

RODRIGO SOLDI

PLANEJAMENTO NO ESTADO BRASILEIRO: DIFICULDADES
ESTRUTURAIS PARA A CONCRETIZAÇÃO CONSTITUCIONAL DO
DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Dissertação apresentada à Universidade
Presbiteriana Mackenzie como requisito parcial
para a obtenção do título de Mestre em Direito
Político e Econômico

Orientador: Prof. Dr. Gilberto Bercovici

São Paulo
2009

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

RODRIGO SOLDI

PLANEJAMENTO NO ESTADO BRASILEIRO: DIFICULDADES
ESTRUTURAIS PARA A CONCRETIZAÇÃO CONSTITUCIONAL DO
DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Dissertação apresentada à Universidade
Presbiteriana Mackenzie como requisito parcial
para a obtenção do título de Mestre em Direito
Político e Econômico

Aprovada em 27 de agosto de 2009.

Banca Examinadora

Prof. Dr. Gilberto Bercovici – Orientador
Universidade Presbiteriana Mackenzie

Prof. Dr. José Maria Arruda de Andrade
Universidade Presbiteriana Mackenzie

Prof. Dr. Alessandro Octaviani
Universidade de São Paulo

S684p

Soldi, Rodrigo

Planejamento no estado brasileiro: dificuldades estruturais para a concretização constitucional do desenvolvimento regional / Rodrigo Soldi – São Paulo, 2009.

250f. ; 30 cm

Dissertação (Direito Político e Econômico) - Universidade Presbiteriana Mackenzie - São Paulo, 2009.

Orientador: Gilberto Bercovici.

Bibliografia : p. 238-250

1. Direito econômico. 2. Administração pública. 3. Planejamento.
4. Desenvolvimento Regional. I. Título.

CDD 341.378

À minha mãe, pela paciência e dedicação durante esses meses de trabalho intensivo, aos meus irmãos e amigos, pelo incentivo e confiança que sempre depositaram em mim.

AGRADECIMENTOS

Ao Grande Arquiteto dos Mundos, por ter me dado a oportunidade de contribuir com momentos de reflexão para a comunidade acadêmica.

Ao Prof. Dr. Gilberto Bercovici, por ter me incentivado a desenvolver essa dissertação, interferindo, quando foi necessário, e, com sua sabedoria, ter confiado em minha capacidade, sem nunca pretender induzir-me a conclusões.

Aos Professores Doutores José Maria de Arruda Andrade e Luis Fernando Massonetto pelas suas observações críticas que me auxiliaram a enriquecer substancialmente a qualidade do desenvolvimento dos fundamentos filosóficos e pragmáticos na etapa de qualificação.

Aos Professores Doutores Ari Marcelo Sólon, Alysson Leandro Mascaro e Hécio Ribeiro, ainda que não tenham atuado diretamente na produção do trabalho acadêmico, certamente em suas disciplinas aperfeiçoaram-me os fundamentos da ciência do Direito que permeiam por todo o conteúdo desse trabalho acadêmico.

Ao Professor Doutor José Francisco Siqueira Neto, Coordenador do Curso de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico, e aos demais professores, pelas orientações práticas que viabilizaram romper dificuldades em questões que um neófito em pesquisas acadêmicas, normalmente depara-se.

Aos funcionários do Mackenzie, destacando-se o Secretário da Pós-Graduação, Renato M. Santiago, pelo apoio e gentileza por terem me assistido durante esses dois anos de frequência no curso de mestrado.

“Ser subdesenvolvido não é ‘não ter futuro’, é nunca estar no presente.”
Arnaldo Jabor

RESUMO

A dissertação visa identificar os entraves para a construção e a articulação do planejamento de desenvolvimento nacional e regional no contexto das atribuições da União, como ente chave na construção do federalismo cooperativo. Parte da investigação da distinção das expressões crescimento e desenvolvimento, para compreender a noção de desenvolvimento nacional, como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil. Delineia a noção de planejamento, de plano econômico e sua relação com o direito posto. Demonstra que o planejamento praticado nas economias de mercado visa promover a intervenção do Estado no domínio econômico e social, sem que isso signifique entrar em conflito com a democracia, a federação e a livre iniciativa. A Administração Pública, vista sob o prisma essencialmente técnico, dissociado do planejamento, comprova o anacronismo no setor público e a incapacidade de enfrentar as exigências do desenvolvimento. Aborda a regionalização, como forma de descentralização política, e expõe as experiências européias, com ênfase na autonomia regional, na Espanha e Itália, objetivando identificar a posição da Região e a sua função nas respectivas estruturas de Estado européias. Analisa o modelo brasileiro de autarquia federal de desenvolvimento regional. Apresenta a solução do art. 43 da Constituição Federal, ao prever a Região na estrutura administrativa da União, destinada a contribuir na a promoção do desenvolvimento e para a redução das desigualdades regionais. Conclui, com um enfoque crítico, sobre o ressurgimento da SUDENE, sem deixar de contextualizá-la com as políticas públicas do governo federal, a fim de verificar se houve a retomada do projeto de desenvolvimento regional.

Palavras-chave: Direito Econômico. Administração Pública. Planejamento. Desenvolvimento Regional.

ABSTRACT

This dissertation aims to identify obstacles to the construction and articulation of the national and regional development planning in the context of the Union tasks, as a key in the cooperative federalism building. It starts from the investigation of the distinction of the terms growth and development, to understand the concept of national development, as one of the foundations of the Federative Republic of Brazil. Outlines the concept of planning, the economic plan and its relationship with the right post. Shows that the planning done in the economies of the market aims to promote the State's intervention in economic and social field, without giving rise to conflict with democracy, free enterprise and the federation. The government, seen through the prism essentially technical, decoupled planning, proves the absurdity in the public sector and the inability to face the demands of development. Deals with regionalization as a means of political decentralization, and presents the European experiences with emphasis on regional autonomy in Spain and Italy, to identify the position of the region and its function in their structures, European state. Analyzes the Brazilian model of federal regional development authority. Presents the solution to the art. 43 of the Federal Constitution to provide for the Region in the administrative structure of the Union, for help in promoting development and reducing regional inequalities. Concludes with a critical focus on the resurgence of SUDENE while contextualizes it with the public policies of the federal government, to verify whether the resumption of the project for regional development.

Keywords: Economic Law. Public Administration. Planning. Regional Development.

Lista de Abreviaturas

ADA	Agência de Desenvolvimento da Amazônia
ADENE	Agência de Desenvolvimento do Nordeste
BNB	Banco Nordeste do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAF	Comitê de Articulação Federativa
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CIPE	Comissão Consultiva Interministerial para o Planejamento Econômico
CODENO	Conselho de Desenvolvimento Econômico do Nordeste
CONFAZ	Conselho Nacional de Política Fazendária
CNEL	<i>Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro</i>
CVSF	Comissão do Vale do Rio São Francisco
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DNOCS	Departamento Nacional de Obras contra as Secas
ETENE	Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
GTDN	Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste
FINAM	Fundo de Investimento da Amazônia
FINOR	Fundo de Investimento do Nordeste
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAS	Plano Amazônia Sustentável
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDNE	Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste
PIN	Programa de Integração Nacional
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PNPB	Programa Nacional de Produção de Uso do Biodiesel

PPI	Projeto-Piloto de Investimentos Públicos
PRONAF	Programa Nacional de Agricultura Familiar
PRONASCI	Programa Nacional de Segurança Pública
RIDE	Região Integrada de Desenvolvimento
SASF	Sistema de Assessoramento para Assuntos Federativos
SPVEA	Superintendência do Plano de Valorização da Amazônia
SUDAM	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
SUDECO	Superintendência do Desenvolvimento da Região Centro-Oeste
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
SUDESUL	Superintendência do Desenvolvimento da Região Sul
SUDOESTE	Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Fronteira Sudoeste
SUMOC	Superintendência da Moeda e do Crédito
SZFM	Superintendência da Zona Franca de Manaus
TVA	<i>Tennessee Valley Authority</i>



SUMÁRIO

Introdução	13
1 Desenvolvimento, Estado e Constituição	26
1.1 Diferenças conceituais entre crescimento e desenvolvimento econômico	26
1.2 Desenvolvimento na ordem constitucional de 1988	30
1.3 As principais teorias desenvolvimentistas que influenciaram o desenvolvimento regional	36
1.3.1 A teoria da espiral cumulativa de Gunnar Myrdal	37
1.3.2 A teoria dos pólos de desenvolvimento de François Perroux	39
1.3.3 A teoria do crescimento desequilibrado de Albert Hirshmann	42
1.3.4 A teoria estruturalista de Celso Furtado	45
2 O Planejamento Regional no Estado Brasileiro	54
2.1 Planejamento, Plano e Direito	54
2.2 As experiências de Planejamento Regional no Brasil	69
2.3 O Planejamento Regional na Constituição de 1988	88
2.4 Diacronismo da estrutura administrativa como entrave ao desenvolvimento regional	93
2.5 O desafio para estabelecer uma coordenação entre o planejamento de desenvolvimento nacional e regional	100
3 Desenvolvimento Regional: a importância da Região Administrativa na Constituição Federal	111
3.1 Regionalização como forma de descentralização política ou administrativa	111
3.2 A Região na Europa: autonomia regional na Itália e Espanha	118
3.2.1 A autonomia regional na Itália	118
3.2.2 A autonomia regional na Espanha	130
3.3 O modelo brasileiro de autarquia de desenvolvimento regional	138

3.4	As limitações das Agências de Desenvolvimento Regional	142
3.5	A solução do art. 43 da Constituição Federal	149
4	O ressurgimento da SUDENE: retomada do Projeto de Desenvolvimento Regional?	165
4.1	Estudo sobre a estrutura administrativa da nova SUDENE consoante à nova realidade sócio-econômica do Nordeste	165
4.2	Exame crítico das políticas públicas do governo federal, com ênfase no Plano Plurianual (PPA), na Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e no Plano de Ação da SUDENE	172
5	Conclusão	223
	Referências	238

Introdução

Esta dissertação procura identificar os entraves existentes nas Regiões Administrativas para a construção e articulação do planejamento de desenvolvimento nacional e regional no contexto das atribuições da União, como ente chave no federalismo cooperativo.

Conforme o corte epistemológico dado ao tema, a abordagem científica afasta-se da análise restrita do direito positivo vigente. Nessa perspectiva, o núcleo da proposta envolve o diálogo entre a doutrina juspublicística com a Economia Política, a Ciência Política e a Sociologia do Direito, visto que as reflexões buscam trazer uma posição crítica da estrutura administrativa do Estado brasileiro.

Para tanto, parte-se da assertiva que o planejamento praticado em economias de mercado visa promover a intervenção do Estado no domínio econômico, sem que isso signifique entrar em conflito com a democracia, a federação e a livre iniciativa.

Como o planejamento trata de uma forma de atuação estatal destinado a transformar ou consolidar uma estrutura econômica e social, no caso de um Estado subdesenvolvido ou periférico¹ como o Brasil, a Constituição propugna, como se denota do art. 3º, diversos objetivos fundamentais transformadores das estruturas sociais e econômicas.

Dessa forma, o planejamento econômico visa ordenar o processo econômico de maneira racional, com a definição de meios de ação estatal sob o espectro macroeconômico, cuja meta principal é o desenvolvimento nacional sustentada numa política nacional de desenvolvimento regional.

Nesse contexto, o tema proposto está em perfeita sintonia com a linha de pesquisa “Poder econômico e seus limites jurídicos”, visto que, pela própria natureza jurídica do instrumento e sua finalidade, necessariamente ingressará no debate dos

¹ Para Francisco de Oliveira, “[...] O termo subdesenvolvimento não é neutro: ele revela, pelo prefixo ‘sub’, que a formação periférica assim constituída tinha lugar numa divisão internacional do trabalho *capitalista*, portanto hierarquizada, sem o que o próprio conceito não faria sentido. Mas não é etapista no sentido tanto stalinista quanto evolucionista, que no fundo são a mesma coisa.” OLIVEIRA, Francisco. *Crítica à razão dualista: o orinitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2003, p. 128.

limites jurídicos postos no texto constitucional, para que o Estado cumpra os objetivos nele definidos.

Após décadas da criação de autarquias de desenvolvimento regional, o projeto de desenvolvimento das regiões Norte e Nordeste ficou comprometido com a extinção da SUDENE e da SUDAM, golpe fatal nos limitados organismos regionais de desenvolvimento durante o governo Fernando Henrique Cardoso, motivado por corrupção no emprego de recursos federais.

Ainda que tenham sido posteriormente recriadas com a edição das Medidas Provisórias nº 2.156-5 e 2.157-5, adotou-se a mesma linha de modelo de “Administração Gerencial” na reforma administrativa pelo governo FHC, passando as antigas superintendências a serem denominadas de Agência de Desenvolvimento do Nordeste e Agência de Desenvolvimento da Amazônia.

Em síntese, seus objetivos ficaram praticamente restritos a entes intermediários encarregados do estabelecimento de diretrizes e prioridades. Os investimentos na região passaram a depender da aprovação do BNDES, ente da administração indireta incumbidos de administrar os fundos de desenvolvimento regional.

De fato deu-se continuidade à política governamental iniciada nos anos noventa, onde se manteve o diacronismo entre os órgãos federais, sem que se viabilizasse a construção de um planejamento de desenvolvimento coordenado, ao não deixar espaço para o Estado planejador. O Projeto de Reconstrução Nacional definiu políticas setoriais afastadas da visão da organização concreta da economia no espaço do país, sem que houvesse modificação no quadro das desigualdades sociais e regionais.²

Como afirma Wanderley Guilherme dos Santos, na última década do século XX, o Brasil foi governado

por uma equipe de políticos e burocratas comprometidos com a versão fundamentalista da tese de que o Estado é o principal responsável por toda sorte de deficiências socioeconômicas e, por simetria dogmática, de que uma política permissiva em relação às instituições do mercado seria a terapêutica adequada àqueles males.³

² ARAÚJO, Tânia Bacelar. *Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro*. Rio de Janeiro: Revan, 2000, p. 23.

³ SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *O Ex-Leviatã Brasileiro: do voto disperso ao clientelismo concentrado*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2006, p.27.

Ademais, a escassez de trabalhos acadêmicos, que envolvam a questão regional, permite trazer ao debate sobre o planejamento regional, tema afeto aos estudos do direito constitucional, econômico e administrativo, visto haver estreita correlação com as estruturas da Administração Pública Federal.

O ressurgimento da SUDENE em 2007 demonstra a atualidade e relevância do tema, além de ter sido dado destaque pelo texto constitucional de 1988, ao inserir a Região como ente da Administração Indireta, cuja missão é compatibilizar a política nacional de desenvolvimento regional às políticas regionais de desenvolvimento regional.

Assim, primeiramente compete-nos investigar o alcance da noção de desenvolvimento nacional como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil. Compreender sua natureza normativa não deve estar dissociada da opção da Constituição por uma base ideológica capitalista, sustentada na livre iniciativa⁴ e na apropriação privada dos meios de produção.

Por se tratar de uma Constituição de origem democrática construída sob uma heterogeneidade dos interesses representados, devemos identificar os parâmetros permitidos de intervenção do Estado sobre a ordem econômica adequados à efetivação dos fins prescritos no art. 3º e 170 da Constituição Federal.

O desenvolvimento do trabalho acadêmico não afastará do debate a imbricação indissociável da efetividade material dos objetivos da constituição com os políticos e econômicos que integram o processo de concretização dos objetivos fundamentais.

⁴ A livre iniciativa é um termo extremamente amplo, conforme explica Eros Grau. “Dir-se-á, contudo que o princípio, enquanto fundamentado da ordem econômica, a tanto se reduz. Aqui também, no entanto, isso não ocorre. Ou – dizendo de modo preciso -: *livre iniciativa* não se resume, aí, a ‘princípio básico do liberalismo econômico’ ou a ‘liberdade de desenvolvimento da empresa’ apenas – à liberdade *única* do comércio, pois. Em outros termos, não se pode visualizar no princípio tão-somente uma afirmação do capitalismo. [...] Importa deixar bem vincado que a *livre iniciativa* é expressão de liberdade titulada não apenas pela empresa, mas também pelo trabalho. A Constituição, ao contemplar a *livre iniciativa*, a ela só opõe, ainda que não a exclua, a ‘iniciativa do Estado’; não a privilegia, assim, como bem pertinente apenas à empresa. É que a *livre iniciativa* é um modo de expressão do trabalho e, por isso mesmo, corolária da valorização do trabalho, do trabalho livre – como observa Miguel Reale Júnior – em uma sociedade livre e pluralista. Daí por que o art. 1º, IV do texto constitucional – de um lado – enuncia como fundamento da República Federativa do Brasil o *valor social* e não as virtualidades individuais da livre iniciativa e – de outro – o seu art. 170, *caput*, coloca lado a lado *trabalho humano* e *livre iniciativa*, curando no sentido de que o primeiro seja valorizado.” GRAU, Eros. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 9ª edição revista e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2004, pp. 185 e 190.

Como nos adverte Maria Paula Dallari Bucci é preciso clarificar a função do direito administrativo, a fim de instrumentalizar a Administração Pública para a realização dos princípios e valores consagrados na Constituição. Apesar da abordagem do direito administrativo e ciência da administração estarem baseadas em sua própria metodologia, ambas as áreas devem tomar consciência de suas percepções recíprocas e alimentar-se uma à outra. Somente com a construção de boas leis, instituições sólidas e cidadãos bem-informados para o bem comum, constrói-se um processo que leva à realização da democracia.⁵

Para que se compreenda a Constituição em sua conexão com a realidade social, propõe-se levar em consideração no desenvolvimento da dissertação, além da ideologia, dos fins e princípios políticos que conformam a Constituição, também a realidade social da qual faz parte, sua dimensão histórica e sua pretensão de transformação da sociedade.⁶

Partindo dessa premissa, é indispensável entender o panorama histórico no qual está imerso o objeto do trabalho acadêmico, principalmente o processo de industrialização do Brasil e os reflexos do modelo adotado nas regiões do país.

A história da expansão capitalista nacional, feita sob os aspectos limitados e autoritários de processo de industrialização, baseou-se numa coalizão elitista de formato oligárquico, desdobrado numa estrutura de poder (o Estado de “compromisso” que teve início na década de 30, a coligação conservadora, o populismo), ou apenas no simples jogo entre forças heterogêneas.⁷

A transição de modelo industrial de crescimento acelerado nos anos 50, moldada no sistema de substituição de importações lastreou-se numa política de modernização através das facilidades criadas às empresas estrangeiras, sem que se primasse pelo desenvolvimento, centrou-se na modernização da economia do país.

Assim, as disparidades regionais que já existiam no Brasil ampliaram-se com o processo de industrialização protegida que se intensificou no Centro-Sul. A região nordestina, que mantinha saldos de exportação para o exterior, foi compelida

⁵ BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002, p. XXXVIII e XXIX.

⁶ Cf. BERCOVICI, Gilberto. *Constituição e Política: uma relação difícil*. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452004000100002>. Acesso em: 15 nov. 2007.

⁷ DRAIBE, Sônia. *Rumos e Metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil 1930-1960*. 2ª edição. São Paulo: Paz e Terra, 2004, pp.16-20.

a adquirir produtos da região Centro-Sul, obtida anteriormente a custos mais baixos no mercado internacional.

Se por um lado favoreceu a ligação entre as regiões que tiveram processos de formação distintos, de outro, as transferências inter-regionais de recursos intensificaram as diferenças regionais.

Com a seca de 1958 agravou-se a situação econômica e social do país, associado a um clima de insatisfação com as áreas mais desenvolvidas e o surgimento de associações camponesas, o clima político criado para o governo federal voltou sua atenção para a questão nordestina.

Neste quadro de problemas sociais e políticos criou-se o Grupo de Trabalho de Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) sob o patrocínio do governo federal, para a discussão de uma política de desenvolvimento para o Nordeste.

A partir desses estudos o GTDN propôs mudanças nas formas arcaicas e tradicionais de organização social de produção. Sob esse pilar fundamental surgiu a SUDENE em 1960, cujo modelo se expandiu posteriormente para outras regiões.

O funcionamento nos moldes originais da SUDENE durou curto período, cujas experiências de integração dos entes federados (União e Estados) resultaram em dois planos diretores.

Todavia, com o golpe de Estado em 1964, paulatinamente foram esvaziadas as funções essenciais da SUDENE, bem como os demais órgãos regionais de desenvolvimento regional.

Arrefecendo as forças democráticas, a ingerência plena do governo federal no decorrer do tempo enfraqueceu o objetivo inicial da SUDENE de viabilizar a construção participativa de planejamento de desenvolvimento regional.

Passados mais de duas décadas do período ditatorial, o processo de redemocratização nos anos oitenta restituiu, com o advento da Constituição de 1988, as antigas reivindicações pela redução dos desequilíbrios regionais.

Sob o enfoque jurídico, as reflexões dirigem-se à análise da atual SUDENE, a fim de averiguar se a sua reestruturação permite atingir aos fins consagrados no art. 43 da Constituição Federal.

Para tanto, elas aprofundam-se centradas na relevância da integração entre o planejamento nacional e o regional para a promoção do desenvolvimento do Estado brasileiro, e na atribuição constitucional estabelecida às regiões administrativas para a instrumentalização dos planos regionais.

O plano governamental compreende necessariamente, ainda que em graus variáveis condições, objetivos econômicos, sociais, políticos e administrativos. Deste modo, as duas instâncias fundamentais do planejamento são a estrutura econômica e a estrutura do poder.

É fato que os planejadores tratam em geral de relações e processos relativos à estrutura econômica. Todavia, as relações e processos políticos também estão envolvidos na mesma configuração.⁸

O padrão de planejamento não é senão uma forma de orientação das atividades econômicas de maneira dialética. Quando o Estado o adota em seu relacionamento com a sociedade, indica o grau de tensão desse conflito, que envolve diversas forças de agentes econômicos, sociais e políticos. Como acentua Francisco de Oliveira, o processo do planejamento não pode ser encarado tão somente como uma técnica de indicação de recursos, muito menos tem um cunho de neutralidade.⁹

Visto sob a forma do Estado brasileiro, a luta pela consolidação do federalismo cooperativo no Brasil está ligada às aspirações de desenvolvimento das distintas áreas do imenso território que o integra. O problema da dependência econômica de regiões em face de outras, da assimetria nas relações entre regiões, demonstra um quadro de sérias desigualdades regionais que impedem a materialização das diretrizes constitucionais de desenvolvimento regional e nacional.

A fórmula que se encontrou nos anos 50 para a organização de mecanismos de coordenação de políticas regionais de desenvolvimento mediante uma autarquia territorial (SUDENE) não significou rompimento com o quadro institucional da época, pois consistiu na adesão voluntária dos governos da região nordestina a um órgão deliberativo regional, que geraria recursos do governo central. A organização formada viabilizou a articulação dos poderes estadual e federal, ao permitir que o novo órgão também participasse de decisões no âmbito nacional, de repercussão na região.¹⁰

⁸ IANNI, Octavio. *Estado e Planejamento Econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971, pp. 309-310.

⁹ OLIVEIRA, Francisco. *Elegia para uma Re(Li)gion: SUDENE, NORDESTE*. Planificación y conflictos de clases. Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1982, p. 22. Cf. BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003, p.193.

¹⁰ FURTADO, Celso. *Um longo amanhecer*. Reflexões sobre a formação do Brasil. 2ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999, p. 53.

Neste período a SUDENE representou uma experiência singular de agência regional na América Latina. Criada em 1960, já no final do mandato do Presidente Juscelino Kubitschek, propunha um papel estratégico a ser desempenhado pelas políticas públicas, a fim de se instaurar um Estado desenvolvimentista que atuasse articuladamente no Nordeste.

Com a promulgação da Constituição em 1988, reabre-se a possibilidade de renovação das estruturas federais do Brasil, visando o desenvolvimento nacional, compreendendo entre outros objetivos a redução das desigualdades regionais.

O desenvolvimento nacional, que açambarca o projeto de desenvolvimento regional, aparece como parte da própria opção política do Estado, a fim de realizar mudanças estruturais. Portanto, a positivação no texto da constituição não significa que a expressão foi apenas um mero fetiche do constituinte.

De fato a Constituição de 1988 estabelece tarefas mediante comandos normativos prospectivos, onde são estabelecidas metas que representam os anseios da sociedade em concretizá-las. Se estiver dissociada da política de Estado, serão em vão os esforços em pretender a transformação da sociedade de maneira autopoietica, baseado exclusivamente no ordenamento jurídico constitucional.¹¹

O estímulo para a realização de políticas públicas comuns baseadas nas negociações entre as esferas de governo é o objetivo almejado. A presença da União na coordenação não significa centralidade do processo das decisões políticas, senão estaríamos dizendo que a Constituição acolheu uma estrutura de Estado federal em trânsito para o Estado unitário. Somente aqueles que a vêem superficialmente chegariam a essa conclusão.

Nesse diapasão, esclarece Maria Hermínia Tavares de Almeida a diferença entre federalismo centralizado e federalismo cooperativo. Primeiro, adveio o federalismo dual, cujo modelo originário é o norte-americano, caracterizado pela

¹¹ Sobre a visão do direito como ciência autopoética, comenta Castanheira Neves sobre o pensamento de Luhmann e aproximando-o ao de Kelsen, embora tenham perspectivas diferentes, têm objetivo semelhante de diferenciar tanto o sociológico como o político do jurídico, segundo o modelo de programa condicional, ou seja, a decisão é determinada pela “condicional verificação de pressupostos prévia e formalmente fixados que a desoneraria da <<responsabilidade dos efeitos>>, já que a decisão jurídica não seria possibilidade institucional de assumir essa responsabilidade e a função do jurídico seria sobretudo a de oferecer a <<segurança das expectativas>> e a <<igualdade de tratamento>>.” CASTANHEIRA NEVES, A. *Digesta*. Vol. 2. Coimbra: Coimbra Editora, 1995, pp. 303-304.

existência de dispositivos prescritivos e descritivos, em que as competências exercidas nos mesmos limites territoriais pelo governo geral e estadual atuam separadamente, no âmbito de suas respectivas esferas.

Os dois outros federalismos (centralizado e cooperativo) são decorrentes do desenvolvimento do dual, como conseqüência da expansão do âmbito de competências do governo federal. A referida autora define e distingue o federalismo centralizado e cooperativo

[...] Assim, o **federalismo centralizado** implica na transformação dos governos estaduais e locais em agentes administrativos do governo federal. Este possui um forte envolvimento nos assuntos das unidades subnacionais, além de primazia decisória e de recursos. Já o **federalismo cooperativo** comporta graus diversos de intervenção do poder federal e se caracteriza por formas de ação conjunta entre instâncias de governo, nas quais as unidades subnacionais guardam significativa autonomia decisória e capacidade própria de financiamento.¹²

O segundo aspecto consiste na cooperação propriamente dita, cuja noção está fundada na mútua colaboração da execução das políticas públicas comuns estabelecidas no art. 23 da Constituição, devendo as ações governamentais e administrativas estarem pautadas nos objetivos fundamentais preconizados no art. 3º.

Alaor Caffé Alves tece esclarecimentos acerca da amplitude e importância da sobreposição da competência comum em nosso Estado Federal. A competência comum existe nos modelos de federação por cooperação ou integração, visto que os poderes públicos, diante dos múltiplos problemas sócio-econômicos, devem realizar colaborações mútuas, através de consórcios ou convênios, para que em regime de cooperação possam prover os interesses relevantes dessas coletividades. As coletividades, em termos de divisão jurídico-política, estão divididas em Municípios, Regiões, Estados e Estado nacional. Todavia, o cidadão é, enquanto pessoa, membro integrante do Município, Região, Estado e Estado nacional.¹³

Dessa forma, para que o planejamento regional tenha êxito numa forma de Estado federal, não se pode pensar numa Administração que esteja desagregada

¹² ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. *Federalismo e Proteção Social: A Experiência Brasileira em Perspectiva Comparada*. Disponível em: <<http://www.fflch.usp.br/dcp/docentes/almeida/federalismodef.rtf>>. Acesso em: 25 de abr. de 2007.

¹³ ALVES, Alaor Caffé. *Saneamento básico: concessões, permissões e convênios públicos*. Bauru: Edipro, 1998, p. 213.

dos órgãos planejadores. Portanto, a necessidade de organização do planejamento requer obviamente o planejamento da Administração Pública.

A dissociação da Administração Pública vista sob um prisma essencialmente técnico, dissociada do planejamento, demonstra o anacronismo no setor público e na incapacidade de enfrentar as exigências do desenvolvimento.

A década de noventa foi estéril no que se refere ao planejamento nacional e regional de desenvolvimento, tendo em vista o debilitamento fiscal e financeiro do Estado, reflexo da crise dos anos 70 que se prolongam durante a chamada década perdida, contribuiu para o esvaziamento dos órgãos públicos regionais federais e das políticas federais.¹⁴

Desde a instauração do governo militar em 1964 não se alterou o panorama das políticas de desenvolvimento regional, cujo foco esteve voltado para as políticas estratégicas sustentadas por incentivos fiscais. Se por um lado o ICMS atribuiu maior autonomia federativa aos Estados com a Constituição de 1988, por outro demonstrou a fragilidade do Estado brasileiro, que vem ocasionando uma guerra fiscal entre os Estados causada pela concessão de incentivos fiscais para atrair novas indústrias, baseados na redução unilateral do ICMS, independentemente de prévia deliberação do CONFAZ.

A falta de uma política nacional de desenvolvimento regional revela a desagregação no federalismo brasileiro, demonstrando que a idéia de Administração executora e neutra, sustentada na contraposição entre governo e Administração, traz à tona os

problemas da relação entre exigência de dependência política da Administração e exigência de autocefalia (e auto responsabilidade) vinculam-se aos problemas de centralização e pluralismo, questões essas de fundamental importância no Estado contemporâneo, ao se buscar a aderência da organização administrativa às instâncias da sociedade e ao rápido e caleidoscópico desenvolvimento desta na contramão do estatuído pela Constituição Federal.¹⁵

O rompimento entre a Constituição material e a Constituição formal revela o sistema de decisão estatal federal fragmentado, intensificado pela reforma administrativa implementada pelo governo Fernando Henrique Cardoso.

¹⁴ CANO, Wilson. *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil, 1930-1995*. Campinas: Unicamp, 1998, p. 306.

¹⁵ MEDAUAR, Odete. *O Direito Administrativo em Evolução*. 2ª edição. São Paulo: RT, 2003, p. 142.

Sob o mesmo modelo de “Administração Gerencial”, a recriação das autarquias territoriais do Norte e Nordeste sob a forma de agências executivas, passando a serem denominadas de Agência de Desenvolvimento da Amazônia e Agência de Desenvolvimento do Nordeste, não modificou o quadro centralizador das decisões de políticas regionais em órgãos descoordenados da União.

O Ministério de Integração Nacional, durante o primeiro mandato do governo Lula, elaborou novos projetos de lei de recriação da SUDAM (Projeto de Lei Complementar nº 23/03), SUDECO (Projeto de Lei Complementar nº 91/04), além da SUDENE (Projeto de Lei Complementar nº 73/03), sendo todas transformadas em lei após terem passado pelo processo legislativo no Congresso Nacional.

Diante do ressurgimento da SUDENE, por ter sido um marco histórico em termos da organização administrativa voltada para o desenvolvimento regional do Nordeste, a qual serviu de parâmetro para a estruturação das demais autarquias territoriais de desenvolvimento regional, a questão em pauta é trazer ao debate se essa iniciativa do atual governo federal representa a retomada do projeto de desenvolvimento regional.

A divisão da dissertação em quatro partes pretende fixar as bases científicas dos temas fundamentais para solução dos problemas de pesquisa.

Na primeira parte, estabelece-se a relação entre desenvolvimento, Estado e Constituição, contextualizando com as principais teorias desenvolvimentistas sobre desenvolvimento regional.

Na segunda parte, desenvolve-se a noção de planejamento e plano econômico, estabelecendo sua relação com o Direito.

Com a descrição das experiências de planejamento regional no Brasil, permite-se estudar as bases jurídicas do planejamento regional e sua vinculação com o planejamento de desenvolvimento nacional estabelecido pela Constituição vigente.

Sob a ótica da Teoria Material da Constituição, o planejamento regional no Estado brasileiro é visto numa perspectiva da Constituição Federal de 1988 em conjunto com o funcionamento da estrutura administrativa federal, procurando identificar o diacronismo estrutural como entrave à promoção do desenvolvimento regional.

Na terceira parte, busca-se demonstrar a importância da inclusão da Região Administrativa na vigente Constituição. Para compreensão do alcance de sua

esfera de atuação, fez-se a distinção entre descentralização política e descentralização administrativa.

Em razão da existência de experiências similares na legislação comparada, opta-se por expor a região na Europa, com ênfase na autonomia regional da Espanha e Itália, a fim de que possa compreender a posição da Região e sua função nas respectivas estruturas de Estado.

Nesse sentido, contextuam-se o surgimento das Agências de Desenvolvimento Regional, a inserção no contexto da reforma administrativa e identificam-se as limitações funcionais em face dos objetivos definidos na Constituição.

A solução do art. 43 da Constituição Federal ao prever a Região na estrutura administrativa da União permite estabelecer uma relação entre a Constituição, a política e a administração.

Com o advento da Lei Complementar nº 125, de 03 de janeiro de 2007, que viabilizou o ressurgimento da SUDENE no mundo jurídico, fez-se uma crítica desta legislação como enfoque principal, sem deixar de integrá-la com as iniciativas do governo federal em recriar a SUDAM e SUDECO, a fim de verificar se houve a retomada do projeto de desenvolvimento regional.

Adota-se, na abordagem do tema proposto, o método dialético hegeliano, porquanto a dissertação terá como pressuposto filosófico demonstrar que o direito, a eticidade e a realidade jurídica são apreensíveis pelo pensamento, adquirindo forma racional.¹⁶ O método dialético de Hegel permite identificar, na Constituição política brasileira, o resultado da conexão entre o indivíduo e o Estado, o princípio e a totalidade, isto é, a própria formação do espírito objetivo. Desta forma, não se pode dissociar a Constituição da realidade atual. Caso rompamos com esse raciocínio, partir-se-á para o discurso ideológico, subjetivo. Por isso adverte Hegel que

considerar algo racionalmente não é vir trazer ao objeto uma razão e com isso transformá-lo, mas sim considerar que o objeto é para si mesmo racional. Assim é o espírito em sua liberdade, a mais alta afirmação da razão consciente de si, que a si mesma se dá a realidade e se produz como mundo consciente.¹⁷

A Filosofia do Direito de Hegel permite pensar sobre as causas que determinam a forma do Estado e sobre os reflexos jurídicos na sua relação com os

¹⁶ HEGEL, G.W.F. *Princípios da Filosofia do Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 23.

¹⁷ HEGEL, G.W.F. *Princípios da Filosofia do Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 23.

cidadãos. Contudo, tem-se a cautela de adaptar o seu pensamento à realidade atual, porque toda a teoria foi desenvolvida a partir da visão de Estado liberal.

Assim, a sociedade política atual está organizada num Estado Social, onde se encontra numa fase superadora da sociedade individualístico-liberal para sociedade pluralístico-social.¹⁸

Nessa perspectiva, concordando com Eros Grau, não se pode perder de vista que no mundo da vida superpõem-se manifestações próprias ao Estado moderno e ao Estado na concepção hegeliana. O “Estado moderno” a serviço do modo de produção capitalista caracteriza como um Estado de classes. Não é um Estado hegeliano, porque neste não há classes, porque se consubstancia na manifestação da própria sociedade civil.¹⁹

A idéia de interdependência das distintas instituições existentes em uma determinada etapa histórica, formulada por Hegel, derivava-se da concepção histórica total, comenta Celso Furtado. Em seguida, acrescenta o mencionado autor que Marx esforçou-se no sentido de identificação das forças primárias, que, atuando dentro desse todo, provocam a cadeia de reações, na forma pela qual se identifica o processo de desenvolvimento histórico.²⁰

O conceito de mudança social sob a visão hegeliana de um desenvolvimento histórico em certa direção necessária, aplicado por Marx com a dialética, apresenta-se revigorado de alguma maneira na teoria do desenvolvimento econômico, como um caso particular do processo de mudança social.²¹

A atuação do Estado, enquanto poder público interventor na vida social através das políticas públicas, não se reduz exclusivamente às políticas econômicas, mas também a um conjunto de ações na esfera social (políticas sociais). Isso se institucionaliza por intermédio do direito. Neste quadro, explica Eros Grau, “passa a

¹⁸ CASTANHEIRA NEVES, *Digesta*, p. 398. Hegel não admitia a existência do embate político para a formação da Constituição do Estado: “[...] Representar-se a organização do Estado como uma simples constituição-de-entendimento, isto é, como o mecanismo de um equilíbrio de potências exteriores umas às outras em seu interior, isso vai contra a idéia fundamental do que é Estado.” HEGEL, G.W.F. *Enciclopédia das Ciências Filosóficas*. Vol. 3. São Paulo: Loyola, 1995, p. 319.

¹⁹ GRAU, Eros. *O direito posto e o direito pressuposto*. 7ª edição. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 323.

²⁰ FURTADO, Celso. *A dialética do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964, p. 16.

²¹ FURTADO, Celso. *A dialética do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964, pp. 26-27.

manifestar-se como *uma política pública* – o *direito* é também, ele próprio, uma *política pública*.²²

É importante compreender que se o direito está no econômico, mas também não está, nem a economia determina diretamente o direito, nem o direito pode determinar arbitrariamente a economia. Enfim, o direito pode funcionar como instrumento de mudança social.²³

Assim, o método dialético hegeliano interage no âmago do trabalho acadêmico com o “método histórico-estrutural”²⁴ aplicado por Celso Furtado na análise do subdesenvolvimento, integrando teoria econômica, história econômica e a teoria do direito.

No desenvolvimento da dissertação os métodos relacionam-se e completam-se como caminhos condutores para apresentação de respostas aos problemas de pesquisa.

²² GRAU, *O direito posto e o direito pressuposto*, p. 46.

²³ GRAU, *O direito posto e o direito pressuposto*, p. 61.

²⁴ BIELSCHOWSKY, Ricardo. Celso Furtado e o Pensamento Econômico Latino-Americano. *Seminário Internacional “Celso Furtado, a SUDENE e o Futuro do Nordeste”*. Recife: SUDENE, 2000, p. 35. Sem querer nos alongarmos em reflexões filosóficas, reproduzimos o pensamento de Alexandre Kojève sobre a definição de história para Hegel: “[...] a evolução verdadeiramente criadora, isto é, a materialização de um futuro que não é o simples prolongamento do passado pelo presente, chama-se história: liberdade=negatividade=ação=historia. E o que caracteriza de fato o homem, o que o distingue essencialmente do animal, é precisamente sua historicidade. [...]” KOJÈVE, Alexandre. *Introdução à leitura de Hegel*. Rio de Janeiro: Contraponto, EDUERJ, 2002, p. 453.

1 Desenvolvimento, Estado e Constituição

Este capítulo tem por objetivo examinar a organização do Estado estatuída no texto constitucional e a existente de fato, com a abertura de canais de diálogo com outras ciências humanas, a fim de fazer um estudo sobre a conexão existente entre desenvolvimento, Estado e Constituição.

Enquanto questão de Teoria da Constituição, o Estado é o ente jurídico-político essencial no processo de desenvolvimento no Brasil, porquanto tal objetivo fundamental sintetiza a principal política pública pretendida pela sociedade brasileira.

Para tanto, a abertura do capítulo parte do estabelecimento das diferenças conceituais entre crescimento e desenvolvimento econômico nas estruturas sociais e econômicas.

Em razão de sua relevância, deve-se também compreender o significado de desenvolvimento no contexto da Constituição Federal.

Uma vez definidos os contornos deste fundamento da República, expõem-se os fundamentos das principais teorias desenvolvimentistas que abordam o desenvolvimento regional.

1.1 Diferenças conceituais entre crescimento e desenvolvimento econômico

A implementação de políticas econômicas depende da criação de condições institucionais capazes de assegurar as expectativas dos agentes econômicos, que passa a ser sinônimo de governabilidade²⁵, assegura a efetivação

²⁵ Gianfranco Pasquino, no Dicionário de Política, não define o que seja governabilidade, tomando por noção o seu oposto, ou seja, a não-governabilidade. “A palavra, carregada de implicações pessimistas (crise de Governabilidade) e, freqüentemente, conservadoras, presta-se a múltiplas interpretações. Em particular, a distinção mais clara é daqueles que atribuem a crise de Governabilidade à incapacidade dos governantes (alguns são levados a

da “cláusula transformadora” expressa no art. 3º da Constituição de 1988, ou seja, permite a superação do subdesenvolvimento?

A resposta a essa questão depende da análise da idéia de crescimento e desenvolvimento para a corrente neoliberal²⁶ e o seu contraponto nos debates do sistema econômico capitalista na América Latina, o estruturalismo.²⁷

Conforme o pensamento neoliberal, ainda que haja um conjunto de discursos, em síntese entende-se que o livre jogo dos mecanismos espontâneos do mercado conduz a padrões de inversão, produção e consumo desejáveis socialmente. O mercado assume o papel de conduzir a uma situação duradoura de crescimento econômico sem inflação e sem desequilíbrios na balança de pagamentos. Outro pressuposto fundamental consiste no diagnóstico nos desequilíbrios internos e externos, que, por serem resultantes de uma demanda

ver nisso o emergir insanável das contradições dos sistemas capitalistas), e daqueles ainda que atribuem a não-Governabilidade às exigências excessivas dos cidadãos.[...]”. BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. 13ª edição. Brasília: UnB, 2007, Vol. 1, p. 547. Neste contexto, tomamos a definição de governabilidade a ausência de crise de governabilidade. Manoel Gonçalves Ferreira Filho delimita melhor o espectro do termo. Salienta que o termo governabilidade “é um neologismo construído a partir de governar. [...] Governabilidade exprime, portanto, a possibilidade de ação governamental eficaz. Quer dizer, traduz a aptidão de um Estado determinado realizar objetivos a que se propõe – a sua missão -, não em abstrato, mas em face de um quadro concreto. Assim, a governabilidade é condicionada, por um lado, pelas peculiaridades da sociedade governada, ou seja, como expressão integrada de muitos fatores, o seu *nível de desenvolvimento*, no qual se exprimem interligados a condição do povo, o estágio da atividade econômica; por outro, pelo grau de ambição que afeta esses *objetivos* exatamente em função do referido estágio de desenvolvimento; e, evidentemente, pelo *agenciamento do próprio governo*, como centro diretivo e controlador do referido Estado.” FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Constituição e Governabilidade: Ensaio sobre a (in)governabilidade brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1995, p.3.

²⁶ Avelãs Nunes sustenta ser o neoliberalismo capitaneado pela teoria de Milton Friedman representa o regresso à tese smithiana de que “o mecanismo do mercado realiza ‘a concordância admirável do interesse e da justiça’, tornando indissociáveis a liberdade (econômica), a eficiência econômica e a equidade social. Neste domínio da filosofia social, o neoliberalismo exclui da esfera da responsabilidade do estado as questões atinentes à justiça social, negando, por isso, toda a legitimidade das *políticas de redistribuição do rendimento*, orientadas para o objectivo de reduzir as desigualdades de riqueza e de rendimento, na busca de mais equidade, de mais justiça social, de mais igualdade efectiva entre as pessoas.” AVELÃS NUNES, António José. *Uma Introdução à Economia Política*. São Paulo: Quartier Latin, 2007, p. 603. Cf. AVELÃS NUNES, António José. *Neoliberalismo e Direitos Humanos*. Rio de Janeiro; São Paulo: Renovar, 2003, pp. 37-42.

²⁷ Definimos o debate nas teorias político-econômicas de base capitalista, não envolvendo o marxismo, que travaria a ampliação do debate e afastaria dos objetivos específicos deste trabalho acadêmico.

interna global excessiva, repercutem no aumento da oferta da moeda para cobrir os déficits e alimentar a política de crédito dirigido ao setor privado.²⁸

Quando iniciamos o estudo das teorias desenvolvimentistas, deve-se preliminarmente compreender como ponto de partida a diferença entre as expressões crescimento e desenvolvimento econômico.

Segundo o pensamento de Celso Furtado, “o conceito de desenvolvimento compreende a idéia de crescimento, superando-a.”²⁹

Celso Furtado apresenta o desenvolvimento como conjunto de estrutura complexa. Essa complexidade estrutural não é somente uma questão de nível tecnológico, pois se traduz à diversidade das formas sociais e econômicas encadeada pela divisão social do trabalho. O conjunto econômico nacional apresenta sua grande complexidade de estrutura, porque deve satisfazer às diversas necessidades de uma coletividade, influenciada por uma multiplicidade de fatores sociais e institucionais.

Sendo assim, compara Celso Furtado o crescimento de um conjunto complexo sem desenvolvimento àquele do qual está ausente toda modificação na estrutura, à semelhança do que ocorre a um cristal em expansão.³⁰

Sintetizando, o desenvolvimento tem lugar mediante aumento de produtividade do conjunto econômico complexo. As modificações de estrutura são transformações nas relações e proporções internas do sistema econômico, os quais têm como causa básica modificações nas formas de produção, mas que não poderiam concretizar sem modificações na distribuição e utilização de renda, localizadas em subconjuntos.

Desta maneira, o desenvolvimento se realiza sob a ação conjunta de fatores responsáveis por transformações nas formas de produção e pela procura condicionada pelas forças sociais.³¹

A idéia de crescimento econômico implica a acumulação de capital decorrente do aumento de produtividade, sem que isso signifique modificações estruturais.

²⁸ NUNES, António José Avelãs. *Industrialización y desarrollo*. La economía política del “modelo brasileiro de desarrollo”. México: Fondo de Cultura Económica, 1990, p. 107. Cf. GRAU, *Direito posto e direito pressuposto*, p. 128.

²⁹ FURTADO, Celso. *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*. 10ª edição revista. São Paulo: Paz e Terra, p. 102.

³⁰ FURTADO, *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*, p. 103.

³¹ FURTADO, *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*, p. 106.

Com base nessas noções podemos compreender que desenvolvimento implica necessariamente crescimento econômico, ao passo que crescimento econômico não é sinônimo de desenvolvimento.

Assim, o crescimento econômico compõe apenas uma parte da noção de desenvolvimento. O mero crescimento econômico não é um fenômeno inovador, pode ou não resultar em modernização. Resultará em modernização, se concretizar em um processo de adaptação da mesma espécie as mudanças na estrutura econômica existente. Mudanças que impliquem aumento quantitativo da produção e da riqueza não repousam o processo de desenvolvimento.³²

Já o desenvolvimento econômico promove transformações no próprio sistema econômico, ou seja, atua diretamente nas formas de produção, que, por sua vez, repercutem em modificações na aplicação dos recursos e na distribuição da renda.

As teorias do desenvolvimento têm por finalidade estabelecer condições de um equilíbrio dinâmico, isto é, o valor das variáveis baseia suas relações na sucessividade das estruturas.

O subdesenvolvimento é um processo histórico autônomo, e não uma etapa pela qual passaram as economias que atingiram o grau superior de desenvolvimento.³³

O subdesenvolvimento não constitui uma etapa necessária do processo de formação de economias capitalistas. Consiste num estágio particular resultante da expansão das economias, visando a utilizar recursos naturais e da mão-de-obra de áreas de economia pré-capitalista. Portanto, não se acolhe a idéia de que o desenvolvimento ocorrerá gradual e naturalmente.³⁴

Caracteriza-se o subdesenvolvimento pelo dualismo. O dualismo é exatamente a interdependência dos dois modos de produção (capitalista e não-capitalista), interdependência que corresponde à tendência a perpetuação dos elementos pré-capitalistas. O capitalismo que existe na estrutura dualista apresenta

³² SCHUMPETER, Joseph A. *Teoria do Desenvolvimento Econômico*. São Paulo: Abril Cultural, 1982, p. 47.

³³ FURTADO, *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*, pp.191-197. Sobre o histórico do desenvolvimento dos países desenvolvidos e a mudança de discurso político, quando “a raposa é transformada em guardião do galinheiro”, confira: CHANG, Hoo-Joon. *Chutando a Escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: UNESP, 2004, pp. 29-121.

³⁴ FURTADO, *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*, p. 203.

certas especificidades, cuja razão de ser está nas inter-relações que mantém com o setor não-capitalista. A liquidação do dualismo, ou seja, a transformação total da mão-de-obra em assalariados não significa desaparecer o subdesenvolvimento.³⁵

Nos últimos estudos de Celso Furtado, o autor identifica no processo histórico da economia brasileira e a permanência na atualidade a estrutura econômica dualista. Por isso, propõe a superação do dualismo estrutural e a eliminação do subdesenvolvimento através do planejamento, a fim de se traçarem políticas de transformação das estruturas econômicas.³⁶

1.2 Desenvolvimento na ordem constitucional de 1988

Quando se estuda a Constituição Federal de 1988, começando pelo seu preâmbulo, como certidão de origem e legitimidade do texto, ficou consignado entre as intenções da Assembléia Nacional Constituinte assegurar o desenvolvimento da sociedade brasileira.

Numa perspectiva da teoria material da constituição, o ordenamento jurídico-constitucional brasileiro está afeto às influências de seu tempo. A sociedade, dita “pós-industrial e científico-tecnológica” dos dias atuais (conforme expressão de Castanheira Neves), traduz-se pela intenção do bem-estar social, em que todas as funções da república devem ser aferidas pelo nível de fruição econômico-social.³⁷

Já na abertura do Título I a Constituição de 1988 estabelece um elenco de objetivos fundamentais, demonstrando a finalidade de promover o desenvolvimento equilibrado e a diminuição das desigualdades regionais.

O art. 3º determina um programa de atuação do Estado e da sociedade brasileiros, determinando o sentimento e o conteúdo de políticas públicas que, se

³⁵ FURTADO, *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*, p. 219.

³⁶ FURTADO, *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*, pp. 283-301.

³⁷ CASTANHEIRA NEVES, *Digesta*, p. 325. O autor português classifica a sociedade atual, em sentido geral, como pós-industrial e científico-tecnológica resultante da transformação da sociedade, restringiu sua reflexão ao contexto histórico dos Estados desenvolvidos. Basta observar economias de países africanos e mesmo da América Latina, para verificarmos que muitos estão no estágio de pré-industrial. A realidade brasileira não é diferente, pois embora não tenha superado o estágio de país periférico, ainda não cumpriu as promessas do Estado de bem-estar social.

implementadas, consubstanciarão numa real ruptura com as atuais estruturas sociais e econômicas.³⁸

Os fins da República não podem estar dissociados da soberania do Estado brasileiro. Quando o art. 1º, *caput*, menciona que no país será instituída uma República, estipulando uma força de governo e estruturando-a, mediante a união indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal, adotando o modelo de Estado Democrático de Direito, consagra um princípio (na acepção de Dworkin), ou um princípio político constitucional conformador (na acepção de Canotilho).

Também nos incisos do art. 1º estabelecem diversos princípios, afirmando-se no inciso I ser a soberania um dos fundamentos da República Federativa do Brasil.

Já o art. 4º, que também consagra princípios em seu *caput* e incisos, dá em conjunto com o art. 1º o significado de soberania temperada. Em seu inciso I, dispõe que deve ser o Brasil independente nas relações internacionais e adota também o princípio da autodeterminação dos povos (inciso III), que consiste na possibilidade de o povo se auto-reger politicamente, sem ingerências colonialistas ou tutelares. Essa visão tradicional convive com a relativização permitida no inciso IX, que impõe a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade.³⁹ Aqui as reflexões de Gilberto Bercovici acerca do discurso da crise do Estado transporta-se para a Constituição brasileira promulgada em 1988, porquanto também abrigou a idéia de “Estado constitucional cooperativo, em que o Estado constitucional está aberto ao direito internacional e supranacional, com a internacionalização das tarefas sociais.”⁴⁰

A cooperação é favorecida pelo fato de o art. 1º da CF ter previsto a união indissolúvel dos entes federados. Assim, a cooperação revela-se importante em virtude de que o indivíduo, os povos e os Estados nunca atuam isoladamente em qualquer situação, mas sempre em conjunto com os demais, incumbindo o direito aprimorar as formas de cooperação, para garantir maior igualdade de oportunidades.

³⁸ BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 113.

³⁹ RISTER, Carla Abrantkoski. *Direito ao Desenvolvimento*. Antecedentes, Significados e Conseqüências. São Paulo: Renovar, 2007, pp. 253-254.

⁴⁰ BERCOVICI, Gilberto. *Soberania e Constituição: para uma crítica do constitucionalismo*. São Paulo: Quartier Latin, 2009, p. 333.

Nesse aspecto, a Constituição avançou de forma inédita ao incentivar a União, na forma do art. 43, a “articular sua ação” em um mesmo complexo geoeconômico para efeitos administrativos, visando o seu desenvolvimento, concomitante com o escopo a redução das desigualdades regionais. Aqui novamente se denota a instituição de um padrão cooperativo de desenvolvimento, estatuidando diretrizes de como a compor ou limitar o almejado desenvolvimento.

Em relação à matéria tributária entre os Estados federados, o mecanismo adotado de composição dos conflitos de interesses quanto ao desenvolvimento das regiões consiste na edição de lei complementar, a teor do §1º do art. 43 da CF. Nos termos dos incisos I e II do mesmo dispositivo, prescrevem as condições para a integração de regiões em desenvolvimento, bem como a composição dos organismos regionais que executarão, na forma da lei, os planos regionais, integrantes dos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social, aprovados conjuntamente com estes.

Nota-se, em relação ao §2º do mesmo dispositivo, a previsão de tratamento diferenciado e prioritário para o aproveitamento econômico e social dos rios e das massas de água represadas ou represáveis nas regiões de baixa renda, sujeitas a secas periódicas (inciso IV), tendo o §3º estipulado que, nas áreas mencionadas acima, a União incentivará a recuperação das terras áridas e cooperará com os pequenos e médios proprietários rurais para o estabelecimento, em suas glebas, de fontes de água e de pequena irrigação.⁴¹

Nesse contexto, os princípios fundamentais estabelecidos no art. 3º possuem caráter obrigatório, com vinculação imperativa para todos os Poderes Públicos, ou seja, conforma a legislação, a prática judicial e a atuação dos órgãos estatais, que devem agir no sentido de concretizá-los. Eles são os marcos do desenvolvimento do ordenamento, apontando objetivos e proibindo o retrocesso, funcionando como parâmetro essencial para a interpretação e concretização da Constituição. A atribuição de fins ao Estado, em última análise, significa sua legitimação, sua justificação material.⁴²

Afirma Gilberto Bercovici que a fixação constitucional dos objetivos dá-se no art. 3º por inserir neste dispositivo a legitimação do Estado, ao atribuí-lhe a

⁴¹ RISTER, *Direito ao Desenvolvimento*, pp. 260-261.

⁴² RISTER, *Direito ao Desenvolvimento*, p. 264. Cf. BERCOVICI, *Constituição Econômica e Desenvolvimento*, pp. 105-106.

capacidade de realizar fins predeterminados, cuja consecução se dá por meio de políticas públicas e programas de ação estatal.⁴³

As políticas públicas, segundo Maria Paula Dallari Bucci, voltam-se para a realização dos direitos sociais, que se concretizam mediante prestações positivas do Estado. A autora identifica certa proximidade entre as noções de política pública e a de plano, mas a política é mais ampla que o plano, definindo-a como “processo de escolha dos meios para a realização dos objetivos do governo, com a participação dos agentes públicos e privados.”⁴⁴ Contudo, acentua Luis Pietro Sanchis, isso não significa a dissociação absoluta entre política e direito, porque, embora relativamente independentes, são duas faces da mesma coisa, ou seja, a política está pressuposta no direito, e o direito se traduz numa “forma especial de política e determinado politicamente em seus pressupostos, condições, funções e conteúdos”.⁴⁵

O art. 3º da Constituição de 1988, ao fixar o desenvolvimento nacional e a redução das desigualdades regionais com objetivos a serem alcançados, fundamenta o anseio de reivindicação à realização de políticas públicas para a concretização do programa constitucional. Portanto, no processo político de elaboração de todas as políticas públicas já existe uma escolha de prioridades para o governo, tanto em termos de finalidades como de procedimentos.

Como balizador das lutas entre os Estados federados, conforme se abordou, com vistas no próprio desenvolvimento, prevê a Constituição no art. 3º, inciso III, conjuntamente os objetivos de erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades sociais e a inclusão do propósito de redução das desigualdades regionais.⁴⁶

Se de um lado a Constituição tem por escopo a aspiração do desenvolvimento equilibrado em âmbito nacional, com redução das desigualdades regionais, isso não afasta o compromisso das unidades federadas na formulação de políticas regionais de desenvolvimento.

Os objetivos da República Federativa do Brasil relacionados ao desenvolvimento vislumbram uma sociedade perfeita, apesar de idealista, ao ressaltar a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, e a promoção do

⁴³ BERCOVICI, *Constituição Econômica e Desenvolvimento*, p. 107.

⁴⁴ BUCCI, Maria Paula. *As Políticas Públicas e o Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 261.

⁴⁵ SANCHIS, Luis Pietro apud CASTANHEIRA NEVES, *Digesta*, p. 395.

⁴⁶ RISTER, *Direito ao Desenvolvimento*, p. 265.

bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor idade e quaisquer outras formas de discriminação. É importante perceber que além da visão prospectiva em seu enunciado, expressa, de um lado, o reconhecimento explícito das marcas que caracterizam a realidade nacional: pobreza, marginalização e desigualdades sociais e regionais, num quadro de subdesenvolvimento, incontestado, que, todavia, se pretende reverter.⁴⁷

O desenvolvimento econômico não é um fim em si mesmo, muito embora deva ser permanentemente buscado, mas um meio ou instrumento de atingir o desenvolvimento social. Nas palavras de Eros Grau, “o processo de desenvolvimento deve levar a um salto, de uma estrutura social para outra, acompanhado do nível econômico e do nível cultural intelectual comunitário.”⁴⁸

Assim, a soberania nacional como um princípio da ordem econômica, nos termos do inciso I do art. 170, tem estreita relação com o desenvolvimento, à medida em que este impõe a elaboração de um projeto político de desenvolvimento nacional, considerando-se a própria expressão do poder soberano, pois não se pode admitir que Estados estrangeiros assumam essa competência.

Carla Rister assinala que a Constituição cogitaria aí a soberania econômica, o que faz após ter afirmado a soberania política (pois sem ela não há Estado) como fundamento República Federativa do Brasil. A afirmação da soberania nacional econômica não preconiza o isolamento econômico, mas a recomendação por uma transformação da economia e da sociedade, para que se obtenha a ruptura de nossa situação de dependência em relação às sociedades desenvolvidas.⁴⁹

Para José Afonso da Silva, a partir da Constituição de 1988, a ordem econômica brasileira, ainda de natureza periférica, terá de empreender a ruptura de sua dependência em relação aos centros capitalistas desenvolvidos. Essa é uma tarefa que a Constituinte confiou à burguesia nacional, quando constitucionalizou uma ordem econômica de base capitalista, porém quis que se formasse um capitalismo nacional autônomo, não dependente. Com isso, a Constituição criou as condições jurídicas fundamentais para a adoção do desenvolvimento aut centrado,

⁴⁷ RISTER, *Direito ao Desenvolvimento*, p. 292. Cf. GRAU, Eros. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 9ª edição. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 203.

⁴⁸ RISTER, *Direito ao Desenvolvimento*, p. 271. Cf. GRAU, Eros. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 9ª edição. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 201.

⁴⁹ RISTER, *Direito ao Desenvolvimento*, p. 282.

nacional e popular, que, não sendo sinônimo de isolamento ou “autarquização econômica”, define a direção para um sistema econômico desenvolvido.⁵⁰

Sobre o planejamento de desenvolvimento nacional equilibrado, estabeleceu o art. 174 da CF que o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, como agente normativo e regulador da atividade econômica.

Ao inscrever o termo “Estado”, a Constituição refere-se ao Estado federal composto pela União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, visto que a competência normativa em matéria de direito econômico é concorrente, previsto no art. 24, inciso I. O exercício da competência normativa e reguladora demanda o exercício de fiscalização, como forma de preservação para o cumprimento das medidas tomadas e das normas produzidas.

O §1º do art. 174 em comento refere-se ao “planejamento do desenvolvimento nacional ou planejamento da atividade econômica”, o que cumpre ser observado porque a ordem econômica na Constituição de 1988 optou pelo sistema econômico capitalista, uma vez que se a economia fosse planejada, admitir-se-ia sua centralização, com a substituição do mercado.⁵¹ Como comenta José Afonso da Silva, está superada a questão sobre a compatibilidade entre planejamento e democracia, pois o constituinte estruturou um Estado Democrático de Direito com a previsão de sua intervenção na ordem econômica por meio do planejamento econômico.⁵²

O planejamento está consubstanciado no art. 174 do texto constitucional, onde estão previstos os limites de eficácia do dispositivo constitucional. Deste modo, o planejamento no regime democrático brasileiro tem eficácia indicativa para o setor privado e imperativa para o setor público.

No planejamento indicativo deixa-se à maioria dos centros de decisão econômica privados, que atuam no mercado, a liberdade de acomodação ou não aos objetivos do plano, resultado da atividade de planejamento. Já no planejamento imperativo há centralização das decisões econômicas, ou seja, as unidades de produção estão submetidas, compulsoriamente, às prescrições do plano.

⁵⁰ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 19ª edição revista e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 770-771.

⁵¹ GRAU, *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*, p. 270-271. GRAU, Eros. *Planejamento e Regra Jurídica*. São Paulo: RT, 1978, p. 24.

⁵² SILVA, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, p. 788.

No planejamento indicativo, as forças do mercado que exercem a atividade econômica não podem ser totalmente controladas, visto que têm relativa liberdade de atuação no mercado.

Regido pelo princípio da legalidade, o setor público assume diversas tarefas na estratégia de desenvolvimento nacional ao intervir sobre o domínio econômico, porquanto poderá ser por meio de técnicas de direção ou indução.⁵³ A intervenção por absorção ou participação, por sua vez, consistem em modalidades específicas de intervenção no domínio econômico pelo Estado.

Devido à ausência de sistematização do planejamento pelo constituinte de 1988, e a forte atenção dada às finanças públicas, que trata com maior detalhamento integrado os planejamentos de médio e longo prazo, existe a tendência de vinculá-los ao orçamento. Como nos explica Gilberto Bercovici, tal vinculação não pode ter por escopo limitar ou reduzir a questão do planejamento ao orçamento.⁵⁴

1.3 As principais teorias desenvolvimentistas que influenciaram o desenvolvimento regional

Uma vez apresentadas as diferenças entre crescimento e desenvolvimento e o tipo de desenvolvimento assinalado pela Constituição de 1988, apresenta-se a seguir as principais teorias de desenvolvimentistas que influenciaram as políticas de desenvolvimento regional no Brasil.

Na atualidade evidenciam-se as políticas comercial, industrial e tecnológicas intervencionistas, como meio para promover as indústrias nascentes dos países periféricos ou subdesenvolvidos, são execradas, consideradas ruins pelos Estados desenvolvidos. Como salienta Ha-Joon Chang, essas políticas denominadas “ruins” foram por eles aplicadas para alcançarem o desenvolvimento,

⁵³ RISTER, *Direito ao Desenvolvimento*, p. 312. Cf. GRAU, *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*, pp. 132-134.

⁵⁴ BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003, p.193 e pp. 207-208. Cf. OLIVEIRA, Francisco. *Elegia para uma Re(Li)gion: SUDENE, NORDESTE. Planificación y conflictos de clases*. Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1982, p. 22.

quando eram países em desenvolvimento. Agora, ao proclamarem as políticas “boas” (aquelas propostas pelo Consenso de Washington) estão chutando a escada pela qual subiram ao topo.⁵⁵

Em razão disso, lembrar essas teorias é o sustentáculo para ao final refletir “o Estado como espaço de socialização da liberdade”⁵⁶ e se as opções políticas coadunam com o objetivos constitucionais, sem perder de vista a relação entre Estado e sociedade, reconhecida por Hegel, como duas etapas da ordem política que não se cindem.

1.3.1 A teoria da espiral cumulativa de Gunnar Myrdal

Gunnar Myrdal refuta a idéia de equilíbrio enraizada no pensamento econômico, pois não encontra fundamento na realidade social. O processo social não se dirige na direção do equilíbrio, mas eles tendem a apresentar-se sob a forma de reações em cadeia, isto é, cumulativamente.

A teoria de Myrdal, salienta Francisco de Oliveira, expressou radical desacordo com a teoria do equilíbrio geral pelo conceito da “espiral cumulativa” e influenciou notavelmente sobre o diagnóstico do GTDN.⁵⁷

O princípio da interdependência circular dentro do processo de causação acumulativa tem validade em todo campo das relações sociais. No campo do estudo do subdesenvolvimento e do desenvolvimento econômico esta deve ser a principal hipótese.⁵⁸

Se não houver mudanças exógenas, não ocorre a atração dos empresários e operários que pensam em transferir-se para a região. Quando o processo se desenvolve, os negócios tendem a procurar outros mercados melhores. Caso ocorra, acarreta novo decréscimo das rendas e da demanda.

⁵⁵ CHANG, Ha-Joon. *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: Unesp, 2004, pp. 12-14.

⁵⁶ GRAU, Eros. *O direito posto e o direito pressuposto*. 7ª edição. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 266.

⁵⁷ OLIVEIRA, Francisco. *Elegia para uma Re(li)gion*. SUDENE, Nordeste. Planificación y conflicto de clases. México: Fondo de Cultura Económica, 1982, p. 27.

⁵⁸ MYRDAL, Gunnar. *Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Saga, 1967, p. 47.

No momento em que se decide instalar a indústria em determinada comunidade, a localidade é impulsionada pelo desenvolvimento. Com base no princípio da causação circular e acumulativa, o estabelecimento de um negócio, ou a ampliação do existente, expande o mercado para outros, promovendo o aumento da renda e da demanda. Como consequência, elevam-se as poupanças, as quais provocam a elevação da demanda e dos lucros. Neste aspecto, o processo de expansão da economia cria espaços externos favoráveis à continuidade.

O jogo das forças do mercado tende a aumentar as desigualdades regionais. A expansão de uma região ou localidade produz “efeitos regressivos” (*back-wash effects*) em outras. A migração de pessoas, o movimento de capital e o comércio são os meios pelos quais o processo acumulativo se desenvolve, para cima, nas regiões afortunadas, e para baixo, nas regiões desafortunadas. As regiões onde a atividade econômica está se expandindo atraem imigração em massa de outras partes do país.⁵⁹

No mesmo sentido, operam os movimentos de capital no sistema bancário. Quando não são controlados para operar de forma diferente, a tendência é drenar as poupanças das regiões mais pobres para as mais ricas, considerando a segurança na remuneração do capital.

A industrialização também opera como força dinâmica no desenvolvimento, enquanto as regiões mais pobres permanecem essencialmente agrícolas, desencorajando a diversificação industrial nessas regiões.⁶⁰

Ressalta o autor que, mesmo nos países em desenvolvimento, muitas regiões se atrasarão, estagnarão ou ficarão pobres, se deixarem apenas as forças do mercado decidirem sobre o resultado. Assim, as localidades poderão se expandir, ficar estagnadas ou regredir em níveis diferentes. Os padrões econômicos do país dependem de os progressos industriais dispersos somarem um montante considerável.⁶¹

Todavia, existe uma tendência inerente no livre jogo das forças do mercado a criar desigualdades regionais que se agravam quanto mais pobre for o país, são as leis mais importantes do subdesenvolvimento e do desenvolvimento econômico no regime do *laissez-faire*.

⁵⁹ MYRDAL, *Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas*, p. 53.

⁶⁰ MYRDAL, *Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas*, pp. 54-55.

⁶¹ MYRDAL, *Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas*, pp. 59-60.

Nos Estados de Bem-Estar iniciaram-se políticas estatais que visavam à maior igualdade regional as quais foram anuladas pelas forças do mercado que provocavam “efeitos regressivos” e apoiadas as que promovem “efeitos propulsores”.

Essas medidas políticas promovem maior igualdade, e, por sua vez, as bases da democracia se solidificam à medida que a igualdade se generaliza. Nos países pobres, ao contrário, a deficiência dos “efeitos propulsores” e a força dos “efeitos regressivos” mantêm as desigualdades econômicas, dificultando o desenvolvimento da democracia, que constitui a base para as medidas políticas igualitárias.⁶²

A integração nacional inclui necessariamente medidas políticas que procuram trazer igualdade entre as regiões e representam uma fase do processo social acumulativo de desenvolvimento econômico. O processo não se restringe a essas medidas, depende também da evolução das forças do mercado, de atitudes políticas do povo, das interferências estatais, ou seja, do sistema político. É necessária a realização de reformas sociais e econômicas para que, com sua evolução, se alcance o progresso econômico.⁶³

Em face das distorções da economia desses países, o planejamento se torna uma pré-condição para o desenvolvimento, e não uma consequência posterior do desenvolvimento e de todas as mudanças que o acompanham, como ocorreu nos países desenvolvidos. Além disso, o planejamento programático deve ser generalizado e completo e não pragmático e fragmentário, como os dos países desenvolvidos, pois ele antecipa as diretivas públicas, e não advém da necessidade de coordenar as diretivas que tenham sido adotadas.⁶⁴

1.3.2 A teoria dos pólos de desenvolvimento de François Perroux

A teoria dos pólos de desenvolvimento de François Perroux foi uma das que mais influenciaram a elaboração de políticas de desenvolvimento no Brasil.

