

**XXIV CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI - UFMG/FUMEC/DOM
HELDER CÂMARA**

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

ANTONIO GOMES DE VASCONCELOS

SEBASTIÃO SÉRGIO DA SILVEIRA

JULIA MAURMANN XIMENES

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – Conpedi

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UFRN

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior - UFRGS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Conselho Fiscal

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG /PUC PR

Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas - PUC SP

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches - UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS (suplente)

Prof. Dr. Paulo Roberto Lyrio Pimenta - UFBA (suplente)

Representante Discente - Mestrando Caio Augusto Souza Lara - UFMG (titular)

Secretarias

Diretor de Informática - Prof. Dr. Aires José Rover – UFSC

Diretor de Relações com a Graduação - Prof. Dr. Alexandre Walmott Borgs – UFU

Diretor de Relações Internacionais - Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta - FUMEC

Diretora de Apoio Institucional - Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC

Diretor de Educação Jurídica - Prof. Dr. Eid Badr - UEA / ESBAM / OAB-AM

Diretoras de Eventos - Profa. Dra. Valesca Raizer Borges Moschen – UFES e Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - UNICURITIBA

Diretor de Apoio Interinstitucional - Prof. Dr. Vladimir Oliveira da Silveira – UNINOVE

D598

Direitos sociais e políticas públicas I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFMG/
FUMEC/Dom Helder Câmara;

coordenadores: Antonio Gomes de Vasconcelos, Sebastião Sérgio Da Silveira, Julia
Maurmann Ximenes – Florianópolis: CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-111-1

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: DIREITO E POLÍTICA: da vulnerabilidade à sustentabilidade

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Direitos sociais. 3.
Políticas públicas. I. Congresso Nacional do CONPEDI - UFMG/FUMEC/Dom Helder Câmara
(25. : 2015 : Belo Horizonte, MG).

CDU: 34



XXIV CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI - UFMG/FUMEC /DOM HELDER CÂMARA

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

Apresentação

A presente coletânea é produto da reunião dos trabalhos apresentados no Grupo de Trabalho Direitos Sociais e Políticas Públicas I, do XXIV Congresso Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação e Direito - CONPEDI, realizado na cidade de Belo Horizonte, nos dias 11 a 14 de novembro de 2015.

Fruto do labor de mais de duas dezenas de pesquisadores, os trabalhos refletem um pouco de uma das mais palpitantes e instigantes páginas recentes do jovem Constitucionalismo Brasileiro.

É certo que a Constituição Federal de 1988, que refundou a República Brasileira, destacou a cidadania e dignidade da pessoa humana como os fundamentos do novo estado que dela derivou (C.F., art. 1º, incisos II e III). Ao fazer opção dos valores humanos como o núcleo da nova república, o Constituinte escreveu uma das mais avançadas cartas, que meritoriamente ficou conhecida como A Constituição Cidadã.

Além de destacar a cidadania e a dignidade humana como fundamentos da República, alçou como objetivos fundamentais do Estado Brasileiro a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; o desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e marginalização; a redução das desigualdades sociais e regionais; e, ainda, a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (C. F., art. 3º). Já nesse ponto, está projetado o embrião da segunda geração dos direitos humanos, que são previstos e garantidos ao longo de nossa Carta Republicana.

Em didática definição, André Ramos Tavares (Curso de Direito Constitucional. 10 ed. Rev. e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 837) sustenta que os direitos sociais são direitos de prestação ou direitos prestacionais, porque exigem do Poder Público uma atuação positiva, uma forma atuante de Estado na implementação da igualdade social, especialmente dos hipossuficientes. Assim, a concreção de tais direitos se vincula à existência de políticas públicas efetivas.

No momento atual da vida institucional de nosso país, vivemos o amadurecimento, a perplexidade e a angústia, diante da necessidade de cumprimento de muitos dos postulados

consagrados na nossa Constituição. Mesmo diante dos imensos avanços vivenciados nos últimos anos, o Brasil ainda é um país repleto de desigualdades sociais. Poucos compartilham a riqueza e muitos dividem o pouco que sobra. Lamentavelmente o gigantesco abismo que separa economicamente as classes sociais, também se repete em todas as outras áreas. A pátria não consegue garantir oportunidades para a maioria de seus filhos, na maioria das vezes, pela ausência ou deficiência de políticas públicas.

A letargia que assola o estado brasileiro na implementação de políticas públicas tipifica um comportamento juridicamente reprovável e implica em transgressão da própria Constituição Federal, conforme já reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal (ADI 1.484/DF, Rel. Min. Celso de Mello). É exatamente por essa razão que surgiu um ativismo judicial exacerbado, que hoje vem impondo ao poder executivo o cumprimento de muitas garantias e a implementação de políticas públicas para garantia de direitos sociais garantidos na Constituição.

Considerando estas premissas sobre a efetivação dos direitos sociais, os pesquisadores foram divididos em grupos, buscando alguma pertinência temática para os intensos debates após a apresentação dos trabalhos.

Um dos grupos abordou o direito à saúde, objeto de intenso debate acadêmico e de pesquisas que buscam enfrentar os limites e possibilidades da judicialização. Os resultados de pesquisas sobre políticas públicas específicas de saúde também foram apresentados.

Outro grupo abordou uma temática que tangencia várias pesquisas sobre direitos sociais: a proteção à mulher. As pesquisas abordaram desde a violência contra a mulher até as políticas públicas afirmativas.

A proteção ao meio-ambiente, o direito à moradia, a sustentabilidade e a urbanização foram objeto de pesquisas apresentadas, com frequência utilizando o estudo de caso.

Por fim, cumpre destacar uma última pertinência temática: a proteção social. O programa bolsa família e a inclusão de pessoas com deficiência foi objeto de intenso debate, encerrando as discussões do grupo de trabalho Direitos Sociais e Políticas Públicas I e retomando a discussão apresentada no início desta introdução: a necessidade de inclusão de muitos cidadãos que ainda não tem acesso efetivo aos direitos sociais previstos no texto constitucional de 88.

