

Desigualdades Na Constituição Federal De 1988: Limites Políticos E Orçamentários

Valmir Messias de Moura Fé¹, Adelcio Machado dos Santos²,
Ruana Maia Santos³, Joana Josiane Andriotte Oliveira Lima Nyland⁴,
Miriam de Andrade Brandão⁵, Júnior de Sousa Ribeiro⁶
Wellington Junior Jorge⁷

¹(Polícia Civil do Estado do Mato Grosso do Sul, Brasil)

²(Universidade Alto Vale do Rio do Peixe, Brasil)

³(Universidade Estadual do Tocantins, Brasil)

⁴(Universidade Federal do Rio Grande, Brasil)

⁵(Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil)

⁶(Universidade Federal do Piauí, Brasil)

⁷(UniCesumar, Brasil; Bolsista ICETI e Membro do Grupo de Pesquisa: Formação Docente e Práticas Pedagógicas e Sistema Constitucional de Garantia dos Direitos da Personalidade)

Resumo

A Constituição Federal de 1988 trata sobre o tema da redução das desigualdades em vários dispositivos (Art. 3º, III, Art. 43, caput, Art. 165, § 7º, Art. 170, VII, Art. 212-A, V, letra 'c'). Sendo um princípio constitucional, a redução das desigualdades sociais e regionais é um objetivo fundamental do Estado brasileiro, mas que necessita de recursos financeiros e vontade política do gestor público. Há leis suficientes para implementação deste princípio? Quais as dificuldades orçamentárias e políticas para a consecução deste princípio? A pandemia da Covid-19 trouxe mudanças na aplicação do princípio da redução das desigualdades sociais e regionais? Este trabalho visa analisar e refletir quando a implementação desse princípio, os limites financeiros, as questões políticas e diferenças regionais. A Constituição sugere apenas reduzir as desigualdades, o que leva a conceitos jurídicos indeterminados e menor efetividade. A metodologia usada para este trabalho é pesquisa bibliográfica exploratória em revistas e livros especializados sobre o tema, análise crítica e reflexiva da legislação pertinente e atualizada. Método dedutivo com análise das premissas gerais sobre o tema até a conclusão.

Palavras-chave: Constituição. Redução. Desigualdades. Orçamento. Recursos.

Date of Submission: 16-10-2023

Date of Acceptance: 26-10-2023

I. Introdução

A redução das desigualdades sociais e regionais foi elencada como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil e previsto expressamente na Constituição de 1988 em seus artigos 3º, III, e 170, VII, além de constar em vários outros títulos da Constituição, inclusive quando trata da ordem econômica e financeira, do orçamento das regiões e recursos aplicáveis na educação e cultura e desporto – Art. 43, caput; Art. 165, § 7º; Art. 212-A, V, letra 'c' (BRASIL, 1988) –, e em outros dispositivos constitucionais, como quando trata da distribuição de tributos de forma uniforme (Art. 151) e das políticas públicas de interesse comum em regiões metropolitanas (Art. 25) (BRASIL, 1988).

Quis o Constituinte consignar na Lei Maior a vontade política e balizar as políticas econômicas e sociais com o fim de reduzir as desigualdades no país, face a concentração de renda nas grandes metrópoles, a grande extensão territorial, e regiões como Norte e Nordeste, que apresentam necessidades maiores quanto a aplicação de recursos financeiros do Estado, visto as questões climáticas e condições econômicas dessas regiões.

O Estado participa da atividade econômica de diversas formas, seja por fomento, distribuição de renda ou agindo diretamente em atividades essenciais para a economia nacional. Neste sentido, o princípio de redução das desigualdades sociais e regionais envolve vontade política dos governantes em planejar e executar políticas públicas que possam efetivar a redução das desigualdades, o que necessita de recursos financeiros e orçamentários, planos econômicos condizentes com as diferentes características regionais do país, bem como a distribuição dos tributos e incentivos fiscais em regiões mais carentes.

A pandemia da Covid-19 trouxe várias modificações no orçamento e prioridades públicas. Limitações financeiras e orçamentárias, relocação de aportes de recursos públicos, tiveram durante a pandemia uma gama

de legislação alterada quanto ao orçamento, e mesmo questões sobre a real aplicação desses recursos no combate à epidemia que estão sendo tratadas nos órgãos controle, principalmente os Tribunais de Contas.

Ao tratar da redução das desigualdades sociais e regionais, a Constituição Federal de 1988 – acaba por apresentar um conceito jurídico indeterminado de menor efetividade que, apesar sua força normativa, necessita de outras realidades políticas e econômicas para sua concretude, e está diretamente relacionado com o sistema democrático e as escolhas públicas da representação política.

A estrutura econômica do Estado brasileiro é de índole capitalista de livre iniciativa ao setor produtivo, mas um capitalismo social¹ que exige comportamento da economia com o fim de alcançar fins sociais, valorização do trabalho e dignidade da pessoa humana, tudo isso com a ideia de redução das desigualdades sociais e regionais.

No presente trabalho, pretende-se discorrer sobre o princípio da redução das desigualdades sociais e regionais previsto na Constituição de 1988, e como este é implementado no contexto das políticas públicas econômicas, e os limites financeiros e orçamentários, bem como quando as escolhas públicas da representação política no regime democrático.