⁶² MYRDAL, *Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas*, p. 63 e pp.70-72.

⁶³ MYRDAL, *Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas*, pp. 72-80.

⁶⁴ MYRDAL, Gunnar. *O Estado do Futuro*. O Planejamento econômico nos Estados de bem-estar e suas implicações internacionais. Rio de Janeiro: Zahar, 1962, p.132.

Segundo a leitura de Francisco de Oliveira, Perroux introduziu o conceito de polarização, um modelo em que o espaço econômico consiste num “campo de forças” que crêem aproximar-se a uma realidade oligopolista. Mesmo assim, a sua teoria é do tipo de equilíbrio geral.⁶⁵

A teoria do autor francês evidencia o fato de que as decisões não existem isoladamente, mas são partes integrantes de planos que ligam o presente, o passado e o futuro. Portanto, as macrodecisões são fatores decisivos na estruturação das atividades econômicas.⁶⁶

O crescimento não surge ao mesmo tempo em todos os lugares, ele se manifesta em pontos ou pólos de crescimento com intensidades variáveis, propagando-se com efeitos finais variáveis no conjunto da economia.

Considera como fatores de desenvolvimento a relação entre indústria motriz e o crescimento, o complexo de indústrias e o crescimento, o crescimento dos pólos de crescimento e o crescimento das economias nacionais. Somente este processo não é suficiente, já que o equilíbrio econômico está ligado a um equilíbrio social dinâmico. Uma acumulação de perturbações no equilíbrio econômico repercute no equilíbrio social.⁶⁷

De fato, fazendo uma crítica ao desenvolvimento estável de Schumpeter, “não existe situação real que traduza equilíbrio estacionário estável e que não passa de um instrumento apto a assimilar e classificar as variações e instabilidades”.⁶⁸

Por natureza, um regime complexo de indústrias por si só é, com freqüência, um efeito instabilizador, por ser uma combinação de forças oligopolísticas.

Acrescenta-se a esses efeitos as disparidades inter-regionais. O pólo industrial complexo transforma o meio geográfico onde está instalado, e, como centro de acumulação e concentração de meios humanos e de capitais, chama à existência outros centros, que, ao entrar em comunicação pelas vias de transporte material e intelectual promovem extensas transformações, tanto no plano dos produtores quanto dos consumidores.⁶⁹

⁶⁵ OLIVEIRA, Francisco. *Elegia para uma Re(li)gion*. SUDENE, Nordeste. Planificación y conflicto de clases. México: Fondo de Cultura Económica, 1982, p. 27.

⁶⁶ PERROUX, François. *A economia do século XX*. Lisboa: L. Moraes, 1967, pp. 331-364.

⁶⁷ PERROUX, *A economia do século XX*, p. 170.

⁶⁸ PERROUX, *A economia do século XX*, p. 171.

⁶⁹ PERROUX, *A economia do século XX*, pp. 173-175.

Identifica o autor um conflito entre espaços econômicos e grandes unidades econômicas e os espaços politicamente organizados nos Estados nacionais. Os setores econômicos não coincidem com os espaços politicamente organizados, visto que o crescimento depende de importações, exportações, centros de aprovisionamento e mercados exteriores ao território nacional. A dialética marxista permite identificar o conflito entre as forças de produção e as formas institucionais, atraindo grande parte da atenção que deveria ser dada a outra dialética do conflito que se estabelece entre pólos de crescimento e os espaços territoriais politicamente organizados.

A economia do século XX foi dominada pela dialética econômica dos centros industriais e territórios, ou seja, pela organização dos pólos de desenvolvimento e propagação de seus efeitos. Nem nos países desenvolvidos ou nos subdesenvolvidos, o crescimento e o desenvolvimento são uniformes. Manifestam-se em pontos determinados, a partir dos quais os efeitos são de propagação ou de estagnação.⁷⁰

As inovações na estrutura da economia, especialmente as mudanças das características técnicas e econômicas das funções, promovem mudanças nas características e políticas das instituições. Destaca Perroux que tais influências “não se exercem exclusivamente, nem sequer retrospectivamente, nestas relações secundárias, não se encontra um sentido único, constante e necessário.”⁷¹

O pólo de desenvolvimento somente tem relevância se for alvo de análise e meio de ação política. Nos países subdesenvolvidos, freqüentemente a unidade motriz depende de decisões de grupos econômicos e financeiros que agem de acordo com os poderes públicos externos. Nesse caso, as decisões dos pólos comandam tanto o crescimento como o desenvolvimento do território e das populações. Colocadas face a face uma poderosa empresa com uma nação pequena e fraca, será essa relação das suas forças que decide a satisfação do que é o interesse comum.⁷²

Pelos efeitos assinalados, o crescimento e o desenvolvimento são obtidos por uma organização consciente do meio de propagação dos efeitos do pólo de desenvolvimento. O desenvolvimento ordenado depende de órgãos de interesse

⁷⁰ PERROUX, *A economia do século XX*, p. 192.

⁷¹ PERROUX, François et al. *A planificação e os pólos de desenvolvimento*. Porto: Rés, 1975, p.13.

⁷² PERROUX, *A economia do século XX*, p. 193.

geral que transformem o crescimento de uma indústria ou uma atividade em crescimento da nação em formação, a fim de afastar os “desenvolvimentos anárquicos”.

Referir-se aos centros industriais e das regiões industriais na matriz inter-regional representa uma ordenação preliminar da nação como espaço polarizado. As polarizações cobrem duas espécies de estruturas que se correlacionam numa mesma realidade: a indústria motriz e a concentração urbana.

1.3.3 A teoria do crescimento desequilibrado de Albert Hirschman

Albert Hirschman construiu uma teoria de desenvolvimento baseada num crescimento desequilibrado, ou seja, o desenvolvimento ocorre como cadeia de desequilíbrios. A vantagem do crescimento desequilibrado sobre o crescimento equilibrado é que toda atividade se expande de acordo com que expandem as demais, permitindo uma ampla esfera de ação às decisões de inversão induzidas.⁷³

O autor faz uma distinção entre dois tipos de cadeias de reação provocadas por uma decisão de inversão: o efeito de arrasto (*backward linkage*) e o efeito de propulsão (*forward linkage*). O primeiro efeito está lastreado na atividade produtiva que cria certa procura de insumos (mão-de-obra, matérias-primas, equipamentos etc.) e o segundo baseia-se no fato de que a nova produção pode representar insumos potenciais em outras atividades. Associando-se os dois efeitos no caso concreto permite-se adotar decisões favoráveis para modificar as estruturas visando o desenvolvimento.⁷⁴

Quando se analisam as economias subdesenvolvidas, é natural a falta de interdependência e encadeamento. Como exemplo cita-se que o encrustamento do desenvolvimento se deve à capacidade de os produtos primários provenientes das

⁷³ HIRSCHMAN, Albert O. *La estrategia del desarrollo económico*. México: Fondo de Cultura Económica, 1973, pp. 70-71.

⁷⁴ HIRSCHMAN, *La estrategia del desarrollo económico*, pp. 104-124. Cf. FURTADO, Celso. *Teoria e Política do Desenvolvimento Económico*. 10ª edição. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p. 119.

minas, dos poços e das plantações saírem de um país sem deixar rastro para o resto da economia.⁷⁵

O desenvolvimento é um processo largo em que a interação não somente se leva a cabo entre duas indústrias, senão cruza para acima ou para abaixo toda a matriz insumo-produto de uma economia durante muitas décadas. De modo geral, a política de desenvolvimento deve ocupar-se de erigir a classe de seqüências e repercussões em lugar de intentar suprimi-las. Em outras palavras, a meta não é eliminar os desequilíbrios (cujos sintomas na economia competitiva são as perdas e as ganâncias) senão mantê-los vivos. Se o objetivo é que a economia siga em crescimento, a política de desenvolvimento deve manter as tensões, desproporções e desequilíbrios.

Do seu ponto de vista, a seqüência que nos afasta do equilíbrio representa o caminho para o padrão ideal de desenvolvimento, onde cada passo sequencial é induzido por um desequilíbrio prévio e, por sua vez, cria um novo desequilíbrio que requer um passo adicional. Ou seja, a cada passo, uma indústria aproveita-se das economias externas promovidas pela expansão prévia e, ao mesmo tempo, cria novas economias externas que podem explorar outros produtores.⁷⁶ Nesse contexto, a política de desenvolvimento deve se ocupar com a prevenção de uma convergência demasiadamente rápida e promover outras possibilidades de divergência.⁷⁷

Para que uma economia eleve seus níveis de ingresso de recursos, deve desenvolver dentro de si um ou vários centros regionais de força econômica. A necessidade do surgimento de “pontos” ou “pólos de crescimento” durante o processo de desenvolvimento significa que uma desigualdade internacional ou inter-regional de crescimento é uma concomitante e uma condicionante do crescimento econômico.

Segundo a análise de Hirschman tem-se notado a capacidade e a tendência do crescimento a limitar-se a algum subgrupo, região ou país durante um período largo, convivendo com partes atrasadas. Se a tendência se manifesta em campos geográficos claramente limitados, o resultado é a divisão do mundo, em

⁷⁵ HIRSCHMAN, *La estrategia del desarrollo económico*, pp. 114-115.

⁷⁶ HIRSCHMAN, *La estrategia del desarrollo económico*, p. 74.

⁷⁷ HIRSCHMAN, *La estrategia del desarrollo económico*, p. 79.

países desenvolvidos e subdesenvolvidos, e, dentro de um país em regiões progressistas e atrasadas.

Salienta Hirschman que o êxito das regiões desenvolvidas provoca tensões num centro que não é a capital do país. Neste caso, a luta entre este centro e a capital bem pode ampliar-se em forma de acumulativa durante um largo período. Exemplifica o caso das primeiras famílias de cidades como Barcelona, São Paulo, Medelin e Guaiacuil que viveram longe dos centros políticos, da administração pública e freqüentemente estiveram em conflito com eles, fazendo com que as gerações sucessivas se interessaram em seguir nos negócios ao passo que os mais talentosos se dedicaram a outras carreiras que tiveram mais prestígio numa sociedade tradicional. Apesar de esta situação provocar uma acumulação da inversão ao derredor do ponto inicial de crescimento, ao qual é saudável à consolidação do crescimento no seu começo, pode representar um prejuízo e um separatismo irracional numa etapa posterior.⁷⁸

Uma vez que o crescimento se apodera de determinada parte do território nacional, convergem forças que atuam sobre as partes restantes. Como exemplo fictício explica-se a relação econômica estabelecida entre duas regiões, Norte e Sul. O crescimento do Norte (região mais desenvolvida) traz repercussões econômicas diretas favoráveis e outras adversas sobre o Sul (região menos desenvolvida).

Os efeitos favoráveis constituem na difusão do progresso do Norte. O principal dos efeitos positivos é o acréscimo das compras e as inversões do Norte no Sul, aumento que produz a dúvida se as economias das regiões não são de alguma maneira complementares. Ademais, se o Norte pode absorver parte da desocupação disfarçada do Sul e assim aumentar a produtividade marginal da força de trabalho e os níveis de consumo *per capita* do Sul, de outro lado, também podem estar operando vários efeitos desfavoráveis ou de polarização.⁷⁹

Neste caso podem estar em jogo forças contrárias aos efeitos de difusão e, por conseqüência, estaria o Sul em pior situação. Pois, uma vez que o Norte possui em seus terrenos uma grande área agrícola produtiva ou pode abastecer-se de produtos primários importados e de produção interna sintética, resulta no isolamento do Sul que perde grande parte de seu contato com o desenvolvimento do Norte, e ao mesmo tempo segue exposto aos efeitos adversos da polarização.

⁷⁸ HIRSCHMAN, *La estrategia del desarrollo económico*, pp. 186-187.

⁷⁹ HIRSCHMAN, *La estrategia del desarrollo económico*, p. 188.

Nestas condições, típica das regiões atrasadas, comenta-se a situação do Nordeste do Brasil, o oriente da Colômbia e o centro italiano, em que já estaria preparada a cena para que esse país divida-se durante muito tempo em uma área progressista e outra atrasada.⁸⁰

Assim sendo, caso as forças do mercado se expressem em termos de difusão e de polarização, provocam uma vitória temporal dos segundos, razão pela qual deve entrar a política econômica para corrigir a situação.

De acordo com a análise do autor, para que uma política preencha a brecha entre o Sul e o Norte, necessita-se utilizar instrumentos que geralmente se considerariam interruptivos da própria integração que se tem planejado. As políticas econômicas esboçadas devem integrar as regiões, através da proteção do Sul de tal maneira que possa realizar algumas atividades industriais e de exportação em competência com o Norte, e, concomitantemente, deve conservar e intensificar a relação complementar que faz do Sul um abastecedor do Norte.⁸¹

Em meados da década de 80, Hirschman fez uma retrospectiva sobre a história dos países de industrialização tardia, e, em especial ao caso brasileiro, sugeriu que o país deve dispor de um forte mercado interno potencial para os produtos industriais, e, do lado da oferta, promover a engenharia industrial na capacidade de produzir similares ou cópias de protótipos importados.⁸²

1.3.4 A teoria estruturalista de desenvolvimento de Celso Furtado

Apesar das influências de Myrdal, Perroux e Hirschman, foi a teoria do subdesenvolvimento da CEPAL que inspirou a política brasileira de desenvolvimento regional.

⁸⁰ HIRSCHMAN, *La estrategia del desarrollo económico*, p. 190.

⁸¹ HIRSCHMAN, *La estrategia del desarrollo económico*, p. 200.

⁸² HIRSCHMAN, Albert. *A Economia Política do Desenvolvimento Latino-Americano: sete exercícios de retrospectiva*. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/porta/publicacoes/rbcs_00_03_04.htm>. Acesso em: 26 out 2008.

As pesquisas sobre a questão do desenvolvimento na América Latina realizadas pela CEPAL mudaram a perspectiva da visão de subdesenvolvimento com um estudo elaborado por Raúl Prebisch.

Como premissa fundamental, parte-se do rompimento da noção de que o desenvolvimento ocorre espontaneamente, como se fosse um processo natural. A política de desenvolvimento deve partir da interpretação da realidade latino-americana, devendo ser afastado o hábito de “importar” ideologias externas.⁸³

Em exposição de suas idéias, Prebisch apresentou o sistema de relações internacionais denominado centro-periferia, a partir de reflexões sobre as flutuações cíclicas que ocorrem na esfera internacional. Os ciclos têm origem nos países industrializados, propagando-se em seguida na órbita internacional. Nesse processo de propagação, os países especializados na produção e exportação de produtos primários assumem um comportamento passivo. Com essa constatação, identificou a fratura estrutural gerada pela lenta propagação do progresso técnico contribuída pelo sistema da divisão internacional do trabalho.

Segundo a concepção do sistema centro-periferia, o livre mercado tende a aumentar, não a diminuir as desigualdades regionais. A ausência do Estado no planejamento da economia significa manter a organização da atividade produtiva do país subdesenvolvida.

Com base nos estudos da CEPAL, o subdesenvolvimento é um processo histórico específico, não ligado ao atraso e à estagnação. Não é uma etapa pela qual necessariamente as economias passaram a um grau superior no desenvolvimento. É uma forma de crescimento com certas características próprias, que eleva a renda da população. Com a modernização, existem novas formas de vida imitadas de outras sociedades, que se beneficiam do aumento da produtividade física.⁸⁴

Sobre a política dinâmica de desenvolvimento para a América Latina, Prebisch comenta que os males da economia latino-americana não são determinados por fatores circunstanciais ou transitórios. Na verdade, é uma expressão do crítico estado de coisas de nossos tempos e da incapacidade de

⁸³ PREBISCH, Raúl. *A Política Dinâmica de Desenvolvimento para a América Latina*. Rio de Janeiro: Presença, 1968, p. 12 e pp. 30-31.

⁸⁴ FURTADO, Celso. *Em Busca de Novo Modelo: Reflexões sobre a crise contemporânea*. 2ª edição. São Paulo: Paz e Terra, 2002, pp. 76-77.

atingir e manter uma taxa de desenvolvimento de acordo com o crescimento da população, que exige melhoramentos rápidos para seus níveis de vida.⁸⁵

Uma rápida penetração de técnicas traz consigo mudanças radicais: mudanças no padrão da produção e na estrutura da economia, que não poderiam ser conseguidas sem uma reforma básica da estrutura social.

No caso da evolução capitalista dos países desenvolvidos, constata-se que a formação do capital vinha primeiro, e, em seguida a redistribuição de renda gradativa. Agora, por outro lado, essas duas exigências se apresentam simultaneamente, como, aliás, deveriam devido às crescentes pressões políticas e sindicais exercidas pelos grupos de renda mais baixa.

Assim, para que ocorra o desenvolvimento será necessária uma ação deliberada e racional que influencie as forças do desenvolvimento. O espontâneo entrelaçamento dessas forças não será mais suficiente, nesse caso, como o foi na evolução capitalista dos países avançados.

Em verdade, nem reformas estruturais nem planejamento por si só podem ser encarados na base de simples fórmulas que, uma vez cristalizadas em legislação e decretos, venham a funcionar automaticamente, pelo fato de ter sido aprovado um plano e de haver promessas de fundos internacionais. Nos períodos de desenvolvimento com sustentação externa, a expectativa típica de que todos os problemas serão resolvidos automaticamente, isso já constitui um sério perigo para o planejamento. Sem que haja mudança da estrutura social, não pode haver aceleração do desenvolvimento econômico. O objetivo deve ser uma ordem social livre de privilégios, não apenas de privilégios econômicos, para o bem do desenvolvimento econômico e da democracia.⁸⁶

Imbuído dessa contribuição teórica, a teoria do subdesenvolvimento da CEPAL norteou os estudos de Celso Furtado para a formação da teoria econômica de desenvolvimento regional.

Em análise de sua obra, Ricardo Bielschowsky explica que seu trabalho faz uma ligação cuidadosa entre quatro níveis da análise econômica: o teórico, o histórico, o da análise aplicada aos processos e tendências correntes e o da formulação de política econômica. Com a experiência da SUDENE, no final dos anos

⁸⁵ PREBISCH, Raúl. *Política Dinâmica de Desenvolvimento para a América Latina*. Rio de Janeiro: Presença, 1968, p. 13.

⁸⁶ PREBISCH, Raúl. *Política Dinâmica de Desenvolvimento para a América Latina*, pp. 28-35.

50 e início dos anos 60, incorporou em sua obra bases sócio-econômicas e sócio-políticas.⁸⁷

A teoria estruturalista, comenta Bielschowsky,

é um sistema analítico que tem por base a caracterização das economias periféricas por contraste às centrais: baixa diversidade produtiva (integração horizontal e vertical reduzida, insuficiência de infra-estrutura, etc.) e especialização em bens primários; forte heterogeneidade tecnológica e oferta ilimitada de mão-de-obra com renda próxima à subsistência; e, por último, mas não menos importante, estrutura institucional pouco favorável ao progresso técnico e à acumulação de capital. A partir desse contraste, o estruturalismo inclui a análise das relações 'centro-periferia', isto é, a análise da forma específica de inserção internacional das economias da América Latina.⁸⁸

Os estudos de Celso Furtado sobre o estruturalismo avançaram sustentados nas idéias cepalinas, adequando-as à realidade brasileira. De forma analítica consistiram de três contribuições, que corresponderam ao enriquecimento da concepção original.⁸⁹

A primeira delas é a inclusão da dimensão histórica à abordagem estruturalista, a segunda é a análise das relações entre crescimento e distribuição de renda nas condições de subdesenvolvimento latino americano; e a terceira contribuição é a de que subdesenvolvimento da Região corresponde a um "certo" sistema de cultura, que significa a imitação do sistema produtivo e o padrão de consumo dos países centrais, e no plano 'não-material' é um sistema cultural "travado", que não consegue construir uma alternativa própria para o desenvolvimento econômico dos países latinos.⁹⁰

⁸⁷ BIELSCHOWSKY, Ricardo. Celso Furtado e o Pensamento Econômico Latino Americano. *Seminário Internacional 'Celso Furtado, a SUDENE e o Futuro do Nordeste'*. Recife: SUDENE, 2000, p. 35.

⁸⁸ BIELSCHOWSKY, Celso Furtado e o Pensamento Econômico Latino Americano, p. 36.

⁸⁹ Amartya Sen, ainda que não seja um estudioso da teoria estruturalista, destaca que não há um modelo infalível de desenvolvimento, que procura levar ao transplante de instituições, instrumentos e ações de uma sociedade para outra, sem considerar as diferenças de cada uma. O mencionado autor compreende o "subdesenvolvimento (visto amplamente na forma de privação de liberdade) e o desenvolvimento (visto como um processo de eliminação de privações de liberdades e de ampliação das liberdades substantivas de diferentes tipos que as pessoas têm razão para valorizar)." SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 93 e 110. Cf. PERROUX, François. *Ensaio sobre a filosofia do novo desenvolvimento*. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1987, p.114.

⁹⁰ BIELSCHOWSKY, Ricardo. Celso Furtado e o Pensamento Econômico Latino-Americano, p. 38.

Para superar o subdesenvolvimento, Furtado propõe o “desenvolvimento endógeno”, baseado numa percepção sistemática da cultura e de seu papel chave de alcançar o desiderato de erradicação da heterogeneidade social.

Em síntese, falar em “desenvolvimento endógeno” consiste em dar curso às energias criadoras que estão na base da identidade cultural própria.

O desenvolvimento endógeno propõe como principal objetivo a adoção de medidas destinadas à superação da heterogeneidade social. A consecução desse objetivo depende de condições para essa superação, que residem em parte no âmbito econômico. Para tanto, pressupõe um crescimento alto e sustentável, baseado em um padrão de transformação da estrutura produtiva que seja compatível com a resolução gradual dos problemas ocupacionais.

Segundo Furtado, o desenvolvimento pressupõe um respaldo social e, assim mesmo, um impulso político deliberado, que corresponde, não somente às transformações econômicas citadas anteriormente, mas também à renovação dos marcos jurídico-institucionais.⁹¹

Na perspectiva histórica, o governo federal passou a ter maior atenção para a questão das desigualdades regionais com a criação do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) em 1959, o qual possibilitou o surgimento de respostas sobre o declive da sua taxa de crescimento como região em relação ao Centro-Sul e, portanto, as razões para promover sua industrialização. Apesar das críticas que em sua época foram feitas às propostas da SUDENE, o que surpreendeu foram os avanços que lograram seus projetos ante os limites institucionais e a tenaz oposição das forças latifundiárias no Congresso Nacional.⁹²

Celso Furtado comenta que os estudos realizados pela CEPAL sugerem que a importância do fator dimensão demográfica ainda é maior na América Latina do que nas demais áreas. Dessa forma, a teoria de integração constitui uma etapa superior da teoria do desenvolvimento, e a política de integração é uma forma avançada de política de desenvolvimento. No caso de países subdesenvolvidos, a integração não planejada leva necessariamente ao agravamento dos desequilíbrios regionais, isto é, a concentração geográfica da renda. Por outro lado, a integração

⁹¹ RODRIGUEZ, Octavio. Sobre Furtado. In: *Seminário Internacional “Celso Furtado, a SUDENE e o Futuro do Nordeste”*. Recife: SUDENE, 2000, p. 71.

⁹² RODRIGUEZ, *Sobre Furtado*, p. 87.

pode atuar no sentido de agravar os problemas estruturais básicos, ainda que possa favorecer a elevação do coeficiente de capital.⁹³

Sob o enfoque das desigualdades regionais no Brasil, Celso Furtado afirmava, no caso do Nordeste, que a seca não era a causa do problema nordestino, além de questionar o fim da política hidráulica federal conduzida pelo DNOCS (Departamento de Obras contra as Secas) apropriado pelas oligarquias. Esse foi um dos diagnósticos contidos no relatório do GTDN, o qual ainda hoje é atual em muitos aspectos.

Ainda o relatório ousou sugerir e indicou naquele momento, para o caso do Nordeste, que se deve adotar uma solução convergente para a questão regional que se exarcebava. É importante salientar que a análise serviu de suporte para a proposição de algumas sugestões no relatório do GTDN, base para a constituição da SUDENE no final do governo Juscelino Kubitschek.

Ao propor a SUDENE, Furtado idealizava a intervenção planejada do Estado, assumindo o planejamento como idéia-força e como instrumento válido para enfrentar situações de desigualdades no desenvolvimento regional. Pela sua proposta, o Estado foi chamado a contrapor-se às tendências hegemônicas, certificando o papel fundamental das políticas públicas, ir aonde mercado não vai, regular a atividade privada e fazer prevalecer o interesse público. Propunha uma intervenção descentralizada e coordenada do governo federal, em contraposição à tradição das ações centralizadas da União.

Em razão disso, a SUDENE foi concebida para ter como seu órgão máximo, não sua Secretaria Executiva, mas seu Conselho Deliberativo, que seria o local de articulação, de negociação, de construção de uma consciência regional, para a construção de uma política de desenvolvimento regional participativa. No entanto, com o advento dos governos militares progressivamente o propósito inicial reformista da SUDENE foi sendo ofuscado.

Com o progressivo recrudescimento do governo militar e a revisão constitucional feita em 1969 foram retirados recursos da SUDENE. Com isso, esvaziou-se a força coordenadora dos seus Planos Diretores, e o Conselho Deliberativo, composto por governadores nomeados, perdeu legitimidade e força

⁹³ FURTADO, Celso. *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*. 10ª edição. São Paulo: Paz e Terra, 2000, pp. 330-331.

política. Nesse tocante, a política de desenvolvimento ficou restrita à distribuição de incentivos, expandidas a outras regiões e com outras atividades.⁹⁴

Somente com o processo de redemocratização, que culminou com a promulgação da Constituição de 1988, foi possível pensar novamente em desenvolvimento regional num Estado democrático. Nas políticas públicas de desenvolvimento do território, salienta Sérgio Boisier, a descentralização torna-se possível aspirar por um desenvolvimento regional e local mais harmônico, associativo e solidário. No nível da sociedade política, vislumbra o surgimento de lideranças territoriais com potencialidades de gestão e impulso do processo de descentralização e democratização. Por sua vez, no âmbito da sociedade civil, interessa que se organize a participação das comunidades e reformulem-se formas de autogestão social, e que as políticas públicas locais possam enriquecer-se mediante a participação democrática. Trilhando esse caminho, as comunidades adquirirão força nesse processo, já que as instituições poderão estar mais próximas do cidadão, facilitando a fiscalização democrática dos representantes.⁹⁵

O conteúdo de uma política regional contemporânea, observa Tânia Bacelar de Araújo, fazendo menção a Boisier, deve ser entendido como um tipo de matriz, para mostrar seu caráter de megapolítica, matriz configurada por quatro vetores, cada um deles representando uma política específica: o vetor (a política) de ordenamento territorial, o vetor (a política) de descentralização, o vetor (a política) de fomento ao crescimento e ao desenvolvimento das regiões e o vetor (instrumental) de consciência nacional-regional. A importância do ajuste a uma solução coerente é ressaltada, para não derivar numa desordem cujo produto final seja a tradicional recentralização.⁹⁶

Atualmente, a política governamental federal não adota uma teoria específica de desenvolvimento regional.

⁹⁴ ARAÚJO, Tânia Bacelar de. A Relevância da SUDENE no Desenvolvimento Regional. In: *Seminário Internacional "Celso Furtado, a SUDENE e o Futuro do Nordeste"*. Recife: SUDENE, 2000, pp. 168-170.

⁹⁵ BOISIER, Sérgio. Desenvolvimento Não-Concentrado e Descentralizado na América Latina. In: *Seminário Internacional "Celso Furtado, a SUDENE e o Futuro do Nordeste"*. Recife: SUDENE, 2000, p. 196.

⁹⁶ ARAÚJO, Tânia Bacelar de. A Relevância da SUDENE no Desenvolvimento Regional. In: *Seminário Internacional "Celso Furtado, a SUDENE e o Futuro do Nordeste"*. Recife: SUDENE, 2000, p. 205.

Essas teorias são utilizadas no intuito de estabelecer métodos através de bases econômicas para identificação das desigualdades regionais vistas na perspectiva da dimensão territorial.

As orientações estratégicas dos ministérios definem o mosaico de políticas setoriais, com base nas quais são formulados e definidos os programas de ação. O objeto do plano nacional de desenvolvimento regional tem por perspectiva as questões espaço-temporais, focalizando-se na desigualdade e da pobreza na sua expressão territorial.

A intenção de fazer um plano estratégico, conciliando a metodologia à opção política, permite firmar conteúdo técnico ao plano, à medida que se aprimora na obtenção dos dados reais a que o plano traçado se refere.

Nesse aspecto, princípios das teorias de Gunnar Myrdal são vislumbrados, porquanto a espiral circular e acumulativa produz efeitos propulsores em outras regiões. Há a ciência dos efeitos do jogo das forças do mercado, quando se faz uma radiografia nos dados do IBGE, segundo estudos do Ministério da Integração Nacional, dos efeitos da expansão de uma região e de efeitos regressivos em outras, mesmo na ótica sub-regional.

Alinhado a esse diagnóstico, o espaço econômico como um “campo de forças”, segundo a leitura da teoria dos pólos de François Perroux, atesta a relação entre o equilíbrio econômico e o equilíbrio social.

Nos critérios técnicos para classificação do desenvolvimento das regiões, segundo define a política nacional de desenvolvimento regional, assim como das causas das disparidades inter-regionais, também são claramente apresentadas nas mensagens presidenciais dos planos orçamentários.

As questões em foco atualmente defendidas pelo PAC, como a modernização das vias de transporte e comunicações, programas de ação social, entre as quais se inclui o PNDE, são exemplos da aproximação à teoria de François Perroux.

É um tanto contraditório o discurso político, que procura estar em consonância com os objetivos constitucionais e as políticas públicas em curso e em vias de implementação, porquanto mais se aproxima da teoria do crescimento equilibrado de Hirschman. De perfil notadamente liberal, com foco centrado à visão de uma economia capitalista desenvolvida, o governo federal propugna pela redução das desigualdades regionais, mas suas ações tendem a manter os desequilíbrios.

Em outras palavras, o mosaico de políticas pretende corrigir a situação, em questões pontuais, cada um no seu “setor”.⁹⁷

Assim, mudanças na estrutura da economia, que abrangem transformações no padrão de produção e na reforma básica da estrutura social são temas fora de pauta. As reflexões trazidas por Raúl Prebisch deveriam ser rememoradas, porquanto meros discursos de reformas estruturais definidas em planejamento, tão-somente positivadas irão funcionar automaticamente.

Na realidade brasileira as políticas públicas setoriais devem-se à americanização da crise da ciência política, do desenvolvimentismo e, por conseguinte, do planejamento de Estado fundado em idéias liberais.

A questão do planejamento de Estado visando apontar as macrodecisões, sem que se perca de vista que o desenvolvimento regional tem relevância prática se as decisões políticas convergirem no mesmo sentido.

A mudança da dinâmica da estrutura econômica depende de esforços de revisão do próprio modelo, senão todas as iniciativas estarão apenas impulsionando a modernização, e não o desenvolvimento regional.

O planejamento, já advertia Gunnar Myrdal, para os países subdesenvolvidos deve ser generalizado e completo, não pragmático e fragmentário, senão as diretivas públicas preconizam a modernização das estruturas econômicas existentes.

⁹⁷ Cf. BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Orçamentos da União exercício financeiro 2010: projeto de lei orçamentária. Brasília: MP, 2009. BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Plano Plurianual 2008-2011: projeto de lei. Brasília: MP, 2007. As Leis nº 11.653, de 07 de abril de 2008 (PPA) e nº 12.017, de 12 de agosto de 2009 (LDO) mantiveram o mesmo modelo de planejamento organizado em programas setoriais.

2 O Planejamento Regional no Estado Brasileiro

Como premissa basilar, devido ao freqüente discurso econômico restritivo ao planejamento global pelos adeptos ao neoliberalismo, procura-se primeiramente esclarecer que o planejamento elaborado no capitalismo não se confunde com planejamento praticado no socialismo.

É fato que o planejamento praticado nas economias de mercado visa promover a intervenção do Estado no domínio econômico e social, sem que isso signifique entrar em conflito com a democracia, a forma federativa de Estado e a livre iniciativa. Assim, consiste na aplicação de técnicas de previsão e pressuposição de ação coordenada dos vários órgãos do setor público, a indicação dos meios adequados com a finalidade de atingir metas predefinidas.⁹⁸

2.1 Planejamento, Plano e Direito

A relação entre política e direito está consumada pela positivação das decisões políticas segundo os mecanismos e limites traçados pelo direito. O processo das decisões políticas se submete aos limites estabelecidos no direito positivo, que ganham *status* de juridicidade ao se revestir de legalidade, resultante do processo legislativo democrático.

Assim, o conteúdo jurídico da legislação deve-se a uma prévia determinação política. Por isso afirmamos que a política está subordinada ao direito. Diferentemente da atividade estatal tradicional, que tem por função assegurar a proteção da ordem social estabelecida, com o advento do moderno Estado de bem-estar social visa à modificação das relações sociais com vistas em determinados objetivos firmados politicamente, ou, em outras palavras, contidos no texto constitucional. A atividade tradicional estatal tem uma visão retrospectiva e a segunda, mais abrangente e prospectiva, depende de outros fatores e recursos, que o Estado detém de forma limitada. Enquadra-se nesta atividade o planejamento de

⁹⁸ GRAU, Eros. *Planejamento e Regra Jurídica*. São Paulo: RT, 1978, p. 62.

desenvolvimento entre outras de dirigismo econômico, cuja regulamentação jurídica de intensa vinculação encontra dificuldades, pela natureza decisória da política, sob o risco de descaracterizar a natureza da própria atividade.⁹⁹

Diante dessa realidade, a transformação da sociedade brasileira não é um fenômeno acidental, mas um processo conduzido e ordenado para a realização de seus fins eleitos, expressos no sistema constitucional. O desenvolvimento pressupõe a capacidade de formular objetivos possíveis e conjugar forças para sua execução mediante o planejamento. Enquanto perdurar o estado de subdesenvolvimento impõe-se ao governo a necessidade de uma programação de políticas públicas a longo prazo, já que, se as forças sociais forem deixadas ao livre jogo de seus interesses próprios, o processo de concentração de renda se intensifica. Portanto, um processo de desenvolvimento implica a conjugação de um crescimento econômico auto-sustentado com progressiva eliminação das desigualdades sociais. O processo, no entanto, não é natural, pois é voluntário e programado, mediante a instauração de política nacional de longo prazo, envolvendo todos os setores da vida social.¹⁰⁰

O termo planejamento, para Luiz Fernando Coelho, decorre da aliança entre Economia e Direito, como forte instrumento de reestruturação do Estado. Uma vez que se estabelece um paralelo com a Economia, não mais com uma ciência neutra, puramente causal, a política econômica ganha destaque para introduzir o planejamento e os programas de desenvolvimento, que, em conjunto com a técnica de administração, viabiliza mediante seus métodos alcançar as diretrizes firmadas. Assim sendo, as ciências Direito e Economia se encontram em unidade epistemológica mediante um denominador comum: o planejamento.¹⁰¹

É necessário, para que façamos a conexão entre planejamento, plano e direito, trazer algumas definições pertinentes ao tema e à divergência de entendimento entre os autores que tratam da questão.

Floriano de Azevedo Marques Neto e João Eduardo Lopes Queiroz definem planificação como o processo pelo qual são definidos os pressupostos do

⁹⁹ GRIMM, Dieter. *Constituição e Política*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, pp. 3-19.

¹⁰⁰ COMPARATO, Fábio Konder. *Para Viver a Democracia*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1989, pp. 83, 103-104.

¹⁰¹ COELHO, Luiz Fernando. *Considerações sobre a economia e planejamento no Direito Administrativo*. In: ABUJAMRA JÚNIOR, João (Coord.). *Direito Administrativo Aplicado e Comparado*. Tomo I. São Paulo: Resenha Universitária, 1979, pp. 144 e 152.

planejamento, enquanto planejamento é todo o arcabouço axiológico, conceitual e teórico voltado para a seleção de objetivos, fixação de metas e previsão de meios para efetivá-las. O instrumento jurídico-normativo que o formaliza, para que possa ser executado, denomina-se plano.¹⁰² Cabe à teoria jurídica do planejamento, afirma Luiz Fernando Coelho, a “tarefa de equacionar os problemas dimanados dessa tensão, enfatizando o aspecto dinâmico e evolutivo do Direito, sem prejudicar os valores que uma ordem jurídica estável deva preservar.”¹⁰³

Se para aqueles que entendem que a liberdade clássica aparece como incompatível com a planificação, isso não quer dizer que plano e liberdade sejam antinômicos. O plano evidencia-se como instrumento indispensável para viabilizar concretamente a liberdade real, demonstrando que o Estado não satisfaz em enunciar apenas direitos formais, teóricos.¹⁰⁴

O planejamento contrapõe-se à racionalidade do mercado, pois visa direcionar, coordenar e regular o ordenamento econômico para fins de interesse público, reduzindo a liberdade de mercado, a fim de discipliná-la.

O planejamento consiste num processo político-jurídico de natureza eminentemente dialética. É um processo que materializa na ordem jurídica a opção transformadora do direito e da sociedade. Aqui fica bem clara a natureza prospectiva do planejamento, pois enuncia as estratégias para o devir histórico da sociedade. Assim sendo as reflexões filosóficas de Alexandre Kojève são pertinentes ao tema:

Descrever o real concreto é, portanto, descrever também seu devir histórico. Ora, esse devir é precisamente o que Hegel chama de dialética ou movimento. Dizer que o real concreto é Espírito equivale portanto a afirmar o caráter dialético do real, dizer que ele é um real-revelado-pelo-discurso ou Espírito.¹⁰⁵

Nesse contexto, nota-se não haver incompatibilidade entre o planejamento e o sistema econômico definido na constituição. Há de se ressaltar que o mercado planificado, típico dos antigos países socialistas, onde se voltava

¹⁰² MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; QUEIROZ, João Eduardo Lopes. Planejamento. In: CARDOZO, José Eduardo Martins; QUEIROZ, João Eduardo Lopes; SANTOS, Márcia Walquíria Batista dos (Org.). *Curso de Direito Administrativo Econômico*. Volume II. São Paulo: Editora Malheiros, 2006, p. 48.

¹⁰³ COELHO, Luiz Fernando. *Considerações sobre a economia e planejamento no Direito Administrativo*. In: ABUJAMRA JÚNIOR, João (Coord.). *Direito Administrativo Aplicado e Comparado*. Tomo I. São Paulo: Resenha Universitária, 1979, p. 147

¹⁰⁴ BURDEAU, Georges. *Traité des Science Politique*. Tome VIII. Paris: Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, 1949, pp.109-110.

¹⁰⁵ KOJÈVE, Alexandre. *Introdução à Leitura de Hegel*. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2002, p.455.

para o dirigismo estatal, não se confunde com planejamento, que significa orientar o sistema econômico, conformando o mercado às diretrizes constitucionais. Com o crescimento da intervenção estatal para a resolução de problemas estruturais em economias de mercado, vieram os Estados aperceber-se da importância do plano, como instrumento de racionalização e coordenação da atividade econômica, diminuindo as incertezas dos agentes econômicos, uma vez que permitem o conhecimento da opção de política pública estatal.

No caso, a economia é dirigida, ou seja, orientada ou controlada, a fim de que ela se mova em determinado sentido, com o objetivo de atingir determinados propósitos, tendo em vista os fins que a norteiam. Muito pelo contrário apresenta uma economia planificada, pois o direito não apenas define antecipadamente tudo que deva ser executado, como os meios de satisfazê-los, com a discriminação dos recursos e serviços disponíveis e baliza os dados quantitativos, qualitativos e cronológicos.¹⁰⁶

No primeiro caso, o plano tem efeitos prospectivos, como norte para as ações governamentais futuras, ao passo que o segundo, traça todos os contornos da ação estatal e da economia sem que haja margem de discricionariedade para os agentes políticos, no período por ele delimitado.

Entre os juristas ocidentais, informa-nos Eros Grau que Jean Rivero foi o primeiro a manifestar suas preocupações com o tema do planejamento, dedicando um pequeno ensaio do impacto do Plano Monnet sobre o mundo jurídico.¹⁰⁷

No entanto, a análise do tema passa por diversas visões que se alternaram de um estudo crítico progressista a uma visão cética do tema.

É interessante salientar que Jean Rivero reclamava a necessidade da existência de estruturas, a definição de competência dos órgãos encarregados da execução do plano e alocação de recursos necessários para sua execução. Para a

¹⁰⁶ LOBO, Ary Maurell. *Tratado de Economia Política Realística e de Económica*. Rio de Janeiro: Jornal do Comércio, 1945, p. 51-52. BRÉTAS, Anchises et al. *Direito Económico do Planeamento*. Belo Horizonte: Fundação Vale Ferreira, 1980, p. 52.

¹⁰⁷ Segundo informação de Manuel Afonso Vaz, o Plano Marshall revelou-se como uma forma de canalização de ajuda americana aos países atingidos pela guerra, para promover financiamentos a empreendimentos pré-determinados, ganhou repercussão em ações posteriores idênticas, sob a coordenação dos Estados. Na França, o Plano Monnet (1947-1950) foi uma continuação adaptada da intervenção do Plano Marshall. VAZ, Manuel Afonso. *Direito Económico: a Ordem Económica Portuguesa*. 4ª edição. Coimbra: Coimbra Editora, 1998, p. 344.

solução do problema sugeria três disposições legislativas distintas: uma que aprovava o plano geral, que traçaria os objetivos de produção que dele resultaria; outra que fixaria o estatuto dos órgãos encarregados da execução do plano e os procedimentos que seriam adotados e disposições de ordem financeira. Enfatiza o mencionado autor francês a importância da compatibilização de entendimento entre a autoridade que decide e os sujeitos a que se aplica a decisão. Neste aspecto, o plano tem um fundamento inteligível e funciona como um 'reduzidor do arbítrio', o que induz a elaboração de uma nova categoria de atos jurídicos, que encontram sua razão de ser, não na vontade do seu ator, mas na adesão ou na motivação. Em conclusão, da participação consensual de todos na execução do plano, não pode surgir, não apenas a reconciliação do plano e do direito, mas também o enriquecimento do plano pelo direito.¹⁰⁸

Em verdade, planejamento, crescimento e desenvolvimento são noções intrinsecamente relacionadas. Tal interdependência decorre do fato que o desenvolvimento, sobretudo nos países subdesenvolvidos ou periféricos, decorre da capacidade de planejamento do Estado.¹⁰⁹

Planejar implica numa tomada de decisão, como forma de concretizar a intervenção do Estado sobre e no domínio econômico, envolve a escolha de ações entre as diversas alternativas admissíveis de acordo com o programa político prefixado na Constituição.

Segundo Eros Grau, o planejamento econômico é

uma forma de ação estatal, caracterizada pela previsão de comportamentos econômicos e sociais futuros, pela formulação explícita de objetivos e pela definição de meios de ação coordenadamente dispostos, mediante a qual se procura ordenar, sob o ângulo macroeconômico, o processo econômico, para melhor funcionamento da ordem social, em condições de mercado.¹¹⁰

Podemos, portanto, inferir do conceito apresentado a natureza prospectiva do planejamento, o caráter programático e adstrição ao princípio da legalidade.

Enquanto um processo que rege a ação estatal, é a atividade de aplicação de um sistema racional de escolha entre as alternativas possíveis de

¹⁰⁸ GRAU, Eros, *Planejamento Econômico e Regra Jurídica*, pp. 99-100. Cf. LABAUDÈRE, André de. *Traité Élémentaire de Droit Administratif*. Deuxième édition. Paris: Librairie Générale de Droit et la Jurisprudence, 1971, Deuxième volume, pp. 553-554.

¹⁰⁹ GRAU, *Planejamento Econômico e Regra Jurídica*, pp. 63-64 e 74.

¹¹⁰ GRAU, *Planejamento Econômico e Regra Jurídica*, p.65.

investimento e outras possibilidades para o desenvolvimento, numa realidade que deve sopesar os custos e os benefícios sociais.¹¹¹

Existe íntima conexão entre as noções de política e plano, apesar de que a política possa consistir num programa de ação governamental que esteja expresso no instrumento jurídico de plano. Portanto, as políticas públicas, manifestadas no planejamento, exteriorizam-se através de planos, que podem ter caráter geral (como no Plano Nacional de Desenvolvimento), regional ou mesmo setorial.¹¹²

A atividade do planejamento se expressa num documento, o plano, no qual se registra o processo de previsões dos objetivos que se pretende atingir, a definição de meios de ação em regime de coordenação, para que se viabilize o melhor êxito da política de desenvolvimento. Isso não significa que o processo seja estático, pois se admitem adaptações posteriores a sua implementação em face das mudanças da conjuntura sócio-econômica.

Portanto, o plano é o meio pelo qual se formaliza o planejamento, que sintetiza o processo político de decisão da ação governamental. É a instrumentalização que retrata o planejamento estratégico do governo.

Nesta linha de pensamento, o plano seria a peça técnica decorrente do planejamento. Este documento deve contemplar as indicações das diretrizes políticas que sejam necessárias, para que os objetivos constitucionais sejam alcançados.

Não é o plano simples previsão, jogo de espírito, aposta: é um instrumento de ação cuja originalidade consiste em substituir ao comando a pressão exercida pela imagem do que o futuro poderia vir a ser. E o instrumento é obviamente político, mas não pode reduzir-se ao porvir, compete-lhe definir uma estratégia.¹¹³

O plano é a expressão da política geral do Estado. Mais do que a organização de um programa, materializa o ato de direção política, de forma que coordena um conjunto de medidas, não um instrumento que visa agrupar apenas reivindicações.¹¹⁴

¹¹¹ FERREIRA, Sérgio de Andréa. Eficácia Jurídica dos Planos de Desenvolvimento Econômico. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, nº 140, p. 435, abr./jun. 1980.

¹¹² BUCCI, *Direito Administrativo e Políticas Públicas*, pp. 258-259.

¹¹³ BURDEAU, Georges. *Traité des Science Politique*, pp. 633-634.

¹¹⁴ BERCOVICI, *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*, p. 192.

Através do plano projetam-se os atos de intervenção do Estado, que não deixou de ser um Estado de Direito por ter assumido uma posição ativa em relação à ordem sócio-econômica, pois está sujeito à formalização mediante o processo legislativo.

O plano é um ato jurídico aprovado pelos entes políticos, que define a hierarquia de objetivos a perseguir num determinado período no domínio econômico, com o estabelecimento das ações a serem implementadas e definição de mecanismos para sua concretização. A elaboração do plano é o resultado da conjugação de esforços decorrentes de instrumentos técnicos e decisões políticas. Para a sua execução, dependerá da ação coordenada entre os vários agentes públicos.¹¹⁵

Não existe consenso sobre a natureza jurídica do plano. Para identificar a sua natureza, mais do que apenas trazer à baila um mero enunciado de correntes doutrinárias, é pertinente conhecer os fundamentos debatidos, que permitem compreender a conexão entre planejamento, plano e direito.

Eros Grau ressalta uma diversidade de posicionamentos acerca da questão.¹¹⁶ Uma primeira corrente defende a tese de que o plano seria apenas um ato técnico, sem qualquer conteúdo jurídico, o que equivale apenas a uma declaração governamental de intenções alusivas a um programa econômico com apoio do legislativo.

André de Labaudère entende o plano como um ato jurídico *sui generis*, portanto, sua natureza identificaria através de seus efeitos produzidos. Se o plano é indicativo, não tem juridicidade; se ele é determinante, a sua não observação surte efeitos jurídicos.¹¹⁷

¹¹⁵ SANTOS, António Carlos dos; GONÇALVES, Maria Eduarda; MARQUES, Maria Manuel Leitão. *Direito Económico*. 4ª edição. Coimbra: Almedina, 2002, p. 209.

¹¹⁶ GRAU, *Planejamento Económico e Regra Jurídica*, pp. 80-82 e 119. Ramón Martín Mateo e Francisco Sosa Wagner explica que várias teses foram sustentadas para enquadrar o plano como instrumento jurídico. Entre elas, existe o entendimento que o trata como um contrato social de conteúdo econômico, onde os administrados dariam legitimidade ao participar de sua formação. Há, também, aqueles que o vê como um ato-programa.

¹¹⁷ LABAUDÈRE, André. *Traité Élémentaire de Droit Administratif*. Deuxième édition. Paris: Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, deuxième volume, 1971, p. 564.

Para João Bosco Leopoldino da Fonseca o plano tem por natureza normatividade jurídica, cujo enfoque é do plano como fenômeno da linguagem que se destina a intercomunicar os indivíduos na sociedade. Para o autor, o plano

interliga-se aos componentes do conjunto normativo (sintaxe), significa pré-conceito imanente dentro do ordenamento jurídico (semântica) e se destina a prefixar e coordenar a ação dos que inserem a própria atividade no contexto jurídico-normativo (programática).¹¹⁸

O plano é um ato normativo, sustenta Marcos Juruena Villela Souto, pois se é aprovado por lei, do qual resultam efeitos jurídicos, inclusive sanções. O que destaca no posicionamento deste autor é a possibilidade de aplicação de sanção pelo descumprimento do plano. O Presidente deve remeter mensagem e o plano de governo ao Congresso Nacional, com exposição da situação do país e solicitação das providências pertinentes (art. 84, inciso XI). Aprovado o plano pelo Congresso Nacional, contabilizadas as ações nas leis orçamentárias (art. 165, § 4º), o seu descumprimento caracteriza crime de responsabilidade (art. 85, inciso VII). Contudo, esse entendimento não é pacífico.¹¹⁹

¹¹⁸ FONSECA, João Bosco Leopoldino. *Direito Econômico*. 5ª edição. São Paulo: Forense, 2005, p. 370.

¹¹⁹ VILLELA SOUTO, Marcos Juruena. *Direito Administrativo da Economia*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, p. 29-30. Neste sentido, António Carlos dos Santos, Maria Eduarda Gonçalves e Maria Manuel Leitão Marques compreendem o plano como “acto jurídico, aprovado por órgãos ou autoridades públicas que define e hierarquiza objectivos a prosseguir no domínio económico-social durante um determinado período de tempo, estabelece as ações destinadas a prosseguir-los e pode definir os mecanismos destinados à sua implementação.” SANTOS, António Carlos dos; GONÇALVES, Maria Eduarda; MARQUES, Maria Manuel Leitão. *Direito Económico*. 4ª edição. Coimbra: Almedina, 2002, p. 209. António L. Franco sustenta ser o plano “um acto jurídico que se situa entre os pólos da (tradicional) concepção de generalidade e abstracção da norma (legal ou regulamentar) e os actos de conteúdo concreto, que definem ou criam situações jurídicas individuais (para o Estado, para particulares ou para ambos). Nos sistemas mistos e/ou capitalistas, assentes no instrumento essencial ‘mercado’, o plano tem mais claramente a natureza de um acto formalmente legislativo – lei ou norma jurídica potencialmente caracterizada como tal – que, embora possa incluir, por contextualidade, normas jurídicas entre as suas componentes, não regula juridicamente situações. A natureza pode ser dupla: - **acto-programa**, que define metas e critérios de actuação, criando diversos mecanismos de execução, que podem ir até à obrigatoriedade de certos comportamentos;- **acto-providência** ou **acto-medida** – acto legislativo que integra providências ou medidas concretas de política económica.” O mesmo autor fazendo uma análise do direito económico português, afirma que a imperatividade para o poder público do plano pode desencadear o mecanismo de atuação contra a violação de deveres jurídicos, desde que a lei preveja e determine a invalidade de atos que o violem. Esta ilegalidade tem como consequência a nulidade por violação de normas cogentes. FRANCO, António L. de Sousa. *Noções de Direito da Economia*. Vol.1. Lisboa: AAFDL, 1982-1983, pp. 309, 325-328. Eros Grau, de forma diversa, sustenta que “não é ausência de sanção jurídica, conseqüente à sua inexecução, também, por outro lado, causa bastante a pretextar a conclusão de que não se poderia divisar o caráter de norma jurídica na lei que

Por fim, a terceira corrente entende que o plano consiste numa conjugação de vários elementos.

Washington Peluso Albino de Souza segue essa linha doutrinária, já que o plano tem natureza técnica, política e jurídica. O plano é um ato técnico, porque é elaborado por técnicos que adotam procedimentos específicos, que se materializa mediante uma peça técnica. É, também, um ato político, porque a decisão poderá caracterizar um planejamento democrático ou autoritário. Por fim, sob o prisma jurídico, é um ato normativo típico, pois o plano se traduz em lei.¹²⁰

Mediante um estudo analítico do instrumento, Washington Peluso demonstra o plano possuir naturezas diversas, conforme a fase do procedimento em que se encontra o trâmite. Em sentido amplo, compreende-o como ato complexo. Trata-se de uma peça técnica, enquanto na fase de preparo; passa a condição de projeto de lei, e, uma vez aprovado, transforma-se em lei. Conforme sua análise, constitui um ato político, pela natureza das decisões que contém, e um ato jurídico, visto que passa pelo processo legislativo e ato econômico, pela matéria que contém. O caráter programático do plano representa o efeito da atividade de planejamento sobre o direito, que o traduz à linguagem e introduz no sistema jurídico a opção de política pública governamental.¹²¹

aprova as diretrizes e prioridades contidas no plano. O caráter programático de tais diretrizes e prioridades, em realidade, como afirma Rivero, torna inteiramente inadequada a imputação de qualquer sanção ao seu descumprimento. Daí apegarem alguns autores à afirmação da inexistência de norma jurídica sem sanção para negar a caracterização do plano como realidade jurídica. GRAU, *Planejamento Econômico e Regra Jurídica*, p.233. Manuel Afonso Vaz reconhece a juridicidade do plano. Cita o pensamento de Jacquot como compromisso unilateral do Estado dentro do contexto das 'normes-objectifs' que se distinguem das 'normes-règles'. O plano revela uma juridicidade especial, por isso afirma ser o plano um acto jurídico *sui generis*. VAZ, Manoel Antonio. *Direito Económico: a Ordem Económica Portuguesa*. 4ª edição. Coimbra: Coimbra, 1998, p. 357.

¹²⁰ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras Linhas de Direito Económico*. 6ª edição. São Paulo: Ltr, 2005, p.392.

¹²¹ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras Linhas de Direito Económico*. 6ª edição. São Paulo: Ltr, 2005, p. 379. Defende posição doutrinária similar Dauraci de Senna Oliveira, como podemos constatar na transcrição a seguir: "[...] planejamento público tem uma dimensão técnica e uma dimensão política. Técnica porque implica o domínio de uma metodologia de trabalho própria, o acesso a informações atualizadas, sistematizadas e agregadas no nível adequado às necessidades e, freqüentemente, o apoio dos conhecimentos especializados de profissionais de diferentes áreas. Política porque é, antes de tudo, um processo de negociação que busca conciliar valores, necessidades e interesses divergentes e administrar conflitos entre os vários segmentos da sociedade que disputam os benefícios da ação governamental [...]". OLIVEIRA, Dauraci de Senna. *Planejamento Municipal*. Rio de Janeiro: IBAM, 1991, p. 11.

Dentre as linhas doutrinárias enunciadas, a que sustenta pela sua natureza jurídica está em conformidade com a própria essência dos atos legislativos em geral, visto que o direito é um sistema aberto, pois o processo de elaboração do plano, que é o planejamento, dá-se por um processo político, resulta ao final do processo legislativo a promulgação do ato legislativo que lhe dá validade para o mundo do direito.

“O planejamento implica que as ações do Setor Público sejam coordenadamente desenvolvidas”¹²², ressalta Eros Grau. Desta forma, o planejamento visa otimizar os esforços empregados pelos órgãos da Administração Pública na persecução dos mesmos objetivos, evitando-se ações concomitantes ou mesmo contraditórias.

Os planos econômicos contêm as opções políticas, técnicas e formuladas administrativamente, têm a característica de serem globais, quer sejam regulares (em caso de processo continuado de planejamento) ou eventuais (ou emergenciais). Quando tiverem desenvolvimento por setores ou áreas fundamentais, ou sob a abrangência territorial, planos regionais, carecem de referência global para serem considerados planos para Franco.¹²³ Na verdade, podemos assim considerá-los se o seu objeto for constituir programas estratégicos para determinada região, pois compõem um conjunto de ações globais e coordenadas para determinado território, com objetivos comuns específicos, consistindo em peças fundamentais para sua implementação de políticas macroeconômicas.

Martin Mateo e Sosa Wagner comentam que, além das técnicas jurídicas que norteiam a elaboração dos planos, existem motivações estritamente políticas as quais definem qual a fórmula mais idônea para conseguir a autovinculação do Estado. Num regime democrático, as Assembléias legislativas reúnem distintos eixos ideológicos e interesses conflitantes que demonstram a divisão das forças sociais e permitem expressar os fins que a comunidade política aspira através do planejamento. A lei do plano, portanto, representa a expressão suprema da vontade do Estado e a mais importante das decisões adotadas pela sociedade.¹²⁴

Apesar de o planejamento abarcar uma dimensão técnica, o plano de desenvolvimento em última instância é um plano político e não mero conjunto de

¹²² GRAU, *Planejamento Econômico e Regra Jurídica*, p. 13.

¹²³ FRANCO, *Noções de Direito da Economia*, p. 310.

¹²⁴ MATEO, R. Martin; WAGNER, F. Sosa. *Derecho Administrativo Económico*. Madrid: Ediciones Pirâmide, 1980, p. 58.

informações técnicas (coeficientes, taxas, matrizes, quadros estatísticos). O êxito dos resultados esperados deve ter apoio da sociedade, composta por diversos segmentos, sendo importante a consulta democrática irrestrita, a fim de que todas as partes obtenham as informações na sua integralidade.¹²⁵

Nos sistemas capitalistas, salienta António L. de Sousa Franco, a crise do planejamento é consequência do abandono do planejamento global a médio prazo, ou do predomínio das orientações liberais, ou mesmo da tendência para o Estado controlar a economia, sem objetivos ou estratégias claras de desenvolvimento, apenas voltadas por atuação no domínio econômico, mediante políticas monetárias e intervenções financeiras.¹²⁶ Em outras palavras, a política econômica tem como instrumentos principais o orçamento e a política monetária, não os planos de desenvolvimento, considerados um instrumento pouco relevante.¹²⁷

“A função do planejamento é adequar toda a sua formulação ao regime político de cada país”, ressalta Brêtas Anchises, implementado pela força ou pelo processo político democrático, a fim de servir de instrumento à política econômica delineada na constituição. A positividade do planejamento abriga todas as ideologias políticas, desde que qualquer política econômica esteja fundada na ideologia constitucional.¹²⁸

Superada a visão retrospectiva e estática do direito e da realidade que detínhamos no século XIX, houve a substituição por uma visão prospectiva e dinâmica da relação. Assim, deve haver compatibilidade entre ambos, e, assim, dando-lhes formas predeterminadas, interagem-se mutuamente nos dias que correm de maneira dialética. As transformações que promovem a compatibilização do direito à realidade não ultrapassam a lei que aprova as diretrizes e prioridades do plano, pois são o momento normativo, que condiciona a ação do setor público.

O sentido programático da lei do plano, explica Washington Peluso Albino de Souza, define-se pelo caráter indicativo e pela ausência de sanções do tipo clássico. Com base nessa assertiva, comenta que muitos consideram o plano como um ato político, e não como um ato jurídico. Uma vez transformado em lei não há

¹²⁵ MATEO, R. Martín; WAGNER, F. Sosa. *Derecho Administrativo Económico*. Madrid: Ediciones Pirâmide, 1980, p. 51.

¹²⁶ Esta modalidade de atuação estatal no domínio econômico é a de intervenção sobre o domínio econômico em sentido estrito, aplicando a classificação de Eros Grau.

¹²⁷ FRANCO, *Noções de Direito da Economia*, pp. 313-322.

¹²⁸ BRÊTAS, Anchises et al. *Direito Econômico do Planejamento*. Belo Horizonte: Fundação Vale Ferreira, 1980, p. 63.

como negar-lhe a sua natureza jurídica. Ainda que não imponham sanções, adota, entretanto o sistema de atrativos para aqueles que adiram aos seus objetivos.¹²⁹

Os planos têm caráter indicativo quando suas previsões são seguidas pelos agentes econômicos, fomentada pelos estímulos e sanções premiais por elas apresentados. São prerrogativas do Estado para dispor de decisões político-administrativas a fim de orientar as distintas estratégias empresariais, estimulando a adesão dos agentes econômicos às diretrizes e prioridades definidas no plano, para que possam integrá-los à concretização dos objetivos estatuídos na Constituição.

Como resultado do planejamento, o plano não define as condutas do setor privado. O plano caracteriza-se como indicativo, pois permanecem os centros de decisões econômicas em condições de mercado, para deliberar a respeito de suas próprias opções, onde o Estado pode incentivar entre os diversos caminhos possíveis. Por sua vez, com relação ao setor público as deliberações contidas no plano possuem caráter impositivo.

O plano consagra diretivas e fins, que refletem a proposta assumida de política econômica. Segundo Manuel Afonso Vaz, tais diretivas e fins do plano são objetivados a partir de uma 'diagnose' da situação do momento da sua elaboração e uma 'prognose' das metas firmadas. A validade e eficácia do plano dependerão da permanência dos dados da diagnose, da competência técnica e da vontade aliada à aptidão política dos agentes executores.¹³⁰

O plano deve ser um instrumento flexível, para que possa compatibilizar as recomendações dirigidas ao setor privado e as ordens impostas ao setor público. Dentro de uma margem de flexibilidade define-se o papel do setor público e do setor privado na promoção do desenvolvimento, garantindo o cumprimento dos objetivos políticos e ideológicos preconizados na Constituição vigente.¹³¹

No caso da constituição econômica brasileira, houve a opção por um sistema misto, pois o plano tem força jurídica ambivalente, é vinculante para o Estado e a Administração indireta, e indicativa para o setor privado.

Nesse pormenor, o plano nacional de desenvolvimento deve incorporar o plano regional, não a partir da desagregação dos objetivos gerais e regionais, porque ao mesmo momento que se vislumbram os interesses nacionais não podem

¹²⁹ SOUZA, *Primeiras Linhas de Direito Econômico*, p. 74.

¹³⁰ VAZ, *Direito Económico: a Ordem Económica Portuguesa*, p. 351.

¹³¹ BERCOVICI, *Desigualdades Regionais, Estado e Constiuição*, pp. 192-193. Cf. GRAU, *Planejamento Econômico e Regra Jurídica*, p. 79.

olvidar os aspectos regionais, já que o a estratégia de desenvolvimento não pode deixar de conceber o desenvolvimento das regiões pelo governo federal.

Em países subdesenvolvidos, o plano de desenvolvimento é indispensável pela limitação dos recursos financeiros, entende Massimo Severo Giannini, diferentemente dos países desenvolvidos, em que a programação geral não serve, mas pode servir-se de programações setoriais integradas.¹³² Aqui fica bem clara a necessidade do planejamento geral ao menos na ótica da realidade econômico-social dos países subdesenvolvidos. Mesmo assim, em períodos de crise, o planejamento da macroeconomia é acolhido por países desenvolvidos, como, por exemplo, a política anti-cíclica dos EUA após a crise de 1929.

Apesar de haver a idéia de conciliação entre o plano e o orçamento, não existe necessariamente uma exclusiva vinculação entre ambos. Isto normalmente ocorre pelo fato de haver confusão entre o que se compreende por plano e programas de governo, muitas das vezes pretende-se reduzir o plano aos programas de governo. Rompe-se uma etapa importante, pois ao sobrepujar a técnica sobre a política, esvazia-se a própria razão de ser do planejamento.

Os programas assemelham-se aos planos, à medida que servem de orientação para as atividades administrativas. Os planos, por sua vez, têm menor concretude e maior densidade, uma vez que procura determinar o que será definido como prioridade em certo período e apontar os meios para concretizá-lo; já os programas definem algumas prioridades, prevêm-se como poderá concretizar os objetivos traçados como prioritários. Ramon Martín Mateo e Francisco Sosa Wagner diferenciam planejamento e programa, porquanto o primeiro seria classificado como “normas puramente programáticas”, que seriam os planos, o segundo, normas diretamente aplicáveis.¹³³

Manuel Afonso Vaz assevera não se confundir planificação com programação. A planificação refere-se aos objetivos integrados numa política global, enquanto a programação constitui-se em fixar as questões alusivas à organização técnica dos instrumentos e meios necessários à realização dos objetivos planejados.

¹³² GIANNINI, Massimo Severo. *Diritto pubblico dell'economia*. Bologna: Il Mulino, 1998, p. 302.

¹³³ MATEO, R. Martín; WAGNER, F. Sosa. *Derecho Administrativo Económico*. Madrid: Ediciones Pirâmide, 1980, pp. 54-55.

Enquanto a planificação tem por referência a política-econômica, a programação é de referência técnico-tecnológica.¹³⁴

Em razão da especificidade das ações a serem tomadas pelo Estado, um programa ou um projeto deve demonstrar haver recursos financeiros antes de ser executado pela Administração. Assim, o projeto não deve iniciar-se se não for preenchido este requisito e demonstrado haver fonte de custeio, bem como haver comprovado o custo-benefício social.¹³⁵

Outro aspecto a ser abordado refere-se ao planejamento econômico, não como uma modalidade de intervenção, mas um mecanismo que qualifica a ação intervencionista do setor público, pois se sistematizam fins predeterminados. Por isso ela deve ser compreendida como uma forma de ação racional dirigida a uma finalidade, um método de ação estatal que não tem existência própria.¹³⁶

Sobre a expressão da decisão política em peça técnica, João Bosco Leopoldino da Fonseca explica que o

Plano surge como fenômeno de linguagem que se destina a intercomunicar os componentes de uma sociedade, interliga-se aos componentes do conjunto normativo (*sintaxe*), significa pré-conceito imanente dentro do ordenamento jurídico (*semântica*), e se destina a prefixar e coordenar a ação dos que inserem na própria atividade no contexto jurídico normativo (*programática*).¹³⁷

Acrescenta o autor que a linguagem do plano, pela sua própria natureza jurídica prospectiva, não se refere a algo já pronto, a um *ergon*, não é semanticamente estática, mas se relaciona com uma *energéia*. O plano manifesta uma perspectiva dinâmica, construtiva, sendo a própria manifestação do dever-ser, que é a essência da lei, a linguagem prescritiva em confronto com a linguagem descritiva.¹³⁸ O enfoque dado à dinâmica do plano por Leopoldino da Fonseca é perspicaz, contudo, ainda assim está atrelado à teoria pura do direito, portanto restrito aos moldes dos métodos dialéticos aplicados neste trabalho acadêmico.

¹³⁴ VAZ, *Direito Económico: a Ordem Económica Portuguesa*, pp. 336-337.

¹³⁵ MATEO, R. Martín; WAGNER, F. Sosa. *Derecho Administrativo Económico*. Madrid: Ediciones Pirâmide, 1980, p. 153.

¹³⁶ GRAU, Eros, *Planejamento Económico e Regra Jurídica*, pp. 29-231. Cf. SILVA, *Direito Constitucional Positivo*, p. 786-787. SOUZA, *Primeiras Linhas de Direito Económico*, pp. 371-374.

¹³⁷ FONSECA, João Bosco Leopoldino da Fonseca. *Direito Económico*. 5ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2004, p. 370.

¹³⁸ FONSECA, *Direito Económico*, p. 405. No último capítulo, o enfoque puramente positivista de compreensão do ordenamento jurídico, da norma jurídica separada do ser, do real é debatido na perspectiva da teoria estruturante do direito.

Num Estado pluriclasse não se encontra um poder dominante. Os detentores do poder político são os partidos políticos, influenciados pelos interesses de grandes grupos: sindicatos patronais e de empregados, os entes federais ou regionais, as organizações religiosas etc. Conforme Massimo Severo Giannini, o Estado é caracterizado pela estrutura jurídica que não possui uma identificação política, mas somente procedimental. Ainda que haja discordância neste ponto do autor italiano, pois o direito não está dissociado da política, não pode deixar de ressaltar que o planejamento estatal é um instrumento para a escolha dos mecanismos pelos quais permite otimizar formas de viabilizar o processo econômico.¹³⁹

Seguindo o pensamento de Vital Moreira, a realidade atual é caracterizada por uma sociedade “pluralista-técnica-de-massas”, em que a sociedade e Estado estão conjugados, desde logo pela conjugação entre Estado e a Economia. Se tomarmos unilateralmente a posição pela economização do Estado ou a estadualização da economia levaria ao fim do dualismo.¹⁴⁰

2.2 As experiências de Planejamento Regional no Brasil

Para que se compreenda o problema secular das desigualdades regionais no Brasil, devem ser rememorados quais foram as experiências de planejamento regional, em que momento ocorreram e quais as metas almejadas.

No curso da história do Brasil foram poucas experiências de planejamento regional, tendo em vista a tendência tradicional de concentrar os poderes no ente federal.

¹³⁹ GIANNINI, Massimo Severo. *Diritto pubblico dell'economia*. Bologna: Il Mulino, 1980, p. 317.

¹⁴⁰ Esclarece o autor português, ao tecer comentários acerca das constituições liberais, que o teorema da separação, bem como o da sua ultrapassagem nas constituições contemporâneas, exprime duas maneiras de realização de um mesmo princípio: a inseparabilidade do Estado e da Economia, mas ao mesmo tempo sua autonomia. A não intervenção do Estado no domínio econômico durante o século XIX não significou que eles tivessem completamente separados. Por isso, a inação do Estado era resultante das relações entre o poder econômico e político. MOREIRA, Vital, *Economia e Constituição: Para o Conceito de Constituição Económica*. 2ª edição. Coimbra: Coimbra, 1979, p. 153-154.