ATUAÇÃO JURÍDICO-ESTATAL PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL: AS POLÍTICAS NACIONAIS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E O ESTATUTO DA METRÓPOLE

LEGAL AND STATE ACTION FOR REGIONAL DEVELOPMENT: NATIONAL POLICIES ON REGIONAL DEVELOPMENT AND THE STATUTE OF THE METROPOLIS

Felipe Felix e Silva

Resumo

O presente trabalho tem como objetivo apresentar dois mecanismos jurídicos recentes pelos quais o Estado brasileiro projetou um planejamento regional voltado para o desenvolvimento. Além de reiterar o papel do Estado na busca pelo desenvolvimento, ressalta-se a função das instituições na coordenação e solução dos conflitos entre entes federados. Nesse contexto, a ciência jurídica tem profunda relevância, tanto em si mesma, haja vista a construção de um arcabouço de promoção das liberdades, como instrumental, na governança e na abertura da administração estatal para setores privados e sociedade civil. Assim, as políticas de desenvolvimento regional são relevantes, haja vista viabilizarem uma melhor repartição das políticas públicas e dos financiamentos necessários à sustentabilidade das regiões, em diversas escalas. De outro lado, o Estatuto da Metrópole vem para somar com outras iniciativas relacionadas ao bem viver nas cidades, quando exige que serviços públicos essenciais sejam concebidos e geridos de forma harmônica e coletiva. O resultado das iniciativas deve ser pensado, sempre, como uma espiral auto-reforçada entre participação dos indivíduos e sua emancipação.

Palavras-chave: Desenvolvimento regional, Políticas nacionais de desenvolvimento regional, . estatuto da metrópole

Abstract/Resumen/Résumé

This study aims to present two recent legal mechanisms by which Brazilian state has designed a regional planning focused on the development. In addition to reiterating the state's role towards development, it emphasizes the function of institutions in coordinating and resolving conflicts between federal entities. In this context, legal science has a profound relevance, both when considered in itself, due to the construction of a framework for the promotion of liberties, as well as an instrument for governance and for the accountability of the state administration to private sectors and civil society. Thus, regional development policies matter, since they enable a better allocation of public policies and fundings necessary for the sustainability of regions, in different levels. On the other hand, the Statute of the Metropolis comes to be another instrument related to the good living in cities, when it

requires that essential public services shall be conceived and managed in a harmonious and collective way. The result of such initiatives must be thought, always, as a self-reinforcing spiral of one's participation and its own emancipation.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Regional development, National policies on regional development, Statute of the metropolis

Introdução.

Este *paper* tem caráter experimental, abordando uma temática que, a depender do aprofundamento da pesquisa, poderá ser melhor elaborada em trabalhos futuros, qual seja, o planejamento estatal para o desenvolvimento, por intermédio do Direito. Parte-se do pressuposto teórico de que ao Estado cumpre papel fundamental para a promoção do desenvolvimento, na medida em que o sistema de mercado, sozinho, não atinge um grau satisfatório de coordenação. Da mesma forma, entende-se que o Direito tem relevante papel para a consecução do bem estar coletivo, seja se percebido, de modo amplo, como uma instituição, seja se analisado por meio da atividade legiferante; tanto na consolidação dos direitos de propriedade, o que é fundamentalmente necessário ao capitalismo, como na percepção do valor intrínseco das liberdades individuais, sociais e democráticas. O objetivo do trabalho, então, será, após brevíssima incursão teórica, estudar dois instrumentos normativos brasileiros que visam à promoção do desenvolvimento em escala regionalizada, analisando em que medida ambos podem-se comunicar e complementar.

O estudo está dividido em cinco tópicos: breves considerações sobre o desenvolvimento regional; o papel do Estado e do Direito para o desenvolvimento; elementos introdutórios ao regionalismo brasileiro; as Políticas Nacionais de Desenvolvimento Regional; e, finalmente, o Estatuto da Metrópole. Ao final, são apresentadas algumas considerações finais, bem como o referencial teórico. O trabalho tem metodologia, basicamente, teórico-descritiva, baseada ora em literatura, ora em documentos oficiais do Ministério da Integração Nacional (MI). Também serão apresentados alguns dados estatísticos, já utilizados em outro estudo publicado e oriundos de estudos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Os critérios do levantamento foram, tão simplesmente, os dados serem de um mesmo recorte temporal e terem relação com o crescimento econômico (renda) e com melhorias sociais (educação), servindo, portanto, para corroborar, quantitativamente, com a argumentação oportunamente apresentada.

1 Breves incursões na teoria do desenvolvimento regional.

Amaral Filho, em, pelo menos, duas oportunidades (1996 e 2001), discute as modificações na epistemologia do desenvolvimento regional, que passa a considerar como endógenos alguns elementos anteriormente entendidos como *coeteris paribus*. O autor entende por desenvolvimento endógeno, num recorte regional, como a "ampliação contínua da capacidade de agregação de valor sobre a produção, bem como da capacidade de absorção da região, cujo desdobramento é a retenção do excedente econômico gerado na economia local e/ou a atração de excedentes provenientes de outras regiões" (1996, p. 37-38). Assim, na medida em que aumentou a preocupação com a competitividade local e em que cada localidade teve mais força para definir, de acordo com suas endogenias, os rumos que pretende tomar, "a organização territorial deixou de ter

um papel passivo para exercer um papel ativo diante da organização industrial" (2001, p. 262)

Do conceito já se podem perceber alguns elementos desse fenômeno. Primeiramente, para que essa ampliação contínua seja conseguida, é necessário a formatação de "um sistema com coerência interna, aderência ao local e sintonia com o movimento mundial dos fatores" (1996, p. 38)¹. Também, há uma maior exigência para que os modelos se deem "*de baixo para cima*, ou seja, partindo das potencialidades socioeconômicas originais do lugar [...] (1996, p. 38). Assim, privilegiam-se as iniciativas dos próprios atores locais do desenvolvimento, dando-lhes autonomia decisória e superando o dirigismo verticalizado do ente central.

O autor tece comentários acerca da ruptura que houve na teoria neoclássica, para, depois, destacar como isso altera a teoria tradicional das localizações. Assim, segundo ele, o elemento que melhor caracteriza o surgimento da teoria do crescimento endógeno foi o relaxamento do postulado dos rendimentos constantes, "em benefício dos rendimentos crescentes" (1996, p. 41), sendo que essa constância pode ser decorrente de "*outros fatores de produção*, além dos tradicionais fatores de capital físico e força do trabalho" (1996, p. 44). Devem, portanto, ser incorporados à estratégia de desenvolvimento regional fatores como: "*capital humano, ciência e tecnologia, pesquisa e desenvolvimento, conhecimento e informação, instituições e meio ambiente*" (1996, p. 62).

Em análise das diversas teorias que analisam a conformação regional para o desenvolvimento, percebe-se uma limitação dos teóricos tradicionais, tais como Thünen, Cristaller e Isard, porque, "em razão da sua escolha metodológica, não conseguem apreender a complexidade dos processos concretos e dinâmicos da concentração das atividades econômicas sobre um determinado território" (2001, p. 263). Tentando superar a análise estática dos autores anteriormente citados, Perroux, Myrdal e Hirschman "passaram a dar maior ênfase aos fatores dinâmicos da aglomeração, na medida em que incorporaram como fator de localização a 'complementaridade' entre firmas e setores, assim como a noção de economia de escala mínima da firma" (2001, p. 263). Apesar de mais coerente, o dinamismo desse último grupo de autores não prosperou, haja vista a insuficiência da modelização por eles realizada.

