

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS
Programa de Pós-Graduação em Direito

Juliana Benício Xavier

**A REDUÇÃO E ISENÇÃO DO IMPOSTO SOBRE PRODUTOS
INDUSTRIALIZADOS EM FAVOR DA INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA NO
BRASIL: Uma Análise sob o ponto de vista da Eficácia da Constituição da República
Federativa do Brasil**

Belo Horizonte
2014

Juliana Benício Xavier

**A REDUÇÃO E ISENÇÃO DO IMPOSTO SOBRE PRODUTOS
INDUSTRIALIZADOS EM FAVOR DA INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA
BRASILEIRA: Uma Análise sob o ponto de vista da Eficácia da Constituição da
República Federativa do Brasil**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Edimur Ferreira de Faria

Belo Horizonte
2014

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

X3r Xavier, Juliana Benício
A redução e isenção do imposto sobre produtos industrializados em favor da indústria automobilística no Brasil: uma análise sob o ponto de vista da eficácia da Constituição da República Federativa do Brasil / Juliana Benício Xavier . Belo Horizonte, 2014.
117f. :il.

Orientador: Edimur Ferreira de Faria
Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.
Programa de Pós-Graduação em Direito.

1. Imposto sobre produtos industrializados - Legislação. 2. Impostos - Isenção. 3. Indústria automobilística. 4. Brasil. [Constituição (1988)]. 5. Sustentabilidade. I. Faria, Edimur Ferreira de. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.

SIB PUC MINAS

CDU: 336.223

Juliana Benício Xavier

**A REDUÇÃO E ISENÇÃO DO IMPOSTO SOBRE PRODUTOS
INDUSTRIALIZADOS EM FAVOR DA INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA
BRASILEIRA: Uma Análise sob o ponto de vista da Eficácia da Constituição da
República Federativa do Brasil**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Edimur Ferreira De Faria (Orientador) – PUC Minas

Giovani Clark – PUC Minas

Delze dos Santos Laureano – UFMG

Belo Horizonte, 30 de abril de 2014.

A minhas avós, Marly Xavier e Miraci Batista, que simbolizam o passado e sua força geradora, indispensável à construção do amanhã. Ao meu sobrinho, Gabriel Benício, e a meus afilhados, João Benício e Pedro Lucas, cujas condições existenciais já materializam um amanhã-hoje melhor.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à vida, pelas especiarias e pelos dissabores, cuja mistura torna a existência uma aventura.

A meus pais, Nildo Benício e Miriã Xavier Benício, e a minha irmã, Jackeline Benício Xavier, meus pilares, meus amores, meu fôlego (nem mesmo o céu nem as estrelas...). A minha mãe, especialmente, por me ouvir lendo as redações da escola e fazer brotar em mim o gosto pela leitura e pela escrita. Obrigada pelas horas despendidas com este trabalho, pelas sugestões, por ter me feito persistir quando meu ímpeto era outro. À Ione Januária que tão harmonicamente ingressou nesta família.

Aos amigos da turma do mestrado pelo companheirismo, em especial Pilar Coutinho e Fabrício Duarte, cujas amizades, tenho certeza, acompanhar-me-ão por toda a vida.

Aos amigos da vida inteira, Lorena de Souza Lima, Vítor Pereira Alves Martins, Érica Amarante, Henrique Myiamoto, Kleyson Barbosa, Glória Trogo, Élen Senen, Roberta Medeiros, Daiane Chaves, Lucas Reis, Liliane Kissila, Joviano Mayer e Larissa Pirchiner. Agradeço-lhes por trazerem leveza aos meus dias.

Ao Coletivo Margarida Alves de Assessoria Jurídica Popular, na pessoa da querida Mariana Maciel, que me permite sentir que não sou a poeta de um mundo caduco.

Ao tio João Benício, à tia Rosana Xavier, ao primo-irmão Felipe Uchida, e à querida Letícia Ferreira, por serem tão bons para mim.

Aos diretores e funcionários do Sindicato dos Metalúrgicos de São José dos Campos e Região, nas pessoas de Edson Alves da Cruz e Patrícia Pena. A escolha do tema desta dissertação deve-se ao período em que com eles trabalhei, acompanhando de perto (e admirando) sua incansável luta contra o capital econômico internacional.

A minha especial gratidão vai para os professores Edimur Ferreira de Faria, pela generosidade e paciência, e Giovani Clark, cuja motivação me inspirou desde o princípio. Sem vocês este trabalho não seria possível.

A Ricardo Romão, por ter estado sempre ao meu lado.

*A primeira condição para modificar a realidade consiste em conhecê-la.
(GALEANO, 1994).*

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - Relação entre número de carros licenciados, número de acidentes nas rodovias federais e número de acidentes fatais por ano.....	73
--	----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Número de acidentes nas rodovias federais por ano	73
Gráfico 2 - Percentual do IPI que é repassado a cada ente da Administração Pública	85
Gráfico 3 – Saída de capital – Remessas de lucro e investimentos da indústria de veículos no exterior voltam a crescer – em US\$ milhões	89

ABREVIATURAS

BNDES - Banco Nacional do Desenvolvimento
CAGED - Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CO2 - Gás Carbônico ou Dióxido de Carbono
CDI - Comissão de Desenvolvimento Industrial
CKD - “Completely Knocked Down”
CNM - Confederação Nacional dos Municípios
CONPEDI – Conselho nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito
DNIT - Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
DPVAT - Danos Pessoais causados por Veículo Automotores de Vias Terrestres
EUA - Estados Unidos da América
FHC - Fernando Henrique Cardoso
FPE - Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal
FPM - Fundo de Participação dos Municípios
FUNCOT - Fundo Nacional de Compensação Tributária
GEIA - Grupo Executivo da Indústria Automobilística
GMB - General Motors do Brasil
IPVA - Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços
IOF - Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou Relativas a Títulos e Valores Mobiliários
IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados
IR - Imposto de Renda
IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais
INPE - Instituto Nacional de Pesquisa Espacial
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano
ISSQN - Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza
ITBI - Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis por Ato Oneroso "Inter Vivos"
JK - Juscelino Kubitschek
M3- Metro Cúbico
MTE - Ministério do Trabalho e Emprego

OAB - Ordem dos Advogados do Brasil

PIB - Produto Interno Bruto

INOVAR AUTO - Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores

STF - Supremo Tribunal Federal

SUS - Sistema Único de Saúde

TIPI - Tabela de incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados

RESUMO

Esta dissertação investigou política indutiva realizada pelo governo federal consistente em fomentar a indústria automobilística a partir do ano de 2008, reduzindo em favor dela ou isentando-a do recolhimento do imposto sobre produtos industrializados, em um contexto de crise econômica internacional, na tentativa de blindar a economia nacional. Estudou-se o fenômeno da intervenção do Estado na economia, sem o qual não seria possível a compreensão do fomento materializado pelo benefício tributário concedido ao setor automobilístico. Resgatou-se a história dessa modalidade de intervenção destinada ao setor em questão, demonstrando-se que o instrumento não é novidade no cenário nacional. Na sequência, procedeu-se à leitura da Constituição da República, buscando analisar se as consequências geradas pela política em estudo traduzem-se em eficácia constitucional, atingindo o objetivo de desenvolver a nação nos patamares impostos pelo texto de 1988. Analisou-se a política em comento sob o enfoque dos direitos e garantias fundamentais sociais assinalados na Constituição da República, comparando-os a dados estatísticos sobre os índices de emprego e desemprego, gastos com saúde e seguridade social em razão de acidentes no trânsito e dados sobre atravancamento do trânsito em algumas das principais cidades brasileiras. Estudou-se a partilha de receitas tributárias, indispensável ao pacto federativo, instrumento assecuratório da autonomia dos entes federados. Foi analisado o impacto da desoneração fiscal nas finanças de Estados, Distrito Federal e Municípios. No percurso, percebeu-se que, além de não ter havido qualquer consulta à sociedade quando da adoção da política estudada, a mesma não se desenvolveu a partir de processo de planejamento. Por fim, a partir da constatação de que a política econômica em comento destoa das diretrizes apontadas pelo ordenamento jurídico nacional, buscaram-se, na teoria da constitucionalização simbólica, pressupostos para se analisar a política enfocada e concluir se essa foi capaz de caracterizar a Constituição de 1988 como um texto eminentemente simbólico.

Palavras-chave: Redução de IPI. Indústria Automobilística. Eficácia da Constituição de 1988. Sustentabilidade.

ABSTRACT

This dissertation investigated the inductive policy consistently held by the federal government to encourage the auto industry since 2008, by reducing on its favor or exempting it from the payment of taxes on industrialized products, in the context of international economic crisis, in an attempt to protect the national economy. The phenomenon of state intervention in the economy was studied. Without this study it would not be possible to understand the promotion materialized by the tax benefit granted to the automotive industry. The history of this type of intervention in the sector was rescued, to demonstrate that this instrument is not new in the national scene. In the sequence, a reading of the Constitution was done, in order to analyze if the consequences produced by the policy under study reflected constitutional effectiveness, by reaching the goals of development for the nation in the levels imposed by the 1988 text. The policy under discussion was analyzed under the approach of fundamental rights, and social guarantees indicated in the Constitution, and compared these rights and guarantees to statistics on employment and unemployment rates, to the amount of expenses on health, and social security as a result of traffic accidents, and to data on traffic congestion in some major cities. The sharing of tax revenues, vital to the federal pact, and guarantor of the federated entities' autonomy were studied. The impact of tax relief on the finances of states, Federal District, and counties was analyzed. Along the way, it was realized that there was no consultation with civil society by the time this policy was adopted, and it was not the result of a careful planned process. Finally, from the observation that this economic policy clashes with the guidelines described by the national legal system, Marcelo Neves' assumptions, in his theory of symbolic constitutionalization (NEVES, 2007), were used to analyze if the focused policy was enough to characterize the Constitution of 1988 as an eminently symbolic text.

Keywords: IPI reduction. Automotive industry. Effectiveness of the 1988 Constitution. Sustainability.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
2 A INTERVENÇÃO DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO	20
2.1 Sobre a Intervenção do Estado no Domínio Econômico: Conceito e Modalidades	20
2.2 O Tratamento Econômico na Constituição de 1988: A Constituição Econômica	27
2.3 O Tratamento Econômico na Constituição de 1988: Bases para a Intervenção do Estado na Economia	31
2.4 A Intervenção do Estado no Domínio Econômico e a Extrafiscalidade Tributária	36
3 O FOMENTO À INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA BRASILEIRA: UM BREVE RESGATE HISTÓRICO	40
4 A VELHA NOVA POLÍTICA ECONÔMICA DE FOMENTO À INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA: DA INEXIGÊNCIA DE CONTRAPARTIDAS DO PODER ECONÔMICO PRIVADO	55
5 ANÁLISE DOS EFEITOS PRÁTICOS DA CONCESSÃO DOS BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS À INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA A PARTIR DO ANO DE 2008	60
5.1 Redução do IPI para a Indústria Automobilística: Uma Análise segundo os Impactos Ambientais e os Dados da Saúde	61
5.2 O Modelo do Transporte Particular Individual: Impacto na Mobilidade Urbana e o Princípio do Desenvolvimento Sustentável	68
5.3 Sobre a Manutenção dos Postos de Trabalho.....	75
6 O IMPACTO DA REDUÇÃO DO IPI NAS FINANÇAS MUNICIPAIS SOB A PERSPECTIVA DO PACTO FEDERATIVO	81
6.1 Sobre o Pacto Federativo e a Repartição das Receitas Tributárias	81
6.2 Da tentativa de Municípios, Estados e Distrito Federal de reverem os prêmios da União à Indústria Automobilística	86
7 OS BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS CONCEDIDOS À INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA E A EFICÁCIA DO TEXTO CONSTITUCIONAL: UMA ANÁLISE A PARTIR DA TEORIA DA CONSTITUCIONALIZAÇÃO SIMBÓLICA	95
7.1 Breve estudo sobre o livro “A Constitucionalização Simbólica” de Marcelo Neves	95
7.2 A Redução do IPI em favor da indústria automobilística como política econômica bloqueadora da função normativa da Constituição: o problema da inclusão do público pluralisticamente organizado no processo interpretativo	101
CONCLUSÃO	108
REFERÊNCIAS	108

1 INTRODUÇÃO

Esta dissertação pretende analisar política econômica realizada pelo governo federal a partir do ano de 2008, voltada ao fomento da indústria automobilística, efetivada por meio da concessão de redução e isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Pretende-se analisar seu êxito sob o crivo do ordenamento jurídico brasileiro, com especial atenção ao cumprimento dos fundamentos e dos objetivos da República Federativa do Brasil, dos princípios gerais da atividade econômica, dos direitos e garantias fundamentais sociais, todos com previsão constitucional.

No segundo semestre do ano de 2008, assistiu-se no Brasil à célere redução das vendas de veículos automotores. Diante do contexto de crise econômica internacional, frente à impossibilidade de o Brasil (e de qualquer país inserido na economia de mercado) passar imune à mesma, o governo federal rapidamente adotou várias políticas econômicas para estimular as vendas, a produção e o emprego, dentre as quais a desoneração tributária sobre os automóveis.

Parte-se da constatação óbvia de que a Constituição de 1988 opta pelo modelo de produção capitalista em que há liberdade jurídico-formal para que todas as pessoas sejam donas de sua força de trabalho e/ou dos meios de produção. O modelo de produção é, entretanto, mitigado pelo modelo de bem-estar social, que reserva ao Estado a função de assegurar ao conjunto do povo o exercício dos direitos fundamentais sociais, medindo-se o desenvolvimento nacional não apenas por indicadores econômicos, mas também por indicadores sociais. Nesse mister, o instituto da intervenção do Estado no domínio econômico é de fundamental importância, sendo necessário partir-se do resgate de momento histórico em que o Estado não participava abertamente da atividade econômica, chegando-se aos dias atuais, em que essa intervenção é desejada diante do reconhecimento de que os princípios de uma economia liberal são insuficientes para darem conta dos projetos sociais inerentes ao Estado Democrático de Direito. Parte-se, ainda, do fato de que o ordenamento jurídico é uno e, como tal, as políticas econômicas não podem ser avessas à ordem jurídica.

Dados esses pressupostos, o presente trabalho tem por objetivo identificar, no ordenamento jurídico pátrio, os meios pelos quais se dá a “aliança” entre o setor público e o setor privado e suas consequências, analisando, especificamente, a recente política indutiva de redução do IPI em benefício do setor automobilístico. Nesse marco pretende-se, por meio de pesquisa documental, de revisão bibliográfica e pelo exame das leis nacionais e da

Constituição de 1988, utilizadas como paradigmas para a análise de dados estatísticos referentes à matéria, investigar se essa “União” tem permitido a efetivação do texto constitucional, especificamente no que diz respeito ao desenvolvimento em patamares sustentáveis.

Revisar-se-á a bibliografia do Direito Administrativo e do Direito Econômico para se versar sobre as modalidades de intervenção existentes e como o ordenamento jurídico nacional as incorporou, com enfoque especial para o tratamento dado ao tema pelo Título VII da Constituição da República, nomeado “Da Ordem Econômica e Financeira”.

A extrafiscalidade tributária, em que se funda a redução do IPI em benefício do setor automobilístico, será apontada como instrumento de intervenção indireta do Estado no domínio econômico, tendo em vista que os tributos encerram dupla função: arrecadar divisas para se fazer frente aos gastos estatais e estimular ou vedar determinada conduta dos agentes econômicos.

Demonstrar-se-á, sequencialmente, que a proteção tributária concedida ao setor automobilístico não é novidade na história deste país, sendo uma constante política econômica adotada com afincos desde o governo de Getúlio Vargas. O capítulo 3 do trabalho será dedicado ao desenrolar histórico das induções concedidas ao setor automobilístico para atrair a instalação dessa indústria no Brasil. O governo Juscelino Kubitschek (JK), sequencialmente, na sua tentativa de trazer ao Brasil o desenvolvimento de cinquenta anos em cinco, lançou mão fortemente das isenções tributárias como instrumento de fomento ao setor automobilístico.

Partir-se-á da política de substituição de importações, que teve lugar a partir do final do séc. XIX, para se demonstrar que, se no primeiro momento ela consistia apenas em produzir no Brasil os produtos que antes eram importados, no segundo, especialmente a partir do governo de JK, assume feição voltada à expansão do mercado consumidor nacional e atração de grandes multinacionais, capazes de produzirem em solo brasileiro um conjunto de produtos para exportação. Verificar-se-á que, posteriormente, as isenções desatam-se das políticas de substituição de importações, passando a serem adotadas para se evitar que fábricas fechem as portas, consubstanciando-se em estratégia de manutenção de postos de trabalho e de aquecimento da economia.

Ultrapassado o resgate histórico das políticas indutivas destinadas à indústria automobilística, chegar-se-á ao ponto nevrálgico da presente dissertação, quando se verificará se a política indutiva perpetrada pela União a partir do ano de 2008, incentivando a produção

e o consumo de veículos automotores individuais privados, foi/ é capaz de cumprir os preceitos da Constituição da República. Para isso, no capítulo 4, dedicar-se-á ao estudo de alguns dos decretos por meio dos quais a política em questão passou a produzir efeitos, estudando-se, ainda, a questão das exigências feitas à indústria automobilística para fazer jus à isenção.

No capítulo 5, serão abordados os efeitos concretos da política em comento, verificando-se, por exemplo, os impactos decorrentes da priorização do transporte particular individual, sob uma perspectiva do direito à cidade e do direito ao desenvolvimento sustentável.

Nesse tópico será investigado se a redução do IPI é condizente com os princípios fundamentais expostos no Título I da Constituição de 1988, observando se ela se pauta pela dignidade da pessoa humana e pela valorização social do trabalho (CR/88, art. 1º, III e IV). Será, ainda, indagado se a política é afinada com os objetivos republicanos de garantir o desenvolvimento nacional, de erradicar a pobreza e a marginalização e de reduzir as desigualdades sociais e regionais.

Além disso, o foco será direcionado para o fato de que a União tem como dever constitucional instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, incluindo aí políticas referentes ao transporte urbano (CR/88, art. 21, XX), pautadas pelo pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantindo o bem-estar de seus habitantes (CR/88, art. 182).

Analisar-se-á a medida, também, à luz dos princípios gerais da atividade econômica (CR/88, Título VII) com foco na defesa do meio ambiente, redução das desigualdades regionais e sociais e busca do pleno emprego (CR/88, art. 170, VI, VII e VIII).

A necessidade de se alargarem as reflexões voltadas ao tema justifica-se pelo crescente aumento da concessão de subsídios pelo Estado para o referido setor econômico, para, a partir de então, compreender-se se essa prática estatal faz prevalecerem resultados positivos, ou se as implicações negativas preponderam. O assunto se torna especialmente atrativo diante do fato de a mobilidade urbana estar pautada na ordem do dia, sendo que a utilização do transporte motorizado individual é um dos elementos principais nessas discussões, exatamente pelo fato de a redução do IPI concedida ao setor automobilístico representar a priorização pelo poder público desse meio de transporte, em prejuízo de modais coletivos e de modais não motorizados de deslocamento de pessoas e cargas.

Não menos importante será verificar se essa política indutiva foi capaz de manter os índices de emprego tal como prometido. Apesar de ser propagandeado diariamente pelos

meios de comunicação de massa que a taxa de desemprego atingiu índices históricos mínimos, preocupa o fato de que, em outubro de 2013, 5,2% da população economicamente ativa encontrava-se desempregada (TAXA DE DESEMPREGO..., 2013). Outro elemento que não poderá passar despercebido liga-se ao processo atual de precarização dos postos de trabalho, com aumento da exploração sobre o empregado, notadamente em virtude da constante iminência de desemprego.

O estudo abordará, ainda, os efeitos da isenção do IPI sobre os Municípios, Estados e Distrito Federal, que dependem da arrecadação desse imposto, uma vez que ele compõe boa parte da receita dos fundos de participação que lhes é destinada, tendo havido, inclusive, provocação ao Supremo Tribunal Federal (STF) para que a corte se manifeste sobre a constitucionalidade da política em comento.

Pressupõe-se que toda a atuação do Estado, materializada em políticas públicas, deve perquirir o conjunto de determinações prescritas na Constituição de 1988, que congrega ideologias políticas diversas, as quais, contudo, são apenas aparentemente conflituosas. O texto constitucional é eclético e, nessa medida, agrupa valores capitalistas a preceitos de natureza socialista, nacionalista, cooperativista, entre outros, os quais têm por objetivo alterar a injusta realidade brasileira, fornecendo o substrato jurídico para as mudanças das relações de poder no seio da sociedade.

Defender-se-á que, ao elaborar qualquer política econômica, o Estado deve interpretar o todo constitucional, sob pena de conferir à Constituição significado meramente simbólico, na medida em que assume o papel de fórmula de compromisso dilatatório ou mesmo de álibi (NEVES, 2007), não operando qualquer modificação real no processo de poder. Será analisada a falta de inclusão do público pluralisticamente organizado no processo de elaboração da política econômica em estudo e a relação de tal postura com a problemática da constitucionalização simbólica, na elaboração de Marcelo Neves (2007).

Presume-se que se chegará à conclusão de que a redução do IPI, operada em favor da indústria automobilística, deixa ao povo brasileiro um conjunto de consequências deletérias, ligadas ao adoecimento em virtude do aquecimento global e das moléstias decorrentes do lançamento de poluentes na atmosfera, como decorrência da priorização do transporte particular individual, cerceando o direito de ir e vir das pessoas em razão da vulnerabilização da mobilidade urbana. Outra consequência prevista está relacionada ao crescimento dos ônus da seguridade social, sendo de fácil antecipação o aumento do número de auxílios-doença, aposentadorias por invalidez e pensões por morte, concedidos diuturnamente às milhares de

vítimas dos incidentes no trânsito e a suas famílias, somados aos gastos do Sistema Único de Saúde (SUS) com tratamentos de acidentados. Antecipa-se, ainda, que o que poderia ser o maior dos benefícios da política em questão, a manutenção e ampliação de postos de trabalho no setor automobilístico, não obteve o êxito esperado.

As hipóteses antecipadas partem de interpretação sistemática da Constituição de 1988, segundo a qual não é lícito que se permita a utilização da propriedade privada sem que desempenhe função social, seja essa propriedade de produção ou de consumo. Sob esse ponto de vista, ao efetuar as políticas públicas, o Estado deve buscar conferir igual eficácia ao conjunto dos mandamentos constitucionais, sob pena de serem priorizados aqueles que atendam a anseios exclusivos do sistema econômico e do político.

O Estado contemporâneo é incumbido de atribuições muito além das que tocavam o Estado Liberal, sendo-lhe imposto atuar no domínio econômico para conferir eficácia aos direitos fundamentais inerentes a cada pessoa, para que não venha a ser agente difusor de políticas econômicas inconstitucionais. Deve, portanto, funcionar como o fiel da balança, equilibrando o exercício da atividade econômica com a consecução dos direitos e garantias fundamentais sociais assegurados pela Constituição de 1988, cuja observância, presume-se, não teve lugar com a política indutiva a ser estudada.

2 A INTERVENÇÃO DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO

O presente trabalho, como consignado na nota introdutória, pretende analisar uma política econômica indutiva específica, referente à concessão de subsídios tributários à indústria automobilística a partir do ano de 2008.

Para melhor compreender a política estudada, é necessário que se tenha conhecimento mínimo sobre conceitos de Direito Econômico, compreendendo o espaço que o tema ocupa na Constituição de 1988. Não se pode deixar, ao fazer essa digressão, de estudar o instituto da intervenção do Estado no domínio econômico, sem o qual não faria sentido se pensar em normas de direito público incidindo sobre o campo econômico.

Sabe-se que nos primórdios do capitalismo vigorou a ideologia do liberalismo econômico, segundo a qual a economia deveria seguir livre de qualquer influência alheia a ela mesma. Tal ideologia, contudo, mostrou-se insuficiente para dar conta das complexas necessidades sociais, relegando a misérias a maior parte do povo que estava afastado do processo econômico. A verdade é que sequer no momento áureo de tal concepção, o mercado autorregulava-se sem qualquer ingerência estatal.

Em superação ao liberalismo, surge um modelo econômico que tenta congrega valores da ideologia superada a outros de cunho social, de forma a minimizar os abusos verificados quando, supostamente, se deixou nas mãos do mercado a autorregulação da economia. Nesse marco está inserida a Constituição de 1988, que atribui ao Estado o dever de intervir na economia com vistas a materializar um modelo de bem-estar social. Nessa toada, os governos, ao formularem as medidas de política econômica, devem levar em consideração todo o texto constitucional, lembrando que o mesmo contempla valores de ideologias distintas, sendo certo que a escolha de valores do mercado só pode ter lugar com a materialização concomitante de valores sociais.

2.1 Sobre a Intervenção do Estado no Domínio Econômico: Conceito e Modalidades

Não se concebe, atualmente, o jogo econômico sem que um dos jogadores seja o Estado. Essa participação, todavia, não foi sempre aceita, sendo que sua institucionalização coincide com a Primeira Grande Guerra. A revolução industrial foi acompanhada do ideário liberal, segundo o qual o livre jogo do mercado é que deveria, autonomamente, regular a economia, devendo o Estado manter-se longe dessa órbita. Sua função estava adstrita ao poder

de polícia e ao poder geral de legislar, garantindo, assim, a ordem pública e os patamares jurídicos propiciadores do desenvolvimento das atividades econômicas privadas. Não se quer dizer com isso que em algum momento histórico tenha sido possível o desenvolvimento da economia sem a menor participação do Estado. Na verdade “o regime liberal não se desenvolve livre de ações estatais, de intervenções estatais, de ações coletivas organizadas” (FALLER, 2010). O que se afirma, contudo, é que a partir de dado momento histórico, a intervenção perde a marca da “excepcionalidade”. Nesse sentido:

Um dado referencial decisivo, entretanto, não pode ser menosprezado em nosso estudo. Trata-se da completa coincidência entre a observação dos autores em geral, quanto à importância tomada pela intervenção do Estado no domínio econômico, e os fatos ocorridos a partir da I Guerra Mundial. Neste momento histórico-cultural é que pretendem estabelecer o divisor de águas da era liberal pura para a era intervencionista. Todas as conotações culturais são determinadas para esta transformação e, desta forma, a intervenção impõe-se como temática geral e como assunto específico da Política, da Economia, da Administração, do Direito e assim por diante, como vimos. (SOUZA, 1980, p. 410).

As crises econômicas do início do século XX deixam nítida a incapacidade de o regime liberal propiciar vida digna ao conjunto da população. A concentração capitalista aniquila qualquer possibilidade de autorregulação do mercado. O liberalismo, nos dizeres de Faller (2010) “exigia e pressupunha uma certa igualdade de condições sociais, de acesso e possibilidades, bem como uma certa moral ética dos indivíduos que compunham a sociedade, para que se alcançasse uma competição equilibrada e saudável ao desenvolvimento”, o que não teve lugar. Assistiu-se, na verdade, à formação de grupos econômicos destinados a maximizarem seus próprios lucros tendo por consequência superexploração da classe trabalhadora. Desaguou-se, assim, em miséria de parcela significativa da população, o que acabou por exigir a configuração de um Estado com cada vez mais atribuições, com vistas a transformar as relações sociais existentes.

Reconhecendo a essencialidade do papel interventor do Estado para minimizar o potencial autodestrutivo e a ineficiência do mercado não só no campo social, mas também no campo da economia, balizada doutrina conceitua a intervenção do Estado no domínio econômico como “todo ato ou medida legal que restringe, condiciona ou suprime a iniciativa privada em dada área econômica, em benefício do desenvolvimento nacional e da justiça social, assegurados os direitos e garantias individuais” (GASPARINI, 2005, p. 683).

Edimur Ferreira de Faria, afirmando o desastre gerado pelo liberalismo econômico diante da sua indiferença “com os aspectos sociais reclamados pela sociedade, sobretudo a parcela marginalizada do processo econômico”, explica o intervencionismo estatal:

O Estado, visando a promoção social e o bem-estar da coletividade, interferiu na atividade econômica, restringindo ou limitando a sua liberdade, direcionando os investimentos ou, ainda, atuando diretamente na atividade econômica, na condição de Estado Empresário. (FARIA, 2011, p. 629).

Pelo fato de a intervenção, com os objetivos que lhe são inerentes, fazer parte das funções do Estado, evidente seu caráter político. O Estado, em seu mister de administrar a sociedade, vale-se da intervenção “com a finalidade de atingir determinados resultados e tem por terreno o domínio econômico” (SOUZA, 1980, p. 413). Surge, assim, o chamado Estado neoliberal de regulamentação, congregando o liberalismo econômico a elementos de ativa participação do Estado na economia. Essa atuação adveio como consequência não apenas da intensa exclusão social permitida pelo modelo liberal de Estado, mas também da incapacidade e/ou desinteresse do setor econômico privado, naquela fase de desenvolvimento das forças produtivas, de atuar em determinados setores da economia.

Naqueles tempos de regulamentação, os capitais privados eram investidos internacionalmente na indústria de consumo, mas também, na rendosa indústria armamentícia. Assim sendo, o poder econômico privado nacional e internacional precisava da ação estatal em setores de baixa lucratividade, de riscos financeiros ou carentes de vultosos investimentos tecnológicos, como as áreas de infra-estrutura (energia, estradas, água potável, telefonia) e social (educação, saúde, previdência), a fim de possibilitar o progresso da economia de mercado, refrear os movimentos sociais reivindicativos (dos trabalhadores, por exemplo) e remover o fantasma do socialismo. Dessa forma, se norteavam as ações econômicas públicas reservando à iniciativa privada a ampliação de seus ganhos. (CLARK, 2008, p. 69-70).

O autor referenciado segue afirmando que “o novo ambiente mundial de fim da guerra fria, queda do socialismo real e de alta evolução tecnológica” (p. 70) fez com que o neoliberalismo de regulamentação acabasse “involuindo” para a regulação, cuja marca mais pungente liga-se às privatizações das indústrias estatais.

No modelo ditado pelo neoliberalismo de regulação, é guardada para o Estado a tarefa de intervir na economia indiretamente, competindo-lhe “apenas” normatizar sobre a matéria econômica, reduzindo fortemente seu campo de atuação direta na economia. Considerando a evolução científica que barateou processos industriais e, ainda, a diminuição dos ganhos com a empreitada bélica, os setores antes desinteressantes ao capital econômico privado passaram

a galgar o topo de sua lista de desejos, processo que, como dito, foi concomitante à massiva privatização das empresas estatais.

É importante deixar consignada a carga ideológica engendrada na palavra “intervenção”. Procurando-se os vocábulos a ela relacionados em um dicionário de sinônimos, encontram-se “ingerência, interferência, interposição, abelhudice” (COSTA, 1950, p.1280). O dicionário Houaiss da Língua Portuguesa informa que o ato de intervir se caracteriza por “ingerência de um indivíduo ou instituição em negócios de outrem, como intercessor, mediador etc.” (HOUAISS, 2001, p. 1637).

Ora, se a palavra “intervir” traz consigo o significado de atuação em área de domínio alheio, denota-se que o Estado, ao tomar medidas de política econômica, está apropriando-se de tarefa que lhe é estranha, em nítida perpetuação do arcabouço ideológico do Estado Liberal, pautado pela inação estatal no jogo econômico. Não é por outro motivo que juristas de renome, que se dedicaram ao estudo do tema, defendem que outra terminologia seja utilizada. Washington Peluso Albino de Souza (2002, p. 388), reconhecendo a carga ideológica liberal que pesa sobre o termo “intervenção”, sustenta que a melhor expressão a ser utilizada seria “ação econômica”, referindo-se não apenas à atuação do Estado na esfera econômica reservada ao poder econômico privado, mas também à atuação deste poder no domínio reservado ao poder público econômico.

Outros juristas, sem discordarem da necessidade de o Estado fazer-se presente no jogo econômico, afirmando inclusive que essa atuação não implica cisão entre o Estado e a sociedade civil, reconhecem que “intervenção expressa atuação estatal em área de titularidade do setor privado; atuação estatal, simplesmente, expressa significado mais amplo (...) conota inclusive atuação na esfera do público” (GRAU, 2012, p. 90).

Esse autor, não se pode deixar de mencionar, faz longa reflexão sobre a utilização pelo texto constitucional do termo “atividade econômica”, identificando a ambiguidade de sentidos com que é empregado. Informa que o termo ora é utilizado como gênero, abarcando serviço público e atividade econômica de titularidade do setor privado (CR/88, art. 174, caput), ora como espécie, como na hipótese do art. 173, referindo-se à “atuação do Estado como agente econômico em área da titularidade do setor privado”. (GRAU, 2012, p. 101). Ao discorrer sobre o mesmo tema, o ex-ministro do Supremo Tribunal Federal diz:

Assim, se pretendermos, ao enunciar as formas de atuação do Estado em relação ao processo econômico, considerar a globalidade da ação estatal, inclusive sua atuação sobre a esfera do público, o uso, para tanto, da expressão atuação estatal será mais adequado. Estaremos a referir, então, não apenas a ação do Estado em relação à

esfera do privado, mas também no quanto respeita à prestação de serviço público e à regulação da prestação do serviço público. (GRAU, 2012, p. 142).

