

**XXIV ENCONTRO NACIONAL DO
CONPEDI - UFS**

DIREITO ECONÔMICO E DESENVOLVIMENTO*

EVERTON DAS NEVES GONÇALVES

SAMANTHA RIBEIRO MEYER-PFLUG

SUSANA CAMARGO VIEIRA

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

Direito econômico e desenvolvimento [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFS;
Coordenadores: Everton Das Neves Gonçalves, Samantha Ribeiro Meyer Pflug, Susana
Camargo Vieira – Florianópolis: CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-041-1

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

Tema: DIREITO, CONSTITUIÇÃO E CIDADANIA: contribuições para os objetivos de desenvolvimento do Milênio.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Economia. 3. Desenvolvimento. I. Encontro Nacional do CONPEDI/UFS (24. : 2015 : Aracaju, SE).

CDU: 34



XXIV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - UFS

DIREITO ECONÔMICO E DESENVOLVIMENTO*

Apresentação

Apresentação do GT: DIREITO ECONÔMICO E DESENVOLVIMENTO

Evento: XXIV Encontro Nacional do CONPEDI Aracajú, SE.

Honra-nos o convite para a coordenação do Grupo de Trabalho (GT) Direito Econômico e Desenvolvimento feito pela Direção do XXIV Encontro Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI) que, neste ano de 2015, completa seus vinte e cinco anos de existência. O evento transcorreu entre os dias 03 a 06 de junho próximo passado. Uma jornada e tanto de árduo e profícuo trabalho iluminando os caminhos da Pós-Graduação em Direito no Brasil. Destarte, cumpriu-nos a fácil e, da mesma forma, difícil tarefa de avaliação e seleção dos artigos submetidos ao GT Direito Econômico e Desenvolvimento. Fácil, porque foi, indubitavelmente, prazeroso ler o trabalho de gente apaixonada pelo nosso, sempre, indispensável Direito Econômico e, por óbvio, difícil, pelo fato de termos que selecionar, dentre os tantos trabalhos submetidos, excelentes trinta e dois artigos. Na tarde da bela Aracaju, em Sergipe, reunimo-nos, apresentamos textos e discutimos academicamente, defendemos teorias e apontamos necessidades de mudanças para a economia nacional indelevelmente dirigida pela Lei de Direito Econômico. Resta, cada vez mais, visível o interesse das Escolas de Direito e dos Programas de Pós-Graduação pelo estudo do Direito Econômico ombreado pela Análise Econômica do Direito apontando para as necessárias soluções de política econômica, normativa e judicial, segundo promissora e eficiente criação e aplicação do Direito Brasileiro.

Há dez anos, desde 2005, o CONPEDI vem trabalhando as áreas do Direito Econômico e da Análise Econômica do Direito em GT´s específicos, sempre, com a submissão de número expressivo de trabalhos acadêmicos. Assim, é notório o interesse dos pesquisadores, estruturando seus grupos de pesquisa, estudando os problemas sócio-econômicos e propondo soluções que extrapolam as discussões na Academia para encontrarem aplicabilidade no mundo real.

Como é de conhecimento geral, a economia brasileira atravessa momento difícil. Por isso mesmo sempre é bom lembrar que nosso mercado é bem público, constitucionalmente protegido. E não poderia haver melhor momento para que nossos estudiosos de Direito Econômico se dediquem a reflexões sobre o papel que esse mesmo Direito Econômico;

enquanto lei e práxis normativo-jurídica, deve e pode desempenhar na busca de um novo modelo de desenvolvimento, de caráter sustentável, que preserve conquistas arduamente alcançadas, mas leve em conta o contexto atual de crise ambiental e social.

Já se disse que nosso Direito e, em especial a Ordem Pública da Economia, veem flexibilizando as relações entre capital e trabalho, trazendo mudanças que precisam ser analisadas sob viés distinto daquele do tradicional direito individualista - que desconsidera a reciprocidade entre os agentes econômicos, sujeitos de direito que precisam de persuasão para tomada de decisão na direção de um ótimo que, se eficiente, não pode desconsiderar todos os valores (variáveis) que se apresentam para o cálculo econométrico-jurídico (quicá ao abrigo do Princípio da Eficiência Econômico-Social (PEES)).

Tanto esforço dispendido no estudo do Direito encontra guarida no CONPEDI evento que vem se agigantando a ponto de merecer, agora, reforma institucional. Registre-se, pois, nosso orgulho por ter ouvido pesquisadores de Direito Econômico que buscam tão desejável desenvolvimento. É com prazer que constatamos, neste XXIV CONPEDI, a evolução na qualidade dos artigos apresentados (o que se pode presumir se deva tanto a novos parâmetros estabelecidos pela Organização quanto à conscientização da importância da qualidade da pesquisa por parte de instituições de ensino e de seus docentes e discentes), bem como a continuidade e fortalecimento do fundamental diálogo acadêmico entre (tão) diferentes regiões do Brasil.

Como prova o número de artigos selecionados (depois de rigoroso e competitivo processo) para este GT, afirma-se, na Academia, o papel do Direito Econômico como indutor da única forma de desenvolvimento que se deveria buscar, se o objetivo final for chegar a desenvolvimento justo (tanto inter quanto intragerações), que atenda e preserve interesses de todos e assegure a sobrevivência da vida na Terra o Desenvolvimento Sustentável, fundado no tripé economia, meio ambiente e direitos humanos.

Buscamos aqui organizar os trabalhos de maneira a conduzir a reflexão d(o) (a) leitor (a) sobre o processo de reorganização social hoje vivido (com maior ou menor consciência) não só em escala nacional, mas também planetária. Qual o nosso papel, enquanto Acadêmicos, no desenho desse novo Contrato Social? Qual o papel de antigas (e novas) Instituições? E, mais especificamente, como o Direito pode ser usado para promover e induzir Desenvolvimento?

A ideia não é nova mas tem crucial importância. Em 2012 a LXXV Conferência da International Law Association, que desde a década de setenta vinha discutindo em seus Comitês Internacionais o papel do Direito Econômico na busca do desenvolvimento (no

contexto da decretação, pela Organização das Nações Unidas, das Décadas do Desenvolvimento que levaram à discussão da Nova Ordem Econômica Internacional-NOEI) um longo percurso que começou com a discussão sobre a existência (ou não) de um direito ao Desenvolvimento criou o Comitê Internacional que atualmente discute o papel do Direito Internacional na gestão sustentável dos recursos naturais para o desenvolvimento . Talvez o aspecto mais relevante, nessa discussão, seja o papel do Direito como indutor de comportamentos desejáveis, indo além da obviamente importante preocupação com punir os indesejáveis.

