativa, sem a qual não seriam suscetíveis de aplicação a casos concretos.

Em terceiro lugar, afirma ainda o mesmo autor, os juristas empregam a palavra 'princípio' para referir-se a normas (ou disposições normativas) de caráter 'programático'.

Em quarto lugar, continua aquele pensador, o uso que os juristas às vezes fazem do termo 'princípio' é para referir-se a normas (ou a dispositivos que exprimem normas) cuja posição na hierarquia das fontes de Direito é muito elevada.

Em quinto lugar - novamente Guastini - 'os juristas usam o vocábulo princípio para designar normas (ou disposições normativas) que desempenham uma função 'importante' e 'fundamental' no sistema jurídico ou político unitariamente considerado, ou num ou noutro subsistema do sistema jurídico conjunto (o Direito Civil, o Direito do Trabalho, o Direito das Obrigações).

Em sexto lugar, finalmente, elucida Guastini, os juristas se valem da expressão 'princípio' para designar normas (ou disposições que exprimem normas) dirigidas aos órgãos de aplicação, cuja específica função é fazer a escolha dos dispositivos ou das normas aplicáveis nos diversos casos.

Destarte, os princípios – quer implícitos, quer explícitos – constituem a base do ordenamento jurídico, pois, dão unidade, coerência, equilíbrio, sustentação, bem como, interligam todo o conglomerado de normas existentes no Estado.

Daí, na concepção de Celso Antônio Bandeira de Melo (1996, p.545), pode-se conceituar os princípios como: “[...] mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para a sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere [...] sentido harmônico”.

O professor Bonavides (op. cit. p. 231) escreve que os princípios, quando positivamente constitucionalizados perde parte, ainda, propalada indeterminação, passando, pois, de princípios gerais para princípios constitucionais com força de aplicação imediata, auto-aplicáveis (não meras normas programáticas). Com base nos estudos e escritos de Alexy, Dworkin e Crasafulli, Paulo Bonavides (op. cit. p. 243) entende que “os princípios são normas e as normas compreendem igualmente os princípios e as regras”. Indo mais além e citando Joseph Esser, o Professor Bonavides menciona “[...] que o princípio atua normativamente; é parte jurídica e dogmática do sistema de normas [...]”.

Assim, chega-se à compreensão de que as normas seriam compostas por regras e princípios, os quais podem vir implícitos (latente) em um sistema jurídico ou expresso em forma de regras, com aplicação direta.

O princípio, quando mera norma programática ou quando está implícito, tem a sua aplicabilidade mais restrita – pois, as vezes, necessita de regulamentação, embora existam casos em que ele (mesmo implícito) é invocado e aplicado e interpretado imediatamente.

Mas, quando o princípio vem expresso, a sua implementação é direta, imediata; ele é *aplicável como regra ou tem eficácia interpretativa*.

Por isso, entende-se que os princípios fazem parte do Direito Positivo, porque podem tomar o caráter de normas, converter-se em leis, subsidiarem o trabalho de interpretação e de aplicação do Direito (possuindo eficácia direta) ou terem sua aplicação concretizada diretamente.

Para o Prof. Bonavides (op. cit. p. 246), observando-se os aspectos interpretativos e integrativos dos princípios, conclui-se que eles estão – esfera do Direito Positivo – no mais alto grau constitucional. E, estando nesta esfera do sistema jurídico, os princípios possuem uma amplitude conceitual que abrangeria a dimensão fundamentadora, interpretativa e de aplicação direta das diretrizes, das normas constitucionais e do seu núcleo e fundamento essencial. Sendo, portanto o elemento propulsor das Constituições na época do pós-positivismo. Daí,

é graças aos princípios que os sistemas constitucionais possuem unidade de sentido e coerência.

Assim, tem-se que os princípios são sustentáculos do sistema jurídico, são normas¹ fundamentais, com poder de aplicação direta; havendo, pois, o *reconhecimento da sua superioridade, hegemonia e supremacia (não somente formal mas sobretudo material)* sobre as demais regras do ordenamento e sendo considerados *normas supremas ou normas das normas*.