Como problemática do presente trabalho, indicamos os seguintes: (i) Há leis suficientes para implementação deste princípio? (ii) Quais as dificuldades orçamentárias e políticas para a consecução deste princípio? (iii) A pandemia da Covid-19 trouxe mudanças na aplicação do princípio da redução das desigualdades sociais e regionais?

O presente trabalho justifica-se por ter relação com a temática de desenvolvimento, limites e formas de atuação do Estado na atividade econômica em tempos de pandemia da Covid-19, e valores fundamentais de direitos humanos e redução das desigualdades sociais e regionais no país.

A metodologia utilizada é hipotético-dedutiva de modo investigado, analisando os dados colhidos e critérios relacionados com o tema estudado, com análise e reflexão crítica em bibliografia especializada sobre o tema, partindo do geral para o específico analisando o texto Constitucional de 1988.

O objetivo geral do estudo é discorrer sobre o princípio da redução das desigualdades sociais e regionais, extensão, limites e possibilidades.

Como objetivos específicos estudar, descrever e analisar a aplicabilidade desse princípio no campo das políticas públicas, escolhas políticas e prioridades orçamentárias, analisando a efetividade e reflexo desse princípio nas prioridades nacionais e leis pertinentes, bem como analisar a relação entre direito, economia e desigualdades no contexto em tela, refletindo a importância da compreensão entre as ciências do Direito e Economia para sua efetivação.

II. O objetivo fundamental da Constituição de 1988 de reduzir as desigualdades sociais e regionais

Previsto expressamente no art. 3º, III e art. 170, VII da Constituição Federal de 1988, o princípio da redução das desigualdades sociais e regionais, juntamente com a erradicação da pobreza e da marginalização, tem forma semântica normativa e caráter fundante da vontade do Constituinte.

Apesar de ter natureza de conceito jurídico indeterminado e necessidade de outros padrões da legislação ordinária, da vontade política de concretizar este ideal e, ainda, face às realidades econômicas, da capacidade de arrecadação e distribuição de tributos, o princípio tem a força interpretativa de direcionar as políticas públicas, distribuição de rendas, a forma e vieses sociais de intervenção do Estado na economia.

O Poder Constituinte, ao disciplinar as balizas a serem seguidas pelo Estado e fundamentar os objetivos da República Federativa do Brasil no Art. 3º do texto constitucional trouxe enorme carga social ao anunciar que com relação à pobreza a intenção é erradicar este problema social, juntamente com a marginalização. Já quanto às desigualdades sociais e regionais, menciona que a meta é apenas de reduzir.

De tema profundo de axiologia elevada, o referido princípio serve de referência para que os Poderes apliquem recursos financeiros e estabeleçam no orçamento planos, programas e planejamentos para a redução das desigualdades sociais e regionais.

A discricionariedade política de governantes eleitos e com mandatos determinados esbarra na índole do texto constitucional. É o sentimento constitucional – que envolve a ideia de povo e nação – que tem na Constituição a ideia fundamental da vontade política do povo, concretizada por mecanismos legais e políticas públicas para minimizar as desigualdades sociais e regionais. Para isso, são necessárias leis e efeitos concretos, transparência, fiscalização e controle na distribuição dos tributos arrecadados e participação popular, além da democracia representativa.

Neste sentido, a peça orçamentária tem importância primordial diante do mandamento constitucional e deve estar condizente com a atividade econômica, a livre iniciativa e os valores sociais do trabalho e da dignidade da pessoa humana.

¹ Capitalismo social é um conceito que respeita o livre mercado e o lucro, mas defende mais ação do governo nas demandas sociais, compatibilizando o trabalho com a liberdade econômica do capital.

A Constituição Federal de 1988 seguiu o modelo capitalista liberal, mas contém elementos socioideológicos que perpassam por mecanismos que amenizem a natureza do capitalismo voltado somente ao lucro e exploração, e detentora das forças produtivas e capital financeiro. Já para Ramos (2018, p. 1328):

No campo econômico, a nossa Constituição Federal não adotou um modelo de Estado liberal, mas um modelo de Estado regulador/intervencionista. Assim, asseguram-se a livre-iniciativa e o livre comércio de atividade econômica, “salvo nos casos previsto em lei”. No mesmo sentido, garante-se a propriedade privada, submetendo-a, porém, ao cumprimento de uma função social.

Elevado a princípio constitucional, a redução das desigualdades sociais e regionais tem vínculo pragmático e interpretativo e exige leis e práticas públicas condizentes, especialmente nas regiões mais carentes de recursos, como o Norte e Nordeste. Isso, porém, não descarta o direcionamento e das funções do orçamento na forma alocativa, distributiva e estabilizadora nas próprias regiões Sudeste e Sul, visto que também há problemas sociais, econômicos e baixos índices de qualidade de vida em populações que vivem em favelas e áreas rurais.

Ramos (2018, p. 1329) esclarece sobre o tema que:

[...] a redução das desigualdades regionais também é justificativa para intervenções estatais na economia, por meio da adoção de política pública redistributiva, da concessão de incentivos fiscais ou da criação de órgãos desenvolvimento de certas localidades (Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste-Sudene); no mesmo sentido, a busca de pleno emprego também funciona como ferramenta de intervenção no mercado, chegando a embasar políticas públicas que proíbem as empresas de demitir funcionários, por exemplo.