Elemento relevante para a análise são as "noções de intertemporalidade e de irreversibilidade na trajetória do desenvolvimento econômico" (2011, p. 267). Isso quer dizer, primeiro, que existe uma relação entre os dados históricos, as decisões presentes e as repercussões futuras. Nesse sentido, o autor destaca a teoria de Krugman, que aceita a emergência de "acidentes históricos", sendo que temperada pelo planejamento por parte de atores locais (2001, p. 265). Em

¹ "Uma estratégia de desenvolvimento com base nos novos paradigmas tem por objetivo munir um determinado local, ou região, de fatores locais sistêmicos capazes de criar um pólo dinâmico de crescimento com variados efeitos multiplicadores, os quais se auto-reforçam e se propagam de maneira cumulativa, transformando a região num atrator de fatores e de novas atividades econômicas. Para isso, recomenda-se a implantação ou o desenvolvimento de projetos econômicos de caráter estruturante, que envolva uma cadeia de atividades interligadas" (2001, p. 278).

segundo lugar, cumpre perceber que a trajetória do desenvolvimento é feita de desequilíbrios sucessivos, sendo bastante difícil retornar a um estágio de equilíbrio já ultrapassado.

O autor destaca, também, dois elementos relacionados à descentralização das atividades, num corte regional/local: o teorema da descentralização² e as vantagens decorrentes da concorrência entre governos locais. A competitividade entre as localidades, entretanto, não é vista consensualmente como benéfica. Amaral Filho (1996) destaca que o caráter não cooperativo dos incentivos fiscais, se, por um lado, possuem elementos positivos, pode implicar uma seletividade do capital pelas estruturas que lhes sejam mais favoráveis³, causando o que Milton Santos denominava "guerra dos lugares" (2014, p. 268-269), pela qual cada localidade se utiliza de suas "vantagens comparativas" (endogenias) para atrair os melhores investimentos, sem que haja uma preocupação com um desenvolvimento coletivo do país. Em outras palavras, surge uma crença nas governanças lugareiras (Brandão, 2012, p. 38) e na sua capacidade de dar garantias à boa alocação do capital. Toda essa conjuntura pode provocar "aumento do conflito interestadual, desestabilização macroeconômica e aumento do custo de correção dos desequilíbrios estruturais por parte do governo central, a União" (Amaral Filho, 1996, p. 53).

Assim, ao mesmo tempo em que se privilegiem elementos locais, relacionados à gestão participativa de agentes sociais, é necessário levar na devida conta "o comportamento do tipo cooperativo da região/indivíduo em relação ao todo nacional, exatamente para evitar que o bem-estar, para algumas regiões, signifique o mal-estar para outras regiões" (2001, p. 282). Aqui, o Estado tem peso significativo, motivo pelo qual se passa a discuti-lo em tópico apartado.

2 O papel do Estado e do Direito no desenvolvimento.

Da breve análise feita acima, percebe-se que o Estado tem papel crucial na promoção do desenvolvimento regional, função essa que se baseia "em um 'modo de intervenção pragmático', o qual não valoriza em absoluto o princípio neoliberal nem o princípio do dirigismo estatal" (2001, p. 270). Nesse sentido, vai Fiani, quando crê não existirem "razões teóricas para se esperar que uma ordem espontânea promova o funcionamento econômico de forma harmônica na sociedade moderna" (2011, p. 153). Em diversas passagens, sustenta que "é muito frágil teoricamente a ideia de uma sociedade com sua atividade econômica articulada única e exclusivamente por meio de mercados, ainda que esses mercados sejam todos perfeitamente competitivos" (2011, p. 154-155).

Num primeiro momento, Fiani tece críticas à Teoria de Busca da Renda, por percebê-la

2 "[N]em todos os governos e comunidades locais estão dispostos a receber um 'pacote de bens públicos' que nada tem a ver com suas necessidades, e tampouco com suas maneiras de executá-lo" (2001, p. 269).

3 "Em outras, palavras, o exercício da maximização da autonomia que goza cada uma das partes federadas, sem que isso seja compensado pelo exercício da participação cooperativa – que visa ao equilíbrio do grupo –, faz com que as unidades federadas com mais condições de tirar melhores resultados dessa maximização acabem transferindo para o resto da Federação os resultados negativos do seu próprio bem-estar" (1996, p. 53).

simplista e maniqueísta, ao separar "mercados competitivos, de um lado; e o Estado, pelo outro" (2011, p. 169). Ademais, ao não considerar a natureza multidimensional dos direitos de propriedade, a teoria não reflete a realidade, haja vista que o sistema de direitos não existe aprioristicamente, sendo, na verdade, um construto da própria ação estatal (2011, p. 163-164). Finalmente, ao ver o Estado como um conjunto frouxo de indivíduos que apenas buscam interesses próprios, torna-se difícil analisar as ações coletivas do ente estatal (2011, p. 165), que, irremediavelmente, são postas em prática.

Não aceitando a teoria anterior, baseada na ineficiência absoluta do Estado e na eficiência dos mercados, Fiani passa a analisar três construções teóricas que veem no agente estatal um importante elemento para produzir desenvolvimento: as de Douglass North, Peter Evans e Ha-Joon Chang. O autor aponta que North dá destaque às instituições formais (Estado, sobretudo) e seu papel de construir e garantir os direitos de propriedade, os quais, quando ineficientes, "reduzem o desenvolvimento de que o sistema econômico é capaz" (2011, p. 174). Então, "se os direitos de propriedade forem bem definidos e garantidos, não haverá externalidades, os investimentos terão o nível adequado e o desenvolvimento acontecerá" (2011, p. 175), haja vista a distribuição da poupança privada oriunda da proteção desses direitos. O Estado, para North, age coletivamente e de um modo discriminador, "separando grupos de governados de forma a atribuir direitos de propriedade que maximizem a receita do Estado" (p. 180-181). A principal consequência da análise de North diz respeito ao papel da governança e das instituições na promoção da cooperação, haja vista que "os direitos nunca são perfeitamente definidos, e frequentemente nem mesmo 'bem' definidos [...]" (2011, p. 195).