Como o presente trabalho, tal qual será desenvolvido de maneira mais aprofundada subseqüentemente, refere-se à ingerência do Estado na economia por meio de incentivos oferecidos à indústria automobilística para fomentar atividade econômica em sentido estrito, não se poderia, segundo a terminologia utilizada por este autor, abandonar o termo “intervenção”.

Mesmo estando a sociedade em um momento histórico em que a ideologia capitalista assume o Estado como sujeito econômico “[...] na medida em que esta interferência se fez indispensável e até mesmo essencial para a ordem econômica” (SOUZA, 1980, p. 399), não se cogitou substituir o termo por outro capaz de expressar a recorrente e desejada atuação estatal no domínio econômico.

Para se fechar a compreensão teórica sobre a intervenção do Estado no domínio econômico, é necessário investigar as modalidades pelas quais ela ocorre, o que torna obrigatório um estudo sobre as classificações elaboradas pela doutrina. Sabe-se que o Estado intervém no processo econômico de pelo menos duas grandes maneiras: ora assumindo total ou parcialmente o controle dos meios de produção, constituindo-se em Estado Empresário, ora determinando ou induzindo determinado desempenho. O primeiro comportamento é denominado como intervenção direta ou imediata, chamada por Eros Grau (2010) de intervenção “*no*” domínio econômico, ao passo que o segundo é chamado de intervenção indireta ou mediata, alcunhada por esse jurista de intervenção “*sobre*” o domínio econômico.

Dito isso, fácil compreender que a primeira classificação se dá quanto à maneira pela qual o Estado intervém no processo econômico. Se ele intervém “*no*” domínio econômico, desenvolvendo ação como sujeito econômico, diz-se que a intervenção é direta. É indireta, contudo, se a intervenção se dá “*sobre*” o domínio econômico, regulando, apenas, a atividade.

A intervenção direta manifesta-se por absorção e por participação. Naquela, o Estado passa a controlar totalmente os meios de produção, atuando em regime de monopólio. As cinco hipóteses previstas nos incisos do art. 177 da Constituição da República ilustram bem a modalidade de intervenção direta por absorção, sendo elas:

(I) a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos; (II) a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro; (III) a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores; (IV) o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem assim o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem;

(V) a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados, com exceção dos radioisótopos cuja produção, comercialização e utilização poderão ser autorizadas sob regime de permissão, conforme as alíneas *b* e *c* do inciso XXIII do caput do art. 21 desta Constituição Federal. (BRASIL, 1988).

Edimur Ferreira de Faria, elencando os motivos pelos quais o Estado resolve desempenhar certas atividades com exclusividade, destaca “[...] aspectos de segurança nacional, necessidade de receita financeira ao lado dos tributos e a garantia de eficiência e continuidade da prestação de determinados serviços públicos, escolhidos de acordo com a importância deles no contexto social”. (FARIA, 2011, p. 634).

A intervenção direta por participação, a seu turno, tem lugar quando o Estado controla apenas parte dos meios de produção, atuando como competidor no mercado, concorrendo com empresas privadas às quais é dado o direito de manter atividades naquele determinado setor da economia. O art. 173 da Constituição da República traz essa previsão, determinando limites e condições a serem observados pelo Estado quando atua no domínio econômico em concorrência com a iniciativa privada.

A intervenção indireta, por sua vez, adquire feições de duas maneiras, a direção e a indução. Aquela se dá quando o Estado dita comportamentos para a economia, de forma que os sujeitos da atividade econômica não têm como atuar de maneira diferente da desejada pelo ente governamental. Exemplos clássicos são o tabelamento e o congelamento de preços, hipóteses previstas no art. 41 do Código de Defesa do Consumidor. Nos dizeres de Eros Grau, na intervenção por direção:

[...] estamos diante de comandos imperativos, dotados de cogência, impositivos de certos comportamentos a serem necessariamente cumpridos pelos agentes que atuam no campo da atividade econômica em sentido estrito - inclusive pelas próprias empresas estatais que a exploram. Norma típica de intervenção por direção é a que instrumentaliza controle de preços, para tabelá-los ou congelá-los. (GRAU, 2012, p. 144).

Em relação às normas de intervenção por indução, está-se perante “[...] incitações, de estímulos, de incentivos de toda ordem, oferecidos pela lei a quem participe de determinada atividade de interesse geral e patrocinada ou não pelo Estado”. (SOUZA, 1980, p. 122).

Percebe-se que a intervenção por direção estabelece comandos que ditam comportamentos compulsórios, ao passo que a indução gera espaço para a adesão refletida pelo setor beneficiado, que só então estará vinculado aos ditames das normas indutivas.

A classificação também pode ser feita não sob o ponto de vista do papel do Estado na atividade econômica objeto da intervenção, mas a partir da análise da forma pela qual se dá a política econômica adotada. Sob esse aspecto, a intervenção pode ser medida de política econômica: (1) dirigida, (2) orientada, (3) combinada e (4) contratual.

Está-se diante de política de economia dirigida quando a mão do Estado na economia é absoluta, constituindo-se como verdadeiro Estado-Empresário, ao passo que, na economia orientada, a marca deixa de ser a imposição, passando-se à figura de um Estado orientador, que busca com que o particular adira à política econômica espontaneamente.

Na intervenção orientadora, o Estado intervém na economia orientando os agentes privados para atuarem de determinada forma, no intuito de alcançarem determinados objetivos. Não existe nesse tipo de ação econômica estatal qualquer espécie de comando normativo coator ou proibitivo, mas, ao contrário, incitações e seduções ao particular para agir de determinada maneira, oferecendo prêmios, concessões de imóveis, isenções e incentivos tributários, avais etc.

Na intervenção dirigida, a ação do Estado é imperiosa. Diferentemente da primeira, o Estado determina, coage os particulares e os atores econômicos estatais a se comportarem de determinada maneira, sob pena de sanções. A norma proíbe ou impõe uma sanção ou omissão. (CLARK, 2001, p. 31).

A intervenção como medida de política econômica combinada caracteriza-se por uma espécie de “[...] partilha do poder econômico entre o Estado e os particulares”, por ela há a “[...] outorga de vantagens particulares em troca do respeito a certos objetivos econômicos”. (SOUZA, 1980, p. 421). Ela se dá pela conjugação de interesses entre os vários atores afetados por determinada medida intervencionista, de forma a buscarem de maneira harmoniosa a formulação da política econômica. A intervenção contratual, por fim, funciona como desdobramento da combinada, tendo em vista que a partir da pactuação dos atores, os mesmos comprometem-se formalmente por meio de acordos e contratos.

A intervenção pode ser, ainda, geral ou setorial, no que diz respeito a seu âmbito de incidência. Segundo lições de Giovanni Clark (2001, p. 40-43), a norma de intervenção geral é aquela que implica benefícios ou imposições ao conjunto dos atores econômicos, ao passo que a de intervenção setorial incide sobre um âmbito menor, atingindo um número mais reduzido de atores. Ambos os tipos, contudo, não devem perder de vista os interesses da sociedade como um todo.

O fomento concedido à indústria automobilística, objeto de estudo do presente trabalho, no que diz respeito ao papel do Estado no jogo econômico, é espécie de intervenção indireta por indução. Sob o ponto de vista classificatório voltado à análise da política econômica adotada, tal intervenção é instrumento típico da modalidade orientadora. Nela não

existe uma coação do Estado sobre o agente econômico privado para a adoção de determinada conduta, estando este livre para aderir à política econômica caso se sinta seduzido pelas incitações oferecidas pelo poder público. Quanto à análise do âmbito de incidência, por óbvio, é espécie de intervenção setorial, tendo em vista que se destina especificamente ao setor econômico automobilístico.

2.2 O Tratamento Econômico na Constituição de 1988: A Constituição Econômica

Normas de Direito Econômico estão dispersas por toda a Constituição de 1988, sem prejuízo da destinação de um título específico na Constituição, composto por doze artigos (170 a 181), para a “Ordem Econômica e Financeira”. A chamada “Constituição Econômica” faz-se presente em todo o texto Constitucional, compondo-o na medida em que o tema econômico perpassa vários de seus artigos. Acerca do conceito de “Constituição Econômica”:

De nossa parte, seguimos a orientação de considerar a Constituição Econômica componente do conjunto da Constituição Geral. Apresenta-se na tessitura estrutural desta, não importa se na condição de Parte, Título, Capítulo ou em artigos esparsos. Sua caracterização baseia-se tão-somente na presença do “econômico” no texto constitucional. Por esse registro, integra-se na ideologia definida na Constituição em apreço e a partir desta são estabelecidas as bases para a política econômica a ser traduzida na legislação infraconstitucional. (SOUZA, 2002, p. 23).

Onde houver, no texto Constitucional, incidência das funções do Poder Executivo sobre o domínio econômico, haverá Constituição Econômica. Se o art. 170 dá as bases principiológicas nas quais se deve pautar e desenvolver a ordem econômica, esse é uma norma de Direito Econômico Constitucional a limitar a liberdade do particular no jogo econômico.

Dito isso, é fácil perceber, por exemplo, que nenhum componente do jogo econômico pode fazer uso de sua propriedade (CR/88, art. 170, I) sem destinar-lhe uma função social (CR/88, art. 170, III); que as políticas econômicas devem ter por escopo defender o meio ambiente (CR/88, art. 170, VI), reduzir as desigualdades regionais e sociais (CR/88, art. 170, VII) e buscar o pleno emprego (CR/88, art. 170, VIII).

O art. 171, em consonância com o princípio da soberania nacional (CR/88, art. 170, I) a reger a ordem econômica, revogado pela Emenda Constitucional nº 6, de 15 de agosto de 1995, permitia que fosse dispensado tratamento diferenciado à empresa brasileira de capital nacional. Prescrevia que tais empresas poderiam ser destinatárias de proteção e benefícios

especiais temporários, desde que desenvolvessem atividades estratégicas para a defesa nacional ou imprescindíveis ao desenvolvimento do País. Determinava, ainda, que o Poder Público deveria dar tratamento preferencial, na aquisição de bens e serviços, à empresa brasileira de capital nacional. Sua revogação foi a primeira de muitas outras modificações no Título VII da Constituição da República, que acabaram por elastecer a pauta neoliberal no ordenamento jurídico brasileiro.

A revogação do art. 171 atende aos interesses ao lado dos quais se alinhou o Poder Executivo, na persecução de um programa neoliberal. O que pretendia o governo Collor foi obtido pelo governo Fernando Henrique. Argumentava-se, nessa linha, afirmando que a distinção entre empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional seria perniciosa ao interesse nacional (suponho que se tratasse do interesse público nacional), visto que essa distinção criaria obstáculo ao investimento de capitais estrangeiros no Brasil. Isso, contudo, jamais foi demonstrado.

[...]

Assim, parece-me importante deixar bem vincada a circunstância de a revogação do art. 171 e seus parágrafos atender ao desígnio de impedir-se a concessão de qualquer proteção ou benefício às empresas nacionais. Em suma: não se pretende impedir a discriminação contra empresas e capital estrangeiro; o que se quer é impedir o apoio, a proteção, a concessão de benefícios às empresas e ao capital nacional¹. (GRAU, 2012, p. 263).

O art. 172 determina que “a lei disciplinará, com base no interesse nacional, os investimentos de capital estrangeiro, incentivará os reinvestimentos e regulará a remessa de lucros”. Pelo dispositivo, o constituinte determinou ao legislador ordinário que privilegie os interesses da nação ao criar regras sobre o fluxo de capital estrangeiro em território nacional. O Estado está aqui intervindo indiretamente, agindo como agente regulador da atividade econômica.

O art. 178, também norma de intervenção indireta, coloca sobre o legislador ordinário a incumbência de ordenação dos transportes aéreo, aquático e terrestre, devendo, “quanto à ordenação do transporte internacional, observar os acordos firmados pela União, atendido o princípio da reciprocidade”.

¹ Eros Grau, nas páginas subsequentes, argumenta que a revogação do art. 171 não importou em impedimento de concessão de toda e qualquer vantagem à empresa brasileira “diferenciada pela circunstância de ser pessoa jurídica constituída e com sede no Brasil, cujo controle efetivo esteja, em caráter permanente, sob a titularidade direta ou indireta de pessoas físicas domiciliadas e residentes no país ou de entidade de Direito Público interno – entendendo-se por controle efetivo da empresa a titularidade direta ou indireta de, no mínimo, 51% (cinquenta e um por cento) do capital com direito a voto e o exercício, de fato e de direito, do poder decisório para gerir suas atividades, inclusive as de natureza tecnológica” (GRAU, 2012, p. 273-274). O autor chama a atenção para o fato de que não se interpreta a Constituição em tiras, o que faz com que a concessão de incentivos a essas empresas encontre fundamento em outros dispositivos constitucionais, dentre os quais, por exemplo, os art. 218, 219, art. 3º, II e art. 170, I.

No art. 173 fica assentado que ressalvados os casos previstos na Constituição, “a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei”. A regra, portanto, é que o Estado não atue diretamente na economia como empresário. Essa postura lhe é permitida (intervenção direta) nos casos previstos na Constituição (CR/88, art. 177 c/c art. 21, XXIII) e, caso surjam imperativos de segurança nacional ou haja relevante interesse coletivo.

O art. 174 reconhece o papel do Estado como agente normativo e regulador da atividade econômica, impondo-lhe “as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”. Cabe ao Poder Público, ao fiscalizar, “[...] prover a eficácia das normas produzidas e medidas encetadas pelo Estado, no sentido de regular a atividade econômica”. (GRAU, 2012, p. 300). O incentivo, previsto no artigo referenciado, está ligado às normas de intervenção por indução, por meio das quais ao Estado é dado fomentar determinada atividade econômica.

O planejamento, por fim, conforme leciona Eros Grau, apesar de não se constituir como modalidade de intervenção em si, qualifica-a, permitindo que o Poder Público intervenha racionalmente no domínio econômico, efetivando, de tal maneira, o conjunto dos preceitos constitucionais, viabilizando verdadeiramente o desenvolvimento nacional.

O art. 175 restringe ao Poder Público a prestação de serviços públicos, espécie de atividade econômica em sentido amplo. No que diz respeito aos art. 176 e 177, tomando-se por base as lições de Eros Grau (2012, p. 289-299), ambos referem-se a monopólios da União. O primeiro dita um monopólio de propriedade, constituindo a União como única proprietária das “[...] jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica”. A novidade atribuída ao artigo em questão diz respeito à possibilidade de concessão da atividade de lavra e seu produto a particulares. É que os bens cuja propriedade é atribuída à União já estão mencionados no art. 20 do texto constitucional (vide incisos VIII e IX).

O art. 177, a seu turno, enumera as “atividades” que constituem monopólio da União. Em 09 de novembro de 1995, a Emenda Constitucional nº 9, de 09 de novembro de 1995, incluiu o § 1º no art. 177, que passou a prever que “a União poderá contratar com empresas estatais ou privatizadas a realização das atividades previstas nos incisos I a IV”. Eros Grau, considerando o parágrafo em referência, conclui, ao contrário do posicionamento de balizada doutrina, que a atribuição do “[...] resultado da lavra das jazidas de petróleo, de gás natural e

de outros hidrocarbonetos fluidos pode ser atribuída a terceiros pela União, sem qualquer ofensa à reserva do monopólio contemplada no art. 177 da Constituição”. (GRAU, 2012, p. 294).

Assevera o jurista que a propriedade de um bem empregado em determinado processo produtivo é distinta em relação à propriedade da atividade que é desenvolvida a partir do referido bem. Distingue-se, também, a propriedade dos bens gerados com base no desenvolvimento da atividade, motivo pelo qual ela (a propriedade dos bens gerados) não é abrangida por algum monopólio que por ventura recaia sobre a atividade. *In casu*, do monopólio da atividade cuida o art. 177 da Constituição, ao passo que a propriedade dos bens é tratada pelo art. 20. Como este dispositivo não enumera o resultado das atividades constantes nos incisos I a IV do art. 177 entre os bens monopolizados pela União, “a propriedade do resultado da lavra das jazidas de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos pode ser atribuída a terceiros pela União, sem qualquer ofensa à reserva do monopólio contemplada no art. 177 da Constituição”. (GRAU, 2012, p. 294). Segue explicando:

O monopólio permanece íntegro; não foi extirpado da Constituição; apenas tornou-se relativo em relação ao contemplado na redação anterior do texto da Constituição. Anteriormente, de modo bem amplo, projetava-se sobre o produto da exploração petrolífera. Ia para além da atividade monopolizada. A Constituição impedia que a União cedesse ou concedesse qualquer tipo de participação, em espécie ou em valor, na exploração de jazidas de petróleo ou gás natural, ressalvado o disposto no art. 20, § 1º - isto é, a participação dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios, bem assim dos órgãos da Administração direta da União, no resultado da exploração de petróleo ou gás natural etc. Esse preceito fazia, como permanece a fazer, exceção ao regime de propriedade das jazidas, matéria da propriedade dos bens da União (inciso IX desse mesmo art. 20). (GRAU, 2012, p. 295).

Eros Grau filia-se ao entendimento acima narrado ressalvando que o direito de escolha acerca da contratação do particular ou mesmo da empresa estatal que desenvolverá as atividades previstas nos incisos I a IV do art. 177, permanece sendo da União. Não basta o particular querer desenvolver essas atividades para que tenha acesso às mesmas. Em virtude de serem os recursos minerais bens da União (art. 20, IX), em razão de ser seu o monopólio das atividades ligadas a esses bens, o desenvolvimento das atividades elencadas no art. 177, incisos I a IV por terceiros, está adstrito à vontade da União em contratar, vontade essa que, uma vez manifestada, só transfere ao contratado a propriedade do resultado da atividade.

2.3 O Tratamento Econômico na Constituição de 1988: Bases para a Intervenção do Estado na Economia

A Constituição de 1988 faz opção pelo modo de produção capitalista, determinando que as bases da economia da sociedade brasileira dão-se pela produção de mercadorias que, no processo de troca, permitirão a obtenção de lucro. O modo de produção, por si só, não permite compreender as complexas relações existentes entre o Estado, a sociedade e poder econômico. Se de um lado o Estado brasileiro funda-se na liberdade, compreendida como a liberdade jurídico-formal assegurada a todos de serem donos de sua força de trabalho e/ou de serem donos dos meios de produção e também como a liberdade assegurada aos agentes em uma economia de mercado, de outro, o modelo econômico de bem-estar social atribuí a esse mesmo Estado a função de assegurar aos livres proprietários da força de trabalho o exercício dos direitos sociais e individuais, constitucionalmente previstos.

Verifica-se, portanto, que concomitantemente ao modo de produção capitalista, a Constituição instituiu um modelo de Estado de bem-estar, de onde se resgata o potencial transformador impingido pela Constituição ao Estado brasileiro. Nessa perspectiva, a Constituição vigente, nos dizeres de Eros Grau (2010, p. 215), nada tem de subversiva em relação ao desmantelamento dos padrões do capitalismo, mas é revolucionária na medida em que assegura ao ser humano o direito ao trabalho e a condições de dignidade.

O sistema econômico vigente, compreendido como “[...] conjunto coerente de instituições jurídicas e sociais, de conformidade com as quais se realiza o modo de produção e a forma de repartição do produto econômico em uma determinada sociedade” (GRAU, 2010, p. 189), elege como princípio a propriedade privada dos bens de produção (CR/88, art. 170, II), permitindo que se auferam rendimentos não apenas do trabalho, mas também da propriedade. Esse sistema, lado outro, coloca sob a incumbência do Estado as funções de fiscalizar e de fomentar a atividade econômica (art. 174, CR/88), com vistas a concretizar o modelo de bem-estar.

Já foi dito que a Constituição de 1988 dedica um título à ordem econômica e financeira, relacionando os fundamentos, princípios e objetivos com base nos quais a atividade econômica será exercida pelo setor público e pelo setor privado. Não se deve olvidar que esse é apenas um dos nove títulos que fazem parte da Constituição. Não é por acaso que esse texto tem por início título referente aos princípios fundamentais, acompanhado, logo na sequência, por outro que lista os direitos e garantias fundamentais, disseminando, assim, os

pilares com base nos quais se deve pautar a hermenêutica constitucional. Sobre a interpretação da Constituição como um texto uno, remete-se à lição de Washington Albino Peluso de Souza:

[...] é necessário interpretá-la de modo a que este conjunto seja portador da condição conceitual de incluir-se no engaste do sistema econômico ligado ao sistema político para sua inclusão no texto em apreço, ou seja, aos valores ideológicos adotados na Constituição como um todo, sendo a Constituição Econômica apenas um de seus componentes. (SOUZA, 2002, p. 281).

Nessa toada, ao se apreciar o fenômeno jurídico objeto desse estudo a partir de conceitos econômicos de valor e eficiência, notadamente capitalistas, impende sopesar os custos financeiros do fomento promovido pelo Estado, as implicações para a economia do País a partir de uma análise holística que considere os custos sociais e ambientais.

Edimur Ferreira de Faria, após perfilhar a existência na Constituição de dispositivos que garantem a propriedade e a livre concorrência em contraposição aos que “exteriorizam a vontade do Estado de proteger e de defender as camadas sociais menos favorecidas contra abusos do domínio econômico” (2011, p. 628), reconhece que o Estado, nesse mister de proteção, atua na atividade econômica por três formas distintas, valendo-se do poder de polícia, promovendo o fomento e atuando diretamente na atividade econômica.

O fomento, segundo o autor, “materializa-se através de vários comportamentos estatais voltados para a promoção social no sentido lato do termo” (2011, p. 635), englobando não apenas os incentivos fiscais, mas também o planejamento para o desenvolvimento e a política de crédito. Os incentivos fiscais, forma de fomento que interessa ao presente trabalho, são meios pelos quais:

O governo estimula o desenvolvimento de regiões ou de certos setores da atividade econômica, tanto na área produtiva, quanto na comercial. A política fiscal é utilizada, também, para o controle das importações e exportações, elevando-se ou reduzindo-se as alíquotas do imposto de importação, de acordo com a conveniência do momento, levando-se em consideração o interesse empresarial e o social. E ainda a isenção temporária de impostos entre as vantagens oferecidas a empresas de porte, inclusive as multinacionais, para se instalarem em território brasileiro. (FARIA, 2011, p. 637).

Conforme já mencionado, as balizas para a atuação do Estado na economia estão disseminadas por toda a Constituição de 1988, fazendo-se presentes, em especial, no título VII, que trata “da ordem econômica e financeira”. É bom que se diga que em todos os textos constitucionais brasileiros, desde o de 1934, um título específico é dedicado à “Ordem

Econômica”, ainda que na Constituição de 1937 seja relegado um papel secundário ao Estado como agente interventor.

Importante reafirmar que a institucionalização da intervenção do Estado no domínio econômico advém de um contexto em que não mais se acredita no poder autorregulatório do mercado, estando em evidência, ao contrário, a sua natureza autoaniquiladora. Diante do impulso predatório dos atores econômicos privados, evidente a partir da grande crise de 1929, com a eliminação gradativa da concorrência e, ainda, frente ao fim do mito da soberania do consumidor (CLARK, 2001, p. 23), segundo o qual um determinado produto só seria produzido constatada a sua necessidade, fica evidenciado que a busca desorientada pelo lucro é o mote da atuação da iniciativa privada.

A grande crise iniciada em 1929 nos Estados Unidos, as contingências da Segunda Guerra Mundial e a reconstrução no pós-guerra puseram em evidência as idéias heterodoxas de Keynes, que atribuíram grande importância à intervenção do Estado na economia, para corrigir as distorções decorrentes do livre jogo do mercado, reconstruir os países atingidos pela guerra e promover o desenvolvimento dos países emergentes. (LANTINI, 2007, p. 37).

Para conter o afã do processo produtivo regulado segundo as leis do mercado (“autorregulado”), caracterizado, entre outros, pela precarização gradativa da classe trabalhadora, indução ao consumo desregrado, extirpação dos bens da natureza, alto nível de desemprego e concentração econômica, o Estado ostenta o papel de ator do processo produtivo, desenvolvendo atividades para reger o mesmo, ora agindo diretamente, ora limitando-se a normatizar o comportamento dos agentes privados.

Nessa linha de raciocínio, a intervenção do Estado no domínio econômico tem que se efetivar sempre com vistas ao desenvolvimento da sociedade como um todo, como expressão do modelo de bem-estar imposto pela Constituição da República, objetivo que se dá para muito além do mero crescimento de determinado setor econômico objeto da atuação estatal.

O Estado brasileiro, modernamente, além das funções de sua prerrogativa e daquelas eleitas como convenientes ou necessárias, previstas no Título da Ordem Econômica, atua na promoção de fomentos com vistas a estimular as empresas a se desenvolverem, e, conseqüentemente, a desenvolver toda a sociedade. Os arts. 1º e 3º da Constituição federal são suportes para essas medidas incentivadoras, adotando por fundamentos da República Federativa do Brasil a “dignidade da pessoa humana, dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, garantia do desenvolvimento nacional, etc”. (FARIA, 2011, p. 635).

Ora, ao intervir na economia, é dever do Estado criar meios para que se efetive o desenvolvimento, medido não apenas com base em indicadores econômicos, mas também por

meio de indicadores sociais. Deve-se levar em consideração que a Constituição, sem descartar sua juridicidade, não está fechada em si mesma, só alcançando seu papel transformador por meio da política e do Estado. (BERCOVICI, 2005, p. 41).

Em julgamento por meio do qual o Supremo Tribunal federal teve a oportunidade de manifestar-se sobre políticas econômicas intervencionistas adotadas pelo Estado, demonstrou-se que elas só serão constitucionais se representarem a efetivação do texto constitucional como um todo, não privilegiando determinado setor da economia:

Pela intervenção, o Estado, com o fito de assegurar a todos uma existência digna, de acordo com os ditames da justiça social (art. 170 da CF), pode restringir, condicionar ou mesmo suprimir a iniciativa privada em certa área da atividade econômica. Não obstante, os atos e medidas que consubstanciam a intervenção hão de respeitar os princípios constitucionais que a conformam com o Estado Democrático de Direito, consignado expressamente em nossa Lei Maior, como é o princípio da livre iniciativa. Lúcia Valle Figueiredo, sempre precisa, alerta a esse respeito que "As balizas da intervenção serão, sempre e sempre, ditadas pela principiologia constitucional, pela declaração expressa dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, dentre eles a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa". (DIÓGENES GASPARINI, in Curso de Direito Administrativo, 8ª Edição, Ed. Saraiva, págs. 629/630, cit., p. 64). (BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Processo: RE 648622 AgR / DF, Relator Min. Luiz Fux. Agravante: União. Agravado: Companhia Açucareira Paraíso e Outros. Publicação: 22/02/2013).

Tercio Sampaio Ferraz Júnior, reconhecendo as tarefas dadas ao Estado pela Constituição, distingue a face "de direito" do Estado brasileiro, característica do Estado Liberal, de sua face "social", dizendo que a primeira traz consigo a função de bloqueio, ao passo que a segunda tem por objetivo a transformação da sociedade. O viés social do Estado impede que ele pautue suas ações por uma postura individualista abstrata, centrada no primado da liberdade em sentido negativo de não impedimento, impondo uma atuação em prol da liberdade em sentido positivo, via políticas públicas que permitam o empoderamento e a emancipação do ser social.

Dáí o fomento como atividade capaz de remover desigualdades básicas geradas por condições econômicas adversas, numa região ou num setor, que, então, devem ser compensadas por incentivos. Assim, nos quadros do Estado Social, este é o sentido da função incentivadora de que nos fala o art. 174 da Constituição Federal. (FERRAZ JÚNIOR, 2013).

Verifica-se, portanto, que no desempenho das novas empreitadas que lhe foram dadas com o fracasso do liberalismo, legitimadoras das aspirações sociais, o Estado assume viés nitidamente interventor, atuando direta ou indiretamente sobre a atividade econômica. Esse

Estado, nas lições de Giovanni Clark, detém “mais competências, atuando nos campos econômico e social, aumentando a carga tributária e sendo a mão visível reguladora do mercado”. (2001, p.24).

Vale a pena fazer o resgate das lições de Washington Peluso Albino de Souza sobre o tema. Primeiramente, cumpre invocar o significado de “ideologia constitucionalmente adotada”, termo pungentemente presente no conjunto de sua obra, segundo o qual a Constituição, para além dos modelos políticos puros, adota princípios *a priori* contraditórios, que ao serem incorporados em um texto fundamental, são “tratados harmonicamente pelo Direito”. (SOUZA, 1980, p. 34). Compreender os princípios inseridos na Constituição de maneira contrária desaguaria em comprometimento de “seu próprio sentido de unidade e harmonia geral e acaba (ria) por negar à Constituição toda a força de diploma superior que lhe conferem os ‘princípios ideológicos’, indiferentes às origens filosóficas ou políticas de que procedam”. (SOUZA, 2002, p. 383).

Todavia, o jurista não fecha os olhos para o fato de que uma abordagem desavisada permitiria identificar princípios contraditórios e inconciliáveis no texto constitucional. Reconhecendo que a Constituição Econômica, integrante da Constituição de 1988, congrega elementos ideológicos dúbios, consagrando não apenas os de natureza liberal, mas também os que advêm do modelo socialista, ele fornece uma metodologia para que a aplicação da norma constitucional não deságue em arbítrio, mantendo-se a harmonia e a coerência como “condição de justiça do ordenamento”. (Souza, 2002, p. 376). Segue com as seguintes palavras:

Tomando a Constituição Econômica, ensaiaremos afastar a decisão do caminho do arbítrio e atrelá-la à orientação decorrente da observância dos ‘fundamentos’ e dos ‘princípios’ nela mesmo consignados. O passo seguinte define a opção circunstancial segundo uma das normas, em lugar de outra, e sem anulá-la. A circunstancialidade passa a ocupar posição de destaque como elemento tipificador da ação, podendo concretizar-se, quer em sede judiciária, quer em administrativa. A permanecermos estacionados neste ponto, porém, não teremos saído do arbítrio, pois a dificuldade não se limita apenas a defender a circunstancialidade. É necessário que se identifique elemento mais consistente como base para passos seguintes. E não parece difícil detectá-lo se voltamos às origens do conceito de direito e ali buscamos o elemento interesse. Este ligará a circunstância verificada ao objetivo jurídico a ser atingido e que, na Constituição Econômica, será oferecido sob a forma de elementos teleológicos da política econômica, perseguidos pela norma jurídica, especialmente pelo Direito Econômico. (SOUZA, 2002, p. 376).

Admitindo a “ambiguidade” do texto constitucional não como contradição inevitável entre normas que compõem a estrutura de uma ordem jurídica, mas como “instrumento essencial de entendimento dos modelos ideológicos mistos” (2002, p. 380), funcionando então

como um princípio, o autor afirma existir na ordem constitucional outro princípio implícito, o da economicidade. Esse exige a aplicação da norma constitucional segundo a opção que ofereça a “maior vantagem”. Se de um lado a “ambiguidade”, compreendida como princípio, é indispensável para se compreender e aceitar a convivência de valores contraditórios, funcionando como instrumento que permite ao intérprete afastar o conflito, o princípio da economicidade possibilita que a decisão atinja o objetivo visado pelo texto constitucional.

O autor em referência fecha seu rol de mecanismos de escolha entre as opções decisórias, elencando três dados definidores dos “parâmetros ideológicos a serem obedecidos nas decisões formuladas a partir da ‘linha de maior vantagem’”, e seguindo o “sentido do ‘interesse’, que é o motor da atividade econômica na direção dos objetivos ideológicos”:

- a) dados ideológicos fundamentais da “ordem econômica”:
 - 1. valorização do trabalho humano
 - 2. livre iniciativa
- b) fins a atingir:
 - 1. assegurar a todos existência digna
- c) referencial:
 - 1. conforme os ditames da justiça social. (SOUZA, 2002, p. 381).

Reafirma-se que, ainda nas primeiras lições sobre a elaborada metodologia de interpretação do texto constitucional, o jurista admite o elemento da circunstancialidade a guiar o caminho do intérprete. Ele não abandona a ideia segundo a qual, para que as decisões atinjam o sentido da “linha de maior vantagem” e o do “interesse”, não há como se descartar a circunstancialidade. Todavia, ela deve sempre funcionar de modo que a efetivação de uma política econômica que consagre um valor liberal só se dê na medida em que for a mais capacitada para satisfazer os valores socialistas também evidentes no texto constitucional.

2.4 A Intervenção do Estado no Domínio Econômico e a Extrafiscalidade Tributária

A função primária dos tributos é a de gerar divisas aptas a darem ao Estado condições de sustento e realização dos comandos constitucionais. No Estado de Direito o tributo tem natureza jurídica, sendo instituído por lei, tendo por causa um fato lícito, constituindo-se em prestação pecuniária a ser paga em favor do Estado ou de pessoa que ele indique. Segundo Amaro (2004, p. 16) “no Estado de direito, a dívida de tributo estruturou-se como uma relação jurídica, prestação que deve ser exigida nos termos previamente definidos pela lei, contribuindo dessa forma os indivíduos para o custeio das despesas coletivas”.