O princípio da redução das desigualdades sociais e regionais previsto na Constituição faz parte da ideia central do modelo escolhido pelo Constituinte e das forças políticas engendradas quando da discussão e redação final da Carta Magna. Forças antagônicas e ideologias liberais e progressistas acordaram no texto final e, assim, a ideia de atuação estatal e o objetivo da redução das desigualdades sociais e regionais foram expressamente consignados na Lei Maior.

Apesar de estar claro que a ordem capitalista de uma economia de mercado é o viés socioideológico na ordem econômica, verdade também constatada é que esse modelo é flexível e deve condizer com políticas sociais e a realidade econômica do país de desigualdades sociais, grande concentração de renda em mínima parcela da população, empresas multinacionais e conglomerados do mercado financeiro.

Desigualdade e exclusão são conceitos já estabelecidos na sociedade moderna capitalista, mas isso não é motivo para grandes alterações na distribuição de rendas e políticas públicas condizentes com as realidades vividas em cidades, principalmente nas favelas de grandes centros urbanos. Sachs (1994, p. 31) já alertava: “Fato ainda mais importante nas sociedades modernas, a exclusão passou a liderar, superando a exploração. Os ricos já não precisam dos pobres. É provavelmente a razão por que tentam esquecê-los”.

As limitações econômicas e políticas para concretude do princípio da redução das desigualdades sociais e regionais são obras da ação humana. Na economia ou na política, há uma junção de interesses e valores que determinam a natureza e abrangência de dada política pública para consecução de referido princípio. Neste contexto, vários atores envolvidos nas escolhas públicas e na definição de prioridades são envolvidos no cenário político de decisões nem sempre para benefício da coletividade, onde o orçamento público é o centro de gravidade de conjecturas e debates políticos.

III. A aplicação do princípio da redução das desigualdades sociais e regionais

Um princípio constitucional tem aplicabilidade e interpretação de acordo com critérios dogmáticos e semânticos valorados com a doutrina de juriconsultos e a própria interpretação do Supremo Tribunal Federal, este que é movido por fatos políticos, tempo e espaço das circunstâncias. No caso do princípio da redução das desigualdades sociais e regionais, verifica-se que a norma constitucional irradia por todo sistema jurídico a vontade constitucional e vincula as políticas públicas e econômicas e ao legislador ordinário a respeitar esse mandamento constitucional.

Ocorre que, o princípio aqui estudado tem conceitos genéricos, indeterminados, e precisa ser contextualizado com outros princípios, inclusive das finanças públicas, da capacidade financeira estatal, orçamento, recolhimento e destinação dos tributos, que têm na Constituição regras bastantes rígidas sobre a repartição, destinação e aplicação de verbas obrigatórias, a exemplo da saúde e educação.

Pinheiro (2020, p. 166) ensina que:

A despeito de o Brasil ainda ser um dos países mais desiguais do mundo, ou talvez por causa disso, o combate às desigualdades aos poucos tem se firmado como um valor caro ao brasileiro, valor que – ousou dizer – se consolidou ao longo dos trinta anos que se seguiram à promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/1988).

Os tributos arrecadados pelo Estado têm uma carga de valores semióticos e interpretativos no federalismo fiscal, na repartição das receitas tributárias, visto que são os tributos que equalizam e impulsionaram o Estado nas proposituras das políticas públicas e econômicas no que concerne a redução das desigualdades sociais e regionais. Conforme Holmes e Sunstein (2019, p. 174) “[...] um tesouro vazio e uma administração debilitada condenam os direitos a existir somente no papel.”. Daí a importância da compreensão da principiologia sobre o tema, da realidade econômica e política quanto às atividades estatais de programas e planos de governos relacionados à ideia de redução das desigualdades.

Importante na análise do tema é quanto a Agenda 21 Nacional, onde o item 3 “Retomada, planejamento estratégico, infraestrutura e integração regional”, aponta a necessidade de: Redução de desigualdades regionais; Incentivos fiscais; Universalização e acesso à energia e a comunicação; Contabilização de passivos ambientais; Planejamento integrado transporte interestadual e urbano (MALHEIROS; PHILIPPI JR; COUTINHO, 2008).

A aplicação do princípio da redução das desigualdades sociais e regionais está atrelada a mecanismos orçamentários, de planejamento e estratégicos que proporcionam melhorias nas condições sociais e regionais. Isso envolve estudos, pesquisas e vontade política sobre níveis econômicos de dadas regiões, como saneamento básico, pobreza, baixa escolaridade, situação geográfica, padrões de consumo, histórico da região, e dados diversos compilados por órgãos da iniciativa privada e, principalmente, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Outros importantes organismos internacionais, como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) ajudam a entender o tema das desigualdades sociais e regionais, inclusive segundo o Relatório de Desenvolvimento Humano 2019, publicado pelo Programa, no Ranking de IDH Global de 2019 o Brasil se situava na 79ª posição na escala mundial de 189 países (PNUD, 2020).