Por outro lado, Peter Evans sustenta haver uma relação de *autonomia e parceria* do Estado com a iniciativa privada; o maniqueísmo *interesse coletivo vs. interesse privado*, então, não é válido, na medida em que "[é] da própria natureza da atividade econômica do Estado produzir benefícios localizados, mesmo quando sua iniciativa busca apenas benefícios gerais (2011, p. 202). A autonomia do Estado está relacionada à estrutura interna que possua, haja vista que a falta de profissionalismo do corpo público, os baixos salários, a fragmentação e os desestímulos à capacitação são incentivos ao tráfico de influências, ou seja, à utilização do cargo para benefícios individuais. Paralelo a isso, a burocracia estatal não pode estar alheia aos anseios e às demandas dos agentes privados, posto que "as agências do Estado responsáveis por essas iniciativas [de desenvolvimento] enfrentam um problema de *informação*: os agentes privados que são afetados pelas políticas de Estado conhecem melhor a sua realidade do que as agências do Estado [...]" (2011, p. 208). Nesse binômio reside a distinção entre *Estados predadores* e *Estados desenvolvimentistas* (2011, p. 209-210). Fiani também informa que Evans "discute as relações de autonomia e parceria na formulação e implementação de políticas sociais em Kerala, na Índia"

(2011, p. 222). Isso é relevante para fortalecer, ainda mais, o papel do Estado na promoção do desenvolvimento, haja vista que, em outro trabalho, percebe-se que a articulação com atores sociais pode, a despeito da baixa renda, elevar indicadores de bem estar (Sen, 2007, 18-19).

Sobre a teoria de Ha-Joon Chang, o que há de mais relevante, para os fins destas laudas, é o seu papel de mediação e de investimento, à medida que "*promover o desenvolvimento exige reduzir os conflitos que ele provoca*" (2011, p. 217) e que, em determinados casos, não é prudente esperar que a iniciativa privada promova projetos de altíssimo risco, cabendo "**ao Estado Empreendedor** fornecer a visão dos objetivos do desenvolvimento e as instituições necessárias para alcançá-lo" (2011, p. 221).

Com isso, já se percebe que o Direito tem uma grande importância para o processo de desenvolvimento (incluindo-se o regional). Baseando-se na sua diferenciação entre interdependência causal e integridade conceitual dos elementos constitutivos do desenvolvimento (Sen, 2005, p. 16), "o desenvolvimento jurídico deve ser encarado como tão importante em si mesmo como em relação ao processo de desenvolvimento; e não apenas como um meio para alcançar um fim em outros tipos de desenvolvimento [...]" (2005, p. 21). O autor tem uma visão em duas frentes: é importante considerar o aspecto institucional, a governança e as políticas de planejamento e execução do desenvolvimento (elementos estruturais); por outro lado, deve-se avaliar (liberdade como um fim, como avaliação, em Sen, 2000, p. 52), os resultados dessas política na ampliação das liberdades reais dos indivíduos.

Nesse contexto, a repartição constitucional de competências entre os entes federados, baseada no princípio federativo, na Constituição Federal de 1988, cria um espaço propício à atuação estatal pró desenvolvimento regionalizado. Duas foram as iniciativas escolhidas, neste *paper*, para exemplificar o modo pelo qual a atividade jurídica pode programar uma atuação pertinente na seara aqui estudada: as relacionadas às políticas nacionais de desenvolvimento regional (I e II) e aquela que institui o Estatuto da Metrópole. O motivo da escolha foi o estágio avançado de consolidação legislativa de ambas: enquanto a I Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR I) encontra-se formalizada em decreto presidencial, o segundo já é lei em vigência.

3 Elementos introdutórios ao regionalismo brasileiro⁴.

A principal lição que ficou, com o fracasso das políticas do Consenso de Washington, refere-se à impossibilidade de forjar-se uma "receita de bolo" que antinaja plenamente todas as localidades. Diante de tantas diferenças, cada *locus* demanda um estudo próprio, de forma a tornar a ação executiva estatal eficaz. Conforme Boaventura Santos (1997, p. 16-18), ao mesmo tempo em

⁴ Conferir, para uma digressão mais detalhada da temática, FELIX E SILVA, Felipe. **Evolução comparativa das políticas brasileiras de desenvolvimento regional**: uma análise sob a perspectiva de conceitos modernos de desenvolvimento. Artigo a ser publicado nos anais do XXIV Congresso Nacional do CONPEDI/UFS – Aracaju-SE.

que a globalização internacionaliza aspectos locais, como se mundiais fossem, ela também reitera as particularidades regionais (*bottom-up*), as quais precisam ser consideradas.

A experiência Nacional não poderia se afastar desses pressupostos. A uma, a causa das desigualdades brasileiras está profundamente correlacionada com a estrutura federativa e com a história regional do País⁵. Segundo Gilberto Bercovici, (2004, p. 63), foi apenas a constituição de 1988 que reinaugurou o federalismo brasileiro, incluindo os municípios como entes federados, repartindo competências e instituindo uma organização federal baseada em cooperação, coordenação e solidariedade. Antes disso, o Estado brasileiro experimentou picos de centralismo e participação estatal no planejamento público, tais como o período varguista e o regime ditatorial de 1964. A respeito disso, Ricardo Carneiro (2005, p. 27) percebe três etapas estruturais da economia brasileira: uma até 1980, marcada pelo intervencionismo e dirigismo estatal; outra entre as décadas de 1980 e 1990, cuja característica principal é a desorganização produtiva; e, finalmente, de 1990 em diante, relacionada à estabilização macroeconômica oriunda do neoliberalismo⁶. Em resumo: os elementos histórico-políticos da federação não podem ser dissociados da dinâmica econômica nacional.

Sobre a história das diferenças regionais, os dados podem falar por si. Projeções do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística para 2012 indicam que a população brasileira encontrava-se em 193.946.886 habitantes, dos quais 21,6% viviam no Estado de São Paulo e 4,43% viviam no Estado do Ceará⁷. Ademais, aquele ente federado, sozinho, respondia, no ano de 2012, por 32,1% do Produto Interno Bruto nacional, enquanto a este último correspondia 2,1%. Num comparativo regional para o mesmo período, enquanto a Região Nordeste era residência de 27,79% dos brasileiros, mas responsável por apenas 13,6% do PIB, a Região Sudeste contava com 42,05% da população nacional e 55,2% do PIB. Os três Estados da Região Sul, juntos, mesmo com menos da metade da população da Região Nordeste, eram responsáveis por 16,2% do PIB (IBGE, 2012).

Para além de dados relacionados à demografia e ao crescimento da renda, indicadores sociais também podem ser levantados para demonstrar o fosso existente entre as regiões do País. Por questões metodológicas, opta-se pela utilização de apenas dois levantamentos de dados. Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE, ano 2011, enquanto, na Região Nordeste, apenas 35,8% dos estudantes com idade entre 18 a 24 frequentaram curso de nível superior, na Região Sudeste esse número chega a 60,8%. Numa análise interna à Região Nordeste, o

5 Para mais informações sobre os movimentos de descentralização territorial do Brasil, conferir HOLANDA, Sérgio Buarque de (Org.). **História Geral da Civilização Brasileira**. 15ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007. t. II, v. 1, *passim*. Confira-se, sobreto o "Livro Quinto".