A existência da tributação decorre diretamente do sistema econômico adotado pelo Estado. Em se tratando de um Estado capitalista, em que compete à iniciativa privada o exercício da atividade econômica, é desse setor que se retiram os recursos necessários à realização dos fins sociais que devem ser perseguidos pelo Estado. Nesse sentido:

Não é próprio do Estado, portanto, o exercício da atividade econômica, que é reservada ao setor privado, de onde o Estado obtém os recursos financeiros de que necessita. Diz-se que o Estado exercita apenas atividade financeira, como tal entendido o conjunto de atos que o Estado pratica na obtenção, na gestão e na aplicação dos recursos financeiros de que necessita para atingir os seus fins. A tributação é, sem sombra de dúvida, o instrumento de que se tem valido a economia capitalista para sobreviver. Sem ela não poderia o Estado realizar os seus fins sociais, a não ser que monopolizasse toda a atividade econômica. O tributo é inegavelmente a grande e talvez a única arma contra a estatização da economia. (MACHADO, 1992, p.3-5).

Os tributos, além do viés arrecadatário para assegurar o pagamento das despesas estatais, detêm uma função secundária, em que são utilizados para estimularem ou vedarem determinada ação, em virtude de seus efeitos diretos sobre a produção e o desenvolvimento da economia, constituindo-se em instrumentos legítimos para a efetivação dos fins sociais do Estado. Daí decorre sua natureza extrafiscal. Na tentativa, por exemplo, de conter processos inflacionários, proteger empregos, fomentar o comércio, assegurar o desenvolvimento nacional, restaurar a prosperidade, proteger e desenvolver a indústria nacional e promover o desenvolvimento econômico, o Estado pode lançar mão do aumento ou redução de tributos, especialmente existentes no ordenamento para influenciar o processo socioeconômico.

Quando o Poder Público vale-se da extrafiscalidade, majorando ou reduzindo alíquota de tributo, está-se diante da mencionada norma de intervenção por indução e, como foi amplamente discutido nos tópicos anteriores, ao intervir na economia, o Estado deve sempre ter por meta a consecução do texto constitucional. Analisando o caráter extrafiscal de tributos, sem deixar margens para digressões acerca de sua finalidade, o Supremo Tribunal Federal já teve a oportunidade de manifestar-se:

A concessão desse benefício isencional traduz ato discricionário que, fundado em juízo de conveniência e oportunidade do Poder Público, destina-se, a partir de critérios racionais, lógicos e impessoais estabelecidos de modo legítimo em norma legal, a implementar objetivos estatais nitidamente qualificados pela nota da extrafiscalidade.

A isenção tributária que a União Federal concedeu, em matéria de IPI, sobre o açúcar de cana (Lei nº 8.393/91, art. 2º) objetiva conferir efetividade ao art. 3º, incisos II e III, da Constituição da República. Essa pessoa política, ao assim proceder, pôs em relevo a função extrafiscal desse tributo, utilizando-o como instrumento de promoção do desenvolvimento nacional e de superação das

desigualdades sociais e regionais. (BRASIL, Supremo Tribunal Federal. AI 360461 AgR / MG - MINAS GERAIS/ Relator: Min. CELSO DE MELLO. Publicação: 06/12/2005)².

Nessa linha de raciocínio, o incentivo perpetrado pela isenção tributária deve vir acompanhado de um regramento capaz de assegurar que tal norma não privilegie apenas o setor econômico privado lucrativo a que diretamente se dirige, mas vise à consecução dos objetivos da República e dos direitos constitucionais. Para tanto, o Estado, além de fazer consulta ampla ao povo acerca da política econômica que mais atende a suas expectativas, deve exigir contrapartidas múltiplas dos beneficiários das induções. Isso porque, a intervenção indireta no domínio econômico, perpetrada por meio da extrafiscalidade tributária, enquanto importante instrumento financeiro estatal estimulador ou inibidor de condutas privadas, com finalidade não meramente arrecadatória ou voltado ao mero crescimento modernizante, deve objetivar o cumprimento de todos os comandos constitucionais.

Quando a União aumenta ou diminui o imposto sobre produtos industrializados, ela utiliza a função secundária do referido tributo, que é manter o equilíbrio da economia, apesar do fato de que atualmente não se pode negar o caráter fiscal primário desse imposto, em especial no que diz respeito à composição dos fundos de participação de Estados, Distrito Federal e Municípios.

A redução desse imposto que ocorreu recentemente, durante a crise financeira que teve como marco o ano de 2008, para incentivar a aquisição de carros e, via de consequência, a sua produção, ilustra a intervenção estatal no sistema econômico por meio da extrafiscalidade tributária. Em razão da crise houve retração do consumo, o que gerou queda da produção. Objetivando que as montadoras não decretassem falência ou demitissem funcionários em massa, o Governo resolveu estimular a venda de carros, intervindo em uma área específica da economia, reduzindo o imposto de produtos industrializados para a indústria automobilística.

Verificar-se-á, no próximo capítulo, que tal política indutiva não é novidade no cenário nacional. Historicamente, os governos brasileiros têm lançado mão de tal artifício. Nos primórdios o incentivo era dado como forma de atrair empresas para o País, consolidando o parque industrial em solo pátrio. Sequencialmente essa política passou a ser adotada para se

² No mesmo sentido do julgamento referenciado são os julgamentos proferidos pelo Supremo Tribunal Federal nos processos: AI 138344 AgR / DF - DISTRITO FEDERAL/ Relator: Min. CELSO DE MELLO. Julgamento: 02/08/1994; AI 142348 AgR / MG - MINAS GERAIS Relator: Min. CELSO DE MELLO, Julgamento: 02/08/1994)

evitar que indústrias fechassem as portas, materializando-se em estratégia de manutenção de postos de trabalho e de aquecimento da economia.

3 O FOMENTO À INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA BRASILEIRA: UM BREVE RESGATE HISTÓRICO

Durante o período da história do Brasil conhecido como República Velha (1889 a 1930), em virtude de marcos históricos bem específicos, como a extinção da escravidão legal e a deflagração da Primeira Grande Guerra, iniciou-se um tímido processo de substituição de importações no País. A necessidade de se fabricarem certos produtos advinha não só dos imperativos de sobrevivência dos recém libertos, que ampliaram o mercado consumidor nacional, como também do fato de que a Europa, envolvida na Primeira Grande Guerra, não tinha como manter o abastecimento dos mercados para além mar. Àquela época, a economia brasileira ainda estava assentada basicamente na exportação de produtos agrícolas, em especial do café. Nesse período, a economia do País dependia da importação de máquinas para viabilizar a implantação das manufaturas nascentes, uma vez que não era possível encontrar, em solo nacional, qualquer capacidade de fundação de uma indústria de base.

A partir da década de 30 do século passado, com a crise econômica internacional, a substituição de importações atingiu proporções maiores, constituindo-se como política racional de criação de mercado consumidor interno, possível a partir da integração do território nacional. Conforme apontam Matos e Nunes (1994), a estratégia adotada tinha por prioridade o desenvolvimento do mercado interno e a diminuição da dependência da economia nacional em relação ao mercado externo. Um dos instrumentos para se alcançarem os referidos objetivos foi priorizar a construção de rodovias em detrimento das ferrovias, de forma a garantir a integração dos mercados nacionais. Por consequência, a política industrial escolhida, já no seu nascedouro, colocou o petróleo, os caminhões e os ônibus como essenciais ao desenvolvimento econômico. Explicando o processo industrial no período compreendido entre 1933 e 1955, Matos e Nunes assim discorrem:

A construção de rodovias em vez de ferrovias foi outra estratégia do desenvolvimento nesse período. A construção de rodovias era bem mais barata que a de ferrovias, sobretudo porque a estrada não passava de mera trilha, alargando-se gradativamente pelo trânsito de ônibus e caminhões.

A expansão da rede rodoviária concentrou-se em São Paulo e tornou as mercadorias industriais acessíveis a todo Centro-Sul. Dessa forma, tornava-se necessária a especialização da mão-de-obra para capacitá-la ao trabalho e promovê-la a consumidora dos produtos fabris. A industrialização estimulou a urbanização das populações brasileiras e ampliou a rede de distribuição urbana de alimentos, o que, por sua vez, expandiu a produção da agricultura comercial.

Em consequência, o uso do petróleo, caminhões e ônibus adquiriu uma importância essencial na economia e na pauta de importações. Depois da crise de 29 e a partir de 1931, o Brasil começou a desenvolver um novo ramo industrial: a montagem de

veículos. Era o início da etapa de substituição de importações, ainda que fábricas estrangeiras (Ford, General Motors) dominassem as subsidiárias no processo de montagem. (1994, p.150).

Para facilitar a implementação do programa, desenvolveu-se o transporte rodoviário como principal modo de transporte, em substituição ao ferroviário. É que a construção de ferrovias centralizava-se nas mãos de um único investidor, onerando-lhe sobremaneira, ao passo que as rodovias, além de serem menos custosas, tinham seu “[...] material rodante adquirido por uma multidão de capitais individuais em vez de ser centralizado em uma única empresa”. (SINGER, 2007, p. 272).

Até o fim da terceira década do século passado, pode-se dizer que o Brasil não havia passado pela Segunda Revolução Industrial. O ritmo industrial era rudimentar, calcado na dependência do trabalho manual, com a utilização de pouco maquinário, o que gerava produção em pequena escala. Vislumbrando a necessidade de se ampliar o mercado consumidor interno, indispensável à superação do atraso econômico do País, passou-se a articular um programa de integração e fortalecimento intensivo dos mercados internos. Para atingir os objetivos almejados, valeu-se da expansão da malha rodoviária, o que induziu à urbanização de grande contingente populacional. Por consequência, houve um aumento da demanda comercial de alimentos, o que exigiu a expansão da agricultura em escala comercial.

Analisando dados estatísticos sobre o crescimento da produção agrícola brasileira no período compreendido entre 1938 e 1955, Singer (2007, p. 273) afirma que esse aumento não se deu simplesmente por uma política de substituição de importações de gêneros alimentícios, mas sim em virtude do aumento da necessidade comercial por alimentos, em razão da implantação de uma política intencional de incentivo à migração para as cidades. O autor constata:

O que ocorreu foi um aumento da demanda comercial de alimentos, resultante, em última análise, da industrialização, que induziu a expansão da agricultura de mercado, que, por sua vez, ampliou o mercado não só de artigos manufaturados em si, mas de artigos produzidos com técnicas industriais em massa, em empresas capitalistas.

Dessa maneira, foi através do automóvel e do caminhão que a Segunda Revolução Industrial penetrou no Brasil. Foi o primeiro “novo produto” [automóveis e caminhões] que o Brasil passou a importar em grande quantidade desde os anos 20. (SINGER, 2007, p. 273).

Em virtude da crise de 1929, com a dificuldade de se importarem veículos, procede-se a uma primeira etapa de substituição de importação desses produtos, que passam a ser montados no Brasil. “Surge assim um novo ramo industrial: a montagem de veículos, já desde

o seu início capitalista e dominada pelas subsidiárias dos fabricantes estrangeiros”. (SINGER, 2007, p. 274).

Como consequência da política de substituição de importações, a passagem da produção artesanal para a fabril acaba por gerar a necessidade de importação de matérias-primas e de bens de capital. O estilo de vida urbano trouxe consigo a demanda por certos produtos até então desnecessários, que, dada a sua dispensabilidade, não eram produzidos internamente, tendo por consequência a sua importação. Mais uma vez era necessário investir em uma política de substituição de importações, o que causou uma reestruturação das relações de produção face às novas necessidades.

Diante do desinteresse do capital internacional em se inserir no processo de industrialização do Brasil, o Estado assume as rédeas da ação, sendo o principal responsável pela construção das indústrias de base no País. Daí dizer-se que o Estado Novo (1937-1945) foi marcado por forte intervenção estatal na economia, com atuação direta mediante a criação de indústrias de base em setores até então desinteressantes para o capital privado. Concomitantemente, para viabilizar a intervenção sobre o domínio econômico, o Estado criou um conjunto de órgãos com a função de elaborar políticas para a organização e o desenvolvimento da indústria nacional, dentre os quais se citam o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, o Instituto Nacional do Mate, o Conselho Nacional do Petróleo, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e o Conselho Técnico de Economia e Finanças.

No que diz respeito à indústria automobilística, desde o início do século XX, a Ford e a General Motors já estavam acomodadas no Brasil, sendo que em 1919 foi inaugurada a primeira linha de montagem de automóveis em solo brasileiro, com a instalação da Ford na cidade de São Paulo. Sequencialmente, em 1925, a General Motors abriu suas portas na capital paulista.

Até o início da década de 40, não havia nenhuma iniciativa de produção das peças dos automóveis em solo brasileiro, de modo que as empresas aqui instaladas ficavam limitadas a apenas montarem seus automóveis no Brasil. A grande parte dos veículos circulantes em território nacional era importada. Todavia, a Segunda Grande Guerra impôs severos sacrifícios à economia brasileira, tornando-se imperioso que se passasse a produzir em território nacional as mercadorias que não mais se obtinham no mercado internacional. Começou, então, a despontar a indústria brasileira de autopeças, voltada à reposição das peças dos automóveis que aqui circulavam, não mais adquiríveis no mercado internacional.

Desde que se tornara difícil ou mesmo inexecutável a importação de peças para os veículos, em consequência da guerra, proprietários de caminhões, donos de oficinas mecânicas e, posteriormente, comerciantes do ramo de peças e acessórios passaram a solicitar aos fabricantes locais, em caráter experimental e depois de modo mais contínuo, peças que substituíssem as danificadas ou gastas pelo uso, a fim de que se mantivessem rodando os caminhões e os ônibus, responsáveis em grande parte pelos transportes urbanos, já bastante precários. (LANTINI, 2007, p. 95).

Seguindo a lógica de substituição de importações e pautando parte de sua política econômica pelo desenvolvimento de um parque automotivo brasileiro, o Governo Vargas, ainda no início da década de 40, não só proíbe a importação de veículos prontos, como cria, também, inúmeros obstáculos à importação de peças.

Muito influenciado pelas ideias acerca do efeito multiplicador do automóvel sobre a economia, Getúlio Vargas, em mais uma expressão da atuação do Estado como agente econômico, cria a Comissão de Desenvolvimento Industrial – CDI, responsável por elaborar um plano geral de industrialização para o País. A CDI era composta por várias subcomissões, dentre as quais a Subcomissão de Jipes, Caminhões, Tratores e Automóveis, que “[...] conseguiu desenvolver trabalho e apresentar algumas medidas que transformaram o panorama da economia brasileira no que concerne ao setor de fabricação de veículos”. (LANTINI, 2007, p. 89).

A primeira providência da subcomissão foi avaliar se o mercado interno teria condições de absorver uma produção nacional de automóveis, buscando listar quais os requisitos básicos para a implantação desse ramo industrial no País. Conforme afirmado por Lantini (2007), em 17/10/1952 o presidente da República, munido de um relatório elaborado pelos técnicos que compunham a CDI, emitiu um despacho segundo o qual todos os órgãos do Executivo deveriam pautar-se pela implementação da indústria automobilística no País, inclusive auxiliando a CDI na elaboração de projetos de lei a serem enviados ao Congresso Nacional.

Iniciou-se, então, uma corrida pela construção de estradas, que teve por consequência a expansão do mercado de automóveis. Em 1949 instala-se a terceira montadora em solo nacional, a distribuidora de veículos Studebaker. Em 1949, intervindo diretamente na economia, o próprio Estado brasileiro, por meio da criação da Fábrica Nacional de Motores, começa a investir na fabricação de componentes dos automóveis, montando, em parceria com uma empresa italiana, o modelo FNM – R8.

O governo criou ainda durante a guerra a Fábrica Nacional de Motores, que se tornou a primeira empresa brasileira que fabricava veículos (35% de nacionalização do peso do caminhão, em 1952), em vez de limitar-se a montá-los. (SINGER, 1984, p. 278).

Como explicam Carraro e Fonseca (2003), a partir da Era Vargas, a política de substituição de importações ganhou tratamento distinto. O crescimento do setor industrial deixa de estar vinculado simplesmente ao crescimento e à diversificação do setor agroexportador, passando a liderar os índices de crescimento econômico, sendo ele o responsável pelos níveis de renda e emprego da população de uma maneira geral. É central o papel do Estado nesse processo:

A análise da industrialização brasileira põe em evidência que, não obstante a orientação desta derivar-se fundamentalmente do processo de substituição de importações, a captação de recursos dependeu fundamentalmente da ação do Estado. (FURTADO, 1974, p. 24).

A atuação do Estado, portanto, foi central não apenas no que diz respeito à intervenção direta na economia, mas também em razão de sua atuação controlando as importações e concedendo incentivos fiscais. Lantini (2007, p. 97) narra que, na tentativa de estimular a consolidação da nascente indústria automobilística brasileira, “[...] foi elaborado e enviado ao Congresso projeto de lei isentando do pagamento de direitos aduaneiros a importação de equipamentos industriais e máquinas-ferramenta destinados às fábricas com projetos aprovados pela Comissão de Desenvolvimento Industrial”.

Se de um lado o Estado deixava de cobrar tributos de importação dos empresários que necessitassem de equipamentos necessários para a implantação da indústria automobilística, de outro impedia a importação de vários itens já produzidos pela indústria nacional de autopeças. A partir de 01/07/1953, ficou completamente impedida a importação de veículos já montados, passando a serem licenciadas as importações apenas de “completely knocked down” (CKD), ou seja, de veículos a serem montados no Brasil. Esses, contudo, não poderiam prescindir de utilizar as peças já produzidas no País.

Sequencialmente (1956-1960), o governo de JK elegeu-se com o objetivo de acelerar o processo de industrialização do País e de priorizar o processo de integração do território nacional. Símbolo maior de suas intenções é a edificação da capital nacional na região central do Brasil, com a construção de ampla rede rodoviária para ligá-la a às demais regiões do País.

Nesse contexto, peso significativo foi dado à implantação da indústria automobilística como parte do processo de industrialização e como necessária para viabilizar o deslocamento pelo vasto território nacional.

Tão logo JK é empossado, o Ministério de Viação e Obras Públicas compromete-se a criar grupo de estudos voltado à indústria automobilística. O primeiro relatório apresentado pelo referido grupo indicava diversas medidas para desenvolvimento da indústria em referência, dentre as quais sugeria que a produção de veículos deveria ficar a cargo do setor privado. Recomendava, ainda, que ao Estado restaria “[...] a função de promotor e coordenador, na fase de implantação da nova indústria (de 1956 a 1960)” (Lantini, 2007, p. 131), abrangendo também os subsetores de montadoras e fabricantes de autopeças.

Em 16 de junho de 1956, com base no documento criado pelo grupo de estudos sobre a indústria automobilística, Kubitschek expede o Decreto nº 39.412, de 16 de junho de 1956, por meio do qual estabelece normas para a criação dessa indústria e cria o Grupo Executivo da Indústria Automobilística (GEIA), sob cujo encargo ficou a política de estímulos fiscais. Seguiam-se os preceitos de um intervencionismo orientador, para viabilizar a implantação da indústria automobilística no Brasil (SÃO PAULO, 2013).

Conforme lições de Santos e Burity (1997), a demanda por veículos crescia, tendo em vista que os investimentos no sistema de transporte terrestre demonstravam que esse era priorizado pelo governo, em detrimento do sistema ferroviário e aquaviário. Dentre os benefícios voltados ao setor automobilístico no período, pode-se citar a proteção do mercado interno, o fomento mediante isenção de impostos, além da concessão de empréstimos oficiais a índices preferenciais. Como contrapartida, o capital multinacional instalado no Brasil, em especial o voltado aos automóveis de passageiros, teria que garantir que a produção de veículos atingiria progressivos indicadores de nacionalização, passando de 50% do montante do veículo em 1957 até chegar ao patamar de 95%, no ano de 1960, isso tudo nos termos do Decreto nº 41.018, de 26 de fevereiro de 1957, que “institui o Plano Nacional da Indústria Automobilística relativo a automóveis de passageiros”.

Caso não fossem cumpridas as contrapartidas exigidas pelo governo, as empresas teriam os incentivos fiscais cancelados ou suspensos.

O governo federal produziu uma série de decretos que inibiam a importação e estabeleciam incentivos de natureza cambial e fiscal. Exemplos dessa política foram a concessão de cotas para importação de peças não produzidas no país, o câmbio favorecido para importação de equipamento e a isenção tarifária para importação de componentes destinados a automóveis. Somente os projetos aprovados pelo GEIA teriam direitos aos incentivos. Estabelecia-se também um programa de

nacionalização rápida para as peças: já em 1960, caminhões e veículos utilitários deveriam atingir 90% de nacionalização, e jipes e carros de passeio, 95%. O esforço para produzir os insumos no país levou à necessidade de financiar e incentivar a indústria de autopeças pelo BNDES e estabelecer maior participação da manufatura nacional. (SANTOS; BURITY, 1997).

A Lei nº 2.993, de 06 de dezembro de 1956, isentou “de direitos, adicionais, imposto de consumo e taxas aduaneiras” (art. 1º) máquinas e equipamentos destinados à instalação, modernização e/ou ampliação da indústria automobilística. Todo esse esforço resultou não apenas na atração de grandes empresas montadoras ao Brasil, mas em processo de horizontalização da produção, de forma que a indústria nacional de autopeças teve condições para se expandir e se modernizar, sobretudo amparada por investimentos de empresários nacionais.

Dados estatísticos que comparam os referidos subsídios concedidos à indústria automobilística no período com os impostos pagos pelos fabricantes de veículos e os advindos da tributação que incidia sobre o consumo demonstram que “[...] os incentivos indiretos concedidos à indústria automobilística não representaram um subsídio sem retorno, uma vez que o Estado, em última análise, recuperou-os com receitas posteriores significativamente ampliadas”. (LANTINI, 2007, 167).

Nesse momento do desenvolvimento nacional, era necessário incentivar a implantação da indústria automobilística como forma de assegurar que, caso houvesse algum comportamento negativo do mercado de automóveis, o governo suportaria as perdas daí advindas. Entretanto, por mais que a implantação da indústria tenha se mostrado extremamente lucrativa, os investidores internacionais, no primeiro momento, não se mostraram dispostos a arcar com os riscos envolvidos na fundação da indústria automobilística.

O GEIA nasceu com prazo determinado, sendo que o sucesso de sua existência seria medido exatamente pela sua dissolução, tão logo os objetivos de sua implantação tivessem sido alcançados. Várias empresas assediaram o grupo após o término do prazo para envio de projetos. A política do GEIA, todavia, era a seguinte:

Não há razões para oferecer estímulos. Quem desejar fabricar veículos no Brasil poderá vir, mas deverá começar com elevado conteúdo de peças fabricadas aqui ou poderá importá-las, porém pagando direitos de importação elevados. Podem trazer ou importar máquinas e equipamentos, mas não se beneficiarão de isenções fiscais nem de facilidades especiais de crédito. Isso porque, tendo em vista os estímulos oferecidos e os objetivos alcançados, considerou-se que as metas fixadas foram plena e satisfatoriamente atingidas e, talvez, ultrapassadas. (LANTINI, 2007, p. 207).

Com o fim do governo JK, marcado pelo sucesso dos projetos de implantação da indústria automotiva nacional, o GEIA acabou caindo no ostracismo, verificando-se um hiato na histórica política de concessão de benefícios ao setor automobilístico.

Em meados da década de 60, o Brasil é, enfim, realocado no contexto da divisão internacional do trabalho, passando da condição de fornecedor de produtos primários à condição de sede de uma indústria de veículos com expressivos índices de nacionalização de peças. As empresas passaram a se instalar no Brasil não apenas para produzirem para o mercado interno, mas para se aproveitarem do baixo custo da produção com o fito de se tornarem competitivas no mercado internacional.

Nos governos posteriores ao JK, por um longo período, não houve, em âmbito federal, uma política de fomento à indústria automobilística baseada em critérios uniformes e inflexíveis. Os benefícios existentes destinavam-se, basicamente, às indústrias cujos projetos haviam sido aprovados pelo GEIA nos anos anteriores, como por exemplo, a:

[...] isenção do imposto de consumo e de importação, excetuada a taxa de despacho aduaneiro, para a importação dos equipamentos de produção sem similar nacional registrado, com os respectivos sobressalentes e ferramentas, destinados às indústrias de fabricação de material automobilístico, motores de explosão, motores de combustão interna. (Lei nº 4.492, de 24 de novembro de 1964).

A Lei nº 4.492/64 prorrogou benefício a uma indústria que já havia se consolidado e que, na verdade, precisava que lhe fosse dispensada política nova, agora para garantir a sua manutenção e ampliação.

Na contramão da história, afinal não se estava mais diante da necessidade de se buscarem, a qualquer preço, novas indústrias em uma fase em que o mercado nacional já atraía o interesse dos empresários internacionais, muitos dos incentivos passaram a ser dados no plano estadual, como forma de captar para específicas unidades da federação os empreendimentos industriais, beneficiando as indústrias que preferiram não apostar no País na fase de surgimento da indústria automobilística nacional.

A implantação da FIAT em Minas Gerais deu-se nesse processo, marcando a reabertura do mercado nacional às indústrias automobilísticas retardatárias:

Em 1973, o Estado se tornou sócio do projeto, com mais de 40% de participação acionária. Com base na Lei estadual 5.621, de incentivos fiscais, Rondon ofereceu isenção de ICMS por dez anos e o terreno de 2 milhões de metros quadrados. Durante os anos de parceria, finda por decisão do ex-governador Newton Cardoso, o governo mineiro injetou cerca de R\$ 320 milhões na fábrica. O custo da interferência do Estado no projeto da Fiat foi muito alto, muito superior aos

incentivos oferecidos ao tempo do GEIA, nos projetos aprovados sob sua coordenação, e reabriu o mercado brasileiro às empresas retardatárias, que perderam o trem (...). (LANTINI, 2007, p. 206).

Percebe-se que o Brasil, no processo de consolidação de seu parque industrial, por meio de incentivos fiscais e de uma política de proteção ao mercado interno, estimulou o investidor estrangeiro a adentrar o País e a produzir aqui, com peças nacionais, os veículos automotores que anteriormente eram importados. Essa foi a base da política econômica de substituição de importações que vigorou, de maneira orquestrada, até o início da década de 60. Todavia, a consequência de se permitir que as empresas estrangeiras se instalassem em território nacional sem que tivessem que transferir a produção de sua tecnologia para as fábricas brasileiras, significou a instauração de um quadro de dependência tecnológica.

Tal situação agravou-se com a garantia de consolidação da indústria em solo nacional por meio do fechamento alfandegário, fazendo-se com que a indústria nacional detivesse verdadeiro monopólio das vendas por meio da imposição de uma alta alíquota de imposto de importação aos automóveis estrangeiros, de forma a tornar o produto nacional bastante competitivo internamente.

Na tentativa de reverter a situação de submissão à tecnologia estrangeira em virtude do modelo produtivo adotado, no ano de 1988, durante o governo Sarney, foram dadas as bases da chamada “Nova Política Industrial”, revertendo-se o modelo já adotado de substituição de importações. Buscou-se maior aproximação entre o setor produtivo e o campo da ciência e da tecnologia, concedendo-se incentivos fiscais para as indústrias que realizassem pesquisa de tecnologia. Essa política econômica foi consolidada no governo Collor por meio da Lei nº 8.661, de 02 de junho de 1993.

Frente a um quadro de recessão, com diminuição progressiva da participação do setor automobilístico nos quesitos produção e investimento, a política econômica passou a guiar-se por um amplo processo de reestruturação produtiva do setor.

Fato é que, até o governo Collor, o Brasil tinha um padrão de substituição de importações, centrado na proteção do mercado interno. Com isso não se quer dizer que empresas nacionais fossem responsáveis pela produção automobilística, mas, na verdade, que montadoras internacionais instalavam-se no Brasil onde conquistavam o direito de controlar o mercado sem abertura às demais montadoras internacionais.

Mesmo tendo uma base diversificada, a indústria brasileira era marcada pela ineficiência, dependendo, cada vez mais, de um mercado fechado. Com relação à indústria automobilística, o País estava aberto para os investimentos estrangeiros, atraindo-os mediante

processo de guerra fiscal empunhado pelas unidades da federação, protegendo as empresas que se instalassem e produzissem seus automóveis em solo nacional por meio da garantia de um mercado consumidor cativo. A consequência foi a queda na produção de automóveis, a inaptidão de penetração no mercado externo e o encolhimento do mercado interno.

Na tentativa de garantir investimentos em inovação tecnológica e impingir competitividade ao setor, buscou-se cambiar a lógica existente nesse campo da economia nacional, abrindo-se o mercado para as importações. A “Nova Política Industrial” do governo Sarney, pontapé inicial desse processo, visava a facilitar as importações e exportações, sem que houvesse controle prévio do governo sobre essas atividades, garantindo que nenhum empresário, nacional ou estrangeiro, dependeria mais de aprovação governamental para a instalação de indústria no País, desde que não dependesse de recursos governamentais para tanto.

A abertura abrupta do mercado teve impacto severo sobre a indústria automobilística nacional, que não estava preparada para competir em tecnologia e produtividade com a estrangeira. Lantini (2007, p. 283) ressalta que “[...] a transição de uma política de substituição de importações para uma política de exportação de produtos da indústria automobilística não foi concebida, planejada nem executada para ser feita de modo internacionalmente competitivo”.

Buscando-se impingir mais eficiência ao parque industrial brasileiro, para além da “Nova Política Industrial”, inauguraram-se as chamadas câmaras setoriais. Eram mecanismos tripartites de negociação da política econômica, tendo por função não apenas o combate à inflação mediante a pactuação social, como também a modernização setorial, constituindo-se em verdadeira modalidade de intervenção combinada, do ponto de vista da forma pela qual se dá a política econômica adotada. Para entender melhor o objetivo a partir do qual foram criadas as câmaras, recorre-se às lições de Ivan Gonçalves Ribeiro Guimarães:

As discussões sobre a possibilidade de implementar um mecanismo tripartite de negociação de políticas econômicas começaram a ganhar espaço em meados dos anos 80. Esses mecanismos foram batizados como câmaras setoriais, pois seriam formados a partir dos vários setores da economia. A vertente dessa proposta que se tornou mais conhecida foi aquela que atribuía às câmaras papel central no combate à inflação, a partir da pactuação social, em que trabalhadores, empresários e governo ajustariam preços, salários e outros fatores, equacionando o conflito distributivo, formador do processo inflacionário. Essa visão era influenciada pelas tentativas de controle da inflação em Israel, onde mecanismo semelhante foi adotado por algum tempo.

Outra formulação sobre as câmaras foi construída a partir de alguns setores da burocracia de Estado, principalmente entre as equipes técnicas do BNDES. Para elas, em meados dos anos 80, já estava claro o atraso da indústria nacional frente aos

processos de modernização em curso nos países capitalistas avançados, o que suscitou estudos sobre as medidas e ações para superação desse atraso. Entre elas, as câmaras setoriais surgiam como fóruns de negociação tripartite da modernização setorial, como parte da política industrial. (1994, p. 15).

No seu nascimento, as câmaras não conseguiram atingir os objetivos para os quais foram criadas. No governo Collor elas ressurgiram sob a alcunha de “Grupos Executivos de Políticas Setoriais”, “[...] conservando a mesma composição e estrutura das câmaras do governo Sarney, mas ganhando a atribuição de desenvolver programas de competitividade”. (GUIMARÃES, 1994, p. 16). O discurso oficial sinalizava que o que se pretendia por meio dessas comissões tripartites era democratizar a formulação de políticas econômicas, ainda que a representatividade nas mesmas tendesse sempre aos objetivos do capital econômico internacional.

Sob a ameaça de demissões em massa e fechamento de plantas industriais, trabalhadores, empresários e governo sentaram-se para, conjuntamente, apontarem uma estratégia de manutenção dos postos de trabalho. Os acordos setoriais buscavam, na preleção institucional, aumentar a produtividade das empresas, torná-las mais competitivas e manter o número de postos de trabalho, com vistas a racionalizar a produção em um momento em que a indústria mundial se reestruturava. Lançava-se mão, portanto, da estratégia do consenso em que “todos” os envolvidos se sacrificariam em troca da esperança de recuperação do setor e, por consequência, da repartição futura de todos os benefícios que a referida recuperação geraria.

Na tentativa de libertar a indústria automobilística dos problemas cujas causas, diziam os economistas, estavam ligadas ao excessivo protecionismo do mercado brasileiro, à alta carga de tributos sobre os automóveis fabricados no Brasil, à abrupta abertura do mercado, ao favorecimento à produção de carros de luxo e à ausência de mecanismos de crédito ao consumidor, propôs-se imediatamente a redução dos preços dos veículos, o financiamento ao consumo, o aumento da produção, a recuperação e elevação dos salários, e a manutenção e recuperação dos níveis de emprego.