Outro sistema de medição mundial é o Índice de Gini, utilizado para medir escalas de desigualdades nos países, onde o Brasil se apresenta como um dos países mais desiguais do mundo e tem a segunda maior concentração de renda entre mais de 180 países (SASSE, 2021).

O Poder Legislativo tem fundamental importância na consecução de leis para o cumprimento do referido princípio, mas é do Poder Executivo a incumbência de estabelecer formas de efetivar dada política pública e econômica.

Neste contexto, leis são aprovadas pelo Congresso Nacional que envolvem dispêndio de recursos financeiros, aporte em determinadas regiões, prioridades governamentais e forças políticas envolvidas numa disputa entre congressistas e o chefe do Poder Executivo, e ainda disputa política com congressistas da oposição, onde critérios técnicos são subjugados por acordos políticos decorrentes do próprio regime representativo democrático e do processo de formação das leis.

Peça fundamental no regime democrático e mola propulsora para minimizar os graves problemas das desigualdades sociais e regionais, o orçamento há muito tempo é motivo de preocupação dos governantes.

O orçamento nacional deve ser equilibrado. As dívidas públicas devem ser reduzidas, a arrogância das autoridades deve ser moderada e controlada. Os pagamentos a governos estrangeiros devem ser reduzidos, se a nação não quiser ir à falência. As pessoas devem novamente aprender a trabalhar em vez de viver por conta pública. (CICERO, 55 a.C. *apud* FIGUEIREDO, 2019, s.p).

Assim, a aplicação e efetividade do princípio da redução das desigualdades sociais e regionais, além do caráter vinculante normativo constitucional, requer um maior cuidado e atenção do legislador, das leis e órgãos de controle, visto que o tema tem espectro aberto de sentidos, o que torna sua efetividade dependente da vontade política e econômica.

IV. As escolhas públicas como limite de aplicação do princípio da redução das desigualdades sociais e regionais

A República Federativa do Brasil é fundada no regime democrático e tem sustentação desse regime por meio do chamado princípio dos freios e contrapesos, onde os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário exercem suas funções de forma autônoma e harmônica, além de um Poder fiscalizar o outro conforme limites estabelecidos pela própria Constituição, para que não haja abuso ou concentração de poder.

O Poder Executivo é o responsável pela aplicação do orçamento público, das políticas executivas e das escolhas públicas estipulados nos planos e estratégias do governo, e baseia-se em cronograma político dado à política de governo. O governo eleito, na sua dimensão de legitimidade do voto popular, tem um dever cívico de implementar seu programa de governo.

Contudo, este programa de governo, em regra colocado no Plano Plurianual (Art. 165, I CF/1988), tem natureza política e não obrigatória e, também, deve obedecer a outras leis orçamentárias, como a Lei de Diretrizes Orçamentárias (Art. 165, II CF/1988) e a Lei Orçamentária Anual (Art. 165, III CF/1988), bem como a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei n. 101/2000) e Lei n. 4.320/64 (Normas Gerais de Direito Financeiro).

As forças políticas engendram no Congresso Nacional o panorama a ser seguido nas políticas públicas e econômicas voltadas para o desenvolvimento, incentivo, custeio, fomento de atividades econômicas em um

contexto de atuação estatal na atividade econômica e viabilidade das funções do orçamento público, como alocação de recursos, distribuição e a importante função estabilizadora.

Estas escolhas públicas na destinação dos recursos financeiros e distribuição de verbas envolvem questões da democracia representativa e de terceiros interessados na sociedade civil, como a imprensa e organismos privados, que exercem pressão sobre a destinação dos recursos públicos e, assim, podem cumprir o mandamento constitucional de reduzir as desigualdades sociais e regionais.

A democracia, como método prevalente dos governos ocidentais, tem ligação umbilical com a economia capitalista. Na lição de Robert A. Dahl (2006, p. 175):

[...] não podemos fugir da conclusão de que uma economia capitalista de mercado, a sociedade e o desenvolvimento econômico tipicamente gerados por ela são condições altamente favoráveis ao desenvolvimento e à manutenção das instituições democráticas políticas.

Políticas e planos econômicos variam de acordo com a condução ideológica de governos eleitos. Uns preferem incentivar a atividade produtiva com financiamento ao agronegócio, setor bancário de financiamentos e empréstimos, atividade industrial e imobiliário, com empréstimos de recursos públicos por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES).

A atividade econômica de uma nação perpassa por vários vieses ideológicos e escolhas políticas de governos, concepções das teorias econômicas e modal de definições de desenvolvimento a serem definidas no universo de escolhas políticas, que também envolve pressões, acordos internacionais e sistema econômico em dada época da história.

Amartya Sen (2010) faz uma análise da economia de mercado relacionando democracia com desenvolvimento, traçando correlações entre desigualdades e as liberdades no plano social, onde a justiça social está envolvida com a distribuição de renda e respeito aos direitos humanos.

A ideia central é que estes incentivos consequentemente melhorem a atividade econômica, com aumento de empregos e rendas para a população. Já outros governos preferem incentivar a atividade econômica das classes sociais mais baixas na escala social, como incentivo e empréstimos a pequenas empresas, distribuição e reforma agrária, construção de casas populares, subsídios e isenções a produtos essenciais na alimentação, e políticas de distribuição de renda na função distributiva do orçamento público.