No Brasil, dentre os princípios constantes na atual Constituição destacam-se: o do respeito à dignidade da pessoa humana, o da liberdade do homem, o da igualdade, o da democracia, o republicano, o federativo, o da separação dos poderes, o da proporcionalidade, o da *solidariedade*, entre outros.

O Princípio Constitucional da Solidariedade esta presente quando há uma Federação ou em um ente como a União Européia (onde ocorre um pacto / tratado / acordo entre vários Estados ou Estados Soberanos) – em que se impõe a cooperação, colaboração, partilha, divisão, distribuição de encargos, de sucessos e insucessos, e de vantagens e desvantagens, trocas de experiências e de tecnologias entre os Estados, ou entre regiões de um mesmo Estado.

Com isso, tal Princípio visa ao desenvolvimento social e econômico (de forma equilibrada, harmônica, sem discriminações) entre Estados ou entre regiões de um Estado -, com a inserção de todos os entes estatais no contexto de aferição e distribuição de riquezas, para a devida subsistência da comunidade e, por conseqüência, do bem estar dos indivíduos.

Em um Estado Federado, em uma Confederação ou na União de Estados (como no caso da União Européia) – para a precisa implementação dos direitos fundamentais econômicos e sociais, o desenvolvimento igualitário e a extinção das desigualdades regionais – faz-se necessário à invocação do princípio da *Solidariedade*, entre outros.

O Princípio da Solidariedade (também conhecido como princípio da Integração ou Princípio da Solidariedade Comunitária) implica em dever recíproco, em cooperação, em lealdade, em ajuda mútua, em coesão entre os Estados, tudo em prol do desenvolvimento igualitário entre Estados, regiões e Comunidades de Estados.

Está, portanto, tal princípio, ligado ao exercício da atividade econômica, às diretrizes traçadas por um Estado no seu planejamento e no seu desenvolvimento político-econômico.

Ele é fundamental para a garantia da unidade entre os Estados ou entre regiões de um Estado, bem como para o fortalecimento da união entre Estados:

¹ Para o Prof. Bonavides (op. cit. p. 259, 263) entende que as normas seriam o gênero e os princípios e regras as espécies, bem como advoga a supremacia e o poder de aplicabilidade direta dos princípios. Assim, “(...) os princípios, em grau de posituação, encabeçam o sistema, guiam e fundamentam todas as demais normas que a ordem jurídica institui e, finalmente, tendem a exercitar aquela função axiológica vazada em novos de sua relevância”.

Federação, Confederação ou a moderna União Comunitária. Em tais entes, para não ocorrer à preponderância de uns sobre os outros ou a discriminação ou a exclusão de alguns – tanto no campo econômico como no social – este princípio é essencial para minimizar problemas desta natureza.

Assim, o Princípio da Solidariedade oferece subsídios e fundamentos para a implementação de outros princípios, como o do equilíbrio institucional, da coesão, da interdependência, da multilateralidade, da não discriminação entre Estados ou regiões.

João Mota Campos (1997, p. 175) – com base nos artigos 130-A a 130-E, aditados ao Tratado da Comunidade Econômica, pelo Ato Único Europeu – justifica que o Princípio da Solidariedade é importante para a União Européia, por exemplo, porque ampara procedimentos que visam ao “*reforço da sua coesão econômica e social*”, através, designadamente, da redução da ‘*diferença entre as diversas regiões e do atraso das regiões favorecidas*’ (cit. Art.º 130º-A)”.

Menciona, ainda, o jurista português (Campos, op. cit. p. 175) que – com referência a União Européia – em nome deste Princípio, “os Estados mais ricos da Comunidade exprimem a sua solidariedade em relação aos menos desenvolvidos consentindo, através da sua contribuição para o orçamento comunitário e portanto do financiamento das despesas comuns, numa transferência de recursos financeiros que implica o correspondente sacrifício próprio”. Estão, pois, os Estados-membros ditos desenvolvidos *obrigados*, pela solidariedade, a criarem e utilizarem mecanismos de auxílio aos demais membros da União Européia.