Primeiramente verifica-se que a questão regional foi objeto de maneira pontual nas constituições republicanas, sem que isso significasse a preocupação do Estado brasileiro com a constitucionalização de diretrizes para adoção de políticas regionais de desenvolvimento.

O processo histórico do desenvolvimento brasileiro, trouxe consigo inúmeras barreiras à industrialização, pois o sistema econômico era fundado na agricultura de exportação. Amélia Cohn nos informa que os nordestinos com capital disponível preferiam investir no Centro-Sul, onde o mercado era mais amplo. Por isso, já na década de 30, o Nordeste se apresenta como uma região que, deixada ao livre jogo do mercado, não possuía viabilidade de desenvolvimento.¹⁴¹

Durante a Segunda Guerra Mundial a economia nordestina sofreu momentâneo crescimento do produto no setor açucareiro e têxtil, mas sem que houvesse nenhum impulso desenvolvimentista. Além das oscilações climáticas desfavoráveis ou mesmo o aproveitamento de oportunidades, devido a crises externas, que geraram situações propícias de crescimento, não se promoveu o desenvolvimento da região ou mesmo sua integração ao pólo dinâmico da economia nacional.¹⁴²

A partir do fim da Segunda Guerra Mundial até a metade dos anos 50 ocorre a crise da velha economia exportadora brasileira, voltando-se os esforços para a alternativa industrial sustentada por ideais nacionalistas. A região nordeste enfrenta uma crise de demanda externa de seus produtos, que dura até 1953, em razão da reforma cambial. Houve, então, a canalização das inversões internas para o setor industrial, mediante uma política de substituição de importações.¹⁴³

Assim, a conjuntura desse momento histórico foi favorável à intensa industrialização da região Centro-Sul, que contribuiu para que aumentassem os desequilíbrios regionais. O Nordeste, neste contexto, caracterizava-se por uma região cuja renda era bastante concentrada, denotando a ausência de mercado interno capaz de engendrar uma industrialização de âmbito regional. A economia de

¹⁴¹ COHN, Amélia. *Crise Regional e Planejamento*. São Paulo: Perspectiva, 1976, p. 30.

¹⁴² COHN, *Crise Regional e Planejamento*, p. 32.

¹⁴³ MOREIRA, Raimundo. *O Nordeste Brasileiro: Uma Política Regional de Industrialização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979, p. 27.

subsistência, maior absorvedora da mão-de-obra, apresentava níveis de renda baixos, não obstante sofria os reflexos das secas periódicas.¹⁴⁴

O crescente desequilíbrio regional ficou fundamentalmente nas políticas econômicas que favoreceram o crescimento industrial no Centro-Sul, que a exemplo da política cambial, mediante a acumulação de divisas obtidas das exportações do Nordeste se destinou a financiar os equipamentos importados para industrialização do Centro-Sul. Com o avanço da industrialização do Centro-Sul e as medidas aduaneiras, as regiões periféricas foram compelidas a comprar do mercado do Centro-Sul, como forma de consolidar o crescimento industrial, passando a renda canalizar-se para a região central. Em sentido diametralmente distinto, as transferências feitas pelo setor público tinham, no caso do Nordeste, apenas uma finalidade assistencialista. A política governamental promovia projetos e obras de infra-estrutura, principalmente a criação de estradas e açudes, que não compreendiam uma política regional, mas para atendiam interesses políticos de caráter pessoal dos grandes latifúndios.¹⁴⁵

Mantinha-se a conhecida política do clientelismo, sustentada pela oligarquia agrária do Nordeste, nos centros de administração federal e, até mesmo, no Congresso Nacional. Os líderes regionais apoderavam-se do controle dos organismos regionais, fazendo-os atender aos seus interesses particulares. Em que pese houvesse a transferência de recursos por parte do governo federal para o Nordeste, devido ao controle desses organismos regionais, passaram a ser instrumentos de manobra dos líderes eleitorais sobre o eleitorado.¹⁴⁶

Sob o aspecto da ordem jurídica constitucional formal, com a redemocratização do país, a Constituição de 1946 inaugurou uma nova técnica de cooperação federativa na esfera constitucional, ao prever a vinculação de percentuais da renda tributária à ajuda financeira que a União se propunha a

¹⁴⁴ MOREIRA, O Nordeste Brasileiro: *Uma Política Regional de Industrialização*, p. 34-35. Amélia Cohn, na mesma linha de entendimento, nos explica que a “primeira metade da década de 50 representa uma primeira aproximação de uma política econômica adotada já objetivava uma modificação da estrutura econômica nacional. O clima geral é favorável a essa política: primeiro pelo perigo, representado pela guerra da Coréia, de haver um novo estrangulamento de ofertas de produtos externos para o setor industrial; segundo, pelo crescente estrangulamento interno, especialmente no sistema de transporte e energia; e, finalmente, porque o setor industrial já havia ganhado tal magnitude que a adoção dessa política não representava ferimento aos interesses internos ou externos.” COHN, *Crise Regional e Planejamento*, p. 35.

¹⁴⁵ MOREIRA, *O Nordeste Brasileiro: Uma Política Regional de Industrialização*, p. 36-47.

¹⁴⁶ MOREIRA, *O Nordeste Brasileiro: Uma Política Regional de Industrialização*, p. 48.

conceder ao Nordeste, para executar medidas de defesa contra os efeitos da seca. Houve até a criação da repartição de receitas tributárias, cujo percentual fixado não poderia ser inferior a três por cento.

A expressão “plano” foi uma novidade incluída no texto constitucional, demonstrando a conscientização do legislador constituinte sobre a importância da planificação dentro das condições da sociedade contemporânea, assim como da racionalização de atribuições do governo federal concernentes às áreas regionais.

Ademais, a ação regional da União não se restringia ao Nordeste pelo mencionado texto constitucional, estendia-se também à Amazônia benefícios fiscais e destinação de recursos oriundos das receitas federais.

O art. 199 da Constituição de 1946 estabelecia à Amazônia um tratamento tão privilegiado quanto ao concedido ao Nordeste. Dispunha sobre a execução de um plano de valorização da região, na qual seriam aplicados no mínimo durante vinte anos, três por cento dos recursos da União.

A única diferença consistia na temporalidade do plano amazônico, ao passo que o plano nordestino tinha um caráter permanente.

Paulo Bonavides salienta a semelhança do art. 29 das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 1946 à política roosveltiana que redundou no Projeto de Desenvolvimento do Vale do Tennessee, que serviu de inspiração ao equivalente plano regional brasileiro. Em razão do advento desta Constituição, o Nordeste foi beneficiado com aporte de recursos federais, cujo percentual de 4% das receitas tributárias da União deveriam ser aplicados, por meio de obras e serviços de assistência econômica e social, aos efeitos calamitosos da seca, com o aproveitamento do potencial econômico da bacia do rio São Francisco.¹⁴⁷

Durante a década de 40 houve um deslocamento do centro de preocupações da parte setentrional do Nordeste para a meridional. Devido à tomada de consciência da necessidade de facilitar a comunicação nacional interna por via fluvial durante a Segunda Guerra Mundial, foram criados em 1948 a Comissão do Vale do Rio São Francisco (CVSF) e a Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHSF).¹⁴⁸

¹⁴⁷ BONAVIDES, Paulo. *A Constituição Aberta*. Temas políticos da atualidade, com ênfase no Federalismo das Regiões. 2ª edição. São Paulo: Malheiros, 1996, pp. 368-369.

¹⁴⁸ COHN, *Crise Regional e Planejamento*, p. 59.

No período de 1951-52 os empresários aproveitaram dos momentos de depressão externa para promover a expansão e diversificação de sua capacidade produtiva, num processo de desenvolvimento voltado para dentro. A situação de escassez de divisas até 1955 foi esboçada, devido à deterioração do setor agrário exportador.

A criação do Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB), em 1952, foi o marco do governo federal em reconhecer a solução econômica como uma política para o Nordeste, não ficando mais focado no movimento tradicional de combate às secas. Essa nova política tinha o condão de substituir, mas sem ser um complemento da solução hidráulica para o Nordeste. Não houve a reestruturação da Administração Pública Federal com a criação do banco, pois se mantiveram entes administrativos concorrentes, por exemplo, o DNOCS continuou a ter a atribuição de aplicar a parcela da receita federal destinada ao combate às secas.¹⁴⁹

O BNB foi a primeira entidade federal com a finalidade de promover o desenvolvimento regional com sede na própria região (Fortaleza). Para manter contato com outros órgãos e entidades federais que atuavam na região, foi criado um conselho consultivo do qual faziam parte o diretor do DNOCS, o superintendente da CVSF, representantes de cada Estado incluído o Polígono das Secas, bem como representantes regionais da agricultura, indústria e comércio. Ainda que tenha sido dada maior atenção pelo governo federal aos problemas nordestinos, a criação de outras entidades pouco teve contato com o DNOCS, havendo, portanto, uma multiplicação de organismos sem nenhuma comunicação entre eles. Como consequência, levou ao fracionamento na aplicação dos recursos, a superposição de serviços e áreas sob a responsabilidade de cada organismo, inviabilizando a otimização das atribuições e controle pelo governo federal.¹⁵⁰

Nesse quadro de organismos da administração pública federal, incumbia ao BNB precipuamente dar apoio financeiro a agricultores industriais, incentivar o setor industrial através de financiamentos, sem que tivesse por meta a mudança da estrutura de produção regional.

Visto sob a política econômica adotada pelo governo federal, o projeto de industrialização nacional ficou comprometido, diante da associação da burguesia

¹⁴⁹ ROBOCK, Stefan H. *Desenvolvimento Econômico Regional: O Nordeste do Brasil*. Rio de Janeiro, São Paulo, Lisboa: Fundo de Cultura, 1964, p. 102.

¹⁵⁰ COHN, *Crise Regional e Planejamento*, pp. 61-62

industrial ao capital estrangeiro, viabilizada com a edição da Instrução nº 113 da SUMOC. A mencionada instrução concedia liberdade para a entrada do capital estrangeiro, que passou a ser o elemento chave para a execução do Plano de Metas do Governo Juscelino Kubistchek a partir de 1956.¹⁵¹

De fato, o processo de industrialização desenvolveu-se de modo a aumentar o poder de polarização da região Centro-Sul, contribuindo para a intensificação dos desequilíbrios regionais. Desta forma, as relações de produção no Centro-Sul, centrada no café, ensejaram para que sua economia primário-exportadora financiasse o modelo de desenvolvimento baseado no mercado interno, sustentado numa política de substituição de importações, apoiado por medidas de promoção de emprego e redistribuição de renda, o que não ocorreu no Nordeste.¹⁵²

O amplo aporte de recursos tecnológicos e financeiros das empresas transnacionais foi um fator decisivo para a transição para o modo de industrialização acelerada nos anos 50. A possibilidade de investimentos de baixo risco e alta rentabilidade, com base na utilização de tecnologia e equipamentos amortizados incluiu o Brasil iniciar, após longo atraso, no ciclo de industrialização apoiada na formação do mercado interno e voltada para a substituição de importações. Em decorrência desta política, produziram-se profundas modificações no país, como a urbanização, a elevação do nível médio de vida, a formação de uma classe média e a formação de um parque industrial.¹⁵³

¹⁵¹ MOREIRA, *O Nordeste Brasileiro: Uma Política Regional de Industrialização*, pp. 28-30.

¹⁵² MOREIRA, *O Nordeste Brasileiro: Uma Política Regional de Industrialização*, p. 31.

¹⁵³ FURTADO, Celso. *A Fantasia Desfeita*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989, p. 30/31. Paulo Roberto Haddad dá ênfase à relação “centro-periferia” quanto as políticas públicas implementadas pelo governo federal a favor do Centro-Sul, em detrimento do Nordeste, agravando, portanto, as desigualdades regionais. “Desde o final dos anos 1950, o Governo federal tem dado especial atenção aos problemas das desigualdades regionais de desenvolvimento no Brasil, através de um número grande de diferentes planos e políticas que se intensificaram, principalmente, depois que se consolidara o processo de substituição de importações através do qual a economia do país se dotou de uma das estruturas industriais mais diversificadas e avançadas no mundo subdesenvolvido. Essa estrutura industrial concentrou-se basicamente numa pequena área geográfica do país (nas áreas metropolitanas do Rio e de São Paulo), de tal forma que as políticas espaciais nasceram no bojo das *relações centro-periferia* entre as regiões desenvolvidas e as subdesenvolvidas. A natureza dessas relações de dominação tem-se acentuado, pois, além das desigualdades entre estruturas produtivas, as políticas espaciais se desenvolveram num período de nossa evolução política especialmente caracterizada por uma concentração de poder decisório em favor de algumas poucas instituições localizadas na administração central do Governo federal.” HADDAD, Paulo Roberto. *Participação, Justiça Social e Planejamento*. Belo Horizonte: Zahar, 1980, p. 47.

Diante de um processo de industrialização extensiva e pouco integrada, concentrada na produção de bens duráveis, começam a surgir pontos de estrangulamento oriundos preponderantemente do não-aparelhamento do setor público para atender às necessidades de capital social básico para servir de suporte a esse processo de industrialização, bem como a exclusão da pauta de exportações brasileira dos chamados pequenos produtos (cacau, açúcar, algodão etc.) que dependia de subsídio pago pelo governo federal.¹⁵⁴

Celso Furtado comenta que o ciclo de industrialização apoiada na formação do mercado interno restringiu a iniciativa empresarial na área tecnológica. Para os empresários prevaleceu a idéia de que a tecnologia é algo à venda no mercado internacional, quando não se pactuou com o sistema de divisão de trabalho em que a empresa subsidiária recebe a tecnologia da matriz. O Estado, por sua vez, não se esforçou para incentivar ou fomentar a criação de tecnologia.¹⁵⁵

Durante a vigência desta Constituição, a história econômica e social brasileira evidencia com maior vigor a questão das desigualdades regionais no país, no Nordeste e em outras regiões brasileiras, após a consolidação da indústria pesada na segunda metade dos anos 50. Nesta época, surge quase que simultaneamente a experiência do planejamento nacional com o Plano de Metas instituído pelo governo de Juscelino Kubitschek, contudo não houve a devida preocupação com relação aos desequilíbrios entre as diversas regiões do país.

Nesse período, o governo federal deu prioridade absoluta à integração do mercado industrial brasileiro, representando a continuação do processo de substituição de importações, ou seja, um estágio mais avançado do ciclo de industrialização.

O primeiro documento que sistematizou os problemas econômicos nordestinos, tendo em vista uma política econômica integrada e o desenvolvimento da região, foi de autoria do economista H. W. Singer, informa Amélia Cohn. Tratou-se de um trabalho elaborado a convite do BNDE, visando diagnosticar os problemas econômicos da região, propor soluções e elaborar a previsão de aplicação de recursos para implementar o desenvolvimento regional. Comenta a autora que, em vez de orientar a política econômica de desenvolvimento regional, propôs-se a adoção de uma série de medidas econômicas mais direcionadas aos investimentos.

¹⁵⁴ COHN, *Crise Regional e Planejamento*, p. 35

¹⁵⁵ FURTADO, *A Fantasia Desfeita*, p. 32.

Neste trabalho, o H. W. Singer já alertava que o problema do Nordeste não era exclusivamente climático, pois se constatou que a baixa produtividade do setor agrário era devido a sua própria estrutura e devendo-se incentivar a industrialização regional mediante o aproveitamento do potencial energético local.¹⁵⁶

No sentido da mudança da perspectiva inicial sobre os problemas do Nordeste, o governo federal passou a conceber o Nordeste em termos de suas potencialidades de desenvolvimento, não mais como uma região fadada ao subdesenvolvimento pela aridez de suas terras e pelas secas. Juscelino Kubitschek de Oliveira, então Presidente de República, por meio do Decreto nº 40.554, de 14 de dezembro de 1956, criou o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), cujo objetivo era fazer um estudo detalhado da região e dos recursos federais aplicados.¹⁵⁷

A grande seca de 1958 causou enormes impactos sociais e evidenciou a fragilidade política da construção de grandes açudes e barragens no interior do semi-árido nordestino, sob a condução do governo federal que centrava sua percepção exclusivamente na percepção do grande déficit de oferta de água.

A efervescência social e política regional na época compeliu a redefinição da ação estatal na área. Casos de manipulação corrupta de fundo, da falsificação de folha de pagamento e outras práticas fraudulentas, aproveitando-se das conseqüências da seca para fins eleitorais vieram a público, ganhando notoriedade a “indústria da seca”. Em suma, a extensão dos efeitos da seca acrescido do quadro de tensões políticas e sociais na região foi utilizada como propaganda política pelos grupos opositores.¹⁵⁸

Desta forma, tanto as análises feitas pelo GTDN como pelo Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste (ETENE) do BNB demonstraram a dimensão do problema das secas, dentro do quadro da estrutura econômica da área. Ao invés de ser tachada como uma região problema, o maior óbice não era o problema da seca, mas sim o subdesenvolvimento da região.¹⁵⁹

¹⁵⁶ COHN, *Crise Regional e Planejamento*, pp.113-116.

¹⁵⁷ COHN, *Crise Regional e Planejamento*, p. 64

¹⁵⁸ COHN, *Crise Regional e Planejamento*, pp. 71- 92.

¹⁵⁹ COHN, *Crise Regional e Planejamento*, p. 67. Stefan H. Robock fez uma constatação semelhante em seu estudo sobre o Nordeste: “Do ponto de vista da formulação de programas de desenvolvimento para a região, é de suma importância reconhecer que o problema mais fundamental do Nordeste não é a seca periódica, mas a pobreza que

Segundo a proposta apresentada do GTDN deveria ser adotada uma política de desenvolvimento econômico regional sustentado na industrialização e na modernização e ampliação da infra-estrutura da região, bem como a promoção de reformas na organização social da produção, com a reestruturação das áreas agrícolas das zonas úmidas da região e do semi-árido nordestino.¹⁶⁰

Fundamentalmente o GTDN propunha a criação de um centro dinâmico capaz de substituir a função de impulsionar o centro econômico que havia sido desempenhado pelo setor exportador, baseado em produtos primários com demanda externa pouco dinâmica; a redução da vulnerabilidade da economia agrícola regional, sobretudo às estiagens no semi-árido e a promoção de mudanças nas formas tradicionais e arcaicas de organização social de produção.¹⁶¹

Em síntese, o projeto de plano de ação proposto por Celso Furtado estruturava-se em quatro diretrizes básicas: 1) intensificação dos investimentos industriais, a fim de criar no Nordeste um centro autônomo produtivo; 2) transformação da economia agrícola da faixa úmida, com vistas em proporcionar o aumento da oferta de alimentos, visando a industrialização dos centros urbanos; 3) transformação das economias das áreas semi-áridas, para aumentar progressivamente a produtividade nas áreas semi-áridas, tornando-as mais resistentes às secas; d) deslocamento da fronteira agrícola, a fim de incorporar as terras úmidas do Maranhão, com o objetivo de receber os excedentes populacionais criados pela reorganização da economia agrícola da faixa semi-árida.¹⁶²

Nesse momento de crise começa a ser discutida sob o patrocínio do governo federal, liderado por Celso Furtado, a proposta do GTDN, tanto em seminários realizados no Nordeste quanto em Estados de outras regiões,

persiste.” ROBOCK, Stefan H. *Desenvolvimento Econômico Regional: O Nordeste do Brasil*. Rio de Janeiro, São Paulo, Lisboa: Fundo de Cultura, 1964, p. 24.

¹⁶⁰ KON, Anita (org.). *Planejamento no Brasil II*. São Paulo: Perspectiva, 1999, p. 231.

¹⁶¹ KON, *Planejamento no Brasil II*, p.232.

¹⁶² FURTADO, Celso. *A Fantasia Desfeita*, p. 55-56. Robock já identificava no plano de ação de Furtado as três políticas básicas: 1) a intensificação de investimentos industriais, a fim de aumentar as oportunidades de emprego e reduzir o fluxo de capital privado para fora do Nordeste; 2) reorganização da agricultura para aumentar a produção de alimentos durante a seca e transformação das regiões semi-áridas; 3) refixação dos excedentes populacionais, mediante a proposta de inclusão do Estado do Maranhão, cujos solos úmidos poderiam absorver os excedentes populacionais criados por uma reorganização da economia agrícola semi-árida. ROBOCK, Stefan H. *Desenvolvimento Econômico Regional: O Nordeste do Brasil*. Rio de Janeiro, São Paulo, Lisboa: Fundo de Cultura, 1964, p. 123.

documentada na obra “Uma Política para o Desenvolvimento Econômico do Nordeste”.

O GTDN propunha um órgão de planejamento sob a forma de ente autárquico, com prerrogativas similares que gozava o BNDE. Para a prestação de serviços auxiliares sugeria a criação de empresas com funções específicas. Os empregos com o governo seriam limitados e, sempre que possível, os serviços técnicos seriam contratados com empresas privadas. Em caso de inexistência de mão-de-obra qualificada, tornar-se-ia necessário criar empresas com a participação do poder público no seu capital.¹⁶³

Em fevereiro de 1959, o Decreto nº 45.455 transforma o GTDN no Conselho de Desenvolvimento Econômico do Nordeste (CODENO), sendo Celso Furtado nomeado conselheiro. Concomitantemente Kubitschek encaminhou um projeto de lei ao Congresso Nacional para criar uma entidade de planejamento regional, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). Enquanto isso o CODENO tinha por atribuições implementar as diretrizes da política econômica proposta na criação da SUDENE, servindo de órgão intermediário até que fosse aprovado o projeto de lei enviado ao Congresso.¹⁶⁴

Em 15 de dezembro de 1959, o Congresso Nacional promulga a lei de criação da SUDENE. A nova instituição começou a funcionar em março de 1960, incorporando a equipe e o programa da CODENO.¹⁶⁵

Neste sentido, a SUDENE representou a solução no nível regional que o Plano de Metas representou no nível nacional, a configuração do Estado como interventor na atividade econômica. No âmbito nacional, os fatores políticos do plano seriam os mesmos, ao passo que no aspecto regional as resistências seriam maiores, porque significaria a ruptura do padrão político regional.¹⁶⁶

A criação da SUDENE foi o marco inovador na atuação do Estado brasileiro na economia regional. Em termos organizacionais, a autarquia possuía um Conselho Deliberativo, composta pelos nove governadores da região e os representantes de seis ministérios e das três agências federais de maior importância

¹⁶³ FURTADO, *A Fantasia Desfeita*, pp. 52-53.

¹⁶⁴ COHN, *Crise Regional e Planejamento*, p. 133.

¹⁶⁵ COHN, *Crise Regional e Planejamento*, p. 64. Cf.; ROBOCK, Stefan H. *Desenvolvimento Econômico Regional: O Nordeste do Brasil*. Rio de Janeiro, São Paulo, Lisboa: Fundo de Cultura, 1964, p. 116.

¹⁶⁶ COHN, *Crise Regional e Planejamento*, pp. 132-154.

no Nordeste. Essa composição exercia um forte grupo de pressão federal contra os interesses locais, justamente porque o Conselho Deliberativo agiria como mediador. A lei da SUDENE, ao integrar num órgão federal os dirigentes dos Executivos estaduais, criou um mecanismo de entendimento à base de discussão democrática das propostas de desenvolvimento regional.

Sua Secretaria Executiva era composta por um corpo técnico capaz de desenvolver projetos ligados aos setores econômicos, à infra-estrutura social e econômica, aos recursos humanos e aos recursos naturais. Os objetivos eram definidos por planos diretores, concebidos na Secretaria Executiva e discutidos no Conselho Deliberativo, para após ser encaminhado ao Congresso Nacional, a fim de que fossem aprovadas as leis que definiam o tratamento especial à região.¹⁶⁷

Amélia Cohn comenta que, no plano político, a SUDENE permitiu a integração dos governos federal e estaduais na promoção do desenvolvimento regional. Essa reforma política teve significação relevante, pois o “problema do desenvolvimento do Nordeste é menos de formulação de planos tecnicamente aceitáveis do que de acertado encaminhamento político das soluções.”¹⁶⁸

Na década de 60 a política industrialista não alterou a situação dos setores latifundiários, mas implicou uma relativa redução dos favores do Estado para os proprietários de terra. A política regional também passou a favorecer a interesses de grupos ligados à indústria.¹⁶⁹

Preparado em maio de 1960, o primeiro plano não logrou aprovação do Congresso Nacional na administração Kubitschek, nem mesmo durante os sete meses do governo Jânio Quadros, que findou em agosto de 1961.

Durante o trâmite do projeto de lei, entre as sugestões que surgiram, a que encontrou maior apoio foi a de inspiração na legislação italiana da *Cassa del Mezzogiorno*. A proposta central consistia em incentivos fiscais para quem investisse em projetos considerados prioritários para o desenvolvimento da região.¹⁷⁰

¹⁶⁷ KON, *Planejamento no Brasil II*, p.233. Cf.COHN, *Crise Regional e Planejamento*, p. 141.

¹⁶⁸ COHN, *Crise Regional e Planejamento*, p. 151.

¹⁶⁹ MOREIRA, *O Nordeste Brasileiro: Uma Política Regional de Industrialização*, p. 100.

¹⁷⁰ O art. 34 da Lei nº 3.995/61, que aprovou o Plano Diretor assim prescrevia: ‘É facultado às pessoas jurídicas e de capital 100% nacional efetuarem a dedução de 50% nas declarações de imposto de renda, de importância destinada ao reinvestimento ou aplicação em indústria considerada, pela SUDENE, de interesse para o desenvolvimento do Nordeste.’ FURTADO, *A Fantasia Desfeita*, p. 121.

Entre o ano de criação da SUDENE até a aprovação do Primeiro Plano Diretor, a entidade dependeu do realinhamento do conjunto de forças sociais que a apoiaram, e até mesmo entre forças que se opunham. Francisco de Oliveira cita o caso do realinhamento das forças do interesse industrial nordestino e do interesse industrial do Centro-Sul com a própria oligarquia algodoneira-pecuária do Nordeste, no momento em que o questionamento da viabilidade da economia da zona semi-árida impediu de passar pelo debate a estrutura de posse e o direito de propriedade. A associação de forças industriais nordestinas e as do Centro-Sul possibilitaram que os interesses administrados pela SUDENE atendessem as do Centro-Sul. Nesse panorama, sócio-político, diante da oposição dos interesses industriais do Nordeste contra a SUDENE, esta passou a depender das forças populares para implementar no Nordeste a economia nacional integrada.¹⁷¹

Finalmente, em 14 de dezembro de 1961, após fortes embates políticos, o Congresso aprovou o Primeiro Plano Diretor, cuja meta era de superar o “velho” Estado cristalizado no DNOCS, cujo objetivo era de integrar o Nordeste à economia nacional, sob o enfoque de investimentos em infra-estrutura (transporte e energia). O Plano incluía cerca de cem obras rodoviárias e outras cem no setor de eletrificação para a realização em 1962, cuja execução dependia de firmar convênios com órgãos federais e estaduais. Com a inclusão no Conselho Deliberativo, o governo de Minas Gerais, também participaria da decisão de discriminação de verbas. Facultava também à SUDENE proceder a incorporação ou fusão de sociedades de economia mista, a fim de executar obras do interesse do desenvolvimento do Nordeste, como também prestar assistência técnica, contábil e administrativa para as entidades estaduais ou municipais responsáveis pela execução de serviços desta natureza.¹⁷²

Em prosseguimento ao mecanismo de dedução do imposto de renda para as empresas que aplicavam suas inversões industriais no Nordeste, o Segundo Plano Diretor (Lei nº 4.239, de 27 de junho de 1963) deu continuidade ao Primeiro Plano Diretor. Em linhas gerais, estendeu os incentivos às atividades agrícolas e eliminou a exigência para o gozo de incentivos fiscais para as empresas que tivessem cem por cento de capital nacional, mas se criou um mecanismo de salvaguarda, com a finalidade de vedar a remessa para o exterior de receitas

¹⁷¹ OLIVEIRA, Francisco. *Elegia para uma Re(li)gion*. SUDENE, Nordeste. Planificación y conflicto de clases. México: Fondo de Cultura Económica, 1982, p. 139-140.

¹⁷² ROBOCK, *Desenvolvimento Econômico Regional*, p.127. Cf. FURTADO, *A Fantasia Desfeita*, p. 126-141.

derivadas das parcelas de investimentos financiados e transformar esta dedução em fundo de acumulação global, que seria destinado aos projetos industriais aprovados. Essa possibilidade nunca foi aplicada, tendo em vista que a lei colocou como opção a dedução ser aplicada em algum projeto industrial ou no fundo global de acumulação, conhecido como Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FIDENE).¹⁷³

Além disso, num primeiro momento, a SUDENE restringiu-se até 1963 a buscar condições para uma maior coordenação dos recursos públicos na região, que estava a cargo de uma diversidade de órgãos. Objetivava, assim, eliminar o emprego indevido de recursos públicos, que foi a característica fundamental da política de clientelismo de muitos anos, conhecida como indústria da seca.¹⁷⁴

Em meio às turbulências políticas, o Presidente João Goulart iniciou outra tentativa de planejamento nacional em fins de 1962, designando Celso Furtado para realizá-lo na qualidade de ministro sem pasta, independentemente da continuidade do cargo de Superintendente da SUDENE. Conduzida a elaboração por Furtado, a Casa Civil da Presidência da República divulga o Plano Trienal para o Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965) em janeiro de 1963.

Este planejamento nacional repercutiu na política de desenvolvimento regional, até com implicações no Nordeste. As políticas nacionais de salário mínimo, educação, reforma agrária, migração interna, controle cambial, comércio exterior, regulamentação bancária e fiscal seriam avaliadas, levando-se em consideração o impacto regional. Em razão disso, as políticas regionais para influenciar as políticas nacionais deveriam ser orientadas por considerações econômicas de ordem técnica. Permitia o inter-relacionamento entre os planejamentos de desenvolvimento das diferentes regiões. A competição pela obtenção de recursos entre as diferentes regiões destinados ao desenvolvimento deveria seguir um critério tendo em vista as possibilidades de desenvolvimento regional.¹⁷⁵

A intensificação da luta política, com a radicalização das posições dos partidos de esquerda e direita no país, culmina no golpe militar de 64, acabou por interferir no projeto de desenvolvimento coordenado pela SUDENE, que passou por profundas e progressivas modificações. As reformas estruturais foram postas de

¹⁷³ OLIVEIRA, Francisco. *Elegia para uma Re(li)gion*. SUDENE, Nordeste. Planificación y conflicto de clases. México: Fondo de Cultura Económica, 1982, pp. 140-141. Cf. FURTADO, *A Fantasia Desfeita*, p. 121.

¹⁷⁴ MOREIRA, *O Nordeste Brasileiro: Uma Política Regional de Industrialização*, p. 61.

¹⁷⁵ FURTADO, *A Fantasia Desfeita*, pp. 161-162.

lado e o Plano Diretor deixa de ser enviado ao Congresso Nacional. Deu-se continuidade com o processo de centralização das decisões políticas, caracterizada pelo fortalecimento dos órgãos setoriais da União, que passaram a definir sem articulação política um quadro geral de uma estratégia regional de desenvolvimento.¹⁷⁶

Sem que houvesse alteração dos objetivos explícitos da SUDENE, o novo modelo de política de desenvolvimento nacional alterou os rumos da política de desenvolvimento regional do Nordeste. As possibilidades de reformas foram interrompidas, servindo-se tão somente de incentivos fiscais e financeiros, que desempenhavam o processo de crescimento das inversões industriais. Portanto, o caráter reformista da SUDENE ficou esvaziado. O investimento em recursos humanos foi reduzido, a reforma agrária foi bloqueada. Embora incentivando a modernização da atividade agrícola, foram mantidas as velhas oligarquias.¹⁷⁷

Num momento de crise econômica e institucional, o governo militar procurou desenvolver uma política de estabilização e criar novos mecanismos de financiamento. A vida democrática foi arrefecida, o debate e a participação no planejamento de desenvolvimento foram inibidos.¹⁷⁸

Enfim, o poder decisório da SUDENE foi esvaziado, visto que houve a centralização vertical do poder nas mãos do governo federal, não obstante a redução sucessiva da autonomia dos Estados e Municípios em manipular os instrumentos que os viabilizariam atingir ao desenvolvimento.¹⁷⁹

Nesse novo ambiente, o Terceiro Plano Diretor da SUDENE, aprovado pela Lei nº 4.869/65, afastou a estratégia inicial de transformação das estruturas sociais e econômicas, passando a ser um órgão de coordenação do setor privado.

¹⁷⁶ Acerca desse período da história do Brasil, Francisco de Oliveira enfatiza que “a crise de 1964 funde todos os elementos do conflito de classes, tanto a nível regional como nacional; em realidade é somente pelo agravamento das tensões no coração da própria região que governava o processo de expansão capitalista e pela forma que adotou, de intervenção aberta das forças armadas, que os conflitos de classe não se resolvem – advertindo-se, desde logo, que o termo ‘resolução’ se utiliza aqui em seu sentido dialético -; e em consequência, que a orientação do processo da planificação regional assume sua forma definitiva. [...] a SUDENE pós 64 é muito mais o resultado da forma de resolução do conflito de classes a escala nacional que regional.” OLIVEIRA, *Elegia para uma Re(li)gion*, p. 149.

¹⁷⁷ ARAÚJO, Tânia Bacelar de. *Ensaio sobre o Desenvolvimento Brasileiro: heranças e urgências*. Rio de Janeiro: Fase, 2000, p. 389/390.

¹⁷⁸ MOREIRA, *O Nordeste Brasileiro: Uma Política Regional de Industrialização*, pp. 63-83.

¹⁷⁹ HADDAD, Paulo Roberto. *Participação, Justiça Social e Planejamento*. Belo Horizonte: Zahar, 1980, p. 38.

Enfim, dada centralização das ações do governo federal com o planejamento nacional, a descentralização da SUDENE na condução da política de desenvolvimento regional foi abandonada. Da estratégia inicial, apenas restaram os programas e projetos voltados para a modernização da infra-estrutura e para o fomento da atividade produtiva, por meio de incentivos fiscais.¹⁸⁰

A lei que aprovou o Plano Diretor para os anos 1966/68 seguiu a mesma tendência de disciplinar incentivos fiscais e financeiros, traduzindo-se em diversas modificações no sistema 34/18. A prioridade de aplicação dos recursos do 34/18, que seriam concedidos a cada projeto, deveria visar à implantação de indústrias básicas ou germinativas; à modernização, complementação ou ampliação da indústria instalada ou aumentar a rentabilidade; à substituição de importações do exterior ou de outras regiões do país; a utilização de matéria-prima regional; a absorção intensiva de mão-de-obra; à localização em subzonas de mais baixo desenvolvimento e à contribuição à satisfação da demanda crescente de bens alimentares.¹⁸¹

Através do mecanismo de incentivos fiscais do sistema 34/18, a SUDENE anuncia uma das formas de financiamento da expansão monopolista no Brasil após 64. Para Francisco de Oliveira, a exigência de leis de reprodução do capitalismo monopolista havia sido copiada para propiciar a expansão monopolista em outras regiões, entre as quais a primeira foi a Amazônia, para aplicação na pesca, no reflorestamento e no turismo. Ademais, comenta o autor, a SUDENE significou “um aviso prévio do Estado autoritário”, da própria fusão entre Estado e os interesses econômicos (burguesia).¹⁸²

No período de 1968/1969 foram postas em prática as políticas de estabilização e de consolidação de um novo “modelo” de desenvolvimento nacional. A partir de 1969, os depósitos começaram a baixar em termos relativos, e, em 1971, os seus reflexos repercutiram em mudanças na política regional e em corte compulsório de parte dos recursos para o Programa de Integração Nacional (PIN).

O Nordeste sentiu os efeitos da crise econômica com o decréscimo das inversões industriais em 1968, que passou a repercutir em mudanças na política do setor público. Neste ano, os setores empresariais e políticos do Centro-Sul

¹⁸⁰ KON, *Planejamento no Brasil II*, p. 35. Cf. BERCOVICI, *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*, pp. 114-115.

¹⁸¹ COHN, *Crise Regional e Planejamento*, p. 92.

¹⁸² OLIVEIRA, *Elegia para uma Re(l)igion*, pp. 149-151.

difundiram uma onda de críticas acerca da desnecessária desconcentração de recursos e da vulnerabilidade da industrialização no Nordeste. A seca de 1970 foi um marco em que o poder central baseou-se para sacramentar a mudança de orientações de política regional. Os motivos para mudança consistiam no reconhecimento da pouca absorção de mão-de-obra pelo fato de que a indústria nordestina exercia um papel limitado.

Em razão disso, o problema regional foi deslocado para a esfera da “integração nacional”. A solução do problema ocupacional não estaria na região, mas seria resolvido a partir de programas de “integração nacional” por políticas de deslocamento de populações para projetos de colonização de outras regiões mais férteis, como a Amazônia. Dessa forma, o PIN visava agregar a mobilidade de mão-de-obra da zona semi-árida afetada pela seca e a agricultura, mediante expansão da fronteira, da política regional.¹⁸³

Seguindo as mesmas diretrizes, o passo seguinte foi regulamentar os incentivos fiscais em 1969, em consonância com os parâmetros previstos em leis anteriores, mesmo o que aprovou o Plano Diretor para os anos 1969/1972. As modificações mais significativas foram as mudanças de prioridades, com maior ênfase nos critérios sociais e locais; a instituição de registro obrigatório para as empresas beneficiadas dos recursos provenientes do imposto de renda em atividades não previstas no projeto aprovado, sob pena de ser enquadrado como crime de evasão fiscal.¹⁸⁴

O Projeto da Transamazônica, apoiado na justificativa de que os fundos 34/18 estavam sendo mal-utilizados, serviu de base para a tomada de decisão de transferir a metade dos depósitos anuais deste e de outros fundos similares para o PIN. É verdade que tal programa não cogitava a reforma agrária e tinha como meta a construção da rodovia Transamazônica e a viabilização de projetos de colonização ao longo da rodovia, para onde deveria ser trasladado o excedente populacional do Nordeste, a fim de reduzir a pressão sobre a economia e os centros urbanos do Centro-Sul e do Nordeste.¹⁸⁵

¹⁸³ MOREIRA, *O Nordeste Brasileiro: Uma Política Regional de Industrialização*, pp. 157-158.

¹⁸⁴ COHN, *Crise Regional e Planejamento*, p. 94/95.

¹⁸⁵ MOREIRA, *O Nordeste Brasileiro: Uma Política Regional de Industrialização*, pp. 158-159.

A visão de planejamento regional é descartada, passando essas questões a serem visualizadas sob a perspectiva nacional, pela compatibilização dos planos, o que significou em mudança de política, findando a possibilidade de abordagem de política autônoma. Em outras palavras, a política pública implementada deixou de considerar as especificidades do Nordeste dentro da estratégia de planejamento nacional.¹⁸⁶

Em razão da crise que se verificou a partir de 1973, no Brasil o desenvolvimento regional esteve fora da pauta política, mantendo-se a política de programas setoriais, como a criação do Programa de Agro-Indústria do Nordeste, do Projeto Sertanejo e do POLONORDESTE (programa rural integrado que envolvia infra-estrutura, treinamento, crédito, etc.). Essa constatação vai ao encontro dos comentários de Tânia Bacelar Araújo que afirma o abandono da proposta reformista proposta pelo GTDN, para promover a industrialização situada no programa de modernização conservadora conduzida pelos governos militares.¹⁸⁷

Sem olvidar outras experiências para atender a interesses regionais durante o período de 1946 a 1974, surgiram outras entidades setoriais e outras de desenvolvimento, como a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), a Companhia do Vale do Rio São Francisco (CVSF), a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Fronteira Sudoeste (SUDOESTE), a Superintendência do Desenvolvimento da Região Centro-Oeste (SUDECO), amparados por uma rede de bancos oficiais.

Desses organismos, a SUDENE foi o modelo de experiência mais exitosa com objetivo de promover o desenvolvimento regional, ainda que tenha tido uma curta vigência do modelo original.

Também merece destaque, no contexto das experiências de desenvolvimento regional, a que envolveu a região amazônica.

¹⁸⁶ MOREIRA, O Nordeste Brasileiro: *Uma Política Regional de Industrialização*, pp. 161-162.

¹⁸⁷ ARAÚJO, Ensaio sobre o Desenvolvimento Brasileiro: heranças e urgências, pp. 18. Nesse pormenor, enfatiza a autora que “em lugar de uma indústria colada à base de recursos regionais e voltada para atender prioritariamente o mercado nordestino, como propusera Furtado no GTDN, a indústria incentivada pela SUDENE compra, sobretudo do Sudeste, a maior parte do que produz. Teve, assim, que se integrar às tendências que dominavam o processo mais geral de industrialização do país. A Zona da Mata, em vez da diversificação proposta pelos planos iniciais da SUDENE, conheceu o fortalecimento do monopólio da cana, estimulada pela possibilidade de produzir álcool. A velha oligarquia ganha novo alento, como se vê ainda hoje, e agora de forma exagerada nos tempos do ‘Brasil collorido’.”

Inicialmente o governo federal auxiliou o desenvolvimento da região amazônica com o Banco de Crédito da Amazônia, instituição financeira criada em 1942 para incentivar a produção de borracha. A linha de concretização da Constituição de 1946, o governo federal criou SPVEA, objetivava desenvolver o planejamento de desenvolvimento do Amazonas e dispor sobre a aplicação dos 3% das receitas tributárias federais.¹⁸⁸

A SPVEA foi responsável pela criação do Primeiro Plano Quinquenal (1965-1970), no entanto a construção de um planejamento racional foi dificultado. Diferentemente da SUDENE, a heterogeneidade fisiográfica e o desconhecimento científico da região, além da escassez de pessoal qualificado, inviabilizaram a atuação global da SPVEA. Em síntese, o plano tinha por objetivos principais a ocupação da Amazônia, a realização de obras de infra-estrutura na região e a implantação de sistemas de crédito.

Entretanto, as mudanças políticas e econômicas adotadas pelo governo militar interferiram na execução orçamentária, causando obstáculos à consecução das metas previstas pela SPVEA. Diante da dificuldade de relacionamento com o DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público) e suas interferências, o orçamento elaborado pela SPVEA foi alterado, e os desacordos com o Congresso Nacional e a dificuldade de engajar pessoal técnico especializado culminaram na sua extinção e criação da SUDAM em 1966. Todavia, a política do governo federal se restringia a concessão de incentivos fiscais em favor da região amazônica.¹⁸⁹

Destaca-se também a criação da Superintendência da Zona Franca de Manaus (SZFM) com a edição do Decreto-Lei nº 288/67, a entidade autárquica responsável pela administração desta região objetiva melhorar a economia amazonense e desenvolver a área da Amazônia Ocidental mediante uma política de benefícios fiscais.

Na Amazônia, ressalta Wilson Cano, apesar de a estrutura do investimento incentivado ter sido distinta da que se verificou no Nordeste, foi também complementar à indústria pólo. A inversão incentivada ali realizada em sua

¹⁸⁸ ROBOCK, *Desenvolvimento Econômico Regional*, p. 53.

¹⁸⁹ KON, *Planejamento no Brasil II*, pp. 280-281.

maior parte viabilizou o acesso ao mercado do Centro-Sul, mas pouco esteve relacionado com a oferta e a demanda da região.¹⁹⁰

A partir dos anos 70, o governo federal concebeu um sistema de programas específicos (setoriais, sub-regionais), concebidos independentemente do planejamento regional, mediante a articulação direta com os governos estaduais.

Em verdade houve um esvaziamento das competências da SUDENE e da SUDAM, que tinham a atribuição de elaborar os planos regionais de desenvolvimento e encaminhá-los ao Presidente da República, os quais passaram a ser centralizados com a instituição do Sistema Nacional de Planejamento pelo Ato Complementar nº 43/69.

Com a crise financeira do Estado brasileiro nos anos 80, a intervenção federal é arrefecida, reduzindo-se sua atuação tanto mediante o planejamento regional, quanto do nacional ou das entidades setoriais que atuavam no Nordeste.

Tânia Bacelar de Araújo, fazendo uma análise do planejamento regional a partir da abertura política, com ênfase nos anos 90, comenta que o Brasil

*parece confirmar uma tendência a interromper a desconcentração espacial do crescimento que ocorria nos anos 70 e 80. Essa interrupção vem sendo comandada pelo mercado e referendada pelas políticas públicas federais, de corte nacional/setorial. Em termos regionais, o que sobrevive são resquícios de instrumentos e políticas herdadas do passado, com reduzida capacidade de impactar as realidades regionais e contrapor-se às novas forças que tendem a se consolidar.*¹⁹¹

Diante da crise do Estado e as novas orientações governamentais tendentes a ser as do mercado, a política de desenvolvimento regional no Brasil sinalizou pela interrupção do movimento de desenvolvimento das regiões menos desenvolvidas.

Tomando por base o pensamento de Carlos Américo Pacheco, Tânia Bacelar de Araújo salienta que o discurso pregado que torna o Estado submisso à lógica privada que se contenta em alavancar em estratégias exitosas das grandes empresas, atribuindo-o um papel de atração de investimentos, tem causado a disputa entre os entes da federação, resultado esse que reforça a tese de tendência à fragmentação da nação. A ausência de políticas regionais do governo federal, portanto, abriu espaço para a guerra fiscal entre Estados e Municípios, que buscam

¹⁹⁰ CANO, Wilson. *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil, 1930-1995*. Campinas: Unicamp, 1998, p. 243.

¹⁹¹ ARAÚJO, *Ensaio sobre o Desenvolvimento Brasileiro: heranças e urgências*, p. 127.

cada um por si atrair em suas áreas de atuação investimentos que dêem maior dinamismo à economia local. Nesse quadro, aqueles entes políticos menos favorecidos são deixados à margem desta disputa por serem espaços não-competitivos, tendendo a ampliar as profundas desigualdades existentes.¹⁹²

As tentativas que ocorreram recentemente em recuperar o planejamento regional foram pouco produtivas, em contexto com os objetivos definidos pela Constituição de 1988, na qual se preconiza pela sistematização de planejamento regional ao nacional, incentivos à elaboração e discussão de planos regionais.

O “Plano Brasil em Ação”, de feição de planejamento exclusivamente orçamentária, descartou uma visão articulada do planejamento regional e afastou a adoção de qualquer política para áreas não eleitas no processo de globalização. Sua preocupação central consistiu em criar estímulos para potencializar a integração competitiva, a favor de regiões com maior potencial de ampliar a internacionalização.¹⁹³

No Plano Plurianual de 2000-2003, o programa de investimentos do segundo período do governo Fernando Henrique Cardoso seguiu as mesmas tendências. Denominado de programa “Avança Brasil”, foi estabelecida uma agenda de investimentos econômicos para a infra-estrutura, cujo quantitativo de recursos previstos foram a favor do Sudeste, e em menor proporção para as regiões Sul e Nordeste.

Já no final da gestão do governo Fernando Henrique Cardoso, por conta de irregularidades nas autarquias territoriais de desenvolvimento (SUDAM e SUDENE), a decisão política optada foi pela extinção de ambas em 2001.

No ano seguinte, foram recriadas sob a forma de agências executivas, com a denominação de ADENE (Agência de Desenvolvimento do Nordeste) e ADA (Agência de Desenvolvimento da Amazônia), a fim de não fosse perdido o espírito que originou as antigas superintendências.¹⁹⁴ Todavia, manteve-se o perfil central de serem apenas gestores dos fundos constitucionais de financiamento.

¹⁹² ARAÚJO, *Ensaio sobre o Desenvolvimento Brasileiro: heranças e urgências*, p. 127.

¹⁹³ ARAÚJO, *Ensaio sobre o Desenvolvimento Brasileiro: heranças e urgências*, p. 333.

¹⁹⁴ RISTER, *Direito ao Desenvolvimento*, p. 325.

2.3 O Planejamento Regional na Constituição Federal de 1988

A forma de Estado liberal do século XIX, desprovido de função econômica, a partir de uma perspectiva formalista do direito, caracterizou-se precipuamente pela ausência de intervenção ou atuação estatal no domínio econômico e, quanto à sua estrutura interna, pela proeminência do legislativo sobre os demais poderes.

Tal visão propagada não se confirmou na prática. Avelãs Nunes destaca que as políticas econômicas inglesas retomaram o interesse pelos mercantilistas durante a corrida às colônias no final do século XIX. Em outras palavras, tendo em vista a depressão econômica que se registrou entre 1873 a 1896, a Inglaterra primou por pilhar suas colônias, segundo o regime do pacto colonial, e práticas de protecionismo alfandegário, com a finalidade de recuperação econômica.¹⁹⁵

À medida que a forma econômica vem pôr em risco o equilíbrio da formação social, até então assegurada pelos mecanismos de mercado, a economia passou a ser um problema político. Portanto, a constituição econômica diretiva surgida no início do século XX, especificamente a partir da Primeira Guerra Mundial, acresceu essa nova função ao Estado. No entanto, tal função não deixou de ser política, pois nada mais significou que uma extensão da função política do Estado aplicável ao domínio econômico. A relação entre Estado e Economia passou a consistir, segundo o pensamento de Vital Moreira, numa relação de adequação, em que o Estado, sob o aspecto da sua organização e atividade, ao princípio político geral para a defesa do sistema social.¹⁹⁶

Assim sendo, o Estado social resultou da transformação superestrutural pela qual passou o Estado liberal. Ainda que tenha diversas especificidades, no Ocidente distingue-se das bases do Estado socialista de ideologia marxista, pois permaneceu aderido à ordem capitalista. O Estado social, com suas diversas formas de organização política, acolhe uma série de fundamentos econômicos e sociais que não comportam mudanças substanciais nos modos de produção. Por sua própria natureza, é intervencionista, pois requer a presença do poder político na sociedade,

¹⁹⁵ AVELÃS NUNES, António José. *Uma Introdução à Economia Política*. São Paulo: Quartier Latin, 2007, p. 325.

¹⁹⁶ MOREIRA, Vital. *Economia e Constituição*. Coimbra: Coimbra, 1979, pp. 169-171.

na qual o indivíduo proveio e o impossibilitou de prover certas necessidades existenciais mínimas, por fatores alheios à sua vontade.¹⁹⁷

A dialeticidade é da natureza do Estado social. As transformações advindas com o processo histórico representam a inteligência que o mantém em constante modificação, de forma a desvelar o horizonte histórico do passado e revelar os ajustes do presente.

Até 1946, comenta Luiz Fernando Coelho, a execução de uma política de planejamento da economia brasileira encontrava barreiras no princípio federalista da autonomia dos Estados. Em razão dessa especificidade, a implantação de planos globais tornava-se extremamente difícil, mesmo em âmbito regional. O emprego da palavra plano num texto constitucional adveio no art. 199 da Constituição de 1946, ao ficar determinada a execução de um plano de valorização econômica da Amazônia. Outras providências semelhantes foram consignadas no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para beneficiar a região do Vale do São Francisco e afluentes.¹⁹⁸

A promulgação da Constituição de 1998 amoldou-se a essa forma de organização política, embora o texto constitucional tenha sofrido inúmeras emendas constitucionais na década de 90 que procurou adequá-lo ao modelo de Estado mínimo, de perfil neoliberal.

A estrutura principal do Estado social foi mantida, pois nem poderia ser o contrário, já que sempre esteve adstrito a fatores ligados diretamente ao princípio da democracia econômica e social; basta ao compulsar os objetivos constitucionais e fundamentos estabelecidos nos artigos 1º e 2º.

O planejamento aparece como uma das expressões deste princípio em sentido amplo, visto que somente se reconhece a existência de um Estado Democrático de Direito se o Estado exercer um papel planejador.¹⁹⁹

¹⁹⁷ BONAVIDES, Paulo. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. 7ª edição. São Paulo: Malheiros, 2001, pp. 184-204.

¹⁹⁸ COELHO, Luis Fernando. Considerações sobre Economia e Planejamento no Direito Brasileiro. In: ABUJAMRA JÚNIOR, João (Coord.). *Direito Administrativo Aplicado e Comparado*. São Paulo: Resenha Universitária, 1979, pp. 155-156.

¹⁹⁹ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; QUEIROZ, João Eduardo Lopes. *Planejamento*. In: CARDOZO, José Eduardo Martins; QUEIROZ, João Eduardo Lopes; SANTOS, Márcia Walquíria Batista dos (org.). *Curso de Direito Administrativo Econômico*. Volume II. São Paulo: Editora Malheiros, 2006, p. 54.

Para José Afonso da Silva está inteiramente superada a suposta incompatibilidade entre planejamento e democracia, já que o constituinte não teve dúvidas sobre isso quando estruturou o Estado Democrático de Direito com previsão de atuação do Estado no domínio econômico mediante o instrumento do planejamento econômico.²⁰⁰

Ao se abordar o planejamento regional, não se pode afastar do sentido de cooperação. A Constituição, no parágrafo único do art. 23, estabelece que a lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Além disso, pelo que se constata a lei complementar em tela não foi até hoje editada, à semelhança das muitas outras, como a do §1º, inciso do art. 43, que trata da integração de regiões em desenvolvimento.

Quando a Constituição vincula a inserção do planejamento regional no planejamento nacional de maneira participativa, não por dependência ou incorporação, verifica-se que a União tem um papel fundamental a ser efetivamente exercido quanto à coordenação e articulação de todas as esferas governamentais na elaboração e execução do planejamento nacional. Tal seria favorecido no caso de a negociação política entre a União e os Estados-membros ser descentralizada e participativa, e não toda centralizada nos interesses da União, como freqüentemente ocorreu na história do Estado brasileiro.

Os planos regionais definem os objetivos e as estratégias relativamente às regiões, ou seja, a uma parcela delimitada do território, em razão de sua própria identidade econômica e social no âmbito do território nacional.²⁰¹

Segundo o ensinamento de Martin Mateo e Sosa Wagner, plenamente aplicável ao direito brasileiro, a ordenação do território constitui como necessidade de integração mais ampla, possibilitando um adequado sistema de equilíbrios espaciais e inter-regionais. As formas de organização concretas são de naturezas muito diversas, pois estão relacionadas com a estrutura política do país que delimita os limites de planificação.

²⁰⁰ SILVA, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, pp. 785-787.

²⁰¹ FRANCO, António L. de Sousa. *Noções de Direito da Economia*. Vol.1. Lisboa: AAFDL, 1982-1983, p. 317.

O caso brasileiro, partindo-se da classificação elaborada pelos autores espanhóis, aproxima-se do modelo “regionalização do pressuposto nacional”, que supõe a fixação nos pressupostos gerais dos Estados das correspondentes entradas, cujo destino é a potencialização de regiões através de fórmulas inversoras adequadas.²⁰²

O plano nacional de desenvolvimento, comentam os mencionados autores, deve incorporar a instância regional, não a partir da desagregação dos objetivos globais e setoriais, senão também simultaneamente coadunarem aos objetivos nacionais, já que destaca a forma como se procede a estratégia de desenvolvimento e a forma do desenvolvimento do interior do país como parte do governo central.²⁰³

Ainda que a Constituição de 1988 tenha pretendido reverter o quadro de centralização, não se logrou conferir eficácia aos seus comandos, como se observa pela não-regulamentação das leis complementares mencionadas, que poderiam ser uma primeira etapa rumo à implementação de um federalismo cooperativo.²⁰⁴

Sob a ótica da constituição formal, a Constituição Federal concebeu o planejamento regional como um processo que deve ser formado entre a União e os entes federados, tendo em vista a compatibilização entre o planejamento regional com o nacional, nos termos do art. 174, §1º.

A partir da vigência da Constituição de 1988, o Estado deve ter uma política planejadora global, para a Administração direta e indireta. O §1º do art. 174 prevê que uma lei deverá estabelecer as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, que terá por finalidade compatibilizar e incorporar os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

O artigo em comento, explica Eros Grau, refere-se ao planejamento de desenvolvimento nacional e não ao planejamento da economia ou planejamento da atividade econômica.²⁰⁵

O modelo de planejamento previsto na Constituição de 1988, segundo pensamento de Bercovici, teve por objeto instituir um sistema de planejamento com

²⁰² MATEO, R. Martín; WAGNER, F. Sosa. *Derecho Administrativo Económico*. Madrid: Ediciones Pirâmide, 1980, p. 72.

²⁰³ MATEO, R. Martín; WAGNER, F. Sosa. *Derecho Administrativo Económico*. Madrid: Ediciones Pirâmide, 1980, pp. 155-156.

²⁰⁴ RISTER, *Direito ao Desenvolvimento*, p. 324-325.

²⁰⁵ GRAU, *A ordem econômica na Constituição de 1988*, p. 262.

forte participação do Poder Legislativo, por estarmos tratando de um Estado Democrático de Direito, bem como por ter vinculado o plano ao orçamento e aos fins enunciados no texto constitucional. Ali estão as bases para um planejamento democrático, pois aumenta a transparência e o controle sobre o gasto público, já que exige compatibilidade entre a lei orçamentária anual, que fixa o gasto anual do governo, e as demais leis que estabelecem o planejamento de médio e longo prazo. Contudo, a grande dificuldade situa-se na falta de vontade política para implementar novamente o planejamento estatal.²⁰⁶

Quando fazemos a leitura do art. 165 da Constituição Federal constatamos na redação do §1º que a lei do plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e as relativas aos programas de duração continuada e os planos e os programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição, que serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

Muito embora o objetivo tenha sido de aumentar a transparência e o controle das despesas públicas, não pode o planejamento ser reduzido ao orçamento. Restringi-lo à ordenação das despesas públicas, esvaziaria a sua característica principal, a de fixar diretrizes do Estado. A vinculação do plano ao orçamento deve ser vista, não somente como uma forma racional de ordenar os gastos públicos, mas também como instrumento promovedor de transformação das estruturas econômico-sociais.²⁰⁷

Em estudo sobre o direito econômico português, Antônio L. de Sousa Franco sustenta que a política econômica estatal tem como instrumentos principais o orçamento e a política monetária, não o plano de desenvolvimento a médio prazo, nem mesmo o plano anual. Este, quando existe, o atraso de aprovação e pouca divulgação demonstram ser o plano atualmente um instrumento quase irrelevante.²⁰⁸

Contudo, excluir do plano os fins da política de desenvolvimento, resulta na própria fraqueza do instrumento, como comenta Gilberto Bercovici, pois o plano sem planejamento seria uma formulação racional de idéias, mas sem nenhuma

²⁰⁶ BERCOVICI, *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*, pp. 204-205.

²⁰⁷ BERCOVICI, *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*, p. 208.

²⁰⁸ FRANCO, *Noções de Direito da Economia*, p. 322.

efetividade prática, em face da falta de integração dos órgãos de planejamento com a Administração Pública.²⁰⁹

Por isso, consiste o plano no instrumento que tem por função trazer para a ordem jurídica as escolhas feitas em planos e programas, regionais e setoriais de desenvolvimento, resultantes do processo político democrático (art. 48, IV).

A União detém a função de coordenação e articulação de todas as esferas federais na elaboração e execução do planejamento nacional, o que está em perfeita consonância com o federalismo cooperativo. A negociação política, sem que se viole a repartição constitucional de competências, deve ser descentralizada e participativa, visando sempre o desenvolvimento comum equilibrado.²¹⁰

2.4 Diacronismo da estrutura administrativa como entrave ao desenvolvimento regional

A Administração pública normalmente possui uma visão analítica dos fatos e tem por atividade precípua de atuação na ordem econômica o atendimento em setores especializados da vida coletiva.

Trata-se dos reflexos de uma estrutura da Administração Pública do século XIX até os dias atuais, sem que houvesse um comprometimento com a mudança de sua própria estrutura, a fim de colaborar no planejamento de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento nacional. No século XIX, o Poder Executivo tinha como função ser cumpridor da lei votada pelo Parlamento, funcionando como instituição de execução da lei, sem vontade própria, daí vem a fundamentação da sua “neutralidade”, já que tinha função marginal e subsidiária. Se a organização administrativa apresentava-se como “unitária, uniforme, monocrática, centralizada”, a centralização acentuava a tendência do Estado absolutista. Caracteriza-se a Administração desta época pelo princípio da

²⁰⁹ BERCOVICI, *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*, p. 195.

²¹⁰ BERCOVICI, *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*, pp. 209-210 e 215. Cf. BERCOVICI, *Constituição Econômica e Desenvolvimento*, pp. 90-91.

hierarquia, que passou a determinar a relação de coordenação de atos e comportamentos do servidor.²¹¹

Entre a década de 30 e 90 a Administração, juntamente com a alteração do modelo de Estado, foi assumindo novos papéis que aumentaram as funções do Estado. Quanto à estrutura, houve a multiplicação dos órgãos da Administração direta e realizou-se o processo de criação de entes, dotados de personalidade jurídica própria, para atuar em setores específicos, muitos deles de direito privado, que passaram a atuar na atividade econômica em atividades comerciais e industriais. Da concepção de Administração centralizada do século XIX, passou-se para uma Administração desagregada, tornando difícil a controlabilidade pelo poder central. De uma estrutura de pirâmide de cada ministério, passou para uma estrutura de rede de pirâmides, transformou-se em regra a confusão organizacional. Em síntese, de uma “burocracia-guardiã segue-se a burocracia prestacional”.²¹²

Em fins da década de 80 do século XX constata-se uma “crise generalizada da gestão pública”, sob o fundamento de que o Estado arcaico não suportava cumprir as funções do Estado de bem-estar, optando-se por uma modernização restrita tão somente para o enxugamento da máquina pública e dispensa de servidores.²¹³

No Brasil, seguindo o movimento de reformas econômicas no sentido de liberalização dos mercados, desregulação e privatização surtiram reflexos na Administração Pública, com o desencadeamento do movimento de reforma administrativa. Em 1995 foi criado o Ministério da Administração e Reforma do Estado, cuja participação efetiva contribuiu pela iniciativa do projeto de emenda constitucional transformado na Emenda Constitucional nº 19/95.

No que tange à estrutura, a transferência para o setor privado de inúmeras entidades estatais, bem como a delegação da execução de serviços públicos (telefonia, eletricidade, gás etc.), propiciou a criação de entes de regulação, denominados agências reguladoras.

A Administração passou a ser composta por vários modelos organizacionais em coexistência, formada por um sistema em que atuam diversos

²¹¹ MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo em Evolução*. 2ª edição. São Paulo: RT, 2003, pp. 124-125.

²¹² MEDAUAR, *O Direito Administrativo em Evolução*, p. 127.

²¹³ MEDAUAR, *O Direito Administrativo em Evolução*, p. 129.

sujeitos dotados de atribuições com poderes de decisão. Odete Medauar classifica-a como Administração fragmentada ou Administração em rede.²¹⁴

Diante desse quadro, a fragmentação da Administração Pública desacoplou-a da política, da própria organização de governo, como se a cabeça estivesse separada de seus membros. Ou seja, o Estado pensa, mas não tem um suporte para realizar os objetivos constitucionais, deixando para o “mercado”, sob sua regulamentação e fiscalização, naturalmente conduzir-se a caminho da concretização dos objetivos fundamentais da República.

As agências reguladoras concretizaram a implantação do modelo americano de administração neutra, para que a solução dos problemas econômicos fosse tratada sob o aspecto técnico, separando assim das influências políticas. O estudo feito por Gaspar Ariño acerca das críticas dos *Organismos Reguladores Independientes* configura a um modelo de Estado liberal e abstencionista, que crê que a intervenção do governo na economia deve ser a menor possível, ou seja, somente diante de situações excepcionais ou de falhas do mercado. Assim sendo, tendem à manutenção do *status quo* por uma Administração abstencionista, ao contrário de uma Administração unitária e ativista.²¹⁵ As comissões, no caso do Brasil os conselhos diretores das agências reguladoras, não têm legitimidade democrática, porque seus membros não são eleitos, e sua manifestação não expressa a vontade popular. A simbiose perigosa entre reguladores e regulados, tendo em vista a política e os interesses dos grupos econômicos afetos exercendo influência na seleção de seus membros, e a tendência das agências de ficarem cativas daqueles agentes econômicos regulados, têm tido um efeito negativo para a legitimidade do processo administrativo, pondo em cheque a sua independência e integridade.

Por isso, tendo em vista a opção política de atuação do Estado na ordem econômica, tem sido propagada a ideologia do Estado mínimo, que restringe o planejamento estatal, quando existe, a uma planificação parcial ou setorial. Neste caso, o Estado intervém em apenas alguns setores que considera fundamentais, conhecidos como setores estratégicos. São aqueles setores identificados como prioridades momentâneas, para depois atuar em outros setores.

²¹⁴ MEDAUAR, *O Direito Administrativo em Evolução*, p. 135.

²¹⁵ ARIÑO, Gaspar. *Estado y Economía*. Madrid: Marcial Pons, 1993, p. 382-388.

A ideologia voltada para a redução do “tamanho do Estado” em razão do esgotamento do modelo de Estado de bem-estar, as reformas visavam atender aos interesses de atores que atuam no mercado sem interferir no seu livre “desenvolvimento”, como se fosse um estágio natural pelo qual passam todas as economias.

Fábio Konder Comparato, ao tecer comentários sobre a Administração Pública, identifica na estrutura administrativa em qualquer país ou unidade política a divisão em ministérios ou secretarias como condição de eficiência de sua atuação. A visão de longo prazo, ao contrário, somente se torna compreensível quando o planejador consegue fazer a síntese global dos fatos sociais, integrando-os em sua interconexão no conjunto nacional e mundial. Não existe uma política econômica desvinculada da política social, que, por sua vez, não pode romper com o contexto mundial. Toda a política requer o estabelecimento de objetivos e escolhas de prioridades, o que não vem ocorrendo na solução dos problemas sociais. O planejamento requer uma política de formação de capital de investimento. Sem desenvolvimento não há crescimento econômico sustentável. O crescimento, por sua vez, é o fenômeno do investimento, que tem por premissa a poupança. Todo esse processo desenvolve-se estruturalmente em longo prazo, portanto não pode ficar limitado ao orçamento anual, reduzindo a política pública à preocupação conjuntural do equilíbrio das contas públicas.²¹⁶

Entre as dificuldades de êxito do desenvolvimento, tanto nacional como regional, é a incompatibilização da estrutura da Administração Pública ao planejamento. A descontinuidade entre os órgãos planejadores e a máquina administrativa do Estado inviabiliza a concretização do plano.

O direito administrativo brasileiro, explica Maria Paula Dallari Bucci, ainda que seja correto do ponto de vista da doutrina francesa originária, orientado para a proteção dos direitos individuais em face do Estado autoritário e policial, fica aquém do que seria necessário para uma diretriz positiva da Administração, num sentido promocional e compensador, necessário para o desenvolvimento.²¹⁷

²¹⁶ COMPARATO, *Para Viver a Democracia*, pp. 105-106.

²¹⁷ BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002, p. XXXIX.

Dada inadaptação das estruturas do Estado liberal para o exercício da função planejadora tornou-se indispensável repensar numa reconstituição da Administração Pública capaz de dar-lhe maior funcionalidade.²¹⁸

As administrações públicas na América Latina têm todas as fraquezas comuns a todas elas (perpetuação da ineficiência e delongas no desempenho de funções simples e complexas), salienta Prebisch, acrescida ainda de sintomas de subdesenvolvimento. Em síntese, o setor público mostra-se atrasado em suas funções administrativas, mesmo a estrutura administrativa existente, sempre que se trata de apresentar novas idéias visando formular e executar normas racionais de desenvolvimento.²¹⁹

Não queremos dizer aqui da incapacidade dos servidores que ocupam cargos públicos ou são empregados públicos, cujos critérios de admissão exigem dos candidatos conhecimentos para o exercício de suas atribuições. Ocorre que a Administração é o reflexo da política governamental vigente e herdeira das que precederam.²²⁰

A necessidade de organização do planejamento de desenvolvimento requer o planejamento da Administração Pública. O objetivo essencial é tornar o Estado capaz de regular as forças do desenvolvimento por meio de uma “maquinaria do sistema” (Prebisch), sem impedir o exercício da atividade econômica pelo setor privado.²²¹

O planejamento representa a própria concretização do exercício da democracia, visto à vinculatividade do planejamento, porque permitirá o conhecimento dos particulares rumos da atividade nacional e regional, quais os

²¹⁸ COMPARATO, *Para Viver a Democracia*, p. 108.

²¹⁹ PREBISCH, *Política e Dinâmica de Desenvolvimento para a América Latina*, p. 82.

²²⁰ Por exemplo, no Programa de Gestão da Política de Integração Nacional do Ministério da Integração Nacional (Programa 0757 do PPA 2008-2011), consta descrição das finalidades públicas específicas: capacitação de servidores públicos federais em processo de qualificação e requalificação, capacitação para o desenvolvimento regional e ordenamento territorial (capacitar recursos humanos do setor público nacional para conduzir processos descentralizados e participativos em formulação, acompanhamento e avaliação das políticas de desenvolvimento regional e ordenamento territorial); gestão e administração do programa; Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais – PROMESO; estruturação e dinamização de arranjos produtivos locais em espaços sub-regionais e gestão e administração do programa. Aqui podemos notar, empregando a indução, que embora há anos exista a SUDENE, os atuais servidores não foram treinados para desempenharem funções voltadas para auxiliarem na elaboração e execução de planos regionais de desenvolvimento.