Neste contexto de decisões políticas referentes à aplicação e alocação dos aportes financeiros das escolhas públicas, além de toda a proteção e regulação do orçamento público, há variáveis na economia que alteram e possibilitam o gestor público tratar o orçamento de forma mais flexível, face às intempéries emergenciais de calamidade pública. A Constituição então estabelece formas e exceções na aplicação dos recursos financeiros, nos chamados créditos adicionais (Art. 166 CF/1988).

Exemplo recente sobre estas decisões e escolhas públicas foi a pandemia da Covid-19. Nos anos de 2020 e 2021 foram editados vários instrumentos normativos sobre a alocação de recursos para o enfrentamento da pandemia, inclusive com emenda constitucional (Emenda Constitucional n. 106/2020 e 109/2021), Lei n. 13.979/2020 etc.

O princípio da redução das desigualdades sociais e regionais teve forte influência na consecução destes instrumentos normativos, visto o contexto das diferenças regionais e desigualdades existentes com relação à estrutura logística de transporte de insumos, vacinas e corpo de saúde em vilas e cidades distantes, inclusive em área indígena.

Neste sentido, a interpretação dos entes da administração pública e instâncias de controle deve mensurar e avaliar o contexto da época emergencial epidêmica mundial da Covid-19 e ter atenção à Lei n. 13.655/2018 que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, que dispõe sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público.

V. A relação entre direito, economia e desigualdades

O Direito, como ciência normativa, tem a pretensão de regular as atividades humanas e disciplinar interesses e bens disponíveis na sociedade, principalmente àqueles bens escassos na escala necessária de sobrevivência humana, ou mesmo bens disputados por mero deleite, recreio ou ostentação, já que as necessidades humanas são fluídas e muitas vezes incompreensíveis.

Neste contexto, o Direito e a Economia têm uma ligação intrínseca face a estas demandas por desejos, interesses e necessidades. Sobre os princípios de análise do Direito e Economia Antônio José Maristrello Porto discorre:

O direito e a economia podem interagir de duas formas: (i) a interação dialógica complementar entre as ciências; e (ii) utilizando-se a economia como método de investigação aplicado ao problema. Apesar das aparências, ambas as formas guardam grandes similitudes e grandes diferenças (PORTO, 2019, p. 26).

O Direito estipula padrões comportamentais com relação às atividades humanas nas sociedades, e a Economia informa os limites e consequências da atividade produtiva humana, a escassez de recursos e demandas sociais e econômicas que movem a sociedade capitalista.

A constituição econômica e o padrão capitalista liberal da livre iniciativa e de mercado trouxe regramentos de direito econômico que disciplinam o aspecto conjuntural da moldura do Estado capitalista, mas com índole e espaço para a construção de uma sociedade também de respeito à dignidade do trabalho humano e que coíbe o abuso do poder econômico, conforme preceitua o Art. 170 da CF/1988:

A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País (BRASIL, 1988).

Percebe-se que no que concerne aos princípios constitucionais da ordem econômica há conteúdo relacionado à redução das desigualdades sociais que deverão ser obedecidos por todos, inclusive pela iniciativa privada que visa particularmente o lucro e aumento de capital. Dita o *caput do* Art. 170 CF/1988 de uma existência digna e conforme os ditames da justiça social. Ou seja, ideias que perfazem o contexto principiológico explanados em vários dispositivos constitucionais quando trata do desenvolvimento e redução das desigualdades.

Visa a Constituição alinhar a ideia econômica do capitalismo liberal com uma economia social, voltada a minimizar os efeitos da enorme concentração de renda provocada pelo acúmulo de capital, face ao fato de que os meios de produção se concentram naqueles detentores de grande capital financeiro de exploração e lucro.

Sobre o tema desenvolvimento, Sach (2008, p. 116) aponta que:

Infelizmente, o crescimento econômico promovido pelas forças do mercado traz, mesmo quando bem-sucedido em nível econômico, resultados sociais opostos aos almejados: as diferenças sociais aumentam, a riqueza se concentra na mão de uma minoria, com marginalização simultânea de uma parcela importante da população.

A redução das desigualdades regionais teve especial atenção na Constituição Federal ao tratar “Das Regiões” no Art. 43 (BRASIL, 1988), onde se insere na ideia do “federalismo cooperativo” e prevê ações entre os entes federados de maneira conjunta e harmônica em temas do desenvolvimento das regiões e redução das desigualdades regionais.

A União poderá estipular ações visando o desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais, inclusive com incentivos regionais a respeito de tarifas, custos, fretes, isenções tributárias e mecanismos de proteção social e aproveitamento econômico e social de rios, de massas de água represadas nas regiões de baixa renda, sujeitas a secas periódicas, e ainda quando da recuperação de terras áridas e cooperação aos pequenos e médios proprietários rurais.

Leis foram promulgadas no sentido de cumprir os dispositivos constitucionais relacionados à ideia de redução das desigualdades sociais e regionais. Com relação às regiões do país que necessitam de tratamento diferenciado foram promulgadas algumas leis, como a Lei Complementar n. 134/2010, que dispõe sobre a composição do Conselho de Administração da Superintendência da Zona Franca de Manaus; Lei Complementar n. 129/2009, que institui a Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste – SUDECO; Lei Complementar n. 125/2007, que institui a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste-Sudene; e Lei Complementar n. 124/2007, que instituiu a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM.