Um rápido olhar sobre o índice deste volume mostra a preocupação de nossos acadêmicos em não apenas analisar e diagnosticar problemas, mas em contribuir para esse processo novos desafios exigem novas soluções. Daí nosso orgulho e satisfação em ver o CONPEDI e mais especificamente, nosso GT - atingindo seu objetivo de tornar-se um canal de discussão, reflexão, e propositura de ideias e soluções, compartilhando-as com as forças jurídico-político-econômicas institucionalizadas em nosso País na busca de nosso tão falado e desejável Bem Comum.

Assim, escolhemos, dentre os trinta artigos apresentados no GT, três grupos de trabalhos que, harmonizados em Capítulos específicos, podem contribuir tanto com a Revista de Direito Econômico do Desenvolvimento quanto com o Livro de Direito Econômico do Desenvolvimento. Assim, distribuimos os artigos em três Capítulos: Direito Econômico e Intervenção Estatal; Direito Econômico e Desenvolvimento Sustentável; e, finalmente, Direito Econômico e o futuro?

Apresentemos, então, os trinta trabalhos submetidos ao crivo público da Academia no harmonioso espaço da Universidade Federal de Sergipe (Capital de povo tão alegre e atencioso para com todos nós).

Ao fazê-lo, desejamos a todos profícua leitura.

Aracajú, SE, 06 de junho de 2015.

Coordenadores do Grupo de Trabalho

Professora Doutora Samantha Meyer Pflug - Uninove

Professora Doutora Susana Camargo Vieira - UIT

Professor Doutor Everton das Neves Gonçalves UFSC

PARTE I: DIREITO ECONÔMICO E INTERVENÇÃO ESTATAL

AS CLÁUSULAS DE CONTEÚDO LOCAL E A LIVRE CONCORRÊNCIA: UMA ANÁLISE CRÍTICA COM ENFOQUE NA INDÚSTRIA DO PETRÓLEO E GÁS NATURAL BRASILEIRA

Matheus Simões Nunes

Yanko Marcius De Alencar Xavier

PLANO DE DESENVOLVIMENTO MINEIRO INTEGRADO: OPÇÃO PELO ESTADO REGULADOR OU PELO ESTADO GARANTIDOR?

Giovani Clark

Berenice Reis Lopes

A INTERVENÇÃO INDUTORA DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO: INCENTIVOS FISCAIS À MINERAÇÃO INDUSTRIAL NO PARÁ E A GARANTIA DE CONTRAPARTIDA À SOCIEDADE

Prudêncio Hilário Serra Neto

Suzy Elizabeth Cavalcante Koury

INFLUÊNCIA DAS NORMAS REGULATÓRIAS NA ESTRUTURAÇÃO JURÍDICA DE PROJETOS DE CONCESSÃO DE CRÉDITO PARA O SETOR DE BIOCOMBUSTÍVEIS

Alexandre Ferreira de Assumpção Alves

Carolina Schabbach Oliveira Ribeiro

O NOVO MODELO DE DISTRIBUIÇÃO E APLICAÇÃO DOS ROYALTIES DO PRÉ-SAL E SUA IMPORTÂNCIA PARA O DESENVOLVIMENTO NACIONAL

Francisco Carlos Duarte

Alcides Goelzer de Araújo Vargas e Pinto

RELAÇÕES ENTRE ECONOMIA E O DIREITO PÚBLICO PARA A COMPREENSÃO DO MARCO JURÍDICO DO PRÉ-SAL

Rafael Alem Mello Ferreira

REGULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO A PARTIR DOS ROYALTIES DO PETRÓLEO

Karlla Karolinne França Lima

Maria Clara Damião de Negreiros

ANÁLISE CRÍTICA DA CONTRARREFORMA DO MARCO REGULATÓRIO DO SETOR PETROLÍFERO

Daniele de Oliveira Nunes

A REGULAÇÃO ECONÔMICA NO BRASIL E SEUS IMPACTOS SOBRE O PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO NACIONAL

Gustavo Assed Ferreira

UMA PERSPECTIVA ESPACIAL DO DIREITO ECONÔMICO: REPASSE CRÍTICO DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (DECRETO N.º 6.047, DE 22 DE FEVEREIRO DE 2007)

Roberto Guilherme Leitão

EVOLUÇÃO COMPARATIVA DAS POLÍTICAS BRASILEIRAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL: UMA ANÁLISE SOB A PERSPECTIVA DE CONCEITOS MODERNOS DE DESENVOLVIMENTO

Felipe Felix e Silva

A GOVERNANÇA CORPORATIVA E O CORPORATE SOCIAL RESPONSIBILITY SOB O PRISMA DA LEI ANTICORRUPÇÃO BRASILEIRA

Carolina Araujo De Azevedo

José Eduardo Araujo de Azevedo Siqueira

A FUNÇÃO SOCIAL DA EMPRESA: UMA ANÁLISE CONTRIBUTIVA PARA O DESENVOLVIMENTO SOCIAL E ECONÔMICO SOB A PERSPECTIVA DO PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE

Léa Aragão Feitosa

Kely Cristina Saraiva Teles Magalhães

PARTE II. DIREITO ECONÔMICO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O EMPREENDEDORISMO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 COMO AXIOMA PARA O DESENVOLVIMENTO

Rafael Carmezim Nassif

Carlos Eduardo Pereira Dutra

A TUTELA JURÍDICA DA ÁGUA SUBTERRÂNEA NO ESTADO DO AMAZONAS

Bárbara Dias Cabral

Taynah Litaiff Ispere Abrahim Carpinteiro Péres

ECONOMIA SUSTENTÁVEL A PARTIR DA SOCIEDADE DE CONSUMO: DESAFIOS AO DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO

Rodrigo dos Santos Azevedo

José Querino Tavares Neto

REGULAÇÃO DA ENERGIA ÉOLICA E DESENVOLVIMENTO HUMANO: EXPERIÊNCIAS NO SEMIÁRIDO POTIGUAR

José Albenes Bezerra Júnior

Raquel Araújo Lima

PLANEJAMENTO ENERGÉTICO: USO RACIONAL DAS ENERGIAS RENOVÁVEIS
PARA GARANTIA DE UM DIREITO AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO NO
BRASIL

Grazielly Dos Anjos Fontes

DA CRISE À SUSTENTABILIDADE ENERGÉTICA: OS DESAFIOS DO SETOR
ELÉTRICO BRASILEIRO

Sérgio Alexandre De Moraes Braga Junior

Victor Hugo Gurgel Costa

A OMC E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NA RODADA DO MILÊNIO

Norma Sueli Padilha

Mariangela Mendes Lomba Pinho

PARTE III. DIRETO ECONOMICO E O FUTURO?