²²¹ BERCOVICI, *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*, p. 195. Cf. PREBISCH, *Política e Dinâmica de Desenvolvimento para a América Latina*, p. 90.

caminhos pelos quais empreenderá a atuação do Estado, os recursos alocados para tanto e as prioridades fixadas.²²²

A formulação de política consistiria num processo, e os programas de ação de governo seriam as decisões decorrentes desse processo, enfatiza Maria Paula Dallari Bucci. Para tanto, é necessário que exista uma introdução de procedimentos das relações entre os poderes públicos, a fim de que seja possível a elaboração e concretização dessas políticas. Nesse contexto, existe uma sinergia entre o poder de iniciativa do governo com o poder de influência do aparelho administrativo. Sob essa ótica, desfaz-se o mito da Administração como máquina de execução neutra, à medida que a implementação de determinada política pública depende do conhecimento dos organismos administrativos, dos procedimentos, da legislação, do quadro de pessoal disponível, das disponibilidades financeiras etc., de um conjunto de elementos que não pode desencadear a ação sozinha, porque depende do impulso da direção política do governo, senão pode transformar-se em obstáculo para a implementação dessa iniciativa.²²³

Com a crescente democratização da Administração, destaca Odete Medauar baseada no pensamento de Mario Nigro, abriu-se o processo de tomada de decisões a um número amplo de pessoas (grupos e associações na defesa de seus interesses). A mediação desses interesses, típica da atividade política, não é mais efetuada por poucas pessoas da cúpula, pois envolve também pessoas de escalões mais baixos que têm a atribuição de gerir os assuntos públicos.²²⁴

Sergio Boisier salienta a dificuldade de descentralização tendo em vista a cultura de séculos de organização política centralizada e de organização trabalhista dependente, de peso inquestionável do Estado, de sociedade civil precária, de clientelismo nas relações sociais e políticas, de “alteridade culposa” racionalização da situação pessoal e coletiva (sempre o “outro” ou os “outros” têm culpa), as quais não facilitam a mudança de atitudes voltada a modelos mais autônomos. Desta maneira, a Administração não pode ser eficaz com estruturas de decisão centralizadas; por outro lado, a tentativa de posicionamento individual de cada organização (desde pessoas naturais até regiões e países) no jogo globalizador

²²² CORRÊA, Oscar Dias. *A Constituição de 1988: uma contribuição crítica*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, Saraiva, 1991, p.222.

²²³ BUCCI, *Direito Administrativo e Políticas Públicas*, p. 268.

²²⁴ MEDAUAR, *O Direito Administrativo em Evolução*, pp. 138-139.

pode gerar tantos perdedores que o resultado final (a síntese) pode ser uma acrescida demanda centralizadora em busca de novos apoios do Estado.²²⁵

Nesse contexto, a falta de integração dos órgãos de planejamento com a Administração Pública agrega-se à confusão feita entre plano e planejamento. A insistência na elaboração de planos que não são cumpridos deve-se à concepção de que o planejamento só se viabiliza com planos determinados, ou seja, quantificados rigorosamente.²²⁶

Pelo contrário, “o planejamento implica que as ações do Setor Público sejam coordenadamente desenvolvidas”²²⁷, ressalta Eros Grau. Para tanto, deve-se impedir que várias unidades da Administração Pública atuem concomitantemente em busca de mesmo objetivo, ou mesmo em concorrência, levando a dispêndio de esforços de maneira fragmentária ou até mesmo contraditória. Tal disparate existente na organização administrativa comprova uma deficiência estrutural que, em última instância, desatende ao princípio republicano.

Numa República, diz Roque Antonio Carrazza, o Estado é protetor supremo de seus interesses materiais e morais. “Sua existência não representa um risco para as pessoas, mas um verdadeiro penhor de suas liberdades.” As pessoas políticas estão obrigadas a observar o princípio republicano, que presume o estabelecimento da temporariedade das funções políticas e a responsabilidade (política, civil e penal) dos gestores da coisa pública. Quando exercem suas competências constitucionais (materiais e legislativas) devem perseguir ao interesse público primário.²²⁸

A Constituição de 1988 é, em muitas de suas dimensões essenciais, uma Constituição do Estado social. Ao contrário da Constituição do Estado liberal, que é a Constituição antigoverno e anti-Estado, a Constituição do Estado social é “uma Constituição de valores refratários ao individualismo no direito e ao absolutismo no Poder.” O direito exprime a tensão entre o texto normativo e a realidade, entre os elementos estáticos e os elementos dinâmicos da Constituição, entre o mercado e a economia dirigida, cuja viga mestra do Estado Social é sem dúvida o princípio da

²²⁵ BOISIER, Sergio. Desenvolvimento não-concentrado e descentralizado na América Latina. *Seminário Internacional “Celso Furtado, a SUDENE e o Futuro do Nordeste”*. Recife: SUDENE, 2000, p. 195.

²²⁶ BERCOVICI, *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*, pp. 195-196.

²²⁷ GRAU, *Planejamento Econômico e Regra Jurídica*, p. 13.

²²⁸ CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 12ª edição. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 44-60.

igualdade material, que assegura a liberdade de herança clássica e norteia toda a concepção do Estado democrático contemporâneo. Em outras palavras, houve a passagem da liberdade jurídica para a liberdade real, do mesmo modo que a igualdade abstrata visa a passar para a igualdade fática.²²⁹

2.5 O desafio para estabelecer uma coordenação entre o planejamento de desenvolvimento nacional e regional

A dissociação da Administração Pública, vista sob um prisma essencialmente técnico, separada da política na execução do plano, demonstra o anacronismo do setor público e sua incapacidade de enfrentar as exigências do desenvolvimento.

A transformação substancial do modo de vida em sociedade provocada pelo industrialismo acarretou mudanças na concepção do Estado, como era definida pela ideologia liberal. De um Estado que primava pela produção do direito, passou a ser realizador de políticas públicas, mediante a atividade normativa, que se tornou o instrumento da realização de programas de ação estatal. A Alemanha e a Áustria passaram por um federalismo de execução no período do pós-guerra, o federalismo cooperativo havia consolidado nos Estados Unidos com o governo Roosevelt, que promoveu a mudança da concepção de federalismo, a fim de combater a crise de 1929.²³⁰

Já nos países periféricos, o desafio maior do federalismo consiste em conviver o planejamento de ação do Estado para combater os desequilíbrios regionais.

A Constituição Federal de 1988 abrigou a ideologia do federalismo cooperativo, pois dedicou, no Capítulo VII, Seção IV destinada à previsão das Regiões Administrativas. Nesse prisma, a Emenda Constitucional nº 19/98, em que

²²⁹ BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 22ª edição. São Paulo: Malheiros, 2008, pp. 371-378. “Os países desenvolvidos conhecem de modo normal, em ocasiões de crise constitucional, ao passo que as nações economicamente atrasadas e instáveis se familiarizam com um quadro muito mais sério e conturbador: a crise constituinte, que naqueles é a exceção e nestes a regra.” BONAVIDES, *Curso de Direito Constitucional*, p. 384.

²³⁰ COMPARATO, *Para Viver a Democracia*, p. 120.

pese ter focado para uma concepção liberal de Estado, disciplinou a competência administrativa comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios para firmarem consórcios e termos de cooperação, prevendo a competência legislativa concorrente para discipliná-los.

As políticas de longo prazo, além de nacionais, reconhecidamente também têm repercussão nas esferas regional e local. Desta maneira, se os planos nacionais exigem a participação dos entes federados, os planos regionais requerem para a sua realização, a participação de mais de um Estado da federação, pois nem sempre as políticas públicas coincidem com os limites territoriais de uma região geoeconômica. Para a superação do federalismo dual, que cuidava precipuamente de uma repartição de poderes, com o federalismo cooperativo, há a necessidade da colaboração entre os entes federados entre si e com a União.²³¹

O funcionamento da Administração deve ser resultado do produto contemporâneo desenvolvimento de várias tendências que correspondem às exigências sociais. O quadro institucional requer a integração de Administração e Governo, capaz de produzir atividades com eficiência dos poderes públicos, ou seja, a Administração deve submeter ao ordenamento jurídico, e, para tanto, assegurar o atendimento das necessidades coletivas, sem tornar-se instrumento passivo de interesses setorializados.

Odete Medauar acolhe o pensamento de Domenico Sorace, reproduzindo-o, ao transcrever que não existe Administração sem política e vice-versa. Não existe nítida separação entre as duas esferas, por haver um lastro de continuidade entre uma e outra. Nem por isso deixa de reconhecer a dificuldade em especificar a relação entre orientação política e imparcialidade, no âmbito de uma

²³¹ COMPARATO, *Para Viver a Democracia*, p. 120. O autor apresentou um anteprojeto para a Constituinte de 1987 de criação de regiões, com competências bem mais amplas ao texto promulgado na Constituição de 1988. “[...] Em meu anteprojeto pré-citado, as regiões foram concebidas não como unidades políticas, mas como espaços geoeconômicos, objetivando, de um lado, o desenvolvimento, e, de outro, a prestação de serviços públicos. Sua criação seria feita por meio de lei complementar federal, mas submetida à ratificação das Assembléias dos estados componentes. Em cada região haveria um Conselho, constituído de representantes dos estados componentes, eleitos pelas Assembléias estaduais. Essa representação seria proporcional, em função da população respectiva. A competência desses Conselhos Regionais seria dupla: a aprovação dos planos regionais de desenvolvimento e a iniciativa de harmonizar a legislação, a tributação, os meios de transportes e a prestação de serviços públicos, no âmbito regional.” COMPARATO, *Para Viver a Democracia*, p. 121.

discricionariedade²³² inevitável, em que se nota a tensão entre política e justiça, há que se compor esses elementos.²³³

Na democracia contemporânea, a habilitação técnica deve se conjugar a participação dos governados na montagem das políticas públicas. A representação do povo no órgão estatal do planejamento não admite a representação nos moldes clássicos, por meio do sufrágio universal. Nesse contexto, indaga-se sobre a relação entre democracia e eficiência econômica, ou seja, se a democracia é ou não mais favorável ao crescimento, ao desenvolvimento que nos regimes autoritários. Comparato identifica de maneira incisiva que o mau desempenho econômico em muitas democracias de países periféricos não se deve ao fato de seus mecanismos tradicionais, mas pela deficiência ou errônea arquitetura das instituições governamentais para implementar a contento as políticas públicas.²³⁴

A habilitação técnica por si só não preenche as exigências da democracia contemporânea, que compreende a participação dos governados na composição das políticas públicas. É indispensável que os planos governamentais tenham a colaboração do povo, para que tenha legitimidade durante o seu processamento. O que se quer atualmente no programa de ação estatal é uma cooperação organizada no mesmo nível do padrão de exigência técnica.²³⁵

²³² Renato Alessi identifica a existência nas três funções estatais da emanção de atos de produção jurídica: a) a legislação é ato de produção jurídica primário, porque fundado única e diretamente no poder soberano, do qual constitui exercício direto e primário; b) a jurisdição, que é a emanção de atos de produção jurídica subsidiários dos atos primários e c) a administração, cujos atos emanados têm efeitos jurídicos complementares, pois dão aplicação concreta do ato de produção primário e abstrato contido em lei. ALESSI, Renato. *Instituciones de derecho administrativo*. Tomo I. Buenos Aires: Bosch, 1970, pp. 7-8 Sem adentrar ao aspecto da política na Administração, Maria Sylvia Zanella di Pietro afirma que a “liberdade do legislador é mais ampla, porque seu único limite é a Constituição; como diz Stassinopoulos, a liberdade do legislador ‘abrange o domínio inteiro das relações jurídicas para as quais nada foi previsto na Constituição [...] Ao contrário, o poder executivo ou se encontra vinculado pela lei, em todos os casos em que lei regulou a matéria, ou se encontra na impossibilidade de agir, não tendo a faculdade de limitar a vontade de quem quer que seja, no caso, aliás, bastante raro, em que a lei nada previu a esse respeito.’ [...]” DI PIETRO, Maria Zanella. *Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1988*. 2ª edição. São Paulo: Atlas, 2001, p. 73.

²³³ MEDAUAR, *O Direito Administrativo em Evolução*, p. 139. Cf. SORACE, Domenico. La riforma del diritto costituzionale delle amministrazione pubbliche. *Diritto Pubblico*. Padova: CEDAM, v. 3, nº 3, pp. 775-802, set./dic. 1997.

²³⁴ MEDAUAR, *O Direito Administrativo em Evolução*, p. 87-92.

²³⁵ COMPARATO, Fábio Konder. A organização constitucional da função planejadora. In: CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas (Org.). *Desenvolvimento Econômico e Intervenção do Estado na Ordem Constitucional*. Porto Alegre: SAFE, 1995, p.87.

O debate sobre as relações entre democracia e eficiência econômica no mundo, envolve o questionamento se os regimes democráticos seriam ou não menos favoráveis ao crescimento econômico que os regimes autoritários. Fábio Konder Comparato chama atenção sobre a boa ou a má qualidade das instituições políticas, sobretudo nas democracias dos países subdesenvolvidos, onde a ineficiência econômica tem por causa a arquitetura errônea das instituições de governo, no que tange ao objetivo de promoção de políticas públicas.

No Brasil a situação não foi diferente. A Constituição de 1988 incorporou o planejamento entre as funções normativas do Estado, no entanto, não organizou institucionalmente o seu exercício. Quando há o planejamento da ação estatal no âmbito do Poder Executivo, ele se restringe aos limites temporais do mandato eletivo. A conjuntura política determina as exigências momentâneas, tornando assim os planos meros programas de governo, marcados pela precariedade, pois a ação administrativa tem continuidade até assumir a nova equipe de governo, que não tem a tradição de perseverar nos programas de sua antecessora.²³⁶

A ineficiência econômica eventual dos países subdesenvolvidos em comparação aos desenvolvidos deve-se ao fato da deficiência ou errônea organização das instituições de governo, no que tange às instituições públicas.²³⁷

A situação do planejamento regional é complicada, comenta Bercovici, devido à escassa colaboração entre os vários órgãos governamentais, justificada pelo receio de terem seus poderes reduzidos. Além disso, os órgãos de planejamento regional estão na mesma esfera dos órgãos governamentais com os quais estão em conflito, visto a tradição de concentração de atribuições na esfera federal, sem deixar de mencionar o conflito entre os órgãos governamentais nacionais e regionais (estaduais e municipais).²³⁸

²³⁶ COMPARATO, Fábio Konder. A organização constitucional da função planejadora. In: CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas (Org.). *Desenvolvimento Econômico e Intervenção do Estado na Ordem Constitucional*. Porto Alegre: SAFE, 1995, pp. 86-92.

²³⁷ CAMARGO, *Desenvolvimento Econômico e Intervenção do Estado na Ordem Constitucional*, p. 92.

²³⁸ BERCOVICI, *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*, p. 196. Neste aspecto, Octavio Ianni afirma que “o desenvolvimento não se realiza senão com a transformação da estrutura social, em sentido amplo. Ao lado de algumas transformações institucionais básicas, é indispensável alterar a estrutura interna do aparelho estatal, para que se realizem as mudanças que se impõe, integrando-se, em novos níveis, a estrutura da sociedade e a estrutura do Estado.” *Estado e Capitalismo*. São Paulo: Brasiliense, 2004, p. 183.

Há ainda que se ressaltar, como bem aponta Gilberto Bercovici, que o processo de mundialização econômica vem causando a redução dos espaços políticos, mediante a substituição da política pela técnica. Essa substituição dos governos que exprimem a soberania popular pelas estruturas governamentais, compostas por organismos nacionais e internacionais (bancos, agências governamentais “independentes”, organizações não-governamentais, empresas transnacionais etc.) e representantes de interesses econômicos financeiros, vem provocando a exclusão do debate político. Sendo essa estrutura composta por atores técnico-burocráticos sem responsabilidade política e fora do controle democrático, defendida pelos neoliberais, pretendem afastar a ingovernabilidade gerada pelo excesso de democracia.²³⁹

Quando abordamos o planejamento, a premissa necessária é compreendê-lo dentro dos fatores reais que promovem a ação. Não se pode conceber o planejamento alheio ao sistema político e econômico, mas como instrumento destes sistemas.

A relação entre planejamento e democracia ganha destaque ao ficar estabelecido no texto constitucional que o plano consiste no instrumento fundamental da instrumentalização do planejamento mediante lei, cuja competência é atribuída ao Congresso Nacional a fim de dispor sobre planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento (art. 48, IV).

Esses planos e programas devem ser elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional, de acordo com os art. 165, § 4º, e 48, II, ambos da Constituição Federal.

É de se mencionar, portanto, que num Estado federal existem algumas circunstâncias que contribuem para dificultar a promoção de um desenvolvimento equilibrado e harmônico entre seus entes, tendo em vista que cada qual atuará no sentido de priorizar o desenvolvimento subjetivo próprio, sem maiores preocupações ou até em antagonismo com o grupo.

Planejar significa, ainda que fragmentariamente, negar a realidade presente. Essa é a contradição essencial do sistema capitalista de produção. Quando os interesses políticos estão identificados com o *status quo*, não se permite

²³⁹ BERCOVICI, Gilberto. *Soberania e Constituição: Para uma Crítica do Constitucionalismo*. São Paulo: Quartier Latin, 2008, p. 335.

que se realizem reformas institucionais, nem programas de desenvolvimento econômico que, toquem em sua hegemonia.²⁴⁰

Sônia Draibe constata o perfil centralizador das políticas econômicas do Estado brasileiro e as divisões internas na Administração Pública, quando faz dos conflitos interburocráticos a inviabilidade de estabelecer uma compatibilização de políticas econômicas e sociais do Estado. Por conseguinte, esse quadro representa um entrave à construção de uma política de desenvolvimento.²⁴¹

Nesse aspecto Fábio Konder Comparato propõe a necessidade de reorganização do Estado Federal voltado à construção de um federalismo cooperativo, em que se cuida, sobretudo, da estruturação dos meios de colaboração entre as diferentes unidades federadas, entre si e entre estas e o poder nacional.²⁴²

Desde a política de descentralização federal do planejamento de desenvolvimento regional, sendo a SUDENE a autarquia pioneira na implementação da descentralização de decisões políticas através de um mecanismo de cooperação, não houve outras experiências de mesma dimensão na história do Brasil.

Com a tomada do governo pelos militares em 1964, houve o fortalecimento do planejamento nacional que, por diversos governos militares, administrou fundos de grande significação para obras de infra-estrutura e fomento à atividade produtiva, acarretou a fragmentação e a desarticulação do planejamento regional, nos moldes definidos anteriormente.

Quanto às políticas de desenvolvimento sub-regionais, Tânia Bacelar de Araújo destaca sua importância até mesmo no país desenvolvido que é a Alemanha, onde existem muitas políticas sub-regionais, fortalecidas depois da incorporação da antiga Alemanha Oriental. Os alemães estão fazendo na antiga Alemanha Oriental o que a SUDENE começou a fazer no Nordeste nos anos cinqüenta, pois estão nivelando a região, em termos de dotação de fatores de competitividade.²⁴³

²⁴⁰ IANNI, Octavio. *Estado e Capitalismo*. São Paulo: Brasiliense, 2004, 170.

²⁴¹ DRAIBE, Sônia. *Rumos e Metamorfoses*. Estado e industrialização no Brasil 1930-1960. 2ª edição. São Paulo: Paz e Terra, 2004, pp. 252- 253, 273 e 279.

²⁴² COMPARATO, Fábio Konder. *Para Viver a Democracia*. São Paulo: Brasiliense, 1989, p. 120.

²⁴³ ARAÚJO, Tânia Bacelar. A Relevância da SUDENE no Desenvolvimento Regional. In: *Seminário Internacional "Celso Furtado, a SUDENE e o Futuro do Nordeste"*. Recife: SUDENE, 2000, pp. 172-173 e 205.

Enfim, desde a curta experiência da SUDENE no início dos anos 60, não houve mais a preocupação pelos governos federal e estadual em retomarem a articulação política para o planejamento de desenvolvimento regional.

As experiências do PND I e II, cujo projeto de crescimento econômico de aumentar o “bolo” para depois dividi-lo, engendraram um ‘desenvolvimento’ que construiu à época a oitava economia do mundo, mantendo-se as crescentes desigualdades sociais.

A cultura da predominância da técnica confirma-se quando adveio a reforma administrativa consubstanciada no Decreto-Lei nº 200/67, que estabeleceu cinco princípios basilares: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle. Luiz Fernando Coelho adverte que os quatro últimos princípios reduzem-se a especificações do primeiro, e configuram a política geral da administração, com predominância dos aspectos técnicos sobre os jurídicos.²⁴⁴ O planejamento é reduzido a apenas ao aspecto técnico, sem que houvesse espaço para o debate político ou mesmo a participação dos entes da federação para delinear os rumos do desenvolvimento nacional e regional de forma concertada.

Passados vinte anos, a política do governo FHC lançou o programa²⁴⁵ “Brasil em Ação”. Esse programa definiu projetos prioritários de investimentos composta em duas frentes: os projetos de infra-estrutura e os de área social. Tânia Bacelar de Araújo informa que os projetos de infra-estrutura tiveram por objetivo principal dotar de acessibilidade os ‘focos dinâmicos’ do Brasil (agrícolas, agroindustriais, agropecuários ou industriais), deixando em segundo plano as áreas consideradas menos dinâmicas, onde o Estado patrocina infra-estruturas que potencializam dinamismo econômico futuro. Em outras palavras, o programa ‘Brasil em Ação’ priorizou ampliar a competitividade de espaços mais competitivos. Os investimentos concentraram-se nas regiões Sul-Sudeste, na fronteira noroeste, e em pontos dinâmicos do Nordeste e Norte, com enfoque nos espaços que vinham concentrando maior dinamismo nos anos anteriores. A partir do estudo realizado,

²⁴⁴ COELHO, Luis Fernando. Considerações sobre Economia e Planejamento no Direito Brasileiro. In: ABUJAMRA JÚNIOR, João (Coord.). *Direito Administrativo Aplicado e Comparado*. São Paulo: Resenha Universitária, 1979, p. 165.

²⁴⁵ O programa estabelece algumas prioridades e prevê a maneira como pode se concretizar os objetivos traçados como prioritários. É composto de ações coordenadas, com objectivos comuns relativos a áreas delimitadas que podem ou não integrar-se a planos. SALOMÃO FILHO (coord.). *Regulação e Desenvolvimento*. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 41-42. FRANCO, *Noções de Direito da Economia*, p. 310.

fica claro que a maior parte do esforço governamental em matéria de política regional assumiu a forma de infra-estrutura econômica nas regiões que se pretendeu desenvolver.²⁴⁶

A ausência de políticas de desenvolvimento regional por parte do governo federal propiciou a deflagração da guerra fiscal entre os entes federados, que procuram cada um por si contribuir para consolidar alguns pólos em suas áreas de atuação. Em decorrências desses fatos, as grandes áreas não beneficiadas são deixadas à margem das políticas públicas de desenvolvimento.

Em face do exposto, Tânia Bacelar de Araújo faz um diagnóstico dessa realidade de inserção seletiva, seguindo as tendências de mercado que aprofundam as diferenciações regionais herdadas e fragmentam as regiões do país, cujo foco esteja voltado para os pólos competitivos em detrimento das áreas não-competitivas do país, a fim de se integrar à economia global. Mesmo assim, o Nordeste, a Amazônia e o Centro-Oeste atuais não são os mesmos dos anos sessenta. As formas da intervenção do Estado no domínio econômico, fundada em estímulos fiscais e financeiros, da aplicação de investimentos estatais e da implantação da infra-estrutura modificaram cada região, articulando e desarticulando os espaços, bem como promovendo novas integrações, que não podem ser esquecidas ao rever as formas de atuação do Estado na economia.²⁴⁷

Enquanto objetivo constitucional, a política de desenvolvimento regional não pode se afastar da meta de redução progressiva das desigualdades regionais, que diz respeito ao enfrentamento das diferenças espaciais, que revelam a qualidade de vida das populações residentes nas diversas regiões do território nacional.

Como conseqüência, o planejamento regional deve organizar uma nova política de desenvolvimento constituído pela redução das desigualdades regionais, no que se referem a níveis de renda, oportunidades de trabalho das populações regionais, cujo objetivo é sem dúvida primar pela igualdade, e, promover a montagem e ampliação da base econômica regional, para que tenha capacidade de competir no mercado nacional e no mercado internacional.²⁴⁸

²⁴⁶ ARAÚJO, Tânia Bacelar. *Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências*. Rio de Janeiro: Renan; Fase, 2000, p. 126 e 131-132.

²⁴⁷ ARAÚJO, *Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências*, p. 129.

²⁴⁸ ARAÚJO, *Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências*, p. 133-134.

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)²⁴⁹, lançado pelo Governo Federal em 22 de janeiro de 2007, contém um conjunto de medidas que visam contribuir para o aumento das taxas de crescimento econômico do país, através do aumento do investimento em infra-estrutura, do estímulo do financiamento ao crédito, da melhora do ambiente de investimentos, da desoneração e aperfeiçoamento do sistema tributário e da adoção de medidas fiscais de longo prazo.

De pronto se averigua que o PAC não tem a natureza de plano de desenvolvimento nacional, mas de um programa de modernização, restringindo-se apenas num conjunto articulado de medidas da área econômica, o que demonstra a iniciativa estatal em retomar o seu papel de indutor do crescimento econômico, através de investimentos estratégicos.

Destaca-se, no que toca à questão de políticas regionais, que, na parte alusiva ao ambiente do investimento, incluiu a promoção do desenvolvimento regional através da recriação da SUDENE e da SUDAM (Leis Complementares nº 124 e 125/2007). Outras medidas foram incluídas para agilizar e facilitar a implementação de investimentos em infra-estrutura, com enfoque na questão ambiental (regulamentação do art. 23 da Constituição Federal); medidas para estabelecer o marco regulatório e defesa da concorrência (Projeto de Lei nº 3.337/2004); Projeto de Lei do Gás Natural nº 5.577/2005; definição de competências das Agências Reguladoras (Projeto de Lei nº 3.337/2004); regulamentação do setor de saneamento (Lei nº 11.445/2007); abertura do Mercado de Resseguros (Lei Complementar nº 126/2007).

Visto o contexto geral do PAC, mais uma vez, o governo federal manteve a mesma diretriz do papel do Estado na economia, que é de fomentar o crescimento econômico, no caso, mediante medidas pontuais principalmente voltadas para a área de infra-estrutura, sem que se altere a própria dinâmica da estrutura econômica do país. Essas medidas nada mais são do que incentivo e fomento do governo federal para estimular a iniciativa privada a dar continuidade ao processo de modernização, que muito difere de um planejamento de desenvolvimento nacional e regional.

²⁴⁹ O PAC pode ser acessado na página: <<http://www.fazenda.gov.br/portugues/releases/2007/r220107-PAC.pdf>>.

A vinculação do planejamento ao orçamento ficou demonstrada com a Lei nº 11.653, de 07 de abril de 2008, que aprovou o Plano Plurianual 2008-2011. Basta verificarmos a redação do art. 3º que prescreve estarem os programas e ações do Plano Plurianual previstos nesta lei, as quais devam ser observados nas leis de diretrizes orçamentárias. O PAC integra um dos projetos prioritários do governo Lula, associado ao Projeto-Piloto de Investimentos Públicos – PPI. O PPI foi lançado em 2005, com o objetivo central de promover a melhora da qualidade e eficiência do gasto público, através de um rigoroso processo seletivo de projetos, planejamento detalhado das ações voltado para garantir o fluxo dos recursos financeiros, bem como o acompanhamento da execução física e financeira.²⁵⁰

Pelo que se denota da consulta do PPA 2008-2011 e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei nº 11.768, de 14 de agosto de 2008), o PAC e o PPI são definidos como uma das prioridades e metas da Administração Pública Federal. O planejamento do Estado, mais uma vez, foi afastado do debate político, conservando-se e aprimorando assim estrutura dualista que mantém a severa concentração de renda no país numa estrutura econômica primordialmente voltada para o mercado externo.

Optou-se assim pela programação por objetivos determinados, detalhando-se de maneira pormenorizada o objeto circunscrito, os meios de incentivo para as ações dos entes privados e as ações dos entes públicos, conforme a programação decorrente de uma escolha política.

Apesar de antigo o comentário de Massimo Severo Giannini, ainda se revela atual, ao explanar sobre iniciativas de desenvolvimento regional, dando ênfase à experiência italiana da *Cassa per il Mezzogiorno*, o triângulo industrial da Sicília e da Puglia, a irrigação da Basilicata, o plano de aquedutos para a Campania; da França, o pólo industrial do Delfinado e do Norte; e, na América do Sul, cita na Venezuela, o pólo industrial da Guaiana, dos Andes e da Zulia. Nos países “em via de desenvolvimento”, afirma o autor italiano, assume-se a espécie de “plano de desenvolvimento”, e sendo, em regra, países de organização jurídica administrativa

²⁵⁰ O conteúdo mais detalhado do PPI consta do sítio: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/ppp/ppi.asp>. A descrição dos programas do PPI propostas para a Lei Orçamentária Anual (LOA) para o exercício de 2009 pode ser consultado no sítio: https://www.portalsof.planejamento.gov.br/sof/2009/ploa2009/8-PLOA2009_Anexo_VII_PPI.pdf.

deficiente ou inexistente, a programação por objetivo resulta em privilegiar os mecanismos financeiros.²⁵¹

A deficiência da organização jurídica administrativa, sobretudo no que se refere ao planejamento da organização da Administração Pública reflete o despreparo do Estado para construir um planejamento de desenvolvimento nacional e regional articulados, como preconiza a Constituição Federal. A desordem institucional configura o quadro real da desconexão de uma administração de herança do Estado liberal, atualizada pelos ideais neoliberais difundidos pelo Consenso de Washington do final da década de 80. Sem que haja instituições políticas e administrativas capazes de articular as reformas do Estado, com a participação da sociedade nesse processo democrático, estaremos fadados a permanecer indefinidamente no estágio de país em desenvolvimento.

A política do governo Lula, com a recriação das Superintendências do Nordeste, Centro-Oeste e da Amazônia, e a criação no âmbito da Administração Pública Federal da Comissão para Assuntos Federativos, mostra iniciativas que pretendem quebrar o paradigma da neutralidade da Administração até então propugnada.

Embora existam inúmeras dificuldades, ainda permanece o desafio para a União definir uma estratégia de política regional que seja funcional ao desenvolvimento nacional, sem que deixe de atender ao objetivo de redução das desigualdades regionais.

²⁵¹ GIANNINI, *Diritto Pubblico dell'Economia*, pp. 283-285. Cf. MOREIRA, Raimundo. *O Nordeste Brasileiro: uma política regional de industrialização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979, p. 81.

3 Desenvolvimento Regional: a importância da Região Administrativa na Constituição Federal

Entender a importância da Região na organização do Estado pressupõe a compreensão da distinção entre descentralização política e descentralização administrativa, pois se adotando uma ou outra será maior ou menor a autonomia do ente territorial.

O estudo das Regiões nas experiências italiana e espanhola preconiza delinear um panorama comparativo, no contexto da forma desses Estados, sobre a abrangência da autonomia na elaboração do planejamento regional como competência material decorrente de descentralização política.

Vista a influência européia das regiões administrativas adaptadas à forma federativa do Estado brasileiro, pode-se ampliar os horizontes, a fim contextualizar a sua inserção no texto constitucional de 1988, com o modelo de Estado por ela definido.

3.1 Regionalização como forma de descentralização política ou administrativa

Quando se estuda a organização territorial do Estado, inevitavelmente passará pelo tema da descentralização de funções, quer sejam políticas ou administrativas.

Georges Burdeau distingue dois tipos de descentralização política, que conduem à unidade da competência para criar direito no país e a centralização administrativa que conduz à unidade de execução das leis e da gestão dos serviços. Do ponto de vista político, esta distinção é equívoca, pois o que se designa como centralização política é o caráter unitário do Estado.²⁵²

A descentralização representa uma forma de organização do poder que permite adaptar-se às condições de formação dos sistemas jurídicos. Sob o plano de

²⁵² BURDEAU, Georges. *Traité de Science Politique*. Tome II. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1949, p. 320.

organização política, ela corresponde à multiplicidade das fontes originárias do direito, tudo sob o apanágio da ordem jurídica estatal.²⁵³

A descentralização política concerne o exercício da função governamental. Nesta hipótese, os entes dotados de autonomia (quer sejam estados ou regiões) detêm o direito de se auto-organizarem e de editar leis, no exercício de competências advindas diretamente do texto constitucional, ou, no caso de regiões autônomas, exercem funções legislativas, através da promulgação de seus estatutos de organização pelo poder central.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello entende-se por descentralização política quando se conferir titularidade em favor de uma corporação de base territorial de poderes privativos de legislação, dentro da esfera própria de competência estabelecida pela Constituição do Estado.²⁵⁴

Por isso, quando há descentralização territorial, significa que uma coletividade territorial (província, região, departamento ou comuna) detém o reconhecimento de sua personalidade. Por consequência, possuem seus agentes públicos determinadas competências para atender aos habitantes da região.²⁵⁵

Em Estados europeus, como o espanhol e o italiano, a região integra-se na forma de organização de Estado. Nesses casos, as Constituições admitem a criação de regiões, mas esses entes territoriais, ainda que detenham funções políticas, não possuem autonomia para se auto-organizarem.

Pietro Virga define região como um “ente dotado de autonomia (e não de simples autarquia), mas cuja autonomia não se estende à matéria constitucional”.²⁵⁶

Partindo do ensinamento do autor italiano, Juan Ferrando Badia entende por região o “ente público territorial dotado de autonomia legislativa.”²⁵⁷

Para Guido Zanobini, a região não é somente um ente administrativo, visto que constitui um organismo constitucionalmente relevante, já que influi sobre a

²⁵³ BURDEAU, *Traité de Science Politique*, pp. 333-345.

²⁵⁴ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Natureza e Regime Jurídico das Autarquias*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968, p. 37-38.

²⁵⁵ BURDEAU, *Traité de Science Politique*, p. 353.

²⁵⁶ VIRGA, Pietro. *La Regione*. Milano: Giuffrè, 1949, p. 20. Para conhecimento, transcrevemos o original: “Concludendo, possiamo definire la regione come quell’ente dotato di autonomia (e non di semplice autarchia), ma la cui autonomia non si estende alla materia costituzionale.”

²⁵⁷ BADIA, Juan Ferrando. *Estudios de Ciencia Política*. 2ª edición. Valencia: Tecnos, 1989, p. 431. A seguir transcrevemos a definição de região em espanhol: “Seguindo Virga, podemos definir a región como ‘un ente público territorial dotado de autonomia legislativa’.”

estrutura de Estado. Além do exercício de suas atribuições não somente administrativa, mas também legislativa, ela se encontra no conceito de autarquia, visto no sentido mais amplo e abrangente da expressão.²⁵⁸

Quando fazemos uma comparação com o Estado-membro, Pietro Virga explica não haver diferença aparente com a Região, vez que ambos exercem atribuições, não somente administrativas, mas também normativas. O elemento pessoal e o elemento territorial constitutivo da Região são dotados de própria personalidade e de próprios poderes, ou seja, são elementos dos Estados sujeitos aos poderes de império deste último. Enquanto o Estado-membro pode, através de seu órgão constituinte, elaborar a própria constituição, a região autônoma dispõe de auto-organização administrativa, carecendo de auto-organização constitucional. A falta de autonomia constitucional da Região não impede que os órgãos regionais às vezes participem na iniciativa e na preparação de normas constitucionais relativas à sua organização, mas a intervenção desses órgãos se limita a simples elaboração técnica de normas constitucionais as quais repetem a eficácia da vontade dos órgãos constituintes estatais.²⁵⁹

Já quando se aborda a descentralização administrativa, a situação da organização jurídica da entidade é diversa. Ela se define pela execução exclusiva das atividades administrativas. No caso deste tipo de descentralização, o exercício de suas atribuições, dentro do âmbito territorial, administra a coisa pública por meio de atos concretos ou assegura a executoriedade das leis, mediante atos normativos infralegais.

Por sua vez, aqueles entes territoriais que possuem descentralização administrativa detêm capacidade apenas administrativa. Melhor dizendo, não

²⁵⁸ ZANOBINI, Guido. *Corso di Diritto Amministrativo*. Volume Terzo. Sesta edizione. Milano: Giuffrè, 1958, p.177. Pietro Virga sustenta que a região tem poderes próprios de natureza constitucional, ao invés dos entes autárquicos que têm sua fonte de atribuições na constituição, podem ser revogados e reduzidos pelo poder legislativo estadual. A distinção entre ente autárquico consiste no fato que a região, dotada de autonomia e por gozar de poderes administrativos, a autarquia detém poderes administrativos e normativos. VIRGA, *La Regione*, p. 11-13.

²⁵⁹ VIRGA, *La Regione*, p. 18-20. Guido Zanobini também traz alguns apontamentos acerca da semelhança entre as Regiões e os Estados federados: “La conclusione che possono trarsi da questi elementi, però, sono sufficiente ad escludere che le leggi formali, e che le regione siano degli ordinamenti originari, paragonabili agli Stati-membri di uno Stato federale: e questo deve ritenersi escluso sia dalle discussione svoltesi, su questo punto, nell’Assemblea costituente, sia dal complesso delle disposizione della Costituzione che stiamo illustrando.” ZANOBINI, *Corso di Diritto Amministrativo*, p. 184-185.

possuem a competência de criar direito e prosseguem os objetivos que lhe forem previstos em lei.

O Estado, ao invés de executar suas tarefas ou funções administrativas através de seus órgãos centrais do Poder Executivo, pode criar pessoas jurídicas com capacidade circunscrita a uma determinada localidade, a fim de executar atividades administrativas que interessam à região delimitada. Neste caso, está procedendo a descentralização administrativa territorial, a qual está ao poder de tutela, ou seja, a um controle administrativo estatal, a fim de que permaneça em conformidade com os objetivos traçados pela lei.²⁶⁰

Tal modalidade de descentralização pode ser funcional, quando a autonomia se caracteriza pela especialização da atividade, pela destinação da entidade a uma determinada função.

As autarquias territoriais, explica Themístocles Brandão Cavalcanti, distinguem-se das autarquias funcionais por terem um feixe de atribuições materiais estatais definidos em lei.²⁶¹

Definidas as possibilidades de criação de autarquias administrativas, estas constituem “um processo técnico, uma maneira de descentralizar o serviço, por meio de órgãos gozando de certas prerrogativas das pessoas jurídicas de direito público.” Em suma, autarquias possuem personalidade própria e têm uma organização interna compatível com a natureza técnica do serviço que devem executar.²⁶²

A sua autonomia importa regulamentar o exercício de suas finalidades mediante a edição de seus estatutos e regulamentos. No entanto, isso não exclui a possibilidade de supervisão e intervenção do Estado, que pode por própria iniciativa modificar os estatutos para reduzir ou ampliar sua autonomia.

A estrutura das autarquias territoriais, entendidas por autarquias mistas de base territorial e funcional para Themístocles Brandão Cavalcanti, aproximam-se mais aos territórios federais, cujos objetivos limitados em comparação às atribuições

²⁶⁰ BANDEIRA DE MELLO, *Natureza e Regime Jurídico das Autarquias*, pp.145-149.

²⁶¹ CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Tratado de Direito Administrativo*. Volume IV. Rio de Janeiro; São Paulo: Freitas Bastos, 1943, p. 115. Segundo Bielsa “autarquia ou entes autárquicos é toda pessoa jurídica que, dentro dos limites do direito objetivo e tendo capacidade para auto-administrar-se, é considerada, com relação ao Estado, como um de seus órgãos, porque os fins a que se propõe são os mesmos do Estado.” CAVALCANTI, *Tratado de Direito Administrativo*, p. 120.

²⁶² CAVALCANTI, *Tratado de Direito Administrativo*, p. 116.

materiais do Estado. A criação de autarquias dessa natureza caracteriza uma forma de descentralização administrativa da atividade do Estado, em setores que necessitam de uma atividade técnica, ou que dependam de uma estrutura especial para a execução eficiente das atividades administrativas.²⁶³

Tendo em vista a influência que exerceu no Brasil, a experiência da *Tennessee Valley Authority* (TVA) merece um breve destaque, para identificarmos algumas semelhanças com as nossas autarquias de desenvolvimento regional.

O surgimento da TVA ocorreu durante o governo do Presidente Roosevelt, especificamente após quatro anos da quebra da Bolsa de Nova Iorque. De acordo com as suas políticas de obras públicas, Roosevelt solicitou ao Congresso Nacional a criação de um ente público incumbido de utilizar o rio Tennessee para fins de interesse público, garantindo-lhe condições de navegabilidade, utilização da força hidráulica, irrigação e aproveitamento indústria, o que ocorreu em 18 de maio de 1933 a TVA como uma entidade autônoma administrativa gerida por três membros nomeados pelo Presidente da República, com mandato de nove anos, condicionado à aprovação prévia do Senado.²⁶⁴

Entre os objetivos da TVA, além dos já enunciados, estava, o estudo de um plano econômico para a bacia do rio Tennessee, incluindo o controle da erosão, o reflorestamento, o uso dos recursos minerais, o fomento e coordenação da indústria e agricultura, o levantamento de projetos para o uso das terras e seus recursos naturais, com o fito de melhorar as condições de vida do vale.

Nessa breve exposição, já podemos verificar que a atribuição da TVA tinha um caráter circunscrito, setorial de otimizar os recursos hidráulicos para o aprimoramento das diversas atividades econômicas desta região.

Além disso, a autonomia da TVA a sua intervenção em diversos setores da atividade pública dos Estados Unidos, viabilizando o auxílio à região, por meio de sua estrutura administrativa que garantia o suporte técnico e financeiro junto às municipalidades dentro de seus limites territoriais.

²⁶³ CAVALCANTI, *Tratado de Direito Administrativo*, p. 332-333.

²⁶⁴ CAVALCANTI, *Tratado de Direito Administrativo*, p. 341/342. Conforme Themístocles Brandão Cavalcanti, “a administração do TVA é composta por três membros – o Presidente desse Conselho é também membro do Conselho Nacional de Emergência (*National Emergency Council*) cuja função coordenadora permite a articulação da TVA com o Governo Federal.”

A idéia de plano dava supedâneo ao caráter funcional da TVA, como um ente com a função de agregar todos os elementos necessários à execução do plano dentro dos limites da região.²⁶⁵

Diferentemente dos modelos de autarquias conhecidos, a TVA possuía determinada autonomia interna que permitia funcionar como verdadeira entidade privada, dotando-a de maior maleabilidade de funcionamento, limitando-a apenas no que prescreve a lei de criação do ente público.²⁶⁶

Quando passamos ao estudo da organização política brasileira, Washington Peluso Albino de Souza vislumbra a região num ente que deve ser visto “como realidade a ser considerada pelo Federalismo Brasileiro como uma de suas principais particularidades, e o planejamento, como a técnica de garantir a unificação nesta extensão diversificada”.²⁶⁷

A descentralização administrativa pressupõe a existência de pessoas jurídicas diversas, ou seja, aquela que detém originariamente a titularidade para o desempenho de suas atribuições e a entidade administrativa criada para o desempenho da atividade que lhe foi delegada por lei. Por isso, não se confunde com a desconcentração, pois a repartição de atribuições se dá no interior de sua organização administrativa, sempre sob a observância do princípio da hierarquia.²⁶⁸

Na ordem constitucional brasileira, o planejamento regional efetua-se através de órgãos regionais, cujas competências são menores do que aqueles admitidos com a institucionalização da região autônoma, pois não possuem competência legislativa para aprovar os planos, contudo podem deter a atribuição para elaborá-los. Mesmo assim, verifica-se a possibilidade de avançar sobre a autonomia do Estado-membro, já que a União centraliza a elaboração e execução do planejamento regional.²⁶⁹

Nesse aspecto, a Constituição Federal de 1988 inovou com permissão da criação das regiões, destacando a Seção IV – Das regiões, integrada no Capítulo VII

²⁶⁵ CAVALCANTI, *Tratado de Direito Administrativo*, p. 343.

²⁶⁶ CAVALCANTI, *Tratado de Direito Administrativo*, p. 345.

²⁶⁷ SOUZA, Washington Peluso Albino de. O Planejamento Regional no Federalismo Brasileiro. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, nº 28, 1970, p.142.

²⁶⁸ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 20ª edição. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 139.

²⁶⁹ BARACHO, José Alfredo de. *Teoria Geral do Federalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 1986, p. 282.

– Da Administração Pública, que compõe com outros capítulos o Título III – Da Organização do Estado.

Essa foi uma decisão inédita na história do constitucionalismo brasileiro a previsão de regiões administrativas como espécie de descentralização administrativa, considerando que, na Constituição de 1967, apenas houve a constitucionalização de regiões administrativas intra-estaduais.

Dessa forma, a criação de regiões prevista no texto constitucional somente pode existir “para efeitos administrativos”, por iniciativa da União (art. 43). A votação de planejamentos regionais, conforme prevê o art. 48, inciso IV, compete ao Congresso Nacional.

Constitui o mandamento constitucional de diretrizes e bases do planejamento nacional, as quais devem compatilizar as diferentes esferas planificadoras. Portanto, a constituição, nas palavras de Fábio Konder Comparato, previu a “incorporação” dos planos regionais ao planejamento nacional.²⁷⁰

3.2 A Região na Europa: autonomia regional na Itália e Espanha

3.2.1 A autonomia regional na Itália

A administração pública, como uma estrutura burocrática erigida no Estado liberal para a satisfação das funções de criação do direito e segurança, não se amolda adequadamente para satisfazer às necessidades da transformação da sociedade moderna.

O desafio das Regiões na Itália ainda consiste no desejo de se democratizar a administração pública e perseguir a eficiência do desempenho de

²⁷⁰ COMPARATO, Fábio Konder. A organização constitucional da função planejadora. In: CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas (Org.). *Desenvolvimento Econômico e Intervenção do Estado na Ordem Constitucional: Estudos Jurídicos em Homenagem ao Prof. Washington Peluso Albino de Souza*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1995, p. 85-86.

suas funções. A preocupação maior foi o objetivo de romper com a centralização, dando maior ênfase à autonomia legislativa.²⁷¹

A posição da Região na estrutura do Estado, segundo comenta Baracho,

[...] como ente dotado de função legislativa própria e administrativa, é consequência do movimento de opinião que surgiu na Itália contra o fascismo, que propugnava pela necessidade de inovar a estrutura política, social e econômica.²⁷²

Giulio Vesperini identifica três fases da história das Regiões e dos entes locais na Itália. A primeira compreende o período da unificação até a queda do fascismo. A segunda abarca o período entre a aprovação da Constituição Republicana e os acontecimentos que vão ao final da primeira República, no fim dos anos oitenta. A terceira, em curso, iniciou-se em 1990, prosseguindo-se nos anos sucessivos com a aprovação de uma série importante de reformas dos ordenamentos regionais e locais.²⁷³

A Constituição italiana de 1948 foi o primeiro diploma político a organizar de forma sistemática o chamado Estado Regional, que alguns a denominaram “Estado Unitário-Federal”.²⁷⁴ Esta Constituição da Itália dotou as Regiões de um vasto círculo de funções que lhes atribuiu a competência para legislar sobre variadas matérias dentro das limitações das leis do Estado e dos princípios fundamentais regentes da ordem constitucional.

De acordo com o disposto no art. 115, “as regiões são constituídas em comunidades autônomas com poderes próprios e funções, segundo os princípios fundados na Constituição”.

Após o texto constitucional ter declarado que a República é uma e indivisível, reconheceu em seguida o desenvolvimento das autonomias locais.²⁷⁵

No que concerne à organização da Região, o art. 123 da Constituição previu a permissão para cada região elaborar um estatuto o qual, em harmonia com a Constituição e as leis da República, para estabelecer as normas relativas à

²⁷¹ ALEGRETTI, Umberto. A Constituição e administração pública na Itália. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: ano 25, nº 97, p.54, jan./mar. 1988.

²⁷² BARACHO, *Teoria Geral do Estado Federal*, p. 289.

²⁷³ VESPERINI, Giulio. *Le Regioni e gli Enti Locali*. In: CASSESE, Sabino. *Tratatto di Diritto Amministrativo*. Tomo secondo. Milano: Giuffrè, 2000, p. 1634.

²⁷⁴ COMPARATO, Fábio Konder. *A Organização Constitucional da Função Planejadora*. In: CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas (Org.). *Desenvolvimento Econômico e Intervenção do Estado na Ordem Constitucional: Estudos Jurídicos em Homenagem ao Prof. Washington Peluso Albino de Souza*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1995, p. 85.

²⁷⁵ BURDEAU, Georges. *Traité de Science Politique*. Tome II. Paris: Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, 1949, p. 348.

organização dos escritórios regionais, os quais devem conter normas sobre a organização interna da região. O art. 1º da Lei nº 62/1953 especifica que o estatuto regional deve contemplar norma sobre a organização dos escritórios regionais e sobre o funcionamento do conselho e da junta regional, sobre a relação entre o conselho, a junta e o presidente do conselho, sobre a delegação de funções administrativas das regiões às províncias, às comunas e a outros entes locais por objeto e tempo determinado, sobre o estatuto jurídico dos empregados da região. Os estatutos devem ser deliberados pelos conselhos regionais, mediante a aprovação absoluta de seus integrantes, e são aprovadas como lei da República, entrando em vigor no décimo quinto dia sucessivo à publicação da lei promulgada na *Gazzeta Ufficiale della Repubblica*.²⁷⁶

A descentralização regional do Estado italiano prosseguiu com o reconhecimento de três órgãos da autonomia em formação: o Conselho Regional, a Junta e o seu Presidente e os órgãos da Justiça Administrativa de primeiro grau.²⁷⁷

Os conselhos regionais eleitos detêm a competência para apresentar ao Parlamento o projeto de organização, que deve respeitar os preceitos traçados pela constituição. Cada região, portanto, deve possuir um conselho regional, órgão legislativo eleito, que possui como competências principais elaborar as leis regionais e propor ao Parlamento o plano nacional.

A função legislativa da Região expressa na Constituição italiana é designada pelas expressões norma legislativa, leis e leis regionais (art. 117, 121 e 127). A relevância da matéria reflete-se pela enumeração que forma o complexo de competências da norma jurídica regional. Segundo o prescrito no art. 117, cada fonte normativa, regional ou nacional, possui um campo de competência específico. As leis emanadas pelo Parlamento estabelecem os princípios fundamentais que podem ser objeto da legislação regional; os conselhos determinam as normas particulares referentes às necessidades dos variados interesses regionais.²⁷⁸

Caso haja alguma invasão de competência regional, a Constituição italiana assegura representação à Corte constitucional, nos termos da norma do art. 134. As leis deliberadas pelos conselhos regionais são submetidas a um primeiro

²⁷⁶ ZANOBINI, Guido. *Corso di Diritto Amministrativo*. Volume terzo. Sesta edizione. Milano: Giuffrè, 1958, p. 177-178.

²⁷⁷ BONAVIDES, A *Constituição Aberta*, pp. 457-458.

²⁷⁸ ZANOBINI, Guido. *Corso di Diritto Amministrativo*. Volume terzo. Sesta edizione. Milano: Giuffrè, 1958, p. 184.

controle, exercido por órgão que desempenha funções executivas, a comissão do governo na região e o governo central da República. Por motivo de legitimidade, alusiva aos limites da competência legislativa da região, a Corte Constitucional possui competência para fazer o controle e, em caso de motivo de mérito (relativo ao interesse nacional ou de outra Região) a competência é das Câmaras Parlamentares (art. 127, da Constituição italiana).²⁷⁹

No desempenho de suas funções, tanto Estado como as Regiões devem observar o princípio da autonomia, princípio este que deixa uma larga margem de discricionariedade, cujo limite está em disposições legislativas que são mantidas no âmbito estritamente necessário para satisfazer às exigências gerais, para que os entes locais aquele mínimo de poderes reclamados daquela autonomia das quais devem usufruir.²⁸⁰

O Poder Executivo pertence à Junta Regional, que é representado por seu presidente. É este último que promulga as leis e regulamentos regionais e preside as funções administrativas, além de outras funções delegadas pelo Estado à Região.²⁸¹

A Junta, então, é o órgão executivo da Região, composta por assessores e o presidente. A representação da Região, a condução da política da Junta, a promulgação de leis e regulamentos, a direção das funções administrativas delegados do Estado para a Região são de competência do Presidente. Já os assessores são os responsáveis para cuidar de setores específicos da Região.²⁸²

A direção da atividade administrativa compete ao Presidente da Junta Regional, que, no exercício da matéria delegada do Estado, deve conformar-se às determinações do governo nacional (art. 121, parágrafo único). Guido Zanobini sustenta que esta atribuição contrasta com o princípio da autarquia, pois não admite

²⁷⁹ ZANOBINI, *Corso di Diritto Amministrativo*, pp. 184-185.

²⁸⁰ VESPERINI, Giulio. *Le Regioni e gli Enti Locali*. In CASSESE, Sabino. *Tratatto di Diritto Amministrativo*. Tomo secondo. Milano: Giuffrè, 2000, p. 1669.

²⁸¹ Conforme Renato Alessi, a região tem atribuições administrativas próprias, acrescentam-se as delegadas pelo Estado, a fim de que desenvolva as atribuições delegadas, com fundamento no art. 118, 2º, letra c, da Constituição italiana. ALESSI, Renato. *Instituciones de Derecho Administrativo*. Tomo I. Traducción de la 3ª edición italiana por Buenaventura Pellisé Prats. Barcelona: Bosch, Casa Editorial, 1970, p. 144.

²⁸² VESPERINI, Giulio. *Le Regioni e gli Enti Locali*. In CASSESE, Sabino. *Tratatto di Diritto Amministrativo*. Tomo secondo. Milano: Giuffrè, 2000, p. 1657.

qualquer dependência hierárquica entre a autoridade estatal e os entes autárquicos.²⁸³

O Conselho é o órgão representativo da Região. Detém a titularidade da função legislativa e estatutária (nas Regiões de estatuto ordinário). Os membros do conselho são eleitos para um mandato de cinco anos. O sistema eleitoral, em casos de incompatibilidade dos conselheiros é regido pela lei da Região, desde que observados os limites firmados nas leis do Estado italiano e na forma de governo previsto no Estatuto da Região.²⁸⁴

No entanto, sofre a interferência do Estado, pois na Região haverá um comissário do governo, que assumirá a direção das taxas administrativas que o Estado reserva para si e coordena a atividade dos órgãos regionais sob o apanágio das exigências do interesse nacional.²⁸⁵

Fazendo uma comparação entre a Região e os Estados-membros, a aquela é regida pelas leis do Estado, destacando-se aquela que aprova o Estatuto da Região. O Estado-membro de um Estado federal possui plena autonomia para auto-organizar-se e editar normas jurídicas sobre as matérias de sua competência. Em síntese, no caso da Região, o Estado reconhece a personalidade jurídica da Região, mas pode retirar-lhe, sem que haja a possibilidade de opor uma eficaz resistência.²⁸⁶

Ademais, a Região possui, em comparação a outros entes autárquicos territoriais, outras peculiaridades. A Constituição confere uma função normativa mais ampla, a de ditar regulamentos dentro dos limites legais e de ditar leis regionais. Em determinadas matérias, a função legislativa estatal somente pode desenvolver-se dentro dos contornos dos princípios gerais que constituem os limites para a legislação regional. Além disso, a possibilidade de organização, como manifestação de autonomia da Região nos termos do art. 123 da Constituição, difere em amplitude

²⁸³ ZANOBINI, Guido. *Corso di Diritto Amministrativo*. Volume terzo. Sesta edizione. Milano: Dott. A. Giuffrè, 1958, p. 186.

²⁸⁴ VESPERINI, Giulio. *Le Regioni e gli Enti Locali*. In: CASSESE, Sabino. *Tratatto di Diritto Amministrativo*. Tomo secondo. Milano: Giuffrè, 2000, p. 1.656.

²⁸⁵ BURDEAU, *Traité de Science Politique*, p. 349. Cf. Guido Zanobini, a Região detém autonomia parcial. ZANOBINI, *Corso di Diritto Amministrativo*, p. 184/185.

²⁸⁶ BURDEAU, *Traité de Sciences Politiques*, p. 365. Giulio Vespérini ressalta que, para as regiões com estatuto especial e províncias autônomas constituem normas fundamentais de reforma econômico-social contida na Lei Delegada nº 421, de 21 de outubro de 1992. VESPERINI, Giulio. *Le Regioni e gli Enti Locali*. In: CASSESE, Sabino. *Tratatto di Diritto Amministrativo*. Tomo secondo. Milano: Giuffrè, 2000, p. 1.664.

da concedida para a lei municipal e provincial, e aos municípios, no que tange aos regulamentos provinciais e municipais para a organização de seus próprios órgãos. Por último, a Região diferencia-se de outros entes, pois o desempenho de suas funções administrativas não é realizado por meio de órgãos próprios, senão através de órgãos provinciais e municipais, consoante dispõe o art. 118, § 3º, por meio de delegação de funções às províncias e municípios.²⁸⁷

Nesse contexto, a Constituição italiana assegura uma série de matérias administrativas (art. 117) como sendo de competência legislativa do conselho regional. Admite-se que o presidente da junta se ocupe das atribuições administrativas delegadas pelo Estado à Região, nos limites das orientações emanadas pelo governo central. Consiste, em suma, na delegação de atribuição às Regiões para expedir normas de atuação e execução de funções administrativas.²⁸⁸

Segundo o procedimento legislativo regido para os estatutos regionais (art. 121 e 123 da Constituição italiana), o projeto de lei aprovado pelo Conselho deve ser comunicado ao comissário de governo. Não havendo oposição pelo governo, no prazo de trinta dias sucessivos à comunicação deverá apor o visto (art. 127, da Constituição italiana). Após segue a promulgação e a publicação pelo Presidente da Junta Regional.²⁸⁹

Acima de tudo, a Constituição italiana preconiza-se pelo princípio da separação de competência por matéria entre Estado e Região, mas é também sobreposto e em larga parte substituído, mediante a aplicação do princípio da cooperação. Por exemplo, comenta Giulio Vesperini, a conferência Estado-Região promove e sanciona as alianças entre o governo, as Regiões e as Províncias, que, em todos os casos previstos na lei, os acordos diretos devem preconizar pela coordenação do exercício das competências e eficiências das atividades de interesse comum. Assim, permite-se a coordenação entre as programações estatal e regional. Os mecanismos de coordenação dão-se pela designação dos representantes das Regiões e das Províncias autônomas nos casos admitidos em

²⁸⁷ ALESSI, *Instituciones de Derecho Administrativo*, pp. 143-144.

²⁸⁸ BURDEAU, *Traité de Science Politique*, p. 350. Cf. COMPARATO, Fábio Konder. A organização constitucional da função planejadora. In: CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas (org.). *Desenvolvimento Econômico e Intervenção do Estado na Ordem Constitucional: Estudos Jurídicos em Homenagem ao Prof. Washington Peluso Albino de Souza*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1995, p. 83.

²⁸⁹ VESPERINI, Giulio. *Le Regioni e gli Enti Locali*. In CASSESE, Sabino. *Tratatto di Diritto Amministrativo*. Tomo secondo. Milano: Giuffrè, 2000, p. 1645.

lei; assegura-se a troca de dados e informações entre governo, Regiões e Província autônoma; determina os critérios de repartição de receitas financeiras que as leis destinam às Regiões e Províncias autônomas; avalia os objetivos e resultados alcançados, com a referência aos atos de planificação e de programação em ordem em que são expressos. Além dos organismos mistos de administração composta, as Regiões participam nos procedimentos de programação econômica e financeira do Estado. O parecer da Comissão Consultiva Inter-regional “para o exame dos problemas referentes à Região em matéria de programação” (art. 9º, inciso I, da Lei nº48/1967), é apresentado para o Ministério do Orçamento e Programação Econômica, pois é imposto ao governo obter o parecer da Comissão Inter-regional composta pelo Presidente da Junta, sobre a programação dos projetos de orçamento anual e plurianual.²⁹⁰

Especificamente quanto ao Estado italiano, a inovação advinda com a Lei nº 59/1997 introduziu o princípio do federalismo de execução, baseado em experiências da Alemanha, Áustria e Suíça, em que a Região e os demais entes locais concentram as competências administrativas e de gestão, e, de outro lado, o Estado conserva a função legislativa, bem como as demais competências diretamente relacionadas aos interesses de relevo nacional ou internacional. Trata-se da aplicação do princípio mencionado nas normas de programação, regulamentação e distribuição de fundos, e excepcionalmente aqueles de tipo regulamentar pelas Regiões. Em outras palavras, as funções de programação cabem às Regiões, sem prejuízo de outras funções administrativas não previstas aos entes locais (art. 4º, § 3º, letra *b*, da Lei nº 59/1997).²⁹¹

Além da função legislativa, a Constituição reconhece às Regiões uma ampla competência regulamentar no art. 117, parágrafo único e 121, § 2º. A regra é a regulamentação da lei regional, mas a Constituição permite, em caso de regulamento de execução de lei da República, a atribuição da regulamentação delegada pelas Regiões.

No exercício das funções regionais, a Constituição assegura às Regiões sobre esta matéria dois tipos de funções, administrativa e legislativa, com base no princípio do paralelismo. Nesse sentido, a lei do Estado pode atribuir aos entes

²⁹⁰ VESPERINI, Giulio. Le Regioni e gli Enti Locali. In: CASSESE, Sabino. *Tratatto di Diritto Amministrativo*. Tomo secondo. Milano: Giuffrè, 2000, p. 1.647-1.649.

²⁹¹ VESPERINI, Giulio. Le Regioni e gli Enti Locali. In: CASSESE, Sabino. *Tratatto di Diritto Amministrativo*. Tomo secondo. Milano: Giuffrè, 2000, p. 1.654-1.655.

locais o exercício de atribuições exclusivamente locais (art. 118, §1º, da Constituição italiana). Ademais, é permitido ao Estado, mediante lei, delegar o exercício de outras funções administrativas (art. 118, §2º, da Constituição italiana) ou demandar a estas o poder de emanar normas para atuação das leis da República (art. 117, da Constituição italiana).²⁹²

Mas a autonomia regional está sujeita ao controle de legitimidade dos atos administrativos por ela emanados. Esse controle é exercido de forma descentralizada, por um órgão do Estado, segundo a forma e com os limites estabelecidos pelas leis estatais. Em cada capital da Região é instituída uma Comissão de controle, designada por meio de decreto do Presidente da República sob proposta do Presidente do Conselho de Ministros junto com o Ministro de Assuntos Internos. A referida comissão é atribuída exercício seja do controle de legitimidade, seja do controle de mérito sobre as deliberações regionais, compreendido o regulamento, evitando um dualismo de órgãos de controle. O controle de mérito ou de fundo poderá somente ter a finalidade de promover, mediante prévia petição motivada, a revisão do acordo firmado por parte do Conselho Regional (art. 125). Cada deliberação que não seja executiva de outra norma legal deve ser transmitida à Comissão, que, no prazo de vinte dias do recebimento, deve pronunciar-se acerca da validade do ato, apontando vício de legitimidade ou, em caso de controle de mérito, pode solicitar através de ato motivado a revisão pelo Conselho Regional.²⁹³

Também são previstos alguns controles extraordinários sobre os órgãos eletivos da Região. Isso pode ocorrer em caso de dissolução do Conselho Regional e a substituição da junta ou do presidente do conselho. O Conselho pode ser dissolvido nas seguintes hipóteses: quando cometer atos contrários à Constituição ou graves violações à lei nacional; quando, tendo cometido violações análogas, não

²⁹² VESPERINI, Giulio. *Le Regioni e gli Enti Locali*. In CASSESE, Sabino. *Tratatto di Diritto Amministrativo*. Tomo secondo. Milano: Giuffrè, 2000, p. 1.645.

²⁹³ ALESSI, *Instituciones de Derecho Administrativo*, p. 144. ZANOBINI, *Corso di Diritto Amministrativo*, p. 204-205. No caso de controle de Regiões de estatuto especial, a situação não é a mesma. Como explica Giulio Vesperini, em quatro das cinco Regiões de Estatuto especial (Sicilia, Sardegna, Trentino Alto Adige e Friuli Venezia Giulia) e em duas províncias autônomas, o controle é realizado por uma seção especial da Corte de Contas italiana. No caso do Valle d'Aosta, por uma comissão de coordenação, composta por um representante designado pelo Ministério das Finanças e por um do Conselho Regional. VESPERINI, Giulio. *Le Regioni e gli Enti Locali*. In CASSESE, Sabino. *Tratatto di Diritto Amministrativo*. Tomo secondo. Milano: Giuffrè, 2000, p. 1.661.

corresponda à solicitação do governo para substituir a junta ou o presidente, no caso de demissão ou pela impossibilidade de formar uma maioria, o Conselho fique impossibilitado de funcionar, ou por razões de segurança nacional. A dissolução deverá advir de ato motivado do Presidente da República, depois de ouvido a Comissão Parlamentar responsável pelas questões regionais, formada por quinze senadores e quinze deputados. No mesmo decreto é nomeada uma Comissão de três cidadãos, escolhidos mediante uma lista de nove elegíveis ao Conselho Regional designado pela Comissão Parlamentar indica para, num prazo de três meses, tomar providência administrativa e editar os atos improrrogáveis para submeter à ratificação ao novo conselho (art. 126 da Constituição italiana e art. 53 da Lei nº 62/1953).²⁹⁴

Os entes territoriais possuem uma base corporativa, por isso configuram como “corporações de base demográfica”, segundo a terminologia empregada por Renato Alessi, por se enquadrar necessariamente a todos que habitam no território do ente público, em razão de pertencerem ao território, devendo cuidar dos interesses dessa população.²⁹⁵

Além da autonomia administrativa, a Constituição italiana concedeu autonomia financeira, mediante o direito de participação na receita tributária do Estado e conferindo-lhe tributos próprios. A última parte do art. 119 da Constituição assegura os meios econômicos com os quais a Região pode desenvolver sua atividade.

A autonomia regional italiana não é uniforme, variando a quantidade de poderes e funções de acordo com o disposto nos respectivos Estatutos de Autonomia, que serão criados pelos contornos estabelecidos tanto pelas leis ordinárias como pelas leis constitucionais.

Os conflitos de atribuições entre o Estado e as Regiões, bem como entre as Regiões entre si, são dirimidos pelo Tribunal Constitucional, o que demonstra a importância da Região na estrutura do Estado italiano.

²⁹⁴ ZANOBINI, *Corso di Diritto Amministrativo*, p. 205. Cf. VESPERINI, Giulio. *Le Regioni e gli Enti Locali*. In CASSESE, Sabino. *Tratatto di Diritto Amministrativo*. Tomo secondo. Milano: 2000, p. 1.656.

²⁹⁵ ALESSI, *Instituciones de Derecho Administrativo*, p. 142.

As Regiões, enquanto entes territoriais autônomos, constituem uma forma de descentralização do Estado Unitário italiano que avançou à descentralização administrativa, para alcançar um alto grau de descentralização política.²⁹⁶

As Regiões italianas não implicam a transformação o Estado em Estado regional ou federal. A instituição de regiões implica essencialmente uma modificação da organização da administração pública italiana.²⁹⁷

A uniformidade do regime jurídico de cada categoria de entes aprimorou a lógica do tradicional Estado unitário, visto que, no momento em que se fragmenta, descentraliza-se a Administração em uma pluralidade de centros territoriais representativos, devendo ser assegurada a homogeneidade, para fins de controle do funcionamento do Estado como um todo.

De forma similar à modificação territorial do Estado-membro na federação, o Estado unitário italiano disciplina a fusão das Regiões existentes e a criação de novas (art. 132), as dependem da edição de leis constitucionais, ouvidos os conselhos regionais interessados, desde que a iniciativa seja dos conselhos comunais que representam ao menos um terço da população interessada e aprovada por *referendum*.²⁹⁸

Quando abordamos o sistema constitucional que disciplina a autonomia local, incide-se principalmente na administração. A relevância da extensão das atribuições administrativas visa também à formação de classes políticas locais que, ao representar a coletividade territorial mais ampla, promovem um maior peso de sua representatividade no sistema político interno. Como conseqüência, a organização política da Região conduz a uma multiplicação da classe política, viabiliza a articulação do sistema político de forma mais complexa, que além do reconhecimento da classe política nacional, ressalta a força das classes políticas comunais e provinciais.²⁹⁹

²⁹⁶ ZANOBINI, Guido. *Corso di Diritto Amministrativo*. Volume terzo. Sesta edizione. Milano: Dott. A. Giuffrè, 1958, p. 117.

²⁹⁷ PIZZETI, Franco. *Il sistema delle regioni e dell'amministrazione locale*. In MIGLIO, Gianfranco (Dir.). *Verso una Nuova Costituzione*. Tomo Primo. Milano: Giuffrè, 1983, p. 494.

²⁹⁸ VESPERINI, Giulio. *Le Regioni e gli Enti Locali*. In CASSESE, Sabino. *Tratatto di Diritto Amministrativo*. Tomo secondo. Milano: Giuffrè, 2000, p. 1.629.

²⁹⁹ PIZZETI, Franco. *Il sistema delle regioni e dell'amministrazione locale*. In MIGLIO, Gianfranco (Dir.). *Verso una Nuova Costituzione*. Tomo Primo. Milano: Giuffrè, 1983, p. 500-501.