Compreende-se, conseqüentemente, que pelo Princípio da Solidariedade os Estados ditos mais ricos ou tecnologicamente mais desenvolvidos em certas áreas devem (em nome da colaboração e do equilíbrio, da união, da integração e da coesão entre os Estados) “partilhar” seus avanços e riquezas com os Estados-membros, com aqueles considerados mais atrasados ou menos desenvolvidos.

Com a implementação deste princípio deve haver o desaparecimento do “individualismo estatal” em nome da harmonia, do equilíbrio, da coesão, da cooperação, da colaboração dos Estados entre si, para existir a devida redenção de todos e o respeito aos direitos fundamentais (em todas as suas dimensões) e a melhoria das condições de vida dos seus cidadãos. Visa, ainda, tal princípio, a minimizar as disputas entre Estados ou a exclusão de outros no processo de desenvolvimento, como as ditas *guerras fiscais* existentes na Federação brasileira.

O Princípio da Solidariedade, portanto, refere-se à defesa dos direitos de igualdade de tratamento, dos *interesses coletivos, supra-individuais, gerais ou públicos*.

O Professor Régis Frota (1999, p. 50) menciona a existência e efetivação do Princípio da Solidariedade para “corrigir os desequilíbrios econômicos interterritoriais” e minimizar “as diferenças regionais e sociais” entre os Estados da Europa e, também, no Brasil (só que, neste caso, entre regiões).

O Princípio da Solidariedade foi estudado inicialmente em vários Estados da Europa: Espanha, Itália, Alemanha, entre outros países – constando em suas

Constituições ou em ações efetivas ou nos Tratados Internacionais. No Brasil ele está expresso em vários artigos da atual Constituição Federal.

Na Alemanha tal princípio é denominado de “*Finanzaus Gleich*” que significa “compensação, solidariedade”. Na Espanha, o Princípio da Solidariedade está explícito no atual texto constitucional, quando da criação o “*Fondo de Compensación Interterritorial*” (FCI) com o claro objetivo de receber e dispor de recursos das Cortes Gerais (do governo central) visando a atender projetos tendentes a abolir as desigualdades regionais e os problemas sociais daí oriundos.

Tais recursos seriam canalizados para um “*fundo de reservas*” que estabelece as diretrizes a serem seguidas, as ações, bem como as prioridades no atendimento às regiões *menos desenvolvidas* ou não integradas, para desenvolvê-las nos mais diversos aspectos: infra-estrutura, educação, economia, agricultura, tecnologia, geração de emprego, entre outros, objetivando a inserção destas regiões no contexto dos Estados, em igualdade de condições.

Em Portugal, embora o Princípio da Solidariedade não esteja previsto expressamente na sua Constituição, ele ali se fez presente, essencialmente, quando da criação do “*Fundo Especial de Financiamento*” (FEF). Tal *Fundo* possui os mesmos objetivos do FCI, quais sejam: minimizar as desigualdades regionais existentes em Portugal e evitar a exclusão social, bem como incrementar e instaurar o conseqüente desenvolvimento econômico unificado.

Assim, na União Européia o Princípio da Solidariedade vem sendo considerado como fundamental para a realização dos objetivos da união e integração dos Estados-membros, eis que promove a coesão comunitária, o equilíbrio institucional, a não discriminação (entre pessoas ou entre Estados e regiões), o tratamento igualitário e o desenvolvimento dos seus entes. Ele está formalmente presente, com citado, na atuação de “fundos de compensação” que podem ter um caráter *horizontal* (quando os recursos do “fundo” são oriundos do governo central de um Estado e ele mesmo os utiliza em benefício próprio) ou *vertical* (quando os recursos são originários dos Estados-membros para serem usados por um ou outro Estado da União Européia, que for considerado *deficiente ou carente em determinada área*, desde que seja apresentado um projeto ou proposta de ação a ser implementada).

Na Carta Constitucional brasileira o Princípio da Solidariedade ou da Integração está expresso, inicialmente no seu Preâmbulo, que assim menciona: “Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar [...] uma sociedade *fraterna*”².

O Princípio da Solidariedade encontra-se, também, inserido no artigo 3º incisos I e III, ao estabelecer que “os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil são: I. construir uma sociedade livre, justa e *solidária*; III.