A preocupação com o tema da redução das desigualdades regionais tem também previsão na Constituição de 1988 nos Atos das Disposições Constitucionais e Transitórias (ADCT), nos seus Artigos 40, a respeito da Zona Franca de Manaus, e 42, sobre investimentos em irrigação no Região Centro-Oeste e Sudeste, preferencialmente na região do Semiárido (BRASIL, 1988).

A relação do Direito e Economia transpassa por todo o sistema jurídico e envolve distribuição das receitas tributárias, arrecadação financeira orçamentária, alocação de recursos, temas diversos do mundo dos contratos administrativos, concessões e permissões públicas, parceria pública-privada, e envolve decisões políticas que interagem entre os valores de um direito econômico que reflete diretamente na vida social do país, principalmente no que concerne às atividades econômicas, financeira e industriais da economia de mercado.

Neste contexto, com relação ao tema da redução das desigualdades sociais, o Estado proporciona vários programas sociais voltados às famílias mais carentes, sendo o Programa Bolsa Família, criado pela Lei n.

10.836/2004, o programa mais conhecido e que no ano de 2021 sofreu uma reformulação bastante ampla, inclusive com alteração de nome para Programa Auxílio Brasil, por meio da Medida Provisória n. 1.061 de 09/08/2021, convertida na Lei 14.432, de 18/05/2022.

Outros programas governamentais existem, inclusive no plano estadual de municipal (chamados de benefícios regionais), que tiveram na pandemia da Covid-19 uma postura política-orçamentária peculiar e inovadora quanto a intervenção do Estado na economia com políticas públicas distributivas de transferência de renda de grande dimensão social, inclusive apoio político eleitoral, em que a classe política enxergou como possibilidade de captação eleitoral de votos.

Assim, programas sociais para jovens atletas, idosos, desempregados, deficientes, pobres em situação de vulnerabilidade, indígenas, universitários, são dispostos pelos entes federativos nas mais diversas modalidades. Vontade política, limites orçamentários e gestão pública eficiente tornam tais programas um importante mecanismo de redução das desigualdades no Brasil.

Fomento e empréstimos públicos ao setor privado e decisões de governos delimitam e formam um complexo mundo econômico das empresas e da economia, isso faz com que Direito e Economia se conectem, sendo necessário ética e transparência na destinação dos recursos públicos, sem “orçamento secreto” em tempos de plena democracia representativa.

VI. Conclusão

O presente trabalho discorreu sobre a redução das desigualdades sociais e regionais previsto na Constituição de 1988. Tal princípio tem previsão no Art. 3º, III e Art. 170, VII, bem como em todo texto constitucional quando trata da ordem econômica e financeira, das regiões, da educação, da saúde e do desporto, e ainda quanto da distribuição de tributos e o tratamento das regiões metropolitanas dos municípios (Art. 3º III, Art. 43, *caput*, Art. 165, § 7º, Art. 170, VII, Art. 212- A, V, letra ‘c’ da CF/1988).

A Constituição trouxe como objetivo fundamental a redução das desigualdades sociais e regionais, bem como erradicar a pobreza, a marginalização, construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento nacional, promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Neste sentido, o presente trabalho focou o princípio da redução das desigualdades sociais e regionais e sua aplicação e limites quando a questão orçamentária, financeira e política, bem como o tema das escolhas públicas do legislador e a função do Poder Executivo na consecução desse princípio, que é influenciado pelas decisões políticas da representação da classe política nos termos do regime democrático.

Limites orçamentários, limites e critérios políticos ideológicos influenciam a consecução do princípio da redução das desigualdades sociais e regionais, que dependem da vontade política, das escolhas públicas e obediência ao planejamento e planos econômicos, bem como a intercorrência de situações emergenciais e calamidades públicas, como foi o caso da pandemia da Covid-19, quando foi necessário um redirecionamento de aportes financeiros para o enfrentamento da pandemia, e inclusive grande mobilização legislativa com leis ordinárias e até mesmo emendas constitucionais, para consecução de aportes financeiros e segurança jurídica na aplicação destes recursos.

Discutiu-se a relação entre direito, economia e desigualdades, visto que as ciências do Direito e da Economia tem pontos convergentes e há necessidade de compreensão em conjunto dos ditames legais e influências econômicas, inclusive quanto ao custo dos direitos e obediência às leis orçamentárias e distribuição justa dos tributos arrecadados, justamente para o cumprimento do princípio estudado no presente trabalho.

O tema da redução das desigualdades sociais e regionais revela a necessidade de uma compreensão que vá além das balizas do Direito, passando pela Economia e pela Ciência Política, no que se refere ao jogo político das escolhas públicas da representação política no regime democrático, no qual acordos são realizados com forças antagônicas e muitas vezes sem verificar o padrão técnico das reais necessidades regionais e sociais de cada região.