A partir desse diagnóstico consensual, chegou-se a um acordo, em março de 1992, que ficou conhecido como “Acordo das Montadoras”, o qual previa:

- Redução de 12% nos impostos: 6% de IPI e 6% de imposto sobre circulação de mercadorias e prestação de serviços (ICMS);

- Redução de 10% nas margens de lucro, assim distribuídas: 4,5% para as montadoras, 3,0% para as autopeças e 2,5% para as revendas autorizadas;
- Com base nas duas medidas anteriores, redução de 22% no preço final dos automóveis;
- Reposição mensal e integral da inflação para os salários dos trabalhadores;
- Manutenção do nível de emprego;
- Redução do imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos e valores mobiliários (IOF) de 12% para 6%.

Verifica-se que o acordo está centrado na renúncia fiscal, somada às garantias de financiamento aos empresários via Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES). Como contrapartida, as empresas se comprometeram a reduzir a margem de lucro, sacrifício esse de difícil aferição. Os trabalhadores, a seu lado, garantiriam sua cota de desprendimento renunciando a se mobilizarem de forma agressiva contra os patrões e comprometendo-se a se empenharem ainda mais para aumentar a produtividade das empresas.

O acordo, todavia, gerou números bastante contestáveis. Segundo dados da Associação Nacional de Fabricantes de Veículos Automotores (ANFAVEA), no ano de 1980 foram produzidos 1.165.174 veículos em território nacional. Em 1992, ano em que o pacto fora firmado, eram 1.073.761 veículos, para 105.664 trabalhadores, ao passo que em 1995 o número de veículos era de 1.629.008 com 104.614 trabalhadores contratados no setor (BRESCIANI, 1997).

Percebe-se que, nos três anos seguintes ao acordo das montadoras, o número de empregos teve uma leve queda, ao passo que o número de veículos produzidos aumentou em mais de 50%. O que se deu, portanto, foi o aumento da produção mediante a diminuição dos postos de trabalho. Utilizou-se mais tecnologia na produção, incrementou-se a produtividade mesmo com leve queda de postos de trabalho. O resultado foi um aumento exponencial da lucratividade das empresas. A lógica, portanto, priorizava os lucros do capital, único setor que teve o que comemorar com a política econômica referenciada.

O segundo acordo, assinado em 1993, previa a ampliação do nível de emprego, com o aumento de 4.000 postos de trabalho nas montadoras, 5.000 na comercialização, 11.000 no setor financeiro e 70.000 nos demais setores (FRANÇA, 2003). Em relação aos salários, pactuou-se um aumento real de 20% dividido em três parcelas de 6,27%, a serem concedidas em 1º de abril dos anos de 1993, 1994 e 1995. Por fim, o governo se comprometia a manter a

redução do IPI em 6% e as empresas reduziriam seus lucros em 5%, o que geraria uma diminuição de 11% do preço total dos veículos.

Na sequência, ainda no ano de 1993, foi lançado pelo governo Itamar Franco o protocolo dos carros populares. Ele incluía a quase isenção do IPI (alíquota de 0,1%) para os automóveis com motores de 1.000 cilindradas e para aqueles que tivessem a refrigeração a ar.

Em 1995, por meio da Medida Provisória nº 1.024, de 13 de junho de 1995, o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) lança o “Regime Automotivo Brasileiro”, no contexto da política de valorização cambial. Buscando-se equilibrar a balança comercial brasileira, cria-se uma política de incentivo à exportação de veículos automotores fabricados no Brasil. Para tanto, a norma referenciada reduzia a alíquota do imposto de importação de máquinas, equipamentos e ferramental, buscando a modernização e ampliação do parque industrial existente e a atração de novas empresas, podendo-se valer do benefício a empresa que atingisse níveis desejáveis de exportação.

A política econômica nacional mais uma vez prestou-se a fomentar a indústria automobilística, embora com divergências claras. No início do processo de implantação da indústria automobilística no Brasil, a concessão de incentivos estava ligada a índices de nacionalização em peso do carro, garantindo, em benefício nacional, o efeito multiplicador da implantação de uma indústria automobilística brasileira. Posteriormente, a câmara setorial automotiva garantia incentivos fiscais para as montadoras mediante o cumprimento de contrapartidas em prol dos trabalhadores, ainda que na prática os resultados fossem piores do que os esperados. O regime automotivo, entretanto, só tinha por objetivo a concessão de benefícios para as montadoras mediante a garantia de exportação, na expectativa de que, assim, o País saísse da crise cambial em que vivia, atraindo investimentos e ampliando o parque automotivo nacional.

Sepultou-se, de uma vez por todas, a política da conciliação de classes que visava à pactuação de acordos que levassem em conta não apenas os interesses do capital econômico, mas também considerassem os pleitos do mundo do trabalho. Com essas novas diretrizes, o segundo acordo costurado na Câmara perdeu o sentido, tornando-se inviável a ideia de se estabelecerem regras negociadas pelos atores sociais diretamente envolvidos.

Estava sendo implementada, portanto, nova forma de produzir a política setorial. Um processo mais democrático de produção de política econômica setorial foi substituído pelo rápido atendimento às demandas de curto prazo.

Importante reafirmar que o modelo de industrialização instalado no Brasil, até então, restringira o País à capacidade de fabricação, sem que detivesse qualquer domínio sobre a tecnologia de processo ou de produto. O Regime Automotivo, ao invés de fomentar a criação de uma indústria automobilística brasileira, fomentava a vinda de empresas estrangeiras para o Brasil, com a produção de índices artificiais de nacionalização da produção. A artificialidade decorria, por exemplo, do fato de o índice de nacionalização ser o principal indicador utilizado na aferição do desenvolvimento tecnológico. Acontece que o Regime Automotivo, tal como determinado pelo art. 11 do Decreto nº 2.076, de 20 de novembro de 1996, exigia a nacionalização média de no mínimo 60%, entrando na conta os insumos procedentes do Mercado Comum do Sul (Mercosul).

Esses números, por outro lado, “não protegem a indústria de autopeças, pois consideram conteúdo nacional o lucro, as despesas e os custos internos das montadoras” (Lantini, 2007, p. 310), custos com publicidade e outros.

Ao fazer uma análise sobre as consequências dos modelos adotados nos sucessivos planos nacionais automobilísticos, Lantini demonstra que os mesmos não primaram pelo desenvolvimento de tecnologia em solo nacional:

O desenvolvimento do setor está ocorrendo sobretudo mediante transferência de tecnologia do exterior, que acompanha o ingresso de capitais, mais do que por inovação tecnológica gerada internamente, como se preconizava.

Esperava-se maior apoio governamental à inovação tecnológica nas etapas subsequentes à implantação, quando maior ênfase foi dada à substituição de importações. Isso não vem ocorrendo.

A lógica da política de substituição de importações indicava que o crescimento do mercado nacional elevaria gradativamente a capacidade da indústria quanto ao domínio das operações mais complexas, condição necessária para uma política de exportação. Essa lógica, porém, não se confirmou principalmente devido à falta de continuidade e de coordenação da política industrial, após o governo Kubitschek, bem como à fragilização da capacidade de financiamento e do mercado interno de capitais. (2007, p. 334-335).

Quanto à geração de empregos, as novas plantas, em razão do maior conteúdo tecnológico, não foram arquitetadas para utilizarem grande volume de mão de obra, valendo-se de novas concepções de gestão e organização da produção. O efeito também não foi impactante sob o ponto de vista da criação de empregos indiretos, em razão do fato de que o governo oferecera incentivos que tornaram mais fáceis a importação de autopeças e maquinário, o que contribuiu para a diminuição da produção desses artefatos em solo pátrio. Outro fato a se considerar é que as novas plantas das montadoras traziam consigo os fornecedores estrangeiros, os quais adquiriam as empresas de capital nacional do setor que

passavam por dificuldades, de forma a não haver impacto significativo na criação de empregos no País (LOPES, 2005/2006).

Outra consequência do Regime Automotivo foi a acentuação dos efeitos nocivos da guerra fiscal entre as unidades da federação. Na tentativa de atraírem as indústrias para seu território, os entes doavam terrenos, proviam infra-estrutura, isentavam as empresas do pagamento dos impostos de sua competência, garantiam empréstimos a juros baixíssimos, entre outros, o que desaguou em endividamento de Estados e Municípios.

Em 2008, o governo Lula, na tentativa de reduzir os impactos em âmbito nacional dos efeitos da crise econômica mundial, lançou um novo programa de redução de IPI para a indústria automobilística, renunciando, em alguns casos, à totalidade do tributo. Essa medida foi renovada sucessivas vezes, vigorando até o ano de 2014, como se demonstrará no capítulo seguinte.

4 A VELHA NOVA POLÍTICA ECONÔMICA DE FOMENTO À INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA: DA INEXIGÊNCIA DE CONTRAPARTIDAS DO PODER ECONÔMICO PRIVADO

No capítulo anterior, demonstrou-se como o fomento à indústria automobilística pelo governo brasileiro coincide com a própria instalação desse setor da economia em território nacional. Neste, pretende-se fazer um breve resumo acerca de seu resgate pelo governo federal a partir do ano de 2008, início do segundo mandato do governo Lula, bem como, demonstrar a forma como foi adotado pelo governo Dilma, que o sucedeu.

Em 11 de dezembro de 2008, com muito alarde, o governo federal anunciou a redução do IPI para automóveis. O objetivo propagandeado era o de reduzir os impactos em âmbito nacional dos efeitos da crise econômica mundial, na tentativa de que a mesma não deixasse grandes sequelas no Brasil. Essa medida foi renovada consecutivas vezes até o mês de março do ano de 2010, a partir de quando se voltou à tributação padrão sobre os veículos automotivos.

Em 2008, o instrumento normativo utilizado foi o Decreto nº 6.687, de 11 de dezembro de 2008, que “altera a tabela de incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados (TIPI), aprovada pelo Decreto nº 6.006, de 28 de dezembro de 2006, e dá outras providências”. (BRASIL, 2008). Sua vigência estava pré-determinada por seu próprio texto, que no parágrafo único do art. 4º, determinava: “a partir de 1º de abril de 2009, ficam restabelecidas as alíquotas anteriormente vigentes”. (BRASIL, 2008).

A leitura do decreto em questão permite perceber que o mesmo dita as reduções das alíquotas do IPI, incidentes sobre automóveis de passageiros e veículos voltados ao transporte de mercadorias. Para além disso, o decreto apenas traz regras sobre elaboração de notas fiscais e de como lidar com o estoque já existente à data de sua publicação.

Verifica-se que nenhuma contrapartida foi exigida do setor beneficiado pela isenção fiscal. A adesão não foi condicionada, por exemplo, à manutenção e criação de novos postos de trabalho, à utilização de peças nacionais na montagem dos automóveis, ao estímulo da cadeia produtiva nacional, ou à realização de investimentos em atividades de desenvolvimento tecnológico de produto e de processo em solo nacional.

Como a alíquota com a redução mais sensível fora a do veículo com motor “flex fuel” de 1.000 cilindradas, partiu-se da questionável tese de que a política econômica indutiva não geraria grandes impactos ambientais. Outro pressuposto facilmente atacável é aquele segundo

o qual o aumento do consumo, com o conseqüente aumento da produção, desencadearia automática manutenção/ ampliação dos postos de trabalho. A sápieinte incipiência do governo federal preferiu não levar em conta a falta de compromisso do poder econômico com o mundo do trabalho e com o meio ambiente, esquecendo-se ser de sua atribuição “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas” (CR/88, art. 23, VI).

A norma em questão foi sucedida pelo Decreto nº 6.809, de 30 de março de 2009, que era semelhante ao anterior, com a diferença de estender o benefício a alguns materiais de construção. Na sequência foi publicado o Decreto nº 6.990, de 29 de junho de 2009, que, além dos automóveis, englobava uma série de produtos que sofreriam a redução/ isenção do IPI, dos quais se destacam combustíveis minerais, embarcações marinhas, reatores nucleares, entre outros.

No final do ano de 2009, o Decreto nº 7.032, de 14 de dezembro, prorrogou o benefício até o mês de março de 2010, quando foi restabelecida a alíquota do imposto. Já em tempos do governo Dilma, foi publicado o Decreto nº 7.567, de 15 de setembro de 2011, que também concedera redução de IPI ao setor automobilístico, fazendo exigências específicas quanto à: (1) utilização de pelo menos 65% de peças regionais na montagem; (2) realização de investimentos em atividades de inovação, de pesquisa e de desenvolvimento tecnológico de produto e processo no País e (3) realização de pelo menos 6 (seis) atividades das ligadas à fabricação do veículo em território nacional. (BRASIL, 2011, art. 2º, §1, “a”, “b” e “c”).

Na sequência, foi publicado, em 23 de dezembro de 2011, o Decreto nº 7.660, que revogou todos os decretos anteriores, estabelecendo nova tabela com alíquotas de IPI para todos os produtos industrializados.

Para se ter uma ideia, o IPI de um automóvel de passageiro “de cilindrada não superior a 1.000 cm³” na previsão do Decreto nº 6.006, de 28 de dezembro de 2006, era de 7%, tendo chegado a zero com as sucessivas isenções de IPI entre o ano de 2008 e 2010. O Decreto nº 7.660/2011 chegou a elevar a alíquota de automóveis de passageiros a 37%, para as empresas que não se inserissem no Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores (INOVAR AUTO). Essa oneração excessiva, na verdade, tinha por objetivo proteger a empresa instalada em solo nacional, tendo em vista que a redução da alíquota aos tradicionais 7% para veículos de motor de até 1.000 cilindradas era possível desde que cumpridos alguns requisitos ligados à produção do automóvel no País.

O referido programa foi instituído pela Medida Provisória nº 563, de 03 de abril de 2012, convertido na Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012, tendo por objetivo, segundo o

art. 40, “apoiar o desenvolvimento tecnológico, a inovação, a segurança, a proteção ao meio ambiente, a eficiência energética e a qualidade dos automóveis, caminhões, ônibus e autopeças”. (BRASIL, 2012).

Para habilitar-se no programa, tal como determina o § 5º do art. 40 da lei em referência, a empresa deverá cumprir três dos quatro requisitos enumerados: (1) realizar, no País, atividades fabris e de infraestrutura de engenharia, diretamente ou por terceiros; (2) realizar, no País, investimentos em pesquisa, desenvolvimento e inovação, diretamente ou por terceiros; (3) realizar, no País, dispêndio em engenharia, tecnologia industrial básica e de capacitação de fornecedores, diretamente ou por terceiros; e (4) aderir a programa de etiquetagem veicular de âmbito nacional, nos termos de regulamento, exceto quanto aos veículos com motor de pistão, de ignição por compressão (diesel ou semidiesel).

Insta salientar, quanto ao último requisito, que seu “[...] objetivo é permitir que o consumidor compare a eficiência energética de veículos de uma mesma categoria, auxiliando-o a tomar uma decisão de compra consciente”. (INMETRO..., 2014). A exigência referente ao aumento da eficiência energética dos veículos seria uma consequência lógica dos investimentos em tecnologia, passando a ser exigido seu cumprimento a partir de 1º de outubro de 2016 ou a partir de 1º de outubro de 2017, quando vigorará outro regime de concessão de isenção do IPI.

O Decreto nº 7.819, de 03 de outubro de 2012, flexibilizou as exigências da lei, condicionando a habilitação para o programa ao cumprimento de apenas dois dos requisitos listados. Com sucessivas alterações nas alíquotas previstas pelo Decreto de outubro de 2012, o governo concedeu a possibilidade de reduzir-se a alíquota do IPI dos automóveis de passageiros em até zero. Percebe-se, portanto, que a partir de 2012, da forma como foi concedido o benefício pelo governo Dilma, houve a exigência de contrapartidas a serem cumpridas pela indústria automobilística para fazerem jus ao fomento governamental.

Atualmente está em vigor o Decreto nº 8.168, de 23 de dezembro de 2013, que permite que a alíquota do IPI para os veículos com motor de até 1.000 cilindradas chegue ao percentual mínimo de 3%, com vigência prevista para até 30/06/2014, mantendo-se as exigências anteriores.

Como anotado acima, as contrapartidas resumem-se ao cumprimento de dois dos quatro requisitos: priorizar a cadeia produtiva nacional, realizar pesquisas de tecnologia no País, gastar com engenharia e aderir a programa de etiquetagem veicular. As exigências fazem

brilhar os olhos quando de análise perfunctória, todavia a empolgação não sobrevive a exame mais detido.

Percebe-se que nenhum dos requisitos traz compromissos referentes à implantação imediata de tecnologias que tornem os veículos mais eficientes. Não há a cobrança de qualquer contrapartida voltada à melhoria das condições de trabalho dos operários que laboram nessas empresas. Não se condicionou a redução do IPI à conseqüente redução do número de acidentes de trabalho, doenças profissionais, ao impedimento de demissões. Foi imposta apenas a utilização de parte de peças nacionais, como se isso bastasse para manter postos de trabalho, desconsiderando-se que alterações no processo produtivo visando a obtenção de mais lucro, poderiam gerar demissões de trabalhadores. Sequer foi restringida a questão da remessa de capitais ao exterior pelas multinacionais automotivas que operam no país.

Soma-se a isso o fato de que o povo não foi consultado quanto a seu interesse em subsidiar esse setor da economia, não lhes tendo sido dada a chance de optar, por exemplo, pelo fomento de indústrias voltadas à produção de transporte coletivo. Nada foi exigido das empresas fabricantes de automóveis no que diz respeito à veiculação de campanhas educativas que façam apelos ao povo para dirigir com mais cautela, respeitar outros motoristas e pedestres, e que demonstrem como o trânsito mata, mutila, adocece.

Na verdade, não se precisaria ir tão longe: o mínimo seria exigir que essas empresas cumprissem o Código de Defesa do Consumidor, Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, em especial art. 36 e 37, e se abstivessem de fazer publicidade enganosa, em que os automóveis sempre aparecem deslocando-se livremente por avenidas e rodovias, com pessoas felizes na condução, quando na verdade, não raramente o condutor estará estagnado no trânsito, sendo cerceado em seu direito de ir e vir. A publicidade realizada por essas empresas é abusiva, na medida em que incita à condução veloz que, como se sabe, é prejudicial ou perigosa à saúde e segurança do que dirige o veículo e dos que o circundam.

A indução dos consumidores a erro não parte apenas das montadoras, mas também do governo, que propaga a redução como excelente feito, sem dizer aos consumidores que na prática ela lhes permite uma economia de poucas centenas de reais, a qual será toda perdida nos juros do financiamento:

Se a redução de imposto fosse repassada totalmente no valor final dos veículos, o preço de um Fiat Mille, por exemplo, mudaria de R\$ 23.470 para R\$ 21.827, com uma redução de R\$ 1.642,90. O Gol City teria redução de R\$ 1.911 ficando a R\$ 25.398. E o Ford Ka 1.0 iria custar R\$ 24.607, com redução de R\$ 1.852.

(Atenção: estes valores são apenas uma simulação. Os novos valores reais serão anunciados pelas montadoras nos próximos dias). (GOVERNO ANUNCIA..., 2008).

No capítulo seguinte pretende-se analisar os reais impactos da política de fomento em estudo na vida dos cidadãos brasileiros. São estudadas as consequências da política em questão e sua compatibilização com a Constituição de 1988, especialmente no que diz respeito aos direitos e garantias fundamentais sociais.

5 ANÁLISE DOS EFEITOS PRÁTICOS DA CONCESSÃO DOS BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS À INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA A PARTIR DO ANO DE 2008

A União, a partir de 2008, ao adotar a política econômica de redução/isenção do IPI dos automóveis, teve por meta incentivar maior consumo de carros de motor de 1.000 cilindradas, do tipo “flex fuel”, conclusão possível observando-se que a redução foi mais sensível na alíquota desses veículos. Partiu-se do pressuposto de que os motores de 1000 cilindradas são mais eficientes energeticamente, em uma análise de quantidade de quilômetros rodados por litro de combustível consumido. Presumiu-se, ainda, que o consumo de motores “flex fuel” faria com que os brasileiros optassem por abastecerem seus carros com etanol, combustível com menor potencial poluente.

Outra hipótese considerada foi a da dinamização da economia, com a geração de mais riqueza em território nacional. O cálculo é fácil de ser feito: automóveis mais baratos geram maior consumo, fato que por sua vez deságua em maior produção, permitindo aumento/manutenção dos postos de trabalho. Como a indústria automobilística gira uma extensa cadeia de produção, os benefícios seriam estendidos por inúmeros setores da economia. Ilustrativamente, menciona-se que o estímulo à fabricação de automóveis em virtude de maior demanda tem implicações em setores desde a extração de minério, perpassando pelo setor agropecuário com a produção de couro e de insumos para o biocombustível, tocando a indústria da borracha, chegando à indústria de extração e refino de petróleo e ao setor das autopeças.

Contudo, conclusões óbvias podem ser mitigadas a partir da análise detalhada das consequências da política indutiva sob estudo. É que um maior número de automóveis circulando gera maior adoecimento da população e crescimento no número de acidentes, aumentando, portanto, os gastos com a seguridade social. Outra consequência inequívoca é o aumento do tempo despendido no trânsito, com impactos notórios na economia, bem como na saúde mental dos que são obrigados a perder horas de descanso e lazer nos trajetos. Há, ainda, diminuição da arrecadação de um tributo que compõe em grande proporção a receita de pequenos Municípios brasileiros. Por fim, aquele que poderia ser o maior dos benefícios da política em questão, que é a manutenção e ampliação de postos de trabalho no setor automobilístico, não obteve o êxito esperado.

As políticas econômicas estatais, enquanto espécie de políticas públicas, devem visar à alteração da realidade nacional, com vistas à promoção do desenvolvimento nacional. “Em

síntese, política econômica estatal é um conjunto de decisões públicas dirigidas a satisfazer as necessidades sociais e individuais, com um menor esforço, diante de um quadro de carência de meios”. (CLARK, 2008, p.68).

A indução realizada pelo Estado parte do pressuposto de que a queda na movimentação da economia brasileira, verificada a partir de 2008, é consequência da redução no consumo das massas, o que poderia ser solucionado lançando-se mão da diminuição do custo final de produtos industrializados, seguida pela dilatação na concessão de crédito. Viabilizar o crescimento da indústria automobilística em contexto de crise deveria ter lugar mediante a exigência de contrapartidas dos grupos econômicos favorecidos pelas isenções, garantindo-se que os recursos por eles economizados retornassem à nação, que não se deixasse ao povo brasileiro adoecimento em virtude do aquecimento global e das moléstias decorrentes do lançamento de poluentes na atmosfera, que não se cerceasse o direito de ir e vir das pessoas em virtude da precarização da mobilidade urbana e que se gerassem novos empregos e melhoria das condições de trabalho dos que laboram para o setor beneficiado.

5.1 Redução do IPI para a Indústria Automobilística: Uma Análise segundo os Impactos Ambientais e os Dados da Saúde³

Conforme foi dito na nota acima, com a redução do IPI para os automóveis a partir do ano de 2008, o governo incentivou de maneira mais incisiva a produção e o consumo de veículos de 1000 cilindradas, sob o argumento de que os mesmos são mais eficientes do ponto de vista de quantidade de quilômetros rodados com um litro de combustível. Porém, deixou de considerar que, ainda que este motor produza mais energia com menos combustível, o aumento do número de automóveis nas ruas gera, proporcionalmente, o aumento na emissão de poluentes na atmosfera.

Não importa, portanto, que o consumo de um carro, considerado individualmente, seja menor. Deve ser avaliada a soma de todos os veículos a mais, lançando gases causadores do efeito estufa, os quais não seriam exalados acaso se incentivasse, por meio de políticas públicas, a ampliação do uso do transporte coletivo, do transporte por veículos não

³ Este tópico foi elaborado com base em artigo intitulado “A Redução do Imposto sobre os Produtos Industrializados Concedida à Indústria Automotiva como Negação da Efetivação do Texto Constitucional”, elaborado pela autora da presente dissertação, em co-autoria com o Professor Giovani Clark, apresentado no XXII Congresso do Conpedi.

motorizados e do transporte por veículos não consumidores de qualquer combustível de origem fóssil.

Outro fator a ser considerado é que, simplesmente por deter um motor de 1.000 cilindradas, não significa que o veículo seja menos poluente. O critério de eficiência pautado na distância que um automóvel percorre com um litro de combustível é insuficiente para dar conta do impacto ambiental produzido. Há motores mais econômicos, ou seja, que consomem menos combustível para percorrer determinada quilometragem, que emitem maior quantidade de gases poluentes na atmosfera.

Para ilustrar a afirmativa, traz-se o exemplo do “ford fiesta” com motor de 1.000 cilindradas, que, segundo pesquisa da empresa de consultoria automotiva “Jato Dynamics”, emite 182 gramas de gás carbônico (CO₂) por quilômetro rodado (QUAL É A QUANTIDADE..., 2011). O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (IBAMA) criou um selo que atesta a eficiência dos veículos a partir da menor emissão de gases tóxicos decorrente da queima do combustível. O automóvel em questão ganhou três estrelas (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais, 2013), sendo atribuída uma ao mais poluente e cinco ao menos poluente.

Já o “honda fit”, com motor de 1.500 cilindradas, emite 154 gramas de CO₂ por quilômetro rodado, sendo a ele atribuídas quatro estrelas na nota verde criada pelo IBAMA. Para que a análise fique entre os modelos montados no Brasil, o “chevrolet cobalt”, motor de 1.400 cilindradas, logrou cinco estrelas no programa do IBAMA. Evidente, portanto, que não são necessariamente os carros com motor menos potente os menos poluentes.

Também, ao não reduzir a alíquota do imposto para os veículos híbridos e elétricos, por vias tácitas, o que a União fez foi não incentivar o investimento em pesquisa científica nesse setor, desestimulando a produção e o consumo dos mesmos, portando-se na contramão da história, que já percebeu a necessidade de se compatibilizarem os objetos de uso humano à defesa do meio ambiente. Tais modelos contribuem diretamente para preservação do meio ambiente justamente por não emitirem ou por emitirem uma menor quantidade de gases como o CO₂, que é um dos principais vilões das alterações climáticas no mundo.

Segundo dados da ANFAVEA, acessíveis no “Anuário da Indústria Automobilística Brasileira - 2013” (Associação Nacional de Veículos Automotores, 2013, p. 63), no ano de 2012, o número de veículos novos nacionais licenciados subiu 7,71% em relação à 2011, quando foram licenciados 2.647.255 automóveis, atingindo, em 2012, a marca de 2.851.540 carros novos licenciados.

Em 2008, o número chegou a 2.193.277 e no ano anterior (2007) o total foi de 1.975.518 veículos licenciados. Entre o ano de 2007, que antecedeu a política econômica em análise, e o ano de 2012, em que ela atingiu o seu auge, houve aumento de 34% no licenciamento de veículos, ou seja, para cada 100 carros lançando poluentes na atmosfera em 2007, havia 134 no ano de 2012.

Importante consignar que, dos veículos licenciados em 2007, cerca de 91% eram do tipo “flex fuel”, ao passo que no ano de 2012 essa proporção foi de 95%. Percebe-se que não foi o incentivo recaindo sobre esse tipo de motor que fez com que o brasileiro optasse por comprá-lo, tendo em vista que essa já era tendência antes que a redução do IPI estivesse em vigor.

Além disso, o fato de consumir-se o motor “flex fuel” em maior quantidade não significa prevalência na utilização do etanol em detrimento da gasolina. Na verdade, o que comprovam os dados estatísticos oficiais é que, desde o ano de 2009, tem ocorrido acentuada queda no consumo do primeiro combustível, coincidindo com aumento da utilização da gasolina. Para se ter ideia, em 2008, enquanto o produto interno bruto (PIB) teve crescimento de 5,2%, o consumo da gasolina aumentou 3,5% e o do etanol 41,9%. A partir daí o consumo de etanol foi decrescendo, de modo que, no ano de 2011, que teve um PIB de 2,7%, chegou-se a um crescimento no consumo do derivado do petróleo em 18,9% e a um decréscimo do dispêndio do biocombustível, atingindo uma taxa negativa de 27,7% (Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, 2013).

Sobre o excesso na utilização de gasolina, interessante consignar trecho de documento produzido pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis:

As recentes e crescentes dificuldades para a garantia do abastecimento de derivados de petróleo no Brasil suscitam a busca de soluções de curto e longo prazo, as quais dependem de investimentos e incentivos visando à ampliação da oferta, à redução da demanda e à otimização da infraestrutura de logística. Ademais, os cenários que preconizavam expectativas de autossuficiência, e mesmo de exportação de derivados, no horizonte de 2020, parecem definitivamente ultrapassados. Ao contrário, a dependência das importações tem se ampliado e gerado efeitos perversos sobre a balança comercial do país. (2013, p. 3).

Mais adiante, o documento demonstra que entre 2003 e 2009 a demanda por gasolina, em praticamente todo o período, variou abaixo do PIB. A partir de 2010, contudo, os preços da gasolina voltaram a ser mais competitivos, gerando aumento na demanda por esse combustível. A competitividade decorre não da diminuição nos valores do derivado do petróleo, mas sim da elevação dos custos do etanol, em decorrência da crise de 2008, que

atingiu fortemente os produtores de cana. “A falta de investimentos no setor, sobretudo no tocante à renovação dos canaviais, fez com que a produção de etanol não acompanhasse a demanda, gerando uma pressão de alta sobre seus preços” (BRASIL, 2013, p. 17).

Enquanto na safra de 2008/2009 produziram-se 18.190.000 m³ de álcool hidratado, na safra de 2012/2013 houve uma diminuição de mais de 26% na produção, tendo sido produzidos 13.382.000 m³, segundo dados fornecidos pela União da Indústria de cana-de-açúcar (2013). A diminuição da produção de etanol, somada ao aumento da demanda por combustíveis, desaguou em aumento do consumo de gasolina que, por sua vez, implicou não apenas em intensificação do preocupante processo de poluição ambiental, mas também no aumento da dependência do Brasil em razão da necessidade de importar o combustível do exterior.

A dependência é intensificada, ainda, ao se considerar que no Brasil, obrigatoriamente, um percentual de álcool anidro é incorporado à gasolina⁴. Tendo sido insuficiente a produção nacional do produto, o País teve que importá-lo, chegando a comprar no exterior 1,1 bilhão de litros do produto (MILANEZ e outros, 2012).

Contraditoriamente, desde o ano de 2010 o governo brasileiro tem saído em caravanas internacionais tentando promover o consumo do etanol em âmbito mundial. Tanto é que os Estados Unidos da América - EUA, a partir de dezembro de 2010, resolveu não renovar a cobrança da tarifa sobre a importação do etanol, de maneira a facilitar a importação do biocombustível brasileiro. O Brasil, contudo, está perdendo a oportunidade de fornecer o produto maciçamente para o mercado norte-americano, em virtude de não estar sendo capaz de suprir sequer a demanda interna.

Estudo de técnicos do BNDES (MILANEZ e outros, 2012) demonstra que a produção de etanol tem sofrido o refreamento apontado em razão de redução dos investimentos no setor em um cenário de crise econômica internacional, seja em virtude da ausência de financiamentos à indústria sucroenergética por meio dos bancos privados, seja em decorrência da pequena margem de lucro oferecida pela produção do etanol, que se torna desinteressante em comparação com a alta lucratividade da produção de açúcar. O estudo referenciado aponta que faltou nos últimos anos investimento em renovação das lavouras de cana-de-açúcar. Com isso, o tempo médio de corte que deveria ser de 3,1 anos, passou para 3,5.

⁴ Desde 27 de junho de 2007, com a publicação da Portaria nº 143 do Ministério de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA, a proporção de etanol anidro adicionado à gasolina é de 25%. Atualmente está em vigor a Portaria MAPA nº 105, de 28 de fevereiro 2013.

A solução para o problema, apontada pelo trabalho em referência, gira em torno de se impingir maior intervenção estatal no setor. A intervenção (indireta por indução), conforme o que foi sugerido, deveria tomar a forma de financiamentos via bancos públicos, para que a indústria pudesse ter condições de investir no replantio e na ampliação da capacidade industrial, e também poderia constituir-se em isenções tributárias:

[...] outra forma de aumentar a faixa de rentabilidade do etanol hidratado seria por meio da redução da carga tributária em sua produção. Isso pode ser feito pela redução de impostos, tanto na etapa agrícola, quanto na industrial, ou pelo aumento da diferença de incidência de impostos ao longo da cadeia de comercialização em relação à gasolina, como é o caso da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide).

Ademais, incentivos tributários também podem colaborar para minimizar o investimento requerido em novas usinas. Conforme ilustra a Tabela 11, a carga tributária no investimento em uma nova unidade processadora de cana-de-açúcar pode chegar a até 20% do total investido. Como se vê, ainda que não se consiga alterar o ICMS em razão da dificuldade de coordenação entre os diversos estados produtores de etanol, a desoneração dos impostos federais (PIS, Cofins e IPI) representa um espaço de quase 12% de redução da necessidade de investimento em novas usinas. (MILANEZ e outros, 2012, p. 297).

Essas informações demonstram que a política econômica de incentivo ao consumo de carros “flex fuel” não coaduna com um compromisso verdadeiro de alteração da matriz energética nacional no que toca ao setor de transporte individual. Se o compromisso com o equilíbrio ambiental não fosse meramente simbólico, concomitantemente a uma política que tem por consequência imediata o aumento de automóveis nas ruas, ter-se-ia pensado em meios de se fomentar o setor sucroenergético.