INVESTIMENTO PÚBLICO EM EDUCAÇÃO COMO REALIZAÇÃO DO
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E HUMANO

Ely Jorge Trindade

Roberta Trindade Martins Lira

A CONCRETIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO HUMANO POR MEIO DA EFETIVA
PARTICIPAÇÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Marcus Pinto Aguiar

Luiz Alberto Gomes Barbosa Neto

O DESENVOLVIMENTO DA ORDEM SOCIOECONÔMICA E A BUSCA PELA FELICIDADE

Guilherme Misugi

Natália Brasil Dib

DIREITO AO DESENVOLVIMENTO COMO CAMINHO AO ABANDONO DA PRECIFICAÇÃO DO HOMEM E A BUSCA PELA VALORAÇÃO DO SER: UM DESAFIO JURÍDICO NO SÉCULO XXI

Alana Ramos Araujo

José Flôr de Medeiros Júnior

DOS PRIMÓRDIOS DE ROCHDALE À CONSOLIDAÇÃO DO COOPERATIVISMO COMO FONTE DE DESENVOLVIMENTO

Paulo Ricardo Opuszka

Pedro Augusto Cruz Porto

CRESCIMENTO ECONÔMICO E DESENVOLVIMENTO HUMANO EM FORTALEZA: ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS IDEALIZADAS NOS PLANOS PLURIANUAIS 2010 - 2013 E 2014-2017

José Diego Martins de Oliveira e Silva

Julianne Mendonça Barreto

ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO, TRIBUTAÇÃO E JUSTIÇA SOCIAL

Fernanda Priscila Ferreira Dantas

Maria Dos Remédios Fontes Silva

A (IN) CAPACIDADE CONTRIBUTIVA DO SUPERENDIVIDADO

Jean Eduardo Aguiar Caristina

A QUEBRA DA ISONOMIA ENTRE OS CONSUMIDORES PELA EXIGÊNCIA DA PRÁTICA DE PREÇOS UNIFORMES NAS VENDAS REALIZADAS MEDIANTE PAGAMENTO VIA CARTÃO DE CRÉDITO

Fabício Orpheu Araújo

Marcelo Luiz Seixas Cabral

É POSSÍVEL A ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO DO CONSUMIDOR?

Orlando Celso Da Silva Neto

CRESCIMENTO ECONÔMICO E DESENVOLVIMENTO HUMANO EM FORTALEZA: ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS IDEALIZADAS NOS PLANOS PLURIANUAIS 2010 - 2013 E 2014-2017.

ECONOMIC GROWTH AND HUMAN DEVELOPMENT IN FORTALEZA: ANALYSIS OF PUBLIC POLICIES DEvised THE MULTI-YEAR PLAN 2010-2013 AND 2014-2017.

**José Diego Martins de Oliveira e Silva
Julianne Mendonça Barreto**

Resumo

O presente artigo propõe-se a abordar duas metas governamentais do atual gestor da cidade de Fortaleza, prefeito Roberto Cláudio (2013 - 2016), sendo traçado um paralelo com o mandato anterior da ex-prefeita Luizianne Lins (2005 - 2012). O estudo, como objetivo geral, preocupa-se em explicar que o município alencarino caminha ao encontro dos principais desafios do Estado Democrático de Direito, quais sejam, o de equilibrar o crescimento econômico com o desenvolvimento humano, sendo, para isso, feita uma análise dos Planos Plurianuais 2010-2013 e 2014-2017 de Fortaleza na parte que aborda esses problemas, identificando se a ação governamental a ser adotada pelo atual gestor municipal apresenta novas soluções para esses velhos problemas da governabilidade contemporânea, quer-se incentivar o crescimento econômico do ente federativo e, ao mesmo tempo, tutelar os direitos fundamentais que promovam um desenvolvimento digno da pessoa humana. Nesse sentido, o artigo tem como objetivos específicos verificar que o ideal de governo é a sustentabilidade pautada no desenvolvimento econômico e social, examinando os instrumentos financeiros que viabilizam a arrecadação de recursos e sua aplicação, analisando, ao final, como os dois últimos governos fortalezenses, incluindo a atual administração, inseriram essas metas em seus planos de governo. A metodologia utilizada funda-se no método indutivo e constitui-se em um estudo descritivo-analítico, por meio de pesquisa bibliográfica e documental, de natureza qualitativa e, quanto aos fins, exploratória.

Palavras-chave: Crescimento econômico, Desenvolvimento humano, Plano plurianual de fortaleza.

Abstract/Resumen/Résumé

This article proposes to mention two of governmental goals of the current manager of the city Fortaleza, Mayor Roberto Cláudio (2013-2016), comparing his term with the term of the former Mayor Luizianne Lins (2005 - 2012). This study, as a general purpose, is concerned in explaining that the capital of Ceará moves towards the major challenges of the Democratic State of Law, which are to even the economic growth with the human development, through an analysis of the Multi-year Plans 2010-2013 and 2014-2017 of Fortaleza, in order to identify whether the governmental action to be taken by the current city manager provides

new solutions to these old problems of contemporary governance, and to encourage the economic growth of the federative entity and, at the same time, protect the fundamental rights that promote a noble development of the human being. Thus, this article aims, specifically, to verify that the ideal of the government is the sustainability guided by the economic and social development, examining the financial tools that enable the fundraising and its application, analyzing at the end how the last two governments of Fortaleza, including the current administration, placed these goals in their governmental plans. The methodology employed is based on the inductive method and constitutes a descriptive-analytic study, via bibliographic and documentary research, qualitative in nature and, as to its purposes, exploratory.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Economic growth, Human development, Fortalezas multi-year plan.