A distribuição dos recursos orçamentários – por parte do Executivo e Legislativo – segue uma lógica parlamentar de apoio político, e isso acaba por distorcer a alocação destes recursos em um sistema de atitudes políticas longe da ideia constitucional da principiologia da legalidade, impessoalidade, publicidade, e além do princípio da redução da desigualdades sociais e regionais, que apesar do conceito aberto e indeterminado, traz por si só, o parâmetro axiológico de uma interpretação voltada à atividade estatal que deve pautar pela consecução de políticas sociais e econômicas que proporcionem bem-estar a população e obedeça ao princípio da redução das igualdades sociais e regionais.

O presente trabalho apresenta respostas às perguntas iniciais, que foram assim delimitadas: Há leis suficientes para implementação deste princípio? Sim, há na Lei Maior, a Constituição Federal de 1988, vários dispositivos acerca do princípio e que servem de base legislativa e interpretativa das políticas públicas e destinação dos recursos públicos.

Quais as dificuldades orçamentárias e políticas para a consecução deste princípio? Em regra, há escassez de recursos públicos para suprir todas as necessidades, contudo, a maior dificuldade orçamentária e política é a concretização de planejamento, planos e programas que variam de acordo com políticas de governos, sem uma continuidade e estudos mais aprofundados sobre o desenvolvimento das ações governamentais.

A pandemia da Covid-19 trouxe mudanças na aplicação do objetivo da redução das desigualdades sociais e regionais? Sim, inclusive com aprovação de várias leis e até mesmo emenda constitucional para alocação de recursos à parcela mais carente e desempregada do país.