² BRASIL, 1988. Constituição da República Federativa do. 2001. Preâmbulo

erradicar a pobreza e a marginalização e *reduzir as desigualdades sociais e regionais*³”.
(grifo nosso)

Está, ainda, expresso no artigo 159, inciso I, alínea “c”; art. 43 (com seus parágrafos e incisos); art. 151 inciso I; art. 159, I alínea “c”; art. 165 § 6º, 7º e inciso II do § 9º; art. 170 e o seu inciso VII; caput do art. 192 e mais o seu inciso VII; artigos 194 e 195; os direitos sociais previstos nos artigos 6º ao 11, bem como o § 10 do art. 34 das Disposições Constitucionais Transitórias – todos da Constituição brasileira. E, de forma implícita, em outros artigos, os quais visam a minimizar as desigualdades regionais existentes no Brasil.

Para implementar alguns dos supracitados dispositivos o Brasil possui os chamados “*fundos constitucionais compensatórios*”, – mecanismos de proteção às regiões nordeste/norte/centro-oeste e que visam minimizar as desigualdades econômicas e sociais ali existentes, reduzir a pobreza e acabar com os desequilíbrios existentes, ao tempo que objetivam patrocinar e incentivar o desenvolvimento dos Estados das citadas regiões. Tudo em nome da hegemonia da Federação.

3 – Dados sobre direito econômico

Dentre os Direitos Fundamentais de terceira geração ou dimensão, como ensina Willis Guerra Filho (1999, p. 38), concebidos institucionalmente depois das guerras mundiais do século XX, com o advento do Estado Social – destacam-se os direitos econômicos, culturais e sociais.

Tais direitos foram assegurados nas Constituições modernas – em algumas passando à categoria de princípios e em outras a simples regras constitucionais. Foi o que ocorreu com grande parte da matéria que abrange o Direito Econômico no Brasil.

Como área de interesse do Direito Econômico, tem-se o planejamento econômico dos Estados (seja no aspecto nacional, estadual, regional, provincial ou, como no Brasil, também o municipal), o controle da economia, as diretrizes orçamentárias, a produção, distribuição e circulação de bens, capitais, serviços e riquezas; compreendendo tanto as leis, quanto os mecanismos e instrumentos, as políticas públicas necessárias para a viabilização da economia dos Estados.

Eros Grau (2000, p. 164), citando Washington Peluso A. de Souza, conceitua o Direito Econômico como sendo “o ramo do Direito, composto por um conjunto de normas de conteúdo econômico e que tem por objeto regulamentar as medidas de *políticas econômicas* referentes às relações e interesses individuais e coletivos,

³ BRASIL, 1988. Constituição da República Federativa do. 2001. Preâmbulo e artigo 3º. *Op. cit.* p. 1 - 3

harmonizando-as – pelo princípio da ‘economicidade⁴’ – com a ideologia adotada na ordem jurídica”.

O Direito Econômico seria, pois, todo o ordenamento jurídico: regras e princípios, que visam a instituir, ordenar e normatizar a política e o processo econômicos de um Estado.

Incluindo-se, conseqüentemente, desde as normas constitucionais, que tratam da matéria econômica e social, às normas infraconstitucionais e os Tratados e Convenções Internacionais – como as regras que disciplinam a matéria financeira, tributária, da seguridade social, do trabalho, do comércio, do planejamento e da intervenção no domínio econômico – dos Estados.

Não esquecendo, ainda, das regras que regem o sistema financeiro, o sistema cambial, as exportações, a propriedade industrial, os contratos mercantis nacionais e internacionais, os direitos sociais dos trabalhadores, os recursos minerais, o ecossistema e outras matérias conexas ou a ele vinculados, estabelecendo linhas de condutas no âmbito do desenvolvimento econômico-social.

Incluindo-se, também, os meios para a instituição de infra-estrutura e de instrumentos⁵ necessários para a concretização dos ‘direitos econômico, sociais e culturais’, visando a redução das desigualdades e o desenvolvimento regionais, bem como a inserção dos Estados e das regiões no contexto do mundo dito desenvolvido.