Introdução

A pauta que paira nos planos dos governos contemporâneos tem sido a sustentabilidade, não sendo esta apenas a de cunho ambiental, mas reproduzindo o interesse dos Estados em aliar o crescimento econômico com o desenvolvimento humano, não mais se consegue priorizar uma ou outra meta de maneira dissociada, há a necessidade de ambas serem vistas como prioridades dos governos, seja em uma gestão federal, estadual ou municipal.

Nesse contexto, o presente artigo propõe-se, como objetivo geral, a verificar se a cidade de Fortaleza tem tentado acrescentar esses desafios contemporâneos em seus planos de governos, sendo, para o alcance desta meta, analisados os Planos Plurianuais 2010-2013 e 2014-2017, este de recente publicação. O trabalho não pretende esgotar o tema tampouco tratará pormenorizadamente das ações previstas nesses instrumentos legais, visto a extensão das metas, mas visa compartilhar os interesses de duas gestões para a melhoria de vida dos cidadãos de Fortaleza, sem ser analisada sob a ótica de ideologia política, mas somente sob o ponto de vista científico, de cunho de pesquisa exploratória.

Na metodologia, utiliza-se a pesquisa bibliográfica, mediante explicações embasadas em trabalhos publicados sob a forma de livros, revistas, artigos, publicações especializadas e as legislações dos dois Planos Plurianuais, os quais abordam direta ou indiretamente o tema em análise. Em se tratando da tipologia, isto é, segundo a utilização dos resultados, este artigo é puro, visto ser realizado com a finalidade de aumentar o conhecimento do pesquisador para uma nova tomada de posição. A abordagem é qualitativa, procurando aprofundar e abranger as ações e relações humanas, observando os fenômenos sociais de maneira intensiva. Quanto aos objetivos, a pesquisa é descritivo-analítica, buscando descrever fenômenos, descobrir a frequência com que o fato acontece, sua natureza e suas características, e exploratória, procurando aprimorar as ideias por meio de informações sobre o tema em foco.

De início, o artigo trata da missão do Estado Democrático de Direito, modelo estatal que objetiva aliar o crescimento econômico ao desenvolvimento humano, sendo traçado os padrões de Estado adotados em outras épocas. Em seguida, são apresentadas algumas notas sobre o que se deve entender acerca do crescimento econômico e do desenvolvimento humano e, ao final, examina-se como esse Estado vai concretizar suas tarefas, sendo dada uma atenção maior ao Plano Plurianual, oportunidade em que a experiência de Fortaleza é analisada sob o segundo mandato da ex-prefeita Luizianne Lins (PPA 2010 - 2013) e o atual Roberto Cláudio (PPA 2014 - 2017), pontuando-se

como conclusão, que as duas gestões têm apresentado interesse na concretização de desenvolvimento local sustentável, caminhando no rumo da exigência de governabilidade contemporânea, em que ao dinamismo dos problemas sempre são apresentadas novas soluções em prol do interesse comum.

1 O Estado Democrático de Direito e a sua dupla missão: incentivar o crescimento econômico e promover o desenvolvimento humano

Antes de se analisar a gestão de Fortaleza por meio do Projeto do Plano Plurianual 2014-2017, impende-se analisar os instrumentos que possibilitam a concretização de um modelo desejável para os governos contemporâneos. A seguir, é visto que o papel dos Estados de Direito do século XXI consiste na adoção de políticas que tentem conciliar o equilíbrio entre os ideais liberais com os sociais.

1.1 Do Estado Liberal ao Estado Democrático de Direito

A idéia de governar em prol do bem comum tem sua relevância no momento em que o Estado passa a ser analisado sob o prisma do Estado de Direito, no qual a lei encontra seu fundamento na vontade humana e não mais na vontade divina. A racionalidade do ser humano passa a ser a fonte primeira para a criação das leis e estas limitarão as atitudes dos governantes, ensina Saldanha (1983) que a Idade Média foi o terreno propício para que o homem ficasse no núcleo da organização estatal em combate ao poder do clero e dos monarcas que tentavam reprimir as idéias humanistas que ali surgiam.

Esse período de transição, que consistiu na origem das leis terem influência não mais nas leis divinas, mas sim na lei e na vontade dos homens, ocorreu lentamente à medida que o conceito de povo também foi evoluindo, deixando de ser um conceito quantitativo e passando a ser considerado um corpo político.

Nesse contexto, pode-se destacar como um dos filósofos políticos que foram responsáveis pela construção desse novo modelo de Estado, Maquiavel, para o qual, em sua época (1469 até 1527), só poderiam existir como forma de governo principados ou repúblicas, ressaltando ainda a inviabilidade das guerras, pois só estas seriam capazes de reproduzir leis justas, devendo o príncipe ter a virtude de governar e de ser temido pelo povo, sendo esta as duas forças antagônicas que o mantinham no poder (MAQUIAVEL, 2010).

Bercovici (2008) aponta que o Estado de Maquiavel preocupava-se com a segurança do povoado, que deveria ser garantida para o livre desenvolvimento do indivíduo, constituindo-se assim em um Estado mínimo. Nessa mesma linha, Adam Smith (2008), que viveu entre 1723 a 1790, acreditava também que o ente político não poderia intervir nas relações entre os particulares, seu papel estava reservado somente com o essencial para o desenvolvimento do indivíduo.

Contrapondo-se a essas idéias de abstencionismo estatal, responsável tal atitude por uma série de violações a direitos do homem que haviam sido conquistados nas revoluções lideradas pelos burgueses³, ganha destaque o pensamento de Karl Marx (2010). Combatente do liberalismo econômico, ele defendia, em um primeiro momento, que a única tarefa do Estado era a de oprimir o seu povo, pois a subordinação de uma classe por outra seria natural. Em seguida, as idéias marxistas convergiram no sentido de se tentar a socialização da política e das instituições pelo povo, pecando, contudo, por não abordar qual procedimento deveria ser utilizado para garantir essa socialização.

Falava-se, nesse momento, da necessidade do Estado ser interventor, ser necessário para a proteção dos indivíduos menos favorecidos com as práticas econômicas da burguesia da época, alterando assim o papel do ente estatal, de mínima intervenção para máxima atuação, mais do que liberdade ao indivíduo, deveria o governo preocupar-se com saúde, educação, assistência social, previdência social, jornadas de trabalho e outros direitos que estivessem relacionados à inclusão social mais forte, fenômeno este que ficou conhecido como *Welfare State*.