Verifica-se, também, que o governo lança mão da intervenção do Estado na economia sem previamente realizar um planejamento, deixando, assim, de eliminar os riscos decorrentes de sua atuação. Seria fácil imaginar que o acréscimo no consumo de automóveis teria por consequência um aumento na demanda por combustíveis, o que certamente foi previsto pelos técnicos que assessoram o governo, que, todavia, preferiu adotar uma conduta negligente e não se debruçou em planejar e executar medidas para sanar a inevitável necessidade.

Reiterando-se o que foi dito anteriormente, é insuficiente que se tenham vendido automóveis mais eficientes energeticamente ou que se possa valer de um combustível mais limpo do ponto de vista da produção de resíduos durante a combustão⁵. Do fato do

⁵ É importante ressaltar que o agronegócio é o maior responsável pelo trabalho escravo no Brasil. Nessa lógica, a expansão da plantação de cana-de-açúcar para a produção do etanol maximizou essa prática, demonstrando que do ponto de vista da vida dos trabalhadores desse país, é impossível coadunar com a idéia de que o etanol é um

considerável aumento do número de veículos circulando, decorre o crescimento proporcional de poluentes lançados na atmosfera, tendo como consequência direta o aumento da temperatura do planeta e um maior adoecimento da população.

Como é de conhecimento amplo, “os veículos automotores são uma importante fonte da emissão desses gases (de efeito estufa), tanto diretamente pela combustão, como também pelo processo de produção e manuseio de combustíveis veiculares” (ASSUNÇÃO; BORSARI, 2006). A queima de combustíveis fósseis tem por subproduto o gás carbônico, que lançado na atmosfera é responsável por reter na camada de ozônio a radiação proveniente do sol. Essa retenção é natural e desejada até um limite, acima do qual representa risco para a vida terrestre. O Instituto Nacional de Pesquisa Espacial (INPE) – sobre os efeitos nocivos da liberação dos gases de efeito estufa na atmosfera – manifestou-se:

As consequências do aumento de temperatura são graves para todos os seres vivos, incluindo o homem. O aquecimento global tem impactos profundos no planeta: extinção de espécies animais e vegetais, alteração na frequência e intensidade de chuvas (interferindo, por exemplo, na agricultura), elevação do nível do mar e intensificação de fenômenos meteorológicos (por exemplo: tempestades severas, inundações, vendavais, ondas de calor, secas prolongadas), entre outros. Essas conclusões foram obtidas após análise dos diversos cenários de emissões de gases de efeito estufa para os próximos 100 anos, feitas por cientistas do IPCC. As ações humanas têm interferido sobre o ambiente num ritmo muito acelerado. Estudos indicam, por exemplo, que, enquanto a temperatura média global subiu, aproximadamente, 5°C em 10 mil anos - contados desde o fim da última glaciação até 10 mil anos atrás – pode aumentar os mesmos 5°C em apenas 200 anos, a continuar o ritmo de aquecimento global que se observa nas últimas décadas. Esta rápida transformação levou o Prof. Paul Crutzen, Prêmio Nobel de Química, em 1995, a definir os últimos 200 anos a partir da Revolução Industrial como o “antropoceno”, isto é, uma era geológica dominada pelas transformações ambientais globais causadas pelas atividades humanas. (Instituto Nacional de Pesquisa Espacial, 2013).

Outro produto dessa combustão é o monóxido de carbono, gás altamente tóxico que pode conduzir à morte. Além desses, são lançados dióxido de enxofre, dióxido de nitrogênio, partículas sólidas inaláveis e fumaça, que geram alergias, irritações nos olhos, coceira na garganta, tosse, doenças respiratórias e cardiovasculares. Há uma ligação direta entre a poluição e o adoecimento da população:

Um levantamento feito pelo departamento de Medicina Preventiva da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo revelou que, nos dias mais poluídos, o número de internações por doenças respiratórias cresce cerca de 8%, e a mortalidade

combustível sustentável. Sua sustentabilidade está adstrita ao uso feito a partir do momento em que o combustível é colocado no tanque dos automóveis.

geral aumenta entre 4% e 6%. O mesmo estudo mostra que os mais afetados são os idosos e as crianças.

Esses dados científicos têm sido importantes para comprovar que a poluição do ar não é apenas uma questão ambiental, mas também um problema de saúde pública. Segundo especialistas, a redução das emissões traria benefícios imediatos à saúde da população: só nos Estados Unidos, isso poderia evitar 18.700 mortes e 3 milhões de faltas ao trabalho por ano. Se nada for feito, segundo estimativa da Organização Mundial de Saúde, até o ano 2020 a poluição deverá matar 8 milhões de pessoas em todo o mundo. (Ministério do Meio Ambiente, 2014).

Os prejuízos não se concentram apenas nas doenças geradas pela poluição. Os automóveis são por si instrumentos que geram acidentes com sequelas físicas e morte. O aumento de veículos trafegando gera elevação do número de acidentes automobilísticos com sequelas psicológicas e físicas para os atingidos, além de aumentarem os números de falecimentos. Por via de consequência, tem-se o crescimento dos ônus da seguridade social, sendo de fácil presunção o aumento do número de auxílios doença, aposentadorias por invalidez e pensões por morte que são concedidos anualmente às milhares de vítimas dos acidentes no trânsito e, respectivamente, a suas famílias, além dos gastos operados no Sistema Único de Saúde (SUS) com tratamentos de acidentados.

Em 2011, quando a frota de veículos circulando no País era de 70,5 milhões (FROTA BRASILEIRA ..., 2012), 155.656 pessoas foram internadas a custa do SUS em decorrência de gastos por acidentes de trânsito, gerando dispêndios da ordem de R\$ 204.642.624,50 (SAÚDE PÚBLICA ..., 2012). O aumento da frota nos anos de 2012 e de 2013 certamente gerou, proporcionalmente, um aumento no número de acidentes e nos gastos com internações (dados não disponíveis oficialmente quando da elaboração desse trabalho).

O aumento do número de acidentes fica evidente ao se observarem os dados fornecidos pela “seguradora Líder – DPVAT”, administradora do consórcio de seguradoras responsáveis pelo pagamento do “Seguro de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Vias Terrestres”, segundo os quais, de janeiro a junho de 2011 foram pagas 26.894 indenizações por acidentes que resultaram em óbito. Pelo mesmo período no ano de 2012, o total de indenizações por morte foi de 29.770 e em 2013 o número foi de 29.025. Em relação à invalidez permanente, em 2011 foram pagas 107.403 indenizações e nos anos subsequentes, 142.998 e 215.530, respectivamente. Já o número de indenizações referentes ao pagamento de despesas médicas salta de 30.814 em 2011, para 43.382 em 2012, chegando a 54.735 no ano de 2013 (SEGURADORA LÍDER, 2013).

Não é por outro motivo que o Ministro da Saúde, Alexandre Padilha, afirmou em junho de 2012 que “o Brasil está definitivamente vivendo uma epidemia de acidentes de trânsito” (PORTAL BRASIL, 2012).

Na linha do que defendem Assunção e Borsari (2006), as abordagens fundamentais na busca da redução das emissões de gases nocivos à saúde humana e ao meio ambiente, a serem avaliadas na elaboração das políticas públicas, devem considerar o estabelecimento de metas ou limites de emissão. Tais metas devem levar ao desenvolvimento de tecnologias de redução do lançamento de gases poluentes na atmosfera, à adoção de combustíveis de baixo ou nenhum conteúdo de carbono fóssil e à diminuição do uso de veículos individuais motorizados, priorizando-se os meios de transporte não motorizados e os modais coletivos.

Não se pode esquecer, também, dos efeitos positivos à saúde que o incentivo do deslocamento por modos de transporte não motorizados (por bicicleta e a pé, por exemplo) podem gerar, tendo por consequência, inclusive, a redução dos gastos públicos em seguridade social, em suas três vertentes.

5.2 O Modelo do Transporte Particular Individual: Impacto na Mobilidade Urbana e o Princípio do Desenvolvimento Sustentável

A política de incentivo ao setor automobilístico, objeto do presente trabalho, tem como resultado imediato o estímulo às viagens individualizadas por meio de veículos particulares. Revela-se, portanto, que a política pública em foco elege o transporte particular individual como o principal instrumento de locomoção de pessoas e de cargas. O maior número de automóveis gera a intensificação das dificuldades de se locomover no contexto da já precária mobilidade urbana, compreendida como “facilidade real ou efetiva das condições de deslocamento, realizadas por qualquer modo em via pública, que leva em conta as necessidades dos cidadãos” (GUIMARÃES, 2012, p. 91).

Percebe-se que o administrador público, ao eleger a política em comento, preferiu interpretar o texto constitucional em tiras (GRAU, 2012), dando efetividade apenas a parte dos preceitos ali expostos. Não considerou, por exemplo, que o transporte coletivo urbano é o único serviço público a que a Constituição atribui caráter de essencialidade (CR/88, art. 30, V). Deixou de consignar que a União deve instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, incluindo aí políticas referentes ao transporte urbano (CR/88, art. 21, XX), considerando o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantindo o bem-estar de seus

habitantes (CR/88, art. 182). Não é por outro motivo que Geraldo Spagno Guimarães consignou:

Entre as ações contrárias aos deslocamentos ou à facilitação dos mesmos nomeiem-se os congestionamentos, os acidentes de trânsito, mas também o impacto das opções de políticas públicas, tais como a diminuição drástica do IPI em grande número de automóveis para uso individual sem investimento em uma educação para a mobilidade e ainda outras opções como o prestígio ao transporte individual, mesmo que o público. (GUIMARÃES, 2012, p. 91).

O Autor em evidência disserta especificamente sobre a política pública de redução do IPI, asseverando seus impactos nefastos sobre a mobilidade urbana. Afirma que em um contexto de incentivo ao consumo de veículos de transporte individual “não há engenharia de trânsito que resolva”, sendo que tal medida menosprezou o art. 11, inciso IX, da Lei Federal nº 10.233, de 05 de junho de 2001, na medida em que não prestigiou o transporte coletivo de passageiros e tampouco o deslocamento dos pedestres (GUIMARÃES, 2012, p. 112-113).

O legislador ordinário, buscando regulamentar os dispositivos constitucionais acima referenciados, elaborou a “Lei de Mobilidade Urbana” (Lei Federal nº 12.587, de 03 de janeiro de 2012), que foi promulgada em 03 de janeiro de 2012. Ela instituiu as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, priorizando o serviço público coletivo de transporte e os meios de transporte não motorizados, além de objetivar a integração entre os modos e serviços de transporte urbano disponíveis, com vistas à melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas nos territórios dos Municípios. Para viabilizar esses objetivos, dando-lhes sustentação, instituiu:

Art. 5º A Política Nacional de Mobilidade Urbana está fundamentada nos seguintes princípios:

- I - acessibilidade universal;
- II - desenvolvimento sustentável das cidades, nas dimensões socioeconômicas e ambientais;
- III - equidade no acesso dos cidadãos ao transporte público coletivo;
- IV - eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços de transporte urbano;
- V - gestão democrática e controle social do planejamento e avaliação da Política Nacional de Mobilidade Urbana;
- VI - segurança nos deslocamentos das pessoas;
- VII - justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do uso dos diferentes modos e serviços;
- VIII - equidade no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros; e
- IX - eficiência, eficácia e efetividade na circulação urbana. (BRASIL, 2012).

Ora, a partir de 13 de janeiro de 2012, quando a lei em referência passou a ser exigível, foram renovadas sucessivas vezes a redução do IPI para a indústria automobilística, sendo que essa política intervencionista destoa completamente dos objetivos da nova lei, em especial em relação ao desenvolvimento sustentável das cidades, nas dimensões socioeconômicas e ambientais, à segurança nos deslocamentos das pessoas, à equidade no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros e à eficiência, eficácia e efetividade na circulação urbana. Todavia, muito antes de a norma em questão passar a vigorar no mundo jurídico, a Constituição de 1988, juntamente com o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001) e com a Lei Federal nº 10.233/2001, já forneciam as bases sobre as quais as políticas públicas de desenvolvimento urbano e de transporte deveriam assentar-se, o que já seria suficiente para mitigar, ainda em seu cerne, a política indutiva em questão.

O princípio segundo o qual as cidades devem se desenvolver em patamares de sustentabilidade, pode ser compreendido como:

Uma cidade sustentável é aquela que garante o direito à terra, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, aos transportes, ao trabalho, ao lazer, ao ambiente ecologicamente equilibrado, para as presentes e futuras gerações. A sustentabilidade da cidade, sua função social e o respeito à dignidade humana são questões que determinam a qualidade de vida. (VIANA; VASCONCELOS, 2008).

Para analisar se a política indutiva em estudo guarda compatibilidade com o princípio em questão, parte-se da informação de que, em 08/03/2013, São Paulo chegou a ter 261 km de trânsito congestionado (CONGESTIONAMENTO..., 2013). A inviabilização da locomoção já deixou de ser uma realidade apenas da maior metrópole do País, atingindo outros centros urbanos. Belo Horizonte, por exemplo, em 14/05/2012, registrou 156 quilômetros de engarrafamento (ENGARRAFAMENTOS..., 2012), o que equivaleu a uma paralisação de 63% dos 248 quilômetros monitorados pela empresa responsável pelo levantamento dos dados.

Refletindo-se sobre a compatibilização entre a redução do IPI para os veículos automotores e o desenvolvimento sustentável das cidades em sua faceta ambiental e socioeconômica, deve-se pensar na mobilidade urbana em face de uma das suas vigas mestras: a “condição em que se realizam os deslocamentos de pessoas e cargas no espaço urbano” (art. 4º, II da Lei 12.587/ 2012). Deve-se ter em mente os seguintes questionamentos: O deslocamento está sendo feito em compatibilidade com o direito constitucional de ir e vir, atribuído a cada cidadão? Está sendo realizado em consonância com o direito à saúde, ao

lazer, ao meio ambiente equilibrado? Está viabilizando a livre iniciativa, permitindo que a economia flua de maneira equilibrada?

É óbvio que as respostas aos questionamentos assinalados são todas negativas. Está-se diante de um ciclo vicioso incapaz de gerar o desenvolvimento em patamares sustentáveis. Incentivando-se o consumo de automóveis, incentiva-se o transporte individual. O maior número de veículos no trânsito provoca congestionamentos que, além de gerar desperdício de tempo produtivo e de dinheiro, provoca adoecimento, faz com que as pessoas deixem de despender tempo com aqueles de quem gostam e deixem de desenvolver atividades recreativas, gera o aumento no número de acidentes e faz crescer a poluição ambiental, sendo sentidas as consequências diretas na dilatação dos problemas de saúde. Além disso, os congestionamentos resultam na redução da eficiência econômica de determinadas regiões, exatamente por “[...] adicionarem custos extras significativos nos produtos por causa do transporte e atrasos pessoais”. (RESENDE; SOUSA, 2009, p. 3).

Veículos detidos em engarrafamentos produzem gases tóxicos inutilmente, sem realizarem aquilo para o que estão nas ruas, ou seja, sem promoverem o deslocamento de cargas e pessoas: mais tempo no tráfego é mais tempo liberando poluentes na atmosfera.

Caminhões parados em congestionamentos são o símbolo de uma economia estagnada. O custo das mercadorias acaba sendo maior em virtude de os veículos que as transportam gastarem mais combustível, rodarem menos do que poderiam, atrasando a circulação dos produtos. Realizando menos entregas em virtude de os veículos estarem parados no trânsito, as transportadoras têm que colocar mais caminhões em movimento, o que acirra o ciclo vicioso retratado.

Os caminhões parados no trânsito tornam-se alvo fácil para os ladrões, proporcionando aumento do valor dos seguros. Mais veículos nas ruas, mais motoristas contratados. Pela ótica da geração de empregos, o trânsito poderia ser um bom negócio, mas os motoristas adoecem mais nos congestionamentos, elevando o valor dos planos de saúde e dos seguros pessoais. Todos esses custos adicionais serão repassados ao valor do produto - e ao bolso do consumidor. (O IMPACTO..., 2014).

O tempo empacado, com o automóvel ligado, representa gasto desnecessário com combustíveis, gerando empobrecimento da população, que está sendo impedida de destinar esses valores à melhoria de seu bem-estar. Além disso, as várias horas perdidas em congestionamentos poderiam ser destinadas à própria produção, ou ainda, ao consumo de bens e serviços, movimentando a economia. Dispondo de mais tempo livre, os cidadãos poderiam praticar atividades físicas em clubes e academias, poderiam ir ao teatro, cinema,

museus, parques, bares, lanchonetes e restaurantes, poderiam dedicar-se a aprender novos idiomas, entre outros.

Apesar de o Estado tentar amenizar as dificuldades investindo em obras viárias, as mesmas mostram-se insuficientes para atender à demanda crescente do transporte privado individual, incentivado pelas viciadas políticas públicas de fomento à indústria automobilística.

A expansão da infraestrutura viária tem sido a solução mais adotada pelos governos para resolver tanto a mobilidade quanto a sustentabilidade no uso da via pública, mas esta não é uma solução sustentável, muito menos duradoura, na medida em que há uma demanda latente por tráfego e os congestionamentos que os alargamentos das vias ou as criações de variantes de rotas aliviam serão, no longo prazo, buscadas por novos usuários ou preferidas em horários de menor pico até que estejam igualmente saturadas.

[...]

A lógica da mobilidade propõe uma reflexão mais ampla e ao mesmo tempo mais racional. Não que as obras devam parar imediatamente, mas, certamente, elas devem ter como foco absoluto a expansão de vias dedicadas à mobilidade (ciclovias, tolebus, BRT etc), de forma a permitir a integração eficiente dos sistemas de baixa, média e alta capacidade, especialmente nos grandes centros, onde tudo deve fluir por meio de uma rede multimodal, e não é demais frisar que tudo será em vão se não for acompanhado de forte conscientização da população para a mobilidade. (GUIMARÃES, 2012, p. 227-228).

Além de facilitar o deslocamento no contexto urbano, o desenvolvimento sustentável das cidades deve levar em conta a longevidade da população, ou seja, a busca do aumento dos anos vividos, com integridade física e mental. No ano 2006, conforme informações emitidas também pela ANFAVEA, no anuário já referenciado, somando-se as licenças concedidas a todos os veículos novos, atingiu-se 1.556.220, número inferior ao obtido apenas nos meses de janeiro a setembro do ano de 2012 (1.689.169). Àquela época foram registrados 4.924 acidentes com vítimas fatais nas rodovias brasileiras atendidas pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), em um total de 110.391 acidentes (2013).

No ano de 2011, este total subiu para 7.008 acidentes com vítimas fatais (Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, 2013), em um universo de 188.925 acidentes. Ora, este modelo de transporte priorizado pela política econômica governamental é homicida e, nesta medida, atentatório ao axioma do desenvolvimento econômico sustentável, que busca o desenvolvimento com respeito aos princípios da dignidade da pessoa humana e do direito à vida. A tabela abaixo demonstra como o número de acidentes cresce proporcionalmente ao número de automóveis licenciados:

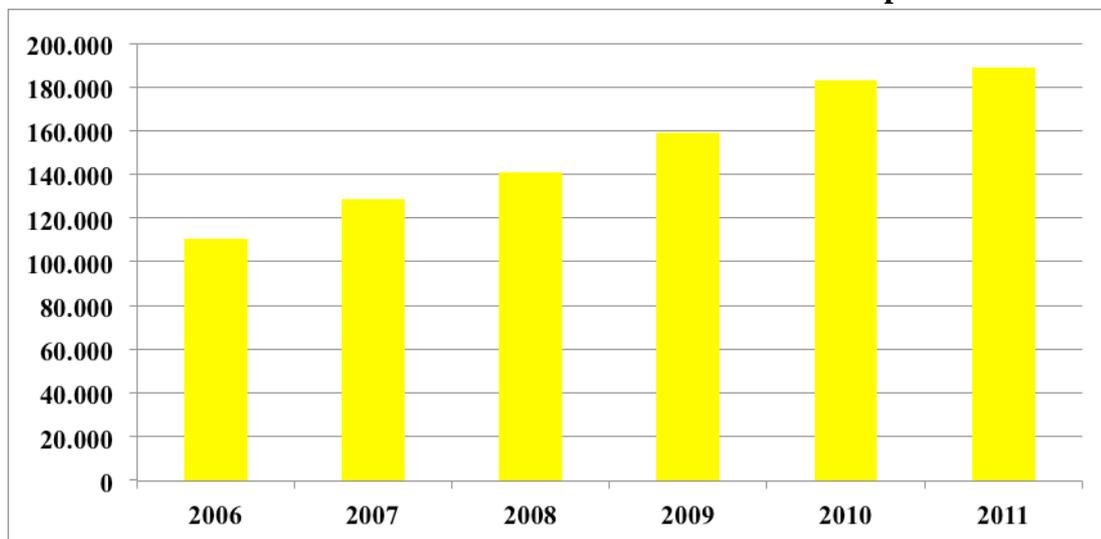
Tabela 1 - Relação entre número de carros licenciados, número de acidentes nas rodovias federais e número de acidentes fatais por ano

Ano	Número de Carros Licenciados	Número de Acidentes nas Rodovias Federais	Número de Acidentes Fatais
2006	1.556.220	110.391	4.924
2007	1.975.518	128.456	5.757
2008	2.193.277	141.072	5.623
2009	2.474.764	158.893	5.976
2010	2.644.706	182.900	7.073
2011	2.674.255	188.925	7.008

Fonte: DNIT, 2013

Partindo-se da tabela acima, cuja primeira coluna demonstra como o número de veículos licenciados sofreu acréscimos sucessivos ao longo dos anos, colaciona-se abaixo um gráfico que permite visualizar a proporção direta do aumento do número de acidentes nas rodovias federais brasileiras:

Gráfico 1 - Número de acidentes nas rodovias federais por ano



Fonte: DNIT, 2013

É indubitável que o aumento de automóveis licenciados está ligado diretamente à ampliação do número de acidentes. Priorizar política econômica que tem por consequência o

acrécimo dos incidentes automobilísticos é desrespeitar o direito à vida e à saúde (CR/88, art. 5º, caput e art. 6º).

Na medida em que direitos sociais são cerceados pela política em comento, que o direito ao ambiente sadio não é garantido às presentes e às futuras gerações, que o consumo é estimulado sem levar em consideração equidade e eficiência, ficam prejudicadas as dimensões sociais, ambientais e econômicas da sustentabilidade.

O Estado Contemporâneo existe para cumprir o dever de zelar pela vida humana. Assim sendo, qualquer ação (ou omissão) que represente quebra dessa imposição, deve ser vista como inconstitucional. Portanto, qualquer prática econômica que se materialize em conflito com a existência digna de todos, será adversa à ordem constitucional e “será, pois, institucionalmente inconstitucional”. (GRAU, 2012, p. 193).

Para não figurar na cadeira dos “réus”, quanto aos danos ambientais, deve o ente estatal promover a concretização dos princípios constitucionais que dão base à sustentabilidade multidimensional, como instrumento garantidor da primazia do interesse coletivo e social, ou seja, a manutenção de um ambiente ecologicamente preservado, capaz de viabilizar a existência humana digna.

É o momento de repensar a responsabilidade do Estado Sustentável, em sintonia com a noção de que o Estado existe para os direitos relativos à sustentabilidade, não o contrário. Existe para salvar e resgatar, não para ofender ou prejudicar. Existe para prevenir, não para chegar tarde. Existe para poupar e investir com impessoalidade, não para os caprichos das dominações emotivistas. Existe para promover o desenvolvimento durável, não para cultuar o crescimento hiperconsumista, a qualquer preço. Existe para a cidadania ativa e altiva, voltada para a sustentabilidade, não para a insaciabilidade que só faz enganar os consumidores vulneráveis das políticas públicas. (FREITAS, 2011, p. 290).

Por conseguinte, cumpre aos poderes públicos conferirem primazia ao que a Constituição de 1988 e o ordenamento jurídico, de forma una, designam como prioritário, em uma leitura sistemática de todo o seu texto, e não apenas de excertos voltados à concretização dos interesses das classes dominantes – ávidas por pomposas taxas de lucro viabilizadas pelo crescimento modernizante, em detrimento do crescimento voltado para o desenvolvimento da nação.

5.3 Sobre a Manutenção dos Postos de Trabalho

A redução do IPI para os automóveis, enquanto medida econômica para evitar que os efeitos da crise econômica mundial atingissem de forma contundente o Brasil, foi vangloriada como meio de se manterem postos de trabalho em um cenário no qual despontava a possibilidade de demissões de trabalhadores em massa.

Todavia, a forma de intervenção utilizada pelo governo brasileiro não cobrou dos empresários beneficiados pela medida qualquer contrapartida referente à conservação dos empregos. O Estado poderia ter se valido da intervenção por indução setorial (como fez) somada à contratual, de forma a garantir que os objetivos buscados com a política de fomento fossem de fato alcançados. Contudo, os recentes números de demissões em massa em montadoras por todo o País, somados aos números de dispensas nos últimos cinco anos, deixam claro que o setor automobilístico, fortemente subsidiado pelo governo brasileiro, em momento algum comprometeu-se com os princípios que regem a ordem econômica deste País. A manutenção dos postos de trabalho é uma consequência que pode, ou não, efetivar-se, quase como um elemento de sorte.

Intrinsecamente relacionados à dignidade da pessoa humana, o “valor social do trabalho” (art. 1º, IV da CR) e a “valorização do trabalho humano” (art. 170, caput da CR) são princípios que impõem atuação por parte do Estado de maneira a garantir que os cidadãos conquistem, por intermédio do trabalho, uma vida digna. É que ao indivíduo deve ser dado o direito de que, com seu trabalho, ele contribua para o seu progresso e para o da coletividade, e deve ser viabilizada a compreensão desse fenômeno por parte do mesmo, motivo pelo qual a Constituição de 1988 reconhece que o trabalho tem valor para a sociedade como um todo. O reconhecimento da essencialidade do trabalho é feito pela Constituição da República ao eleger o “valor social do trabalho” à condição de fundamento da República Federativa do Brasil. Dado o seu papel central para o desenvolvimento social, a ordem econômica nacional só pode se desenvolver fundada na “valorização do trabalho humano”, tendo por princípio a “busca do pleno emprego” (CR/88, art. 170, VII).

É por isso que, ao induzir determinada atividade econômica por meio de política que implica renúncia tributária, cabe ao Poder Público cobrar compensações dos favorecidos pela política econômica. Essas compensações, no âmbito do reconhecimento do valor social do trabalho, incluem a conservação e ampliação dos postos de trabalho, o comprometimento com a diminuição dos números de acidentes de trabalho e doenças de natureza ocupacional,

aumento dos salários, entre outros. Só se pode lançar mão da moeda pública e dos esforços estatais, com vistas a efetivarem-se os comandos da Constituição Federal, ou seja, se a política visar a dignificar a pessoa humana e efetivar o valor social do trabalho - sustentáculos da República Federativa do Brasil.

O princípio liberal da livre iniciativa, conforme já afirmado nos capítulos anteriores, não possui abrangência ilimitada. A ideologia constitucionalmente adotada (SOUZA, 1980) impõe a mitigação de princípios liberais, permitindo que os mesmos sejam efetivados desde que em combinação com os princípios sociais presentes no texto constitucional. Esse concerto deve ser ainda mais pungente quando a atividade econômica de determinada empresa está subsidiada pelos cofres públicos, o que faz com que se imponham com mais força o valor social do trabalho e os demais comandos constitucionais a ele correlacionados.

É inconstitucional qualquer política econômica por meio da qual o Estado induza certo setor da economia sem garantir, com tal medida, a busca do pleno emprego, sem assegurar aos labutadores um ambiente de trabalho salubre. Nesse sentido, não se pode deixar de considerar que para que se conquiste a dignidade da pessoa humana, deve-se assegurar às pessoas uma plêiade de direitos, sem os quais terão uma vida indigna. A vida, a segurança, a liberdade (CR/88, art. 5º, caput), a saúde, o trabalho, o lazer (CR/88, art. 7º, caput), devem estar assegurados concomitantemente, única forma de se garantir que a República assente-se de fato na dignidade da pessoa humana. A teoria da indivisibilidade dos Direitos Humanos deve ser suscitada neste ponto:

A teoria da indivisibilidade afirma justamente a condição dos direitos sociais e econômicos como pressupostos de exercício das liberdades políticas e individuais. É como afirmarmos que para ter liberdade de locomoção, temos de ter acesso ao transporte, ou que, para que tenhamos liberdade de expressão ou liberdade de formação da consciência política, filosófica e religiosa, temos de ter, no mínimo, direito à educação. Esta teoria significa a superação da hipocrisia liberal, ou a compreensão de que a liberdade e a vida existem simplesmente porque o Estado não atenta contra elas. Desta forma, o direito à vida, pela teoria da indivisibilidade, implica vida digna, conceito histórico que implica hoje, pelo menos, acesso à liberdade, à saúde, à educação, ao trabalho, à justa remuneração e à participação no destino do Estado e na construção de seu próprio futuro. (MAGALHÃES, 2002, p. 30-31).

Conforme já afirmado, as sinecuras oferecidas pelo Estado à indústria automobilística independeram da assunção de qualquer compromisso por parte dos beneficiários imediatos. Não houve garantia por parte do poder econômico privado quanto à manutenção dos empregos ao menos enquanto perdurasse a política indutiva; nem houve garantias de que as

empresas envidariam esforços para tornar mínimos os acidentes de trabalho e as doenças ocupacionais.

Na contramão do que se esperaria como resultado da política em questão, empresas como a General Motors do Brasil (GMB), em sua planta de São José dos Campos/ SP, têm se pautado por uma política de demissão generalizada desde o ano de 2011. Nesse sentido:

O saldo de empregos entre julho de 2011 e maio de 2012 resultou na redução de 1.042 (mil e quarenta e dois) postos de trabalho. Considerando-se apenas os cinco primeiros meses do ano de 2012, o saldo é de encerramento de 340 (trezentos e quarenta) postos, segundo informações do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos - Dieese - obtidas a partir de análise do Cadastro Geral de Emprego e Desemprego - CAGED - do Ministério do Trabalho e Emprego - MTE.

Para camuflar a manutenção da política de redução dos quadros em pleno gozo da desoneração do tributo federal, a GMB iniciou um plano de “dispensa voluntária” no mês de junho de 2012 em que restaram 170 (cento e setenta) demitidos. Tal redução de quadros foi implementada mesmo a empresa recebendo uma subvenção estatal traduzida por meio de isenção e redução do imposto sobre produtos industrializados. Não obstante os problemas apontados, há que se mencionar o altíssimo índice de trabalhadores lesionados na fábrica, em claro descumprimento dos preceitos constitucionais que asseguram aos que laboram um meio ambiente salubre. Exemplificando: de janeiro a julho deste ano de 2012 foram emitidas 445 (quatrocentos e quarenta e cinco) comunicações de acidente de trabalho dos funcionários da General Motors do Brasil - GMB - em São José dos Campos. Destas, 290 (duzentos e noventa) foram emitidas pela entidade sindical e só o restante pela própria empresa, em nítido descumprimento da legislação previdenciária que obriga a empresa a “comunicar o acidente do trabalho à Previdência Social até o 1º (primeiro) dia útil seguinte ao da ocorrência” (art. 22, Lei 8.213/91). Nos meses de maio, junho e julho de 2012 as comunicações abertas somaram 174, tendo sido 121 emitidas pelo sindicato⁶. (CLARK; XAVIER, 2012).

O clima de insatisfação criado entre os trabalhadores com a massiva demissão foi tão grande que teve início processo de organização que poderia culminar com um movimento paredista. Antevendo as consequências decorrentes da ação organizativa dos operários, como meio de dificultar o incipiente movimento reivindicatório, a empresa teve a iniciativa de fechar as suas portas, em nítida prática antissindical.

O “locaute” aconteceu no dia 24 de julho de 2012, quando o Decreto nº 7.725, de 21 de maio de 2012, que reduziu/ isentou o IPI para o setor automobilístico, estava em pleno vigor. A GMB atentou, assim, contra todo ordenamento jurídico brasileiro, seja ao lançar mão de instrumento repudiado pela legislação pátria, o “locaute”, seja por, no exercício pleno da

⁶ Os dados de demissões ali apontados foram obtidos junto ao departamento de homologação das rescisões contratuais do Sindicato dos Metalúrgicos de São José dos Campos/ SP. Anota-se que para os contratos de trabalho em vigor há menos de 1 (um) ano, não há exigência de a homologação ser feita perante a entidade sindical, o que pode aumentar consideravelmente o número de demitidos no período. Os dados referentes aos acidentes de trabalho foram adquiridos junto à secretaria de saúde e organização de base do Sindicato dos Metalúrgicos de São José dos Campos/ SP.

livre iniciativa, ser beneficiária de uma política indutiva estatal e não observar em sua prática econômica os demais princípios que compõem a ordem jurídica brasileira. Abrem-se parênteses para colacionar dizeres de Maurício Godinho Delgado sobre a prática utilizada pela empresa automobilística em questão:

De fato, o locaute conspira contra o exercício dos direitos sociais, contra as noções de segurança, bem-estar, desenvolvimento, igualdade e justiça, eleitas como valores supremos da sociedade brasileira. Conspira contra a intenção normativa de se fazer fraterna essa sociedade, fundada na harmonia social e comprometida com a solução pacífica das controvérsias (preâmbulo da Carta Magna - excertos). A idéia de segurança, a propósito, já enfatizada no Preâmbulo, é retomada, logo a seguir, como direito inviolável, pela mesma Constituição (art. 5º, caput).