6 Para crítica ao sucateamento do Estado, o que, segundo o autor, acarretou o desmantelamento do "potencial distributivo do *Welfare State* brasileiro [...]", confira-se COUTINHO (2013, p. 63).

7 INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estimativas de população para 1º de julho de 2012**. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2012/estimativa_tcu.shtm>>. Acesso em 25 de jun. de 2015.

mesmo estudo informa que, para a mesma faixa etária, entre estudantes de cor branca, 52,3% passaram por um nível superior; quando a amostragem é feita com estudantes de cor parda ou preta, o quantitativo cai para 28% (Brasil, 2012b).

A temática territorial é tão importante que Carlos Brandão (2012, p. 29) inicia sua obra destacando que ela "nunca deveria ter abandonado o campo da economia política do desenvolvimento". O autor destaca a incrível capacidade do capitalismo em remodelar escalas, aproveitando-se das heterogeneidades para ampliar os lucros, motivo pelo qual não há um corte espacial melhor ou pior do que outro. Existem, na verdade, escalas diferentes, as quais se relacionam a problemas também diversos (Brandão, 2012, p. 208). O estudo segue destacando, dentre outros fatores, que o movimento neoliberal desmantelou o Estado, diminuindo-lhe a capacidade de suportar impactos e planejar coletivamente a política de desenvolvimento. A fragmentação das localidades decorreria, exatamente, de uma visão localista, despreocupada com a coletividade, baseada, exclusivamente, na competitividade individual de cada *locus*⁸. Para Brandão (2012, p. 205), um Estado forte deve ser temperado com uma visão positiva da diversidade existente no Brasil.

Tudo isso serve para demonstrar que a desigualdade regional é fenômeno complexo. Nas palavras de Diogo R. Coutinho (2013, p. 67), "a desigualdade brasileira pode ser descrita de diferentes formas, desde pontos de vista quantitativos e qualitativos, de acordo com diferentes índices e desde distintas abordagens disciplinares". Primeiramente, a desigualdade se apresenta transversa ao território, ou seja, as grandes regiões geográficas possuem assimetrias brutais; dentro de cada macro-região, os próprios Estados são diferentes; finalmente, cada município tem uma realidade histórica e estrutural diferente, independente de fronteiras cartográficas. Exemplificativamente, enquanto o índice de Gini do Estado do Ceará, no ano de 2012, foi 0,502, o do Estado de São Paulo foi 0,475⁹; no Estado do Ceará, conforme dados de 2003, o índice de Gini da capital, Fortaleza, foi de 0,51¹⁰, enquanto o de Juazeiro do Norte, o segundo maior município do Estado, foi de 0,46¹¹ e o de Maranguape, município limítrofe a Fortaleza e pertencente à Região Metropolitana, foi de 0,41¹². Segundo, a superação das desigualdades, nas palavras de Diogo R.

8 A obra cita as diferentes modificações conceituais que decorreram dessa nova perspectiva. Confira-se BRANDÃO (2012, p. 44-45).

9 INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Disponível em <<ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_anual/2012/tabela_s_pdf/sintese_ind_7_1_9.pdf>>. Acesso em 25 de jun de 2015.

10 INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Ceará – Fortaleza – Mapa de pobreza e desigualdade – Municípios Brasileiros – 2003**. Disponível em <<<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/temas.php?lang=&codmun=230440&idtema=19&search=ceara|fortaleza|mapa-de-pobreza-e-desigualdade-municipios-brasileiros-2003>>>. Acesso em 25 de jun. de 2015.

11 INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA **Ceará – Juazeiro do Norte – Mapa de pobreza e desigualdade – Municípios Brasileiros – 2003**. Disponível em <<<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/temas.php?lang=&codmun=230730&idtema=19&search=ceara|juazeiro-do-norte|mapa-de-pobreza-e-desigualdade-municipios-brasileiros-2003>>>. Acesso em 25 de jun. de 2015.

12 INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Ceará – Maranguape – Mapa de pobreza e**

Coutinho (2013, p. 16), trata-se de "um tema complexo, multidisciplinar e intensamente moldado por ideologias, paixões e crenças políticas", motivo pelo qual demanda respostas igualmente complexas, multidisciplinares e relacionadas com a política.

Em pesquisa histórica, Bercovici relembra que o principal motivo de criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), num período em que o dirigismo estatal era evidente, foi a percepção de que não pode existir um plano de desenvolvimento regional sem uma política de desenvolvimento correlata, unindo força política a conhecimento técnico (2004, p. 43). O mesmo autor sustenta que "o fator determinante da descentralização de políticas sociais [e de políticas públicas, de uma maneira geral] é a decisão política de elaborar uma política nacional deliberada, que deve ser implementada de modo coordenado e com a adesão dos entes federados" (2004, p. 70). Relacionadas às políticas públicas, estão as instituições de fomento e de coordenação do desenvolvimento regional. Aqui, vale lembrar ensinamento de Diogo R. Coutinho, a respeito de os "arranjos jurídico-institucionais [serem] cruciais para assegurar a eficácia de políticas distributivas e evitar que suas boas intenções sejam anuladas por 'efeitos colaterais' [...]" (2013, p. 51) e de que as instituições, quando não bem estruturadas, "reforçam a armadilha da desigualdade" (2013, p. 77).

4 As políticas nacionais de desenvolvimento regional.

Com a Carta de 1988, como já referido acima, inaugura-se um sistema moderno de repartição de competências entre os entes, obrigando-se-lhes a atuarem de forma cooperativa e solidária. Essa constituição política do Estado dialoga profundamente com a constituição social, na medida em que se faz necessário um planejamento superior para garantir uma melhor homogeneidade na distribuição de recursos e esforços. Nas palavras de Bercovici (2004, p. 56-57):

O Federalismo Cooperativo se justifica pelo fato de que, em um Estado intervencionista e voltado para a implementação de políticas públicas, como o estruturado pela Constituição de 1988, as esferas subnacionais não têm mais como analisar e decidir, originariamente, sobre inúmeros setores da atuação estatal, que necessitam de um tratamento uniforme em escala nacional.