Sobre esse modelo de Estado, o do Bem-Estar Social, Sarlet (2007) o explica como o padrão de governabilidade preocupado não apenas com a liberdade individual perante o Estado, mas sim com a liberdade através de políticas que visem ao bem-estar social. A liberdade não mais se limita à esfera individual, ela passa a atingir um grupo maior de beneficiários que estejam em situação de desvantagem, sendo a intervenção estatal necessária para equilibrar essa relação de subordinação entre patrões e empregados, por exemplo, através da prestação de serviço público que possam concretizar o direito à saúde, educação, moradia, lazer, dentre outros.

Para Streck e Moraes (2006), o Brasil não chegou a ter esse Estado de Bem-Estar Social, exatamente porque sempre que a política governamental foca na efetivação de direitos sociais ela pode ser confundida com um totalitarismo, no qual a indicação do que seja um direito social de qualidade fique nas mãos de uma só pessoa, que decida o que seja uma educação, uma saúde e uma assistência social justa. Comparato (2010) defende que esses direitos sociais aparecem como

³ Revolução das Colônias Americanas, de 1776 e Revolução Francesa de 1789.

instrumentos de melhoria de vida, que devem ser concretizados pelo Estado a fim de possibilitar uma justiça social.

Essa justiça, para Hayek (1983), não passa de uma miragem, de um objetivo que o Estado não deve preocupar-se em alcançar, exatamente porque o planejamento estatal, por poder priorizar determinadas políticas públicas, pode resultar em um autoritarismo do governante já que a escolha das prioridades será feita por ele. O Estado de Hayek deve atuar como um estado-meio que promova mecanismos a favor do mercado e não como um estado-fim, que determine um estilo de vida ideal à maioria.

Verifica-se como evolução dialética da antítese do Estado Social e do Estado Liberal, o Estado Democrático de Direito, um tipo de estado voltado para o equilíbrio entre os ideais liberais e sociais (GUERRA FILHO, 1997), no qual não deve haver preponderância de uma característica singular dessas concepções de estado, não se admitindo nem a abstenção nem a intervenção estatal de modo exacerbado e verificado nos modelos anteriores, mas sim de maneira equilibrada.

Os Estados Democráticos assumem relevante papel, qual seja, concretizar os direitos fundamentais inseridos em suas constituições, os quais nem mais são somente individuais nem sociais, mas as antigas concepções antagônicas, agora aliam-se para primar pela solidariedade, pelo desenvolvimento sustentável, pela paz e, enfim, pela promoção da dignidade da pessoa humana.

Desse modo, faz-se necessário examinar o que se tem entendido por crescimento econômico aliado ao desenvolvimento humano para posteriormente identificar se o governo de Fortaleza 2013 - 2016, do prefeito Roberto Cláudio, está no rumo do desenvolvimento global.

2 - Revisitando a idéia de crescimento econômico e desenvolvimento humano à luz da doutrina

Ao considerar que o crescimento econômico aliado ao desenvolvimento humano é o grande desafio do Estado Democrático de Direito, do padrão de governabilidade do mundo contemporâneo, impende compreender o que se deve entender por políticas públicas que incentivem esse crescimento econômico equilibrado.

Bresser-Pereira assevera que o desenvolvimento econômico é um fenômeno dos últimos 250 anos que só se contempla na formação dos estados nacionais, pois antes o que se tinha era prosperidade econômica, já que faltavam às comunidades da época o caráter deliberado e auto-sustentado próprio desse tipo desenvolvimento, conceitua-o, portanto, como sendo “o processo histórico de crescimento sustentado da renda ou do valor adicionado por habitante implicando a

melhoria do padrão de vida da população de um determinado estado nacional, que resulta da sistemática acumulação de capital e da incorporação de conhecimento ou progresso técnico à produção” (BRESSER-PEREIRA, 2006).

Salienta Bresser-Pereira (2006) que para que haja esse desenvolvimento econômico faz-se imprescindível que as instituições garantam a ordem pública ou a estabilidade política, o bom funcionamento do mercado e as boas oportunidades de lucro que estimulem os empresários a investir e a inovar. Explica ainda que o Estado-nação, do qual nasce a idéia desse desenvolvimento, é o ente político soberano no concerto das demais nações, que não se confunde com o Estado, que é a própria organização dentro desse país com o poder de legislar e tributar a sociedade.

Para Gina Pompeu (2009, p.145), a idéia de estado-nação deve ser fortalecida no Estado Democrático de Direito brasileiro, pois, além de ser o possível de conciliar os ideais liberais com os sociais, tornando possível a aliança entre o crescimento econômico com o desenvolvimento humano, levando em consideração a identidade nacional de determinado povo, deve se afirmar perante a geografia da mundialização.

O Brasil deve sair do rótulo de ser uma Belíndia, uma pequena Bélgica de ricos no meio de uma imensa Índia de miséria. Como pontua Nunes (2003), o desenvolvimento econômico deve traçar caminhos que se aliem à dignidade humana, o respeito de sua personalidade para se atingir o bem estar material.

Para Amartya Sen (2000) o desenvolvimento econômico funciona como liberdade a ponto de expandir as liberdades do ser humano e continua:

O desenvolvimento econômico inclui a dimensão da segurança econômica que está ligada aos direitos democráticos e às liberdades. O funcionamento da democracia e dos direitos políticos pode ajudar a prevenir fomes e outras calamidades econômicas. Na história do mundo, nunca houve uma epidemia de fome numa democracia efectiva, rica ou pobre.

Ao analisar os estados do século XXI, Comparato (2001) defende que deve haver a aliança entre a vida econômica do Estado e as necessidades públicas. Assim, cabe aos governos, com o consentimento popular, apontar as diretrizes a serem seguidas pelas empresas, estas responsáveis pelo giro de capital, a fim de que possa haver a produção de bens e a prestação de serviços que atenda à demanda da coletividade, afinal, para a efetivação dos direitos sociais há que se ter receita e esta decorre, em grande parte, dos tributos pagos pelas instituições privadas.

Nesta linha, Robert Kuttner (2004) defende que os governos democraticamente eleitos devem salvar seus mercados e criar mais espaços para o debate político, permitindo uma taxa de

crescimento econômico mundial. Robert Reich (2008), mesmo sendo defensor do capitalismo e da livre iniciativa, chama atenção para o papel do Estado na construção de ambientes mais democráticos com a permissão da vontade popular, pois empresa não é criada para discutir responsabilidade social do povo, mas tão somente tem o objetivo de lucrar, já o ente político, deve retomar seu papel de autor das leis e proporcionar meios democráticos para discussão de problemas sociais, o que não pode ser deixado nas mãos dos mercados.