O locaute, enquanto poder máximo do empregador, conspira contra a dignidade da pessoa humana e o valor social do trabalho, unguídos pela Constituição como alguns dos fundamentos da República do Brasil (art. 1º, III e IV). Enquanto poder incontrastável, conspira também contra os objetivos fundamentais da República, de construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização, promover o bem de todos, sem discriminações (art. 3º, I, II, III, e IV, CF/88).

Em sua dimensão de poder empresarial máximo, o locaute entra em choque ainda com certos fundamentos da ordem econômica do país, em especial a valorização do trabalho humano (art. 1770, CF/88), o qual é também primado da ordem social (art. 193, CF/88). A par disso, agride a finalidade das ordens econômica e social, que é assegurar a todos existência digna e bem-estar, conforme ditames da justiça social (caput do art. 170, combinado com art. 193, Carta Magna). (DELGADO, 2008, p. 1412).

O instrumento de autotutela empresarial, como foi a utilização do “locaute” na hipótese em questão, é “desproporcional a uma razoável defesa dos interesses empresariais” (DELGADO, 2008, p. 1411) e de forma alguma poderia ter sido utilizado por uma empresa que se favorece de recursos públicos. Em a GMB ter ficado impune, fica evidente o descompromisso da política econômica indutiva no que diz respeito à efetivação da Constituição de 1988.

A saída encontrada em mediação entre sindicato e empresa, após a medida extrema adotada pela GMB, assessorada pelo governo federal, com o objetivo de buscar uma solução para a demissão em massa que despontava, foi valer-se do “lay off”, que se constitui em uma suspensão temporária dos contratos de trabalho.

Novecentos e quarenta (940) empregos (TRABALHADORES..., 2012) foram assegurados até a data de 30 de novembro de 2012. Porém, parte da contraprestação pecuniária salarial (R\$ 1.163,00 - mil cento e sessenta e três reais) terá por origem os cofres públicos, uma vez que advirá do Fundo de Amparo ao Trabalhador. Após uma subvenção fiscal o governo ainda gasta R\$ 4.372.880,00 (quatro milhões trezentos e setenta e dois mil oitocentos e oitenta reais) para manter temporariamente o emprego dos brasileiros que laboram na empresa utilizada como exemplo. (CLARK; XAVIER, 2012).

Como se não bastasse o “lay off”, que manteve os trabalhadores fora do chão de fábrica às expensas dos cofres públicos, o número de empregos na referida empresa diminuiu drasticamente nos últimos cinco anos (2009 a 2013). Conforme dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados do Ministério do Trabalho e Emprego (CAGED/ MTE), de janeiro a outubro de 2013 houve uma variação absoluta negativa de 1.059 postos de trabalho na planta da GMB em São José dos Campos/ SP. A diferença entre contratados e demitidos em 2012 chegou ao quociente negativo de 573, sendo que em 2011 e 2009, respectivamente, os resultados foram de uma redução de 376 e 771 postos de trabalho. Desde o início da utilização da política econômica indutiva em questão (dezembro de 2008), apenas no ano de 2009 a variação absoluta do número de funcionários foi positiva, atingindo a marca de 92 novos postos de trabalho. Percebe-se, portanto, que de janeiro de 2009 a outubro de 2013, foram fechados 2.678 postos de trabalho na planta da GMB em São José dos Campos.

Além da GMB, a FORD, em São Bernardo do Campo/ SP, sofreu redução de 332 empregos diretos. Em 2009 a variação foi negativa, atingindo a marca de 160. Em 2010, único ano em que foi positiva, foram criados 332 postos de trabalho. Em 2011, 2012 e 2013, até o mês de outubro, foram fechados 65, 387 e 52 postos, respectivamente.

É verdade que outras empresas tiveram aumento significativo no número de postos de trabalho⁷. Isso, contudo, não é suficiente para escamotear o fato de que duas gigantes no cenário nacional da produção de automóveis, sendo as maiores empresas dos Municípios em que estão instaladas, com o pagamento dos melhores salários, fecharam inúmeros postos de trabalho, deixando centenas de trabalhadores sem emprego, afetando diretamente a economia dos Municípios que as sediam.

Conclui-se este tópico conclamando que a tentativa do governo de fomentar a economia, por meio de política indutiva, deve levar em conta o conjunto de suas consequências. Se o incentivo à produção e ao consumo gera aumento da poluição ambiental, crescimento do número de acidentes de trânsito, maior adoecimento da população, perdas financeiras e sociais em virtude de longas horas no trânsito e queda dos postos de trabalho em determinadas empresas, ainda que represente aumento em outras, o saldo dessa política não é positivo, devendo ser buscada outra solução para a crise econômica incipiente. Nesse sentido:

A ampliação do investimento em infraestrutura das redes de transporte público – viário segregado, equipamentos, sinalização – assim como na gestão inteligente da

⁷ A FIAT Automóveis, instalada na cidade de Betim/ MG, foi a empresa que apresentou o melhor resultado de empregabilidade nos últimos anos. Em 2013 o balanço de postos de trabalho foi negativo, na ordem de 112. Entretanto, no ano de 2012 foram criados em termos de variação absoluta, 3.205 novos postos.

mobilidade – envolvendo a integração entre a operação das redes de transporte público e a gestão do trânsito, a instalação de centrais inteligentes de controle e monitoramento dos espaços de circulação de pedestres e veículos – são ações que geram empregos além de propiciar as condições para o deslocamento diário dos trabalhadores dos demais setores da economia. (PIRES; PINTO, 2008)

O governo deveria, portanto, ao invés de fomentar a aquisição do transporte particular individual, focar em outras frentes de atuação, priorizando o transporte público de qualidade, com a retomada da fábrica nacional de vagões e a de motores, por exemplo, de forma a fortalecer uma indústria verdadeiramente brasileira. Os esforços deveriam centrar-se na expansão das redes de transporte público, permitindo-se uma mudança real na matriz de transportes desse País. A consequência seria não apenas o abrandamento dos efeitos deletérios da poluição advinda da utilização dos automóveis, mas traria, também, benefícios para a economia como um todo, ao permitir um transporte mais célere de cargas, ao agilizar o deslocamento dos trabalhadores, ao diminuir o número de acidentes envolvendo pessoas em idade produtiva, bem como ao estar ligada à criação de inúmeros novos empregos.

Não obstante os já tratados efeitos nocivos da política econômica em estudo, no próximo capítulo serão analisados os impactos que a mesma causa nas receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios brasileiros, em virtude de parcela significativa do IPI compor o fundo de participação destinado aos referenciados entes federados.

6 O IMPACTO DA REDUÇÃO DO IPI NAS FINANÇAS MUNICIPAIS SOB A PERSPECTIVA DO PACTO FEDERATIVO

A isenção tributária concedida à indústria automobilística não pode deixar de ser estudada sob o enfoque das receitas que deixam de ir para os cofres de Municípios, Estados e Distrito Federal por meio de fundos de participação. A Constituição de 1988, ao celebrar o pacto federativo e assim consagrar a autonomia política e financeira das quatro espécies de entes, chega a impedir expressamente que a União institua isenções sobre os tributos de competência de Estados, Distrito Federal e Municípios (CR/88, artigo 151, III).

Todavia, em virtude de a Constituição da República não determinar que as isenções não possam recair, também, sobre tributos partilhados entre os entes federados, nem regular minimamente a concessão dessas isenções, tem-se vivenciado distorções em que o governo federal não prioriza a arrecadação de impostos cuja receita é repartida. Não obstante, quando se sente compelido a induzir a atividade econômica, o governo federal vale-se dos impostos compartilhados, sem prever qualquer compensação financeira para os entes que terão sua arrecadação restringida. Tal postura tem levado Estados, Distrito Federal e Municípios a se mobilizarem para evitar sua completa bancarrota, atuando não só na seara política, mas também em âmbito legislativo e judiciário, na tentativa de reverter o quadro.

6.1 Sobre o Pacto Federativo e a Repartição das Receitas Tributárias

A Constituição de 1988, ao criar um modelo de distribuição de competências assentado no equilíbrio das relações entre as unidades da federação, foi louvada por inaugurar a autonomia político-administrativa dos Municípios brasileiros, reconhecendo-os como entes federados ao lado dos Estados, Distrito Federal e União (CR/88, artigos 1º e 18).

A título de comparação histórica, a Constituição de 1967 e a emenda constitucional de 1969, que a alterou, na linha das constituições precedentes, não reconheciam os Municípios como entes da federação, subordinando-os sobremaneira aos Estados, que, por sua vez, detinham pouca autonomia em relação ao poder federal central. Esses textos “caracterizava (m)-se por forte concentração do poder decisório na esfera federal, especialmente em relação às competências tributárias e executivas” (Brasília, 2011, p. 3). Discorrendo sobre a base constitucional da autonomia municipal, comparando a situação atual à que lhe antecedeu, José Afonso da Silva assevera:

A autonomia municipal é assegurada pelos arts. 18 e 29, e garantida contra os Estados no art. 34, VII, c, da Constituição. Autonomia significa capacidade ou poder de gerir os próprios negócios, dentro de um círculo prefixado por entidade superior. E é a Constituição Federal que se apresenta como poder distribuidor de competências exclusivas entre as três esferas de governo (já vimos isso antes). As Constituições até agora outorgavam aos municípios só governo próprio e a competência exclusiva, que correspondem ao mínimo para que uma entidade territorial tenha autonomia constitucional.

Agora foi-lhes reconhecido o poder de auto-organização, ao lado do governo próprio e de competências exclusivas, e ainda com ampliação destas, de sorte que a Constituição criou verdadeiramente uma nova instituição municipal no Brasil. Por outro lado, não há mais qualquer hipótese de prefeitos nomeados. Tornou-se plena, pois, a capacidade de autogoverno municipal entre nós. (SILVA, 2005, p. 640).

A ingerência de Estados ou mesmo da União nos Municípios foi sepultada pela Constituição da República em vigor, de modo que qualquer ato posterior a 1988, que vise a limitar a autonomia municipal, é inconstitucional.

Após afirmar que a República Federativa do Brasil é formada pela União indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, a Constituição de 1988 incumbiu os vereadores de elaborarem e promulgarem a lei orgânica do Município cujo povo representam (CR/88, artigo 29), em franca concessão de autonomia político-administrativa a esses entes.

O art. 30 lista uma série de competências dos entes municipais, colocando sob a responsabilidade dos mesmos vários serviços públicos essenciais, como o transporte coletivo, a educação e a saúde. Para dar conta das atribuições que lhes são impostas, o mesmo dispositivo constitucional dota-lhes de autonomia e competência tributária, podendo instituir e arrecadar os tributos segundo as normas do art. 156 da CR/88: imposto predial e territorial urbano - IPTU, o imposto sobre transmissão de bens imóveis por ato oneroso "inter vivos" - ITBI - e o imposto sobre serviço de qualquer natureza - ISSQN.

A autonomia tributária advém do fato de que em um Estado Federado, como o brasileiro, a Constituição preocupa-se em operar uma divisão de receitas de forma que cada ente tenha aportes para exercer suas atribuições constitucionais de maneira autônoma. Parte-se do raciocínio simples de que não tem independência aquele que não detém autonomia financeira, que não pode fazer frente aos encargos que lhe competem. O modelo de descentralização estatal a que se propõe o federalismo, com divisão constitucional de competências, não teria como subsistir (sequer faria sentido falar-se em igualdade jurídica entre os entes) sem que às unidades da federação fosse garantida autonomia financeira. Para efetivar a autonomia dos entes, é que a Constituição instituiu “[...] essa cooperação financeira

entre as entidades autônomas da Federação, chamada federalismo cooperativo” que “[...] integra a fisionomia do federalismo contemporâneo”. (SILVA, 2005, p. 730).

Corroborar o raciocínio excerto de livro do ministro Ricardo Lewandowski, citado na relatoria do Recurso Extraordinário 572.762-9, que será melhor explorado ao final do capítulo, em que se discutia exatamente a questão da repartição de receitas arrecadadas por um ente, mas cujo repasse de parte a outro ente é determinada pela Constituição:

Provavelmente, a característica mais relevante do Estado Federal – pelo menos a que apresenta maiores consequências de ordem prática -, ao lado da questão da distribuição de competências, seja a atribuição de rendas próprias às unidades federadas. Com efeito, é indispensável que o partícipe da federação, que exerce a sua autonomia dentro de uma esfera de competências própria, seja contemplado com a necessária contrapartida financeira para fazer face às obrigações decorrentes do exercício pleno de suas atribuições. (LEWANDOWSKI, 1994).

Conforme verificado, para fazerem frente às atribuições constitucionais, a Constituição de 1988 assegura aos entes estatais o poder de criar tributos autonomamente, cujas espécies são previamente determinadas pelo texto constitucional. A esse direito é conjugado mais um, que se refere ao recebimento de parte da arrecadação de determinados tributos instituídos por outros entes, de forma a equalizar a participação de todos no bolo tributário. Esses mecanismos são chamados pela doutrina, respectivamente, de partilha de competência e partilha do produto da arrecadação, ou discriminação da receita pelo produto (SILVA, 2005, p. 730), sendo que a esse trabalho importa o segundo deles.

O IPI, do qual a indústria automobilística foi desonerada no último período, encontra-se na lista dos tributos os tributos cuja receita é partilhada entre os entes federados. A arrecadação é de competência da União, que deve destinar parte significativa da receita a Estados, Distrito Federal e Municípios. Observe-se:

Quanto aos impostos federais, prevê a Constituição a partilha do imposto sobre operações de crédito, câmbio, seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários (IOF), do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza (IR), do imposto sobre os produtos industrializados (IPI), do imposto sobre a propriedade territorial rural (ITR) e de impostos novos que a União venha a criar com apoio no art. 154, I. (...) Do produto do IR (que remanescer após a destinação prevista nos arts. 157, I, e 158, I) e do IPI, parcela substancial (47%) é entregue pela União para fundos de participação dos Estados Distrito Federal e Municípios e programas de financiamento regionais (art. 159, I e § 1º). Do IPI há, ainda, a destinação de 10% aos Estados e ao Distrito Federal, na proporção de suas exportações de produtos industrializados (art. 159, II). (...) Parte do produto da arrecadação do IPI que a União entrega aos Estados, nos termos do art. 159, II, é repassada pelos Estados para os Municípios (art. 159, § 3º). (AMARO, 2004, p. 94-95).

Com a Emenda Constitucional nº 55, de 20 de setembro de 2007, houve aumento de 1% no percentual de repasse do imposto aos fundos de participação, sendo que o total de repasse do IPI pela União passou a 48%. Essa alíquota criada pela emenda de 2007 é destinada “ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano” (CR/88, artigo 159, I, “d”). Na letra da Constituição:

Art. 159. A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados quarenta e oito por cento na seguinte forma:

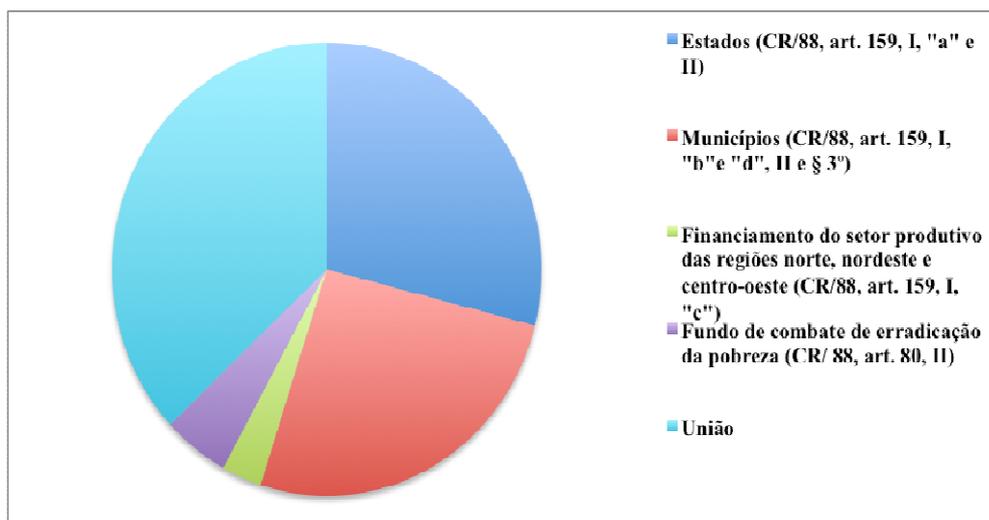
- a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;
- b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;
- c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer;
- d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano; (BRASIL, 1988).

Verifica-se que 21,5% da arrecadação com IPI compõe o Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal (FPE), acompanhados por mais 23,5% direcionados ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), sendo destinados, ainda, 3% dessa arrecadação aos programas de financiamento do setor produtivo das regiões norte, nordeste e centro-oeste.

Além dos apontados 48%, mais 10% da arrecadação com o IPI vai para Estados e Distrito Federal na proporção de suas exportações (CR/88, art. 159, II), 25% dos quais vão para os Municípios que compõem os respectivos Estados (CR/88, art. 159, § 3º).

Não obstante o repasse aos entes federados do resultado da partilha do produto da arrecadação, a Constituição destina 5% da arrecadação do IPI à composição do fundo de combate e erradicação da pobreza (CR/88, art. 80, II), sendo, portanto, que 63% da arrecadação advinda do IPI não pertence livremente à União. Abaixo um gráfico que permite a visualização da distribuição da arrecadação do IPI:

Gráfico 2 - Percentual do IPI que é repassado a cada ente da Administração Pública



Fonte: CR/1988

À partilha de competência tributária está ligada intrinsecamente a necessidade de se dotarem os entes de autonomia, de forma a garantir que tenham como cumprir com seu múnus constitucional. A partilha de receitas, a seu turno, resulta diretamente do fato de que existe um contexto de desigualdades entre as unidades da federação em que Estados e Municípios do sudeste e do sul apresentam os melhores índices econômicos, somados, por sua vez, aos maiores índices de desenvolvimento humano, ao passo que as demais regiões do país sofrem com os índices mais baixos, em especial a região nordeste. Na tentativa de enfrentar o desafio de homogeneizar o desenvolvimento nacional, o texto constitucional prescreveu o mencionado modelo de repartição de recursos, com vistas a se alcançar o “[...] equilíbrio sócio-econômico entre Estados e entre Municípios”. (CR/88, art. 161, II).

A partilha intra-regional de recursos decorre da necessidade de que os Estados mais abastados destinem parte de sua riqueza à melhoria da qualidade de vida dos Estados mais pobres da nação. A transferência não é feita sem motivo. Esse é o caminho para se alcançar “[...] o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional” (CR/88, art. 23, parágrafo único), frente às forçosas diferenças de capacidade de arrecadação advindas de um contexto de desigualdades. O constituinte, ao garantir rendas aos Municípios, teve por objetivo o desenvolvimento dos mesmos, assegurando aos munícipes os direitos sociais básicos. Dessa forma, viabiliza-se a permanência das pessoas em suas regiões natais, minimizando os impactos decorrentes da grande aglomeração de pessoas nos principais centros urbanos.

Em tese, o modelo de municipalização dos serviços públicos e a autonomia financeira que lhe é inerente permitiria que os recursos arrecadados estivessem mais próximos dos cidadãos, reais destinatários de todas as políticas públicas, facilitando o atendimento de suas necessidades básicas, bem como a fiscalização da destinação dos investimentos públicos.

As localidades ganharam projeção estratégica e se converteram em atores dinâmicos do processo social, através das municipalizações da saúde, da educação, do trânsito, do meio ambiente, etc, no intuito de levar as soluções mais próximas do cidadão. O que se percebeu, no entanto, é que não foi exatamente isso que aconteceu. O poder central repassou apenas e tão-somente as atribuições e não as respectivas ou na mesma proporção as receitas ou o produto da arrecadação total, ficando para o município o ônus e para o poder central o bônus dessas transferências. (EIDT; LIMA, 2007).

O que se percebe ao longo dos anos é uma tentativa da União de “reconcentrar” em seus cofres a maior parte dos recursos tributários, seja através do endividamento dos Municípios e Estados, seja onerando sobremaneira a tributação no país, criando tributos que não fazem parte do bolo partilhável e concedendo isenções sobre aqueles que compõem os fundos de participação dos Municípios, Estados e Distrito Federal.

6.2 Da tentativa de Municípios, Estados e Distrito Federal de reverem os préstimos da União à Indústria Automobilística

Em publicação de julho de 2013 (BRASÍLIA, 2013), o Senado Federal admitiu que o sacrifício relacionado ao endividamento com a União para as finanças estaduais e municipais é grande, tendo em vista que essa dívida compromete de 11% a 15% das receitas líquidas dos referidos entes. Na publicação consta fala do presidente da Ordem dos Advogados do Brasil - OAB, segundo o qual, se houvesse sido “cobrada pela União a mesma remuneração nominal que o BNDES tem cobrado de empresas privadas (de 6% ao ano em média), essa dívida de R\$ 369 bilhões seria, na realidade, de apenas R\$ 2 bilhões em 2011 e já estaria completamente quitada em 2012”. (BRASÍLIA, 2013, p. 11).

Ora, a União concede isenções fiscais a empresas que, segundo o mesmo trabalho efetuado pelo Senado, soma R\$ 202,8 bilhões (BRASÍLIA, 2013, p. 33) nos anos 2012, 2013 e previsão de 2014, ao passo que não renegocia a dívida com Estados e Municípios, colocando em cheque suas políticas públicas, evidenciando como a eficácia da Constituição não é priorizada quando da formulação de políticas econômicas em nível federal.

A verdade é que a agressão ao pacto federativo, materializada pela política econômica em estudo, representa um ataque ao conjunto dos direitos sociais, tendo em vista o papel central de Estados, Distrito Federal e Municípios em disponibilizá-los.

Especificamente em relação à redução do IPI, se de um lado a medida favorece o consumo, de outro sobram consequências nocivas para os Municípios, cujas receitas são atingidas diretamente. Há quem defenda que as arrecadações posteriores com imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA) acabam por equilibrar o impacto. Para os que sustentam essa posição, esclarece-se que 50% da arrecadação estadual de IPVA é repassada aos Municípios que compõem o respectivo Estado, conforme determina o art. 157 da CR/88. Os advogados de tal tese não consideram, no mínimo, que todos os Estados e Municípios recebem uma parcela do fundo de participação, ao passo que os tributos de competência tributária estadual agraciam apenas o respectivo Estado e os Municípios que o compõem. Não há, por conseguinte, uma repartição de receitas tributárias baseada no critério equitativo e balanceador dos fundos de participação, acirrando ainda mais o desnível social em âmbito nacional.

A política indutiva acaba contrariando o preceito do parágrafo único do art. 23 da Constituição da República, do qual se subsume que União, Estados, Distrito Federal e Municípios devem cooperar entre si, “tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”.

Para se ter uma ideia, no ano de 2012, Sergipe licenciou 27.659 automóveis e a Bahia 161.708, sendo esses dois, dentre os Estados nordestinos, respectivamente, os que menos e mais licenciaram veículos no ano em referência. Roraima licenciou 5.199 e o Pará 61.532, os dois Estados nortistas em que menos e mais veículos foram licenciados. A média de licenciamento entre os quatro Estados do sudeste foi de 476.476 veículos no mesmo período (Associação Nacional de Veículos Automotores, 2013), demonstrando como a repartição de receitas pela lógica do recolhimento do IPVA enfraquece o pacto federativo, sendo contrária à lógica da repartição de receitas buscada pela Constituição.

Uma das consequências nefastas advindas dessa política, diretamente ligada à questão da partilha de receitas tributárias, diz respeito à impossibilidade de cumprimento da lei de responsabilidade fiscal. Sem contar com a integralidade dos repasses dos fundos de participação dos Municípios, não raras vezes, não há como se cumprirem os planos orçamentários, especialmente nos primeiros anos de isenção, uma vez que os planos são elaborados tendo por base a arrecadação dos anos anteriores.

Vários chefes do Executivo bradaram que não teriam como cumprir as metas impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000) justamente em razão da substancial redução do fundo, que torna quase automático que se ultrapassem os limites com gastos de pessoal. A redação atual dessa lei não impõe que a renúncia de receita com base na concessão de benefício fiscal, a partir de impostos de natureza extrafiscal (CR/88, art. 153, I, II, IV e V), seja acompanhada de estimativa de impacto orçamentário-financeiro. Essa estimativa é imposta no caso de renúncia dos demais tributos, à qual é somada a imposição de demonstração de que a abnegação não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias, e, caso a renúncia comprometa o planejado pelos entes que receberiam as receitas das quais se abriu mão, deve estar acompanhada de medidas de compensação.

Essa é uma reclamação uníssona dos prefeitos brasileiros, sendo o presidente da Confederação Nacional dos Municípios (CNM) o porta-voz da denúncia acerca da quebra do pacto federativo operada pela União com a desoneração fiscal em estudo: "É o velho hábito de fazer caridade com o chapéu alheio. Por que o governo, em vez de desonerar a receita compartilhada (IPI e IR), não faz isso com contribuições que só ele arrecada, como a Cofins, que pega toda a cadeia produtiva?". (ESTADOS..., 2009).

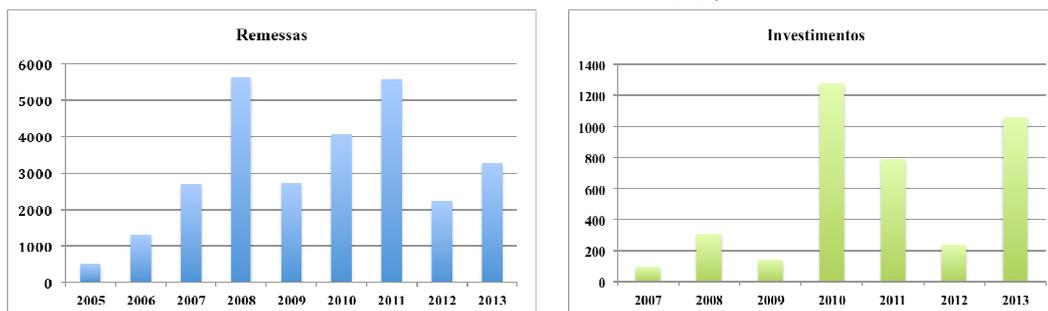
Dito isso, a desoneração significa que menos recursos integrarão o bolo de impostos recolhidos pela União e repassados aos entes federados, tendo por consequência direta a ruína de muitas unidades da federação que dependem dos mencionados repasses. Só nos meses de setembro e outubro de 2012, a renúncia atingiu o montante de R\$ 800 milhões (GOVERNO..., 2012), dos quais R\$ 464 milhões seriam repassados a Estados, Distrito Federal e Municípios e mais R\$ 40 milhões entrariam na receita do fundo de combate e erradicação da pobreza.

A desoneração, também, não foi acompanhada de uma política séria de controle de fluxo de capitais, com impedimento de repasse de divisas para as matrizes. Na verdade, nada se fez para se evitar o escoamento das riquezas nacionais para os países de capitalismo central, em que estão as matrizes das principais empresas do ramo automobilístico.

Segundo a revista Valor Econômico, baseada em dados oferecidos pelo Banco Central, conforme se verifica no gráfico abaixo (PRODUÇÃO..., 2014), no ano de 2012 o envio de capital ao exterior totalizou US\$ 2.685 bilhões, entre remessa de lucros e investimento em negócios no exterior. O montante enviado ao estrangeiro pelas montadoras bateu a cifra de US\$ 4.351 bilhões no ano de 2013. Os anos de maiores remessas foram os de 2008 e 2011,

quando foram enviados US\$ 5.926 bilhões e US\$ 6.372 bilhões, respectivamente. Relembra-se que 2008 foi o ano do início da crise econômica, quando as ameaças de fechamento de plantas da indústria automobilística eram constantes, a partir do que ao governo “só sobraria” a opção de lançar mão da política indutiva em análise.

Gráfico 3 – Saída de capital – Remessas de lucro e investimentos da indústria de veículos no exterior voltam a crescer – em US\$ milhões



Fonte: REMESSAS..., 2014.

Ora, se houve aumento no consumo, houve acréscimo nos lucros das empresas, o que fica evidente a partir das bilionárias remessas de lucros feitas ao exterior, tudo isso a custo de menos receitas tributárias compondo as divisas públicas. Por meio do simples raciocínio lógico silogístico, conclui-se que o Estado brasileiro abriu mão de importante receita tributária em prol de indústrias internacionais. Sobre os valores da renúncia, reivindica-se artigo de autoria de Ermínia Maricato:

O governo brasileiro deixou de recolher impostos no valor de R\$ 26 bilhões desde o final de 2008 (nesse mesmo período, foram criados 27.753 empregos), e US\$ 14 bilhões (quase o mesmo montante dos subsídios) foram enviados ao exterior. Segundo especialista em mobilidade urbana, há mais subsídios para a circulação de automóveis (incluindo combustível e outros itens) do que para o transporte coletivo. (MARICATO, 2013, p. 25).

Como mais de 50% da arrecadação do IPI não compõe as receitas correntes federais, constantes são os protestos dos demais entes federados contra a política em questão. Desde 2008 os Municípios brasileiros lutam por uma compensação a ser paga pelo governo federal em virtude da redução do IPI. Vários foram os projetos de lei complementar elaborados com a finalidade de recompor as verbas que deixam de ser repassadas para Estados e Municípios, dentre os quais se citam os identificados pelos números 463, de 14 de abril de 2009; 485, de 20 de maio de 2009; 496, de 08 de julho de 2009; 524, de 14 de outubro de 2009; 589, de 14

de julho de 2010; 170, de 25 de abril de 2012; 240, de 19 de fevereiro de 2013 e 250, de 14 de março de 2013.

O primeiro deles cria um fundo a ser administrado pela União, nomeado de Fundo Nacional de Compensação Tributária (FUNCOT), com o objetivo de reparar as perdas dos estados, Distrito Federal e Municípios em virtude da desoneração fiscal do IR, IPI e ICMS. Um ponto que merece ser ressaltado no projeto é o fato de que se condiciona a concessão de benefícios fiscais referentes ao IPI e ao IR à prévia avaliação das perdas no montante de recursos que formam o FPE e o FPM.

A justificativa, como não poderia deixar de ser, parte do fato de o governo, recorrentemente, em períodos de crise, conceder incentivos fiscais como forma de aliviar os impactos da ineficiência do mercado, que comprometem a arrecadação de Municípios, Estados e Distrito Federal a curto prazo, desequilibrando o orçamento público.

O projeto nº 485/ 2009 determina compensação financeira integral destinada a Municípios, Estados e Distrito Federal pela redução de receita que lhes é imposta com a isenção tributária de IR e IPI concedida pela União Federal. A compensação é devida, ainda, aos Municípios, no caso da desoneração de ICMS operada pelos Estados. Para tanto, o projeto introduz alterações na Lei Complementar n.º 62, de 28 de dezembro de 1989, e na Lei Complementar n.º 63, de 11 de janeiro de 1990. Mais uma vez, as implicações negativas sobre as finanças de Municípios, Estados e Distrito Federal são o mote para a iniciativa legislativa. Anota-se excerto da justificativa veiculada juntamente com o projeto:

Os Municípios são sempre os mais prejudicados, pois são vítimas, nos dois casos, com um agravante adicional: são, em sua grande maioria, pesadamente dependentes de transferências da União, à conta do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), especialmente os mais pobres, como são igualmente dependentes dos recursos que lhes pertencem, por determinação constitucional, decorrentes de sua participação no Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS).

Não podemos admitir, pois, que a União faça concessões fiscais aos contribuintes com recursos que constitucionalmente não lhe são pertencentes, a não ser que compense financeiramente os Estados e os Municípios em igual montante, no que concerne às respectivas participações em tributos compartilhados com a União. (BRASIL, 2009).

O terceiro dos projetos listados (496/2009), por meio de alteração na Lei de Responsabilidade Fiscal, pretende que seja concedida compensação financeira aos Municípios, caso venham a sofrer redução da parte que lhes é entregue da arrecadação do IPI, por motivo de renúncia fiscal operada pela União. A justificativa elaborada pelo autor do

projeto assenta-se na necessidade de se evitarem prejuízos às finanças municipais recorrentes diante de “grave distorção no sistema de repartição de receitas da Federação, que hoje penaliza os Municípios, reduzindo principalmente o montante do FPM, toda vez que a União utiliza a redução do IPI como instrumento de política fiscal e econômica” (BRASIL, 2009).