Mais do que uma separação, enfatiza Georges Burdeau, a descentralização permite uma interpenetração de competências, com as suas autorizações, aprovações etc., segundo a conjuntura política ou social, a fim de melhor precisar e terminar com os conflitos entre Estado e os entes administrativos autônomos.³⁰⁰

Em síntese, define Baracho ser a Região um ente público territorial, no que se refere à sua função legislativa, no sentido formal e material, e, no que se refere à função administrativa, o ordenamento jurídico regula sua atividade, delimita seus fins através de controles os quais podem ser modificados por meio de lei constitucional.³⁰¹

Compete ainda ressaltar que a Constituição italiana ao estabelecer as autonomias regionais, definiu dois regimes de autonomia: o das Regiões de ordenamento comum e o das Regiões de ordenamento especial. A diferença principal entre ambos consiste que, nas Regiões de ordenamento comum, o Estatuto é estabelecido pelo próprio ente regional, enquanto nas Regiões de ordenamento especial o Estatuto é editado pelo Estado.³⁰²

Outro aspecto que diferencia as Regiões de estatuto especial consiste na amplitude da competência legislativa. Além de possuir a competência legislativa concorrente (entendida como aquela que deve conformar-se aos princípios e as diretrizes estabelecidas pelas leis da República) e complementar (aquela que é exercida para integração e atuação das leis da República), que são comuns às Regiões de estatuto ordinário, exercem um terceiro tipo, denominado de competência exclusiva. Esta significa que a competência da Região não encontra outros limites que o respeito à Constituição e aos princípios gerais do ordenamento jurídico, às obrigações internacionais, aos interesses nacionais e os de outras Regiões.³⁰³

A novidade significativa decorrente da extensão dos institutos democráticos durante os primeiros quarenta anos da República italiana foi a eleição dos administradores locais, o sufrágio universal e o pluralismo de partidos.

³⁰⁰ BURDEAU, *Traité de Science Politique*, p. 361.

³⁰¹ BARACHO, *Teoria Geral do Federalismo*, p. 292.

³⁰² BONAVIDES, *A Constituição Aberta*, p. 461. Cf. BARACHO, *Teoria Geral do Estado Federal*, p. 292. Cf. FERREIRA, Pinto. *Comentários à Constituição Brasileira*. 2º volume. São Paulo: Saraiva, 1991, pp. 450-451.

³⁰³ ZANOBINI, *Corso di Diritto Amministrativo*, pp. 185-186.

Sob o aspecto material da competência, a de programação econômica ganha destaque. Entre as competências programatórias podemos elencar as que referentes aos aquedutos, as intervenções extraordinárias no *Mezzogiorno*, a assistência social, a poluição atmosférica, as ferrovias metropolitanas e as edilizias scolasticas. A Lei nº 685, de 27 de julho de 1967, denominada de lei de programação geral, atribui um papel relevante às Regiões e aos entes locais na formação, como também na execução do plano. Em sentido geral, as relações entre o Estado e os sistemas dos entes autônomos informam a aplicação do princípio da cooperação, colocando a Região como ente capaz de agregar o governo da República às instâncias locais.³⁰⁴

Durante o período de 1970-1990, desenvolveram-se as primeiras eleições do Conselho Regional nas Regiões sob a égide de estatutos ordinários. Aprovada a legislação pela Lei do Parlamento em 1971, houve nos anos seguintes a transferências de competências do Estado às Regiões. A transferência de competência para os entes periféricos não corresponde a um redimensionamento dos aparatos centrais do Estado. Forma-se então um aparato administrativo das Regiões, ainda que em pequeno e escasso relevo, a delegação para as Províncias e Comunas.³⁰⁵

A reforma dos anos noventa feita na configuração das Regiões no ordenamento adveio sob a influência da Carta europeia de autonomia local, subscrita em Estrasburgo, em 15 de outubro de 1985.

Por isso, entre 1990 e 1997, uma série de dispositivos legais ampliou a autonomia financeira das Regiões e das Comunas. A lei de 1993 (para Comunas e Províncias), de 1995 e de 1999 (para as Regiões), comenta Giulio Vesperini, alterou a regra para eleições dos conselhos e introduziu a eleição direta para os presidentes das respectivas funções executivas. Outras modificações ocorreram sob o regime de controle sobre a Administração. Destaca-se a redução do controle preventivo de legitimidade dos atos, e aboliu-se o de mérito, introduzindo-se aqueles sob a gestão e os resultados dos entes autônomos.³⁰⁶ Esse é um reflexo da denominada

³⁰⁴ VESPERINI, Giulio. *Le Regioni e gli Enti Locali*. In CASSESE, Sabino. *Tratatto di Diritto Amministrativo*. Tomo secondo. Milano: Giuffrè, 2000, p. 1.637-1638.

³⁰⁵ VESPERINI, Giulio. *Le Regioni e gli Enti Locali*. In CASSESE, Sabino. *Tratatto di Diritto Amministrativo*. Tomo secondo. Milano: Giuffrè, 2000, p. 1.638-1.639.

³⁰⁶ VESPERINI, Giulio. *Le Regioni e gli Enti Locali*. In CASSESE, Sabino. *Tratatto di Diritto Amministrativo*. Tomo secondo. Milano: Giuffrè, 2000, p. 1.641.

“Administração Gerencial” pela qual passou este país na década de 90, mas aqui com reflexos diferenciados aos ocorridos no Brasil, pois visou a ampliação da autonomia no desempenho das funções pelos entes autônomos, não a fragmentação do exercício das funções administrativas do ente político.

As duas comissões bicamerais responsáveis pela revisão da Constituição italiana de 1993 e de 1997 redefiniram a relação entre o Estado e o sistema da autonomia, para instrumentalizar o princípio da taxatividade da competência estatal e a residualidade das Regiões e demais entes locais. A constituição das Regiões e entes locais previu a forma de participação dos representantes dos entes territoriais locais às importantes decisões políticas do Estado.³⁰⁷ Diferentemente o princípio da subsidiariedade aqui é visto sob a ótica da divisão e correlação da distribuição de competências, em que os entes locais, apesar de não deterem autonomia política aproxima-se muito da forma de Estado federal.

Tanto que a relação das Regiões e demais entes locais com ordenamento jurídico comunitário, positivada por uma resolução estatutária de 1994 e pela carta constitutiva adotada pela Comissão de Ministros da União Européia de 14 de junho de 1994, instituiu um congresso dos entes regionais e locais dos Estados membros do Conselho da Europa, com funções consultivas e propositivas, para amparar a Comissão de Ministros e da Assembléia parlamentar sobre as questões atinentes aos interesses regionais e locais. Assim, o art. 5º da Lei nº 281, de 28 de agosto de 1997, atribuiu à conferência Estados-Regiões a competência para reconciliar as linhas de política nacional àquelas dos atos comunitários. Em razão disso, a representação das regiões e das províncias autônomas relativas às matérias de competência expressa uma moldura semelhante sobre a lei comunitária anual e sobre os esquemas dos atos administrativos do Estado, com o objetivo de que as diretivas da comunidade e as sentenças da Corte de Justiça estejam em consonância com as matérias de competência regional. Assim, como exemplo, a promulgação da Lei nº 86, de 9 de março de 1989, com as modificações da Lei nº 128, de 24 de abril de 1998, prescreveu que as Regiões e as Províncias autônomas, nas matérias e de competência exclusiva e concorrente, podem dar imediata aplicação às diretrizes e regulamentos comunitários.³⁰⁸

³⁰⁷ VESPERINI, *Le Regioni e gli Enti Locali*, p. 1.641.

³⁰⁸ VESPERINI, *Le Regioni e gli Enti Locali*, pp. 1.643-1.644.

3.2.2 A autonomia regional na Espanha

A autonomia regional na Espanha em muito se assemelha à italiana. Salvo as diferenças doutrinárias acerca da natureza jurídica da Região, do estatuto que a constitui e outros debates que seguem o mesmo viés, porquanto a organização das Regiões espanholas têm a mesma base jurídico-política das italianas.³⁰⁹

Segundo a visão de Juan Ferrando Badia, o Estado regional é organizado como ente jurídico-político com base na realidade regional. A Região possui, além das características enunciadas, outras que a definem como entidades autônomas. Tanto a sua existência como o governo são garantidos pela Constituição, sem que tenham poder constituinte próprio, pois o Estatuto deve ser submetido à aprovação pelo Estado. No exercício de sua função governamental, está sujeita ao controle estatal. As funções desempenhadas pelas Regiões são aquelas prescritas no Estatuto, entre as quais se destaca a autonomia legislativa, a competência regulamentar e a execução de atribuições administrativas e financeiras.³¹⁰

Fazendo um enfoque sócio-político, o mencionado autor espanhol explica que o termo regionalismo representa a idéia regional como força atuante, como uma ideologia, ou como uma base teórica de uma planificação regional, além de se aplicar como um meio científico para delimitar e analisar as regiões como entidades estruturadas em meio às frágeis fronteiras jurídico-formais.³¹¹

³⁰⁹ Juan Ferrando Badia aponta os diversos entendimentos acerca da natureza jurídica da Região. “La doctrina no se ha puesto de acuerdo sobre esta cuestión. Hay quienes, como, verbigracia, MAZIOTTI, niegan la posibilidad de una distinción entre las varias figuras de Estado. Otros, como GIANNINI, POSADA, ROYO VILLANOVA, BISCARETTI DI RUFFÍA, RANELLETTI, MIELE, BURDEAU etc., consideran al Estado regional como una nueva forma de Estado unitario. Otros autores, por el contrario – los menos -, definen el Estado regional como Estado federal. Esta es la opinión de REPACI, PRÉLOT Y LUCATELLO. Finalmente, otros, como CARENA, PÉREZ SERRANO, OVIEDO, D’ASCOLI, ALVAREZ GENDIN, OSCAR DÍAZ DE VIVAR, BARRAILL, AMBROSINI, PIERANDREI, RIUNI, LUCIFREDI, RONCHEY [...] consideran que el Estado regional es un tipo intermedio entre Estado unitario y federal.” BADIA, Juan Ferrando. *Estudios de Ciencia Política*. 2ª edición. Valencia: Tecnos, 1989, p. 467. Cf. GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo; FERNANDEZ, Tomas-Ramon. *Curso de Derecho Administrativo*. Vol. I. Madrid: Civitas, 1997, p. 282.

³¹⁰ BADIA, JUAN FERRANDO. *Estudios de Ciencia Política*. 2ª edición. Valencia: Tecnos, 1989, p. 429.

³¹¹ BADIA, Juan Ferrando. *Estudios de Ciencia Política*. 2ª edición. Valencia: Tecnos, 1989, p. 410-411.

A primeira experiência de autonomia regional na Espanha ocorreu com a Constituição de 1934, informa Pinto Ferreira, quando adotou a forma de Estado integral, compatível com a autonomia dos municípios e das regiões. O seu território era formado por municípios localizados em províncias e por regiões que se constituíam em regime de autonomia.³¹²

O Estatuto da Região autônoma é um ato legislativo que tem por fonte de validade a Constituição espanhola. A capacidade de iniciativa legislativa pertence à própria Região (art. 12, da Constituição espanhola de 9 de dezembro de 1934). Uma vez aprovado o Estatuto pelos eleitores da Região, segue ao Parlamento espanhol para a conclusão do processo legislativo. Sob o ponto de vista político, sustenta Georges Burdeau, o Estatuto é um ato legislativo original, não é nem uma lei constitucional, pois ele não emana de um órgão constituinte espanhol, nem uma lei ordinária, porque o Parlamento não possui competência para criar um Estatuto, sem que haja a adesão da Região. Por isso, entende como um ato *sui generis*, que seria a razão da origem do regionalismo, ou seja, está no meio do caminho entre o federalismo e a descentralização política.³¹³

A repartição de competências entre o Estado e a Região tem por objetivo garantir a autonomia considerável pelo fato que ela emprega, por isso deve-se distinguir as atribuições que podem ser objeto de uma legislação e execução direta do Estado (art. 14), de uma legislação do Estado e de uma execução direta pelas Regiões (art. 15), ou mesmo de uma legislação e de uma execução direta pelas Regiões (art. 16).³¹⁴

A Região dispõe de atribuições de auto-organização e de competências exclusivas em matérias legislativas, administrativas e judiciárias. Tais competências, contudo, não procedem de uma função que seria própria da Região. Seu conteúdo é subordinado à vontade dos órgãos parlamentares do Estado e à apreciação do Tribunal Constitucional, no que tange à sua constitucionalidade. As funções da Região são mais amplas que aquelas das coletividades descentralizadas ordinárias, mas as competências legislativas não permitem exprimir uma vontade primária, um poder propriamente político, porquanto elas são objetos de uma delegação do

³¹² FERREIRA, *Comentários à Constituição Brasileira*, p. 441.

³¹³ BURDEAU, Georges. *Traité de Science Politique*. Tome II. Paris: Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, 1949, pp. 346-347.

³¹⁴ BURDEAU, Georges. *Traité de Science Politique*. Tome II. Paris: Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, 1949, p. 347.

Estado unitário, do qual as autoridades regionais são somente habilitadas a fazer aplicação de matérias mais numerosas em comparação às conferidas às coletividades descentralizadas.³¹⁵

O percurso histórico para a consolidação do Estado espanhol, visando construir uma organização administrativa regional duradoura, foi obstada por diversos fatores sócio-políticos, visto que a tentativa de implementá-la com a promulgação da Constituição de 1934 não chegou à efetivação. A crise institucional decorrente da guerra civil espanhola (1936-1939) custou milhares de vidas tragicamente sacrificadas, que culminou com o término dos movimentos de existência da Segunda República e o advento da ditadura de Franco.

Assim, o regime centralista e unitário de Franco levou o impedimento do funcionamento da organização política regional descentralizada.

Somente com a morte de Franco e a implantação da monarquia parlamentar com a Constituição de 1978, houve a retomada e o fortalecimento das tendências regionalistas.³¹⁶

Com o fim do período ditatorial, a Espanha partiu para a forma de Estado que define como “Estado Autônomico” ou “Estado Autônomico Nacional-Regional”, mediante um processo denominado “Processo Autônomico”, que se consolidou na Constituição de 29 de dezembro de 1978, a fim de dar unidade à multiplicidade cultural.³¹⁷

O art. 2º da Constituição espanhola prescreveu a base jurídica da reorganização do Estado sob a forma autonômica, como pode ser verificado em sua redação transcrita a seguir:

A Constituição baseia-se na indissolúvel unidade da nação espanhola, pátria comum e indissolúvel de todos os espanhóis, e reconhece o direito à autonomia das nacionalidades e regiões, que a integram, bem como a solidariedade entre todas elas.³¹⁸

Após o advento da última Constituição espanhola, houve a criação de um conjunto de entes territoriais titulares de funções públicas diversificadas e, especificamente, de competência normativa geral, com efeitos sobre todos os que se

³¹⁵ BURDEAU, Georges. *Traité de Science Politique*. Tome II. Paris: Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, 1949, p. 348.

³¹⁶ FERREIRA, *Comentários à Constituição Brasileira*, p. 442.

³¹⁷ BARACHO, *Teoria Jurídica do Estado Federal*, p. 305.

³¹⁸ CONSTITUIÇÃO DA ESPANHA.
<http://www.mir.es/DGPI/Normativa/Normativa_Estatal/Constitucion_Espanola/constitucion_espanola.html>. Acesso em 15 jun. 2009.

encontrem no território. Tais Comunidades Autônomas não são simples entes administrativos, mas também exercem funções políticas por sua posição constitucional, pelo elenco de suas funções e poderes que têm conotação política, como revelam sua extensão e importância material de poder editar leis formais com o fim de configurar políticas próprias amplas (cf. sentenças constitucionais de 26 de março de 1981 e de 14 de junho de 1982). Sempre lastreadas diretamente pela Constituição, as Comunidades Autônomas exercem funções estatais, já manifestou o Tribunal Constitucional (cf. sentenças de 4 de julho de 1991 e de 18 de setembro de 1992).³¹⁹

A questão dos limites da autonomia regional suscitou um amplo debate sobre a possibilidade dos Estatutos autônomos conferirem poder legislativo às Comunidades Autônomas, até mesmo para aquelas que possuem um grau menor de autonomia, porque o texto constitucional somente referia a Assembléias legislativas ou parlamentarias no caso das de autonomia superior, que admitiam um conjunto de competências legislativas autônomas.

A polêmica ficou sem objeto, pois, com a aprovação de Estatutos, como consequência dos Pactos autonômicos de 1981, houve o reconhecimento dos poderes legislativos a todas as Comunidades Autônomas, exceto os casos dos Estatutos de Ceuta e Melilla nos quais ficaram reconhecidos poderes legislativos reduzidos (cf. Leis Orgânicas de 13 de março de 1995).³²⁰

O direito de autonomia realiza-se através de Estatutos, instrumento legislativo para a configuração das Comunidades Autônomas, segundo estabelece a Constituição espanhola de 1978. Portanto, o Estatuto é norma institucional de cada Comunidade Autônoma. O sistema constitucional espanhol oferece marcos que permite opção autonômica concreta para estabelecer seu autogoverno, nacionalidades e regiões, que constituem um Estatuto de Autonomia típico da Comunidade Autônoma, como nível de competências dentro dos limites constitucionais (art. 2º, 143.1 e 147.1 da Constituição espanhola). Essas são as peculiaridades que dão os contornos do caráter dispositivo da autonomia territorial na Constituição espanhola. Na realidade, a formação e a reforma dos Estados são precedidas de “pactos autonômicos” entre os principais partidos, como o de julho de

³¹⁹ GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo; FERNANDEZ, Tomas-Ramon. *Curso de Derecho Administrativo*. Vol. I. Madrid: Civitas, 1997, p. 274.

³²⁰ GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo; FERNANDEZ, Tomas-Ramon. *Curso de Derecho Administrativo*. Vol. I. Madrid: Civitas, 1997, p. 275.

1981, e do novo pacto em fevereiro de 1992, que abriram espaço para a reforma dos Estatutos de mesmo nível de competências, com amparo no art. 148.2 da Constituição espanhola, o que resultou na reforma traduzida pela edição da Lei de Transferência de Competências de 23 de dezembro de 1992, a qual viabilizou a partir de 1993, a modificação, com ampliação de competências nos Estatutos das Comunidades Autônomas.³²¹

Como os Estatutos das Regiões italianas, os Estatutos espanhóis também estão subordinados às normas constitucionais. Entre elas são fixados limites para o exercício das autonomias de forma bem geral (p. ex. nos art. 138, 139 e 155 da Constituição espanhola) e outros específicos para respeitar um elenco de competências exclusivas, como disposto no art. 149.1. No caso dos Estatutos espanhóis a Constituição dota os Estatutos de uma rigidez qualificada (art. 147.3 e 152.2), como a submissão a aprovação a quoruns diferenciados, e, para os Estatutos de nível autonômico superior, a um *referendum* aprobatório pela respectiva Comunidade Autônoma. Ademais, a imunidade dos Estatutos de Autonomia às leis formais, salvo as previstas para modificar procedimentos complexos, encontram nos Estatutos mesmos seu suporte de validade, o que permite constatar que esse mecanismo qualifica-se como um correlativo à superioridade do nível desse ato legislativo.³²²

Embora não seja um Estado federal, na Constituição espanhola aparecem fórmulas de cooperação institucionalizada entre o Estado e as Comunidades Autônomas. O cerne está nos artigos 148.1 e 149.1, e desenvolvido em cada Estatuto específico por meio da regulação concorrente do Estado e das Comunidades Autônomas sobre determinada matéria, da execução autonômica da legislação estatal e da coordenação estatal das competências presentes no nível estadual e regional.³²³

Para coordenar em qualquer nível de organização destaca-se o poder de planificar, organizar, mandar e controlar, ou seja, funções de direção. As palavras de

³²¹ GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo; FERNANDEZ, Tomas-Ramon. *Curso de Derecho Administrativo*. Vol. I. Madrid: Civitas, 1997, p. 281.

³²² GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo; FERNANDEZ, Tomas-Ramon. *Curso de Derecho Administrativo*. Vol. I. Madrid: Civitas, 1997, pp. 283-/286.

³²³ GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo; FERNANDEZ, Tomas-Ramon. *Curso de Derecho Administrativo*. Vol. I. Madrid: Civitas, 1997, p. 288.

Francisco Gonzales Navarro resume essa função: “dirige e a coordenação se produzirá inevitavelmente”.³²⁴

Se a legislação estatal é de aplicação direta e não necessita de desenvolvimento para ter o mesmo valor normativo, no caso das Comunidades Autônomas é característica à previsão dentro dos limites constitucionais uma diversidade de regulações, como uma ação de governo em função do desempenho de uma política própria (cf. Sentença constitucional de 14 de junho de 1982).³²⁵

Quanto à promulgação de normas de desenvolvimento, as Comunidades Autônomas somente poderão editá-las respeitando a regulação material em função de seu interesse regional (art. 137, da Constituição espanhola). O império normativo da Constituição limita os marcos da noção de interesse geral, que é definido no caso concreto. A decisão política não é eliminada, pois a Constituição delimita o jogo próprio nos amplos espaços que a reserva, compelindo-a a optar pela reforma constitucional quando pretende retificar os critérios definidos em seu texto.³²⁶

Com efeito, a legislação estatal não pode absorver toda a regulação da matéria sob o fundamento do interesse geral, senão deve deixar um espaço substantivo, capaz de abrigar uma política própria para a Comunidade Autônoma, que é espaço ordenado sobre os interesses específicos destas entidades regionais. Salienta Garcia de Enterría que a função normativa autonômica é originária, atribuída diretamente pela Constituição e pelos Estatutos. O Estado espanhol, nesse contexto, tem por competência adotar medidas necessárias para lograr a integração da diversidade das partes ou os subsistemas no conjunto do sistema (cf. Sentença, de 11 de junho de 1992). Assim, as normas autonômicas de desenvolvimento podem estabelecer requisitos complementares aos assinalados pela norma estatal (Sentença constitucional de 20 de julho de 1984).³²⁷

A forma pela qual a Constituição reparte as competências, entre o Estado e as demais entidades territoriais, induz a cooperação de maneira implícita, principalmente no caso das competências concorrentes. Há, em outros casos, a

³²⁴ NAVARRO, Francisco Gonzalez. *España, Nacion de Naciones: El moderno federalismo*. Pamplona: EUNSA, 1993, p. 261.

³²⁵ GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo; FERNANDEZ, Tomas-Ramon. *Curso de Derecho Administrativo*. Vol. I. Madrid: Civitas, 1997, p. 289.

³²⁶ GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo; FERNANDEZ, Tomas-Ramon. *Curso de Derecho Administrativo*. Vol. I. Madrid: Civitas, 1997, p. 292-295.

³²⁷ GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo; FERNANDEZ, Tomas-Ramon. *Curso de Derecho Administrativo*. Vol. I. Madrid: Civitas, 1997, pp. 295-298, 302.

cooperação que é formalizada com apoio expresso na Constituição, como, por exemplo, ao prever o desempenho da função legislativa regional de desenvolvimento também atribuída ao Estado e permitir que sejam firmados convênios entre Comunidades Autônomas.³²⁸

Entre as diversas técnicas de cooperação, o federalismo de execução não é o mesmo federalismo cooperativo, porém designado somente por um de seus objetivos. Tanto a supervisão como a coerção inerente ao federalismo de execução são analisados dentro do chamado princípio de controle da execução. O poder estatal de coerção pode compelir as Comunidades Autônomas renitentes a corrigir os desvios em que tenham incorrido.³²⁹

Na Constituição espanhola aparecem fórmulas inequívocas de cooperação institucionalizada entre o Estado e as Comunidades Autônomas previstas, por exemplo, nos artigos 148.1 e 149.1, as quais autorizam a competência concorrente do Estado e das Comunidades Autônomas sobre a mesma matéria, a execução autonômica da legislação estatal e a coordenação estatal das competências presentes nos dois níveis.³³⁰

Quanto à estrutura da organização administrativa espanhola, ressalta Baracho que a criação das Comunidades Autônomas não acarretou o desaparecimento dos Municípios e das Províncias como entidades locais, denominadas *Diputaciones*, nem a exclusão da função de cooperação e impulso do Estado, com relação às entidades locais. A Constituição reconheceu os Municípios e Províncias como entidades locais (art. 137, 140 e 141), o agrupamento dos Municípios diferentes da Província (art. 141.2). Essa composição significa a aceitação da autonomia em face do Estado e as Comunidades Autônomas, e, por conseqüência, a eliminação da tutela administrativa do Estado.³³¹

A estrutura das Comunidades Autônomas assemelha-se às Regiões italianas. Segundo o modelo definido no art. 152 da Constituição, a organização institucional autonômica é composta pela Assembléia Legislativa, eleita por sufrágio universal, num sistema de representação proporcional que assegure a participação

³²⁸ NAVARRO, Francisco Gonzalez. *España, Nacion de Naciones*: El moderno federalismo. Pamplona: EUNSA, 1993, p. 251.

³²⁹ NAVARRO, Francisco Gonzalez. *España, Nacion de Naciones*: El moderno federalismo. Pamplona: EUNSA, 1993, p. 256.

³³⁰ GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo; FERNANDEZ, Tomas-Ramon. *Curso de Derecho Administrativo*. Vol. I. Madrid: Civitas, 1997, p. 288.

³³¹ BARACHO, *Teoria Geral do Federalismo*, p. 311.

das diversas zonas do território; pelo Conselho de Governo com funções executivas e administrativas e um presidente, que será eleito pela Assembléia, entre seus membros, nomeado pelo Rei, o qual desempenha a direção do Conselho de Governo e a representação da Comunidade Autônoma.³³²

As Regiões autônomas, também denominadas de Comunidades Autônomas, são pessoas jurídicas com patrimônio, funções e interesses, que, em certos limites, distinguem-se dos interesses do Estado. Apesar de possuírem funções administrativas, têm uma posição independente em relação ao governo estatal. O poder de autonomia que a Região autônomas goza, culmina na criação de um estatuto, que pode variar de uma Região para outra. Os estatutos das Regiões espanholas e italianas são formalmente atos legislativos de autonomia regional, os quais estão subordinados à aprovação de uma lei ordinária estatal, para que tenham eficácia jurídica. A autonomia estatutária é a máxima manifestação da autonomia regional. Caso o Parlamento abuse de suas competências constitucionais e não aprove o Estatuto, é assegurado à Região recorrer ao Tribunal Constitucional, demonstra um ponto relevante para que se confirme que não existe a total subordinação da Região ao poder do Estado.³³³

Todas as Comunidades não detêm a mesma autonomia política, mas todas têm o direito a um “mínimo de autonomia”. O conteúdo está explicitado no art. 148, o qual enumera uma lista de competências. As Comunidades com autonomia plena são aquelas que, no passado elaboraram e aprovaram por meio de plebiscito os seus Estatutos de autonomia (Catalunha, País Basco e Galícia). Diante da heterogeneidade da sociedade espanhola, essa forma de organização do Estado possibilita a descentralização política que viabiliza a variedade na unidade, compatibilizando o autogoverno nas distintas regiões da Espanha.³³⁴

É importante observar a flexibilidade optada pela Constituição espanhola. Tal distinção prescrita entre as Comunidades na Constituição não é definitiva, pois após o transcurso do prazo de cinco anos e mediante a reforma do Estatuto, admite-

³³² GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo; FERNANDEZ, Tomas-Ramon. *Curso de Derecho Administrativo*. Vol. I. Madrid: Civitas, 1997, p. 363.

³³³ BADIA, Juan Ferrando. *Estudios de Ciencia Política*. 2ª edición. Valencia: Tecnos, 1989, pp. 431, 469-470.

³³⁴ GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo; FERNANDEZ, Tomas-Ramon. *Curso de Derecho Administrativo*. Vol. I. Madrid: Civitas, 1997, p. 363.

se ampliarem sucessivamente as competências, podendo alcançar a autonomia plena se preencherem todas as exigências do art. 151.³³⁵

Em casos excepcionais de violação de obrigações constitucionais ou legais ou de atuações atentatórias ao interesse geral da Espanha, pode o Governo, com fundamento no art. 155 da Constituição, compelir aos órgãos das Comunidades Autônomas a cumprir as obrigações em caso de omissão e até mesmo corrigir as desviadas do interesse geral.³³⁶

3.3 O modelo brasileiro de autarquia federal de desenvolvimento regional

Diferentemente dos exemplos de Região e Comunidades autônomas européias, que possuem competências políticas, os órgãos de desenvolvimento regional brasileiro são autarquias federais territoriais.

De acordo com a experiência brasileira, todas elas foram criadas sob a égide da Constituição de 1946, como a CVSF, a SPVEA, a SUDENE e a SUDESUL, e, posteriormente na década de sessenta, a SUDAM, exceto a SZFM e SUDECO, criadas sob a égide da Constituição Federal de 1967. Como se denota, todas pertenciam à Administração Indireta da União.

A opção política pela criação de organismos regionais de desenvolvimento, impulsionados pela ideologia de desenvolvimento defendida pela CEPAL, ampliou os planos de valorização das regiões menos desenvolvidas, que direcionou, por intermédio de estruturas administrativas, políticas econômicas e sociais para as áreas menos favorecidas do território nacional, que, com exceção à Constituição de 1937, as demais expressavam interesse em assuntos pontuais alusivos a políticas para questões da seca do Nordeste, e, a de 1946, incluía o desenvolvimento da região Norte.

³³⁵ BONAVIDES, *A Constituição Aberta*, pp. 466-468.

³³⁶ GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo; FERNANDEZ, Tomas-Ramon. *Curso de Derecho Administrativo*. Vol. I. Madrid: Civitas, 1997, p. 364.

Mesmo com a criação dos órgãos de desenvolvimento regional, a competência para planejar e implementar políticas de desenvolvimento regional continuava concentrada no governo federal.

A SUDENE foi a primeira agência regional de desenvolvimento na América Latina, informa Paulo Bonavides. Esse modelo foi expandido a outras regiões do país, carentes de iguais medidas e estímulos. Haja vista a SUDAM, que se propõe a desempenhar um papel semelhante de promover o desenvolvimento e integração nacional largamente despovoada³³⁷, bem como para o Centro-Oeste com a SUDECO e para o Sul, a SUDESUL.

Essa forma de adaptação da estrutura da SUDENE para outros organismos regionais fora criticado por Celso Furtado em 1959 ao fazer uma comparação com a região amazônica, vistos as especificidades das regiões e diferenças de infra-estrutura.³³⁸

No período posterior a 1964, houve a transferência da vinculação direta das autarquias territoriais do Ministério Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais através da Lei nº 4.344/64, posteriormente rebaixado a Ministério do Interior em 1967.

Na reforma administrativa federal de 1967, advinda com a edição do Decreto-Lei nº 200/67, as autarquias regionais de desenvolvimento foram vinculadas a um órgão com *status* de ministério, sob a justificativa de congestionamento da Presidência da República (art. 4º e 119, inciso II).

O processo de concentração reforçou as antigas reivindicações por maior equidade regional e federativa, que foram organizadas e institucionalizadas no final da década de 50, que resultaria, na década de 60, a implantação permanente de políticas de desenvolvimento regional. A Constituição de 1988 incorporou esses reclamos, ao conseguir inserir vários dispositivos específicos.

As chamadas autarquias territoriais são desdobramentos geográficos em certos países (como nas experiências espanhola e italiana), que, em termos jurídicos significa a descentralização de funções, cujo poder central outorga algumas competências legislativas e administrativas, para que possam desempenhá-las dentro dos limites definidos pela legislação criadora destes entes. No Brasil, assemelha-se a esta espécie de autarquia os Territórios, pois, como entes despidos

³³⁷ BONAVIDES, *A Constituição Aberta*, p. 371-372.

³³⁸ BERCOVICI, *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*, p. 227.

de autonomia, executam por delegação algumas funções próprias de Estado (art. 33, da CF).³³⁹

As Regiões regidas pela Constituição Federal de 1998 não têm a mesma amplitude de competências dos entes territoriais europeus, nem mesmo se aproximam à configuração dos Territórios.

Em regra, a autarquia territorial exerce múltiplas funções, que pela complexidade e diversidade, assemelham-se às desempenhadas pelos Estados e Municípios, todavia não têm competência para legislar com autonomia em face do governo central.³⁴⁰

Quando o Estado cria autarquias, mesmo as de desenvolvimento regional, não possuem competência legislativa, entendendo-se por política a competência para editar atos legislativos. Nesse aspecto, a sua função é eminentemente administrativa.

Maria Sylvia Zanella di Pietro classifica-as como autarquias assistenciais, visto que tem por objetivo auxiliar as regiões menos desenvolvidas, juntamente com aquelas que visam atender categorias sociais específicas (p. ex. o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária).³⁴¹

Criadas por lei, a organização das autarquias é delineada por ato administrativo, formalizada por meio de decreto do Poder Executivo. Nesse ato administrativo, denominado de regimento interno, são definidas as regras de funcionamento, a estruturação de seus órgãos, as de suas funções, o procedimento interno e demais aspectos atinentes ao desempenho da autarquia.

Esses organismos regionais de natureza autárquica, uma vez que são pessoas jurídicas de direito público dotadas de autonomia administrativa e recursos próprios, integram-se à Administração Indireta Federal (conforme art. 4º, inciso II, letra a, do Decreto-Lei nº 200/67). A previsão constitucional das Regiões Administrativas, por estarem em sintonia com as já existentes à época da promulgação da Constituição Federal de 1988, reforçou estar o Brasil engajado na

³³⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 12ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 418.

³⁴⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 19ª edição. Atlas: São Paulo, 2006, p. 425.

³⁴¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 19ª edição. Atlas: São Paulo, 2006, p. 423.

experiência do federalismo cooperativo, ressaltando a integração das Regiões, para superação de suas desigualdades através do planejamento.

Em comentário sobre o desenvolvimento regional recente, Tânia Bacelar de Araújo considera que o Nordeste, sobretudo na fase de desconcentração, compreendido da segunda fase dos anos 70 e primeira dos anos 80, reforçou a heterogeneidade de cada macrorregião, intensificando as diferenças entre as sub-regiões de cada Região, fato esse que vem acontecendo com as demais regiões do Brasil.³⁴²

Na década de 90 a debilidade fiscal e financeira do Estado contribuíram para o esvaziamento dos órgãos públicos regionais federais e das políticas federais.³⁴³

O segundo mandato do governo FHC foi marcado pelo arrefecimento da oferta de crédito e pela finalização do ciclo de privatizações. Em termos regionais, as áreas menos desenvolvidas, compreendidas pelas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, apresentaram mesmo assim crescimento superior às regiões Sudeste e Sul. A ação do BNDES, nas décadas de 1980/90, não operou no sentido de maior efetividade, dado o grau de desigualdade da atividade produtiva, pois seu desempenho tendeu a reforçar as divergências.³⁴⁴

Num cenário de escândalos noticiados pela imprensa, a Medida Provisória nº 2.146-1, de 04 de maio de 2001 extinguiu essas entidades com eficácia imediata, sem que sopesasse os inúmeros projetos que alavancaram a estrutura estatal de fomento e os benefícios viabilizados por décadas, as quais nem todas foram fruto de fraudes.

Impulsionado por problemas de aplicação de incentivos e má gestão das instituições regionais, o mencionado ato legislativo extinguiu o FINAM e o FINOR, colocando um ponto final a instrumentos que, por quatro décadas, contribuíram para a transformação das economias do Nordeste e da Amazônia.³⁴⁵

³⁴² ARAÚJO, Tânia Bacelar. *Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: Heranças e Urgências*. Rio de Janeiro: Revan; Fase, 2000, p. 230.

³⁴³ CANO, *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil 1930-1995*, p. 306.

³⁴⁴ MONTEIRO NETO, Aristides. *Intervenção Estatal e Desigualdades Regionais no Brasil: Contribuições ao Debate Contemporâneo*. Texto para discussão nº 1.229. Brasília: IPEA, pp. 31-32, novembro de 2006.

³⁴⁵ MONTEIRO NETO, Aristides. *Intervenção Estatal e Desigualdades Regionais no Brasil: Contribuições ao Debate Contemporâneo*. Texto para discussão nº 1.229. Brasília: IPEA, p.40, novembro de 2006.

3.4 As limitações das Agências de Desenvolvimento Regional

Sob o modelo de “Administração Gerencial” os organismos regionais foram recriados com a edição das Medidas Provisórias nº 21.56-5 e 2.157-5, passando a ser denominadas Agência de Desenvolvimento da Amazônia e Agência de Desenvolvimento do Nordeste, sem que se modificassem as políticas centralizadoras tomadas desde 1964.

A questão das desigualdades regionais foi deixada num plano inferior, uma vez que o planejamento regional é visto apenas como um apenso de natureza complementar e compensatória, diante da sobreposição ao planejamento nacional.³⁴⁶

As alterações efetivas nas autarquias regionais territoriais consistiram na criação de fundos de natureza contábil: o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia e Fundo de Desenvolvimento do Nordeste.

Contudo, a administração dos fundos de desenvolvimento regional ficou nas mãos do BNDES, consoante prescreveu as Medidas Provisórias nº 2.156-5 e 2.157-5. As agências de desenvolvimento regional, salienta Gilberto Bercovici, nada mais são que estruturas intermediárias, encarregadas no estabelecimento de “diretrizes e prioridades” para a política de “desenvolvimento regional” limitada à aprovação de investimentos na Região pelo BNDES.³⁴⁷

A implementação do plano esteve adstrito aos Fundos de Desenvolvimento da Amazônia e do Nordeste, que, pela sua natureza contábil, estavam sob a gerência das respectivas agências de desenvolvimento, com a finalidade de assegurar recursos para realizar investimentos regionais. Tais fundos tinham por agentes o Banco da Amazônia S/A e outras instituições financeiras definidas em ato do Poder Executivo, com o objetivo de fiscalizar e atestar a regularidade dos projetos sob sua gerência, bem como liberar recursos financeiros para os projetos.³⁴⁸

³⁴⁶ BERCOVICI, *Constituição Econômica e Desenvolvimento*, p. 94-95.

³⁴⁷ BERCOVICI, *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*, p. 234.

³⁴⁸ SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Estímulos Positivos*. In: CARDOZO, José Eduardo Martins; QUEIROZ, João Eduardo Lopes; SANTOS, Márcia Walquíria Batista dos (Org.). *Curso de Direito Administrativo Econômico*. Volume II. São Paulo: Editora Malheiros, 2006, p. 153-154.

Os planos regionais eram aprovados pelos Conselhos Deliberativos da Agência de Desenvolvimento da Amazônia e da Agência de Desenvolvimento do Nordeste, com o objetivo de dar concretude às políticas, incluindo a viabilização de instrumentos de desenvolvimento das regiões previstas nos planos. Substituído o regime presidencial, tais agências passaram a ser dirigidas por uma diretoria composta por um diretor-geral (que detém a função representativa) e três diretores. Em caso de descumprimento injustificado, o Presidente da República poderia exonerá-lo, mediante a solicitação do Ministro de Estado da Integração Nacional. Com base no art. 37, § 8º, da CF, esse ente passou a ter maior autonomia administrativa, por garantir a sua viabilidade mediante contrato de gestão, que define os parâmetros do conceito finalístico, que orienta a supervisão das entidades vinculadas.³⁴⁹

Celso Antônio Bandeira de Mello assevera que, em que pese terem sido “batizadas” com o nome de agências, não constituiu alguma novidade no ordenamento jurídico brasileiro. Cita como exemplo a autarquia Departamento de Águas e Energia Elétrica – DNAEE, o qual cumpria a mesma finalidade atribuída à ANEEL, tanto que manteve todo acervo patrimonial, técnico, obrigações, receitas à agência. Na esteira do modelo da denominada “Reforma Administrativa”, houve a extensão da terminologia americana agência (*agency*) para aquelas que não constituem autarquias especiais, porque não reproduzem os caracteres jurídicos que as identificam.³⁵⁰

O objetivo precípua, comenta Maria Sylvia Zanella di Pietro, é o de execução de atividades administrativas, não o de controle, como exemplo citando a Agência de Desenvolvimento do Nordeste, cuja função principal é a de implementar políticas públicas e viabilizar instrumentos de desenvolvimento do Nordeste. Ao contrário de Gilberto Bercovici, a autora administrativista sustenta não ter havido mudanças significativas entre as agências e as antigas autarquias extintas. A alteração, enfatiza a autora, foi perpetrada mais em razão dos escândalos e desvio

³⁴⁹ SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Estímulos Positivos*. In: CARDOZO, José Eduardo Martins; QUEIROZ, João Eduardo Lopes; SANTOS, Márcia Walquíria Batista dos (Org.). *Curso de Direito Administrativo Econômico*. Volume II. São Paulo: Editora Malheiros, 2006, p. 154.

³⁵⁰ MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 24ª edição. São Paulo: Malheiros, 2007, pp. 156-157.

de dinheiro público que envolveram as antigas autarquias do que em razão de alteração do modelo estrutural.³⁵¹

Pautado no pensamento de Gaspar Ariño, a mudança de modelo de organização da autarquia de desenvolvimento regional, não apenas significou a alteração do *nomen juris*, mas a consolidação de uma política governamental de perfil neoliberal. Tais organismos decorrem da política neoliberal de Estado baseada na intervenção mínima na economia deve ser o menor possível, a qual somente deve ocorrer em situações excepcionais e diante de deficiências do mercado. Essa opção significou uma contradição da própria razão de ser dos organismos regionais, pois não é concebível uma autarquia territorial desta espécie esvaziada de sua função precípua, para ser uma entidade da Administração indireta voltada para estabilização e conservação do *status quo* do desenvolvimento regional.³⁵²

Como bem retrata Carlos Ari Sundfeld, o Brasil viveu uma febre de criação de agências reguladoras. Os entes de regulação são característicos de um certo modelo econômico, ou seja, aquele em que o Estado não assume direto o exercício da atividade empresarial, mas intervém no mercado, através de instrumentos moldados de acordo com a política econômica. Ao optar por esse sistema, o Estado desconcentra os poderes de suas mãos, os quais são inevitáveis nos contextos intervencionistas. Os partidários da administração gerencial pugnam pela regulação não pelo Executivo, mas por um ente com toda autonomia possível, imune às influências políticas. Acrescentam a adequação da independência da agência no Estado de Direito e com a democracia, porquanto, ela é submetida aos controles parlamentar e judicial. Desta maneira, as agências estão submetidas ao controle judicial de todos os atos administrativos, portanto devendo atuar conforme o Direito. No entanto, apontam apenas o viés de controle dos atos praticados pelas agências, mas não questionam as opções “técnicas” no desempenho de sua competência reguladora, os interesses que norteiam a escolha de uma opção, limitando-se tão-somente a defender a neutralidade e tecnicidade dos agentes públicos das agências. Toda influência política nas decisões das agências é vista com reservas, porque a complexidade da sociedade moderna não comporta a

³⁵¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 19ª edição. Atlas: São Paulo, 2006, pp. 437-438.

³⁵² Sobre a crítica às agências reguladoras vide: ARIÑO, Gaspar. *Estado y Economía: crisis y reforma del sector público*. Madrid: Marcial Pons, 1993, p. 385-386.

interferência de posicionamentos alheios ao sistema técnico específico por elas regulado. Harmonizar valores depende de gerenciamento contínuo. Tal gerenciamento se dá pela contínua edição e substituição de normas, bem como a correta aplicação pelo órgão administrativo, o qual também realiza o controle prévio.³⁵³

Evita-se mostrar o conflito de interesses que permeiam a edição de determinado ato normativo, para defender a idéia que se é possível harmonizar os valores continuamente, aplicando-se os conhecimentos técnicos e jurídicos que regulam determinado setor da atividade econômica. Entende-se haver a possibilidade de solução do choque de interesses, mas não admite a composição desses influenciados pelo contexto histórico e cultural da sociedade.

Ademais, a impropriedade da expressão contrato de gestão continuamente empregada na relação entre o Estado e a Administração indireta, adverte incisivamente Celso Antônio Bandeira de Mello, configura numa teratologia jurídica, pois

não passa de um arremedo de contrato, uma encenação sem qualquer valor jurídico, pelo qual se documenta que a Administração Central 'concede' à autarquia ou fundação maior liberdade de ação, isto é autonomia, com a dispensa de determinados controles, e assume o 'compromisso' de repasse regular dos recursos em contrapartida do cumprimento a estas de determinado programa de atuação, com metas definidas e critérios específicos de avaliá-las, pena de sanções a serem aplicadas ao dirigente da autarquia ou fundação que firmou o 'pseudocontrato' se, injustificadamente, o descumprir.³⁵⁴

Essa especialização de setores da sociedade criou áreas que se tornam praticamente auto-referentes em seus problemas, em suas necessidades e em suas soluções. Tal processo traz o risco de desestruturar o caráter sistêmico, uma vez que permite um mosaico de sistemas normativos autônomos e sem comunicação. Justifica-se a autonomia das agências em razão de sua especificidade e especialidade; portanto por haver a necessidade de contar com um órgão regulador próprio deve haver interdição desta atividade da interferência política. Mesmo assim,

³⁵³ SUNDFELD, Carlos Ari. *Introdução às Agências Reguladoras*. In: SUNDFELD, Carlos Ari (Coord.). *Direito Administrativo Econômico*. São Paulo: Malheiros, 2006, pp. 23-30.

³⁵⁴ MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 24ª edição. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 167.

de forma controversa, configura um instrumento de implementação de política pública de determinado setor.³⁵⁵

Sob as balizas fundamentais dessas entidades compostas da estabilidade dos dirigentes; da autonomia de gestão do órgão; o estabelecimento de fontes próprias de recursos para o órgão; e, principalmente pela não-vinculação hierárquica a qualquer instância do governo e da inexistência de instância revisora hierárquica dos seus atos, ressalvada via judicial, as quais configuram a “blindagem” das autarquias às ingerências políticas em funções ditas serem eminentemente técnicas.

Por meio de tais prerrogativas pretende-se assegurar independência das agências às influências políticas, especialmente às variáveis eleitorais, para desatrelá-las a fim de que estejam mais próximas ao setor específico da sua atividade regulatória. Todavia, há o reconhecimento de o órgão regulador estar num padrão de inferioridade por não possuir em seus quadros detentores de conhecimento e capacidade técnica, o que enfraquece o exercício da autoridade, devido à carência de meios materiais.³⁵⁶

Mesmo sendo considerados entes públicos eminentemente técnicos, entre outras atribuições possuem a de implementar políticas públicas definidas nos espaços decisórios do poder político. Ademais, têm a incumbência de proteger e tutelar interesses dos segmentos de hipossuficientes abrangidos pelo setor.³⁵⁷ Interessante observar que as interferências políticas, que são feitas pelos representantes eleitos pelo povo, no exercício de sua soberania popular, devem ficar

³⁵⁵ FLORIANO AZEVEDO MARQUES NETO. *A Nova Regulação Estatal e as Agências Independentes*. In SUNDFELD, Carlos Ari (Coord.). *Direito Administrativo Econômico*. São Paulo: Malheiros, 2006, pp. 83-86.

³⁵⁶ FLORIANO AZEVEDO MARQUES NETO. *A Nova Regulação Estatal e as Agências Independentes*. In SUNDFELD, Carlos Ari (Coord.). *Direito Administrativo Econômico*. São Paulo: Malheiros, 2006, pp. 86-89. Cf. MENDES, Conrado Hüber. *Reforma do Estado e Agências Reguladoras: Estabelecendo os Parâmetros de Discussão*. In SUNDFELD, Carlos Ari (Coord.). *Direito Administrativo Econômico*. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 135. Jorge Luís Salomoni resume tais características das agências reguladoras: “As autoridades independentes se caracterizam por duas notas fundamentais: independência em relação ao governo e neutralidade da gestão, isto é, para que não atuem de acordo com razões políticas, mas sim técnicas, se lhes confere independência orgânica e funcional em relação ao governo, outorgando-lhes distintos tipos de garantias: impossibilidade de remoção de seus membros, proibição de que se lhes dirijam ordens ou instruções, recursos próprios etc.” SALOMONI, Jorge Luís. *Teoría General de los Servicios Públicos*. Buenos Aires: Editorial Ad Hoc-Villela Editor, 1999, p. 407.

³⁵⁷ MARQUES NETO, Floriano Azevedo. *A Nova Regulação Estatal e as Agências Independentes*. In SUNDFELD, Carlos Ari (Coord.). *Direito Administrativo Econômico*. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 92.

afastadas, para que essas entidades da administração indireta ditas “neutras” fiquem protegidas de influências políticas perniciosas.

Esses foram os reflexos da mudança de panorama de organização da Administração Pública promovida pela denominada “Reforma Administrativa” dos anos 90, decorrente de uma ideologia propagada em fins dos anos 80, sustentada pelo esgotamento do padrão de financiamento do setor público, o qual propugnou o desfazimento do modelo de bem-estar social, que nem sequer chegou a ser implementado no Brasil. Pautado na defesa de um Estado mínimo, procurou-se adequar a política ao novo perfil defendido pelos países centrais ou deenvolvidos, transferindo-se para o setor privado atividades até então monopolizadas pelo Estado.

É evidente que as competências da entidade decorrem da lei. Ali estão os limites de atuação da autarquia, não podendo ultrapassar o que ela dispõe, a autoridade supervisora não tem qualquer ingerência no seu desempenho. Dentro do âmbito da lei de criação da entidade da administração direta, poderá o Presidente da República modificá-los ou, mediante delegação dos Ministros, com fundamento no art. 84, parágrafo único, da Constituição. Considerando o Decreto nº 2.488, de 2 de fevereiro de 2008, o Presidente delegou aos Ministros competência para aprovar e readequar estruturas regimentais e estatutos das agências executivas relacionadas às respectivas pastas.

Após traçado um panorama das características das agências introduzidas na Reforma Administrativa dos anos 90, a ADA e ADENE foram criadas para implementação de planos de desenvolvimento das regiões Amazônica e Nordeste, de que tratam as Leis nº 1.348, de 10 de fevereiro de 1951, 6.218, de 7 de julho de 1975, e 9.690, de 15 de julho de 1998, conforme as diretrizes que deveriam ser definidas em lei, nos termos do art. 174, §1º. Para a concretização destas políticas de desenvolvimento regional, foram previstos os Fundos de Desenvolvimento da Amazônia e do Nordeste, com a finalidade de gerir recursos destinados à realização de investimentos nestas áreas.³⁵⁸

Visto sob o prisma das estruturas administrativas descentralizadas, houve uma clara divisão de atribuições e evidente dependência das agências às

³⁵⁸ SOUTO, Marcos Juruena. *Estímulos Positivos*. In CARDOZO, José Eduardo Martins; QUEIROZ, João Eduardo Lopes; SANTOS, Márcia Walquíria Batista dos (org.). *Curso de Direito Administrativo Econômico*. Volume II. São Paulo: Editora Malheiros, 2006, p.153-156.

instituições financeiras, que em última análise poderia ou não dar seguimento aos projetos dos planos regionais. Esvaziou-se a finalidade essencial dos organismos regionais, mantendo-se a opção política restrita de desenvolvimento regional ao financiamento de projetos.

Diante desse quadro, houve a aplicação da doutrina neoliberal, que propugna a iniciativa privada em nome da liberdade individual e do direito de propriedade, pois defende o controle não só da economia e da sociedade, mas da vida social em benefício de interesses particulares, mediante o fundamento que seria o meio mais eficaz para a produção de riqueza, o qual reverteria em benefício da sociedade.³⁵⁹

Com a posse de Luís Inácio Lula da Silva e sua equipe de governo, houve uma readequação da estrutura da Administração Pública Federal. O Decreto nº 4.555, de 1º de janeiro de 2003, incorporou inúmeros entes administrativos da Administração Indireta à nova organização administrativa federal. No item X do anexo ao mencionado decreto, o Departamento de Obras Contra as Secas – DNOCS, a Agência de Desenvolvimento da Amazônia – ADA; a Agência de Desenvolvimento do Nordeste – ADENE e a Companhia do Vale do Rio São Francisco – CODEVASF, ficaram vinculadas ao Ministério de Integração Regional.

Quanto à competência para a criação de autarquias interestaduais de desenvolvimento, a Constituição Federal não conferiu competência aos Estados-Membros, ficando a incumbência de coordenação de colaboração entre os entes federados à União para proporcionar a integração territorial das regiões e diminuição das desigualdades regionais.

Nessa direção, o Supremo Tribunal Federal pacificou esta interpretação, quando julgou injurídica a criação de entidade considerada autarquia interestadual de desenvolvimento, porque não é admissível a convergência de unidades da federação. No caso, diante do fato da matéria estar relacionada ao desenvolvimento, planejamento e fomento regional, a competência legislativa é exclusiva da União. O Tribunal, por maioria, julgou improcedente a ação declaratória de inexistência de relação jurídico-tributária entre a União e o Banco

³⁵⁹ COELHO, Luis Fernando. *Direito Constitucional e Filosofia da Constituição*. Curitiba: Juruá, 2006, p. 303.

Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDES), por não ter sido reconhecida a alegada imunidade tributária no art. 150, inciso VI, §2º, da CF.³⁶⁰

3.5 A solução do art. 43 da Constituição Federal

Primeiramente, quanto ao tema do regionalismo, Raul Machado Horta informa-nos que a partir da Constituição de 1946, o Direito Constitucional Positivo passou a dar tratamento ao desenvolvimento regional, mediante a previsão de criação e custeio com recursos federais para a correção das disparidades regionais.³⁶¹ Tão-somente após quarenta e dois anos da promulgação desta, a Constituição Federal vigente inaugurou, ainda que timidamente, uma seção específica para dispor sobre as questões regionais.

Uadi Lammêgo Bulos salienta que a política federal recebia autorização, mediante autarquias e sociedades de economia mista, para interferir em âmbito regional, pelas já conhecidas superintendências, departamentos e bancos regionais de desenvolvimento.³⁶²

Sob o aspecto da ausência de conscientização política da questão regional, não havia preocupação em disciplinar o desenvolvimento das regiões no contexto do desenvolvimento nacional nos textos constitucionais até 1988. Apenas algumas disposições esparsas referiam-se à questão regional nas constituições precedentes, sempre com enfoque em problemas setorializados. Em razão disso, mesmo havendo algumas disposições na Constituição de 1946 e na de 1967, não configurava uma consciência política clara sobre o tema, pois se restringia à transferência de recursos federais para a solução de problemas pontuais.

Assim, a Constituição de 1988 é o primeiro diploma constitucional a prever a instituição pela União de regiões administrativas. Para tanto, a previsão do tema na Seção IV – Das Regiões, inserida no Capítulo VII – Da Administração

³⁶⁰ ACO nº 503-RS, rel. Min. Moreira Alves, de 25 de outubro de 2001. Disponível em: <www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia>. Acesso em: 10 out. 2008.

³⁶¹ HORTA, Raul Machado. *Estudos de Direito Constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995, p. 360. Cf. BULOS, Uadi Lammêgo. *Constituição Federal Anotada*. São Paulo: Saraiva, 2000, pp. 635-636.

³⁶² BULOS, Uadi Lammêgo. *Constituição Federal Anotada*. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 635.

Pública, pertencente ao Título III – Da Organização do Estado da Constituição Federal de 1988, depende preliminarmente da compreensão dos debates envolvidos na Assembléia Nacional Constituinte, instalada em 1987.

Em breve relato, sem adentrar em pormenores do procedimento constituinte da Assembléia Nacional Constituinte³⁶³, é imprescindível visualizarmos as etapas as quais a desenvolveram até a promulgação em 05 de outubro de 1988.

O procedimento constituinte desenvolveu-se em sete etapas, compreendendo uma etapa preliminar, a das subcomissões temáticas, a das comissões temáticas, a da comissão de sistematização, a do plenário, a da comissão de redação e a promulgação.

A primeira etapa compreendeu a elaboração e votação do Regimento Interno da Assembléia Nacional Constituinte, documento legislativo que definiu todas as demais fases do procedimento constituinte, mediante a promulgação da Resolução nº 2/1987.

A partir desse documento foram instaladas oito comissões temáticas em 1º de abril de 1987, as vinte e quatro subcomissões, desdobramento destas, em 07 de abril e a Comissão de Sistematização em 09 de abril do mesmo ano.

As subcomissões temáticas tinham como data para finalização de seus trabalhos, com a entrega do projeto, 5 de maio para as comissões a elas pertencentes, para que, até 06 de junho, fossem encaminhados à Comissão de Sistematização.

Os prazos iniciais não foram respeitados, uma vez que sete das oito comissões temáticas encaminharam os textos definitivos à relatoria da Assembléia Nacional Constituinte na data aprazada. Somente em 18 de novembro (cinco meses e três dias depois), a Comissão de Sistematização encerrou sua votação e apresentou o Projeto A no dia 24 de novembro para votação em Plenário.

Durante esse período, sob influências de manifestações político-ideológicas divergentes, houve atraso na conclusão dos trabalhos, que tinha previsto o dia 15 de novembro de 1987 para a aprovação do texto.

³⁶³ Para maiores detalhes, vide o Regimento Interno da Assembléia Nacional Constituinte de 1987. Disponível em: www2.camara.gov.br/constituicao20anos/publicacoes/copy_of_regimento-interno-da-assembly-nacional. Acesso em: 10 abr 2009. Cf. SENADO FEDERAL. *Fontes de Informações sobre a Assembléia Nacional Constituinte de 1987*: Quais são, onde buscá-las e como usá-las. Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas, 1993.

Diante desses conflitos, o chamado “Centrão” tomou o controle dos trabalhos e, sob sua influência, promoveu a emenda ao Regimento da Assembléia Nacional Constituinte, em 03 de dezembro de 1987. As mudanças consistiram na permissão da maioria absoluta (280 dos constituintes) para apresentar emendas modificativas, substitutivas e supressivas para títulos, capítulos e seções, assim como inverter a necessidade da maioria, que apenas era exigido para incluir, modificar ou manter qualquer parte do projeto e para apresentar emendas.

A Comissão de Sistematização conseguiu compor num único projeto, denominado como Projeto “A”, aprontou o texto e obteve aprovação em primeiro turno em 30 de junho de 1988. Em segundo turno teve início com a entrega do texto pelo relator ao Presidente da Assembléia Nacional Constituinte, com a designação de Projeto “B”. Votado em segundo turno, transformou-se em Projeto “C”.

Terminada essa etapa, o Projeto “C” foi submetido à Comissão de Redação, que em 19 dias concluiu a redação final, passando a ser chamado do Projeto “D”, o qual foi submetido à votação pelo Plenário da Assembléia Nacional Constituinte, que teve a redação aprovada em único turno em 22 de setembro de 1988 e promulgada em 05 de outubro de 1988.

O tema “Regiões” ficou sob a responsabilidade da Comissão de Organização do Estado, que, entre outras subcomissões, esteve sob os cuidados da Subcomissão de Municípios e Regiões.

O Relatório do Presidente da Comissão Luiz Alberto Rodrigues (PMDB-MG) propôs, em seu anteprojeto, a criação de “Regiões de Desenvolvimento Econômico”, sob influência de estudos de Fábio Konder Comparato, Paulo Bonavides e do Anteprojeto Afonso Arinos.

Destaca o constituinte a importância da obra de Fábio Konder Comparato intitulada “Muda Brasil”, porquanto o que se sucedeu desde a Proclamação da República foi a criação de um federalismo descentralizado com a criação de três níveis de competência: nacional, estadual e local.³⁶⁴

No entanto, continua o constituinte, não foi conferido tratamento semelhante às Regiões, formadas pelos Estados, e às Áreas Metropolitanas

³⁶⁴ ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. *Anteprojeto da Subcomissão de Municípios e Regiões*. Brasília, volume 95, p. 6.

atribuídas aos Municípios, pelo fato de as Regiões não ter sido ainda adquirido substância histórica e política para ingressar na estrutura federativa brasileira.³⁶⁵

Prossegue o relator da Subcomissão, a opção por definir a natureza administrativa da Região, com base nos fundamentos seguintes:

Com efeito, no que concerne às Regiões, mesmo considerando todos os motivos que têm sido patrioticamente expostos pelo douto Professor Paulo Bonavides, optou-se, no anteprojeto, por não incluí-las no elenco dos entes federativos porque, como esse próprio mestre reconhece, além de esse 'estado regional, parte de um todo federativo', ainda não ter surgido 'em nenhuma federação contemporânea, cuja pluralidade interna de ordenamentos estatais não o consagra', o processo histórico da sua formação está longe da plena maturidade.³⁶⁶

Em que pese justificativa do relator, Paulo Bonavides jamais deixou de sustentar a necessidade de criação de Regiões, como entidades políticas, que teriam a função de integração dos Estados das cinco regiões do país, para a diminuição das desigualdades regionais e promover, por conseguinte, o desenvolvimento nacional.

Segundo o relator da Subcomissão, a Região, com natureza de instituição política, é algo em processo de elaboração, razão pela qual se optou por incluí-la na estrutura administrativa da federação. A positivação na estrutura da constituição já foi um grande avanço em comparação às anteriores, como também a vantagem de não moldá-la em definitivo, deixando ao legislador a tarefa de criá-las em consonância com o processo histórico.³⁶⁷

Acolhendo a diferenciação de Eros Grau, entre região de desenvolvimento e região de serviços, em artigo publicado na Revista Brasileira de Estudos Políticos, editado pela UFMG, vol. 69/61, p. 239, a orientação do Anteprojeto Affonso Arinos, e, em parte das sugestões do constituinte Waldeck Ornelas, preferiu-se pela caracterização das Regiões como entidade administrativa formada pelos Estados federados, cuja função principal seria a promoção do desenvolvimento regional.³⁶⁸

³⁶⁵ ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. *Anteprojeto da Subcomissão de Municípios e Regiões*. Brasília, volume 95, p. 6.

³⁶⁶ ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. *Anteprojeto da Subcomissão de Municípios e Regiões*. Brasília, volume 95, p. 6.

³⁶⁷ ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. *Anteprojeto da Subcomissão de Municípios e Regiões*. Brasília, volume 95, p. 6.

³⁶⁸ ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. *Anteprojeto da Subcomissão de Municípios e Regiões*. Brasília, volume 95, pp. 6-7.

Ao fazermos uma comparação entre no art. 43, do Projeto “D”, da Comissão de Redação pelo Plenário da Assembléia Nacional Constituinte, foram parcialmente esvaziadas as competências das Regiões no cenário da federação, como ente chave no planejamento regional, mesmo assim, a essência do ideal de consolidação do federalismo cooperativo ficou consignada na redação final promulgada.³⁶⁹

A Subcomissão de Municípios e Regiões modificou apenas alguns dispositivos, por emendas aprovadas pelos constituintes que a compunha (Emenda ZC0003S, de Waldeck Ornélas, PFL-BA, e Emenda Substitutiva ZC0060-5, de Luiz Alberto Rodrigues, PMDB-MG, além das novas redações para o §3º do art. 1º, artigos 2º, 3º, 4º e 5º.³⁷⁰

Em 22 de maio de 1987, a Subcomissão dos Municípios e Regiões concluiu seus trabalhos com a aprovação do Anteprojeto, que, pela importância histórica, reproduzimos o inteiro teor deste capítulo:

³⁶⁹ A redação proposta pelo relator da Subcomissão de Municípios e Regiões para a inclusão das Regiões na estrutura administrativa da União, era a seguinte:

“CAPÍTULO II

DAS REGIÕES DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Art 2º Lei complementar nacional regulará a criação e organização de Regiões, integradas de Estados limítrofes e cujos territórios, no todo ou em parte, pertençam ao mesmo complexo geoeconômico.

Art. 3º Cada Região terá um Conselho Regional, composto por representantes dos Estados abrangidos e, em igual número, da União, de todos escolhidos na forma prevista em lei complementar nacional, ao qual compete:

I-aprovar os planos regionais de desenvolvimento;

II-estabelecer programas regionais de educação, saúde pública, transporte e habitação;

III-compatibilizar seus planos e programas aos nacionais aprovados por lei federal;

IV-aprovar normas gerais para a criação de benefícios fiscais e no interesse da Região;

V-adotar, em conjunto com os Estados e Municípios, medidas que se façam necessárias em caso de calamidade pública;

VI-fixar diretrizes para a proteção do meio-ambiente regional.

§1º - Os planos regionais terão em conta a distribuição da população, suas atividades, a existência de recursos naturais e as potencialidades de cada área e subárea do território nacional, objetivando adequado ordenamento territorial, com vistas à correção dos desequilíbrios inter e intra-regionais existentes.”

§2º - Lei complementar nacional disporá sobre a aprovação e a aplicação, pelos Estados integrantes da Região, das deliberações do Conselho Regional, bem como sobre a criação, organização e gestão de Fundos Regionais de Desenvolvimento.

Art. 4º - Os Estados participarão da administração dos órgãos federais de desenvolvimento regional, mediante a designação da metade dos membros do colegiado deliberativo superior de cada entidade, nos termos estabelecidos em lei.” ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. *Anteprojeto da Subcomissão de Municípios e Regiões*. Brasília, volume 95, p. 2.

³⁷⁰ ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. *Anteprojeto da Subcomissão de Municípios e Regiões*. Brasília, volume 97, pp. 26-32.

Capítulo II

Das Regiões de Desenvolvimento Econômico

Art. 2º - Lei complementar nacional regularará a criação e a organização de Regiões integradas de Estados limítrofes e cujos territórios, no todo ou em parte, pertençam ao mesmo complexo geoeconômico.

§1º - As Superintendências Regionais de Desenvolvimento terão um Conselho Deliberativo, presidido por Ministro de Estado e composto pelos Governadores de Estado, e entre suas competências:

I- emitir parecer prévio sobre os Planos Regionais de Desenvolvimento a serem submetidos à aprovação do Congresso Nacional;

II- aprovar o detalhamento e acompanhar a execução dos programas setoriais a serem executados na região;

III- aprovar, previamente, programa ou projeto de infra-estrutura, de responsabilidade de órgãos federais da administração direta ou indireta que alcancem o território de mais de um Estado;

IV- aprovar normas gerais para a aplicação de benefícios fiscais instituídos no interesse da região;

V- adotar, em conjunto com os Estados e Municípios, medidas que se façam necessárias em caso de calamidade pública;

VI- fixar diretrizes para a proteção do meio ambiente regional;

VII- definir critérios para elaboração de planos de reforma agrária regional e utilização dos recursos naturais.

§2º Os planos regionais terão em conta a distribuição da população, suas atividades, a existência de recursos naturais e as potencialidades de cada área e subárea do território nacional, objetivando adequado ordenamento territorial, com vistas à correção dos desequilíbrios inter e intra-regionais existentes.

§3º Lei complementar nacional disporá sobre a aprovação e a aplicação, pelos Estados integrantes da Região, das deliberações do Conselho Deliberativo, bem como sobre a criação, organização e gestão de Fundos Regionais de Desenvolvimento.

§4º Ressalvada hipótese de acordo ou convênio celebrado com o Estado em que for realizada a obra, qualquer programa ou projeto de investimento em infraestrutura, de responsabilidade de órgão da administração federal, direta ou indiretamente, somente poderá ser executado em região de desenvolvimento após aprovação do respectivo Conselho Deliberativo.

Art. 3º Os planos nacionais de desenvolvimento e os orçamentos públicos federais, inclusive o monetário e os das entidades da administração indireta, serão regionalizados, tanto em relação de despesas correntes quanto os de capital, observando-se rigorosamente a integração das ações setoriais face aos objetivos territoriais do desenvolvimento.³⁷¹

³⁷¹ ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. *Anteprojeto da Subcomissão de Municípios e Regiões*. Brasília, volume 97, pp. 3-4.

Ultrapassada a fase de apreciação pela Comissão Temática, o projeto foi submetido à Comissão de Sistematização, que passou, a partir do Substitutivo 1 do Relator, a ser tratado o tema no Título IV- Da Organização do Estado, Capítulo VI – Das Regiões de Desenvolvimento, das Regiões Metropolitanas e das Microrregiões.

O alcance do dispositivo original foi modificado no seu teor, a fim de afastar do texto constitucional a previsão de regras atinentes à organização das superintendências, bem como estabelecer objetivos a serem alcançados. Mesmo assim, podemos destacar a inovação ao garantir maior participação do Estado, determinando que fossem assegurados assentos como membros natos os Governadores e os Presidentes das Assembléias Legislativas dos Estados componentes (art. 73, §1º do Projeto de Constituição da Comissão de Sistematização).³⁷²

Amparado no art. 26, § 2º do Regimento Interno da Assembléia Nacional Constituinte, o relator constituinte Bernardo Cabral encaminhou o Substitutivo 2 em setembro de 1987, sob a afirmativa de haver feito reflexões sobre as emendas populares e minucioso exame dos subsídios trazidos em emendas pelos seus pares.

Em especial, quanto à organização do Estado, Bernardo Cabral informa aos seus colegas constituintes que, em seu novo substitutivo, houve a preocupação em ocupar-se num sistema viável e equilibrado. Em sua exposição, esclarece o mencionado relator constituinte:

Buscou-se, sobretudo, a fundação efetiva de uma Federação, até aqui muito mais uma proclamação retórica, que uma realidade concreta. E não se descurou, nesse intento, das peculiaridades brasileiras, nitidamente inspiradoras do perfil atribuído ao Distrito Federal e aos Territórios. O Título é encerrado com um modelar Capítulo sobre a Administração Pública, em que seus fundamentos ético-jurídicos por vez primeira recebem consagração constitucional.³⁷³

O relator constituinte atesta expressamente a dissociação entre o país legal e o país real, pois, às vésperas de comemoração do centenário da República e da forma de Estado federativo, ainda não se conseguiu concretizar a Federação, visto a tendência centralizadora da maioria dos governos precedentes, já que tão-somente existia sob o ponto de vista formal.

³⁷² ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. *Anteprojeto de Constituição da Comissão de Sistematização*. Substitutivo 1 do Relator. Brasília, volume 223, p. 15.

³⁷³ ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. *Anteprojeto de Constituição da Comissão de Sistematização*. Substitutivo 1 do Relator. Brasília, volume 223, p. 3.