O crescimento econômico deve, portanto, encontrar seu fundamento nos interesses que o povo entende ser necessário, aliado ainda à economia global. Neste sentido, Gina Pompeu (2012) defende que é a soberania popular que deve indicar os caminhos a serem seguidos pelo Estado em todas as suas funções - legislativa, executiva e judicante, devendo, para isso, serem afastados quaisquer obstáculos que possam dificultar o bem-estar coletivo.

Ainda em uma tentativa de buscar-se equilíbrio entre esses desafios, Bercovici (2011) aponta que a Constituição Federal de 1988 instrumentaliza a política econômica de modo dirigente, impõe fins e tarefas a serem exercidas pelo Estado, tais como o compromisso com o desenvolvimento nacional aliado à promoção do bem de todos, que tenha como meta primordial a superação do subdesenvolvimento e a libertação do país de seu passado colonial.

Nesse mesmo contexto, Sérgio Ferreira (2003) enfatiza que a Legislação Constituinte de 1988 já no seu preâmbulo traz aspectos econômicos associados aos desenvolvimento humano e que, não obstante preconizar aspectos voltados para um sistema capitalista, aborda a atividade econômica também em um sentido social - desenvolvimento nacional acompanhado da redução das desigualdades sociais, da valorização do trabalho, da proteção ao consumidor, da defesa ao meio ambiente, da função social da propriedade, e de outros dispositivos que exaltam de alguma maneira um respeito ao aspecto social.

Em uma linha mais radical, mas não menos importante de ser frisada, Chomsky (2002) aponta que todas as experiências de desenvolvimento econômico que colocaram o lucro acima das pessoas fracassaram (comércio do ópio na China, concentração de riqueza no Brasil, problema da fome no México, país que seguiu as orientações do Consenso de Washington). Para ele, o ideal revolucionário é que deve estar aceso, pois só há direitos se houver luta para conquistá-los, sendo a atividade política impulsionadora da democracia atual, constituindo-se como a base de uma sociedade fincada na cooperação da igualdade, autodeterminação e liberdade.

Verifica-se que os Estados contemporâneos têm o papel de proporcionar o crescimento econômico aliado ao desenvolvimento humano, mas isso só se faz possível com um plano estratégico que trace metas para o alcance deste ideal e esse desafio deve ser encarado por todos os governos, principalmente pelas administrações municipais para que o objetivo do desenvolvimento da nação brasileira seja concretizado.

3 - O plano plurianual como instrumento idealizador das políticas públicas de Fortaleza

O Estado deve se planejar para atingir seus objetivos e isso, em um país que adota o sistema republicano de governo deve constituir tarefa de todos os seus entes formadores. Não há dúvidas que o texto constitucional brasileiro de 1988 remete ao modelo de Estado Democrático de Direito, além da previsão no caput do art.1⁴, um dos pontos que reforça essa idéia encontra-se prevista no inciso IV deste dispositivo, em que a livre iniciativa encontra-se prevista como fundamento da República em conjunto com os valores sociais do trabalho.

Assim, nem deve prevalecer a abstenção nem a intervenção do poder público, mas sim o equilíbrio entre as condutas a serem praticadas pelo Estado, que deve, além de proporcionar instrumentos que viabilizem o crescimento econômico, promover políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento humano.

Compreende-se como federalista⁵ o Estado formado por entes autônomos que sejam dotados de autonomia política, executiva, legislativa e orçamentária. Os municípios também assumem esse caráter autônomo, mas, para Dallari (2005, p.258-260), além dessa característica, o que também determina que um estado adote a forma federalista é a base jurídica de seus entes ser uma Constituição Federal.

Neste sentido, a Constituição aparece como norma a servir de orientação para todos os entes da República, já que o governo republicano deve agir em prol do interesse geral e esse só é alcançado com a união de todos os entes que formam a federação, idéia esta apresentada na obra “O Federalista” (HAMILTON, 1984, p. 283).

⁴ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...) IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa.

⁵ Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

Assim, é a Constituição Federal que vai estabelecer também as bases matrizes para as metas que os municípios devem alcançar. Em seu art.3⁶, há a previsão de objetivos que a República Brasileira deve se esforçar para atingir. Dentre eles, estão as ações gerais que nortearão os gestores dos entes federativos a adotarem suas medidas, são essas normas que rotulam a Lei Maior de documento dirigente e de cláusulas transformadoras (GRAU, 2006).

O ex-ministro do Supremo Tribunal Federal, Eros Grau (2006), entende também que a Constituição de 1988 ainda que tenha adotado o capitalismo como regime econômico, tem como pilar a promoção do bem estar social e devem as políticas públicas se adequarem constantemente no interesse do seu povo.

Relevante frisar que a Constituição Brasileira prevê um planejamento estratégico para a formação do orçamento de seus entes, pois é através destes mecanismos legais que as cláusulas transformadoras (construção de uma sociedade justa, erradicação da pobreza, redução das desigualdades sociais, promoção do bem de todos e fornecimento de oportunidades para o desenvolvimento nacional) devem se concretizar.

Analisando a estrutura do orçamento público brasileiro, Bercovici (2006) pontua que a Constituição de 1988 consagra a unificação orçamentária prevista no art.165:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

1º - A lei que instituir o 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 para as relativas aos programas de duração continuada.

Bercovici (2006) critica a atual função desse orçamento, pois acredita que a finalidade pioneira, a de constituir as ações governamentais por um programa documental do governo, perdeu sua essência, migrou de meta da gestão para uma política de estabilidade financeira, razão pela qual afirma que a atual Constituição dirigente inverteu seu papel, blinda as finanças públicas e agoniza a economia do país.

⁶ Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

O ponto de vista acima não pode ser difundido, visto que os instrumentos orçamentários previstos na Constituição devem viabilizar o alcance de metas do governo - O Plano Plurianual (PPA); Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). No presente artigo, somente o PPA será objeto de análise.

O Plano Plurianual - PPA articula as pretensões governamentais para um período de 4 (quatro) anos, estabelecendo assim as diretrizes da gestão e os objetivos a serem alcançados a longo prazo, constituindo-se como espécie de planejamento estratégico, já que a LDO assume o plano tático, tendo como papel o disciplinarmente da LOA, a qual vai concretizar a cada exercício as ações do PPA, figurando como um plano operacional.