Referências

- [1]. Brasil. Constituição Da República Federativa Do Brasil. 1988. Disponível Em:
- [2]. [Http://Www.Planalto.Gov.Br/Ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.Htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.Htm). Acesso Em: 10 Nov. 2022.
- [3]. Brasil. Emenda Constitucional N. 106 De 07 De Maio De 2020. Institui Regime
- [4]. Extraordinário Fiscal, Financeiro E De Contratações Para Enfrentamento De Calamidade Pública Nacional Decorrente De Pandemia. 2020. Disponível Em: [Http://Www.Planalto.Gov.Br/Ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/Emc106.Htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/Emc106.Htm). Acesso Em: 10 Nov. 2022.
- [5]. Brasil. Emenda Constitucional N. 109 De 16 De Março De 2021. Altera Os Artigos 29-A, 37, 49, 84, 163, 165, 167, 168 E 169 Da Constituição Federal E Os Arts... Brasília, 2021. Disponível Em: [Http://Www.Planalto.Gov.Br/Ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/Emc109.Htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/Emc109.Htm). Acesso Em: 10 Nov. 2022.
- [6]. Brasil. Lei N. 10.836 De 09 De Setembro De 2004. Cria O Programa Bolsa Família E Dá Outras Providências. 2004. Disponível Em: [Http://Www.Planalto.Gov.Br/Ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.836Compilado.Htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.836Compilado.Htm). Acesso Em: 10 Nov. 2022.
- [7]. Brasil. Lei N. 13.979 De 06 De Fevereiro De 2020. Dispõe Sobre As Medidas Para
- [8]. Enfrentamento Da Emergência De Saúde Pública De Importância Internacional Decorrente Do Coronavírus Responsável Pelo Surto De 2019. 2020. Disponível Em: [Http://Www.Planalto.Gov.Br/Ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L13979.Htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L13979.Htm). Acesso Em 10 Nov. 2022.
- [9]. Brasil. Lei N. 13.655 De 25 De Abril De 2018. Inclui No Decreto-Lei N. 4.657, De 4 De Setembro De 1942 (Lei De Introdução Às Normas Do Direito Brasileiro), Disposições Sobre Segurança Jurídica E Eficiência Na Criação E Na Aplicação Do Direito Público. Disponível Em: [Http://Www.Planalto.Gov.Br/Ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.Htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.Htm). Acesso Em: 10 Nov. 2022.
- [10]. Brasil. Lei N. 4.320 De 17 De Março De 1964. Estatui Normas Gerais De Direito Financeiro Para Elaboração E Controle Dos Orçamentos E Balanços Da União, Dos Estados, Dos Municípios E Do Distrito Federal. 1964. Disponível Em: [Http://Www.Planalto.Gov.Br/Ccivil_03/Leis/L4320.Htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.Htm). Acesso Em: 10 Nov. 2022.
- [11]. Brasil. Lei Complementar N. 101 De 04 De Maio De 2020. Estabelece Normas De Finanças Públicas Voltadas Para A Responsabilidade Na Gestão Fiscal E Dá Outras Providências. 2020. Disponível Em: [Http://Www.Planalto.Gov.Br/Ccivil_03/Leis/Lcp/Lcp101.Htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/Lcp/Lcp101.Htm). Acesso Em: 10 Nov. 2022.
- [12]. Brasil. Lei Complementar N. 124/2007 De 03 De Janeiro De 2007. Institui, Na Forma Do Art. 43 Da Constituição Federal, A Superintendência Do Desenvolvimento Da Amazônia –Sudam. 2007. Disponível Em: [Http://Www.Planalto.Gov.Br/Ccivil_03/Leis/Lcp/Lcp124.Htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/Lcp/Lcp124.Htm). Acesso Em: 10 Nov. 2022.
- [13]. Brasil. Lei Complementar N. 125 De 03 De Janeiro De 2007. Institui, Na Forma Do Art. 43 Da Constituição Federal, A Superintendência Do Desenvolvimento Do Nordeste - Sudene; 2007. Disponível Em: [Http://Www.Planalto.Gov.Br/Ccivil_03/Leis/Lcp/Lcp125.Htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/Lcp/Lcp125.Htm). Acesso Em: 10 Nov. 2022.
- [14]. Brasil. Lei Complementar N. 129 De 08 De Janeiro De 2009. Institui, Na Forma Do Art. 43 Da Constituição Federal, A Superintendência Do Desenvolvimento Do Centro-Oeste – Sudeco. 2009. Disponível Em: [Http://Www.Planalto.Gov.Br/Ccivil_03/Leis/Lcp/Lcp129.Htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/Lcp/Lcp129.Htm). Acesso Em: 10 Nov. De 2022.
- [15]. Brasil. Lei Complementar N. 134 De 14 De Janeiro De 2010. Dispõe Sobre A Composição Do Conselho De Administração Da Superintendência Da Zona Franca De Manaus; Revoga A Lei Complementar No 68, De 13 De Junho De 1991; E Dá Outras Providências. 2010. Disponível Em: [Http://Www.Planalto.Gov.Br/Ccivil_03/Leis/Lcp/Lcp134.Htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/Lcp/Lcp134.Htm). Acesso Em: 10 Nov. 2022.
- [16]. Brasil. Medida Provisória N. 1.061 De 09 De Agosto De 2021. Institui O Programa Auxílio Brasil E O Programa Alimenta Brasil, E Dá Outras Providências. 2021. Disponível Em: [Http://Www.Planalto.Gov.Br/Ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Mpv/Mpv1061.Htm#Art41](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Mpv/Mpv1061.Htm#Art41). Acesso Em: 10 Nov. 2022.
- [17]. Brasil. Lei 14.342, De 18 De Maio De 2022. Institui O Benefício Extraordinário Destinado Às Famílias Beneficiárias Do Programa Auxílio Brasil, De Que Trata A Lei Nº 14.284, De 29 De Dezembro De 2021; E Altera A Lei Nº 10.779, De 25 De Novembro De 2003. Disponível Em: [Https://Www.Planalto.Gov.Br/Ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Lei/L14342.Htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Lei/L14342.Htm). Acesso Em: 24 Fev. 2023.
- [18]. Dahl, R. A. Sobre A Democracia. Brasília: Editora Universidade De Brasília, 2006.
- [19]. Figueiredo, L. V. Direito Econômico. 10 Ed. Rio De Janeiro: Forense, 2019.
- [20]. Holmes, S.; Sunstein, C. R. O Custo Dos Direitos. Por Que A Liberdade Depende Dos Impostos. São Paulo: Martins Fontes, 2019.
- [21]. Malheiros, F. T.; Phlippi Jr, F.; Coutinho, S. M. V. Agenda 21 Nacional E
- [22]. Indicadores Do Desenvolvimento Sustentável: Contexto Brasileiro. Revista Saúde Soc., São Paulo, V. 17, V.1, P. 7-20, 2008.
- [23]. Pinheiro, M. M. S. Desenvolvimento, Planejamento E Combate Às Desigualdades No Brasil: Notas Sobre O Papel Das Instituições A Partir Das Contribuições Teóricas De Celso Furtado E Amartya Sen. In: Magalhães, L.C.; Pinheiro, M. M. Instituições E Desenvolvimento No Brasil: Diagnósticos E Uma Agenda De Pesquisas Para As Políticas Públicas. Rio De Janeiro: Ipea, 2020.
- [24]. Pnud - Programa Das Nações Unidas Para O Desenvolvimento. Relatório Do Desenvolvimento Humano 2019. 2020. Disponível Em: [Https://Www.Br.Undp.Org/Content/Brazil/Pt/Home/Library/Relatorio-Do-Desenvolvimento-Humano-2019.html](https://www.br.undp.org/content/Brazil/pt/home/library/Relatorio-Do-Desenvolvimento-Humano-2019.html) . Acesso Em: 29 Maio 2022.
- [25]. Porto, A. J. M. Princípio De Análise Do Direito E Economia. Diálogos. In: Pinheiro, A. C.; Porto, A. J. M. Sampaio, P. R. P. Direito E Economia. Rio De Janeiro: Fgv, 2019.
- [26]. Ramos, A. S. C. Art. 170 Cf/1988. In: Moraes, Alexandre De (Et Al). Constituição Federal Comentada. Rio De Janeiro: Forense, 2018.
- [27]. Sachs, I. Desenvolvimento. Incluyente, Sustentável, Sustentado. Rio De Janeiro: Garamond, 2008.

- [28]. Sasse, C. Recordista Em Desigualdade, País Estuda Alternativas Para Ajudar Os Mais Pobres. Agência Senado, 2021. Disponível Em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2021/03/recordista-em-desigualdade-pais-estuda-alternativas-para-ajudar-os-mais-pobres#>. Acesso Em: 10 Nov. 2022.
- [29]. Sen, A. Desenvolvimento Com Liberdade. São Paulo: Companhia Das Letras, 2010.