Mais uma vez ocorreram modificações, agora substanciais no projeto original, pois houve uma opção por traçar objetivos a serem perseguidos pelas regiões, afastando-se de qualquer ingerência sobre o arquétipo dos organismos regionais, deixando para as leis infraconstitucionais a complementação dos dispositivos constitucionais. Esse caso é mais um daqueles que, sob a ótica de implementar uma constituição dirigente, tentou-se estabelecer balizas para o político, a fim de impulsioná-los a não fugir dos objetivos constitucionais.

Houve alteração da denominação de regiões de desenvolvimento para “Das Regiões”, foi excluído de um capítulo, para integrar o Capítulo II- Da União, como parte da Seção Única. Compõe-se de três artigos 24 a 26, que em essência muito se aproxima da redação do art. 43 da Constituição Federal.³⁷⁴

O Projeto de Constituição A (conforme redação aprovada pela Comissão de Sistematização) suprimiu o §2º do art. 24 (Cada unidade federada participará, no todo ou em parte, de apenas uma região de desenvolvimento) e, a reduziu das atribuições da Região, pois foi excluída a competência para elaborar planos regionais, mantendo-se a função de executá-los. No restante, as Regiões continuaram a ser regidas em Seção, e compor o Capítulo VII – Da Administração Pública que por sua vez integrou o Título III – Da Organização do Estado. A numeração dos dispositivos foi alterada para os artigos 52 a 54.³⁷⁵

A redação foi submetida à apreciação pelo Plenário da Assembléia Nacional Constituinte. Para votação em primeiro turno do Projeto A foram apreciadas

³⁷⁴ ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. *Anteprojeto de Constituição da Comissão de Sistematização*. Substitutivo 1 do Relator. Brasília, volume 223, p. 35. Transcrevemos a seguir a redação da Seção Única – Das Regiões, na íntegra: “Art. 24. Para efeitos administrativos, a União poderá articular a sua ação em unidades federadas limítrofes integrantes de um mesmo complexo geoeconômico e social, visando ao seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais. §1º - Lei complementar disporá sobre: I – as condições de integração, no todo ou em parte, de unidades que, pelas suas características sócio-econômicas face as regiões mais desenvolvidas, devam constituir uma região de desenvolvimento; II – a forma de constituição, sede e composição dos organismos regionais, com a participação de unidades abrangidas. §2º - Cada unidade federada participará, no todo ou em parte, de apenas uma região de desenvolvimento. Art. 25 – Os organismos regionais elaborarão e executarão planos regionais, integrantes dos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social, aprovados conjuntamente como estes, na forma da lei. Art. 26. Os incentivos regionais compreenderão os seguintes, entre outros, na forma da lei: I- equalização de tarifas, fretes, seguros e outros itens de custos e preços; II – juros favorecidos para financiamento de atividades prioritárias; III- isenções, reduções ou diferimento temporário de tributos federais incidentes sobre pessoas físicas ou jurídicas.”

³⁷⁵ ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. *Projeto de Constituição A*. Plenário. Brasília, volume 251, p. 33.

as emendas propostas pelos constituintes, que resultou na edição do Projeto de Constituição B. Neste projeto, o texto alusivo às Regiões praticamente resultou na redação constante do art. 43 da vigente Constituição.³⁷⁶

Em fins de setembro de 1988, o Plenário votou em segundo turno o Projeto de Constituição B, resultando na redação do Projeto de Constituição C. A redação da Seção IV - Das Regiões é a mesma do artigo da Constituição vigente, cuja única diferença é que a sua redação referia-se ao art. 42.³⁷⁷ Concluídas as votações em Plenário o Projeto C prosseguiu para a Comissão de Redação, para a proposta de redação final do documento político. Assim foi realizado e deu resultado ao Projeto de Constituição D pela Comissão de Redação, aprovada pela Comissão em sessões dos dias 19 e 20 de setembro de 1988. Neste projeto encontramos a formatação da versão original da Constituição Federal de 1988, não havendo qualquer alteração da redação do artigo concernente às Regiões, limitando-se a redirecioná-lo para a atual numeração constante da Constituição vigente até os dias de hoje.³⁷⁸

Ainda que tenha sido feita a supressão da designação “Regiões de Desenvolvimento”, elas não deixaram de o ser, com as modificações advindas com o Segundo Substitutivo do Relator Bernardo Cabral.

As lições de Eros Roberto Grau alertam sobre a diferença entre os dois tipos de Regiões, ao comentar dispositivos da Constituição de 67/69, as quais foram acolhidas desde a Proposta do Relator da Subcomissão de Municípios e Regiões. Sem delongas, conceituam-se as Regiões de Desenvolvimento “como unidades territoriais ou áreas unificadoras das regiões de desenvolvimento; nelas exercem administração *econômica* às entidades regionais de coordenação e planejamento que lhes correspondem.”³⁷⁹ Ao passo que as regiões de serviço, na linha de pensamento de Mário Jorge Góis Lopes, “são unidades territoriais ou áreas unificadoras de prestação de serviços; nelas devem realizar serviços para as entidades regionais que lhe correspondam”.³⁸⁰

³⁷⁶ ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. *Projeto de Constituição B*. Plenário. Brasília, volume 299, p. 49.

³⁷⁷ ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. *Projeto de Constituição C*. Plenário. Brasília, volume 314, pp. 34-35.

³⁷⁸ ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. *Projeto de Constituição D*. Plenário. Brasília, volume 316, p. 33-34.

³⁷⁹ GRAU, Eros. *Direito Urbanístico*. São Paulo: RT, 1983, pp. 41-42.

³⁸⁰ GRAU, *Direito Urbanístico*, p. 41-42.

Assim, lembrando o ensinamento de Eros Grau, o desenvolvimento regional (sob o viés econômico e social) é o objeto das entidades criadas nas regiões de desenvolvimento. Por isso, é consectário lógico ter por premissa que tais entidades tenham atribuições para desempenhar o planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social. Nas regiões de desenvolvimento regional, a atribuição é planejar o desenvolvimento integrado ao desenvolvimento econômico e social. Já as regiões de serviços têm por atribuição, entre outras, a de planejar os serviços que serão realizados e não ao desenvolvimento.³⁸¹

Essa atividade interventiva estatal, típica do Estado Social, em contraposição ao Estado Liberal, representa uma correção ao abstencionismo deste.

A constitucionalização administrativa das Regiões representou significativo avanço, visto que toda matéria disciplinada no art. 43 da Constituição ganha maior relevância por estar vinculada ao mandamento contido no art. 3º, inciso III, da Constituição, que previu como um dos objetivos da República Federativa do Brasil a redução das desigualdades regionais e do art. 170, inciso VII, prevista como um dos princípios da ordem econômica.³⁸²

Assim sendo, a Região de Desenvolvimento é formada em razão do fenômeno da deficiência das estruturas sócio-econômicas, que provocam a carência da população, devido, muitas vezes a fatores geográficos e a menor atenção do Estado, a qual não garante condições de vida digna aos seus habitantes.

Salienta Eros Grau que não se pode confundir planejamento integrado de serviços públicos com planejamento de desenvolvimento econômico e social, cujas ações são atribuídas aos Estados-membros, nos limites de sua competência para interferir (direta ou indiretamente) sobre o domínio econômico e o processo social. Quando se fala de planejamento de natureza urbanística, visa à execução de serviços comuns. As orientações voltam-se apenas para ordenação do território, em razão de prestação de serviços comuns, e não a programação do desenvolvimento econômico.³⁸³

Pelo que se depreende das Regiões Administrativas como parte da Administração Pública Federal, é que elas visam exercer um conjunto de atividades

³⁸¹ GRAU, *Direito Urbanístico*, p. 45.

³⁸² BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 22ª edição. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 358.

³⁸³ GRAU, *Direito Urbanístico*, p. 46.

objetivando o desenvolvimento regional, e não a execução coordenada de serviços públicos em face das questões urbanas.

Neste aspecto, a Constituição de 1988 solucionou um problema que persistia na Constituição precedente no art. 164, pois sem maior atenção às características específicas de cada região, tendo em vista seu sentido teleológico, baralham-se os conceitos de regiões de serviços e de desenvolvimento.

Segundo Sérgio de Andreia Ferreira o art. 43, *caput* conferiu relevo para o fenômeno social, político, administrativo e jurídico da regionalização, por estabelecer uma confirmação de um conceito intermediário entre a União e os Estados e Municípios. A Região de que trata parcela da nação é considerada sob o ponto de vista do espaço social, em que a União participar favorecendo a redução das desigualdades regionais e o fomento do progresso das menos desenvolvidas. Como as regiões não possuem personalidade jurídica, contam com órgãos administrativos (por exemplo, Conselho de Administração, Consultivo, Deliberativo), os quais devem ter representação das unidades federativas interessadas, pois necessitam de organismos personalizados para execução dos planos regionais. Estes organismos regionais de desenvolvimento assumem a relevante função de participação do poder público, através de política fiscal de incentivos, para promover o desenvolvimento econômico, mediante o financiamento de obras de infraestrutura.³⁸⁴

Respeita-se a posição do autor, mas defende-se posição diversa. Quando a Constituição Federal enuncia no §1º, inciso II do art. 43 acerca dos “organismos regionais”, estes são, em verdade, pessoas jurídicas de direito público interno, integrantes da administração pública indireta, o que, por possuírem uma natureza territorial e funcional, segundo ensinamento de Themístocles Brandão Cavalcanti, permite visualizar os contornos daquilo que a Constituição Federal configurou como Região Administrativa. Embora se assemelhe com o Território Federal, este estaria num estágio inferior de amplitude de competências, que a este é concedido.

Nesse aspecto, o art. 43, §2º, cuida dos incentivos regionais, que se adéquam à figura do fomento, ínsito à sua subsunção ao direito social e, ao lado do planejamento, compõe uma das funções de Estado de intervenção sobre a atividade econômica, conforme define o art. 174, da Constituição Federal. Esse dispositivo

³⁸⁴ FERREIRA, Sergio de Andréa. *Comentários à Constituição de 1988*. 3º volume. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1990, pp. 504-505.

trata de vários aspectos de políticas econômico-financeira, tributária, administrativa, social, que a União deve promover, através de incentivos (por exemplos juros favorecidos, financiamentos, benefícios tributários, favorecimento de regiões de baixa renda) o desenvolvimento regional em harmonia com o plano de desenvolvimento nacional.³⁸⁵

José Cretella Jr., partindo de fundamentos históricos, define Região Administrativa, focalizando principalmente no seu aspecto teleológico:

Região Administrativa é uma coletividade pública, com desigualdades regionais com pequeno desenvolvimento. Técnicos da União, depois de estudos e pesquisas, descobrem a potencialidade da região. Ora, a finalidade da incidência da articulação da ação da União é o melhor aproveitamento possível da área, observando-se, pelo contexto constitucional, que se trata, regra geral, de terras áridas que necessitam de irrigação, como as do Nordeste, sujeitas a secas periódicas, mas prolongadas.³⁸⁶

No Brasil, comenta Uadi Lammêgo Bulos, as regiões administrativas revestem-se de peculiaridades próprias. Da maneira como foram positivadas na Constituição de 1988, não encontramos correspondente no direito constitucional comparado. Diferentemente das experiências em Estados Unitários (como, por exemplo, na Itália e na Espanha), não gozam de competência legislativa no âmbito jurídico-formal. Elas, em verdade, são criadas pela União, para desempenhar a função de organismo regional de articulação desta com os Estados-membros. A tendência do moderno federalismo, sob o prisma do cooperativo, é a de reforçar os poderes governamentais centrais, sem que isso venha a acarretar a extinção da descentralização política e administrativa, repartida na constituição federal.³⁸⁷

Manoel Gonçalves Ferreira Filho destaca a influência do texto constitucional nas linhas fundamentais de entes como a SUDENE, a SUDAM, pois abrangem a área territorial de diferentes Estados, e possuem natureza administrativa.³⁸⁸

³⁸⁵ FERREIRA, *Comentários à Constituição*, p. 506-507.

³⁸⁶ CRETILLA Jr., José. *Comentários à Constituição de 1988*. Vol. V. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997, p. 2.468.

³⁸⁷ BULOS, *Constituição Federal Anotada*, pp. 635-636. Cf. BASTOS, Celso Ribeiro. *Comentários à Constituição do Brasil*. Volume 3º. Tomo III. Saraiva: São Paulo, 1990, p. 263. SILVA, Ricardo Pinto da. Regiões Administrativas: regime jurídico constitucional. *Fórum Administrativo*. Belo Horizonte, nº 18, ago 2002, pp. 5-6.

³⁸⁸ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. 3ª edição. Vol. 1. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 283.

O objetivo de promoção da articulação da ação federal, a fim de nivelar as áreas prósperas e carentes, é uma das funções estatais de redução das desigualdades regionais. Cretella Júnior, com muita propriedade, alerta-nos que inúmeras vezes um dos complexos geoeconômicos e sociais está no limite entre Estados-membros. Nesse caso, demonstra-se a importância da articulação da União num mesmo complexo geoeconômico e social objetivando a promoção do desenvolvimento e a redução das desigualdades regionais.³⁸⁹

A execução dos planos regionais, integrantes dos planos nacionais de desenvolvimento, ficou ao cargo dos organismos regionais, cuja composição deve constar da lei complementar respectiva. Com base no §1º, inciso II do art. 43 da Constituição, foram recriados, nos últimos anos sob a roupagem de superintendências, os organismos regionais de desenvolvimento, após a extinção das agências de desenvolvimento, através de leis complementares (Lei Complementar nº 124/2007 - Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM ; Lei Complementar nº 125/2007 - Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE e Lei Complementar nº 129/2009 – Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste – SUDECO).

Em razão das explicações trazidas por Eros Grau, suas críticas à Constituição de 1969 ecoaram na Assembléia Nacional Constituinte, que, acolhendo a divisão entre Regiões de Desenvolvimento e Região de Serviços, sanou a divergência causada pelo art. 164 da precedente Carta constitucional.

Em que pesem os avanços mencionados, os limites funcionais das regiões ainda ficaram muito aquém para atender à realidade político-econômica do Brasil. Como assevera Fábio Konder Comparato, no sistema da nova Constituição, os denominados organismos regionais, que seriam os entes regionais, teriam índole precipuamente executiva, sem competência para aprovar os planos regionais, que ficaram no âmbito do Executivo Federal, ou seja, concentrado na Administração Federal Direta, no âmbito da Presidência da República.³⁹⁰

O planejamento metropolitano, que não se confunde com o de desenvolvimento nacional e regional, deve estar voltado a um plano de natureza urbanística, para a execução de serviços comuns na esfera regional, visto sob a

³⁸⁹ CRETELLA Jr., *Comentários à Constituição de 1988*, pp. 2.468-2.469. O rol de medidas elencadas no dispositivo constitucional comentado é enunciativo, pois, por obviedade, a constituição deve viabilizar a política, não substituí-la ou mesmo tolhê-la.

³⁹⁰ COMPARATO, *Para Viver a Democracia*, p. 122.

ótica da extensão territorial intermunicipal. Conforme ensina Eros Grau em comentários à Constituição de 67/69 não encontrou ressonância no texto vigente da Constituição, advertindo que “as suas definições deverão voltar-se à ordenação do território, em razão da *prestação de serviços comuns*, e não em vista da *promoção do desenvolvimento econômico*”, visto a ampliação da finalidade das organizações regionais intermunicipais. Quanto ao papel dos Municípios, a ação política desenvolvimentista deverá ser precária, porquanto deve subsidiar-se a partir da estrutura das políticas desenvolvimentistas federais e estaduais.³⁹¹

Num breve parêntese, José Afonso da Silva comenta sobre a doutrina existente sobre o tema, anteriormente pautada em função dos conceitos de “serviços comuns” e “comunidade sócio-econômica” (art. 164, da CF 67/69), agora lastreada por as expressões “funções públicas de interesse comum” (art. 25, §3º da CF), apesar de não haver diferença essencial, mas qualitativa, pois a redação atual é mais abrangente com a inclusão da competência material de “organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum”. O planejamento, por exemplo, não é serviço estritamente local ou interlocal, mas certamente configura uma função pública. Constitui uma forma de ação política coordenada, em termos de cooperação mútua entre os Municípios da mesma região, para diferenciar dos interesses federais e os inter-regionais, aqui visto sob a ótica de interesses interestaduais. Refletindo sobre o pensamento de Eros Grau, conclui José Afonso da Silva que

também parecia inaceitável a que, revendo posição anterior, adotara Eros Roberto Grau, ao dizer que os Municípios serão os titulares do interesse metropolitano – ainda que, ao nosso ver, ele roçasse, com muita freqüência, a verdadeira posição do problema na época, ao falar de ‘interesse interlocal’, ao recusar a identificação das regiões *de serviço* e de *desenvolvimento* e, finalmente, ao chegar, mesmo, para o sistema então vigente, ao enunciado adequado da questão: “é da competência *intermunicipal* o exercício das funções atinentes ao interesse metropolitano.”³⁹²

Quando Manoel Gonçalves Ferreira Filho aponta a influência de organismos regionais de desenvolvimento criados na década de 60, fica evidente no art. 42, §2º, inciso IV (prioridade para o aproveitamento econômico e social dos rios e das massas de água represadas ou represáveis nas regiões de baixa renda, sujeitas a rendas periódicas) e no §3º (fazendo referência ao inciso IV) determina

³⁹¹ GRAU, *Direito Urbano*, p. 46-49.

³⁹² SILVA, José Afonso. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 4ª edição. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 162-166.

que a União incentive a recuperação de terras áridas e a cooperação com os pequenos e médios proprietários rurais para o estabelecimento de glebas, de fontes de água e de pequena irrigação). Mais uma vez, se por um lado tem por função o direcionamento das políticas públicas para atingirem este desiderato, de outro, configura uma confissão do próprio Estado de que as políticas públicas visando à solução da seca no Nordeste ainda persistem, em que pesem iniciativas federais na região que remontam do final do século XIX. Aqui demonstra o descompasso freqüente entre a Constituição formal e a Constituição material.

Por isso, o Nordeste ainda padece vítima das secas periódicas, as quais necessitam de incentivos para a promoção de seu desenvolvimento com a conseqüente redução das desigualdades regionais. Nesse contexto, a Constituição determina a criação de incentivos com o objetivo de dar aproveitamento econômico e social às águas quer sejam fluentes ou represadas, bem como a recuperação de terras áridas, principalmente visando cooperar com os proprietários rurais, pequenos e médios, para estabelecimento de fontes de água e sistemas de irrigação.³⁹³

Discorda-se de Manoel Gonçalves Ferreira Filho que sustenta que não houve a exclusão absoluta dos grandes proprietários no combate à aridez. De fato, o Estado brasileiro optou por objetivos que visam alterar a realidade existente, com o fito de implementar os objetivos constitucionais firmados no art. 3º do texto constitucional. Visto esta ser uma das causas da concentração de renda e de patamar de desenvolvimento econômico do Nordeste, o incentivo da União, mesmo que pretenda não interferir na grande propriedade (o latifúndio), deverá atender e cooperar com o a pequena e média propriedade, porque a sua efetivação visa romper com a longa tradição de concentração de terras, ainda existente nestas áreas geoeconômicas do Nordeste.³⁹⁴

Fábio Konder Comparato critica a inclusão do parágrafo §2º do art. 43, ao ter dado maior evidência aos incentivos regionais, exemplificando três espécies deles (incisos I a III), além de outros, porque se confunde ainda desenvolvimento com assistência empresarial.³⁹⁵

³⁹³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. 3ª edição. Vol. 1. São Paulo: Saraiva, 2000, pp. 284-285.

³⁹⁴ Para maiores informações, vide DINIZ, Clélio Campolina (Coord.). *Proposta de Regionalização do Brasil*. Belo Horizonte: IPEA, 2007.

³⁹⁵ COMPARATO, *Para Viver a Democracia*, p. 121.

Sugere o autor referido que o problema do federalismo realmente acertado pela Constituição não prescinde da criação de Regiões “como sujeitos políticos autônomos, dotados de competência própria de planejamento e realização de políticas públicas”. Deveria haver a reorganização do modelo financeiro atual. Ao invés de receber as transferências de recursos financeiros federais, os Estados e Municípios deveriam prover as suas próprias despesas correntes com recursos próprios, reservando-se os recursos federais para Regiões e Consórcios de Municípios, com a finalidade de atender aos planos regionais ou interlocais de desenvolvimento.³⁹⁶

³⁹⁶ COMPARATO, *Desenvolvimento Econômico e Intervenção do Estado na Ordem Constitucional*, p. 53.

4 O ressurgimento da SUDENE: retomada do Projeto de Desenvolvimento Regional?

4.1 Estudo sobre a estrutura administrativa da nova SUDENE consoante à realidade sócio-econômica do Nordeste

O ressurgimento da SUDENE com o advento da Lei Complementar nº 125, de 03 de janeiro de 2007, foi uma das ações políticas do governo Lula, capitaneadas pelo Ministério de Integração Nacional, que traduziu em apoio à implementação e gestão de planos de desenvolvimento regional.

Inspirada na experiência da estrutura administrativa do pioneiro ente de desenvolvimento criado em 1959, a recente instituição da SUDENE, sucedendo à Agência de Desenvolvimento do Nordeste, ao menos expressa a pretensão da União em ordenar a organização administrativa, a fim de que, de maneira articulada, o Estado brasileiro opte por decisões políticas objetivando o desenvolvimento nacional não dissociado do desenvolvimento regional e local.

A finalidade da SUDENE de “promover o desenvolvimento includente e sustentável de sua área de atuação e a integração competitiva da base produtiva regional na economia nacional e internacional” (art. 3º, da Lei Complementar nº 125/2007) revela a clara influência da teoria dos pólos de François Perroux.

A modernização da SUDENE, em comparação à criada no final dos anos 50, bem demonstra a correlação e influências mútuas do contexto social nas decisões políticas que se expressaram no texto legal vigente.

O Nordeste atual não é o mesmo da época de Celso Furtado. As políticas de crescimento econômico dos anos 70 alteraram a economia nordestina. Contudo, assevera Tânia Bacelar Araújo, da segunda metade dos anos 70 à primeira dos anos 80, houve um reforço da heterogeneidade de cada macrorregião com a intensificação das diferenças entre as sub-regiões de cada grande região. O movimento de integração econômica conduzido pelo processo de acumulação econômica nas últimas décadas atingiu o Nordeste. As tendências de acumulação privada tiveram apoio da ação estatal, fizeram surgir e ampliar no Nordeste diversos subespaços dotados de estruturas econômicas modernas e ativas, focos esses que foram responsáveis pelo desempenho positivo relativo da região. Denominado de “pólos dinâmicos”, “zonas de expansão”, “manchas” ou “encraves”, comprovam a

mudança de panorama do perfil industrial do Nordeste. Entre eles, destacam-se o complexo petroquímico de Camaçari, o pólo têxtil e de confecções de Fortaleza, o complexo mineral-metalúrgico de Carajás; o pólo agroindustrial de Petrolina/Juazeiro baseado na agricultura irrigada; das áreas de moderna agricultura de grãos, que se estendem dos cerrados baianos ao sul do Estado do Maranhão e Piauí; do pólo de fruticultura do Rio Grande do Norte, no vale do Açu, e os diversos pólos turísticos implantados nas principais cidades litorâneas do Nordeste.³⁹⁷

Sob o aspecto territorial, a zona semi-árida ainda reproduz a estrutura desigual do resto do Nordeste, agravada pela presença de grandes latifúndios, perpetuando o acesso precário às terras, registrando maior presença de posseiros. Ainda nesses espaços, há grande resistência à mudança, pois as velhas estruturas sócio-econômicas e políticas sustentam-se na base fundiária e no controle de acesso à água.³⁹⁸

A mudança do modelo de crescimento operado na década de 90, baseada na intensa integração à economia mundial (abertura comercial, produtiva e financeira) e menos intervenção estatal, preconizada como saída para a crise dos anos 80, pautou-se pela política de estabilização econômica, a qual não trouxe ao menos crescimento econômico, nem tampouco garantiu a desconcentração produtiva em caráter espacial.³⁹⁹

Com a extinção da SUDENE e SUDAM no final do mandato do governo FHC, deu-se a consolidação da negativa estatal como ente político promotor de políticas de desenvolvimento regional. De fato, tal decisão apenas deu uma solução política para uma questão pontual, adotando-se o modelo da reforma gerencial conduzida pelo MARE. Como bem enfatiza Gilberto Bercovici, as “agências” foram apenas introduzidas na administração pública indireta brasileira, sob um apanágio de modernidade ao patrimonialismo que caracteriza o Estado brasileiro. A Administração Pública definida no Decreto-lei nº 200/67, além de continuar a

³⁹⁷ ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Nordeste: Herança de Diferenciação e Futuro da Fragmentação. *Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências*. Rio de Janeiro: Fase, 2000, pp. 205-210.

³⁹⁸ ARAÚJO, Nordeste: Herança de Diferenciação e Futuro da Fragmentação, p. 216.

³⁹⁹ MONTEIRO NETO, Aristides. *Intervenção Estatal e Desigualdades Regionais no Brasil: contribuições ao debate contemporâneo*. Brasília: IPEA, pp. 52-53, novembro de 2006.

mesma, ficou mutilada. A Constituição se libertou da política, mas a política acabou se desvinculando dos fins e tarefas preconizados pelo texto constitucional.⁴⁰⁰

Assim, o conjunto de políticas de desenvolvimento regional, cuja peça central esteve apoiada na manipulação de um conjunto de incentivos fiscais, através do qual se procurou baratear a formação de capital, reduziu a carga tributária e facilitar as exportações.

Clélio Campolina Diniz aponta os problemas para o desenvolvimento regional, a concentração industrial prévia, a desigualdade do potencial de pesquisa e de renda, como obstáculo à promoção da desconcentração industrial para as regiões mais pobres ou vazias. Sem a solução desses problemas, acarreta-se efeito diverso, ou seja, a reconcentração dessas atividades modernas nas áreas mais desenvolvidas.⁴⁰¹

A política nacional de desenvolvimento regional definida pelo Ministério da Integração Nacional do atual governo procura induzir o processo de desconcentração macroespacial da indústria, visto que as regiões que vinham sendo objeto de políticas regionais, como o Norte e o Nordeste, não tiveram capacidade de sustentar um crescimento diferenciado que se traduzisse em mudança espacial significativa. As medidas liberais de ajuste econômico a partir do Plano Real, e das reformas que sucederam, não foram capazes de enfrentar as desigualdades de níveis de desenvolvimento entre as regiões.⁴⁰²

Segundo Aristides Monteiro Neto, a influência dos organismos regionais representados pela SUDENE, SUDECO e outras, como autarquias dotadas de autonomia administrativa e recursos próprios, inseriu o Brasil definitivamente na nova experiência de federalismo, transformando-se numa “federação de regiões”, sob o influxo do direito do planejamento.⁴⁰³

A lei recriadora da SUDENE ampliou os objetivos da autarquia, pois incluiu metas, não somente econômicas, também sociais, como base para o

⁴⁰⁰ BERCOVICI, Gilberto. Estado Intervencionista e Constituição Social no Brasil: o Silêncio Ensurdecedor de um Diálogo de Ausentes. In: BINENBOJM, Gustavo; SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Claudio Pereira de (Coord.). *Vinte Anos da Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, pp. 734-735.

⁴⁰¹ DINIZ, *A Dinâmica Regional Recente da Economia Brasileira e suas Perspectivas*, p. 06-07.

⁴⁰² DINIZ, Clélio Campolina. *A Dinâmica Regional Recente da Economia Brasileira e suas Perspectivas*. Brasília: IPEA, pp. 09-10, junho de 2005.

⁴⁰³ MONTEIRO NETO, Aristides. *Intervenção Estatal e Desigualdades Regionais no Brasil: contribuições ao debate contemporâneo*. Brasília: IPEA, pp. 15-16, novembro de 2006.

desenvolvimento sustentável. Já alinhado aos princípios da ordem econômica e do meio ambiente estatuído pela Constituição, houve a preocupação em estabelecer um desenvolvimento que atendesse os aspectos econômicos, sociais e culturais, sem se afastar da proteção ambiental do semi-árido. Esses objetivos dependem de atribuições materiais, os quais compõem num conjunto de prerrogativas conferidas à autarquia de desenvolvimento regional para dar consecução às finalidades legais e constitucionais conferidas às regiões administrativas.

Todavia, se a recriação da SUDENE e da SUDAM teve por um lado objetivo garantir a coordenação dos demais órgãos federais pelas autarquias de desenvolvimento regional, de outro, ficaram limitadas por estarem vinculadas ao Ministério da Integração Nacional, que sobremaneira restringe a autonomia operacional.⁴⁰⁴ À época do surgimento da SUDENE, no final da década de 50, a autonomia dada à autarquia era mais ampla, pois sua submissão era diretamente ao Presidente da República. Assim sendo, não havia uma “barreira” ou “filtro” entre o ente da Administração Pública Indireta e a Presidência da República, ou, inspirando-nos no pensamento de Celso Furtado, a SUDENE ficou diluída nas estruturas administrativas federais, perdendo a ligação direta com a Presidência, enfraquecendo, desta maneira, a sua força política.⁴⁰⁵

Nesse aspecto manteve-se organização administrativa desde a Lei nº 4.334, de 21 de junho de 1964, que a submeteu ao Ministério Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais, posteriormente transformado em Ministério do Interior em 1967. Daí por diante passou a subordinar-se, conforme a reestruturação ministerial, à Secretaria de Desenvolvimento Regional, ao Ministério da Integração Regional até o atual Ministério da Integração Nacional.

Também destacam-se atribuições de cunho administrativo instrumental para intervenção na ordem econômica, como formular planos; propor diretrizes na sua área de atuação; ter assento como agente do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, visando promover a diferenciação das políticas públicas nacionais; além de diversos meios de articulação, visando a cooperação junto aos

⁴⁰⁴ BERCOVICI, Gilberto; SIQUEIRA NETO, José Francisco. O art. 23 da Constituição de 1988 e as competências comuns. *Fórum Administrativo – Direito Público*. Belo Horizonte: Editora Fórum, nº 6, ano 2, abril 2008. Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=54059>>. Acesso em: 12 maio 2009.

⁴⁰⁵ FURTADO, Celso. *O Brasil pós-“milagre”*. 7ª edição. São Paulo: Paz e Terra, 1982, p. 144.

órgãos públicos e fomento junto à sociedade. As demais consistem no geral, em medidas de fomento, incentivos fiscais, para promoção do desenvolvimento sub-regional, apoio administrativo, através de programas de assistência técnica e prioridade na aplicação de recursos de fundos de investimento e setoriais, com ênfase no desenvolvimento científico e tecnológico.

A nova organização da SUDENE sem dúvida retomou a proposta de Celso Furtado de assegurar aos Estados a participação, no Conselho Deliberativo, dos governadores dos Estados nordestinos, dos Ministros das pastas da organização administrativa federal, dos representantes da classe dos trabalhadores e empresarial, além do Banco do Nordeste e do Superintendente da SUDENE. Retoma-se a participação dos Estados da federação nas decisões tomadas pela autarquia, permitindo assim ao órgão desta garantir a articulação também da sociedade, através das categorias econômicas (empresarial e de trabalhadores). A competência do Conselho, pela atual configuração, é eminentemente política, reforçando-se assim o laço entre o poder político e a função administrativa do órgão.

O apoio administrativo que anteriormente era da Secretaria Executiva na organização anterior, agora compete à Diretoria Colegiada, composta por quatro diretores, presidida pelo Presidente da SUDENE. Essa composição resultou da influência da Agência de Desenvolvimento do Nordeste que a antecedeu. A sua competência, diversamente e mais bem aprimorada que a SUDENE anterior, deixou as atividades primordialmente técnicas de gestão, e propostas aprovadas pelo Conselho Deliberativo.

Em boa hora foi introduzido o Capítulo IV, que regula o Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste, peça jurídica fundamental que positiva as opções políticas, desde os objetivos, metas e meios para dar concretude aos objetivos fundamentais estatuídos pela Constituição Federal. Em verdade, é uma forma de a Administração atuar no domínio econômico de maneira ordenada, já que nascido de um planejamento, as decisões políticas positivadas partem de um diagnóstico da ordem econômico-social e traçam um prognóstico sustentado em objetivos específicos definidos, atrelados à realidade sócio-econômica da região sem perder de vista o horizonte do desenvolvimento nacional.

Tendo em vista a própria natureza prospectiva do plano, continuamente a União deve acompanhar a sua execução, para avaliação do

êxito das metas definidas e adaptações necessárias à realidade durante a implementação.

No sentido das reiteradas críticas de Gilberto Bercovici, houve a expressa previsão de um Plano de Desenvolvimento Regional que não se confunde com o Plano Plurianual (art. 13, §2º, da Lei Complementar nº 125/2007). A deficiência que encontramos foi a restrição de prazo quadrienal do PNDR à vigência do PPA, os quais embora estejam intrinsecamente vinculados, o primeiro é mais amplo na sua abrangência e extensão, pois pode comportar políticas de longo prazo que seguramente ultrapassam a vigência delimitada ao plano plurianual. Desta forma, limitou-se desnecessariamente o tempo de vigência do plano de desenvolvimento regional, que, de certa forma, mantém-se ainda a idéia de vinculação do plano de desenvolvimento ao plano orçamentário.

A leitura que fazemos do art. 165, §4º, da Constituição Federal tem o condão de preservar a harmonia dos planos e programas nacionais, regionais e setoriais com o plano plurianual, sem que se tenha determinado aos primeiros a limitação do prazo normalmente ao do plano plurianual, que é a do mandato do chefe do Poder Executivo.

Quanto aos instrumentos de ação da SUDENE, houve um avanço com relação à ADENE, porque retornou à Superintendência a gerência do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (art. 19, da Lei Complementar nº 125/2007), para aplicação em investimentos em infra-estrutura, serviços públicos e empreendimentos produtivos com grande capacidade de promoção do surgimento de novas atividades empresariais. Para a aplicação das receitas do fundo, foi designado o Banco do Brasil S.A como agente operador. Então, a administração política do fundo coube ao Conselho Deliberativo da SUDENE, e a financeira propriamente dita, ao Banco do Brasil.

Já com relação ao Fundo Constitucional de Financiamento, cujas receitas advêm de créditos tributários advindos do imposto de renda no percentual de três por cento de quarenta e oito por cento do total da arrecadação deste tributo (art. 159, inciso I, letra c, da CF), não seguiu a mesma distribuição de competência do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste.

Aqui se identifica, pela nova redação dada ao art. 14 da Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 2009 e a inclusão do art. 14-A⁴⁰⁶, a sobreposição de funções, as quais, mesmo que não sejam idênticas, concentrou no Ministério da Integração Nacional parcela de competência que caberia à SUDENE.

Uma vez que as diretrizes e orientações gerais cabem ao Ministério de Integração Nacional, para aplicações dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, em parte reduz-se a competência das Superintendências de Desenvolvimento Regionais. De fato, procurou-se trazer a competência decisória para o âmago da Administração Direta, a fim de evitar novos desvios de aplicação destes fundos, que foi o motivo preponderante da extinção dessas autarquias no final do governo FHC. Contudo, tal sobreposição de funções entre o ministério e a autarquia, promove um entrave desnecessário na organização administrativa federal, visto que, além de estar na contramão da democracia participativa e do federalismo cooperativo, o Ministro de Estado da Integração Nacional compõe o Conselho Deliberativo da SUDENE, órgão da autarquia competente para definir as diretrizes, prioridades e programas de financiamento do Fundo Constitucional de Financiamento anualmente. Ademais, convém ressaltar que o próprio Ministro da Integração Nacional preside ordinariamente as reuniões do Conselho Deliberativo (art. 6º, §1º, Anexo I – Estrutura Regimental da SUDENE, disciplinada no Decreto nº 6.219, de 04 de outubro de 2007).

A partir do panorama da organização administrativa da SUDENE, que serviu de parâmetro para a recriação das Superintendências do Centro-Oeste e Norte, é imprescindível a ampliação de nosso estudo, para trazer ao debate algumas digressões sobre as políticas públicas do governo Lula, relacionando-as sob a perspectiva de planejamento de desenvolvimento nacional e regional.

⁴⁰⁶ Art. 14. Cabe ao Conselho Deliberativo da respectiva superintendência de desenvolvimento das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste: I- estabelecer, anualmente, as diretrizes, prioridades e programas de financiamento dos Fundos Constitucionais de Financiamento, em consonância com o plano regional de desenvolvimento.

Art. 14-A. Cabe ao Ministério da Integração Nacional estabelecer diretrizes e orientações gerais para as aplicações dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, de forma a compatibilizar os programas de financiamento com as orientações da política macroeconômica das políticas setoriais e da Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

4.2 Exame crítico das políticas públicas do governo federal, com ênfase no Plano Plurianual (PPA), na Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e no Plano de Ação da SUDENE

Desde a campanha eleitoral de 2002, a questão da desigualdade e as críticas às reformas econômicas e à administração do governo Fernando Henrique Cardoso estiveram na pauta do programa do atual governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Limitando-se nossa análise sob aspecto da questão regional, trataremos ao debate senão todas, pelo menos as principais iniciativas implementadas durante seu governo.

Para tanto, iniciamos a nossa exposição com um panorama dos fundamentos da metodologia jurídica aplicada à interpretação dos diplomas legais revestidores das políticas públicas do governo federal em curso.

As decisões políticas compreendem a etapa de conformação das opções tomadas pelos agentes públicos com a finalidade de definir entre o universo de caminhos admissíveis pela Constituição, aqueles que se coadunam com a realidade posta. Esta fase é da própria natureza da etapa do planejamento, na qual ideologias político-econômicas são debatidas no espaço democrático estatuído pela Constituição e regulamentado pela legislação, a fim de que se permita o funcionamento orgânico do Estado.

Portanto, a interpretação jurídica do nosso estudo parte “da constatação da interpretação como processo criativo-decisório, que se refere a adestramentos do que processos de compreensão mental.”⁴⁰⁷ Nessa perspectiva, poderemos fazer reflexões além do aspecto meramente formal do debate positivista.

Partimos então da premissa que norma jurídica não deve ser compreendida como juízo hipotético, como vontade material vazia. Segundo Friedrich Müller:

Direito e realidade, norma e segmento normatizado da realidade aparecem justapostos ‘em si’ sem se relacionarem; um não carece

⁴⁰⁷ ANDRADE, José Maria de Arruda. A Constituição Brasileira e as Considerações Teleológicas na Hermenêutica Constitucional. In: BINENBOJM, Gustavo; SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Claudio Pereira de (coord.). *Vinte Anos da Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 325.

do outro, ambos só se encontram no caminho da subsunção do suporte fático, de uma aplicação da prescrição [...] ⁴⁰⁸

Neste sentido, chama a atenção que Savigny declarou ser função da interpretação reconstruir o pensamento ou o sentido contido na lei, não da intenção, vizinha da vontade. Se Kelsen levou ao limite máximo da abstração a separação e contraposição de norma e realidade, ser e dever ser, Friedrich Müller retoma o estudo da estrutura da norma e a normatividade no direito na perspectiva da concretização do direito. ⁴⁰⁹

Relembrando a exegese clássica de Savigny, a concretização racional da norma deve empenhar-se em ser aplicação de um procedimento conforme a regra. Compreende-se a regra no sentido de capacidade da objetividade específica da ciência jurídica, sem a pretensão de alcançar a utilidade absoluta, ou a adequação universal, cogência lógico-formal. ⁴¹⁰

Sem que haja uma cisão da base do método dialético de Hegel, atualmente não se concebe o surgimento do Estado pela concepção do resultado do espírito objetivo de todos os cidadãos. Se a sociedade democrática é pluralista, ainda é mantida a assertiva de que “o real é racional e o racional é real”, porquanto a norma jurídica não pode ser compreendida e tratada como algo que repousa em si, isto é, dissociado o texto normativo dos fatos, o direito e da realidade. ⁴¹¹

Em estudo sobre o método dialético hegeliano, Alexandre Kojève afirma ser o real concreto dialético, ao contrário da abstração. Em verdade, o que existe como realidade concreta é a totalidade espaço-temporal do mundo natural, tudo o que se isola disso é abstração, que somente é possível no e pelo pensamento do homem que pensa nisso. ⁴¹²

Refutada a ideologia positivista preconizada por Kelsen de um ordenamento jurídico separado dos conflitos políticos, sem pretender negar a

⁴⁰⁸ MÜLLER, Friedrich. *Teoria Estruturante do Direito*. São Paulo: RT, 2008, p. 18.

⁴⁰⁹ MÜLLER, *Teoria Estruturante do Direito*, p. 21.

⁴¹⁰ MÜLLER, *Teoria Estruturante do Direito*, p. 83.

⁴¹¹ Visto que Hegel desenvolveu sua teoria por ocasião do surgimento do Estado liberal, o autor alemão não tinha a visão de sociedade pluralista, por isso sustentava a idéia de que a Constituição e demais leis eram o reflexo do espírito objetivo comum da sociedade, pois o conflito do senhor e escravo havia sido dissolvido com o surgimento do Estado de Direito. Nesse sentido, afirmava o autor “[...] representar-se a organização do Estado como uma simples constituição de entendimento, isto é, como o mecanismo de um equilíbrio de potências exteriores umas às outras em seu interior, isso vai contra a idéia fundamental do que é Estado.” HEGEL, G.W.F. *Enciclopédia das Ciências Filosóficas*. Vol. 3. São Paulo: Loyola, 1995, p. 319.

⁴¹² KOJÈVE, *Introdução à leitura de Hegel*, p. 454.

sistema jurídico, o ensino de Müller reconhece a hermenêutica moderna com a coexistência de elementos cognitivos e volitivos de uma concretização do direito desde os debates no processo legislativo até a concretização do direito por meio da jurisprudência e da doutrina.

Portanto, não se pode conceber uma ciência jurídica sem valoração e decisão, desvinculada da realidade e da praticidade. Assim sendo, a estrutura da norma concebida por Müller não é considerada se a tensão entre a norma constitucional e a realidade constitucional for compreendida como algo entre a normatividade e a existencialidade, entre o dever-ser e o ser, visando evitar o problema metódico, sob o rótulo da dialética. Se a decisão jurídica não resulta da lei ou do direito natural, a situação concreta não se manifesta em si, desvinculada do princípio e da norma, como se fosse possível um existencialismo jurídico.⁴¹³ Diante da confirmação de que a normatividade não é vista sob uma compreensão essencialista, unívoca e lógico dedutiva, e sim lastreada numa decisão, rompe-se a barreira entre política e direito, sem que pusesse um ponto final às diferenciações, mas sim da “muralha rígida e teórica que pretendia o positivismo”, esclarece José Maria de Arruda Andrade.⁴¹⁴

A normatividade não é o resultado da força normativa do fático, muito menos adstrito à vigência do texto jurídico. Ela designa a qualidade dinâmica de uma norma propriamente dita, tanto compreendida para ordenar a realidade que lhe subjaz (normatividade concreta), quanto condicionada e estruturada por esta realidade (normatividade materialmente determinada). Müller sintetiza a dinâmica entre direito e realidade, no enfoque teórico, e o processo real de decisão à concepção da concretização prática dessa dinâmica. A norma de decisão, por conseguinte, “é o estado de agregação mais individualizada da norma jurídica, e não uma entidade autônoma situada ao lado dela”.⁴¹⁵

Nossa análise objetiva realizar um estudo das políticas públicas implementadas no âmbito da função normativa do Estado, porque sem este arcabouço jurídico, a política pública não pode ser efetivada. Estamos aqui utilizando da hermenêutica jurídica, entendida uma teoria de interpretação como o processo de concreção normativa constitucional amplo, que inclui a criação das normas gerais e

⁴¹³ MÜLLER, *Teoria Estruturante do Direito*, pp. 112-120.

⁴¹⁴ ANDRADE, *A Constituição Brasileira e as Considerações Teleológicas na Hermenêutica Constitucional*, p. 329.

⁴¹⁵ MÜLLER, *Teoria Estruturante do Direito*, pp. 15 e 148.

abstratas, porquanto é a partir delas que o governo tem o âmbito normativo para tomar as decisões políticas.⁴¹⁶

O texto da norma é tratado cronologicamente como uma das alternativas de solução a ser considerada, a primeira por ser a que se extrai o intérprete, e materialmente é o limite de alternativas de solução admissíveis.⁴¹⁷

A norma jurídica resulta da interpretação de dados lingüísticos (programa da norma) e do conjunto de dados reais que se conformam ao programa (âmbito da norma). A norma ordenante e a instância a ser ordenada devem estar relacionadas por razões intrínsecas à materialidade. Por isso, o texto da norma não é um elemento conceitual, mas o dado de entrada do processo de concretização, ao lado do caso a decidir.⁴¹⁸

No mesmo nível hierárquico da jurisprudência e da ciência jurídica, a legislação, a Administração e o governo trabalham na concretização da constituição. De outro lado, também os atores da vida política desempenham funções efetivas na concretização, por meio da observância da norma, quando a obedecem ou mesmo nos casos de soluções que estejam nos moldes admissíveis pela Constituição.

Esse é o desafio do desfecho do trabalho acadêmico, visto que amparada em teoria de constituição formal, de longa data as leis perderam a sua racionalidade principiológica e passaram a subordinar-se à lógica instrumental de meios para a realização de objetivos advindos de uma perspectiva técnico-burocrática da economia política.⁴¹⁹

A correlação entre políticas públicas e o arcabouço jurídico como forma legal e legítima de sustentação das opções eleitas, esclarece Maria Paula Dallari Bucci, envolvem objetivos de determinado programa, que não são simples princípios de ação, mas vetores vinculantes à ação dos poderes públicos em direção aos objetivos previamente traçados. Embora tenha uma visão restrita à política pública, ou seja, por estar mais afeta à dimensão das políticas setoriais que se concretizam mediante programas de governo, os quais são instrumentos de organização da ação governamental, podem visar a concretização de objetivos finalísticos (através da

⁴¹⁶ ANDRADE, A Constituição Brasileira e as Considerações Teleológicas na Hermenêutica Constitucional, pp. 331-332.

⁴¹⁷ MÜLLER, Friedrich. *Métodos de trabalho do direito constitucional*. 3ª edição. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 9.

⁴¹⁸ MÜLLER, *Métodos de trabalho do direito constitucional*, p.160.

⁴¹⁹ COELHO, Luis Fernando. *Direito Constitucional e Filosofia da Constituição*. Curitiba: Juruá, 2006, p. 100.

oferta de bens e prestação de serviços diretamente à sociedade) e aos objetivos de apoio às políticas públicas em áreas especiais (voltados para os serviços prestados ao Estado, para a gestão política e ao apoio administrativo).⁴²⁰ Ainda assim, seu ensino fundamental foi a identificação da conexão das políticas públicas com o direito administrativo. Os atos, contratos, regulamentos e operações materiais (atos da administração), realizados pela Administração Pública, devem exprimir, “não a decisão isolada e pessoal do agente político, mas escolhas politicamente informadas que por essa via demonstrem os interesses públicos a concretizar”.⁴²¹

Aqui fica evidente a assertiva de Eros Grau “quem escreveu o texto da Constituição não é o mesmo que o interpreta/aplica, que o concretiza.”⁴²² O significado válido dos textos advém do processo de inserção do direito na realidade, a partir da operação de inserção das leis ou do direito no mundo do ser ou mundo da vida. Então, a norma varia em condições de tempo e espaço, social e culturalmente considerados. A partir dessa assertiva, o direito não é mero resultado de dedução dele, da sua redação ou simplesmente do ordenamento jurídico, mas um processo de contínua adaptação dos textos normativos à realidade e aos conflitos.⁴²³

Os interesses públicos a serem concretizadas são os fundamentos da República prescritos no art. 3º da Constituição, por se caracterizarem como princípios de maior densidade, os quais direcionam, contudo, por si só não efetivam a política de desenvolvimento se não houver planejamento.⁴²⁴

O planejamento econômico consiste numa forma de ação estatal no domínio econômico, que se traduz na resolução do debate de tendências políticas divergentes, característico de um Estado democrático, o qual resulta na definição dos objetivos de transformação social e na ordenação das ações estatais de acordo

⁴²⁰ A definição de programa baseou-se no art. 4º, da Lei nº 11.653/2008.

⁴²¹ BUCCI, *Direito administrativo e políticas públicas*, p. 267.

⁴²² GRAU, *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*, p. 324.

⁴²³ GRAU, Eros. *Ensaio e Discurso sobre a Interpretação e Aplicação do Direito*. 3ª edição. São Paulo: Malheiros, 2005, pp. 55-56.

⁴²⁴ Eros Grau tece preciosas explicações a respeito da noção de concretizar e da divergência existente para alguns entre concretizar e interpretar: “A concretização implica num caminhar do *texto da norma* para a *norma concreta* (a *norma jurídica*), que não é ainda, todavia, o destino a ser alcançado; a concretização somente se realiza no passo seguinte, quando é descoberta a *norma de decisão*, apta a dar solução ao conflito que consubstancia o caso concreto. Por isso dizem alguns autores que interpretação e concretização são distintas entre si – o que contesto, para sustentar que inexistente, hoje, interpretação do direito sem concretização. Esta é, pois, a derradeira etapa daquela.” GRAU, *Ensaio e Discurso sobre a Interpretação e Aplicação do Direito*, p. 75.

com a realidade sócio-econômica, direcionando a ordem econômica material, a fim de viabilizar a concretização dos fundamentos constitucionais.⁴²⁵

Por esse motivo, os programas de governo do Presidente da República eleito de qualquer partido político devem estar adaptados à Constituição, e não o inverso. Alerta Eros Grau, a incompatibilidade entre eles e o modelo econômico por ela definido acarreta em inconstitucionalidade, institucional e/ou normativa.⁴²⁶

Segundo Eros Grau, o planejamento econômico é mais amplo que meros programas por configurar

uma forma de ação estatal, caracterizada pela previsão de comportamentos econômicos e sociais futuros, pela formulação explícita de objetivos e pela definição de meios de ação coordenadamente dispostos, mediante a qual se procura ordenar, sob o ângulo macroeconômico, o processo econômico, para melhor funcionamento da ordem social, em condições de mercado.⁴²⁷

Podemos, portanto, inferir do conceito apresentado a natureza prospectiva do planejamento, o caráter programático e a adstrição ao princípio da legalidade.

Enquanto um processo que rege a ação estatal, é a atividade de aplicação de um sistema racional de escolha entre as alternativas possíveis de investimento e outras possibilidades para o desenvolvimento, numa realidade que deve sopesar os custos e os benefícios sociais.⁴²⁸

Existe íntima conexão entre as noções de política e plano, apesar de que a decisão política possa consistir num programa de ação governamental que esteja expresso no instrumento jurídico de plano. Portanto, as políticas públicas, manifestadas no planejamento, se exteriorizam através de planos, que podem ter

⁴²⁵ Na fase atual de nossas reflexões, ensaiamos um conceito jurídico de planejamento, seguindo o ensinamento de Eros Grau: “Cumpro ver, por outro lado, que os conceitos jurídicos são usados não para definir essências, mas sim para permitir e viabilizar a aplicação de normas jurídicas. Expressados, são signos de signos (significações) cuja finalidade é a de possibilitar aquela aplicação.” GRAU, *Ensaio e Discurso sobre a Interpretação e Aplicação do Direito*, p. 228.

⁴²⁶ GRAU, *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*, p. 39.

⁴²⁷ GRAU, *Planejamento Econômico e Regra Jurídica*, p.65. Canotilho aponta a concepção de programa constitucional de governo distinto de programas partidários: “O *programa constitucional de governo* concebe-se também como programa em conformidade com a Constituição, devendo distinguir-se de outras figuras afins com as quais anda sistematicamente confundido (programa eleitoral e partidário, acordo partidário-governamental e acordo programático governamental).” CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Constituição dirigente e vinculação do legislador*. Coimbra: Coimbra, 2001, p. 487.

⁴²⁸ FERREIRA, Sérgio de Andréa. Eficácia Jurídica dos Planos de Desenvolvimento Econômico. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, nº 140, p. 435. abr./jun. 1980.

caráter geral (como no Plano Nacional de Desenvolvimento), regional ou mesmo setorial.⁴²⁹

O plano é o arcabouço jurídico pelo qual se formaliza o planejamento, que sintetiza o resultado do processo político de decisão das ações governamentais. É a instrumentalização jurídica que delimita o âmbito normativo do planejamento estratégico do governo.

Já nos adentrando aos programas políticos vigentes positivados em programas normativos⁴³⁰, a política brasileira nacional de desenvolvimento regional baseia-se na noção de espaço homogêneo, como o ambiente geográfico, conforme o pensamento de Perroux, em que o Estado proporciona o surgimento de pólos de desenvolvimento locais e organiza os meios de propagação dos pólos existentes. O espaço como conjunto homogêneo é o resultado e ajustamento dos espaços-planos das unidades que se defrontam. Em razão disso, o espaço econômico, visto numa perspectiva de espaço-plano, baseia-se no espaço em que o plano regional representa um conjunto de relações econômicas desejadas para a região.

O espaço homogêneo e o espaço polarizado não têm finalidade em si mesmo, já que possibilitam esclarecer uma política e ajudar a construir o melhor espaço-plano. Em última análise, a consciência de uma vida regional pode provocar o progresso econômico, não para a região, mas pela região.⁴³¹

As prioridades no plano de desenvolvimento são irredutíveis ao processo dos projetos específicos, portanto, no interior desses quadros gerais e dos processos de estabilização e harmonização, em que estão alocados os projetos específicos, alerta Boudeville, com base nas lições de Perroux.⁴³² São etapas necessárias de definição política que se quiser apor salto, o programa fica comprometido, caso a finalidade tenha sido promover o desenvolvimento.

Não se deve confundir plano de desenvolvimento com resultado do plano, pois este é expresso em termos de contabilidade regional retrospectiva, no espaço homogêneo representa a estrutura resultante dos encontros e desencontros dos

⁴²⁹ BUCCI, *Direito Administrativo e Políticas Públicas*, pp. 258-259.

⁴³⁰ Segundo Eros Grau, “o programa da norma é a ordem ou comando jurídico, em seus aspectos programático-textuais [...]”. GRAU, *Ensaio e Discurso sobre a Interpretação e Aplicação do Direito*, p. 74.

⁴³¹ BOUDEVILLE, Jacques-R. *Les Espaces Économiques*. Paris: Presses Universitaires de France, 1961, pp. 24-26.

⁴³² BOUDEVILLE, *Les Espaces Économiques*, p. 17.

diversos planos das unidades macrodecisórias. Assim, explica-se a flexibilidade inerente a qualquer plano macroeconômico.

Para Boudeville, o problema econômico e social sobre o plano regional nos conduz a duas óticas complementares. Primeiro, é preciso obter a base das informações locais indispensáveis à utilização de esquemas explicativos, o qual representa o senso descritivo e, em segundo lugar, o senso prospectivo, ou seja, decisório, de quais são os meios e os espaços localizados que permitem a realização do fim público. A região-plano não coincide com a região polarizada correspondente. Assim sendo, a região-plano é um modelo de decisão no qual intervém a noção de espaço sob duas formas: o efeito de preço (custo de transporte e custo de produção) e efeito da renda (multiplicador e efeito de aglomeração ou polarização). Sob esses indicadores, as finalidades buscadas diferem de acordo com os problemas postos de ordem política.⁴³³

Segundo René Passet, o espaço é uma zona de solidariedade que se define como “conjunto estruturado no interior do qual os planos se defrontam e se ajustam”. Apenas é possível dar-se conta do conteúdo dos planos, se se levar em conta que é no espaço territorial que se apóiam as estruturas econômicas e humanas nas quais estão apoiados os planos.⁴³⁴

No estudo de Mário Jorge Góis Lopes durante a vigência da Constituição de 1969, já na fase final do processo de redemocratização do Estado brasileiro, o autor já defendia que União, Estados e Municípios poderiam atuar no domínio econômico, mediante políticas próprias de desenvolvimento regional. Entre os entes federativos, a União assume um papel de relevo, porque as políticas não podem comprometer a unidade do espaço econômico nacional. Portanto, não se pode conceber uma política que prejudique o interesse nacional.⁴³⁵

Antes mesmo do advento da denominada “Constituição Cidadã”, defendia Mário Jorge ser através da normatividade jurídico-econômica que o Estado concretiza sua política de desenvolvimento regional, porque através dela é possível ordenar os meios de propagação das forças motrizes de dominação regional, com o

⁴³³ BOUDEVILLE, *Les Espaces Économiques*, p. 24.

⁴³⁴ PASSET, René. *Économique Publique: politiques de développement*. Deuxième édition. Paris: Dalloz, 1969, p. 58.

⁴³⁵ LOPES, Mário Jorge Góis. *Regionalismo e Regionalização Econômica no Ordenamento Jurídico: Aspectos problemáticos e ensaio de sistematização*. 1985. Tese (Tese de Doutorado em Direito Econômico) – Universidade de São Paulo, 1985, p. 330.

objetivo de harmonizá-las, para que as ações de propulsão do processo econômico sejam acompanhadas de efeitos de bem-estar, os quais atualmente são aqueles definidos como fundamentos da Constituição.⁴³⁶

Convém salientar a diferença entre a disciplina jurídica de desenvolvimento regional no Brasil, consagrada pela solução da regionalização econômica (conforme estabelece o art. 43 da CF), e os Estados unitários europeus, por exemplos Espanha e Itália, mesclam-se soluções combinadas de regionalismo, quer seja político ou administrativo, com regionalização econômica.

Citando Washington Peluso Albino de Souza, Mário Jorge Góis Lopes destaca, entre outras questões, que o plano deve ser tomado como instrumento que podem conduzir a resultados opostos; assim sendo, é natural o conflito de interesses nessa matéria entre União e Estados no sistema federativo. Também é preciso levar em consideração, na linha da teoria de Perroux, que o planejamento implica o confronto de planos diversos em razão da multiplicidade dos centros de dominação econômica, que configuram as polarizações. No que tange à diferenciação da perspectiva do plano nacional e regional de desenvolvimento, o planejamento regional visa à solução de problemas regionais, voltado para criar e estimular o desenvolvimento dos pólos de irradiação de forças econômicas, que conseqüentemente repercute em âmbito nacional. Além disso, não se pode perder de vista a idéia da região ligada ao poder local ou a de espaço de poder, porque não é possível isolar a dinâmica da atividade econômica sem o ser humano, enquanto participante da vida social. No federalismo, a política caracteriza-se com uma marca indelével, porquanto a região é o espaço geográfico onde se tem o poder e o território. Em razão disso, o federalismo cooperativo representa uma solução positiva, porque permite dar racionalidade e funcionalidade às relações entre União e Estados, e agora, com a vigente Constituição Federal, também aos Municípios. A região-plano compreende um espaço contíguo, no qual as partes integrantes dependem da mesma decisão, assemelhando-se o vínculo das filiais com sua matriz.⁴³⁷

⁴³⁶ LOPES, Mário Jorge Góis. *Regionalismo e Regionalização Econômica no Ordenamento Jurídico: Aspectos problemáticos e ensaio de sistematização*. 1985. Tese (Tese de Doutorado em Direito Econômico) – Universidade de São Paulo, 1985, p. 332.

⁴³⁷ LOPES, *Regionalismo e Regionalização Econômica no Ordenamento Jurídico: Aspectos problemáticos e ensaio de sistematização*, p. 330-363. BOUDEVILLE, *Les Espaces Économiques*, 1961, p. 16.

Segundo Eros Grau, a regulação jurídica do econômico deve processar-se em condições de mercado administrado. O planejamento econômico, visto como uma forma de compatibilização entre interesse individual e social (ou seja, a propriedade privada, a livre iniciativa, pela própria natureza estão em confronto com os interesses sociais, inspirados na idéia de bem-estar) viabiliza o Estado definir os meios de ação que pretende ordená-los sob o aspecto macroeconômico, sob metas que prevejam comportamentos econômicos e sociais futuros. Esta é uma competência estatal nodal para que concretize o direito econômico, enquanto ordenador do processo econômico, que, sob o ponto de vista da atividade econômica, possibilita a efetivação da política econômica estatal.⁴³⁸

A descentralização administrativa preordenada pela Constituição compete à União atingir objetivos mais amplos que as autarquias convencionais, permitindo o transpasse de poderes acerca do exercício de uma determinada atividade a instrumentalização da junção do poder político ao administrativo, a fim de otimizar os debates e decisões políticas, bem como a execução dos planos regionais de desenvolvimento.

A cooperação é vantajosa para os entes da federação, à medida em que usufruem da capacidade do governo federal para encarar problemas de dimensão global, prevendo objetivos e articulando decisões conjuntas, como também a aplicação de recursos. Nesse caso, a União atua em domínios outrora exclusivos dos Estados, mas sem a finalidade de suprimi-la, pois é admissível na função de coordenadora e colaboradora.

Quando se fala do fenômeno regional ou regionalidade, destaca Mário Jorge Góis Lopes, estamos diante de um fenômeno ambíguo ou plurissignificativo, o qual pode ser visto simultaneamente na perspectiva sociológica, histórica, geográfica, política, econômica, jurídica, porque cada visão absorve da totalidade a realidade viva e dinâmica.⁴³⁹

Vistos os aspectos financeiros do Estado Federal, explica Jean Anastopoulos, a regionalização é um fenômeno que tende a dotar as regiões de um sistema de organização administrativa e financeira autônomos. Denominando-as de subsistemas de poder, a regionalização assegura mais hábil por estar próximo dos

⁴³⁸ GRAU, *Planejamento Econômico e Regra Jurídica*, pp. 65 e 218.

⁴³⁹ LOPES, *Regionalismo e Regionalização Econômica no Ordenamento Jurídico: Aspectos problemáticos e ensaio de sistematização*. 1985. Tese (Tese de Doutorado em Direito Econômico) – Universidade de São Paulo, 1985, p. 453.

cidadãos e das coletividades locais. A sua eficiência aparece quando se elabora o plano econômico de investimento, evidencia o federalismo como uma forma de regionalismo, põe o federalismo como lugar de cooperação entre o centro federal e o Estado e os entes federativos, entre esses os entes locais, fazendo com que a tomada de decisões comuns crie uma situação de interdependência nova.⁴⁴⁰

Os organismos da administração econômica de desenvolvimento sub-regional devem atuar sempre em áreas cobertas pelos organismos de administração de desenvolvimento regional, sendo que tais áreas podem ser interestaduais, intraestaduais e até intramunicipais em tese. Não se pode olvidar que as políticas de desenvolvimento sub-regional são complementares às políticas regionais, cuja função é reduzir os efeitos desarmônicos da polarização no interior da região.⁴⁴¹ Contudo a atuação da União tem limites, pela própria característica da forma federativa do Estado. Geograficamente os entes federados estão no mesmo território, diferenciados pelas dimensões de competências constitucionais, cuja regra basilar compreende interesses de âmbito nacional, regional (visto na perspectiva dos interesses estaduais e locais municipais). Com base nessa premissa, quando tratamos de interesses intra-estaduais não é possível a União pretender realizar qualquer política, sem que haja anuência do Estado, porque senão estará sendo infringido o pacto federativo. Não se pode querer estabelecer políticas junto aos municípios que ultrapassem os limites territoriais destes, senão ultrapassar-se-á a fronteira da repartição de competência constitucional.

Quando houver questões localizadas que envolvam mais de um Estado, para todos os efeitos trata-se de um problema regional que a União deveria dar primazia para a solução política, quando estiver numa região em que tenha sido criada uma autarquia regional de desenvolvimento, ao invés de deixar a tomada de decisão para o planejamento nacional de desenvolvimento regional.

Tais relações de colaboração desenvolvidas nas federações modernas, informa Anastopoulos, perante o fato da complexidade da integração e da independência das questões econômicas, financeiras e sociais, tendem à superação da ordem estatal federal fechada e dualista para transformar-se numa organização

⁴⁴⁰ ANASTOPOULOS, Jean. *Les aspects financiers du federalism..* Paris: Librairie Générale du Droit et Jurisprudence, 1979, pp. 407-409. Cf. SALOMÃO FILHO, Calixto (Coord.). *Regulação e Desenvolvimento*. São Paulo: Malheiros, 2002, pp. 50-54.

⁴⁴¹ LOPES, *Regionalismo e Regionalização Econômica no Ordenamento Jurídico: Aspectos problemáticos e ensaio de sistematização*, pp. 464-465.

estatal integrada. Essa superação não advém da substituição de uma nova organização federal como uma variante do sistema unitário descentralizado. Num federalismo, a divisão da autoridade, exercida por meio de competências comuns, permite os governantes trabalharem juntos para beneficiarem-se mutuamente de suas capacidades. Explica o autor francês,

o federalismo cooperativo representa a fase moderna do Estado intervencionista e administrador, sendo mais pragmático que o federalismo clássico e liberal, governado por um legalismo dogmático e “estatal”.⁴⁴²

A interferência das regiões sócio-econômicas e as regiões metropolitanas, constata Dalmo Dallari, mesmo durante a vigência da Constituição de 1969, afetavam a estrutura do federalismo brasileiro. Surgidas como simples pólos administrativos, pela amplitude que tomaram, deve ser observada sob a perspectiva administrativa e política.⁴⁴³

Alerta Wilson Cano, em sua exposição crítica que é chegado o momento de reexaminar a questão dos desequilíbrios. As propostas de tentar trazer recursos para as regiões periféricas, ou as que pugnam pela alocação de indústrias na periferia, parecem não coadunar com a totalidade do problema. Tais reivindicações atendem aos anseios da classe dominante periférica, mas não significa atendimento das necessidades das massas desassistidas.⁴⁴⁴

O questionamento acerca deste problema levantado por Wilson Cano retorna à premissa primeira, ou seja, se a política estatal empregada efetivamente preconiza o desenvolvimento.

Na ótica de René Passet, desenvolvimento não se dissocia das modificações estruturais. Qualquer política econômica eficiente e coerente não deve negligenciar o quadro que contorna os mecanismos que pretenda tirar parte. Novamente vem à tona a noção de crescimento e desenvolvimento. Passet afirma ser o desenvolvimento mais amplo que o crescimento. A noção de crescimento é

⁴⁴² ANASTOPOULOS, *Les aspects financiers du fédéralisme*, p. 410-412.

⁴⁴³ DALLARI, Dalmo et al. Novos Pólos Administrativos afetando a Federação Brasileira. In: BONAVIDES, Paulo et al. *Tendências Atuais do Direito Público*. Estudos em homenagem ao Professor Afonso Arinos de Melo Franco. Rio de Janeiro: Forense, 1976, p. 88.

⁴⁴⁴ CANO, Wilson. Desequilíbrios regionais no Brasil: alguns pontos controversos. In: BELLUZZO, Luiz Gonzaga; COUTINHO, Renata (Org.). *Desenvolvimento Capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise*. Vol. 2. 4ª edição. Campinas: Unicamp, 1998, p. 293.

parcial e quantitativo, o desenvolvimento aparece como quantitativo e qualitativo. Em síntese, expressa o autor a sua visão do tema:

o desenvolvimento de um conjunto territorial é feito de crescimento de um certo número de variáveis características (tais que são produzidas), acompanhadas de mudanças estruturais e mentais a perseguir.⁴⁴⁵

Também não podemos perder de vista que o planejamento leva necessariamente ao desenvolvimento econômico, e que este desenvolvimento pode ser planejado com a presença de taxas ativas de aumento da renda nacional e, em geral, se estiver numa situação de crescimento econômico. Giovanni Quadri explana que “programar consiste prever um conjunto harmônico de providências diretas para alcançar certos objetivos. Governar significa sempre, em qualquer modo, programar.”⁴⁴⁶

Para tanto, todo o esforço independente do estágio de desenvolvimento para impulsionar ou acelerar o crescimento requer o estudo preliminar das estruturas e sistemas. Por isso, antes de precisar a significação da política de desenvolvimento, deve-se partir dos problemas e das exigências capturadas pelo processo político. Nessa base de raciocínio, uma política é racional se tiver objetivos os quais devem ser compatíveis entre eles; os meios postos ao trabalho devem completar e não se contrariar, ou seja, eles devem adaptar-se aos fins perseguidos e serem eficazes na medida do possível.⁴⁴⁷

Pelas primeiras providências adotadas no início do primeiro mandato do Presidente Lula, parecia que o novo governo pretendia com a edição de um decreto de organização da Presidência, iniciar a concretização da proposta defendida em campanha eleitoral de dar maior atenção à formulação de políticas de integração nacional, bem como as voltadas ao desenvolvimento regional.

Dentro dessa diretriz, houve a edição do Decreto nº 4.793, de 23 de julho de 2003, que criou a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, do Conselho de Governo, com a finalidade de formular políticas públicas e diretrizes de integração nacional e desenvolvimento regional.

⁴⁴⁵ PASSET, *Économique Publique*: politiques de développement, pp. 1-4.

⁴⁴⁶ QUADRI, Giovanni. *Diritto Pubblico dell'Economia*. Seconda edizione. Padova: Cedam, 1980, p. 289. Reproduzimos a seguir o trecho do original do jurista italiano: “Programmare significa prevedere un insieme armonico di provvedimenti diretti al raggiungimento di certi obiettivi. Governare significa sempre, in qualche modo, programmare[...].”

⁴⁴⁷ PASSET, *Économique Publique*: politiques de développement, pp. 6-16.

A iniciativa brasileira assemelha-se, em termos democráticos, à experiência italiana da Comissão Consultiva Interministerial para o Planejamento Econômico (CIPE).