Para Eros Grau (op. cit., p.163), “Pensar Direito Econômico é pensar o Direito como um nível do todo social – nível da realidade, pois – como mediação específica e necessária das relações econômicas”.

Luíza Helena Moll (2000, p. 142) menciona que: “Por força das novas tecnologias que alteram os paradigmas das ciências, o Direito econômico, ramo das Ciências Jurídicas, consolida-se definitivamente como síntese normativa, não mais aparecendo como meramente um ‘Direito Social’, dado que todo o direito o é, porque o seu objeto normativo é de caráter multidisciplinar, condição objetiva que determina seu pressuposto epistemológico”.

Assim, deve-se concluir que o Direito Econômico compreende um conjunto de normas jurídicas que possui inserção social – não servindo tão somente para os governos dos Estados instrumentalizarem suas políticas econômicas dissociadas da realidade regional que podem causar, muitas vezes, a exclusão social. O Direito

⁴ Eros Grau (op. cit., p. 165) menciona que “[...] economicidade é a linha de maior vantagem nas decisões econômicas (ou de políticas econômicas, quando cuidamos do Direito Econômico). Ainda, que “[...] o princípio da economicidade [...] é o que se põe em prática por medidas de política econômica, visando realizar o que a sua soberania democrática tenha definido na Constituição, como o fundamento dos princípios ideológicos que a inspiram”.

⁵ Dentre estes instrumentos pode-se citar a instituição dos Fundos Constitucionais de Financiamentos das Regiões (FNE) Norte, Nordeste, Centro-Oeste, no Brasil ou o ‘Fondo de Compensación Interterritorial’ (FCI) na Espanha, entre outros.

Econômico, amparado em princípios constitucionais – como o da Solidariedade, por exemplo – e em nome da governabilidade, pode estabelecer um planejamento econômico e políticas públicas em que haja a efetiva garantia da inclusão de Estados e de regiões (no caso da comunhão de Estados, em uma Federação ou em uma Confederação) no contexto de desenvolvimento com a efetiva aplicação dos Direitos Fundamentais em todas as suas dimensões ou gerações.

No Brasil, a atual Constituição (no art. 170 e demais dispositivos dispostos em outros títulos) estabeleceu um conjunto de regras e princípios voltados à *ordem econômica*, dando, pois, o direcionamento ideológico à política econômica do país.

Daí, no entendimento de Eros Grau (op. cit., p.166), a atual Constituição ser, inquestionavelmente, *dirigente*. Constituição dirigente é aquela que procura direcionar, determinar, dirigir a política econômica do Estado e a sua economia. Ela estabelece as diretrizes e os programas, de forma a controlar as políticas e a atividade econômica do país. Tal espécie de Constituição concebe, pois, um Estado intervencionista, visto que seus dispositivos determinam ou ditam regras traçando a política econômica estatal, impondo um controle acentuado na economia e no planejamento econômico.

É interessante observar o posicionamento de Régis Frota (op. cit., p.45), no sentido de que “O quadro brasileiro, neste tocante, apresenta-se digno de considerações especiais. O Estado intervém no domínio econômico mais por imposição histórica do que pelo respaldo constitucional. O texto magno em vigor, até 1988 de fato, pelas disposições inseridas em seus artigos 163 e 170, estabelece os limites, deveres e faculdades intervencionistas do aparelho estatal no domínio da economia, onde a empresa privada – preferencialmente o órgão competente para tal exercício – também será apoiada em seu caráter suplementar”.

Tais limites e deveres estão expressos no seu artigo 174 e seus incisos, que asseguram a possibilidade da criação de mecanismos visando a efetiva aplicação do Princípio da Solidariedade, quando assim se expressa: “Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivos e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado [...]”.

Embora, no Brasil, exista garantia constitucional no campo econômico e uma *aparente* preocupação dos agentes econômicos e políticos em incentivarem o desenvolvimento das regiões *ditas carentes* quando da instituição de mecanismos de proteção as micros e pequenas empresas ou das atividades agrícolas visando a minimizar as desigualdades regionais, elas efetivamente são irrisórias se comparados aos incentivos, ao ‘protecionismo’ e outros mecanismos de *ajuda* instituídos às empresas ou as localidades similares em diversos países, como os dos Estados da União Européias, dos Estados Unidos da América – para citar alguns.