É o PPA que vai determinar os interesses da administração pública a longo prazo, definindo as estratégias que serão traçadas e como serão alcançadas, o que contará com o auxílio da LDO (plano tático) e da LOA (plano operacional), cuja vigência compreende o segundo ano do mandato do atual gestor com o primeiro ano do mandato subsequente, sendo, contudo, a primeira tarefa do gestor prevista na Constituição Federal (BERNARDONI, 2010).

A seguir, será analisado parte do último planejamento estratégico de Fortaleza, elaborado pela segunda gestão da Luizianne Lins (PPA 2010 - 2013), assim como o recente PPA elaborado para o próximo quadriênio pela atual gestão do prefeito Roberto Cláudio (PPA 2014 - 2017) a fim de identificar se o desafio do crescimento econômico aliado ao desenvolvimento humano foram inseridos como prioridades por esses dois gestores em seus programas de governo e se há, nesta nova proposta, melhorias que sejam capazes de solucionar problemas antigos.

3.1 - O Plano Plurianual Municipal 2010 - 2013: Gestão Luizianne Lins

O Plano Plurianual 2010 - 2013 foi aprovado pela Lei Municipal 9.560, de 28 de dezembro de 2009, suplemento do Diário Oficial do Município nº 14.213, de 28 de dezembro de 2009 e tratou de estabelecer as diretrizes para quadriênio 2010 - 2013 da cidade de Fortaleza. No documento enviado à votação para a Câmara Municipal⁷, a gestão Luizianne Lins diagnosticava que a capital cearense, segundo dados do IBGE, Censos de 1991 e 2000, teria, em 2010, 2.556.148 habitantes e, o mesmo estudo apontava que em 2013 a população fortalezense contaria com 2.712.592 habitantes.

À época, a administração municipal considerava que Fortaleza já estava no rol das metrópoles regionais e que havia uma demanda crescente de infra-estrutura urbana, mas tinha

http://www.fortaleza.ce.gov.br/sites/default/files/ppa_2010-2013.pdf

ciência também que alguns problemas sociais deveriam ser resolvidos. O plano analisou ainda o mercado de trabalho formal na capital alencarina segundo indicadores do censo 2000 (FORTALEZA, 2009) :

Fortaleza			
Indicadores de Mercado de Trabalho, Censo 2000, IBGE			
Indicadores	Masculino	Feminino	Total
População Residente	1.002.236	1.139.166	2.141.402
Taxa de Analfabetismo (%)	9,81	9,34	9,56
Pop. Economicamente Ativa	522.949	433.749	956.698
PEA Desocupada	78.822	83.096	161.918
PEA Ocupada	444.127	350.653	794.780
Pop. de 16 a 24 anos	91.836	78.646	170.482
Rendimento Médio (em R\$)	707,77	451,26	594,6
Trabalhadores Formais	205.810	143.235	349.045
Branca	83.547	71.880	155.427
Preta	7.164	2.393	9.557
Amarela	307	276	583
Parda	113.583	67.783	181.366
Indígena	249	259	508
Trabalhadores Informais	213.786	123.806	337.592
Branca	79.258	54.599	133.857
Preta	8.116	3.382	11.498
Amarela	367	280	647
Parda	124.648	64.698	189.346
Indígena	447	264	711

Fonte: IBGE, Censo 2000.

Com base neste cenário, foi elaborado o PPA 2010 - 2013 cujos eixos estruturantes estavam relacionados à uma gestão democrática, com o controle social da gestão, incluindo ferramentas para as discussões da população com o poder público; à uma política de desenvolvimento e planejamento urbano que preservassem a inclusão social; à conservação da biodiversidade, tendo como meta a qualidade ambiental; o respeito e promoção dos direitos humanos e a sustentabilidade econômica e ambiental.

As estratégias adotadas pela administração municipal da época convergiram para a realidade dos governos contemporâneos, o de tentar compatibilizar o crescimento econômico com o desenvolvimento humano, pensando a cidade como um ambiente sustentável.

Vale ressaltar que a soberania popular foi considerada quando da oportunidade de discussão do orçamento pela sociedade, o que representa um importante passo nos governos contemporâneos. Tal ferramenta foi promovida pela Coordenação de Participação Popular, uma espécie de Secretaria, que colheu as informações da sociedade nas seis regionais da capital com nove segmentos sociais (saúde, habitação, educação, infra-estrutura, esporte e lazer, trabalho e renda, segurança, meio-ambiente e direitos humanos) a serem priorizados pela população de cada região da cidade, o que

pode ser melhor explicado na tabela abaixo, formulada com base em conforme dados extraídos do PPA 2010 - 2013 (FORTALEZA, 2009):

Secretaria Executiva Regional - SER	Dois principais segmentos sociais priorizados
SER I	Saúde e habitação
SER II	Habitação e saúde
SER III	Habitação e saúde
SER IV	Saúde e educação
SER V	Saúde e educação
SER VI	Saúde e infraestrutura

Verifica-se que a saúde estava entre principal prioridade de todas as SER's, acompanhada da habitação e da infraestrutura. A fim de concretizar os anseios da sociedade, o PPA 2010-2013 estava organizado em eixos que, por sua vez, estavam articulados a macro objetivos, dentre os quais se destacava a consolidação e aprofundamento da democratização da gestão dos recursos públicos; a promoção do desenvolvimento econômico da cidade, mantendo o compromisso de uma economia solidária, fundada nas novas tecnologias; a integração entre as políticas municipais de infraestrutura urbana, turismo, cultura, esportes e meio ambiente; o asseguramento da qualidade ambiental da cidade; o aprofundamento da política habitacional voltada para a população mais carente, priorizando a retirada dos moradores das áreas de risco; a garantia da educação infantil com a oferta de materiais e alimentação escolar e a implementação de políticas públicas para o idoso.

Observa-se a preocupação em se projetar um crescimento econômico aliado com a promoção do bem estar coletivo, mas há que se destacar que essa gestão mais optou pelo desenvolvimento humano do que pelo incentivo à circulação de riquezas. A seguir, será visto se o atual gestor também verificou esses diagnósticos quando da implementação das políticas públicas em seu plano plurianual.

3.2 - O Plano Plurianual Municipal 2014 - 2017: Gestão Roberto Cláudio

O Plano Plurianual 2014 - 2017 foi aprovado pela Lei Municipal 10.095, de 27 de setembro de 2013, suplemento do Diário Oficial do Município nº 15.136, de 09 de outubro de 2013 e estabelece as metas a serem concretizadas no próximo quadriênio para a população de Fortaleza.