O ponto essencial da matéria da organização administrativa objetivando ao planejamento econômico é o das relações entre Estado e regiões. Na Itália, a questão é resolvida em duas frentes: as Regiões participam da programação econômica do Estado e realizam a programação econômica regional com autonomia. Neste caso, a participação da região em matéria de programação nacional é auxiliar, visto que a decisão final é a do Estado.⁴⁴⁸

No caso italiano, o Ministro da Fazenda e do Planejamento Econômico providencia a elaboração do esquema do plano econômico nacional a ser submetido à deliberação pelo conselho de ministros, ouvido o parecer da CNEL (Conselho Nacional da Economia e do Trabalho). Essa autoridade participa junto com o conselho de ministros, mais os ministros interessados, e a apresentação ao parlamento do desenho da lei de aprovação do plano econômico nacional, submetido ao parecer da CIPE ao desenho da lei e aos atos que têm força de lei relevante aos fins do programa econômico nacional, assim como às variações do orçamento, promovendo a iniciativa necessária pela atuação do programa e verificando a correspondência dos planos executivos dos vários ministérios à diretiva do plano.

Diferencia-se da experiência brasileira, porque com a visão de uma estrutura de suporte técnico, existe como órgão de consulta, o Conselho Técnico-Científico para o planejamento econômico, escolhido pela CIPE sob proposta do Ministro do Orçamento e Planejamento Econômico, entre professores universitários e entre eminentes personagens da ciência e da técnica. Assim, a CIPE não tem somente competência para elaborar o planejamento econômico, mas também atuar com precedência àquelas elaboradas pelos comitês de ministros que operam no campo da economia.⁴⁴⁹

⁴⁴⁸ QUADRI, Giovanni. *Diritto Pubblico dell'Economia*. Padova: Cedam, 1980, pp. 289-299.

⁴⁴⁹ QUADRI, *Diritto Pubblico dell'Economia*, pp. 293-294. A Constituição italiana expressamente dispõe sobre o Conselho Nacional da Economia e do Trabalho no art. 99, com estatus de órgão auxiliar: " Art. 99. Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro è composto, nei modi stabiliti dalla legge, di esperti e di rappresentanti delle categorie produttive, in misura che tenga conto della loro importanza numerica e qualitativa. È organo di consulenza delle Camere e del Governo per le materie e secondo le funzioni che gli sono attribuite dalla legge. Ha l'iniziativa legislativa e può contribuire alla elaborazione della

Respeitadas as diferenças da forma de governo italiana e brasileira, a italiana preconiza-se pelo amparo técnico como suporte indispensável à definição do plano de desenvolvimento, e, pela relevância dada às questões regionais, existe junto ao ministro do orçamento e do planejamento econômico uma comissão consultiva inter-regional.

Os estatutos regionais prevêm a participação da região no planejamento econômico nacional. A participação da região tem caráter auxiliar, porque a decisão compete exclusivamente ao Estado. Desta maneira, as regiões italianas não estão no nível de substituir o Estado na orientação da direção da economia. A legislação econômica regional mostra o caráter fragmentário e pontual das intenções.⁴⁵⁰

De acordo com organização administrativa brasileira, os órgãos regionais de desenvolvimento estão vinculados ao Ministério da Integração Nacional, ou seja, adstritos a um órgão da estrutura administrativa federal. Assim, a solução integrada dos órgãos da cúpula da Administração Pública Federal foi um avanço no que tange à sua iniciativa de otimização e coordenação em torno da formação de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento regional, bem como as políticas setoriais de impacto regional. Contudo, deixou de compor na sua estrutura a participação dos entes da federação, visto pela própria organização da Presidência da República (Lei nº 10.683/2003, art. 25, inciso XIII; art. 27, inciso XIII, letras *a* e *b*) que conferiu ao Ministério da Integração Nacional a formulação e condução da política de desenvolvimento nacional integrada e a formulação de planos e programas regionais de desenvolvimento. Ressaltamos que essa última competência foi descentralizada para as superintendências existentes, estando, portanto, restrita a sua aplicação às demais regiões que possuem autarquias de desenvolvimento regional.

Atendo-se ao prisma do modelo de federação adotada e a democratização das relações federativas, a composição da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional afastar da participação justamente o ente da Administração Indireta que está mais afeto à execução de políticas públicas regionais e a iniciativa de formulação de planos regionais de desenvolvimento. Nesse ponto, mesmo levando-se em consideração as diferenças da forma de Estado e de governo italiano, de seu nível de desenvolvimento

legislazione economica e sociale secondo i principi ed entro i limiti stabiliti dalla legge.” Disponível em: < <http://www.quirinale.it/costituzione/costituzione.htm>>. Acesso em: 24 maio 2009.

⁴⁵⁰ QUADRI, *Diritto Pubblico dell'Economia*, p. 299.

econômico, a CIPE de longa data está à frente do incipiente órgão colegiado brasileiro.

Pierdomenico Logroscino destaca um aspecto positivo, porque, apesar de o centralismo tradicional não ter sido inteiramente superado, ao menos foi reduzido, visto que poderia ter sido dada maior ênfase, ao ter a Constituição assegurado maior margem de decisão política para o legislador. Nesse contexto, quando o art. 2º, §2º do Decreto nº 4.793/2003 dispõe que o presidente pode convidar para as reuniões da Câmara os órgãos das administrações públicas estaduais e municipais, demonstra de um lado uma leve atenuação do centralismo, e de outro a sua reafirmação.⁴⁵¹

No caso brasileiro, o planejamento global é caminho inevitável, senão ficar-se-á indefinidamente mantendo a estrutura dualista de um Estado cuja industrialização é retardatária. A mudança da dinâmica da estrutura econômica depende de esforços de revisão do próprio modelo, senão todas as iniciativas estarão apenas impulsionando a modernização e não o desenvolvimento nacional.

Mesmo assim, devemos aplaudir a edição deste Decreto, porque demonstra o desejo do governo em dar importância ao desenvolvimento homogêneo das regiões do país, mas ainda não teve resultado para cumprir a sua finalidade real. Existem no palco os instrumentos, os instrumentistas, o regente, mas não a sinfonia que não pode ser executada por falta das partituras musicais.

Devemos recordar que se assemelhando à *Cassa del Mezzogiorno* na Itália, a SUDENE foi a iniciativa pioneira no Brasil que buscou coordenar a política de desenvolvimento regional.

Em breve histórico, a *Cassa del Mezzogiorno* foi instituída em 1950 com a denominação *cassa per operare straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale*. Com sede em Roma e personalidade jurídica própria, tem por função, nos termos do art. 2º da lei institutiva, a elaboração de programas, a viabilização o financiamento e a execução das obras relativas ao plano geral, deliberado do original comitê de ministros do *mezzogiorno*.

⁴⁵¹ LOGROSCINO, Pierdomenico. A questão estrutural da desigualdade entre territórios e a intervenção do poder público para o equilíbrio do Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*. Belo Horizonte: Editora Forum, ano 2, nº 5, jan/mar 2008. Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=53580>>. Acesso em: 12 maio 2009.

A *Cassa del Mezzogiorno* é um ente público administrativo. Em razão da própria situação da região italiana, representou um esquema de todo novo não somente com respeito à estrutura ministerial, como também à figura tradicional de entes públicos, por gozar de elevada autonomia. Os seus órgãos diretivos são inamovíveis, sendo escolhidos para um mandato de cinco anos, os quais podem ser destituídos por comportamento ilegítimo ou por rompimento da relação de confiança com o governo e com o ministro das intervenções extraordinárias no *mezzogiorno*.⁴⁵²

O Ministro investido na competência de intervenções extraordinárias no *Mezzogiorno* desenvolve um relevante cargo de direção política e administrativa e de intervenção nas fases decisórias das ações dos poderes públicos para a eliminação do desequilíbrio territorial.⁴⁵³

A relação do alcance entre o programa nacional e as intervenções públicas no *Mezzogiorno* tende a impedir uma dissociação entre política econômica regional e política de intervenção extraordinária nas regiões meridionais, seja de per si inadequadas para resolver o problema de coordenação relativo ao âmbito territorial e setorial das intervenções públicas voltadas ao desenvolvimento econômico das regiões meridionais. O “Planejamento Econômico Nacional”, como já percebido, poderá não se concretizar ao mesmo tempo num conjunto de diretivas tendentes a assegurar no nível político o superamento do setorialismo, o qual, por sua natureza, tende a administração ordinária. Também na esfera de uma política de programação nacional enfrenta-se o problema de assegurar a coordenação do nível territorial e setorial. Devem ser encontradas soluções em sede de especificação e articulação das diretivas do plano: ou seja, tendem de fato orientar o instituto do plano plurianual para a coordenação das intervenções, introduzida na nova disciplina.⁴⁵⁴

Em sede administrativa, os órgãos da Administração Pública formulam um “plano de coordenação”, que se apresenta como um ato tipicamente administrativo geral, um ato regulamentar destinado a disciplinar mais de um caso concreto. Trata-se de um ato instrumental, ou seja, de um ato voltado a consentir, através de uma especificação, a obtenção de fins gerais indicados pela lei. É por isso, com força nos

⁴⁵² QUADRI, *Diritto Pubblico dell'Economia*, p. 310.

⁴⁵³ ANNESI, Massimo. *Aspetti Giuridici della Disciplina degli Interventi nel Mezzogiorno*. Roma: Giuffrè, 1966, p. 116.

⁴⁵⁴ ANNESI, *Aspetti Giuridici della Disciplina degli Interventi nel Mezzogiorno*, pp. 124-125.

planos plurianuais compromissados, as “Administrações” e a Cassa podem adotar os procedimentos necessários às suas funções.⁴⁵⁵

A sede do plano urbanístico nacional poderá definir na área metropolitana ou de influência urbana, a “área de desenvolvimento global” do *Mezzogiorno*, ou seja, uma zona de concentração das intervenções, as grandes zonas de sistematização econômica, os parques nacionais, as escalas aeroportuárias, os eixos de comunicação viária e ferroviária, a rede hidroviária, o sistema de aquedutos e das fontes de energia, e os grandes empreendimentos produtivos.⁴⁵⁶

O plano de coordenação para o *Mezzogiorno*, aprovado por um órgão de governo, é formulado sobre a base da diretiva do Programa Econômico Nacional, por ser a expressão do “interesse nacional”, enquanto entre o plano econômico e urbanístico regional, emanações dos órgãos regionais, seriam expressões de interesses regionais, também porque do ponto de vista territorial, o plano de coordenação refletiu nas escolhas, por envolverem as áreas de desenvolvimento global, mas não poderiam vincular o plano regional.⁴⁵⁷

Diferentemente da experiência européia, em particular a italiana e a espanhola, no caso brasileiro a articulação administrativa não correspondeu a nenhuma reivindicação de autonomia política, nem mesmo teve influência sócio-cultural característica da legitimidade do regionalismo, pois foi fruto de decisão política federal. A divisão das regiões partiu de uma proposta do IBGE que identificou as cinco regiões, classificadas do ponto de vista geográfico, econômico e social, as quais tenham laços de identidade, é evidente que são mais tênues que as européias.⁴⁵⁸

Devemos também adentrar a questão urbanística disciplinada pela Constituição brasileira, por ser uma matéria complexa que envolve a sobreposição de competências num mesmo território, numa organização político-territorial de base federativa.

⁴⁵⁵ ANNESI, *Aspetti Giuridici della Disciplina degli Interventi nel Mezzogiorno*, p. 131.

⁴⁵⁶ ANNESI, *Aspetti Giuridici della Disciplina degli Interventi nel Mezzogiorno*, p. 134.

⁴⁵⁷ ANNESI, *Aspetti Giuridici della Disciplina degli Interventi nel Mezzogiorno*, p. 137.

⁴⁵⁸ LOGROSCINO, Pierdomenico. A questão estrutural da desigualdade entre territórios e a intervenção do poder público para o equilíbrio do Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*. Belo Horizonte: Editora Forum, ano 2, nº 5, jan/mar 2008. Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=53580>>. Acesso em: 12 maio 2009. Sobre a proposta do IBGE que foram acolhidos pelo ordenamento jurídico pode ser consultado no endereço eletrônico: <http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/default_div_int.shtm>.

A divisão de competências definidas na Constituição Federal compreende os entes da federação nas suas três dimensões, federal, estadual e municipal. Segundo o ensino de José Afonso da Silva, a disciplina urbanística atua nos três graus de intervenção, que, pelas sucessivas aproximações, determinam a configuração futura dos espaços habitáveis de acordo com a dimensão de interesse. Estabelecer diretrizes, orientações gerais e conduzir a coordenação macrorregional cabem aos planos urbanísticos federais; a programação urbanística e a coordenação microrregional compreendem o conteúdo dos planos urbanísticos estaduais e, aos planos urbanísticos municipais são os instrumentos urbanísticos para as realizações concretas. É verdade que a Constituição utiliza as expressões “planos nacionais e regionais de ordenação do território”, para a União (art. 21, X); “plano diretor”, para os Municípios (art. 182), e não menciona expressamente os planos urbanísticos para Estados, mas reconhece a competência concorrente em direito urbanístico (art. 24, inciso I).⁴⁵⁹

Quando se denomina plano urbanístico federal, se não deve vê-lo sob a perspectiva do seu conteúdo. Na esfera federal caracteriza-se como plano de ordenação territorial o que a União deve elaborar e executar com base no art. 21, inciso IX, da CF. Conforme explicação de José Afonso da Silva, a União tem competência para estabelecer três tipos de planos urbanísticos ou planos de ordenação territorial: o plano urbanístico nacional, os planos urbanísticos macrorregionais (regionais, nos termos da Constituição); e os planos urbanísticos setoriais.⁴⁶⁰

Tais planos devem ser submetidos à aprovação do Congresso Nacional (art. 48, inciso IV, da CF). Assim, a União ficou encarregada da elaboração e execução dos planos de divisão territorial e do desenvolvimento econômico regional, ficando para os demais entes de federação competências de acordo como a predominância de interesse.

Nesse sentido, o plano urbanístico constitui parte integrante do plano de desenvolvimento em geral. Tal método foi adotado nas últimas experiências de planejamento nacional, o II PND (Lei nº 6.151, de 04 de dezembro de 1974) e na tentativa frustrada de elaboração do III PND. Comenta José Afonso da Silva não ser

⁴⁵⁹ SILVA, José Afonso. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 4ª edição. São Paulo: Malheiros, 2006, pp. 112-114.

⁴⁶⁰ SILVA, *Direito Urbanístico Brasileiro*, p. 113.

obrigatório o plano de ordenação do território (plano urbanístico), que é parte do plano de desenvolvimento econômico e social, mas induz à vinculação entre ambos no art. 21, inciso IX. Inspirando-se no pensamento de Jean Remy, no qual concordamos plenamente, atesta que a cidade é uma condição estrutural de organização do sistema econômico, cuja importância se amplia com as etapas de desenvolvimento, portanto uma rede urbana adequada é um dos problemas importantes pelos quais deve ser dada a devida atenção, a fim de que existam políticas voltadas ao crescimento das capacidades produtivas e melhoria do bem-estar social das populações.⁴⁶¹

O princípio da predominância do interesse norteia a repartição de competências entre os entes da federação pela integração de seus esforços, a fim de implementar os objetivos constitucionais. Em outras palavras, serão de competência da União as matérias de predominante interesse geral; aos Estados, as de predominante interesse regional, e aos Municípios, as de predominante interesse local. Quando nos referimos à predominância de interesse, pela própria semântica da palavra, já temos a noção de que, em matéria de competência comum, as competências, independente da extensão (local, estadual ou nacional), repercutem em diferentes dimensões territoriais, cabendo no caso concreto a definição da predominância ou preponderância do interesse.

Vistos sob a perspectiva regional (intra-estadual), as diversas formas de organismos subestatais (regiões metropolitanas, conglomerados urbanos e microrregiões) tiveram uma sensível ampliação funcional com a Constituição Federal de 1988, visto que pela carta constitucional anterior eram consideradas como regiões de serviços e agora como regiões de desenvolvimento. Tais organismos são entes administrativos admitidos pela Constituição, visando à cooperação e coordenação das políticas de desenvolvimento realizadas pelos Estados e pelos Municípios.

Numa tentativa de adaptar a organização pública administrativa da União às questões de ordem federativa, em 28 de dezembro de 2006 o governo federal tomou outra iniciativa louvável, visto que manifestou a intenção de dar apoio administrativo às questões federativas com a instituição do Sistema de Assessoramento para Assuntos Federativos (SASF) com a edição do Decreto nº

⁴⁶¹ SILVA, *Direito Urbanístico Brasileiro*, pp. 115-116.

6.005. Este marco legal significou a abertura da estrutura administrativa federal através de meio específico de articulação entre os Estados, Distrito Federal e Municípios.

Dentro da sua estrutura orgânica, o Comitê de Articulação Federativa (CAF) criou em 2007 o Grupo de Trabalho para o Fortalecimento Institucional e Qualificação da Gestão dos Municípios, com a participação de 22 órgãos federais e representantes das três unidades municipalistas de caráter nacional, que compõem o comitê da Associação Brasileira de Município e a Confederação Nacional de Municípios.

Em descompasso com os ditames gizados pela Constituição, o governo atual ignora a inclusão da participação dos Estados da federação em questões sub-regionais, além de colocar como objetivo institucional a inclusão, na sua pauta de metas, estimular a formação de consórcios intermunicipais para gestão associada entre municípios com apoio do governo federal. Consoante à política institucional, o governo federal estimula o consórcio de municípios nas várias áreas da gestão pública municipal, para viabilizar o fortalecimento de cada município a partir de estratégias conjuntas que possibilitem maior investimento e aproveitamento dos recursos públicos.⁴⁶²

Aos Estados compete o planejamento estadual de desenvolvimento urbano, que deve abranger objetivos gerais para o espaço sub-regional ou microrregional (conforme expressão de José Afonso da Silva), para que seja estabelecido um conjunto de diretrizes e ações interurbanas conducentes à ordenação do território do Estado ou da microrregião. A sua intervenção pode ser concreta e direta no âmbito interurbano no caso das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões e em alguns setores específicos.

A política urbana dos Estados deve desempenhar um papel estratégico a promoção do desenvolvimento estadual, que, por efeitos reflexos, repercute no nacional. Desta maneira, a Constituição Federal atribuiu aos Estados a organização dos territórios em espaços regionais, consoante previsto no art. 25, §3º, da CF, quando permite que, mediante lei complementar, possa instituir microrregiões, constituídas por Municípios limítrofes, para que possa integrar a organização, o

⁴⁶² Para conhecimento mais aprofundado da Agenda Nacional de Apoio à Gestão de Municípios vide: <<http://www.portalfederativo.gov.br/bin/view/Inicio/AgendaNacional>>. Acesso em: 14 maio 2009.

planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. Isso que dizer que tem por objeto definir o modelo de desenvolvimento urbano da microrregião planejada. Delineado esse quadro, os Estados são o elo entre “o máximo de promoção de desenvolvimento econômico e social urbano nacional e o máximo de planejamento físico-territorial dos Municípios, a fim de, conjugando os dois elementos em seus extremos institucionais”, contribua para a consolidação do federalismo cooperativo, realizando no sentido vertical-horizontal um planejamento urbanístico estruturado.⁴⁶³

Nessa perspectiva, o exercício da função social da cidade implica a redução das desigualdades econômicas e sociais mediante o redirecionamento dos investimentos públicos e a utilização de instrumento de controle urbanístico, de modo a contemplar diversos objetivos, como atender a problemas de carência de habitação, infra-estrutura, crescimento econômico da cidade, necessidades básicas da população e o respeito ao meio ambiente. No aspecto da competência municipal, o plano diretor deve conter mecanismos que visem ao controle do uso e da ocupação e à democratização do acesso à propriedade do solo urbano, bem como os que evitem à especulação imobiliária, o uso em desconformidade com a infraestrutura existente, a sua utilização inadequada e a deterioração de áreas urbanizadas, a poluição e degradação ambiental.⁴⁶⁴

Feito o panorama da divisão de competências constitucionais, a União, em que pese à iniciativa da atual gestão, enquanto ente político coordenador do desenvolvimento nacional está, através desta ingerência, ultrapassando as fronteiras firmadas na Constituição, pois está ingressando na esfera da competência estadual. Este é um exemplo, entre outros, que ainda temos enraizado em nossa cultura a idéia de centralização dos poderes federais, típico de um federalismo centrífugo. Ainda que o texto constitucional estabeleça uma carga maior de competências à União, quer seja legislativa ou material, visto da opção pelo federalismo cooperativo, não afastou os Estados-membros da repartição de competências.

⁴⁶³ SILVA, *Direito Urbanístico Brasileiro*, pp. 127-129.

⁴⁶⁴ PEDREIRA, Christina de Almeida. Instrumentos legítimos à implementação das competências constitucionais administrativas comuns. *Fórum Administrativo – Direito Público*. Belo Horizonte: Editora Fórum, nº 6, ano 2, abril 2008. Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=54060>>. Acesso em: 12 maio 2009.

As competências concorrentes identificam a materialização da repartição de competências da mesma matéria entre as pessoas políticas.⁴⁶⁵ Assim sendo, os entes da federação concorrem para a mesma atribuição, dentro da dimensão e intensidades de acordo com o interesse pertinente a cada um deles.

Nas competências comuns, as quais são de natureza material, os entes da federação devem colaborar para a execução das tarefas determinadas pela Constituição. Por isso, esclarecem Bercovici e Siqueira Neto que a cooperação se revela nas competências comuns consagradas no art. 23 da Constituição Federal. A cooperação parte do pressuposto da interdependência entre as inúmeras matérias de competência comum, dificultando ou impedindo a atribuição exclusiva ou mesmo preponderante por determinado ente da federação. Assim, quando há a menção de interesse comum, a concretização depende de um mecanismo unitário de decisão participativa dos integrantes da Federação. Os autores apontam dois momentos de decisão na cooperação:

O primeiro se dá em nível federal, quando se determinam, conjuntamente, as medidas a serem adotadas, uniformizando-se a atuação de todos os poderes estatais competentes em determinada matéria. O segundo momento ocorre em nível estadual e regional, quando cada ente federado adapta a decisão tomada em conjunto às suas características e necessidades. Na cooperação, em geral, a decisão é conjunta, mas a execução se realiza de maneira separada, embora possa haver, também, uma atuação conjunta, especialmente no tocante ao financiamento das políticas públicas.⁴⁶⁶

Especificamente, os planos nas diferentes dimensões, nacional, regional, estadual, metropolitana ou sub-regional (áreas que ultrapassam os limites municipais que estejam compreendidos no território do Estado-membro) e municipal são voltados para objetivos diversificados: ordenação do território, desenvolvimento

⁴⁶⁵ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. *Competências na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 1991, p. 53. Cf. BERCOVICI, Gilberto; SIQUEIRA NETO, José Francisco. O art. 23 da Constituição de 1988 e as competências comuns. *Fórum Administrativo – Direito Público*. Belo Horizonte: Editora Fórum, nº 6, ano 2, abril 2008. Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=54059>>. Acesso em: 12 maio 2009.

⁴⁶⁶ BERCOVICI, Gilberto; SIQUEIRA NETO, José Francisco. O art. 23 da Constituição de 1988 e as competências comuns. *Fórum Administrativo – Direito Público*. Belo Horizonte: Editora Fórum, nº 6, ano 2, abril 2008. Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=54059>>. Acesso em: 12 maio 2009.

econômico e social e controle do uso, da ocupação do solo e da expansão urbana.⁴⁶⁷

Assim sendo, fica evidenciado o objetivo do desenvolvimento nacional como meta da ordem constitucional brasileira, que não será concretizado sem que haja um processo planejado de transformação social das estruturas organizacionais e institucionais do país. A descentralização política e administrativa preconizada pela Constituição Federal depende da atuação dos governos federal, distrital, estadual e municipal na sua esfera de competência legislativa e material, sem a qual é inviável o planejamento de desenvolvimento.

O problema da ordenação do desenvolvimento regional é uma dificuldade freqüente, em razão de o exercício das competências constitucionais concorrentes pelos entes federativos poder colidir, conforme a visão de Estado federativo.⁴⁶⁸ Em razão da diversidade das diferenças de desenvolvimento regionais, além das peculiaridades geográficas e culturais, sem dúvida, pela própria heterogeneidade da sociedade, os conflitos são inevitáveis.

Desta forma, a eficácia das políticas públicas, comenta Christina de Almeida Pedreira,

depende do grau de articulação entre os poderes e os agentes públicos envolvidos e que, em razão disso, desafia-se a possibilidade de coordenação das atividades administrativas para a concretização de tais políticas, busca-se nestes novos mecanismos instrumentais (administrativos) um meio para a efetivação dos fins estatais propostos pela ordem constitucional.⁴⁶⁹

⁴⁶⁷ GONDIM, Linda Maraia de Pontes; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto Lima; MOREIRA, Sandra Mara Vale. Democracia, Tecocracia e Política: Encontros e Desencontros na Elaboração do Plano Diretor Participativo. *Fórum Administrativo – Direito Público*. Belo Horizonte: Editora Fórum, nº 35, ano 8, jan 2006. Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=49317>>. Acesso em: 12 maio de 2009.

⁴⁶⁸ GONDIM, Linda Maraia de Pontes; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto Lima; MOREIRA, Sandra Mara Vale. Democracia, Tecocracia e Política: Encontros e Desencontros na Elaboração do Plano Diretor Participativo. *Fórum Administrativo – Direito Público*. Belo Horizonte: Editora Fórum, nº 35, ano 8, jan 2006. Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=49317>>. Acesso em: 12 maio de 2009.

⁴⁶⁹ PEDREIRA, Christina de Almeida. Instrumentos legítimos à implementação das competências constitucionais administrativas comuns. *Fórum Administrativo – Direito Público*. Belo Horizonte: Editora Fórum, nº 6, ano 2, abril 2008. Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=54060>>. Acesso em: 12 maio 2009. Sobre o debate acerca da classificação de modelo de Estado desenvolvimentista, sob o enfoque político-econômico, é devidamente tratado em Cf. BERCOVICI, *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*, pp. 50-55.

A redemocratização do País, consumada com o advento da Constituição Federal de 1988, trouxe para o centro da discussão temas até então negligenciados, como a falta de sincronia entre órgãos planejadores e gestores dos diversos níveis decisórios (União, Estados e Municípios) e a precária comunicação, para não falar da ausência de articulação, entre atores participantes da estruturação do espaço urbano (políticos, empresários, movimentos sociais, técnicos etc.). Destaca-se a reforma urbana, porque houve a superação da dicotomia entre a cidade planejada e a cidade vivida, para também exigir a implementação de políticas públicas redistributivas e a participação popular no planejamento e na gestão como uma das principais condições para viabilizá-la.⁴⁷⁰

Mesmo sendo naturais os conflitos em regime democrático numa forma federativa de Estado, isso não é impedimento, para que não se consiga realizar o planejamento nacional e regional. O planejamento das ações do poder público deve ser característico no Estado federal, principalmente quando a Constituição propugna por um federalismo cooperativo e opte por um modelo de Estado desenvolvimentista. Diante das diversidades dos interesses em debate, compete a União coordenar e articular as competências repartidas na Constituição Federal. Se o planejamento identifica-se como elemento que caracteriza o Estado Federal, portanto devem ser consagrados instrumentos de implementação desse modelo de Estado.⁴⁷¹

O Estado Social, entendido como sinônimo de Estado intervencionista segundo a concepção de Bercovici e Siqueira Neto, não está em contradição com o federalismo atual, pois influi de maneira decisiva no desenvolvimento do federalismo cooperativo, o qual está em perfeita sintonia com o Estado Social. As tensões naturais desse federalismo são resolvidas em grande parte se houver a colaboração e atuação conjunta entre os entes da federação. Um dos grandes problemas é a ausência de atuação uniformizada e harmônica dos entes da federação, que pode

⁴⁷⁰ PEDREIRA, Christina de Almeida. Instrumentos legítimos à implementação das competências constitucionais administrativas comuns. *Fórum Administrativo – Direito Público*. Belo Horizonte: Editora Fórum, nº 6, ano 2, abril 2008. Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=54060>>. Acesso em: 12 maio 2009.

⁴⁷¹ PEDREIRA, Christina de Almeida. Instrumentos legítimos à implementação das competências constitucionais administrativas comuns. *Fórum Administrativo – Direito Público*. Belo Horizonte: Editora Fórum, nº 6, ano 2, abril 2008. Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=54060>>. Acesso em: 12 maio 2009.

ser superado com cooperação diante das necessidades de homogeneização, sem a qual poderá culminar na recorrente centralização tão conhecida na história política brasileira.⁴⁷²

Pela Constituição de 1988 há a possibilidade de renovação das estruturas federais no Brasil, com ênfase na cooperação federativa e na superação das desigualdades regionais.

A integração das competências dos entes federados deve ser compreendida a partir da gestão associada, ou seja, do atuar em conjunto, somando-se esforços.

Como adverte Gilberto Bercovici,

a interação entre as autoridades políticas é essencial para a concretização do plano, já que os problemas de desenvolvimento regional são, ao mesmo tempo, problemas nacionais, que devem ser resolvidos, conjuntamente, por todas as esferas de poder envolvidas.⁴⁷³

O planejamento de desenvolvimento regional está intimamente integrado ao planejamento de desenvolvimento nacional, pois, nesse contexto, a União exerce a função de elemento coordenador e agregador, definindo a política de desenvolvimento nacional, culmina na sua materialização jurídica mediante a edição do plano nacional, que assegura a compatibilização dos planos regionais aos objetivos nacionais como o eixo central às demais esferas de interesse público.

Muito se comenta sobre políticas públicas, mas poucos estudos adentram à sua noção e seus efeitos no mundo do direito. O seu conteúdo e amplitude são essenciais, para que compreendamos a relação existente com o planejamento e o plano de desenvolvimento.

Apesar de uma visão mais conservadora a respeito do tema, Maria Paula Dallari Bucci trouxe ao debate as repercussões das políticas públicas Segundo a autora, políticas públicas

⁴⁷² BERCOVICI, Gilberto; SIQUEIRA NETO, José Francisco. O art. 23 da Constituição de 1988 e as competências comuns. *Fórum Administrativo – Direito Público*. Belo Horizonte: Editora Fórum, nº 6, ano 2, abril 2008. Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=54059>>. Acesso em: 12 maio 2009. Luis Fernando Coelho também segue a mesma noção de Estado Social dos autores em referência: “A noção de Estado Social subsidiou o novo conceito de constituição, pois a própria estrutura normativa constitucional foi alterada, quando tarefas e programas sociais foram impostos aos Estados para a realização de objetivos em prol da coletividade.” COELHO, *Direito Constitucional e Filosofia da Constituição*, p. 109.

⁴⁷³ BERCOVICI, *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*, p. 214.

são os programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado e das atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.⁴⁷⁴

Políticas públicas são programas de ação governamental que visam à coordenação dos interesses públicos, que incluem a realização de objetivos sociais, econômicos e políticos considerados relevantes em determinado momento e espaço. Esses programas de ação governamental, para serem passíveis de concretização, devem indicar os meios pelos quais o Estado executará as prestações positivas. O horizonte almejado deve estar voltado para o desenvolvimento nacional, sendo este o cerne da política pública que conforma e harmoniza todas as demais. O objeto de ação dos governos são as políticas públicas, no entanto dependem de parâmetros da legalidade, para que possam ser implementadas. Essa é a regra do jogo nos regimes democráticos, portanto elas são definidas por meio de um processo de escolha de objetivos traçados pelos governos que compõem a federação.⁴⁷⁵

Gilberto Bercovici e Siqueira Neto, fazendo uma crítica acerca da passagem da análise do Estado para as políticas públicas, entendem que estas decorreram do deslocamento do estudo do Estado ou do papel do Estado, das concepções totalizantes, para as políticas públicas setoriais. Esta mudança de foco deveu-se ao contexto de americanização da ciência política, da crise do desenvolvimentismo, e, por conseguinte do planejamento e do Estado, baseado em idéias liberais cuja metodologia fundamentada baseia-se em pressupostos individualistas, além da tentativa de substituir o direito pela análise econômica para compreensão do aparato estatal.⁴⁷⁶

As políticas públicas são sempre programas setoriais, salientam Bercovici e Siqueira Neto. Nessa perspectiva, o choque que se dá entre a visão global e a da territorialidade permite identificar as estruturas econômicas e sociais para atingir a meta do desenvolvimento. Tal meta depende de planejamento, que, por não ser

⁴⁷⁴ BUCCI, *Direito Administrativo e Políticas Públicas*, p. 241.

⁴⁷⁵ PEDREIRA, Christina de Almeida. Instrumentos legítimos à implementação das competências constitucionais administrativas comuns. *Fórum Administrativo – Direito Público*. Belo Horizonte: Editora Fórum, nº 6, ano 2, abril 2008. Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=54060>>. Acesso em: 12 maio 2009. BERCOVICI, *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*, p. 42.

⁴⁷⁶ BERCOVICI, Gilberto; SIQUEIRA NETO, José Francisco. O art. 23 da Constituição de 1988 e as competências comuns. *Fórum Administrativo – Direito Público*. Belo Horizonte: Editora Fórum, nº 6, ano 2, abril 2008. Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=54059>>. Acesso em: 12 maio 2009.

elaborado, limita-se às políticas públicas as quais ficam restritas a uma visão setorial e fragmentada.⁴⁷⁷

O grande objetivo do federalismo na Constituição de 1988 é a busca da cooperação entre União e entes federados, o equilíbrio da descentralização federal com as metas de integração econômica nacional. Essa descentralização não deve ser vista na perspectiva da descentralização americana e anglo-saxônica, redirecionadas para os agentes locais e ao mercado, as quais estão fundadas em visões neoliberais.⁴⁷⁸

Em estudo feito por Fábio Nusdeo, o autor constata que a política econômica, que também se aplica à política pública, por abranger uma fração desta, “implica a existência de fins cuja perseguição deverá se adaptar todo o sistema, mediante distorções conscientemente impostas ao seu funcionamento”, esclarecendo que tais distorções significam uma forma de operação diversa daquela normalmente ditada pelos padrões de mercado.⁴⁷⁹ Ou seja, a intervenção do Estado no domínio econômico não tem a função de corrigir as falhas do sistema, mas coordenar o desenvolvimento da ordem econômica, vista em sua dinâmica prática.

Em verdade, comentam Bercovici e Siqueira Neto que as políticas sociais não sofreram mudanças qualitativas ou se deterioraram por terem sido concentradas na União, mas pela falta de planejamento, coordenação e cooperação no processo de descentralização. No âmago do federalismo cooperativo, as políticas sociais nacionais são a peça chave para sua ordenação do processo de descentralização, a

⁴⁷⁷ BERCOVICI, Gilberto; SIQUEIRA NETO, José Francisco. O art. 23 da Constituição de 1988 e as competências comuns. *Fórum Administrativo – Direito Público*. Belo Horizonte: Editora Fórum, nº 6, ano 2, abril 2008. Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=54059>>. Acesso em: 12 maio 2009.

⁴⁷⁸ Luis Fernando Coelho tece interessantes comentários acerca desse tema econômico-político: “Essa nova fase está firmemente embasada no neoliberalismo, o qual pugna pelo Estado mínimo, aquele que, mediante um processo de desregulamentação da economia, afasta-se do mercado e procura neutralizar os obstáculos à competição e à livre concorrência, reservando-se tão somente para as tarefas inerentes à educação, saúde pública, cultura, lazer, bem como, à administração da justiça; e mesmo setores devem o Estado estimular tanto quanto possível as iniciativas empresariais. O neoliberalismo tem, portanto uma utopia, que o *welfare state* procurou realizar, e que, estranha e paradoxalmente, coincide com a utopia socialista no sentido de que o Estado tende a tornar-se desnecessário, à medida que a sociedade se auto-institui na plenitude da auto-realização dos indivíduos que a compõem.” COELHO, Luis Fernando. *Direito Constitucional e Filosofia da Constituição*. Curitiba: Juruá, 2006, p. 106.

⁴⁷⁹ NUSDEO, Fábio. *Curso de Economia*. Introdução ao Direito Econômico. 4ª edição. São Paulo: RT, 2005, pp. 171-172.

fim de incentivar a cooperação entre os entes federados. Em razão da autonomia de cada ente político, a adesão somente pode ser alcançada se houver uma política nacional deliberada, com auxílio técnico, administrativo e financeiro por parte da União, para incentivar as demais esferas da federação a aderirem àquela política. A meta do desenvolvimento requer mais do governo federal, senão a política nacional de desenvolvimento deixa de atentar para as desigualdades regionais, pois os efeitos setorializados tratam com remédios paliativos os distúrbios sócio-econômicos.⁴⁸⁰

Existe um esforço político da administração em viabilizar a descentralização política, com a criação do Sistema de Assessoramento para Assuntos Federativos (SASF) e do Comitê de Assuntos Federativos (CAF). Contudo, sem a ferramenta racional do planejamento para condensar objetivos, para instrumentalizá-los em programas, ações revestidas na linguagem jurídica do plano, enfim a organização administrativa, sem a racionalização do interesse público específico, já definidos na constituição, permanecerá sendo uma estrutura estéril.

A crítica de Bercovici e Siqueira Neto sobre a ausência de uma política nacional de desenvolvimento regional é uma realidade constatada pelo conjunto das políticas públicas setoriais do governo Lula. Sem uma proposta de política nacional de desenvolvimento regional que abranja todo o território nacional, levando-se em consideração todas as regiões brasileiras que possuem áreas e setores socialmente atrasados, não se pode vislumbrar a integração do sistema econômico nacional. Portanto, não se pode privilegiar uma região como prioridade máxima, deixando de lado outras à margem da política de desenvolvimento regional.⁴⁸¹

Em razão do evidente o descaso da implementação de uma política nacional de desenvolvimento regional, e mesmo da ausência de uma política nacional de desenvolvimento, devendo a primeira estar incluída na segunda, longe

⁴⁸⁰ BERCOVICI, Gilberto; SIQUEIRA NETO, José Francisco. O art. 23 da Constituição de 1988 e as competências comuns. *Fórum Administrativo – Direito Público*. Belo Horizonte: Editora Fórum, nº 6, ano 2, abril 2008. Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=54059>>. Acesso em: 12 maio 2009.

⁴⁸¹ BERCOVICI, Gilberto; SIQUEIRA NETO, José Francisco. O art. 23 da Constituição de 1988 e as competências comuns. *Fórum Administrativo – Direito Público*. Belo Horizonte: Editora Fórum, nº 6, ano 2, abril 2008. Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=54059>>. Acesso em: 12 maio 2009.

estaremos daquele horizonte sonhado e desejado em materializar os fundamentos prescritos no art. 3º e reproduzidos no art. 170 da Constituição Federal.

A proposta de uma política nacional de desenvolvimento regional depende do desempenho da função coordenadora e ativa da União junto aos entes da federação. Hoje existe uma sinalização do governo atual para a articulação entre todos os níveis de governo para a promoção do desenvolvimento e redução das desigualdades regionais. Contudo, se não existe um plano nacional de desenvolvimento, tampouco houve a conjugação de esforços dos entes federativos que integram o Conselho Deliberativo da SUDENE para o planejamento de desenvolvimento regional. Mesmo que tomem a iniciativas setorializadas ou manifestem meras intenções políticas, sem planejamento que defina plano nacional de desenvolvimento regional, este não sairá do papel, e, por conseqüência inviabilizará o planejamento de desenvolvimento regional, visto que eles deverão ser juntamente aprovados (art. 43, inciso II, da CF).

Caso contrário, se houvesse a permissão de aprovação de planos regionais de desenvolvimento, agravar-se-iam as desigualdades regionais, indo assim na contramão do fundamento constitucional e mesmo causando incompatibilidades com o planejamento nacional de desenvolvimento regional e o de desenvolvimento nacional (que inclui em sua totalidade os aspectos econômicos e sociais). A solução prescrita na Constituição Federal evita o conflito entre planejamentos nacional e regional, que aplicada no Estado federal brasileiro, adapta-se à experiência italiana no *Mezzogiorno*.⁴⁸²

⁴⁸² Pierdomenico Logroscino, apoiando-se no princípio da subsidiariedade, critica a escolha do constituinte de 1988 de reservar exclusivamente à União o planejamento e a execução de política de desenvolvimento e de integração territorial regional. Segundo sua visão a Constituição optou por uma “centralização exarcebada”, pois deveria ter sido oportuno “designar o planejamento do desenvolvimento aos sujeitos da federação, conjuntamente interessados, com responsabilidade coletiva.” LOGROSCINO, Pierdomenico. A questão estrutural da desigualdade entre territórios e a intervenção do poder público para o equilíbrio do Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*. Belo Horizonte: Editora Forum, ano 2, nº 5, jan/mar 2008. Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=53580>>. Acesso em: 12 maio 2009. Cf. ANNESI, *Aspetti Giuridici della Disciplina degli Interventi nel Mezzogiorno*, pp. 124-125.

Em suma, qualquer que seja a política nacional de desenvolvimento, ela deve sempre buscar o equilíbrio das condições sociais de vida, sem perder as especificidades das regiões que caracterizam a heterogeneidade nacional.⁴⁸³

O Plano Plurianual 2004-2007, aprovado pela Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004, denominado “Plano Brasil para Todos”, reafirma a visão governamental de adoção de políticas setoriais. As orientações estratégicas de governo repartidas entre os ministérios definem o mosaico de políticas setoriais e, com base nessas foram formulados, definidos e detalhados os programas de ação.⁴⁸⁴

Destaca-se nas orientações desse PPA o social como o eixo do projeto de desenvolvimento, preconizando como metas dos programas a inclusão social e a redistribuição da renda como prioridade do governo federal, baseado nos pilares da justiça social, na eficiência da força de trabalho e no aumento da produtividade por meio do modelo de consumo de massa.⁴⁸⁵

Sob o aspecto econômico, “o crescimento vigoroso” constituiu um elemento central para a inclusão social e a redistribuição de renda, à proporção que se criam empregos, aumenta-se a arrecadação pública e facilita-se o processo de distribuição de renda. Mesmo assim, acredita o governo federal ser possível nesse modelo de desenvolvimento fazer a inclusão social e a redistribuição de renda por metas que independam do ritmo de crescimento econômico.⁴⁸⁶

O aumento do crescimento da renda e do emprego em quantidade e qualidade, segundo os objetivos preconizados pelo governo federal no PPA 2004-2007, norteou-se pela coordenação e do impulso aos investimentos em expansão da capacidade e inovações, condutores da elevação da produtividade e da competitividade, com ênfase na formação da infra-estrutura e na eliminação da vulnerabilidade externa. O PPA ambicionou como prioridade o fortalecimento das

⁴⁸³ ARAÚJO, Tânia Bacelar. Por uma política nacional de desenvolvimento regional. In: *Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências*. Rio de Janeiro: Revan, 2000, p. 134-136. Cf. BERCOVICI, *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*, pp. 239-244.

⁴⁸⁴ PLANO BRASIL PARA TODOS. Disponível em: <http://www.planobrasil.gov.br/texto_base.asp>. Acesso em: 15 maio 2009.

⁴⁸⁵ PLANO BRASIL PARA TODOS. Disponível em: http://www.planobrasil.gov.br/texto_base.asp?cod=5>. Acesso em: 15 maio 2009.

⁴⁸⁶ PLANO BRASIL PARA TODOS. Disponível em: http://www.planobrasil.gov.br/texto_base.asp?cod=5>. Acesso em: 15 maio 2009.

exportações e a substituição competitiva de importações e a conquista de mercados internacionais, o que depende do fortalecimento dos investimentos.⁴⁸⁷

Quanto ao desenvolvimento regional, a política visa fortalecer o planejamento territorial do setor público. Parte-se da constatação da forte concentração de atividades econômicas da população sobre uma parcela menor do espaço brasileiro. Assim, as desigualdades sociais e econômicas comportam vastos territórios vazios e pouco desenvolvidos e outros que apresentam alta concentração de pobreza. Nos dois casos, as regiões têm reduzida capacidade de competir com os territórios economicamente mais dinâmicos. Tendo por objetivo privilegiar o desenvolvimento solidário entre as diversas regiões do país, passa a integração competitiva pela coordenação e pelo investimento seletivo em infra-estrutura, para atacar os gargalos em transporte, energia e recursos hídricos, que são obstáculos à valorização das complementaridades inter-regionais.⁴⁸⁸

Na perspectiva sub-regional, manifesta-se a intenção de estimular uma convergência das prioridades de gasto da União, Estados e Municípios, num conjunto de políticas estruturantes (transferência de renda, saneamento, habitação, saúde, educação, informação e conhecimento, meio ambiente, tendo por meta o aumento do emprego e renda), geradas de forma integrada para a promoção do desenvolvimento local.⁴⁸⁹

Ao abordar o desenvolvimento regional visto numa perspectiva nacional, aponta-se a necessidade de reformulação dos instrumentos de atuação regional (fundos constitucionais, incentivos, agências regionais), todos voltados exclusivamente para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Entre as propostas

⁴⁸⁷ PLANO BRASIL PARA TODOS. Disponível em: http://www.planobrasil.gov.br/texto_base.asp?cod=5>. Acesso em: 15 maio 2009.

⁴⁸⁸ PLANO BRASIL PARA TODOS. Disponível em: http://www.planobrasil.gov.br/texto_base.asp?cod=5>. Acesso em: 15 maio 2009.

⁴⁸⁹ PLANO BRASIL PARA TODOS. Disponível em: http://www.planobrasil.gov.br/texto_base.asp?cod=5>. Acesso em: 15 maio 2009. Nos comentários de Luis Fernando Coelho o PPA 2004-2007, está em consonância com os argumentos governamentais: “O PPA atualmente em vigor tem como principais desafios a longo prazo, o estudo do financiamento do PPA, sua gestão empreendedora tornando-o a unidade da gestão do Governo Federal – o desenvolvimento gerencial no Governo Federal e nos Estados e aprofundar a integração entre a rede de planejamento, orçamento e gestão do Governo Federal para com os Estados e Municípios.” COELHO, Luis Fernando. *Direito Constitucional e Filosofia da Constituição*. Curitiba: Juruá, 2006, p. 142.

inclui-se a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional que acompanha a reforma tributária, em trâmite no Congresso Nacional.⁴⁹⁰

Busca-se fomentar pólos produtivos locais, o fortalecer indústrias locais, empresas nacionais, apoiar as pequenas e médias e atrair investimento estrangeiro, para sustentar o crescimento econômico com foco no turismo, agricultura, mineração, atividades de exportação e produção substitutiva de importações, sendo esses últimos mediante o adensamento e enriquecimento das cadeias produtivas industriais. Com destaque no fortalecimento da infra-estrutura do país, pretende-se melhorar a qualidade e reduzir os custos, de modo a elevar a competitividade sistêmica nacional e reduzir o custo-Brasil.⁴⁹¹

O Plano Plurianual para o período de 2008-2011, aprovado pelo Congresso Nacional por meio da Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008, seguiu os mesmos objetivos políticos, com enfoque no crescimento econômico, na inclusão social e na redução das desigualdades regionais.

Segundo mensagem nº 650, de 30 de agosto de 2007, do Presidente da República ao Congresso Nacional, o PPA 2008-2011 está sustentado em três eixos: crescimento econômico, agenda social e educação de qualidade.⁴⁹²

Em comparação aos planos plurianuais que antecederam ao governo atual, houve um real avanço, porque tem a visão do território na estratégia do desenvolvimento. As regiões não são mais tratadas como provedoras de insumos, mas como estruturas sócio-econômicas espaciais ativas, nas quais os fatores sócio-econômicos conjugados aos traços histórico-culturais e sócio-geográficos são colocados como decisivos para o sucesso ou o fracasso ao desenvolvimento. Assim, nas escalas sub-regionais e locais, há maior possibilidade de articulação das ações com uma variada gama de atores e grupos sociais.⁴⁹³

Explicitando o conteúdo geral das agendas prioritárias, começamos pela Agenda Social. Ela compreende um conjunto de iniciativas com ênfase nas

⁴⁹⁰ PLANO BRASIL PARA TODOS. Disponível em: http://www.planobrasil.gov.br/texto_base.asp?cod=5>. Acesso em: 15 maio 2009.

⁴⁹¹ PLANO BRASIL PARA TODOS. Disponível em: http://www.planobrasil.gov.br/texto_base.asp?cod=5>. Acesso em: 15 maio 2009.

⁴⁹² BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Plano Plurianual 2008-2011: projeto de lei. Brasília: MP, 2007, p. 1.

⁴⁹³ BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Plano Plurianual 2008-2011: projeto de lei. Brasília: MP, 2007, pp. 12-13.

transferências condicionadas de renda associadas às ações complementares; no fortalecimento da cidadania e dos direitos humanos; na cultura e na segurança pública. Nessa esteira, propõe a promoção de alternativas de emancipação para as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, por meio da integração de políticas de acesso à educação, à energia, ao trabalho, à renda, aos produtos bancários, para viabilizar a redução da desigualdade e redução da pobreza. Inclui uma série de propostas de expansão das ações de assistência social, segurança alimentar e nutricional, e transferência de renda, visando beneficiar os Municípios, com preferência para os mais vulneráveis. Também destaca um conjunto de ações articuladas com o objetivo de garantir a sobrevivência, o desenvolvimento e a integridade física de crianças e adolescentes; elaborar políticas públicas com o objetivo articular as ações existentes com o Programa Brasil Quilombola; promover iniciativas voltadas aos brasileiros portadores de deficiência, implementar o Plano Nacional de Políticas para Mulheres, com foco no enfrentamento da violência contra as mulheres; estabelecer políticas voltadas para os povos indígenas; tomar iniciativas na área rural para promover a superação da pobreza e a geração de trabalho e renda através de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável; e de promover diversas iniciativas no âmbito do Programa Nacional de Segurança Pública (PRONASCI), voltado para a prevenção, o controle e a repressão da criminalidade, articulando as ações de segurança pública com políticas sociais por meio da cooperação dos entes da federação.⁴⁹⁴

O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) reúne um conjunto de iniciativas articuladas na dimensão do sistema educativo nacional, visando à melhoria da educação básica. Tem por meta investir na melhoria da qualidade da educação básica por meio de investimentos na educação profissional e na educação superior. Incentivando a mobilização social, o que implica comunicação e coordenação de ações, o governo federal cria no PPA 2008-2011 o Programa Qualidade na Escola, que representa a conjugação de esforços dos entes da federação para atuar em regime de colaboração com a sociedade e melhorar a qualidade da educação. Na área de financiamento, salienta o advento da Lei nº

⁴⁹⁴ BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Plano Plurianual 2008-2011: projeto de lei. Brasília: MP, 2007, p. 14/16. Para maiores informações vide: <www.mj.gov.br/corde/agendaSocial.asp>; <www.mte.gov.br/sistemas/atlas/agendasocial.html>; <http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/seppir/copy_of_acoes/Principal.2007-11-18.0317/principalfolder_view>.

11.494/2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). O atendimento mediante cooperação técnica e financeira da União aos Estados e aos Municípios será direcionado com prioridade às unidades da federação com menores Índices de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Além disso, menciona além da educação básica, os outros eixos de ação do PDE, que é a alfabetização e educação continuada (com destaque no Programa Brasil Alfabetizado) e o do ensino profissional e tecnológico.⁴⁹⁵

Por último, destacamos o terceiro ponto de sustentação da política pública contida no PPA 2008-2011: o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado pelo Presidente Lula em janeiro de 2007 que compreende um conjunto de investimentos públicos em infra-estrutura econômica e social nos setores de transporte, energia, recursos hídricos, saneamento e habitação, assim como medidas de incentivo ao desenvolvimento econômico, estímulos ao crédito, ao financiamento e melhoria do ambiente de investimento, desoneração tributária e medidas fiscais de longo prazo.

Inclui como metas a expansão do investimento público e privado, aliada à continuidade das políticas inclusivas, como ponto fundamental para expansão da capacidade produtiva nacional e elevação da produtividade sistêmica da economia. Inclui investimentos objetivando a eliminação dos gargalos e diversificação dos modais de transporte, e, no sistema rodoviário, consolidar a política introduzida no Projeto-Piloto de Investimentos (PPI), que era dirigido às principais rodovias federais, estendendo-se agora a toda malha federal.

Também informa que serão objetos do programa a expansão e construção de ferrovias, investimentos em hidrovias, modernização do setor portuário; da marinha mercante e da expansão da infra-estrutura aeroportuária. Na área energética ressalta a integração entre o Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF) e o Programa Nacional de Produção de Uso do Biodiesel (PNPB). Quanto ao aumento de oferta de água para o consumo humano e para produção, pretende atender as regiões mais críticas, destacando-se o Projeto de Integração da Bacia do São Francisco.

⁴⁹⁵ BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Plano Plurianual 2008-2011: projeto de lei. Brasília: MP, 2007, p. 16/17. Para maiores informações, vide no sítio do Ministério da Educação: <<http://www.portal.mec.gov.br/pde>>.

Engloba, no âmbito do PAC, a política federal urbanística, para investimentos voltados à solução dos problemas de habitação e saneamento básico, com a indicação de recursos divididos regionalmente, além de investimentos em transporte de grande capacidade nos projetos já iniciados em Belo Horizonte, Recife, Fortaleza, Salvador e São Paulo. Declara a intenção de elaborar o Plano Nacional de Apoio à Política de Mobilidade nas Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas Brasileiras, que orientará os investimentos do governo federal no setor. Por fim, enuncia uma série de objetivos visando ao estímulo ao crédito e ao financiamento, a melhoria do meio ambiente de investimento e à desoneração do sistema tributário.⁴⁹⁶

Vistos na perspectiva dos fundamentos políticos constantes da Mensagem Presidencial nº 650 e do relatório, os objetivos, as metas e a descrição de alguns investimentos, relativos ao PAC, e o PDE no Plano Plurianual 2008-2009 (Lei nº 11.653, de 07 de abril de 2008) caracterizam materialmente a política pública federal posta em prática, conforme enunciam essas três diretrizes no art. 3º, §1º, destacando-se como prioritários o PAC e o PPI reforçados em dois artigos (art. 3º, inciso I e art. 11).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente (Lei nº 11.768, de 14 de agosto de 2008) repete a prioridade governamental conferida ao PAC e ao PPI (art. 4º), referindo-se à complementação de recursos da União ao FUNDEB e auxílio financeiro aos Estados, Distrito Federal e Municípios para o fomento das exportações (art. 12, XV e XVII), traduzida na Lei nº 11.897, de 30 de dezembro de 2008, que aprovou a Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2009. Como consectário lógico, o art. 22 comprova a opção de o Poder Executivo enfocar todos os seus esforços no PAC, ao dispor os recursos para atender despesas com ações relativas à descentralização do sistema ferroviário de transportes de passageiros urbanos e suburbanos, ao transporte metroviário de passageiros, à construção de vias e obras rodoviária destinadas à integração de modais de transporte e à malha rodoviária federal, cujo domínio seja descentralizado ao Estado e ao Distrito Federal (art. 22, inciso VI, letras a a d).

⁴⁹⁶ BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Plano Plurianual 2008-2011: projeto de lei. Brasília: MP, 2007, pp. 19-31.

As transferências voluntárias permitem à União, desde que haja previsão de contrapartida na lei orçamentária do Estado, Distrito Federal ou Município, no caso das áreas prioritárias do PNDR, da SUDENE, da SUDAM e na região Centro-Oeste, no percentual de 4 a 8% para os Municípios acima de cinquenta mil habitantes e, no caso dos Estados e Distrito Federal, de 10 a 20% nas mesmas áreas prioritárias definidas acima. Como finalidade pública definida, deverão atendê-los em ações de assistência social, segurança alimentar e combate à fome, apoio aos projetos produtivos em assentamentos constantes do Plano Nacional de Reforma Agrária, ações de defesa civil em Municípios comprovadamente afetados (no prazo máximo de 180 dias a contar da ocorrência do desastre), programas de educação básica, despesas relativas à segurança pública, ao PAC, ao Plano Amazônia Sustentável (PAS), às ações previstas no Plano Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, em despesa com saneamento ambiental, habitação, urbanização, política fundiária, defesa sanitária animal e vegetal, em ações do Programa de Infra-Estrutura Hídrica, além dos Municípios com população de até vinte e cinco mil habitantes com Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM abaixo de 0,600 ou que estejam localizados em área de fronteira ou Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDEs) e Municípios com registro de certificação de comunidades remanescentes de quilombolas (art. 40, inciso I, letra *b*, inciso II, letra *a*, §2º, incisos II a IV).

No aspecto regional, o Ministério da Integração Nacional explica ser a Política Nacional de Desenvolvimento Regional parte indissociável da estratégia de desenvolvimento do país. Identifica a desigualdade regional como resultado da dinâmica assimétrica do crescimento capitalista, que se concentra em alguns espaços, e condena a outros à estagnação e ao desperdício de fatores produtivos. Para tanto, atua no sentido de contrabalançar a intervenção do Estado das forças do mercado, conciliando a competitividade e a expressão produtiva de valores socioculturais.

O objeto do PNDR está numa perspectiva espaço-temporal, focalizando-se na causa da desigualdade e da pobreza na sua expressão territorial. Em âmbito nacional definem-se os critérios gerais de atuação no território, identificando as sub-regiões prioritárias de intervenção do PNDR. A Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional e o Comitê de Articulação Federativa, sob a Coordenação da Casa Civil da Presidência da República são considerados

instrumentos iniciais importantes. Essa política, informa o Ministério, traduz-se em ações do governo federal, de Estados e Municípios e da sociedade civil, nas mais diversas escalas, cristalizadas nos programas do PPA, nos instrumentos de financiamento e em iniciativas não orçamentárias do governo.⁴⁹⁷

A instituição da Política Nacional de Desenvolvimento Regional adveio ao mundo jurídico mediante o Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007, em que foram estabelecidos os objetivos, que, em verdade, não definiu nada de inovador e concretizador daquilo que a Constituição já estabeleceu no art. 3º, inciso III e no art. 170, inciso VII.

Por não inovar o ordenamento jurídico, já que não impôs objetivos novos, apenas especificou as estratégias de desenvolvimento regional (art. 4º), parte da divisão territorial do Estado brasileiro em escalas macrorregional, sub-regional, aponta as áreas de tratamento prioritário (semi-árido, a faixa de fronteira e as Regiões Integradas de Desenvolvimento), define a competência da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional (art. 5º), indica os instrumentos financeiros federais (fundos constitucionais e regionais de desenvolvimento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste), define outros fundos constituídos pelo governo federal, recursos dos agentes financeiros federais e incentivos e benefícios fiscais, conforme dispõe o art. 6º, incisos I a VI); indica a distribuição de competências quanto à PNDR ao Ministério da Integração Nacional (art. 7º) e a criação do Sistema Nacional de Informação para o Desenvolvimento Regional (SNDIR) sob a coordenação do Ministério de Integração Regional (art. 8º).

Quando percorremos o teor das competências do Ministério da Integração Nacional, seguindo o perfil da estrutura administrativa da organização da Presidência da República e dos órgãos integrantes do Poder Executivo atual a partir da edição da Lei nº 10.683/2003, não existe espaço algum para os Estados e organismos regionais participarem da formulação dos planos, programas e ações do PNDR. Ou seja, não se admite a interferência nem mesmo opinativa dos demais entes federativos e dos representados pelos organismos regionais, no caso daqueles integrantes de regiões que foram recriados, ao menos têm um ponto positivo por poder apresentar sugestões da sociedade.

⁴⁹⁷ Ministério da Integração Nacional. Disponível em: <http://www.integracao.gov.br/download/download.asp?endereco=/pdf/desenvolvimentoregional/pndr.pdf&nome_arquivo=pndr.pdf>. Acesso em: 07 maio 2009.

Outro ponto de destaque é a definição da metodologia da PNDR, pois se baseia em duas variáveis (rendimento médio mensal por habitante, englobando todas as fontes declaradas, e a taxa geométrica dos produtos internos brutos municipais por habitante) para estabelecer o quadro referencial das desigualdades regionais, utilizando a escala macrorregional definida pelo IBGE.

Essas variáveis demonstram com certeza o progresso na identificação das macrorregiões, porque conjuga os parâmetros da renda (PIB *pro capita*) e o da taxa de variação do PIB *pro capita* dos anos 90.⁴⁹⁸

O resultado da repartição do território nacional em sub-regiões classificadas como de alta renda, dinâmicas, estagnadas e de baixa renda, permite, dentro da política de crescimento econômico, promover a inclusão social e redução das desigualdades regionais, partindo da visualização da realidade e posterior avaliação das diferenças para tomada das soluções políticas. A fixação de um método, que determina o critério para a classificação das macrorregiões, também significa outro resultado positivo, porquanto deixa às claras que a metodologia aplicada está ao serviço das estratégias de desenvolvimento regional do governo federal. Desta maneira, fica demonstrada a intenção de quebrar o paradigma da neutralidade metodológica, visto que o Presidente da República define a diretriz do PNDR e acolhe um método de classificação das macrorregiões, demonstrando, ainda que timidamente, a manifestação do poder político, mediante um instrumento político para atuação de suas estratégias de desenvolvimento na ordem econômica.

Diferentemente da posição de Pierdonico Logroscino, entendemos que esses métodos não definem a estratégia da política de desenvolvimento regional, pois são critérios técnicos para obtenção do quadro da realidade nacional, os quais servem sem dúvida para a formulação de planos nacional de desenvolvimento regional e de desenvolvimentos regionais. Por si sós nada inovam no mundo jurídico, em razão de terem uma função retrospectiva, ao passo que, a partir dela, pode-se planejar o desenvolvimento, cujos efeitos são prospectivos.

Quando nos voltamos ao âmbito regional, em especial ao da SUDENE, encontramos a mesma realidade, isto é, não houve a elaboração da proposta de

⁴⁹⁸ LOGROSCINO, Pierdomenico. A questão estrutural da desigualdade entre territórios e a intervenção do poder público para o equilíbrio do Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*. Belo Horizonte: Editora Forum, ano 2, nº 5, jan/mar 2008. Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=53580>>. Acesso em: 12 maio 2009.

projeto de lei que estabelece um plano regional de desenvolvimento do Nordeste. A única informação publicada pela SUDENE foi o Plano Anual de Ação para o período 2008-2011, no qual foram estabelecidos os referenciais estratégicos.⁴⁹⁹

Segundo exposição da SUDENE, a nova linha de trabalho é construída com base em estratégias consideradas em diversos planos e políticas setoriais governamentais e, em particular, na proposta do Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste – PDNE. No decorrer da exposição de motivos, a SUDENE relembra que as prioridades eleitas estão contidas na proposta do PDNE e definidos no ato de criação da SUDENE: promover o desenvolvimento includente e sustentável de sua área de atuação, e a integração competitiva da base produtiva regional na economia nacional e internacional. A partir desse objetivo, foram definidas suas prioridades em cinco dimensões (social, política, econômica, tecnológica, cultural e ambiental). Logo em seguida, ela declara a deficiência da própria autarquia e aparelhagem institucional para cumprimento de seus desideratos constitucionais.⁵⁰⁰

Suas premissas básicas da programação giram em torno do enfoque territorial para obter êxito nas prioridades já conhecidas: induzir o aumento do emprego e da renda; contribuir para a redução das disparidades inter e intra-regional; contribuir para a melhoria da qualidade e das condições da vida da população e viabilizar a exploração das potencialidades em bases competitivas. No item 6 relaciona os macro-objetivos da proposta do Plano Estratégico de

⁴⁹⁹ SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. Referenciais estratégicos e Prioridades para a Composição do Plano Anual de Ação da SUDENE - Período 2008-2011. Disponível em: <www.sudene.gov.br/conteudo/download/Diretriz_e_Prioridades_2008.pdf>. Acesso em: 05 maio 2009.

⁵⁰⁰ Transcreve-se na íntegra a declaração contida no mencionado documento da SUDENE: "Finalmente, cabe lembrar que os próximos dois anos poderão se constituir em um período de transição tendo em vista que trata-se de um tempo mínimo para se iniciar a construção de uma memória técnica a partir de estudos que demonstrem as reais necessidades dos Estados da área de atuação da nova Autarquia, e para a montagem da própria aparelhagem institucional (operacionalização de todos os seus instrumentos e sistemas de controle e acompanhamento), como também, para a composição de um quadro de servidores em tamanho mais apropriado às funções da nova Autarquia, para a construção de um processo de articulação institucional eficiente, e particularmente, um período para a criação e consolidação da imagem institucional." SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. Referenciais estratégicos e Prioridades para a Composição do Plano Anual de Ação da SUDENE - Período 2008-2011. Disponível em: <www.sudene.gov.br/conteudo/download/Diretriz_e_Prioridades_2008.pdf>. Acesso em: 05 maio 2009.

Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (promoção e ampliação da base econômica; fomento à integração social; incentivo ao aumento das vantagens competitivas sistêmicas no Nordeste; articulação à integração competitiva nas economias nacional e internacional; disseminação da integração cooperativa nas sub-regiões do Nordeste; redução da defasagem sócio-econômica intra e inter regional do Nordeste e melhoria das condições de trabalho e renda). As estratégias do PDNE nortearam a definição das ações no PPA 2008-2011, que consistem na ampliação e fortalecimento da estrutura produtiva existente, construção da estrutura produtiva do futuro, incremento do capital social, fortalecimento da gestão ambiental, distribuição de ativos sociais estratégicos, construção da competitividade sistêmica e ampliação e adensamento das cadeias produtivas e dos arranjos produtivos locais.⁵⁰¹

Todas essas linhas estratégicas são as ações⁵⁰² que visam concretizar o Programa⁵⁰³ de Gestão da Política de Integração Nacional do Ministério da Integração Nacional (Programa 0757 do PPA 2008-2011), na qual para cada ação numerada, logo abaixo consta descrição das finalidades públicas específicas.⁵⁰⁴

O Programa da SUDENE (Programa 1430 – Macrorregional Sustentável – PRONORDESTE) objetiva promover as iniciativas multissetoriais, para o

⁵⁰¹ SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. Referenciais estratégicos e Prioridades para a Composição do Plano Anual de Ação da SUDENE - Período 2008-2011. Disponível em: <www.sudene.gov.br/conteudo/download/Diretriz_e_Prioridades_2008.pdf>. Acesso em: 05 maio 2009. . P.7/8

⁵⁰² Conforme a definição contida no art.4º da Lei nº 11.653/2008 (PPA 2008-2011), ação é “instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, podendo ser orçamentária [...]”

⁵⁰³ Segundo a definição expressa no art.4º da Lei nº 11.653/2008 (PPA 2008-2011), programa é “instrumento de organização da ação governamental que articula um conjunto de ações visando à concretização do objetivo nele estabelecido, sendo classificado como: Programa finalístico: pela sua implementação são ofertados bens e serviços diretamente à sociedade e são gerados resultados passíveis de aferição por indicadores; [e] Programa de Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais: aqueles voltados para a oferta de serviços ao Estado, para a gestão da política e para o apoio administrativo.”

⁵⁰⁴ Tendo em vista a pertinência de nossas reflexões descrevemos as ações alusivas a este programa em nota explicativa, a fim de evitar que o texto fique denso, fugindo, assim, de nossa proposta: capacitação de servidores públicos federais em processo de qualificação e requalificação, capacitação para o desenvolvimento regional e ordenamento territorial (capacitação de recursos humanos do setor público nacional para conduzir processos descentralizados e participativos em formulação, acompanhamento e avaliação das políticas de desenvolvimento regional e ordenamento territorial); gestão e administração do programa; Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais – PROMESO; estruturação e dinamização de arranjos produtivos locais em espaços sub-regionais e gestão e administração do programa.

planejamento, o fomento e à cooperação das forças sociais representativas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do país, e a integração dos instrumentos de crédito e financiamento públicos, para promover a competitividade dinâmica e a integração sócio-econômica e político-institucional para o desenvolvimento regional.⁵⁰⁵

Como ponto positivo, mesmo que tenha apenas o caráter indicativo de uma prioridade que pode ou não ser implementada, temos a inclusão da discussão regional na forma de seminários para aperfeiçoamento e validação do PNDE, e a manifestação da reunião dos Secretários de Planejamento dos Estados para a apresentação preliminar, mensuração da receptividade da discussão que seguirão nos Estados etc.⁵⁰⁶

Após analisadas senão todas, mas pelo menos principais políticas públicas do governo Lula desde o primeiro mandato, verifica-se que elas nada mais são que um conjunto de programas setoriais, comprovando a assertiva de Gilberto Bercovici que, no Brasil, não existe planejamento de desenvolvimento. Segue-se a cultura de longa data na história política brasileira, que insiste em atrelar o planejamento de desenvolvimento exclusivamente aos planos orçamentários (PPA, LDO e LOA).

Pela própria opção política de políticas governamentais, essas tornam inviável o atendimento dos objetivos constitucionais, porque as diversas políticas pela sua natureza, são fragmentárias, setoriais, sem um sentido de unidade que somente um plano nacional de desenvolvimento, que abrigue o plano nacional de desenvolvimento regional e os de desenvolvimentos regionais poderiam conduzir o Estado brasileiro a construir o sonho de uma nova sociedade.

⁵⁰⁵ As ações referentes ao PRONORDESTE são os seguintes: capacitação de recursos humanos para a competitividade, avaliação e monitoramento de instrumentos e mecanismos de desenvolvimento regional e de ordenamento territorial, ampliação e fortalecimento de estruturas produtivas, promoção de investimentos em infra-estrutura econômica, fortalecimento das administrações locais, desenvolvimento da rede regional de inovação, gerenciamento da aplicação de recursos dos fundos constitucionais de financiamento do desenvolvimento, concessão de benefícios fiscais para o fomento da produção, financiamento a empreendimentos produtivos – Fundo de Desenvolvimento Regional, e Gestão e Administração do Programa – GAP.