A invocação e aplicação do Princípio Constitucional da Solidariedade, no caso brasileiro – para efetivamente minimizar as desigualdades econômicas e sociais entre as regiões – ainda é incipiente, está em sua face inicial. Não foi

despertado pelas lideranças políticas, pelos agentes públicos e exigido pelo povo, menos ainda pelos Tribunais.

4 – Mecanismo de concretização da solidariedade

Muitas vezes observa-se um desequilíbrio econômico muito grande entre regiões de um mesmo Estado ou entre Estados diferentes – alguns são considerados altamente desenvolvidos (Estados centrais ou dominantes) e outros considerados dependentes ou menos desenvolvidos ou *periféricos*. Inúmeras são as causas de tamanhas disparidades.

Importante será mencionar que tais distâncias geram conflitos ou divergências de toda espécie, além do retardamento de avanços tecnológicos e do desenvolvimento harmônico, ocasionando a exclusão social, as disputas por mercados e a conseqüente *fragilização* do Estado ou da *Comunidade de Estados*. Neste contexto, torna-se imprescindível à criação de mecanismos de proteção e defesa para os entes estatais economicamente fracos – tudo visando a minimizar estes e outros problemas de ordem econômica e social.

Diante desta moderna realidade *surgiram novos direitos, novos princípios*, o Direito Econômico, a Solidariedade, entre outros.

Em particular, o Princípio da Solidariedade está estreitamente ligado ao Direito Econômico, pois, ele pode e deve ser invocado quando da elaboração das estratégias governamentais, do Planejamento e das políticas econômicas dos Estados e quando da promoção do desenvolvimento econômico-social de regiões de Estados ou da Comunidade de Estados.

A efetiva realização progressiva dos direitos econômicos – voltados à efetivação dos direitos sociais e culturais e demais direitos fundamentais – requer, dos Estados, meios ou mecanismos necessários à promoção e concretização de diversos direitos. Para tanto, faz-se necessário à criação de *Fundos compensatórios*.

Estes *Fundos* captam recursos que são gerados do quadro de atividades de produção, serviços e de consumo nos territórios dos Estados-membros (no caso da União Européia e de uma Federação) ou em regiões mais desenvolvidas (no interior dos próprios Estados), para assim implementarem políticas que venham a contribuir, em conjunto, para suportar o custo das ações comunitárias, independentemente dos benefícios que delas possam retirar.

Neste aspecto, surgem outros princípios, tais como o da Coesão Econômica e Social que auxilia a devida aplicação do princípio da Solidariedade para reforçar, justificar, fundamentar e garantir a estabilidade de uma Federação ou da União Européia e favorecer e inserção dos estados-membros no desenvolvimento da Comunidade de Estados.

Registra-se, outrossim, que o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais elaborou e divulgou quatro '*Comentários Gerais*', os quais estabelecem as diretrizes que os Estados devem implementar para a garantia dos direitos econômicos, sociais e culturais. Dentre estes '*comentários*', destaca-se a *advertência*

para que os Estados-membros criem formas de intercâmbios de experiências que venham a facilitar a resolução conjunta das dificuldades ou carências detectadas. Para tanto, os Estados-membros da União Européia, criaram – com base na efetiva aplicação do princípio da Solidariedade – os *fundos constitucionais compensatórios*.

Assim, a título de exemplo, pode-se citar que na Espanha, os “*fundos*” criados pelos espanhóis, objetivando minimizar os desequilíbrios econômicos interterritoriais, tornando mais efetivo a solidariedade, destaca-se o Fundo de Compensação Interterritorial (FCI). Verifique-se que os recursos pertencentes a tal “Fundo” são *distribuídos pelas Cortes Gerais entre as Comunidades Autônomas* espanholas que precisam de incentivos para o desenvolvimento econômico e social, nas mais diversas áreas (desde a infraestrutura até a educação).