Da necessidade de superar essas assimetrias, por meio de um planejamento estatal coordenado e eficiente, surgiu a I Política Nacional de Desenvolvimento Regional, que foi institucionalizada no Decreto nº 6.047 de 2007. O Sumário Executivo da Política é bem claro ao destacar a necessidade de superação das desigualdades. O documento considera que as assimetrias são decorrência do crescimento capitalista e da globalização da economia, a qual amplia a mobilidade dos fatores econômicos. Desde a década de 1980, entretanto, houve uma modificação do paradigma desenvolvimentista, sendo papel do governo federal tomar a frente do planejamento e da

desigualdade – Municípios Brasileiros – 2003. Disponível em <<<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/temas.php?lang=&codmun=230770&idtema=19&search=ceara|maranguape|mapa-de-pobreza-e-desigualdade-municipios-brasileiros-2003>>>. Acesso em 25 de jun. de 2015.

promoção de políticas que levem em conta o potencial endógeno de cada região. Assim, "o objetivo de crescimento econômico necessariamente se associa à mobilização cívica, à cooperação, à valorização das identidades locais e regionais e à inclusão participativa de amplos setores da sociedade"¹³ ¹⁴, sendo o motor da Política "o imenso potencial de desenvolvimento contido na diversidade econômica, social, cultural e ambiental que caracteriza o Brasil"¹⁵.

A nova dinâmica demográfica, de acordo com a apresentação da política, exige uma atuação em diversos níveis, de forma a levar em conta os diversos dualismos existentes: litoral-sertão, Norte-Sul, capitais-interior etc. A existência de "contrastes extremos" faz surgir "trajetórias de desenvolvimento bastante distintas"¹⁶. A pobreza, quando vista de forma homogênea, "não reconhece nem a existência de dinâmicas sub-regionais diversas em todas as macrorregiões, nem a necessidade de coordenação de ações, com os entes federados e com a sociedade civil, em níveis que vão do intra-urbano ao mesorregional"¹⁷.

O texto é explícito, também, em definir seu objeto: "coincidência espacial entre pobreza individual e regional"¹⁸. O objetivo é, então, traçar estratégias customizadas para regiões prioritárias, reduzindo a desigualdade relativa local e diminuindo os riscos de aumento da pobreza nas periferias metropolitanas, o que ocorre devido às migrações.

A PNDR também faz um recorte mais realista dos aglomerados populacionais. Muito embora seja lembrado o papel das instuições de fomento macrorregionais, a Política tem enfoque nas microrregiões¹⁹, classificando-as, pela relação das variáveis rendimento domiciliar médio e crescimento do PIB per capita, em a) de alta renda, b) dinâmicas, c) estagnadas e d) de baixa renda. Nesse âmbito, as faixas de fronteira e o semi-árido são prioritários. Por tratar com tantas realidades locais diversas, o documento lembra que "as políticas de desenvolvimento endógeno dependem da mobilização das forças sociais das regiões. Estas é que irão definir, a partir de sua leitura da realidade regional, as estratégias específicas de ação, por meio de pactuação em fóruns e outras instâncias de concertação territorial"²⁰.

13 BRASIL. Ministério da Integração Nacional – MI. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional (Sumário Executivo)**. Brasília, p.9.

14 MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Objetivos. Disponível em <<http://www.integracao.gov.br/pndr_objetivos>>. Acesso em 25 de jun. de 2015.

15 BRASIL. Ministério da Integração Nacional – MI. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional (Sumário Executivo)**. Brasília, p.12.

16 BRASIL. Ministério da Integração Nacional – MI. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional (Sumário Executivo)**. Brasília, p.11.

17 BRASIL. Ministério da Integração Nacional – MI. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional (Sumário Executivo)**. Brasília, p.13.

18 BRASIL. Ministério da Integração Nacional – MI. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional (Sumário Executivo)**. Brasília, p.12.

19 MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional: Microregiões Brasileiras – Tipologia da PNDR**. Disponível em <<http://www.integracao.gov.br/microregioes_pndr>>. Acesso em 25 de jun. de 2015.

20 BRASIL. Ministério da Integração Nacional – MI. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional (Sumário Executivo)**. Brasília, p.16.

Essa classificação está absolutamente condizente com a diferenciação das desigualdades, citada por Diogo R. Coutinho (2013, p. 60-61), entre "tradicionais" e "novas". Enquanto algumas localidades sofrem impactos de assimetrias estruturais mais antigas – relacionadas com a concentração fundiária, por exemplo -, outras já são alvo de conflitos concernentes à variações tecnológicas, demanda por mão de obra qualificada, dentre outros. Assim, a complexidade de problemas exige uma diversificação das ações que visem a combatê-los.

O texto executivo também trata dos projetos específicos, da necessidade de inclusão dos programas como metas do Plano Plurianual e do financiamento das ações, dentre outros mecanismos, via fundos de fomento, incentivos fiscais e dotações específicas do Orçamento Geral da União, conforme artigo 6º do Decreto. Além disso, informa-se que a articulação do Ministério da Integração será feita, prioritariamente, pelas Mesorregiões Diferenciadas, entes definidos no §5º, art. 3º do Decreto. Finalmente, há a apresentação dos mecanismos transversais de implementação da política, os quais são conselhos e órgãos de congregação de diversos entes federados e sociedade civil, "com responsabilidades para o planejamento, monitoramento e avaliação das ações voltadas ao desenvolvimento"²¹.

Apesar da maturidade científica da I PNDR, dois fatores cruciais para o sucesso da política não foram ratificados pelo Legislativo, a saber, a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) e a institucionalização da Câmara de Políticas de Desenvolvimento Regional (CPDR). Sem uma maior flexibilidade dos recursos – sobretudo aqueles não reembolsáveis para financiar ações estratégicas – e sem um órgão competente para coordenar a solidariedade dos entes federados, I PNDR tornou-se "sem dentes", dependendo apenas dos mecanismos tradicionais de financiamento e da mesma articulação política tradicional.

Assim, objetivou-se a criação da II PNDR, cuja teleologia é bastante semelhante à da primeira, sobretudo no que tange à necessidade de criação de "condições de acesso mais justo e equilibrado aos bens e serviços públicos no território brasileiro, reduzindo as desigualdades de oportunidades vinculadas ao local de nascimento e moradia" (Brasil, 2012a, p. 13). Dois elementos novos (que podiam ser entendidos como implícitos ao texto da I PNDR, mas, agora, encontram-se bem ditos) são a vontade de espriar a preocupação espacial e regional para todas as políticas públicas, buscando-se um aprofundamento da territorialização do Plano Plurianual, e um aprimoramento nos critérios de concessão de incentivos fiscais.

Dentre os princípios norteadores da Política, há: a busca pela transparência ampla, inclusive no que diz respeito aos processos em andamento – o que, pela lógica, tocaria na gerência de recursos financeiros -; a lembrança de que competitividade e equidade compõem um binômio a ser equilibrado; a implementação de políticas de-cima-para-baixo, de-baixo-para-cima e

21 BRASIL. Ministério da Integração Nacional – MI. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional (Sumário Executivo)**, p.19.

transversais, o que corrobora o caráter complexo e rico do federalismo brasileiro; e o incentivo a parcerias entre os setores público e privado (Brasil, 2012a, p. 15-16).