⁵⁰⁶ SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. Referenciais estratégicos e Prioridades para a Composição do Plano Anual de Ação da SUDENE - Período 2008-2011. Disponível em: <www.sudene.gov.br/conteudo/download/Diretriz_e_Prioridades_2008.pdf>. Acesso em: 05 maio 2009.

Mesmo assim, não podemos deixar de apontar progressos, principalmente na tradicional política de crescimento econômico. Se por um lado, as políticas públicas governamentais seguem esse sentido, de outro, não aderiram à tradicional visão econômica de primeiro fazer o bolo crescer para depois distribuir melhor as suas fatias. Isso fica claro na fundamentação do PPA 2008-2011, no momento em que o governo federal sustenta a implementação das políticas sociais independentemente do ritmo de crescimento econômico.

Não sabemos até quando esse bolo ficará na mesa, em razão da ausência de iniciativa política para elaborar o plano de desenvolvimento, mas temos a certeza de que essa política tem sustentação enquanto houver crescimento. Por não se confundir com desenvolvimento, uma vez esgotada, rapidamente o bolo será tirado da mesa para continuar alimentando àqueles que já têm o suficiente para sobreviver.

As iniciativas políticas realizadas com a recriação da SUDENE, SUDAM e SUDECO, da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional e do Sistema de Assessoramento de Assuntos Federativos, ainda que não tenham produzido frutos e com as limitações expostas em nossas reflexões, ao menos constituíram aperfeiçoamento dos processos administrativos e das estruturas institucionais, sem as quais é impraticável o planejamento de desenvolvimento.

Quando salientamos o progresso do governo do Presidente Lula sobre a criação de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), a retomada da intenção de fazer um plano estratégico, cuja metodologia foi consignada em decreto, submeteu-a à opção política, permitindo firmar o conteúdo técnico ao plano, à medida que se aprimora a obtenção dos dados reais a que o plano traçado se refere. Assim sendo, torna racional o real e viabiliza a elaboração do plano estratégico, compreendido como “o espaço físico e o tempo de sua execução, bem como os recursos humanos e materiais disponíveis, meios técnicos etc.”⁵⁰⁷

Visto sob o prisma institucional, a planificação é a organização da atividade estatal para alcançar objetivos econômicos, o que vem sendo incipientemente realizado pelo governo federal, já que em nenhum momento houve a coordenação de todas as políticas públicas objetivando o desenvolvimento,

⁵⁰⁷ COELHO, *Direito Constitucional e Filosofia da Constituição*, p. 127.

mediante a sistematização num corpo de regras jurídicas destinadas a elaborar, implementar e executar um plano de desenvolvimento.⁵⁰⁸

Com o planejamento fica mais clara a realização da revisão das chamadas fontes materiais e formais do direito, porque as denominadas fontes estáticas, condicionadas ao aspecto estático e passivo do direito, aqui são submetidas à concepção de fontes materiais, como modelos jurídicos dinâmicos e flexíveis, devido a sua autonomia e por estarem voltados para o futuro.⁵⁰⁹

Os fundamentos da Constituição são o atestado pela própria sociedade das promessas não cumpridas pela democracia ao longo dos anos. Para ser eficaz a constituição, lembra Luiz Fernando Coelho, não pode estar dissociada da realidade em que se situa. Quando caminha ao seu encontro, adquire a dimensão normativa um caráter prospectivo, transformador da realidade. Então, a Constituição torna-se um instrumento jurídico para a solução dos grandes problemas da sociedade, não estando mais adstrito ao “fechado circuito meramente formal em que suas nobres e idealistas declarações originaram”, mas como a bússola orientadora, a fim de que instrumentos jurídicos possam realizá-la, transformando-a numa constituição material.⁵¹⁰

A ordem jurídica e planejamento têm que ser repensados em termos de complementaridade, já que o segundo representa uma mudança de atitude em face da ciência do Direito. Ao planejamento cabe a tarefa de solucionar os problemas dimanados dessa tensão entre a realidade da sociedade e os objetivos transformadores propugnados pela Constituição. De um lado confere o caráter dinâmico e evolutivo do direito, de outro mantém a preservação de uma ordem jurídica estável. Não está voltado a assegurar um tipo de conduta, mas o próprio alcance de seu objetivo.⁵¹¹

Por isso não se deve confundir o planejamento com o plano, pois aquele é a administração engajada na orientação da economia; este, a expressão jurídica dessa orientação, porquanto descreve os processos produtivos que devem ser empreendidos.⁵¹²

⁵⁰⁸ COELHO, *Direito Constitucional e Filosofia da Constituição*, p. 124.

⁵⁰⁹ COELHO, *Direito Constitucional e Filosofia da Constituição*, p. 126.

⁵¹⁰ COELHO, *Direito Constitucional e Filosofia da Constituição*, pp. 110-112.

⁵¹¹ COELHO, *Direito Constitucional e Filosofia da Constituição*, pp. 121-123. Cf. GRAU, *Planejamento Econômico e Regra Jurídica*, pp. 73-76.

⁵¹² COELHO, *Direito Constitucional e Filosofia da Constituição*, p. 124.

O direito é uma forma de expressão da política, cujos conflitos, reduzidos num texto legal, perpetuam-se até sua concretização com o surgimento da norma jurídica, expressão decisória da realização do direito.

Na sociedade existem interesses prevaletentes em cada grupo, que se esforçam para impor suas regras de comportamento aos demais. Assim, a ordem jurídica é circular, em que “as relações entre as normas não são lógicas, de subordinação analítica, mas sociológicas, de coordenação.” Para o advento da norma de decisão, a Constituição deixa de ser analítica e principiológica, para configurar o parâmetro para a interpretação e aplicação dos demais textos legais. Se nos debruçarmos na Constituição material, esta continua sendo horizontal, porque pode ser modificada pelas circunstâncias históricas, no interesse de grupos sociais em conflito.⁵¹³

É verdade, seguindo os passos do pensamento de Perroux, que o desenvolvimento não resulta de uma evolução espontânea, não está lastreado no consenso sobre o interesse comum, não se reduz aos modelos prescritos por peritos. A economia é a ciência da

prática dos concursos-concorrentes e dos conflitos-cooperantes, tão diferentes dos átomos do mercado homogêneo regulado pela mecânica dos preços como das lutas de prestígio e da luta e morte ilustradas pela dialética do senhor e do escravo.⁵¹⁴

Segundo o autor francês, a ideologia praticada pela economia moderna é o reflexo do costume mercantil que quebra as solidariedades humanas e os valores que qualificam o homem. Vista a dinâmica da economia, cada estrutura está organizada, e as relações entre as estruturas são articuladas por órgãos decisórios, que não são perfeita e continuamente compatíveis entre si, comportando intersecções (conflitos). O desenvolvimento faz-se por dialéticas, por oposições dinâmicas entre os conjuntos estruturados, ações e reações, diferentemente da dialética pura, as quais não geram a destruição de um subconjunto por outros, mas em condições de desigualdade dinâmica, há a transformação dos dois numa nova estrutura, resultante do embate entre as estruturas originárias.⁵¹⁵

⁵¹³ COELHO, *Direito Constitucional e Filosofia da Constituição*, pp.311 e 331.

⁵¹⁴ PERROUX, *Dialética do Desenvolvimento*, pp. 24-25.

⁵¹⁵ PERROUX, *Ensaio sobre a Filosofia do Novo Desenvolvimento*, pp. 24-25 e 47. Perroux afirma que “o crescimento é o aumento da dimensão de uma unidade, quase sempre a nação, expresso pelo produto global bruto (conjunto dos bens e serviços obtidos durante um período, incluídas as amortizações), referidos ao número de habitantes. Enquanto que a

Mesmo que a política do governo federal tenha forte influência na filosofia do desenvolvimento de Perroux, sem que haja planejamento de desenvolvimento que resulte em planos, as políticas setoriais, materializadas em planos orçamentários, têm os seus efeitos prospectivos no máximo, levam à expansão, ou ao crescimento econômico. O desenvolvimento pressupõe a expansão da atividade humana em relação aos homens entre si, pela troca de bens e serviços e pela troca de informação. As estruturas econômicas estão estritamente ligadas às estruturas sociais dos grupos na sociedade organizada. Nessas relações o mercado não garante uma distribuição de rendimentos considerada aceitável, pois ela em essência é individualista, no interior dos países ou entre os países. Perroux alerta o risco de promover o crescimento sem desenvolvimento. Este verifica-se principalmente nos países em desenvolvimento, onde está voltada a implantação de firmas estrangeiras ou de grandes trabalhos sem irradiação no seu conjunto. Sob a ótica territorial, a dialética das estruturas opera-se em condições de desigualdades entre regiões, grupos de atividades econômicas e categorias sociais.⁵¹⁶

A preferência pelas ditas regiões-problema (Centro-Oeste, Norte e Nordeste), sem que haja uma política nacional de desenvolvimento traduzida em planos nacional e regional, limitados aos planos setoriais, não asseguram a coordenação dos governos nacionais, estaduais e regionais voltada para a transformação das estruturas políticas, sociais e econômicas.

Os espaços territoriais nas demais regiões são deixados ao largo, pois da dinâmica das desenvolvidas desigualmente surgem bolsões de pobreza em meio a ilhas de desenvolvimento, prejudicando, portanto, o efeito do arrastamento. A ação das relações humanas imprime o conflito de criatividade entre os homens com as limitações da natureza e mesmo da organização social. As instituições e as regras do jogo, positivas em textos legais, e mesmo as normas são efeitos de uma combinação de variáveis diversas (políticas, sociais, econômicas, etc.) sem que possam ser isoladas ou formar leis de suas combinações. As interpretações que dão normatividade à ordem jurídica positiva permitem a concretização normativa com a edição de novas leis gerais e abstratas que formam um arcabouço ou um sistema de referências para a concretização propriamente dita. A análise das políticas públicas

expansão define a curto prazo, o crescimento refere-se a um longo prazo (a partir de planos quinquenais, digamos para fixar idéias).

⁵¹⁶ PERROUX, *Ensaio sobre a Filosofia do Novo do Desenvolvimento*, pp. 62-63.

implementadas ou ao menos prescritas em leis para superação do desenvolvimento, podem ser vista nas premissas legais que garantem a implementação das políticas públicas através de decisões revestidas de diversas formas jurídicas. Por isso apresentam a relevância das diretrizes macroeconômicas que manifestam no tempo e no espaço os objetivos constitucionais do Estado, sem repeti-los, mas expressam com clareza, por exemplo, qual será a atuação do Estado no domínio econômico, tendo em vista o desenvolvimento num determinado espaço temporal.

Pelo que se verifica das políticas públicas em vigência (PPA, PNDE, PNDR etc.), por não haver uma coordenação a partir de um objetivo central, dá-se atenção fragmentariamente às estruturas sociais em pontos específicos (educação básica, violência contra a mulher, quilombolas, indígenas, etc.), assim como as estruturas econômicas, por exemplo, o Programa Nacional da Agricultura Familiar – PRONAF, integrante do PAC, e iniciativas na área rural para promover a superação da pobreza e a geração de trabalho e renda por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável, da Agenda Social, os quais demonstram a opção governamental pela setorização da política, ao invés de uma reestruturação da antiga questão agrária.

Baseado no ensinamento de Perroux, a aplicação dos espaços econômicos, tomados em suas três formas geográficas (espaço-estrutura, espaço polarizado, espaço-plano), combinados com as funções compreendidas em espaços de decisão e espaço de operações, deve partir da região-plano, visto que é um modelo de decisão, no qual a noção de espaço é essencial para modificação qualitativa de suas estruturas econômico-sociais.

O desenvolvimento endógeno propõe como principal objetivo a adoção de medidas destinadas à superação da heterogeneidade social. A consecução desse objetivo depende de condições para essa superação, que, em parte, estão no âmbito econômico. Para tanto, pressupõe-se um crescimento alto e sustentável, baseado em um padrão de transformação da estrutura produtiva, que, por sua vez, seja compatível com a resolução gradual dos problemas ocupacionais. O desenvolvimento depende de um impulso político deliberado para renovação, não só de transformações econômicas, mas também dos marcos jurídico-institucionais. Esse último vem sendo introduzido incipientemente na organização administrativa brasileira, na linha de pensamento de Celso Furtado, sem que tenha uma real efetividade na atualidade, pela falta de um plano de desenvolvimento endógeno que

escalone os interesses nacionais e regionais, sem isolamento do Estado nas relações econômicas internacionais.⁵¹⁷

As políticas que o Brasil vêm executando (exceto aquelas voltadas para a infra-estrutura do país) são os conhecidos conjuntos de incentivos fiscais, visam baratear a formação do capital, reduzir a carga tributária, facilitarem as importações e incentivarem as exportações. Além disso, contam com os mecanismos de transferências de recursos, oriundos da repartição constitucional de receita, para o Fundo Constitucional do Norte, Nordeste e Centro-Oeste (art. 159, inc. I, letra c da CF) e as transferências voluntárias viabilizadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei nº Lei nº 11.768/2008).

O BNDES continua sendo um veículo importante como fonte de crédito para impulsionar o investimento privado. O art. 91 da Lei nº 11.768/2008 (LDO) reafirma a continuidade do banco prioritariamente para a redução das desigualdades regionais, sociais, étnico-sociais por meio de apoio à implantação e expansão das atividades produtivas. É oportuno lembrar que a mera assistência empresarial por si só não é sinônimo de desenvolvimento econômico.

Comparado ao modelo de crescimento operado a partir da década de noventa, fundado basicamente na integração à economia mundial (abertura comercial, produtiva e financeira) e menos intervenção governamental, cujo foco centrou-se na estabilização econômica, seus efeitos não permitiram a reativação dos mecanismos para o enfrentamento das desigualdades de níveis de desenvolvimento entre as regiões, mas as iniciativas esparsas do governo Lula são um avanço para a retomada do desenvolvimento.

Ao menos foi rompido o paradigma de que as políticas de desenvolvimento convivem com a minimização do aparelho estatal. Para as economias superarem os obstáculos do subdesenvolvimento, ou a condição de periféricos, a atuação governamental assume papel decisivo na condução de ações

⁵¹⁷ As políticas públicas setoriais do governo Lula estão centradas no crescimento econômico e na área social. Nesse ponto, as reflexões de João Carlos R. Guimarães e Raquel A. Rabelo são pertinentes: "(...) a redução da taxa de pobreza no Brasil será mais acentuada mediante a formulação de políticas de desenvolvimento das economias dos municípios e de seus mercados de trabalhos locais mediante transferências e políticas de redução de desigualdade." GUIMARÃES, João Carlos R; RABELO, Raquel A. *Diferenças de Renda, Emprego e Desigualdade entre os Municípios Brasileiros no Período de 1991 a 2000*. Texto para discussão nº 1.250. Brasília: IPEA, p. 29, dezembro de 2006.

não recessivas, bem como na execução daquelas que visam dar maior equilíbrio espacial da atividade produtiva.⁵¹⁸

Compreendendo-se a atuação estatal na ordem social e econômica, baseado na implementação de políticas públicas definidas nas legislações vigentes (PPA, LDO, PNDR, etc.), não se verifica a concretização da política pressuposta na Constituição. Como não existe um processo de decisão política, o planejamento voltado ao desenvolvimento que configuraria concreção normativa constitucional ampla (segundo expressão empregada por Friedrich Müller), a racionalização secundária fica inviabilizada porque não existem fundamentos para a decisão jurídica concreta pela Administração Pública.

Diante da própria estrutura burocrática da Administração Pública, há a lacuna do planejamento do Estado brasileiro, pois não ocorre o aperfeiçoamento do direito por meio das normas de decisão.⁵¹⁹ Então, pelo contexto atual, praticamente toda a política pública concretizada são os programas prescritos nas leis orçamentárias.

Numa sociedade pluralista, as decisões políticas são identificadas por uma diversidade de visões do mundo. Na atual conjuntura política e naquelas que sucederam a atual, a divisão de cargos de primeiro escalão nos ministérios para sustentar a base governista no Congresso Nacional é uma realidade, e a consequência disso é o embaraço ao planejamento de desenvolvimento e a manutenção dos programas normativos das políticas setoriais.

Ainda hoje a leitura de Hegel é profícua desde que atualizada à realidade de nosso tempo, porque ela nos mostra com clareza que a liberdade individual encontra seu espaço no âmago do Estado, ou seja, somente pode ser vista a partir da perspectiva dos indivíduos ligados ao Estado como à sua essência. A legalidade, portanto, deve visar a satisfação do interesse público, mediante a implementação de políticas desenvolvimentistas e não exclusivamente a proteção do interesse

⁵¹⁸ MONTEIRO NETO, Aristides. *Intervenção Estatal e Desigualdades Regionais no Brasil: Contribuições ao Debate Contemporâneo*. Texto para discussão n. 1.229. Brasília: IPEA, pp. 52-54, novembro de 2006.

⁵¹⁹ Para Friedrich Müller norma de decisão “é o estado de agregação mais individualizado da norma jurídica, e não uma entidade autônoma situada ao lado dela.” MÜLLER, *Teoria Estruturante do Direito*, p.148.

privado.⁵²⁰ Quando há a confusão entre o interesse público e privado, com a primazia do segundo, os efeitos são nefastos para a sociedade.

Wanderley Guilherme do Santos destaca que a dinâmica das relações entre o público e o privado no Brasil requer atenção para o duplo processo em curso: o de democratização, caracterizado pela redução do poder estatal, e o de oligarquização, visando a criação de barreiras à entrada na decisão política de diversos grupos sociais, principalmente aqueles que dependem de políticas governamentais. Nesse universo, de um lado existe o grupo de políticos distributivistas, em competição com aqueles que buscam a riqueza por meio da política e com aqueles que assediam o poder por meio do dinheiro. A promiscuidade entre burocracias estatais e grupos privados propiciou o aparecimento prematuro de grupos predatórios (*rent seeking*), que se confundem com grupos de interesses econômicos específicos. São aqueles grupos que se apropriam da renda através da legislação governamental sem nada acrescentar ao produto. Copiando esse paradigma, os grupos intermediários seguem por imitação social o exemplo dos primeiros e operam no sentido de fazer com que os segmentos sociais mais ou menos organizados busquem extrair do Legislativo, ou mesmo da própria burocracia, privilégios ou benefícios sem correspondência na contribuição para o produto nacional (denominado pelo autor de síndrome do *free rider* ou *carona*). Com efeito, conclui o cientista político que “o Brasil atravessa um período em que coexistem o fisiologismo predatório, o *carona*, a oligarquização de certos setores e segmentos, modernizações, democratizações e outros processos”.⁵²¹

A realidade da história política brasileira, depreendida dos programas normativos delineados nos textos legais, mostra-nos que os problemas brasileiros continuam sem um suporte jurídico que efetivamente permita a concretização dos objetivos constitucionais.

A definição dos fins das políticas públicas enunciadas nos textos normativos que consubstanciam as normas-objetivo (ou diretriz na perspectiva de Dworkin), determina os processos de interpretação, e, por conseguinte, a concretização do direito. No interior do sistema jurídico, Eros Grau faz uma reflexão ímpar, ao referi-las como “normas que explicitam resultados e fins em relação a cuja

⁵²⁰ GRAU, Eros. *O Direito Posto e o Direito Pressuposto*. 7ª edição. São Paulo: Malheiros, 2008, pp. 268-269.

⁵²¹ DOS SANTOS, Wanderley Guilherme. *O Ex-Leviatã Brasileiro: do voto disperso ao clientelismo concentrado*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006, pp.263-268.

realização estão comprometidas outras normas - estas, de conduta e de organização".⁵²² Sem o suporte jurídico das normas-objetivo, as normas de organização e de conduta que atuam na esfera política fluem à imagem de interesses políticos de diversos grupos. As estruturas administrativas criadas ficam estéreis ou no máximo limitadamente operacionais. Todo discurso de intenções, propagado pelos poderes políticos visando implementar inúmeras políticas públicas que não saem do campo da mera ideologia, não passa da divulgação de uma vã utopia.⁵²³

A ausência do plano nacional de desenvolvimento inviabiliza a transformação da realidade presente, porque, sem o arcabouço jurídico, o processo de decisão política fica sem objetivos coordenados e a Administração Pública sem amparo para concretização do desenvolvimento nacional e regional pelo processo de adaptação dos textos jurídicos à realidade e seus inerentes conflitos. Isso é o resultado da falta de atribuição de significado ao programa normativo constitucional (enunciados lingüísticos); por não se integrar ao ordenamento jurídico o texto normativo (plano de desenvolvimento) não produz a normatividade constitucional (resultado intermédio do processo concretizador, não é imediatamente normativo, pois não é regra geral e abstrata) e, por conseqüência, as normas de decisão não podem se concretizar por não haver programa normativo direcionado à política de desenvolvimento.

⁵²² GRAU, *Ensaio e Discurso sobre a Interpretação/Aplicação do Direito*, p. 129.

⁵²³ A palavra utopia é tomada no sentido de ideal político de realização impossível por estar adstrito ao discurso ideológico.

5 Conclusão

O processo do planejamento não pode ser encarado tão somente como uma técnica de indicação de recursos, muito menos tem um cunho de neutralidade.

A dependência econômica de regiões em face de outras, ou seja, a assimetria nas relações entre regiões, demonstra um quadro de sérias desigualdades regionais que impedem a materialização das diretrizes constitucionais de desenvolvimento regional e nacional.

O planejamento regional, para alcançar êxito numa forma de Estado federal não se pode pensar numa Administração que esteja desagregada dos órgãos planejadores. Portanto, a necessidade de organização do planejamento requer obviamente o planejamento da Administração Pública.

A Administração Pública vista sob um prisma essencialmente técnico, dissociada do planejamento, demonstra o anacronismo no setor público e na incapacidade de enfrentar as exigências do desenvolvimento.

O crescimento econômico compõe apenas uma parte da noção de desenvolvimento. O mero crescimento econômico não é um fenômeno inovador, é mera modernização, porque demonstra ser um processo de adaptação da mesma espécie as mudanças na estrutura econômica existente. Mudanças que impliquem aumento quantitativo da produção e da riqueza não condizem com o processo de desenvolvimento.

A Constituição avançou de forma inédita ao incentivar a União, na forma do art. 43, ao “articular sua ação” em um mesmo complexo geoeconômico para efeitos administrativos, visando o seu desenvolvimento, concomitante com o escopo da redução das desigualdades regionais. Aqui se denota a instituição de um padrão cooperativo de desenvolvimento, estatuidando diretrizes de como compor ou impulsionar o almejado desenvolvimento.

Os princípios fundamentais estabelecidos no art. 3º possuem caráter obrigatório, com vinculação imperativa para todos os Poderes Públicos, ou seja, conforma a legislação, a prática judicial e a atuação dos órgãos estatais, que devem agir no sentido de concretizá-los. Eles são os marcos do desenvolvimento do ordenamento, apontando objetivos e proibindo o retrocesso, funcionando como parâmetro essencial para a interpretação e concretização da Constituição. A

atribuição de fins ao Estado, em última análise, significa sua legitimação, sua justificação material.

O art. 3º da Constituição de 1988, ao fixar o desenvolvimento nacional e a redução das desigualdades regionais como objetivos a serem alcançados, fundamenta o anseio de reivindicação à realização de políticas públicas para a concretização do programa constitucional. Portanto, no processo político de elaboração de todas as políticas públicas, já existe uma escolha de prioridades para o governo.

Os objetivos da República Federativa do Brasil relacionados ao desenvolvimento vislumbram uma sociedade perfeita, apesar de idealista, ao ressaltar a construção de uma sociedade livre, justa e solidária e a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor idade e quaisquer outras formas de discriminação. O que é importante perceber é que, além da visão prospectiva que seu enunciado expressa, o reconhecimento explícito das marcas que caracterizam a realidade nacional: pobreza, marginalização e desigualdades sociais e regionais, num quadro de subdesenvolvimento, incontestado, que, todavia, se pretende reverter.

A Constituição criou as condições jurídicas fundamentais para a adoção do desenvolvimento autocentrado, nacional e popular, que, não sendo sinônimo de isolamento, define a direção para um sistema econômico desenvolvido

O desenvolvimento econômico não é um fim em si mesmo, muito embora deva ser permanentemente buscado, mas um meio ou instrumento para atingir o desenvolvimento social.

Para Gunnar Myrdal, em face das distorções da economia dos países subdesenvolvidos, o planejamento se torna uma pré-condição para o desenvolvimento e não uma consequência posterior do desenvolvimento e de todas as mudanças que o acompanham, como ocorreu nos países desenvolvidos. Além disso, o planejamento programático deve ser generalizado, e completo, e não pragmático e fragmentário, como o dos países desenvolvidos, pois ele antecipa as diretivas públicas, e não advém da necessidade de coordenar as diretivas que tenham sido adotadas.

A teoria dos pólos de François Perroux evidencia o fato de que as decisões não existem isoladamente, mas são partes integrantes de planos que ligam

o presente, o passado e o futuro. Portanto, as macrodecisões são fatores decisivos na estruturação das atividades econômicas.

A dialética marxista, assinala o autor francês, permite identificar o conflito entre as forças de produção e as formas institucionais, atraindo grande parte da atenção que deveria ser dada à outra dialética do conflito que se estabelece entre pólos de crescimento e os espaços territoriais politicamente organizados.

Albert Hirschman construiu uma teoria de desenvolvimento baseada num crescimento desequilibrado, ou seja, o desenvolvimento ocorre como cadeia de desequilíbrios. A vantagem do crescimento desequilibrado sobre o crescimento equilibrado é que toda atividade se expande de acordo com que se expandem as demais, permitindo uma ampla esfera de ação às decisões de inversão induzidas.

Celso Furtado propõe o “desenvolvimento endógeno”, que consiste em dar curso às energias criadoras que estão na base da identidade cultural própria. O desenvolvimento endógeno propõe como principal objetivo a adoção de medidas destinadas à superação da heterogeneidade social. A consecução desse objetivo depende de condições para essa superação, que em parte, estão no âmbito econômico. Para tanto, pressupõe um crescimento alto e sustentável, baseado em um padrão de transformação da estrutura produtiva, que, por sua vez, seja compatível com a resolução gradual dos problemas ocupacionais.

Um processo de desenvolvimento implica a conjugação de um crescimento econômico auto-sustentado com progressiva eliminação das desigualdades sociais. O processo, no entanto, não é natural, pois é voluntário e programado, mediante a instauração de política nacional de longo prazo, envolvendo todos os setores da vida social.

O planejamento contrapõe-se à racionalidade do mercado, pois visa direcionar, coordenar e regular o ordenamento econômico para fins de interesse público, reduzindo a liberdade de mercado, a fim de discipliná-la.

O plano tem um fundamento inteligível e funciona como um ‘reductor do arbítrio’, o que induz a elaboração de uma nova categoria de atos jurídicos, que encontram sua razão de ser não na vontade do seu ator, mas na adesão ou na motivação. Em conclusão, da participação consensual de todos para a execução do plano, não pode surgir apenas a reconciliação do plano e do direito, mas também o enriquecimento do plano pelo direito.

A atividade do planejamento se expressa num documento, o plano, no qual se registra o processo de previsões dos objetivos que se pretende atingir, a definição de meios de ação em regime de coordenação, para que se viabilize o melhor êxito da política de desenvolvimento. Isso não significa que o processo seja estático, pois se admitem adaptações posteriores à sua implementação face das mudanças da conjuntura sócio-econômica.

Existe íntima conexão entre as noções de política e plano, apesar de que a política possa consistir num programa de ação governamental que esteja expresso no instrumento jurídico de plano. Portanto, as políticas públicas, manifestadas no planejamento, exteriorizam-se através de planos, que podem ter caráter geral (como no Plano Nacional de Desenvolvimento), regional ou mesmo setorial

O planejamento visa otimizar os esforços empregados pelos órgãos da Administração Pública na perseguição dos mesmos objetivos, evitando-se ações concomitantes ou mesmo contraditórias

Apesar de o planejamento abarcar uma dimensão técnica, o plano de desenvolvimento em última instância é um plano político e não mero conjunto de informações técnicas (coeficientes, taxas, matrizes, quadros estatísticos).

Em países subdesenvolvidos, o plano de desenvolvimento é indispensável senão também pela limitação dos recursos financeiros, entende Massimo Severo Giannini, diferentemente nos países industrializados, em que a programação geral não serve, mas pode servir-se de programações setoriais integradas.

Os programas assemelham-se aos planos, à medida que servem de orientação para as atividades administrativas. Os planos têm menor concretude e maior densidade, uma vez que procuram determinar o que será definido como prioridade em certo período e apontar os meios para concretizá-los; já os programas definem algumas prioridades, e prevêem como poderá concretizar os objetivos traçados como prioritários.

A planificação refere-se aos objetivos integrados numa política global, enquanto a programação permite fixar as questões alusivas à organização técnica dos instrumentos e meios necessários à realização dos objetivos planejados. Se a planificação tem referência político-econômica, a programação tem referência técnico-tecnológica.

O planejamento econômico não consiste numa modalidade de intervenção, mas um mecanismo que qualifica a ação intervencionista do setor público, pois sistematiza fins predeterminados. Por isso ele deve ser compreendido como uma forma de ação racional dirigido a uma finalidade, um método de ação estatal que não tem existência própria.

Está superada a suposta incompatibilidade entre planejamento e democracia, já que o constituinte não teve dúvidas sobre isso quando estruturou o Estado Democrático de Direito com previsão de intervenção do Estado no domínio econômico mediante o instrumento do planejamento econômico.

Ao abordar o planejamento regional, não se pode afastar do sentido de cooperação. A Constituição, no parágrafo único do art. 23, estabelece que a lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional

O plano nacional de desenvolvimento deve incorporar a instância regional, não a partir da desagregação dos objetivos globais e setoriais, mas também deve coadunar os objetivos regionais aos nacionais, já que destaca a forma como se procede a estratégia de desenvolvimento e a forma do desenvolvimento do interior do país como parte do governo central.

O plano sem planejamento é uma formulação racional de idéias, mas sem nenhuma efetividade prática, haja vista a falta de integração dos órgãos de planejamento com a Administração Pública.

A União detém a função de coordenação e articulação de todas as esferas federais na elaboração e execução do planejamento nacional, o que está em perfeita consonância com o federalismo cooperativo. A negociação política, sem que se viole a repartição constitucional de competências, deve ser descentralizada e participativa, visando sempre o desenvolvimento comum equilibrado.

A Administração passou a ser composta por vários modelos organizacionais em coexistência, formada por um sistema em que atuam diversos sujeitos dotados de atribuições com poderes de decisão.

A fragmentação da Administração Pública desacoplou-a da política, da própria organização de governo, como se a cabeça estivesse separada de seus membros. Ou seja, o Estado pensa, mas não tem um aporte para realizar os objetivos constitucionais, deixando para o “mercado”, sob sua regulamentação e

fiscalização, naturalmente conduzir-se a caminho da concretização dos objetivos fundamentais da República.

A ideologia voltada para a redução do “tamanho do Estado” em razão do esgotamento do modelo de Estado de bem-estar, pela experiência brasileira, visa atender aos interesses de atores que atuam no mercado sem interferir no seu livre “desenvolvimento”, como se fosse um estágio natural pelo qual passam todas as economias.

A formulação de política consistiria num processo, e os programas de ação de governo seriam as decisões decorrentes desse processo, enfatiza Maria Paula Dallari Bucci. Para tanto é necessário que exista um conjunto de procedimentos das relações entre os poderes públicos, a fim de que seja possível a elaboração e concretização dessas políticas. Nesse contexto, existe uma sinergia entre o poder de iniciativa do governo com o poder de influência do aparelho administrativo. Sob essa ótica, desfaz-se o mito da Administração como máquina de execução neutra, à medida que a implementação de determinada política pública depende do conhecimento dos organismos administrativos, dos procedimentos, da legislação, do quadro de pessoal disponível, das disponibilidades financeiras etc., de um conjunto de elementos que não pode desencadear a ação sozinha, porque depende do impulso da direção política do governo, senão pode transformar-se em obstáculo para a implementação dessa iniciativa.

A Constituição de 1988 é, em muitas de suas dimensões, essencial a constituição do Estado social. Ao contrário da Constituição do Estado liberal, que é a Constituição antigoverno e anti-Estado; a Constituição do Estado social é uma Constituição de valores refratários ao individualismo no Direito e ao absolutismo no Poder.

A Constituição de 1988 incorporou o planejamento entre as funções normativas do Estado, no entanto, não organizou institucionalmente o seu exercício. Comenta Fábio Konder Comparato, fazendo uma crítica do direito brasileiro, que mesmo havendo planejamento de ação estatal, o que é raro, ele se limita ao mandato do chefe do Poder Executivo. Normalmente, os planos não passam de programas de governo, visto que visam às exigências mutáveis da conjuntura política.

Não existe Administração sem política e vice-versa. Portanto não há nítida separação entre as duas esferas, por haver um lastro de continuidade entre uma e outra.

As autarquias territoriais, entendidas por autarquias mistas de base territorial e funcional para Themístocles Brandão Cavalcanti, têm a sua estrutura administrativa mais próxima dos territórios federais. Elas possuem uma estrutura administrativa de objetivos limitados em comparação às atribuições materiais do Estado. A criação de autarquias dessa natureza é uma forma de descentralização administrativa da atividade do Estado, em setores que necessitam de uma atividade técnica, ou que dependam de uma estrutura especial para a execução eficiente das atividades administrativas.

Na ordem constitucional brasileira, o planejamento regional efetua-se através de órgãos regionais, cujas competências são menores do que aqueles admitidos com a institucionalização da região autônoma, pois não possuem competência legislativa para aprovar os planos, contudo podem deter a atribuição para elaborá-los.

A criação de regiões, prevista no texto constitucional, somente pode existir “para efeitos administrativos”, por iniciativa da União (art. 43). A votação de planejamentos regionais, conforme prevê o art. 48, inciso IV, compete ao Congresso Nacional.

No ordenamento jurídico italiano, as Regiões devem observar a Lei nº 685, de 27 de julho de 1967, denominada de lei de programação geral. Este texto normativo atribui um papel relevante às Regiões e aos entes locais na formação e execução do plano. Em sentido geral, as relações entre o Estado e os sistemas dos entes autônomos informam a aplicação do princípio da cooperação, colocando a Região como ente capaz de agregar o governo da República às instâncias locais.

Nas Comunidades Autônomas espanholas, as normas de desenvolvimento devem respeitar a regulação material em função de seu interesse regional (art. 137, da Constituição espanhola). O império normativo da Constituição limita os marcos da noção de interesse geral, que é definido no caso concreto. A decisão política não é eliminada, pois a Constituição delimita o jogo próprio nos amplos espaços que a reserva, compelindo-a a optar pela reforma constitucional quando pretenda retificar os critérios definidos em seu texto.

A legislação estatal não pode absorver toda a regulação da matéria sob o fundamento do interesse geral, senão deve deixar um espaço substantivo, capaz de abrigar uma política própria para a Comunidade Autônoma, que é espaço ordenado sobre os interesses específicos destas entidades regionais.

As chamadas autarquias territoriais são desdobramentos geográficos em certos países (como nas experiências espanhola e italiana), que em termos jurídicos significa a descentralização de funções, cujo poder central outorga algumas competências políticas e administrativas, para que possam desempenhá-las dentro dos limites definidos pela legislação criadora destes entes. No Brasil assemelha-se a esta espécie de autarquia os Territórios, pois, como entes despidos de autonomia, executam por delegação algumas funções próprias de Estado (art. 33, da CF).

A mudança de modelo de organização da autarquia de desenvolvimento regional no governo FHC, para o modelo das agências, não apenas significou a alteração do *nomen juris*, mas a consolidação de uma política governamental de perfil neoliberal. Tais organismos correspondem ao modelo de Estado neoliberal que crê que o intervencionismo de governo na economia deve ser o menor possível, o qual somente deve ocorrer em situações excepcionais e diante de deficiências do mercado. Essa opção significou uma contradição da própria razão de ser dos organismos regionais, pois não é concebível uma autarquia territorial desta espécie esvaziada de sua função precípua, para ser uma entidade da Administração indireta voltada para estabilização e conservação do *status quo* do desenvolvimento regional.

A constitucionalização administrativa das Regiões representou significativo avanço, visto que toda matéria disciplinada no art. 43 da Constituição ganha maior relevância por estar vinculada ao mandamento contido no art. 3º, inciso III, da Constituição, que previu como um dos objetivos da República Federativa do Brasil a redução das desigualdades regionais e ao do art. 170, inciso VII, previsto como um dos princípios da ordem econômica.

A Constituição Federal, ao enunciar no §1º, inciso II do art. 43, acerca dos “organismos regionais”, estes são, em verdade, pessoas jurídicas de direito público interno, integrantes da administração pública indireta, que, por possuírem uma natureza territorial e funcional, segundo ensinamento de Themístocles Brandão Cavalcanti, permite visualizar os contornos daquilo que a Constituição Federal

configurou como Região Administrativa. Embora se assemelhe com o Território Federal, este estaria num estágio inferior de amplitude de competências.

O ressurgimento da SUDENE, com o advento da Lei Complementar nº 125, de 03 de janeiro de 2007, foi uma das ações políticas do governo Lula, capitaneadas pelo Ministério de Integração Nacional, traduzindo em apoio à implementação e gestão de planos de desenvolvimento regional.

A política nacional de desenvolvimento regional definida pelo Ministério da Integração Nacional do atual governo procura induzir o processo de desconcentração macroespacial da indústria, visto que as regiões que vinham sendo objeto de políticas regionais, como o Norte e o Nordeste, não tiveram capacidade de sustentar um crescimento diferenciado que se traduzisse em mudança espacial significativa. As medidas liberais de ajuste econômico a partir do Plano Real e das reformas que sucederam não foram capazes de enfrentar as desigualdades de níveis de desenvolvimento entre as regiões.

A lei recriadora da SUDENE ampliou os objetivos da autarquia, pois incluiu metas não somente econômicas, também sociais, como base para o desenvolvimento sustentável. Já alinhado aos princípios da ordem econômica e do meio ambiente estatuído pela Constituição, houve a preocupação em estabelecer um desenvolvimento que atenda aos aspectos econômicos, sociais e culturais, sem se afastar da proteção ambiental do semi-árido. Esses objetivos dependem de atribuições materiais, os quais compõem num conjunto de prerrogativas conferidas à autarquia de desenvolvimento regional para dar consecução às finalidades legais e constitucionais conferidas às Regiões Administrativas.

Se a recriação da SUDENE, da SUDAM e da SUDECO tiveram por objetivo garantir a coordenação dos demais órgãos federais pelas autarquias de desenvolvimento regional, todavia, ficaram limitadas por estarem vinculadas ao Ministério da Integração Nacional, que, sobremaneira, restringe a autonomia operacional.

A nova organização da SUDENE, sem dúvida, retomou a proposta de Celso Furtado de assegurar aos Estados a participação, no Conselho Deliberativo, de governadores dos Estados nordestinos, dos Ministros das pastas da organização administrativa federal, dos representantes da classe dos trabalhadores e empresarial, além do Banco do Nordeste e o Superintendente da SUDENE. Retoma-se a participação dos Estados da federação nas decisões tomadas pela autarquia,

permitindo assim ao órgão desta garantir a articulação também da sociedade, através das categorias econômicas (empresarial e de trabalhadores). A competência do Conselho, pela atual configuração, é eminentemente política, reforçando assim o laço entre o poder político e a função administrativa do órgão.

Na lei criadora da SUDENE há expressa a previsão de um Plano de Desenvolvimento Regional que não se confunde com o Plano Plurianual (art. 13, §2º, da Lei Complementar nº 125/2007). A deficiência que encontramos foi a restrição de prazo quadrienal do PNDR à vigência do PPA, que embora estejam intrinsecamente vinculados, o primeiro é mais amplo na sua abrangência e extensão, pois pode comportar políticas de longo prazo que seguramente ultrapassam a vigência delimitada ao plano plurianual.

Quanto aos instrumentos de ação da SUDENE houve um avanço com relação à ADENE, porque retornou à Superintendência a gerência do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (art. 19, da Lei Complementar nº 125/2007), para aplicação em investimentos em infra-estrutura e serviços públicos e em empreendimentos produtivos com grande capacidade de promoção do surgimento de novas atividades empresariais.

Já com relação ao Fundo Constitucional de Financiamento, cujas receitas advêm de créditos tributários do imposto de renda, no percentual de três por cento de quarenta e oito por cento do total da arrecadação deste tributo (art. 159, inciso I, letra c, da CF), não seguiu a mesma distribuição de competência do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste.

O significado válido dos textos advém do processo de inserção do direito na realidade, a partir da aplicação das leis ou do direito no mundo do ser ou mundo da vida. Então, a norma varia em condições de tempo e espaço, social e culturalmente considerados. A partir dessa assertiva, o direito não é mero resultado de dedução dele, da sua redação ou simplesmente do ordenamento jurídico, mas um processo de contínua adaptação dos textos normativos à realidade e aos conflitos

O planejamento econômico consiste numa forma de ação estatal sobre o domínio econômico, que se traduz na resolução do debate de tendências políticas divergentes, característico de um Estado democrático, resulta na definição dos objetivos de transformação social prescritos na Constituição e na ordenação das ações estatais de acordo com a realidade sócio-econômica, direcionam a ordem

econômica material, a fim de viabilizar a concretização dos fundamentos constitucionais.

O plano é o arcabouço jurídico pelo qual se formaliza o planejamento, que sintetiza o resultado do processo político de decisão das ações governamentais. É a instrumentalização jurídica que delimita o âmbito normativo do planejamento estratégico do governo.

Os programas políticos vigentes são positivados em programas normativos, a política nacional de desenvolvimento regional baseia-se na noção de espaço homogêneo, como o ambiente geográfico conforme o pensamento de Perroux, em que o Estado proporciona o surgimento de pólos de desenvolvimento locais e organizar os meios de propagação dos pólos existentes.

Não se deve confundir plano de desenvolvimento com resultado do plano, pois este é expresso em termos de contabilidade regional retrospectiva, o espaço homogêneo representando a estrutura resultante dos encontros e desencontros dos diversos planos das unidades macrodecisórias. Assim, explica-se a flexibilidade inerente a qualquer plano macroeconômico.

A idéia da Região está intrinsecamente ligada ao poder local ou a de espaço de poder, porque não é possível isolar a dinâmica da atividade econômica sem o ser humano, enquanto participante da vida social. No federalismo, a política caracteriza-se com uma marca indelével, porquanto a região é o espaço geográfico onde se tem o poder e o território. Em razão disso, o federalismo cooperativo representa uma solução positiva, porque permite dar racionalidade e funcionalidade às relações entre União e Estados, e agora com a vigente Constituição Federal, também os Municípios. A região-plano compreende um espaço contíguo, no qual as partes integrantes dependem da mesma decisão, assemelhando-se o vínculo das filiais com sua matriz.

De acordo com a organização administrativa brasileira a vinculação das autarquias regionais de desenvolvimento ao Ministério da Integração Nacional limita-as e confirma que as superintendências estão adstritas a um órgão da estrutura administrativa federal. Assim, a solução integrada dos órgãos da cúpula da Administração Pública Federal foi um avanço no que tange à iniciativa de sua otimização e coordenação em torno da formação de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento regional, bem como as políticas setoriais de impacto regional.

Contudo deixou de compor na sua estrutura a participação dos entes da federação, vistos pela própria organização da Presidência da República

No caso brasileiro, o planejamento global é caminho inevitável, senão ficar-se-á indefinidamente mantendo a estrutura dualista de um Estado de industrialização retardatária. A mudança da dinâmica da estrutura econômica depende de esforços de revisão do próprio modelo, ao contrário todas as iniciativas estarão apenas impulsionando a modernização e não o desenvolvimento nacional.

Diferentemente da experiência européia, em particular a italiana e espanhola, no caso brasileiro a articulação administrativa não correspondeu à nenhuma reivindicação de autonomia política, nem mesmo teve influência sócio-cultural característica da legitimidade do regionalismo, pois foi fruto de decisão política federal. A divisão das regiões partiu de uma proposta do IBGE que indentificou as cinco regiões, classificadas do ponto de vista geográfico, econômico e social, que, embora, tenham laços de identidade, são mais tênues que as européias.

Assim sendo, fica evidenciado o objetivo do desenvolvimento nacional como meta da ordem constitucional brasileira, que não será concretizado sem que haja um processo planejado de transformação social das estruturas organizacionais e institucionais do país. A descentralização política e administrativa preconizada pela Constituição Federal depende da atuação dos governos federal, distrital, estadual e municipal na sua esfera de competência legislativa e material, sem a qual é inviável o planejamento de desenvolvimento.

Existe um esforço político da Administração em viabilizar a participação política, com a criação do Sistema de Assessoramento para Assuntos Federativos (SASF) e do Comitê de Assuntos Federativos (CAF). Contudo, sem a ferramenta racional do planejamento para condensar objetivos, instrumentalizá-los em programas e ações revestidas na linguagem jurídica do plano, a organização administrativa acionalização do interesse público específico já definido na constituição, permanecerá uma forma vazia de conteúdo.

O Plano Plurianual 2004-2007 aprovado pela Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004, denominado “Plano Brasil para Todos”, reafirma a visão governamental de adoção de políticas setoriais. As orientações estratégicas de governo, repartidas em diversas orientações dos ministérios, definem o mosaico de

políticas setoriais e, com base nessas, foram formulados, definidos e detalhados os programas de ação.

O Plano Plurianual para o período de 2008-2011, aprovado pelo Congresso Nacional por meio da Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008, seguiu os mesmos objetivos políticos, com enfoque no crescimento econômico, a inclusão social e a redução das desigualdades regionais.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente (Lei nº 11.768, de 14 de agosto de 2008) repete a prioridade governamental conferida ao PAC e ao PPI (art. 4º), referindo-se à complementação de recursos da União ao FUNDEB e auxílio financeiro aos Estados, Distrito Federal e Municípios, para o fomento das exportações (art. 12, XV e XVII), bem como a Lei nº 11.897, de 30 de dezembro de 2008, que aprovou a Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2009.

A instituição da Política Nacional de Desenvolvimento Regional adveio ao mundo jurídico mediante o Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007, em que foram estabelecidos os objetivos, que, em verdade, não definiram nada de inovador e concretizador daquilo que a Constituição já estabeleceu nos art. 3º, inciso III e art. 170, inciso VII.

Quando percorremos o teor das competências do Ministério da Integração Nacional, seguindo o perfil da estrutura administrativa da organização da Presidência da República e dos órgãos integrantes do Poder Executivo atual a partir da edição da Lei nº 10.683/2003, vê-se que não há espaço algum para os Estados e organismos regionais participarem da formulação dos planos, programas e ações do PNDR. Ou seja, não se admite a interferência, nem mesmo opinativa dos demais entes federativos, nem mesmo representados pelos organismos regionais, no caso daqueles integrantes de regiões que foram recriadas, ao menos há um ponto positivo por admitir a apresentação de sugestões da sociedade.

Outro ponto de destaque é a definição da metodologia da PNDR, pois se baseia em duas variáveis (rendimento médio mensal por habitante, englobando todas as fontes declaradas, e a taxa geométrica dos produtos internos brutos municipais por habitante) para estabelecer o quadro referencial das desigualdades regionais, utilizando a escala macrorregional definida pelo IBGE.

Essas variáveis demonstram o progresso em identificação das macrorregiões, porque conjuga os parâmetros da renda (PIB *pro capita*) e o da taxa de variação do PIB *pro capita* dos anos 90.

O resultado da repartição do território nacional em sub-regiões classificadas como de alta renda, dinâmicas, estagnadas e de baixa renda, permite dentro da política de crescimento econômico, promover a inclusão social e redução das desigualdades regionais, partindo da visualização da realidade e posterior avaliação das diferenças para tomada das soluções políticas. A fixação de um método, que determina o critério para a classificação das macrorregiões, também significa outro resultado positivo, porquanto deixa às claras que a metodologia aplicada está ao serviço das estratégias de desenvolvimento regional do governo federal. Desta maneira, fica demonstrada a intenção de quebrar o paradigma da neutralidade metodológica, visto que o Presidente da República define a diretriz do PNDR e acolhe um método de classificação das macrorregiões, evidenciando, ainda que timidamente, a manifestação do poder político, mediante um instrumento político para atuação de suas estratégias de desenvolvimento na ordem econômica.

As principais políticas públicas do governo Lula desde o primeiro mandato, nada mais são que um conjunto de programas setoriais, comprovando a assertiva de Gilberto Bercovici que no Brasil não existe planejamento de desenvolvimento. Segue-se a cultura de longa data na história política brasileira, que insiste em atrelar exclusivamente o planejamento de desenvolvimento aos planos orçamentários (PPA, LDO e LOA).

As iniciativas políticas realizadas com a recriação da SUDENE, SUDAM e SUDECO, da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional e do Sistema de Assessoramento de Assuntos Federativos, ainda que não tenham ainda produzido frutos e com as limitações expostas no decurso da dissertação, ao menos constituíram aperfeiçoamento dos processos administrativos e das estruturas institucionais, sem as quais fica impraticável o planejamento de desenvolvimento.

Os fundamentos da Constituição são o atestado pela própria sociedade das promessas não cumpridas pela democracia ao longo dos anos. Para ser eficaz não pode estar dissociada da realidade em que se situa. Se caminhar ao seu encontro, adquire a dimensão normativa um caráter prospectivo, transformador da realidade. Então a constituição torna-se um instrumento jurídico para a solução dos grandes problemas da sociedade, não estando mais adstrito ao “fechado circuito meramente formal em que suas nobres e idealistas declarações originaram”, mas

como a bússola orientadora, a fim de que instrumentos jurídicos possam realizá-la, transformando-a numa constituição material.

As políticas que o Brasil vem executando são os conhecidos conjuntos de incentivos fiscais, visam baratear a formação do capital, reduzir a carga tributária, facilitar as importações e incentivar as exportações, salvo aquelas voltadas para a infra-estrutura do país. Além disso, conta com os mecanismos de transferências de recursos, oriundo da repartição constitucional de receita, para o Fundo Constitucional do Norte, Nordeste e Centro-Oeste (art. 159, inc. I, letra c da CF) e as transferências voluntárias viabilizadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei nº Lei nº 11.768/2008).

A atuação estatal na ordem social e econômica, baseado na implementação de políticas públicas definidas nas legislações vigentes (PPA, LDO, PNDR etc.), permite constatar que a concretização da política de desenvolvimento pressuposta na constituição fica prejudicada. Como não existe um processo de decisão política, o planejamento voltado ao desenvolvimento, que configuraria concreção normativa constitucional ampla, fica inviabilizado porque não existem fundamentos para a decisão jurídica concreta pela Administração Pública.

Referências

ABUJAMRA JÚNIOR, João (Coord.). *Direito Administrativo Aplicado e Comparado*. Tomo I. São Paulo: Resenha Universitária, 1979.

AGESTA, Luis Sánchez. *Estudios de Ciencia Política*. 2ª edición. Madrid: Tecnos, 1986.

ALEGRETTI, Umberto. A Constituição e a administração pública na Itália. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, ano 25, nº 97, jan./mar. 1988.

ALESSI, Renato. *Instituciones de Derecho Administrativo*. Tomo I. Traducción de la 3ª edición italiana por Buenaventura Pellisé Prats. Barcelona: Bosch, Casa Ed., 1970.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo e Proteção Social: A Experiência Brasileira em Perspectiva Comparada. Disponível em: <<http://www.fflch.usp.br/dcp/docentes/almeida/federalismodef.rtf>>. Acesso em: 25 de abr. de 2007.

ALVES, Alaor Caffé. *Saneamento Básico: concessões, permissões e convênios públicos*. Bauru: Edipro, 1998.

ANASTAPOULOS, Jean. *Les aspects financiers du federalism*. Paris: Librairie Générale du Droit e Jurisprudence, 1979.

ANNESI, Massimo. *Aspetti Giuridici della Disciplina degli Interventi nel Mezzogiorno*. Roma: Giuffrè, 1966.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. A Relevância da SUDENE no Desenvolvimento Regional. In: Seminário Internacional "Celso Furtado, a SUDENE e o Futuro do Nordeste". Recife: SUDENE, 2000.

_____. *Ensaio sobre o Desenvolvimento Brasileiro: heranças e urgências*. Rio de Janeiro: Fase, 2000.

ARIÑO, Gaspar. *Estado y Economía: crisis y reforma del sector publico*. Madrid: Marcial Pons, 1993.

ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. *Anteprojeto da Subcomissão de Municípios e Regiões*. Brasília, volume 95, p. 6.

ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. *Anteprojeto da Subcomissão de Municípios e Regiões*. Brasília, volume 95, p. 2.

ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. *Anteprojeto da Subcomissão de Municípios e Regiões*. Brasília, volume 97, p. 26-32.

ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. *Anteprojeto de Constituição da Comissão de Sistematização*. Substitutivo 1 do Relator. Brasília, volume 223, p. 15.

ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. *Anteprojeto de Constituição da Comissão de Sistematização*. Substitutivo 1 do Relator. Brasília, volume 223, p. 3.

ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. *Projeto de Constituição A*. Plenário. Brasília, volume 251, p. 33.

ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. *Projeto de Constituição B*. Plenário. Brasília, volume 299, p. 49.

ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. *Projeto de Constituição C*. Plenário. Brasília, volume 314, p. 34-35.

AVELÃS NUNES, António José. *Uma Introdução à Economia Política*. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

_____. *Industrialización y desarrollo*. La economía política del “modelo brasileiro de desarrollo”. México: Fondo de Cultura Económica, 1990.

_____. *Neoliberalismo e Direitos Humanos*. Rio de Janeiro; São Paulo: Renovar, 2003.

BADIA, Juan Ferrando. *Estudios de Ciencia Política*. 2ª edición. Valencia: Tecnos, 1989.

BARACHO, José Alfredo de. *Teoria Geral do Federalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Comentários à Constituição do Brasil*. Volum 3º. Tomo III. São Paulo: Saraiva, 1990.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga; COUTINHO, Renata. *Desenvolvimento Capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise*. Vol. 2. 4ª edição. Campinas: Unicamp, 1998.

BERCOVICI, Gilberto. *Constituição e Política: uma relação difícil*. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-4452004000100002>. Acesso em: 15 nov. 2007.

_____. *Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005.

_____. *Desigualdades regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003.

_____. *Soberania e Constituição: Para uma Crítica do Constitucionalismo*. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

BERCOVICI, Gilberto; SIQUEIRA NETO, José Francisco. O art. 23 da Constituição de 1988 e as competências comuns. *Fórum Administrativo – Direito Público*. Belo Horizonte: Editora Fórum, nº 6, ano 2, abril 2008. Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=54059>>. Acesso em: 12 maio 2009.

BINENBOJM, Gustavo; SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Claudio Pereira de (Coord.). *Vinte Anos da Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

BURDEAU, Georges. *Traité de Science Politique*. Tome II. Paris: Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, 1949.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Celso Furtado e o Pensamento Econômico Latino Americano. In: *Seminário Internacional “Celso Furtado, a SUDENE e o Futuro do Nordeste”*. Recife: SUDENE, 2000.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. 13ª edição. Vol. 1. Brasília: UnB, 2007.

BOISIER, Sérgio. Desenvolvimento Não-Concentrado e Descentralizado na América Latina. *Seminário Internacional "Celso Furtado, a SUDENE e o Futuro do Nordeste"* Recife: SUDENE, p. 193, 2000.

BOUDEVILLE, Jacques-R. *Les Espaces Économiques*. Paris: Presses Universitaires de France, 1961.

BONAVIDES, Paulo. *A Constituição Aberta*. Temas políticos da atualidade, com ênfase no Federalismo das Regiões. 2ª edição. São Paulo: Malheiros, pp. 368-468, 1996.

_____. _____. *Curso de Direito Constitucional*. 22ª edição. São Paulo: Malheiros, 2008.

_____. _____. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. 8ª edição. São Paulo: Malheiros, 2007.

BONAVIDES, Paulo et al. *Tendências Atuais do Direito Público*. Estudos em homenagem ao Professor Afonso Arinos de Melo Franco. Rio de Janeiro: Forense, 1976.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Plano Plurianual 2008-2011: projeto de lei. Brasília: MP, 2007.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Orçamentos da União exercício financeiro 2010: projeto de lei orçamentária. Brasília: MP, 2009.

BRÊTAS, Anchises et al. *Direito Econômico do Planejamento*. Belo Horizonte: Fundação Vale Ferreira, 1980.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Constituição Federal Anotada*. São Paulo: Saraiva, 2000.

BURDEAU, Georges. *Traité des Sciences Politiques*. Tome VIII. Paris: Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, 1949.

CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas (Org.). *Desenvolvimento Econômico e Intervenção do Estado na Ordem Constitucional: Estudos Jurídicos em Homenagem ao Prof. Washington Peluso Albino de Souza*. Porto Alegre: SAFE, 1995.

CANO, Wilson. *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil, 1930-1995*. Campinas: Unicamp, 1998.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador*. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

CARDOZO, José Eduardo Martins; QUEIROZ, João Eduardo Lopes; SANTOS, Márcia Walquíria Batista dos (org.). *Curso de Direito Administrativo Econômico*. Volume II. São Paulo: Malheiros, 2006.

CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 12ª edição. São Paulo: Malheiros, 1999.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 12ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

CASSESE, Sabino (Coord.). *Tratato di Diritto Amministrativo*. Tomo secondo. Milano: Giuffrè, 2000.

CASTANHEIRA NEVES, A. *Digesta*. Vol. 2. Coimbra: Coimbra Editora, 1995.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Tratado de Direito Administrativo*. Vol. IV. Rio de Janeiro, São Paulo: Freitas Bastos, 1943.

CHANG, Ha-Joon. *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: Unesp, 2004.

COELHO, Luis Fernando. *Direito Constitucional e Filosofia da Constituição*. Curitiba: Juruá, 2006.

COHN, Amélia. *Crise Regional e Planejamento*. São Paulo: Perspectiva, 1976.

COMPARATO, Fábio Konder. *Para Viver a Democracia*. São Paulo: Brasiliense, 1989.

CORRÊA, Oscar Dias. *A Constituição de 1988: uma contribuição crítica*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à Constituição de 1988*. Vol. V. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1988*. 2ª edição. São Paulo: Atlas, 2001.

_____. _____. *Direito Administrativo*. 19ª edição. São Paulo: Atlas, 2006.

DINIZ, Clélio Campolina. *A Dinâmica Regional Recente da Economia Brasileira e suas perspectivas*. Brasília: IPEA, p. 09-10, junho 2005.

DRAIBE, Sônia. *Rumos e Metamorfoses*. Estado e industrialização no Brasil 1930-1960. 2ª edição. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. 3ª edição. Vol. 1. São Paulo: Saraiva, 2000.

_____. _____. *Constituição e Governabilidade: Ensaio sobre a (in)governabilidade brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1995.

FERREIRA, Pinto. *Comentários à Constituição Brasileira*. 2º volume. São Paulo: a Saraiva, 1991.

FERREIRA, Sérgio de Andréa. *Comentários à Constituição de 1988*. 3º Volume. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1990.

_____. _____. *Eficácia Jurídica dos Planos de Desenvolvimento Econômico*. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, nº 140, abr./jun.1980.

FONSECA, João Bosco Leopoldino. *Direito Econômico*. 5ª edição. Rio de Janeiro, Forense, 2004.

FRANCO, António L. de Sousa. *Noções de Direito da Economia*. Vol. 1. Lisboa: AAFDL, 1982-1983.

FURTADO, Celso. *A dialética do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.

_____. _____. *A Fantasia Desfeita*. 2ª edição. São Paulo: Paz e Terra, 1989.

_____. _____. *Em Busca de Novo Modelo: Reflexões sobre a crise contemporânea*. 2ª edição. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

_____. _____. *O Brasil pós-“milagre”*. 7ª edição. São Paulo: Paz e Terra, 1982.

_____. _____. *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*. 10ª edição. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

_____. _____. *Um longo Amanhecer*. Reflexões sobre a formação do Brasil. 2ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo; FERNANDEZ, Tomas-Ramon. *Curso de Derecho Administrativo*. Vol. I. Madrid: Civitas, 1997.

GIANNINI, Massimo Severo. *Diritto Pubblico dell'Economia*. Bologna: Il Mulino, 1980.

GONDIM, Linda Maraia de Pontes; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto Lima; MOREIRA, Sandra Mara Vale. Democracia, Tecocracia e Política: Encontros e Desencontros na Elaboração do Plano Diretor Participativo. *Fórum Administrativo – Direito Público*. Belo Horizonte: Editora Fórum, nº 35, ano 8, jan 2006. Disponível em:

<<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=49317>>. Acesso em: 12 maio de 2009.

GRAU, Eros. *A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica*. 8ª edição. São Paulo: Malheiros, 2004.

_____. _____. *O Direito Posto e o Direito Pressuposto*. 7ª edição. São Paulo: Malheiros, 2008.

_____. _____. *Direito Urbanístico*. São Paulo: RT, 1983.

_____. _____. *Ensaio e Discurso sobre Interpretação e Aplicação do Direito*. 3ª edição. São Paulo: Malheiros. 2005.

_____. _____. *Planejamento Econômico e Regra Jurídica*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978.

GRIMM, Dieter. *Constituição e Política*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

GUIMARÃES, João Carlos R; RABELO, Raquel A. Diferenças de Renda, Emprego e Desigualdade entre os Municípios Brasileiros no Período de 1991 a 2000. Texto para discussão n. 1.250. Brasília, p. 29, dezembro de 2006.

HADDAD, Paulo Roberto. *Participação, Justiça Social e Planejamento*. Belo Horizonte: Zahar, 1980.

HEGEL, G.W.F. *Princípios da Filosofia do Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

_____. _____. *Enciclopédia das Ciências Filosóficas*. Vol. 3. São Paulo: Loyola, 1995.

HIRSCHMAN, Albert O. *A Economia Política do Desenvolvimento Latino-Americano: sete exercícios de retrospectiva*. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_03_04.htm>. Acesso em: 26 out 2008.

_____. _____. *La estrategia del desarrollo económico*. México: Fondo de Cultura Económica, 1973.

_____. _____. *El Trimestre Económico*. La Economía Política de la Industrialización através de la substitución de importaciones en la América Latina. Intercambio y desarrollo: Lecturas 38. México: Fondo de Cultura Económica, 1981.

_____. _____. *Política Econômica na América Latina*. Rio de Janeiro e Lisboa: Fundo de Cultura, 1965.

HORTA, Raul Machado. *Estudos de Direito Constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

IANNI, Octavio. *Estado e Capitalismo*. São Paulo: Brasiliense, 2004, p.170.

_____. _____. *Estado e Planejamento Econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.

KOJÈVE, Alexandre. *Introdução à leitura de Hegel*. Rio de Janeiro: Contraponto, EDUERJ, 2002.

KON, Anita (Org.). *Planejamento no Brasil II*. São Paulo: Perspectiva, 1999.

LABAUDÈRE, André de. *Traité Élémentaire de Droit Administratif*. Deuxième édition. Deuxième volume. Paris: Librairie Générale de Droit et la Jurisprudence, 1971.

LOBO, Ary Maurell. *Tratado de Economia Política Realística e de Econômica*. Rio de Janeiro: Jornal do Comércio, 1945.

LOGROSCINO, Pierdomenico. A questão estrutural da desigualdade entre territórios e a intervenção do poder público para o equilíbrio do Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*. Belo Horizonte: Editora Forum, ano 2, nº 5, jan/mar 2008. Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=53580>>. Acesso em: 12 maio 2009.

LOPES, Mário Jorge Góis. *Regionalismo e Regionalização Econômica no Ordenamento Jurídico: Aspectos Problemáticos e Ensaio de Sistematização*. 1985. Tese (Tese de Doutorado em Direito Econômico) – Universidade de São Paulo, 1985.

MATEO, R. Martin; WAGNER, F. Sosa. *Derecho Administrativo Económico*. Madrid: Ediciones Pirâmide, 1980.

MEDAUAR, Odete. *O Direito Administrativo em Evolução*. 2ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Natureza e Regime Jurídico das Autarquias*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968.

_____. _____. *Curso de Direito Administrativo*. 20ª edição. São Paulo: Malheiros, 2006.

MIGLIO, Gianfranco (Dir.). *Verso una Nuova Costituzione*. Tomo primo. Milano: Giuffrè, 1983.

MONTEIRO NETO, Aristides. *Intervenção Estatal e Desigualdades Regionais no Brasil: Contribuições ao Debate Contemporâneo*. Texto para Discussão nº 1.229. Brasília: IPEA, novembro 2006.

MOREIRA, Raimundo. *O Nordeste Brasileiro: Uma Política Regional de Industrialização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

MOREIRA, Vital. *Economia e Constituição: Para o Conceito de Constituição Econômica*. 2ª edição. Coimbra: Coimbra, 1979.

MÜLLER, Friedrich. *Métodos de Trabalho do Direito Constitucional*. 3ª edição. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

_____. _____. *Teoria Estruturante do Direito*. São Paulo: RT, 2008.

MYRDAL, Gunnar. *O Estado do Futuro: O Planejamento econômico nos Estados de bem-estar e suas implicações internacionais*. Rio de Janeiro: Zahar, 1962.

_____. _____. *Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Saga, 1967.

NAVARRO, Francisco Gonzalez. *España, Nación de Naciones: el moderno federalismo*. Pamplona: EUNSA, 1993.

NUSDEO, Fábio. *Curso de Economia*. Introdução ao Direito Econômico. 4ª edição. São Paulo: RT, 2005.

OLIVEIRA, Dauraci de Senna. *Planejamento Municipal*. Rio de Janeiro: IBAM, 1991.

OLIVEIRA, Francisco. *Crítica à razão dualista: o orinitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2003.

_____. _____. *Elegia para uma Re(li)gion*. SUDENE, Nordeste. Planificación y conflicto de clases. México: Fondo de Cultura Económica, 1982.

PASSET, René. *Économique Publique: politiques du développement*. Deuxième édition. Paris: Dalloz, 1969.

PEDREIRA, Christina de Almeida. Instrumentos legítimos à implementação das competências constitucionais administrativas comuns. *Fórum Administrativo – Direito Público*. Belo Horizonte: Editora Fórum, nº 6, ano 2, abril 2008. Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=54060>>. Acesso em: 12 maio 2009.

PERROUX, François. *A economia do século XX*. Lisboa: Morais Ed., 1967.

_____. _____. *Ensaio sobre a filosofia do novo desenvolvimento*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1987.

PERROUX, François et al. *A planificação e os pólos de desenvolvimento*. Porto: Rés, 1975.

PLANO BRASIL PARA TODOS. Disponível em: <http://www.planobrasil.gov.br/texto_base.asp>. Acesso em: 15 maio 2009.

PREBISCH, Raúl. *Política Dinâmica de Desenvolvimento para a América Latina*. Rio de Janeiro: Presença, 1968.

QUADRI, Giovanni. *Diritto Pubblico dell'Economia*. Seconda edizione. Padova: CEDAM, 1980.

RISTER, Carla Abrantkoski. *Direito ao Desenvolvimento: Antecedentes, Significados e Conseqüências*. São Paulo: Renovar, 2007.

ROBOCK, Stefan H. *Desenvolvimento Econômico Regional: O Nordeste do Brasil*. Rio de Janeiro, São Paulo, Lisboa: Fundo de Cultura, 1964.

RODRIGUEZ, Octavio. *Sobre Furtado*. In: *Seminário Internacional “Celso Furtado, a SUDENE e o Futuro do Nordeste”*. Recife: SUDENE, 2000.

SALOMÃO FILHO, Calixto (Coord.). *Regulação e Desenvolvimento*. São Paulo: Malheiros, 2002.

SALOMONI, Jorge Luís. *Teoria General de los Servicios Públicos*. Buenos Aires: Ad Hoc-Villela, 1999.

SANTOS, António Carlos dos et al. *Direito Econômico*. 4ª edição. Coimbra: Almedina, 2002.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *O Ex-Leviatã Brasileiro: do voto disperso ao clientelismo concentrado*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2006.

SENADO FEDERAL. *Fontes de Informações sobre a Assembléia Nacional Constituinte de 1987: Quais são, onde buscá-las e como usá-las*. Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas, 1993.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SCHUMPETER, Joseph A. *Teoria do Desenvolvimento Econômico*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 19ª edição revista e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2001.

_____. *Direito Urbanístico*. 4ª edição revista e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, Ricardo Pinto. Regiões Administrativas: regime jurídico constitucional. *Fórum Administrativo*. Belo Horizonte, nº 18, p. 5-6, ago 2002.

SORACE, Domenico. La riforma del diritto costituzionale delle amministrazione pubbliche. *Diritto Pubblico*. Padova: CEDAM, v. 3, nº 3, set./dic. 1997.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*. 6ª edição. São Paulo: LTr, 2005.

_____. _____. O Planejamento Regional no Federalismo Brasileiro. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Belo Horizonte, nº 28, 1970.

SUNDFELD, Carlos Ari (Coord.). *Direito Administrativo Econômico*. São Paulo: Malheiros, 2006.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. Referenciais estratégicos e Prioridades para a Composição do Plano Anual de Ação da SUDENE - Período 2008-2011. Disponível em: <www.sudene.gov.br/conteudo/download/Diretriz_e_Prioridades_2008.pdf>. Acesso em: 05 maio de 2009.

VAZ, Manuel Afonso. *Direito Econômico: a Ordem Econômica Portuguesa*. 4ª edição. Coimbra: Coimbra, 1998.

VILLELA SOUTO, Marcos Juruena. *Direito Administrativo da Economia*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

VIRGA, Pietro. *La Regione*. Milano: Giuffrè, 1949.

ZANOBINI, Guido. *Corso di Diritto Amministrativo*. Volume terzo. Sesta edizione. Milano: Giuffrè, 1958.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)