O projeto nº 524/2009 também objetiva uma alteração na Lei de Responsabilidade Fiscal, tornando obrigatória a compensação em favor dos Municípios quando da renúncia de IR e de IPI por parte da União. A justificativa, elaborada de maneira pormenorizada, assenta-se no fato de que “em virtude da ínfima arrecadação tributária, substancial parcela dos Municípios brasileiros sobrevive dos repasses do fundo de participação dos Municípios” (BRASIL, 2009). Nessa mesma linha são o projetos nº 170/2012 e o nº 240/2013.

O projeto nº 589/2010 concede à União, por meio de uma alteração na LC 63/89, a faculdade de “equalizar” os valores repassados aos fundos de participação dos Municípios. Esse projeto, mesmo tendo o mérito de ser sensível à necessidade do estabelecimento de mecanismos de proteção de caráter institucional, que preservem a capacidade financeira dos Municípios atingidos pelas políticas públicas federais que visam a aplacar os efeitos da crise econômica em nível nacional, peca por deixar a “equalização” ao alvedrio da União, além de não especificar as hipóteses em que a diminuição de receitas ensejaria a compensação financeira.

Por fim, há o projeto nº 250/2013, que restringe totalmente a possibilidade de a União conceder isenções fiscais incidentes sobre impostos compartilhados com Estados, Distrito Federal e Municípios por determinação constitucional, propondo já no primeiro artigo que “a renúncia de receita prevista no art. 14, da LC 101/2000, não será admitida se for proveniente da arrecadação de impostos compartilhados”. (BRASIL, 2013).

Além da atuação na seara legislativa, alguns executivos estaduais e municipais ingressaram com ações na justiça, buscando ordem judicial para que a União, ao computar o produto da arrecadação do IR e do IPI para fins de repasse aos fundos de participação estaduais e municipais, o faça sem a dedução dos valores de todos os benefícios, incentivos e isenções fiscais desses impostos concedidos pelo Governo Federal. Querem que os cálculos de repasse se baseiem na receita bruta e não no produto final da arrecadação, sob o fundamento de que a concessão de benefícios fiscais pela União não pode ter por consequência a diminuição do repasse de receitas tributárias garantidas constitucionalmente aos Municípios.

É que com base na regra constitucional da partilha de receitas tributárias, com vistas ao desenvolvimento integrado da nação, o IPI não pertence integralmente à União, motivo pelo qual a partilha do montante arrecadado com os demais entes da federação independe do seu desejo. A cota atribuída a Municípios, Estados e Distrito Federal, ainda que recolhida pela União, pertence-lhes por direito, sendo vedada qualquer restrição não constante no texto constitucional.

Se a Constituição (1) proíbe que a União venha a conceder isenção sobre os tributos de competência de Estados, Distrito Federal e Municípios (CR/ 88, art. 151, III); (2) se veda a retenção ou qualquer restrição de recursos tributários cuja partilha é determinada em seu texto (CR/88, artigo 160), significa que a União (vedação estendida a todo ente federado) não pode abrir mão de receitas que não lhe pertençam.

Essa tese não é nova, já tendo sido utilizada de forma vitoriosa, por exemplo, pelo Município de Timbó contra o Estado de Santa Catarina no recurso extraordinário nº 572.762-9, em que estava em jogo o repasse dos 25% de ICMS aos Municípios daquele Estado sulista, cuja arrecadação fica a cargo do Estado. O governo de Santa Catarina concedeu um benefício fiscal às empresas ali instaladas, postergando o recolhimento do ICMS pelo prazo de cinco anos, contra o que se insurgiu o Município de Timbó. Abaixo se transcreve a ementa da decisão:

CONSTITUCIONAL. ICMS. REPARTIÇÃO DE RENDAS TRIBUTÁRIAS. PRODEC. PROGRAMA DE INCENTIVO FISCAL DE SANTA CATARINA. RETENÇÃO, PELO ESTADO, DE PARTE DA PARCELA PERTENCENTE AOS MUNICÍPIOS. INCONSTITUCIONALIDADE. RE DESPROVIDO. I - A parcela do imposto estadual sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, a que se refere o art. 158, IV, da Carta Magna pertence de pleno direito aos Municípios. II - O repasse da quota constitucionalmente devida aos Municípios não pode sujeitar-se à condição prevista em programa de benefício fiscal de âmbito estadual. III - Limitação que configura indevida interferência do Estado no sistema constitucional de repartição de receitas tributárias. IV - Recurso extraordinário desprovido. (BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Processo: RE nº 572.762-9, Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Recorrente: Estado de Santa Catarina. Recorrido: Município de Timbó. Publicação: 05/09/2008).

A tese sustentada pelo relator, Ministro Enrique Ricardo Lewandowski, corroborada pelos demais ministros, teve por base a adoção pela Constituição do que chamou de “federalismo cooperativo”, em que atribuições e competências são ditadas pela Constituição aos entes federados paralelamente à repartição dos recursos financeiros. A partir daí, sustentou que a concessão de incentivos fiscais pelo Estado não pode diminuir o repasse

assegurado constitucionalmente aos Municípios, sendo que o tributo partilhado tem dupla titularidade.

O então ministro Menezes de Direito, em seu voto, acrescentou que permitir que Estados abram mão de tributo partilhável, é permitir que toquem na regra de partilha prevista na Constituição, violando-a. O ministro Celso de Mello, de maneira magistral, fecha o debate travado em torno do tema, afirmando que a autonomia municipal “erige-se à condição de princípio estruturante da organização institucional do Estado brasileiro, qualificando-se como prerrogativa política que, outorgada ao Município pela própria Constituição da República, somente por esta pode ser validamente limitada”.

A mesma tese está sendo sustentada no recurso extraordinário 705.423, em que um Município do Estado de Sergipe discute se a concessão de benefícios fiscais no IR e no IPI pode ou não recair sobre o valor de parcelas do Fundo de Participação dos Municípios. O processo ainda está pendente de julgamento no STF, sendo que a tese municipal não foi acatada pelo Tribunal de Justiça de Sergipe.

Por fim, cumpre chamar atenção para estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), no qual se verificam os efeitos sobre as vendas de veículos da redução do IPI dos meses de janeiro a novembro de 2009, concluindo-se que um aumento do crédito em 5%, sem qualquer renúncia tributária, aumentaria o consumo dos veículos automotivos em 8,3% (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2010). Demonstrou-se que a redução do IPI tal como foi operada, somada às “mudanças institucionais no mercado de crédito no Brasil, como a disseminação do instituto da alienação fiduciária, que reduz o risco de crédito”, foi responsável por um crescimento de 20,7% das vendas no mesmo período.

Concluiu-se, com os resultados obtidos, que não seria desprezível o acréscimo que seria gerado no consumo e, por consequência, na produção, pelo aumento na concessão de crédito. A economia seria fomentada sem que com isso o governo tivesse que abrir mão de bilhões, indispensáveis a Estados, Distrito Federal e Municípios, cujas receitas são compostas pelo repasse realizado a partir do recolhimento do IPI. Tal conclusão fomenta o questionamento sobre a maior eficiência de outra medida, do ponto de vista da comparação entre os resultados alcançados e os recursos aplicados.

Verifica-se, portanto, que se acumulam os impactos negativos sobre Estados, Distrito Federal e Municípios da política econômica em comento, na medida em que lhes é negada receita tributária que constitucionalmente lhes pertence. As políticas públicas a seu encargo, em especial saúde e educação, sofrem restrições, gerando dificuldades aos chefes dos

Executivos em cumprirem os compromissos assumidos em razão da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em face dos conflitos gerados com Estados, Distrito Federal e Municípios, somados às já discutidas consequências nefastas à saúde, à mobilidade urbana, aos impactos negativos sobre a previdência social e sobre o meio ambiente, importante analisar se a política indutiva em estudo sinaliza uma função meramente simbólica da Constituição de 1988. É o que se passa a discutir no capítulo seguinte.

7 OS BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS CONCEDIDOS À INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA E A EFICÁCIA DO TEXTO CONSTITUCIONAL: UMA ANÁLISE A PARTIR DA TEORIA DA CONSTITUCIONALIZAÇÃO SIMBÓLICA

Para a compreensão deste capítulo e do trabalho de maneira geral, alguns conceitos afetos à teoria do direito devem ser conhecidos, dentre os quais o conceito de eficácia e de efetividade. Não se pode deixar, também, de compreender concepções de Constituição e qual o papel que esse texto ocupa no âmbito do ordenamento jurídico. Partindo daí é possível chegar-se à proposta teórica da chamada constitucionalização simbólica.

Seguidos esses passos, com base nos dados que envolvem a política econômica objeto do presente estudo, propõe-se verificar se a mesma confere eficácia ao texto constitucional, ou se funciona como um elemento apto a demonstrar o caráter simbólico da Constituição da República Federativa do Brasil.

7.1 Breve estudo sobre o livro “A Constitucionalização Simbólica” de Marcelo Neves

No livro “A Constitucionalização Simbólica” (2007), Marcelo Neves propõe-se a estudar a função simbólica de textos constitucionais carentes de concretização normativo-jurídica, colocando como aspecto dessa função a forte contradição entre direito e realidade constitucionais. Para chegar à noção de constitucionalização simbólica a que se propõe, Neves percorre um longo trecho, passando por conceitos como eficácia e efetividade. Ao primeiro deles, afirma, pode-se atribuir um sentido segundo a dogmática jurídica e outro sentido à luz da sociologia. No que toca à acepção dogmático-jurídica, eficácia refere-se à possibilidade de a norma ser aplicada, exigida ou executada, ao passo que no sentido sociológico ela está ligada à observância da norma pelo seu destinatário.

O autor diz que, para a sua teoria da constitucionalização simbólica, a eficácia está ligada à concretização normativa do texto legal, à conformidade dos comportamentos ao conteúdo, tendo importância o sentido sociológico da eficácia, a que chama também de “eficácia em sentido empírico”.

Explica que a eficácia pode decorrer não apenas da observância voluntária da lei, mas também pode advir de sua imposição mediante sanção, nominando as duas hipóteses de eficácia autônoma e eficácia heterônoma, respectivamente. Dito isso, a ineficácia da norma teria lugar ao não se verificar nenhuma das duas possibilidades de concreção.

Após analisar o fenômeno da eficácia, Marcelo Neves debruça-se sobre a efetividade, dizendo que essa se liga “[...] à implementação do ‘programa finalístico’ que orientou a atividade legislativa” (2007, p. 48), ou seja, a efetividade diz respeito ao alcance, pela norma, dos objetivos almejados com a sua edição. Enquanto a eficácia está ligada à “[...] concreção do vínculo ‘se-então’ abstrata e hipoteticamente previsto na norma legal” (2007, p. 47), a efetividade liga-se “[...] à concretização no vínculo meio-fim que decorre abstratamente do texto legal.” (2007, p. 48).

Dado esse pressuposto, pode-se dizer que a marca da legislação simbólica é o fato de não se concretizar de maneira regular, de ser ineficaz do ponto de vista sociológico, de não dirigir verdadeiramente as condutas dos destinatários da norma. Ressalva-se que, para se estar diante de norma de caráter simbólico, não basta que o programa finalístico não se verifique, ou seja, que a norma seja inefetiva, é necessário que ela seja ineficaz.

Mais adiante, o autor parte para o debate acerca da Constituição, tentando defini-la para, a partir de então, conduzir o leitor à problemática da constitucionalização simbólica. Ele é contrário a concepções ideais de Constituição, segundo as quais “[...] seria Constituição ‘verdadeira’ apenas aquela que correspondesse a um determinado padrão valorativo ou a princípios ideais”. (2007, p. 61). Defende que para além de simplesmente o ideal condicionar o real, ele comporta em si parcela do real, uma vez que é inerente ao ideal filtrar “[...] as expectativas jurídico-normativas de comportamento, transformando-as em normas constitucionais vigentes”. (2007, p. 64). Cita-se:

De acordo com a orientação assumida no presente trabalho, os procedimentos decisórios, tanto constituintes como de concretização constitucional, filtram as expectativas jurídico-normativas de comportamento, transformando-as em normas constitucionais vigentes. (NEVES, 2007, p. 64).

Mais adiante, partindo da “Teoria dos Sistemas” de Luhmann, o autor passa a trazer definições de Constituição com base em vários de seus elementos, iniciando seu mister por defini-la como “‘acoplamento estrutural’ entre política e direito” (LUHMANN apud NEVES, 2007, p. 65), funcionando como um mecanismo que permite a autonomia operacional de dois sistemas sociais autônomos, o direito e a política. Ao mesmo tempo, a Constituição é apresentada como consequência dessa autonomia.

Neves continua afirmando que a definição de Constituição perpassa, também, pela sua condição de subsistema do sistema jurídico, estando contida nele, mas ao mesmo tempo

funcionando como um complemento normativo superior do mesmo. Segundo o autor, essa diferenciação faz-se indispensável para evitar a manipulação política arbitrária do direito.

A Constituição, enquanto subsistema do direito, relaciona-se com a sociedade (sistema social mais abrangente) reconhecendo que ela (a sociedade) é supercomplexa, dissolvendo qualquer critério de orientação de expectativas que pressuponha um sistema social supremo. Nesse mister, é vital o papel dos direitos fundamentais, enquanto parte da Constituição, tema sobre o qual Neves assevera:

Os direitos fundamentais servem ao desenvolvimento de comunicações em diversos níveis diferenciados. Sua função relaciona-se como o “perigo da desdiferenciação (especialmente da “politização”), isto é, exprimindo-se positivamente, com a “manutenção de uma ordem diferenciada de comunicação”. Assim sendo, na hipótese de “Constituição” identificada com concepções totalitárias, por serem excluídos ou deturpados os direitos fundamentais, não se consideram a pluralidade e a contingência das expectativas produzindo-se, portanto, uma desdiferenciação inadequada à complexidade da sociedade contemporânea. Em resumo, pode-se afirmar: através dos direitos fundamentais a Constituição moderna, enquanto subsistema do direito positivo, pretende responder às exigências do seu ambiente por livre desenvolvimento da comunicação (e da personalidade) conforme diversos códigos diferenciados. (NEVES, 2007, p. 76).

Quanto ao Estado de bem-estar, esse teria por função garantir um mínimo de realidade aos direitos fundamentais clássicos, o que se daria por meio da institucionalização dos direitos fundamentais sociais, que assumem aí um caráter instrumental. Sem que estes direitos sejam assegurados, garantindo a amplas camadas da população as prestações dos diversos sistemas funcionais, não haveria que se falar em inclusão e, por consequência, o direito não estaria exercendo sua função de congruente generalização de expectativas normativas de comportamento, funcionando, antes, como elemento massificador de concepções totalitárias.

Afirma Neves que as eleições têm papel fundamental na imunização do sistema político contra os bloqueios particularistas, mas para tal não basta a existência de normas fundamentais eleitorais no texto constitucional, tendo em vista que “[...] por falta de pressupostos sociais, as normas constitucionais sobre procedimento eleitoral são deformadas em seu processo de concretização”. (NEVES, 2007, p. 80).

Retornando ao conceito de Constituição, com base na Teoria dos Sistemas, Neves diz que o mesmo pode ser complementado com base na abordagem da ligação entre texto e realidade constitucionais, relação que se dá por meio da normatividade constitucional, obtida no processo de concretização normativa. A concretização não estaria ligada, assim, apenas aos processos de interpretar e aplicar a norma, mas também aos dados reais relevantes para a

concretização, a que o autor nominou de âmbito normativo da concretização da norma jurídica, sendo essas as duas dimensões da normatividade.

Caso não haja produção de norma jurídica, mas simples emissão de texto legal, a normatividade é prejudicada, não se constituindo o âmbito normativo de forma suficiente. Dito isso, o autor afirma que, no processo de produção/ concreção da norma, interpretação aplicadora e âmbito normativo só se fazem presentes caso a sociedade esteja envolvida de maneira plural:

No primeiro plano do processo interpretativo encontra-se a “esfera pública pluralística”. De acordo com essa abordagem, pode-se afirmar: o texto constitucional só obtém a sua normatividade mediante a inclusão do público pluralisticamente organizado no processo interpretativo, ou melhor, no processo de concretização constitucional. (NEVES, 2007, p. 86).

Introduzidos esses conceitos, o autor permite a seguinte digressão: (1) se o texto perde a normatividade quando não há concretização, (2) se a normatividade, obtida no processo de concretização da norma, confunde-se com a própria produção da norma constitucional em contraposição à mera emissão de texto legal, (3) considerando-se, por fim, que a concretização abrange “[...] tanto os participantes diretos do procedimento de interpretação-aplicação da Constituição quanto o público” (2007, p. 91), conclui-se que, se não houver envolvimento da sociedade pluralisticamente representada, faltará normatividade ao texto constitucional, não sendo ele capaz de orientar as “[...] expectativas normativas congruentemente generalizadas”. (NEVES, 2007, p. 92). Está-se, nessa hipótese, diante da chamada constitucionalização simbólica.

Sem o envolvimento da sociedade, cai-se no erro das concepções totalizantes, perdendo o texto seu “âmbito normativo” enquanto dimensão da normatividade, hipótese de constitucionalização simbólica. Explicando as consequências da “ausência dos participantes” no processo de concretização, o autor coloca:

Nas palavras da metódica normativo-estruturante, não há uma integração suficiente entre programa normativo (dados linguísticos) e âmbito ou domínio normativo (dados reais). Não estão presentes as condições para o processo seletivo de construção efetiva do âmbito normativo a partir dos âmbitos da matéria e do caso, com respaldo nos elementos linguísticos contidos no programa normativo. (NEVES, 2007, p. 92).

O autor finaliza a explicação dizendo que a falta de um público plural no processo de concretização da norma não é a única hipótese em que se dá a, que ele chamou,

constitucionalização simbólica em sentido negativo, mas o problema se faz presente também quando, “[...] no processo de concretização constitucional, as disposições constitucionais não são relevantes para os órgãos estatais vinculados estritamente à sua interpretação aplicação”. (2007, p. 94). A intenção, portanto, dos órgãos estatais imediatamente ligados à interpretação-aplicação das normas seria de violá-las.

Já o sentido positivo de constitucionalização simbólica estaria ligado à relevante função político-ideológica da atividade constituinte e do texto constitucional. Não há quem discorde, por exemplo, de que a instauração de uma Assembleia Constituinte com ares de ampla representatividade social possa vir a cumprir o importante papel de apaziguadora de massas revoltosas. Não só a linguagem constitucional, mas também a atividade constituinte, nessa perspectiva, desempenhariam importante papel político-ideológico. As constituições normativas também teriam papel simbólico. O alto grau de regulação da vida estaria ligado ao fato de serem expressões simbólicas de valores como liberdade, igualdade, participação etc.

Haveria uma estreita ligação entre o sentido negativo e o positivo de constitucionalização simbólica. É que, se de um lado ela carece de normatividade jurídica generalizada, não regulando as condutas e não orientando as expectativas tal qual determinado nas disposições constitucionais, de outro ela respalda exigências e objetivos políticos concretos.

A constitucionalização simbólica, ensina Neves invocando Habermas, desempenha uma função ideológica que diz respeito às “[...] ilusões dotadas do poder das convicções comuns” (HABERMAS apud NEVES, 2007, p. 97). A ideologia incide no âmbito da constitucionalização simbólica uma vez que o modelo transmitido só pode ser realizado em situações sociais totalmente diversas, daí seu caráter ilusório.

Ideológico e simbólico, contudo, não se confundiriam, essencialmente porque o simbólico, ainda que em um futuro remoto, poderia cumprir um papel de ampliar direitos, poderia ter um efeito emancipatório, como relevante instrumento de tomada de consciência. A inserção da ideologia no sistema jurídico funcionaria a favor do sistema político, adiando ou impedindo (bloqueando) mudanças na estrutura social.

O “Constitucionalismo aparente” implica, nessas condições, uma representação ilusória em relação à realidade constitucional, servindo antes para imunizar o sistema político contra outras alternativas. Através dele, não apenas podem permanecer inalterados os problemas e relações que seriam normatizados com base nas respectivas disposições constitucionais, mas também ser obstruído o caminho das mudanças sociais em direção ao proclamado Estado Constitucional. (NEVES, 2007, 98).

Marcelo Neves chama atenção para o fato de que a existência de dispositivos ineficazes no texto constitucional, com função simbólica, não compromete a normatividade da Constituição como um todo. A constitucionalização simbólica é verificável quando há comprometimento do sistema em linhas mestras, o que ocorre “[...] quando as instituições constitucionais básicas - os direitos fundamentais (civis, políticos e sociais), a ‘separação’ de poderes e a eleição democrática - não encontram ressonância generalizada na práxis dos órgãos estatais nem na conduta e expectativa da população”. (2007, p. 100).

Para os fins do estudo a que ora se propõe, é necessário, ainda, entender os tipos de constitucionalização simbólica apontados por Marcelo Neves e a relação que a Constitucionalização simbólica tem com as chamadas “normas programáticas”. Com relação à referida tipologia, o estudioso afirma que a constitucionalização simbólica manifesta-se por meio de três formas básicas: afirmação de valores sociais, assunção de compromissos dilatórios e constitucionalização álibi. Ela funciona como instrumento de corroboração de determinados valores sociais quando dispositivos sem relevância jurídico-normativa quedam-se em reafirmar crenças e o modo de viver de determinados grupos, ou seja, ela se atém a repetir valores que não encontram respaldo concretizador em outros dispositivos, “[...] como seria o caso da afirmação de princípios de ‘autenticidade’ e ‘negritude’ nos países africanos após a independência”. (2007, p. 102).

Já a Constituição como fórmula de compromisso dilatório tem por função evitar decisões objetivas sobre assuntos controversos, funcionando como meio de satisfazer exigências contraditórias, deixando sem decisão a questão litigiosa.

Por fim, prossegue o autor, a constitucionalização-álibi é a maior expressão do papel simbólico da Constituição, sendo uma hipótese em que a atividade constituinte e reformadora e também “[...] o texto constitucional e o discurso a ele referente funcionam, antes de tudo, como álibi para os legisladores constitucionais e governantes (em sentido amplo), como também para detentores de poder não integrados formalmente na organização estatal”. (2007, p. 103-104). Acontece que, exatamente em razão do caráter simbólico, o modelo constitucional não opera qualquer modificação real no processo de poder. Funciona, na melhor das hipóteses, como um instrumento de adiamento retórico da realização do modelo constitucional para um futuro distante, justamente pelo fato de que não se realiza um modelo constitucional normativo sem transformações radicais nas estruturas de poder e sociais.

Por fim, traz-se a tona, na perspectiva da constitucionalização simbólica, a questão das normas constitucionais programáticas, as quais têm por função orientar finalisticamente os

órgãos estatais, que, caso ajam contra o programa constitucional, abrem margem para o controle de constitucionalidade.

A falta de concretização normativa de determinado dispositivo constitucional não deverá ser atribuída simplesmente ao seu caráter programático. Na verdade, segundo Neves, o caráter programático implica realizabilidade da norma no contexto em que ela se propõe a orientar. O problema passa a existir quando a norma é “pseudoprogramática”, funcionando como alibi para os agentes políticos manipularem as massas. Em uma conjuntura de constitucionalização simbólica, então, a ação dos agentes estatais, amparada na ingerência de forças políticas e econômicas, dirige-se no sentido inverso do programa finalístico contido no discurso constitucional.

A constitucionalização simbólica está, portanto, intimamente associada à presença excessiva de disposições constitucionais pseudoprogramáticas. Dela não resulta normatividade programático-finalística, antes o diploma constitucional atua como um alibi para os agentes políticos. Os dispositivos pseudoprogramáticos só constituem “letra morta” em um sentido exclusivamente normativo-jurídico, sendo relevantes na dimensão político-ideológica do discurso constitucionalista-social. (NEVES, 2007, p. 116).

Partindo dessas colocações acerca da teoria da constitucionalização simbólica, proposta por Marcelo Neves, analisa-se a intervenção na economia feita pelo governo brasileiro por meio da redução do IPI em benefício da indústria automobilística.

7.2 A Redução do IPI em favor da indústria automobilística como política econômica bloqueadora da função normativa da Constituição: o problema da inclusão do público pluralisticamente organizado no processo interpretativo

No tópico anterior, ficou demonstrada a íntima ligação entre a normatividade constitucional e a participação de público amplo no processo de interpretação/ aplicação da norma, englobando aí todos os órgãos estatais, todos os poderes públicos e todos os cidadãos e grupos sociais por ela afetados. Sem a participação pluralística do público, a norma perde a capacidade de espelhar e de traduzir os dados reais normativamente relevantes para a sua concretização.

Quanto à participação popular nos processos decisórios, que envolvem a elaboração e/ ou concretização de normas jurídicas, cumpre invocar que a Constituição de 1988 traduz a fundação de um Estado Democrático de Direito, tendo sido eleita a democracia participativa

como um dos princípios desse Estado (CR/88, art. 34, VII, “a”). Distingue-se dos chamados Estados Sociais precisamente por balizar-se pela participação popular nos atos voltados ao exercício do poder público. A compreensão de democracia sob um ponto de vista republicano fundamenta-se em duas ideias basilares:

(1) o estatuto de cidadão não se define através de um modelo de liberdade negativa que os cidadãos podem reivindicar enquanto praticados, (2) mas antes através do estatuto de direitos cívicos (em primeiro lugar os direitos de participação e de comunicação política), concebidos como liberdades positivas. (CANOTILHO, 2003, p. 1415 – 1416).

Partindo-se dessa concepção e aplicando-a ao regime democrático brasileiro, assevera-se que as políticas econômicas devem ter caráter endógeno, sendo construídas no seio da sociedade, sem o que o Estado brasileiro não terá condições de superar o subdesenvolvimento, relegando à Constituição papel simbólico, conferindo-lhe apenas a tarefa de imunizar o sistema político contra melhores alternativas, impedindo-a de alterar as estruturas sociais e as históricas estruturas de poder. A esse respeito, Gilberto Bercovici (2005, p. 43) afirma que “fortalecer o Estado brasileiro na superação do subdesenvolvimento, neste sentido, é também, em nossa opinião, fortalecer (para não dizer instaurar) o regime republicano e democrático da soberania popular no Brasil”.

A indústria automotiva foi agraciada por uma renúncia fiscal sem imposição heterônoma de efetivação dos comandos da Constituição Econômica. Tal política despiu-se de qualquer participação da sociedade, a quem não foi dado, por exemplo, o direito de escolher os setores da economia a serem agraciados pela indução. Não se tem notícia, também, de qualquer estudo em relação a seus efeitos, ou à confrontação de resultados que poderiam ser alcançados caso os investimentos públicos fossem direcionados a outros setores da economia.

O segmento da indústria beneficiado pela política em questão deixa ver a sua força, de fácil evidência ao se pensar que conquistou benefício que aumentou vertiginosamente o número de automóveis nas ruas em um contexto de inegável ampliação dos congestionamentos nas cidades brasileiras, de incapacidade de renovação dos combustíveis fósseis e de constante piora das condições ambientais.

Afirmou-se em capítulo anterior que, diante do iminente risco de demissões em massa, frente ao “locaute” da GMB, o governo federal sentou-se em reUnião com o Sindicato dos Metalúrgicos de São José dos Campos e Região e com a referida empresa. Pergunta-se: qual o motivo de se esperar a situação chegar ao nível máximo de deterioração para escutar os trabalhadores, diretamente atingidos por políticas voltadas ao setor automobilístico? Ainda:

incorrer-se-ia em equívoco ao se responder à questão com a afirmação de que o Poder Econômico, assessorado pelo o Poder Político, insiste em inviabilizar a democracia participativa, bloqueando as mudanças necessárias na estrutura de poder e as referentes aos direitos sociais, com a finalidade de manter a perpetuação da dinastia eleitoral, a ditadura pós-moderna e o genocídio econômico, mantendo o país na condição de colônia do século XXI (CLARK, 2008)? A resposta é certamente negativa. Ao Poder Econômico não interessa que cidadãos pluralisticamente representados determinem os rumos do Estado, justamente pelo fato de que essa participação social teria por consequência direta redução das taxas de lucros.

O exemplo dos países em que surge o chamado “novo constitucionalismo latino americano” deveria ser seguido no que toca à tentativa de construção de “[...] espaços de debates não hegemônicos para a construção de consensos”. (MAGALHÃES, 2011, p. 2). Uma democracia assentada na resolução dos conflitos pela escolha majoritária, com a utilização do voto de quatro em quatro anos, é insuficiente para contemplar a supercomplexidade da sociedade contemporânea, ainda mais incisiva em um Estado de proporções continentais. O voto como único instrumento de debate e decisão funciona, na realidade, como instrumento amortecedor da democracia:

O voto, confundido muitas vezes com a própria idéia de democracia, é na verdade um instrumento de decisão, ou de interrupção do debate, de interrupção da construção do consenso, e logo, um instrumento usado pela “democracia majoritária” para interromper o processo democrático de debate em nome da necessidade de decisão. (MAGALHÃES, 2011, p.5).

As políticas econômicas elaboradas pelos poderes públicos devem sempre concretizar direitos fundamentais anotados na Constituição e, como condição para que carreguem em si a normatividade constitucional, devem ser objeto de vastos e permanentes debates entre os mais variados setores da sociedade, alterações essas marcadas pela fraternal busca de “consensos”. Deve-se partir do pressuposto óbvio de que os recursos públicos têm um único objetivo específico, que é garantir a eficácia das disposições constitucionais.

Cumpriria, portanto, como meio de se dar vida ao Estado Democrático de Direito e de garantir a eficácia constitucional quanto da elaboração da política econômica em estudo, invocar a participação não apenas da indústria automobilística diretamente beneficiada, mas também de outros setores da economia, dos executivos estaduais e municipais, além de “[...] movimentos consumeiristas, dos sindicatos de trabalhadores, das associações ambientalistas e de entidades empresariais na elaboração, execução e contestação das normas de política econômica.” (CLARK, 2008, p.72).

As complexidades sociais, os antagonismos de interesses e os ventos democráticos, dentro da sociedade pós-moderna, não permitem mais a produção de normas jurídicas estatais, principalmente as de Direito Econômico, formuladas unilateralmente pelos governantes e por seus estafes burocráticos, sempre sujeitos às influências de “invisíveis” grupos de pressões. (CLARK, 2008, p.72).

No trabalho referenciado, Giovanni Clark (2008) elabora raciocínio acerca da necessidade da participação social para que se dê eficácia aos comandos constitucionais, afirmando que a democracia participativa apenas terá lugar se os múltiplos segmentos sociais organizados, somados também aos desorganizados, forem chamados a debater e a construir conjuntamente as políticas econômicas produzidas pelo Estado. O autor chama atenção para o fato de que as ditas políticas, objeto do Direito Econômico, podem gerar o desenvolvimento sustentável, significando a assunção do desafio de equalizar a distribuição de renda em contraposição a sua histórica concentração, ou apenas o crescimento modernizante das nações. O primeiro objetivo é alcançado se houver participação social na elaboração da política, já o segundo é obtido em caso de ausência de representatividade do público envolvido.

Nessa toada, “[...] é o Direito Econômico que possibilita a eficácia dos direitos sociais, culturais e econômicos no tecido social, essenciais dentro de um real Estado Democrático de Direito”. (CLARK, 2008, p.73).

O risco que resulta da postura de não envolvimento dos mais diversificados grupos sociais nas discussões e decisões acerca das políticas públicas é identificado por Boaventura de Sousa Santos como “regresso do colonizador”. (SANTOS, 2010). Explica-se: O Estado, ao não exercer globalmente o seu papel de ator/normatizador da vida econômica, não trabalhando a favor dos interesses daqueles grupos sociais que dependem de sua atuação por sua condição de parte mais fraca nas relações sociais, acaba por conceder a “[...] poderosos atores não-estatais [...] controle sobre as vidas e o bem-estar das vastas populações”. (SANTOS, 2010, p. 45). E prossegue:

A obrigação política que ligava o sujeito de direito ao *Rechtstaat*, o Estado constitucional moderno, que tem prevalecido deste lado da linha, está a ser substituída por obrigações contratuais privadas e despolitizadas nas quais a parte mais fraca se encontra mais ao menos à mercê da parte mais forte. Esta forma de governo apresenta algumas semelhanças perturbadoras com o governo da apropriação/ violência que prevaleceu do outro lado da linha. (SANTOS, 2010, p.45).

Tal situação é relatada pelo sociólogo português como a emersão do fascismo social, caracterizado por um “[...] regime social de relações de poder extremamente desiguais que

concedem à parte mais forte o poder de veto sobre a vida e o modo de vida da parte mais fraca”. (SANTOS, 2010, p.45).

Nessa linha de raciocínio, exatamente por não ter envolvido um amplo diálogo com a sociedade, a política econômica de redução do IPI não tem a capacidade de materializar as expectativas jurídico-normativas de comportamento presentes no texto constitucional, abrindo margem para o chamado “fascismo contratual”, que decorre do fato de a diferença entre as partes da relação ser tão grande que implica necessariamente vulnerabilização da parte mais fraca. Dessa forma, o dinheiro público renunciado ou gasto na indução não concretiza o Estado de bem-estar, não se materializa em redução das doenças e acidentes de trabalho, em manutenção e ampliação dos postos de trabalho, em melhoria nos índices da saúde. Deságua, sim, em ampliação da força e dos ganhos do poder econômico privado, em hipertrofia do valor simbólico da Constituição.