A Nova Política é detalhada em quatro eixos temáticos (Brasil, 2012a). O primeiro deles trata de "Governança, Participação Social e Diálogo Federativo", partindo da premissa de que a experiência democrática brasileira ainda é recente, motivo pelo qual o diálogo entre os entes ainda é difícil e fechado à participação da sociedade civil organizada. Por isso, clama pela criação de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Regional, com poderes de planejamento estratégico, tático e operacional e com ampla participação da sociedade, na medida em que tanto a coordenação horizontal, entre órgãos e entre estes e a sociedade civil, como a vertical, entre entes federados, fazem-se necessárias para a consecução do desenvolvimento.

O segundo eixo diz respeito ao "Financiamento do Desenvolvimento Regional". Depois de apresentar os principais problemas dos fundos regionais existentes, o texto oficial informa que Carteira de Projetos (CPs) e Pactos de Metas (PMs), devem ser instituídos em todos os níveis e alinhados a Agendas Estratégicas de Desenvolvimento (AEDs). Além disso, sugere modificações na política de concessão de incentivos fiscais, solicita que os projetos financiados sigam parâmetros de sustentabilidade ambiental e busca reforçar a exigência de que os projetos financiados prefiram fornecedores e produtos da localidade em que acontecem. Sem dúvidas, o aspecto mais importante desse segmento da política é a criação do FNDR.

O terceiro eixo é denominado "Desigualdades Regionais e Critérios de Elegibilidade", em que são definidos

como espaços elegíveis para a PNDR II, a totalidade do território abrangido hoje pela SUDENE, SUDAM e SUDECO e os demais espaços do território brasileiro, situados no Sul e Sudeste, classificados como de Média e Baixa Renda, independentemente de seu dinamismo (Brasil, 2012a, p. 23).

Deve haver também Regiões Programa (RPs) nas escalas macrorregional, intermeditária e sub-regional, bem como em sub-espacos estratégicos, todas as quais deverão contar com Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável (PDRS). O objetivo da complexificação da tipologia adotada na II PNDR, em relação à primeira, é ampliar o número de variáveis do problema regional e, conseqüentemente, exigir respostas diversificadas para cada localidade.

O quarto e último eixo, com título de "Vetores do Desenvolvimento Regional Sustentável", subdivide-se em cinco itens, considerados os gargalos estruturais ao desenvolvimento regional brasileiro. São eles: a) estrutura produtiva; b) educação; c) ciência, tecnologia e inovação; d) infraestrutura; e) rede de cidades. Este último, por ser mais atípico, carece de comentários adicionais. O propósito dessa ação é diminuir as assimetrias entre as redes urbanas, no que tange ao acesso a serviços públicos, garantindo, assim, o surgimento de economias complementares, nas áreas rurais, e, conseqüentemente, a fixação do homem no campo. O propósito da política é, pois,

"ancorar o movimento de fortalecimento e interiorização do desenvolvimento nos espaços menos desenvolvidos" (Brasil, 2012a, p. 33), inclusive pelo incentivo à criação de consórcios públicos de municípios.

A Nova Política, em que pese sua força, no direcionamento dos planos plurianuais, e sua importância na utilização planejada de recursos que promovam crescimento da renda e emancipação dos brasileiros, ainda aguarda deliberação legislativa, motivo por que ainda vige, mesmo que aleijada de mecanismos institucionais e monetários, a PNDR I.

5 O Estatuto da MetrÓpole.

O outro dispositivo de relevo para a consolidação do bem estar, numa perspectiva local, sobre o qual ainda há pouca literatura jurídica, é o Estatuto da MetrÓpole, instituído pela lei federal nº 13.089/2015, de 12 de janeiro de 2015. O instrumento normativo é dividido em seis capítulos, relativamente às disposições preliminares; à conceituação e instituição de regiões metropolitanas e de aglomerações urbanas; à governança interfederativa; aos instrumentos de desenvolvimento urbano integrado; à atuação da União; e, finalmente, às disposições finais.

O propósito da ação é melhor articular a prestação das chamadas funções públicas de interesse comum (FPIC), conceituadas como atuações do poder público que são ou inviáveis ou infrutíferas quando prestadas apenas por um ente federativo (artigo 2º, II). Um exemplo clássico é a coleta de lixo ou o transporte público, serviços públicos melhor articulados quando prestados de maneira conjunta por municípios vizinhos. A lei demanda que a escala das políticas públicas essenciais sejam ampliadas, sendo esquecido o "arraigado municipalismo nas políticas setoriais"²². Em assim procedendo, os indivíduos poderão ser melhor tratados e obter uma prestação de boa qualidade. Isso entra em choque com o atual sistema político brasileiro, em que municípios limítrofes são governados, frequentemente, por partidos opositores, o que inviabiliza acordos em prol da população.

Assim, outra demanda do texto normativo é a institucionalização de um mecanismo de governança entre os gestores, iniciativa privada e atores sociais, de forma a facilitar a administração de recursos e a decisão participativa em relação aos instrumentos de desenvolvimento urbano. Essa governança está baseada na prevalência do interesse comum sobre o local, a gestão democrática da cidade e o compartilhamento de responsabilidades, dentre outros princípios (artigo 6º, *caput*, e incisos). O propósito desse mecanismo é permitir um diálogo cooperativo preñado de instrumentos de planejamento público-privado.

22 MOURA, Rosa; HOSINHO, Thiago de Azevedo Pinheiro. **Estatuto da metrÓpole: enfim, aprovado!** Mas o que oferece à metropolização brasileira? Disponível em <<http://www.observatoriodasmetropoles.net/download/estatuto_metropole_artigo_rosa.pdf>>. Acesso em 25 de jun. de 2015, p. 6.

Para fazer jus aos benefícios da União, é necessário que a região metropolitana ou a aglomeração urbana estejam devidamente constituída e possuam gestão plena, nos termos do artigo 2º, III, da lei, ou seja: serem constituídas por lei complementar, possuírem estrutura de governança própria e terem aprovado o plano de desenvolvimento urbano integrado, que defina a estratégia e a operacionalidade dos mecanismos metropolitanos. Como instrumentos de desenvolvimento urbano integrado, a lei indica, dentre outros e em rol meramente exemplificativo, o próprio plano de desenvolvimento urbano integrado, os planos setoriais interfederativos, os consórcios públicos, os convênios de cooperação, os contratos de gestão e as parcerias público-privadas interfederativas (artigo 9º e incisos).