No caso brasileiro, a atual Constituição instituiu mecanismos para o financiamento e estabelecimento de programas que visam atender às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, consideradas menos desenvolvidas do país e que necessitam de políticas de incentivos, em especial, no setor produtivo e a efetiva inserção dos seus respectivos estados na Federação, de modo cooperativo.

Para a implementação de políticas públicas de desenvolvimento econômico e social a região Nordeste contava com diversos programas de financiamento aos setores produtivos, em consonância com o Plano Regional de Desenvolvimento – PRD; onde, os recursos eram oferecidos, a longo prazo, para a promoção e o desenvolvimento regional.

Além do FNE, do FINOR, da SUDENE (hoje já extinta), há, entre outros, o Banco do Nordeste S.A que, além de recursos financeiros, dispõe de estudos estruturais e pesquisas, bem como de programas de financiamentos e de ações que visam a fornecer recursos, transferência de tecnologias e de informações, voltadas para a identificação de atividades produtivas e para inovações tecnológicas capazes alavancar o desenvolvimento e maximizar o retorno econômico-social dos investimentos na região Nordeste.

5 – Conclusão

Apesar dos mecanismos citados, no Brasil existem poucos programas e efetivas ações governamentais objetivando a efetiva aplicação da Solidariedade pois, não há interesses político para a resolução dos efetivos problemas das desigualdades e desequilíbrios regionais.

Um exemplo claro é a situação centenária das secas periódicas no Nordeste e suas drásticas conseqüências – problema que até hoje não foi resolvido ou minimizado. Continua, ainda, havendo a mesma *distribuição de migalhas aos nordestinos, ou seja: de cestas básicas, de esmolas* aos excluídos da Federação brasileira. Os poucos recursos, quando chegam, quase sempre são capturados por uma elite política que representa a chamada *indústria da seca*.

Enquanto isto, vários são os planos, os projetos concretizados, os recursos e o conseqüente endividamento externo – com um gigantesco volume de

empréstimos do BNDES – tudo para o efetivo desenvolvimento do Sudeste e do Sul do Brasil, apesar destas regiões concentrarem um alto percentual de riquezas, se comparado ao Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Portanto, no Brasil, embora o Princípio da Solidariedade esteja previsto constitucionalmente, ele é utilizado de forma incipiente, não possibilitando ao atendimento pleno do seu conceito, de seus objetivos e a sua efetiva implementação. Conseqüentemente, verifica-se – em pleno século XXI – a gritante desigualdade regional no Brasil que causa problemas de ordem econômica e social.

Talvez, fosse necessário, à classe política e aos brasileiros, a leitura da obra: “Formação Econômica do Brasil” – do paraibano Celso Furtado – para que todos viessem a compreender as raízes do problema e tivessem interesse e seriedade na sua resolução.

5 – Referências

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 1988. 27. ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2001.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 7. ed. rev. atual. amp. São Paulo: Malheiros, 1997.

CAMPOS, João Mota de. *Direito comunitário: o ordenamento jurídico comunitário*. 5. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. 1997. v. 2.

CARRAZZA, Roque Antônio. *Curso de direito tributário*. 14. ed. rev. amp. atual. São Paulo: Malheiros, 2000.

FROTA, Régis. *Teoria econômica e direito*. Sobral: Edições UVA, 1999.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. *Processo constitucional e direitos fundamentais*. São Paulo: Celso Bastos Editor, IBDC, 1999.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na constituição de 1988*. 5. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2000.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Curso de direito administrativo*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

MOLL, Luíza Helena. Externalidades e apropriação: projeções sobre o direito econômico na nova ordem mundial. In: *Desenvolvimento econômico e intervenção do estado na ordem constitucional: estudos jurídicos em homenagem ao professor Washington Peluso Albino de Souza*. São Paulo: Malheiros, 2000.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Do direito econômico aos direitos econômicos, sociais e culturais. In: *Desenvolvimento econômico e intervenção do estado na ordem constitucional: estudos jurídicos em homenagem ao professor Washigton Peluso Albino de Souza*.

QUADROS, Fausto de. *Direito das comunidades européias e direito internacional público: contributo para o estudo da natureza jurídica do direito comunitário europeu*. Reimpressão. Lisboa: Colecção Teses, 1991.