A não inclusão do público pluralisticamente organizado no processo de concretização constitucional, quando da formulação da política pública em evidência, fez com que não fosse seguida a lógica determinada pelo ordenamento jurídico nacional segundo a qual “[...] a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (CR/88, art. 182). Acabou por não garantir o desenvolvimento em patamares sustentáveis, tampouco efetivaram-se os direitos fundamentais sociais, dentre os quais se destacam o direito à saúde, ao lazer, ao trabalho e à segurança (CR/88, art. 7º).

A inexistência de debates precedendo a formulação das políticas econômicas não permite a captação das expectativas sociais, que podem estar ligadas, por exemplo, à conquista do bem-estar urbano. É claro que não bastaria uma consulta às pessoas individualmente consideradas, ainda mais diante do fato de que elas são todos os dias bombardeadas pela mídia, financiada pela indústria automobilística exatamente para incutir em suas cabeças que o automóvel é o grande símbolo da prosperidade, criando sonhos de consumo muitas vezes sem qualquer vínculo com a necessidade real. Essa discussão deveria ser feita com os grupos sociais organizados, envolvendo organizações não-governamentais, associações, ministério público, defensoria pública, sindicatos, poderes executivos de diversos entes federados, franqueando-se a todos a defesa de suas posições na tentativa de convencer os demais.

Seguindo a linha de Gilberto Bercovici (2005), o que se pode perceber quando há afastamento entre as políticas públicas e as expectativas sociais é apenas a ativação do crescimento modernizante em detrimento do desenvolvimento nacional, sendo este o que é ditado pela Constituição de 1988. É que o desenvolvimento só é verificável em bases sustentáveis, tendo por resultado a efetivação do texto constitucional como um todo, baseado na democracia participativa, conjugando o crescimento econômico à efetivação dos direitos sociais fundamentais, sem perder de vista a análise de como os homens e seus processos produtivos relacionam-se com a natureza.

De mais a mais, “[...] embora possa haver taxas elevadas de crescimento econômico e aumentos de produtividade, a modernização não contribui para melhorar as condições de vida da maioria da população”. (BERCOVICI, 2005, p. 53). Diz-se, com isso, que crescimento não implica, prontamente, desenvolvimento.

Não se tem dúvidas de que a produção de automóveis tem participação importante no PIB do País e na geração de empregos. Todavia, salta aos olhos a necessidade de profunda reflexão sobre a concessão de incentivos pelo governo a setor da indústria já bastante próspero, sem, nesse processo, levar em consideração os impactos nocivos de tal política. É inegável que incentivar o consumo e a produção de automóveis aquece a economia, mas é preciso deixar a prostração de lado, buscando-se soluções debatidas no seio da sociedade, menos simplificadas, que também tenham por consequência a geração de empregos, sem, todavia, que se resumam a isso.

Feita essa digressão, não se está dizendo que a Constituição de 1988 é eminentemente texto simbólico, que não ecoa de forma generalizada na prática dos órgãos estatais ou nas condutas e expectativas da população. A sua interpretação/ aplicação mediante a política indutora de redução do IPI é capaz de demonstrar como os sistemas político e econômico interferem no processo de concretização do sistema normativo, sendo insuficiente, entretanto, para afirmar que há “[...] comprometimento do sistema constitucional em suas linhas mestras”. (NEVES, 2007, p. 100).

A prática do Poder Executivo federal, *in casu*, não ressoa várias das instituições constitucionais básicas. Todavia, essa dimensão apenas não é capaz de fornecer dados suficientes para se afirmar que os alicerces do sistema jurídico constitucional, composto pelos direitos fundamentais, pela separação de poderes e pela eleição democrática, estão em sua totalidade comprometidos. A política objeto de estudo pelo presente trabalho permite entrever, apenas, a maneira pela qual os sistemas político e econômico interferem no sistema

normativo, constituindo verdadeira ameaça à concretização normativa do texto constitucional.

CONCLUSÃO

Esta dissertação teve por objetivo verificar se a política econômica de redução e isenção do IPI em favor da indústria automobilística, que teve lugar a partir do contexto da crise econômica internacional, prestou-se a efetivar as obrigações que encerrava. O compromisso principal assumido pelo governo federal, quando da elaboração da política econômica indutiva em questão, era aquecer a economia e aumentar/ manter os postos de trabalho. Todavia, compromissos implícitos são inerentes a toda política pública, consubstanciados nas promessas enumeradas na Constituição da República.

O texto de 1988 fez surgir um Estado que tem por obrigação garantir aos indivíduos sob seu manto, em suma, o direito fundamental à vida em patamares dignos, do qual decorrem inúmeros outros direitos. Cumprir esse mister deve ser sempre o objetivo final das políticas econômicas estatais, que jamais podem afastar-se do objetivo de conferir concreção à Constituição, que, por sua vez, representa o pacto firmado pela sociedade brasileira, voltado não à busca do simples crescimento modernizante, mas à conquista do desenvolvimento nacional.

No que diz respeito à geração de empregos e manutenção de postos de trabalho, conforme foi analisado no capítulo 5, a política foi, com ressalvas, exitosa. Na cidade de Betim/MG, ela assegurou a criação de centenas de postos de trabalho, garantindo-se, nesse específico Estado, emprego para inúmeros operários. Todavia, o mesmo não se pode dizer em relação às cidades paulistas de São José dos Campos e São Bernardo do Campo. Nelas houve vertiginosa queda do número de empregos, representando verdadeiro desaquecimento da economia local.

Analisou-se, ainda, a política econômica em comento a partir de outros direitos sociais fundamentais, dentre os quais o direito à saúde e ao meio ambiente equilibrado. Ainda que o governo tenha focado em estimular o consumo de carros “flex fuel”, de motor de 1.000 cilindradas, não considerou que o simples aumento de veículos circulando tem por consequência a dilatação da emissão de gases poluentes no meio ambiente, ligados diretamente ao acirramento de doenças respiratórias. Desconsiderou, também, que o motor de menor potência não é necessariamente o que menos polui.

O governo federal deixou de apreciar que a aquisição do automóvel do tipo “flex fuel” não está automaticamente vinculada à opção dos consumidores pelo etanol. Na verdade, ficou demonstrado que a falta de compromisso do governo com a pauta ambiental é evidente não só

pela priorização do transporte privado individual, mas também pela falta de investimentos voltados à indústria do biocombustível, tornando inviável a opção pelo etanol.

A ausência de planejamento (determinante para o setor público - CR/88, art. 174) quando da elaboração da política ficou evidente, não tendo sido feito estudo prévio sobre os impactos que a desoneração em foco poderia causar aos cofres públicos. Sabidamente, a redução do IPI representa verdadeira bancarrota para os pequenos Municípios que dependem dos recursos que lhe são repassados via fundo de participação, atingindo de maneira perniciosa, também, a economia de Estados e do Distrito Federal. À lista de afrontas ao texto da Constituição da República soma-se, então, a quebra do pacto federativo, na medida em que a União adota renúncia de receitas que, em parte, pertencem constitucionalmente aos outros entes federados.

Os impactos ao erário não param por aí. Demonstrou-se como o número de acidentes no trânsito está diretamente ligado ao acréscimo no número de veículos licenciados. A equação é simples, não exigindo grandes esforços mentais: maior quantidade de veículos circulando acaba por gerar maior número de incidentes envolvendo condutores e pedestres. Por consequência, tem-se o acréscimo nos gastos com benefícios previdenciários e com o SUS, além de se ceifar a produtividade de parcela da população, com consequências diretas para a economia do País.

A economia sofre, também, com a “imobilidade” urbana, tendo em vista que os congestionamentos aumentam o tempo de deslocamento de pessoas e de cargas em âmbito nacional, encarecendo o transporte.

A falta de planejamento, aliada à ausência de participação dos sujeitos atingidos quando da elaboração da política, acabou por inviabilizar que se captassem a pluralidade e as contingências das expectativas sociais, funcionando a política estudada mais como elemento massificador de concepções não comprometidas com a alteração das estruturas sociais e das estruturas históricas de poder.

Caso o governo federal tivesse consultado a sociedade e, a partir de então, houvesse promovido intervenção na economia de maneira diversa, priorizando outros setores, ou houvesse optado por garantir diretamente direitos sociais, os retornos poderiam ser maiores face à real concreção das expectativas encerradas na Constituição de 1988.

Faltam meios em que seja assegurado o debate como forma de elaboração social de consensos. O Poder Econômico não permite que cidadãos pluralisticamente representados

ditem os rumos do Estado, exatamente pelo fato de que essa participação social implicaria diminuição das taxas de lucros.

Ao intervir no domínio econômico, o Estado deveria ter a visão de que a concretização normativa da Constituição de 1988 é condição para que se fale em inclusão, em desenvolvimento nacional, para que o direito funcione como instrumento generalizador das expectativas sociais, assegurando realidade aos direitos fundamentais. A eficácia do texto constitucional só seria alcançada por intermédio da política econômica em comento com o envolvimento de público plural, bem como da cobrança de contrapartidas claras, contratuais, ao setor econômico beneficiado, tudo isso após estudo prévio das consequências a serem geradas por tal política. Sem democracia real/ participativa e sem planejamento estatal, sobrarão ao povo apenas as respostas cunhadas pelo Poder Econômico privado e por seus emissários midiáticos e estatais.

Não se pode deixar nas mãos do capital, cujo objetivo central é multiplicar-se, conferir eficácia aos direitos sociais constitucionais. Se o Estado não abandonar práticas afetas ao liberalismo e passar a intervir na economia direcionando-a objetivamente em favor de desígnios sociais, jamais se atingirá a justiça social pretendida pela Constituição da República.

A política de fomento à economia, aqui estudada, foi executada em nome do desenvolvimento nacional, mas tem por mérito o acirramento dos problemas com os quais há anos convivem os brasileiros ao expandir a poluição atmosférica, fragilizando a saúde das populações, dificultando a já conturbada mobilidade urbana, fazendo crescer o número de acidentes no trânsito, aumentando os gastos públicos com a seguridade social, entre outros.

Com a redução/ isenção do IPI em favor da indústria automobilística, o governo brasileiro esqueceu-se de que seu papel centra-se na construção de um Estado Democrático de Direito, no qual tanto os entes públicos quanto o Poder Econômico privado devem ter por balizas os comandos constitucionais, com vistas a garantir que a parcela da sociedade que não detém os meios de produção viva com dignidade, instrumento para se alcançar a felicidade.

Sem que os direitos constitucionais sejam assegurados, garantindo a amplas camadas da população as prestações dos diversos sistemas funcionais, não há que se falar em inclusão social e, por consequência, o direito não estará exercendo sua função de congruente generalização de expectativas normativas de comportamento, funcionando, antes, como elemento massificador de concepções totalitárias.

A redução/ isenção do IPI, concedida à indústria automobilística a partir de 2008, mostra o compromisso do sistema político com o sistema econômico, em especial com o setor em evidência, tendo dado primazia a um segmento oligopolizado da economia, com a desculpa de estar conferindo eficácia aos princípios da livre iniciativa (CR/88, art. 1º, IV) e da propriedade privada dos meios de produção (CR/88, art. 170, III).

Enquanto cidadãos brasileiros têm sua vida estancada diuturnamente em virtude do trânsito congestionado que lhes cerceia o direito de ir e vir, a indústria automobilística comemora, como demonstrado no capítulo 6, os recordes na lucratividade e na remessa de capitais para o exterior. A política econômica estudada perpetua a injusta e perversa realidade nacional, secularmente tomada de assalto pelos países centrais, que sempre pautaram sua relação com o Brasil pela destruição dos bens naturais e pelo saque das riquezas nacionais.

Para se corrigir a prática de distribuição desigual das riquezas produzidas, de escoamento dessas riquezas para países do capitalismo central, são necessárias políticas públicas que não abandonem o mote da promoção da dignidade da pessoa humana e do bem-estar geral. Como forma de garantir eficácia aos compromissos constitucionais, é essencial, quando da elaboração e execução dessas políticas, a materialização dos direitos fundamentais, tais como o direito à vida, à saúde, ao trabalho, à mobilidade urbana, ao meio ambiente equilibrado, bem como atenção às implicações do pacto federativo, o que não foi observado pelo governo federal quando da elaboração da política econômica estudada nesse trabalho.

REFERÊNCIAS

- ACSELRAD, Henri. O que é Justiça Ambiental. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.
- AMARO, Luciano. Direito Tributário Brasileiro. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE VEÍCULOS AUTOMOTORES. Anuário da Indústria Automobilística Brasileira: 2013. São Paulo: ANFAVEA, 2013.
- ASSUNÇÃO; João Vicente de; BORSARI, Vanderlei. As Emissões de Gases de Efeito Estufa por Veículos Automotores Leves. São Paulo: Interfaches, 2006.
- BALEEIRO, Aliomar. Limitações Constitucionais ao poder de Tributar. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense. 1998.
- BERCOVICCI, Gilberto. Constituição Econômica e Desenvolvimento: Uma Leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005.
- BRASIL, Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Evolução do Mercado de Combustíveis e derivados: 2000-2012. Fevereiro/ 2013. P. 01-26. Disponível em: <https://ben.epe.gov.br/downloads/Relatorio_Final_BEN_2013.pdf> . Acesso em 07 jan. 2014.
- BRASIL, Constituição de 05 de outubro de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.
- BRASIL, Decreto nº 39.412, de 16 de junho de 1956.
- BRASIL, Decreto nº 41.018, de 26 de fevereiro de 1957.
- BRASIL, Decreto nº 2.076, de 20 de novembro de 1996.
- BRASIL, Decreto nº 6.006, de 28 de dezembro de 2006.
- BRASIL, Decreto nº 6.687, de 11 de dezembro de 2008.
- BRASIL, Decreto nº 6.809, de 30 de março de 2009.
- BRASIL, Decreto nº 6.990, de 29 de junho de 2009.
- BRASIL, Decreto nº 7.032, de 14 de dezembro de 2009.
- BRASIL, Decreto nº 7.394, de 15 de dezembro de 2010.
- BRASIL, Decreto nº 7.567 de 15 de setembro de 2011.
- BRASIL, Decreto nº 7.660, de 23 de dezembro de 2011.
- BRASIL, Decreto nº 7.725, de 21 de maio de 2012.

- BRASIL, Decreto nº 8.168, de 23 de dezembro de 2013.
- BRASIL, Lei nº 2.993, de 06 de dezembro de 1956.
- BRASIL, Lei nº 4.492 de 24 de novembro de 1964.
- BRASIL, Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989.
- BRASIL, Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990.
- BRASIL, Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.
- BRASIL, Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.
- BRASIL, Lei nº 10.233, de 05 de junho de 2001.
- BRASIL, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.
- BRASIL, Lei nº 12.587, de 03 de janeiro de 2012.
- BRASIL, Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012.
- BRASIL, Medida Provisória nº 563, de 03 de abril de 2012.
- BRASIL, Projeto de Lei Complementar nº 463, de 14 de abril de 2009.
- BRASIL, Projeto de Lei Complementar nº 485, de 20 de maio de 2009.
- BRASIL, Projeto de Lei Complementar nº 496, de 08 de julho de 2009.
- BRASIL, Projeto de Lei Complementar nº 524, de 14 de outubro de 2009.
- BRASIL, Projeto de Lei Complementar nº 589, de 14 de julho de 2010.
- BRASIL, Projeto de Lei Complementar nº 170, de 25 de abril de 2012.
- BRASIL, Projeto de Lei Complementar nº 240, de 19 de fevereiro de 2013.
- BRASIL, Projeto de Lei Complementar nº 250, de 14 de março de 2013.
- BRASIL, Supremo Tribunal Federal. AI 360461 AgR / MG - MINAS GERAIS/ Relator: Min. CELSO DE MELLO. Publicação: 06/12/2005.
- BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Processo: RE nº 572.762-9, Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Recorrente: Estado de Santa Catarina. Recorrido: Município de Timbó. Publicação: 05/09/2008.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Processo: RE nº 648.622 AgR / DF, Relator Ministro Luiz Fux. Agravante: União. Agravado: Companhia Açucareira Paraíso e Outros. Publicação: 22/02/2013.

BRASÍLIA. Câmara Dos Deputados. A Constituição de 1988 e o pacto federativo fiscal. Brasília: Consultoria Legislativa, 2011. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/tema10/2011_480.pdf>. Acesso em: 30 janeiro, 2014.

BRASÍLIA. Senado Federal, Secretaria Especial de Comunicação Social. Uma Equação Difícil. revista de audiências públicas do Senado Federal, v. 4, n. 16, jul. 2013. p. 1-62. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496200>>. Acesso em: 22 fevereiro, 2013.

BRESCIANI, Luís Paulo. Os desejos e o limite: reestruturação industrial e ação sindical no complexo automotivo brasileiro. In: Márcia de Paula Leite (org.). O trabalho em movimento: reestruturação produtiva e sindicatos no Brasil. Campinas: Papirus, 1997, p. 47-48.

CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. Custos dos Direitos e Reforma do Estado. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2008.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARDOSO, Paulo Henrique. Hermenêutica Jurídica como instrumento para se alcançar o Desenvolvimento Social Sustentável. In Temas de Direito Sustentável. Belo Horizonte: Editora Legal, 2010.

CARONE, Edgard. A terceira República (1937-1945). Rio de Janeiro: Difel, 1976.

CARONE, Edgard. A república Liberal. I instituições e Classes Sociais (1945-1964). Rio de Janeiro: Difel, 1984.

CARRARO; André; FONSECA, Pedro Cezar Dutra. O Desenvolvimento Econômico no Primeiro Governo de Vargas (1930- 1945). In V Congresso Brasileiro de História Econômica. 2003. Porto Alegre. RS. Anais... Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul. CDRom, 2003. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/DECON/publionline/textosprofessores/fonseca/caxambu1.pdf>>. Acesso em: 17 setembro, 2013.

CLARK, Giovanni. O Município em face do Direito Econômico. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

CLARK, Giovanni. Política Econômica e Estado. In: SOUZA, Washington Peluso Albino de. Giovanni Clark. Questões Polêmicas de Direito Econômico. São Paulo: LTR, 2008.

CLARK, Giovani. O neoliberalismo de regulação como intervenção do Estado – A regulação e a Constituição de 1988. Lisboa: Lusíada: Economia & Empresa, n. 9, 2009, p. 9-30.

CLARK, Giovani; XAVIER Juliana Benício. A Repetida Política Econômica Indutora: A redução do IPI no setor automobilístico como exemplo de violação aos Comandos Constitucionais. *In* Direito e economia [Recurso eletrônico on-line] / organização CONPEDI/UFF; coordenadores: Sônia Barroso Brandão Soares, Giovani Clark, Felipe Chiarello de Souza Pinto. Florianópolis: FUNJAB, 2012.

CLARK, Giovani; XAVIER Juliana Benício. A Redução do Imposto sobre os Produtos Industrializados Concedida à Indústria Automotiva como Negação da Efetivação do Texto Constitucional. *In* Direito e economia [Recurso eletrônico on-line] / organização CONPEDI/UNINOVE; coordenadores: Gina Vidal Marcílio Pompeu, Felipe Chiarello de Souza Pinto, Giovani Clark. Florianópolis : FUNJAB, 2013.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. Direito Constitucional. 16. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

CONGESTIONAMENTO DIMINUI, mas trânsito continua acima da média esta noite. R7. São Paulo, 08 março. 2013. Disponível em <<http://noticias.r7.com/sao-paulo/congestionamento-diminui-mas-transito-continua-acima-da-media-nesta-noite-08032013>>. Acesso em: 15 março, 2013.

COSTA, Agenor. Dicionário de Sinônimos e Locuções da Língua Portuguesa. II Volume. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1950.

DELGADO, Maurício Godinho. Curso de Direito do Trabalho. 7. ed. São Paulo: LTR, 2008.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES. Número de Acidentes por Gravidade da Ocorrência. Disponível em: <<http://www.dnit.gov.br/rodovias/operacoes-rodoviaras/estatisticas-de-acidentes/quadro-0101-numerodeacidentesporgravidade-anode2006.pdf>>. Acesso em: 08 setembro, 2013.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTE. Número de Acidentes por Gravidade da Ocorrência. Disponível em: <<http://www.dnit.gov.br/rodovias/operacoes-rodoviaras/estatisticas-de-acidentes/quadro-0101-numerodeacidentesporgravidade-anode2011.pdf>>. Acesso em: 08 setembro, 2013.

DERANI, Cristiane. Política pública e a norma política. Revista da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, n 41, p.19-28, jul. 2004.

EIDT, Sérgio Luís e Jandir Ferrera de Lima. Descentralização tributária no Brasil: um pacto federativo para os Municípios, Estados e a União Federal. Revista do Desenvolvimento Regional. V. 12, n 2, 2007. ISSN 1982 6745

ENGARRAFAMENTOS fazem do trânsito de BH o pior proporcionalmente entre as grandes capitais. Estado de Minas on-line. Minas Gerais, 25 novembro, 2012. Disponível em:

<http://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2012/11/25/interna_gerais,331931/engarrafamento-s-fazem-do-transito-de-bh-o-pior-proporcionalmente-entre-as-grandes-capitais.shtml>.

Acesso em: 27 agosto, 2013.

ESTADOS e municípios arcam com corte de IPI. Portal G1. 26 novembro. 2009. Disponível em: <http://g1.globo.com/Noticias/Economia_Negocios/0,,MUL1393010-9356,00.html>.

Acesso em: 20 janeiro. 2014.

FALLER, Maria Helena Ferreira Fonseca. Breves Reflexões sobre a Intervenção do Estado no Domínio Econômico. Revista da faculdade de Direito UFG, V. 34, n. 02, p. 154-170, jul./dez. 2010. ISSN 0101-7187

FARIA, Edimur Ferreira de. Curso de Direito Administrativo Positivo. 7. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2011.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 3.ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2011.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. Guerra fiscal, fomento e incentivo na Constituição Federal. 08/01/2013. Disponível em:

<<http://www.terciosampaioferrazjr.com.br/?q=/publicacoes-cientificas/137>>. Acesso em: 07 janeiro. 2014.

FONSECA, João Bosco Leopoldino da. Direito Econômico. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense. 2003.

FRANÇA, Teones Pimenta de. A lógica do pacto: do ABC paulista para Brasília. Revista Outubro, nº 8. 2003. Disponível em: <

http://www.revistaoutubro.com.br/edicoes/08/out8_06.pdf>. Acesso em: 05 janeiro. 2014.

FREITAS, Juarez. Sustentabilidade Direito ao Futuro. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011.

FROTA BRASILEIRA de veículos mais que dobrou nos últimos 10 anos, Motor Dream, Rio de Janeiro, 02 março. 2012. Disponível em <

<http://motordream.uol.com.br/noticias/ver/2012/03/02/frota-brasileira-de-veiculos-mais-que-dobrou-nos-ultimos-10-anos>>. Acesso em: 05 janeiro. 2014.

FURTADO, Celso. O Mito do Desenvolvimento econômico. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

GALEANO, Eduardo. “Las Venas Abiertas de América Latina”. Madrid: Siglo XXI. 2006

GASPARINI, Diógenes. Direito Administrativo. São Paulo: Saraiva. 10. ed. 2005.

GOVERNO ANUNCIA isenção de IPI sobre carros 1.0. Portal G1. 11 dezembro. 2008.

<http://g1.globo.com/Noticias/Carros/0,,MUL919813-9658,00->

[GOVERNO+ANUNCIA+ISENCAO+DE+IPI+SOBRE+CARROS.html](http://g1.globo.com/Noticias/Carros/0,,MUL919813-9658,00-GOVERNO+ANUNCIA+ISENCAO+DE+IPI+SOBRE+CARROS.html)>. Acesso em 29 dezembro. 2013.

GOVERNO PRORROGA IPI menor para carros, linha branca e móveis. Portal G1. 29 agosto. 2012. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2012/08/mantega-anuncia-prorrogacao-de-reducao-de-ipi-para-linha-branca.html>>. Acesso em: 29 agosto. 2013.

GRAU, Eros Roberto. A Ordem Econômica na Constituição de 1988. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

GUIMARÃES, Ivan Gonçalves Ribeiro. Câmaras Setoriais: histórico, Constituição e perspectivas. 1994. Disponível em <http://www.seade.gov.br/produtos/spp/v08n03/v08n03_03.pdf>. Acesso em: 22 set. 2013.

GUIMARÃES, Geraldo Spagno Guimarães. Comentários à Lei de Mobilidade Urbana. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

HOUAISS, Antônio e Villar, Mauro de Salles. Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

INMETRO anuncia 4ª edição de seu Programa Brasileiro de Etiquetagem Veicular. Disponível em: <http://www2.inmetro.gov.br/pbe/novidades_detalhe.php?i=Mw==>. Acesso em 14 fevereiro. 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS. Nota Verde. Disponível em: <https://servicos.ibama.gov.br/ctf/publico/res_cons_marca_modelo.php>. Acesso em: 07 setembro, 2013.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Políticas anticíclicas na indústria automobilística: uma análise de cointegração dos impactos da redução do IPI sobre as vendas de veículo. Rio de Janeiro: outubro . 2010. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1372/1/TD_1512.pdf> . Acesso em 20/12/2013.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISA ESPACIAL. Quais as Consequências do Aquecimento Global? Disponível em: <<http://www.inpe.br/acessoainformacao/node/483>>. Acesso em 13 dez. 2013.

LANTINI, Sydney A. A Implantação da Indústria Automobilística no Brasil: Da Substituição de Importações Ativa à Globalização Passiva. São Paulo: Alaúde Editorial, 2007.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Pressupostos materiais e formais da Intervenção Federal no Brasil. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

LOPES, Ademil Lúcio. A desconstrução da indústria automobilística brasileira constituída no governo JK pela política setorial do governo FHC. Revista Uniara, n.17/18. 2005/2006. Disponível em: <http://www.uniara.com.br/revistauniara/pdf/17/rev17completa_15.pdf> . Acesso em 01 setembro. 2013.

MACHADO, Hugo de Brito. Curso de Direito Tributário. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1992.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 13 ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. *Direito Constitucional - Tomo II*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. *Reflexões sobre o novo constitucionalismo na América do Sul: Bolívia e Equador*, 2011. Disponível em: <<http://joseluizquadrosdemagalhaes.blogspot.com.br/2011/11/802-reflexoes-sobre-o-novo.html>>. Acesso em 04 abril. 2013.

MARICATO, Ermínia. *É a questão urbana, estúpida!* In. MARICATO, Ermínia et al. *Cidades Rebeldes: Passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013, p. 13-26.

MATOS, Clarence José; NUNES, César. *História do Brasil*. São Paulo: Nova Cultural, 1994.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros. 22. ed. 2007.

MILANEZ, Arthur Yabe et al. *O déficit de produção de etanol no Brasil entre 2012 e 2015: determinantes, consequências e sugestões de política*. BNDES Setorial 35, p. 277 – 302. 2012. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/bnset/set3508.pdf>. Acesso em: 07 janeiro. 2014.

MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2004.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Portal Brasil. *Internações e Gastos por acidentes de trânsito em 2011*. 21/12/2012. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/imagens/noticias/imagens-2012/dezembro/internacoes-e-gastos-por-acidentes-de-transito-em-2011/view>>. Acesso em: 07 jan. 2014.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Os Transportes e o Meio Ambiente*. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/sedr_proecotur/_arquivos/idec%2005%20transportes%20b.pdf> Acesso em 07 janeiro. 2014.

NEVES, Marcelo. *A Constitucionalização Simbólica*. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

O IMPACTO do Caos na Rua. *Veja.com*. Rio de Janeiro. Disponível em <<http://veja.abril.com.br/idade/exclusivo/transito/contexto1.html>>. Acesso em: 14 janeiro, 2014.

PIRES, Ailton Brasiliense Pires; PINTO, Valeska Peres. *Investir no Transporte Público é uma das Respostas à crise Econômica Atual*. *Revista dos Transportes Públicos*, 2008. Disponível em: <<http://www.antp.org.br/website/biblioteca/search.asp?dgpCode=999AA8A1-6ECE-44D7-A932-3CA34F3C6910&dctCode=3FF8DAF6-207F-4882-AC29-427327D685FD>>. Acesso em: 08 janeiro. 2014.

PORTAL BRASIL. Acidentes de trânsito envolvendo motociclistas supera o de pedestres e motoristas. 20 jun. 2012. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2012/06/acidentes-de-transito-com-motociclistas-supera-o-de-pedestres-e-motoristas>. Acesso em 27 agosto, 2012.

QUAL É A QUANTIDADE de emissões de poluentes que os carros brasileiros emitem? Notícias Automotivas. 06 maio. 2011. Disponível em: <<http://www.noticiasautomotivas.com.br/qual-e-a-quantidade-de-emissoes-de-poluente-que-os-carros-brasileiros-emitem/>>. Acesso em: 10 março, 2013.

REMESSAS de lucro das montadoras voltam a subir e passam de US\$ 3 bi. Valor.com.br. 28 janeiro. 2014. Disponível em <<http://www.valor.com.br/empresas/3409374/remessas-de-lucro-das-montadoras-voltam-subir-e-passam-de-us-3-bi>>. Acesso em: 01 fevereiro. 2014.

RESENDE, Paulo Tarso Vilela de; SOUSA, Paulo Renato de. Mobilidade Urbana nas Grandes Cidades Brasileiras: Um Estudo sobre os Impactos do Congestionamento. XII Simpósio de Administração da Produção, Logística e Operações Internacionais. 2009. São Paulo/ SP.

SABBAG, Eduardo de Moraes. Manual de Direito Tributário. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

SANTOS, Angela M. Medeiros M; BURITY, Priscilla. O Complexo Automotivo. 1997. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro_setorial/setorial06.pdf. Acesso em: 15 set. 2013.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. P. 45. In Epistemologias do Sul/ Boaventura de Sousa Santos, Maria Paula Meneses (orgs). São Paulo: Cortez, 2010.

SÃO PAULO. Portal do Governo de São Paulo. Indústria Automobilística. Disponível em <http://www.saopaulo.sp.gov.br/conhecasp/historia_republica-industria-automobilistica>. Acesso em: 15 set. 2013.

SAÚDE PÚBLICA apoia maior rigidez da lei seca. Blog do Trânsito. 26 dezembro. 2012. <http://portaldotransito.com.br/blog/post/saude-publica-apoia-maior-rigidez-da-lei-seca>. Acesso em 15 março. 2013.

SEGURADORA LÍDER. Boletim Estatístico. Ano 3, 2013. Disponível em: <<http://www.seguradoralider.com.br/SitePages/boletim-estatistico.aspx>>. Acesso em: 07 set. 2013.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SINGER, Paul. “Interpretação do Brasil: uma experiência e histórica de desenvolvimento”. In: FAUSTO, Boris (dir.) História Geral da Civilização Brasileira. III. O Brasil Republicano. 4. Economia e cultura (1930-1964). São Paulo: DIFEL, 1984, p. 278.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. Primeiras Linhas de Direito Econômico. 4. ed. Belo Horizonte: Fundação Brasileira de Direito Econômico, 1977.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. Direito Econômico. São Paulo: Saraiva, 1980.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. Teoria da Constituição Econômica. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

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

SOUZA, Washington Peluso Albino de; CLARK, Giovani. Questões Polêmicas de Direito Econômico. São Paulo: LTr, 2008.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. CLARK, Giovani (Coord.). Direito Econômico e a Ação Estatal na Pós-Modernidade. São Paulo: LTr, 2011.

TAXA DE DESEMPREGO fica em 5,2% em outubro, segundo IBGE. Jornal do Brasil online. 21 novembro. 2013. Disponível em: <<http://www.jb.com.br/economia/noticias/2013/11/21/taxa-de-desemprego-fica-em-52-em-outubro-segundo-ibge/>>. Acesso em 16 fevereiro, 2014.

TRABALHADORES da General Motors em São José temem futuro após 'layoff'. Portal G1. 22 agosto. 2012. Disponível em: <http://g1.globo.com/sp/vale-do-paraiba-regiao/noticia/2012/08/trabalhadores-da-general-motors-em-sao-jose-temem-futuro-apos-layoff.html?utm_source=twitterfeed&utm_medium=twitter>. Acesso em: 23 agosto, 2012.

UNIÃO DA INDÚSTRIA DE CANA-DE-AÇÚCAR. Histórico de Produção e Moagem por Produto. 2013. Disponível em: <http://www.unicadata.com.br/historico-de-producao-e-moagem.php?idMn=31&tipoHistorico=2&acao=visualizar&idTabela=1491&produto=etanol_hidratado&safraIni=2008%2F2009&safraFim=2012%2F2013&estado=RS%2CSC%2CPR%2CSP%2CRJ%2CMG%2CES%2CMS%2CMT%2CGO%2CDF%2CBA%2CSE%2CAL%2CPE%2CPB%2CRN%2CCE%2CPI%2CMA%2CTO%2CPA%2CAP%2CRO%2CAM%2CAC%2CRR> . Acesso em: 07 janeiro, 2014.

VIANA, Marcus Vinícius Rocha; VASCONCELOS, Fernando Antônio. Desenvolvimento: Direito à Cidade Sustentável. X Encontro de Iniciação à Docência. 2008. João Pessoa/ PB.