Da mesma forma como na PNDR I, a parte constante da Seção II, Capítulo V, da lei, instituindo e dispondo sobre um fundo próprio de financiamento de projetos metropolitanos não prosperou. Aqui, o motivo foi o veto legislativo da Presidência da República, com base na argumentação de que tal expediente vincula receitas a finalidades específicas, o que não é pertinente ao planejamento político da despesa pública. Para evitar o engessamento dos gastos, decidiu-se que as iniciativas podem ser bem atendidas por dotações inseridas no orçamento da União.

6 Considerações finais.

Amaral Filho (1996, p. 67), há muito destaca "a necessidade de mudança do modelo de desenvolvimento nacional, desde que sintonizada com os novos paradigmas de desenvolvimento, baseados na combinação entre eficiência no uso dos fatores, competitividade, equidade social e impactos ambientais reduzidos, ou seja, desenvolvimento sustentável". Percebe-se, então, que a teoria econômica já absorveu diversos elementos antes considerados exógenos, o que modificou a perspectiva com que se deve fazer estudos regionais. Para o desenvolvimento pleno de uma região, é necessário, como visto, aliar sustentabilidade do modelo, competitividade, participação dos atores locais e um pouco de sorte.

O Estado tem uma responsabilidade grande ao coordenar iniciativas e mediar conflitos entre os envolvidos no processo desenvolvimentista. Nesse sentido, a ampliação de espaços de participação e de governança são relevantes. No Brasil, em, pelo menos, duas oportunidades, essa iniciativa foi tomada: na I Política Nacional de Desenvolvimento Regional e no Estatuto da MetrÓpole. Naquela, o Órgão responsável por deliberar sobre políticas públicas nas escalas regionais foi duplamente ferido: tanto não teve uma boa aceitação como perdeu viabilidade quando da não aprovação de fundo específico de financiamento. No que tange ao Estatuto, apesar de se ter uma determinação expressa de formação de governanças inter-federativas, sob pena de responsabilização dos gestores por improbidade, não houve a mesma severidade acerca da necessidade de incorporação de um controle social nos mecanismos decisÓrios.

Se o papel do Estado e do Direito é claro na promoção do desenvolvimento, a forma como isso será concretizado varia. Certamente, há imperfeições; a prática da administração pública e da política partidária é bem diferente da teoria deontológica que o direito prega. Isso não impede, contudo, que sejam as duas iniciativas aqui descritas consideradas pertinentes. Nesse sentido, a ampliação da força das instituições, dosadas e oxigenadas pela participação popular, bem como o aperfeiçoamento de seus mecanismos, deve ser sempre aplaudida e estudada.

Referências

AMARAL FILHO, J. Do Desenvolvimento regional endógeno em um ambiente federalista. **Planejamento e políticas públicas**, n. 14, p. 35-74, dez. 1996.

_____. A endogeneização no desenvolvimento econômico regional e local. **Planejamento e políticas públicas**, n. 23, p. 261-286, jun. 2001.

BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado federal brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2004, p. 63.

BRANDÃO, Carlos. **Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2012.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional – MI. **I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional: Texto de Referência (Resumo Executivo)**. Brasília, 2012, p. 13.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Síntese de Indicadores Sociais: Uma análise das condições de vida da população brasileira**. Rio de Janeiro, 2012. p. 126.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional – MI. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional (Sumário Executivo)**. Brasília, p.13.

CARNEIRO, Ricardo. **Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX**. São Paulo: Editora UNESP, IE – Unicamp, 2002, p. 27.

COUTINHO, Diogo R. **Direito, desigualdade e desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 63.

DEBRAJ, Ray. **Development economics**. Princeton: Princeton University Press, 1998, p. 33 e seguintes.

FIANI, Ronaldo. **Cooperação e conflito: instituições e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

HOLANDA, Sérgio Buarque de (Org.). **História Geral da Civilização Brasileira**. 15ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007. t. II, v. 1, *passim*. Confira-se, sobreto o "Livro Quinto".

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Ceará – Fortaleza – Mapa de pobreza e desigualdade – Municípios Brasileiros – 2003**. Disponível em <<<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/temas.php?lang=&codmun=230440&idtema=19&search=ceara|fortaleza|mapa-de-pobreza-e-desigualdade-municipios-brasileiros-2003>>>. Acesso em 15 de março de 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Ceará – Juazeiro do Norte – Mapa de pobreza e desigualdade – Municípios Brasileiros – 2003**. Disponível em <<<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/temas.php?lang=&codmun=230730&idtema=19&search=ceara|juazeiro-do-norte|mapa-de-pobreza-e-desigualdade-municipios-brasileiros-2003>>>. Acesso em 15 de março de 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Ceará – Maranguape – Mapa de pobreza e desigualdade – Municípios Brasileiros – 2003**. Disponível em <<<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/temas.php?lang=&codmun=230770&idtema=19&search=ceara|maranguape|mapa-de-pobreza-e-desigualdade-municipios-brasileiros-2003>>>. Acesso em 15 de março de 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Contas Regionais do Brasil 2012**. 2012. Disponível em <<ftp://ftp.ibge.gov.br/Contas_Regionais/2012/pdf/contas_regionais_2012.pdf>>. Acesso em 15 de março de 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estimativas de população para 1º de julho de 2012**. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2012/estimativa_tcu.shtm>>. Acesso em 25 de março de 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Rendimento 2012**. Disponível em <<ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_anual/2012/tabelas_pdf/sintese_ind_7_1_9.pdf>>. Acesso em 15 de março de 2015.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional: Microregiões Brasileiras – Tipologia da PNDR**. Disponível em <<http://www.integracao.gov.br/microregioes_pndr>>. Acesso em 15 de março de 2015.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Objetivos. Disponível em <<http://www.integracao.gov.br/pndr_objetivos>>. Acesso em 15 de março de 2015.

MOURA, Rosa; HOSINHO, Thiago de Azevedo Pinheiro. **Estatuto da metrópole: enfim, aprovado!** Mas o que oferece à metropolização brasileira? Disponível em <<http://www.observatoriodasmetropoles.net/download/estatuto_metropole_artigo_rosa.pdf>>. Acesso em 25 de jun. de 2015.

SANTOS, Boaventura de Souza. Por uma concepção multicultural de direitos humanos. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, n. 48, Coimbra, junho 1997, p. 16-18.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. 4a ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2014.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

_____. Prefácio: Reforma jurídica e reforma judicial no processo de desenvolvimento. In BARRAL, Welber (Org.). **Direito e desenvolvimento: análise da ordem jurídica brasileira sob a ótica do desenvolvimento**. São Paulo: Editora Singular, 2005, p. 13-30.

_____. The concept of development. In CHENERY, H.; SRINIVASAN, T. N (Orgs). **Handbook of Development Economics**. Vol. 1. Amsterdã: North-Holland, 2007, p. 9-26.