Em sua mensagem de envio do projeto legislativo à Câmara Municipal⁸, o prefeito Roberto Cláudio enfatiza que a sua gestão está pautada nos resultados que as políticas públicas irão trazer para o povo. Deixa claro que objetiva o desenvolvimento local, o qual só se faz com a melhoria de vida dos cidadãos e com uma cooperação entre as três esferas (federal, estadual e municipal). Afirma ainda que todas as metas do PPA são frutos de promessas de campanha e idealiza três principais eixos para seu programa de governo: melhoria da qualidade de vida e justiça social, crescimento sustentável e gestão transparente, participativa e transformadora.

Cada um desses eixos possui resultados estratégicos e destes decorrem os objetivos. O eixo que trata da melhoria de vida e justiça social tem como o primeiro resultado estratégico uma Fortaleza Saudável, cujas ações sejam voltadas para uma melhoria na qualidade dos serviços de saúde, bem como na promoção de um ambiente saudável para a população (lazer e esportes); o segundo uma Fortaleza do conhecimento, com ações voltadas para a reestruturação para a inovação na aprendizagem e para a valorização dos bens culturais; o terceiro prima por uma capital mais segura e inclusiva, em que seja promovida a segurança preventiva e a inclusão social.

Ainda a respeito do primeiro eixo, o quarto resultado estratégico corresponde a ações que promovam a inserção da juventude na cultura e o apoio a esses jovens na formação como cidadãos. O quinto e último trata da mobilidade urbana e tem como objetivo uma oferta maior de mobilidade urbana com segurança e qualidade, periodizando e democratizando o transporte público em Fortaleza.

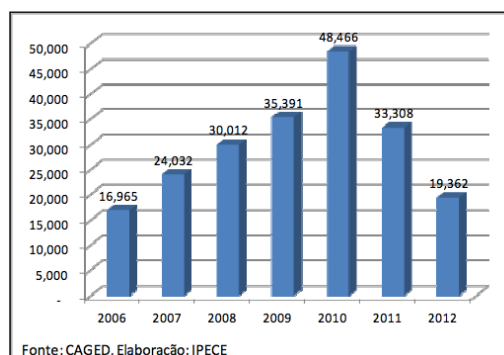
O segundo eixo refere-se ao crescimento sustentável e prevê ações voltadas para o aumento da geração de emprego e renda, bem como busca incentivar o crescimento econômico com soluções produtivas e criativas e se propõe a assegurar o efetivo controle do ordenamento urbano e ambiental com a preservação do patrimônio cultural e natural.

O último eixo estruturaste do PPA 2014-2017 reflete o interesse da gestão em implantar uma cultura de planejamento de ações governamentais com a consulta à população na gerência de recursos financeiros e na oferta de oportunidades para a exigência do controle social sobre as finanças públicas, assegurando uma administração transparente, participativa e transformadora para uma população, segundo dados do IBGE, de 2.551.806 habitantes, maior do que a verificada no Censo de 2010 - 2.452.185 habitantes.

http://www.fortaleza.ce.gov.br/ppa/PPA%202014_2017_Lei

Examina-se ainda no PPA 2014-2017 o diagnóstico da capital cearense em termos econômicos como a 9ª economia nacional no ano de 2010, tendo sua economia sido representada pelo PIB de R\$ 37.106 milhões. Por outro lado, em 2010 também, Fortaleza tinha 134 mil pessoas na faixa da extrema pobreza, correspondendo a 5,5% de sua população, estando a maior parte nos bairros Conjunto Palmeiras, Jangurussu, Granja Lisboa e Barra do Ceará.

Em termos de saúde, após o segundo e último mandato da ex-prefeita Luizianne Lins, em 2011, havia 279 unidades ligadas ao SUS e a população na faixa da pobreza ainda estava sem acesso a esses serviços. Com relação ao mercado de trabalho, houve uma desaceleração no número de contratações de 2010 até 2012, quase reduzido à metade, diminuindo a criação de postos de trabalho - Contratações x Ano (FORTALEZA, 2013):



Na área da educação, ainda há 6,9% da população que se encontra na faixa do analfabetismo, ficando esse índice concentrado nas crianças de 7 a 10 anos e nos idosos com mais de 65 anos, sendo ainda agravado o percentual de jovens na idade escolar que frequentam a escola, em comparação com algumas capitais do nordeste como Aracajú e Maceió (FORTALEZA, 2013):

Tabela 3 - População em idade escolar das capitais nordestinas - 2000-2010

Capitais - Nordeste	População em idade escolar que frequenta escola ou creche			
	2000	Part %	2010	Part %
Aracaju – SE	114.579	90,90	118.129	94,43
Fortaleza – CE	542.873	89,65	512.133	92,54
João Pessoa – PB	146.255	89,75	145.917	92,49
Maceió – AL	187.737	82,82	206.835	90,79
Natal – RN	178.869	90,88	161.792	92,60
Recife – PE	330.754	90,95	300.551	94,04
Salvador – BA	572.762	90,63	509.507	92,60
São Luís – MA	242.060	91,85	222.895	94,42
Teresina – PI	195.642	90,95	178.238	95,61

Fonte dos dados: IBGE – Censo Demográfico 2000/2010. Elaboração: IPECE.

Portanto, políticas para a inclusão desses jovens na escola, que vise à redução da faixa de analfabetismo; aumento na oferta de emprego para aumentar a estimular o trabalho e a renda da população são alguns dos desafios que a nova gestão deverá enfrentar nos próximos anos.

Além do estudo de novas vagas de empregos na parte tecnológica, objetivando a inclusão do jovem no mercado de trabalho, há que se registrar que o PPA 2014-2017 também trata o turismo como um importante fator para o crescimento econômico de Fortaleza. Entretanto, falha a estratégia governamental do Município ao não incluir políticas que tenham como objetivo o combate à exploração sexual, principalmente a infantil. Trata o plano de ações para combater as drogas, mas não destaca esse problema que ainda é presente na capital cearense.

Assim, percebe-se que o direcionamento de programas sociais que visem à promoção do bem comum não é tarefa fácil, é um desafio que deve ser permanentemente remodelado e acompanhado de novas soluções. Nesse ínterim, relevante é a concepção de governo de Dworkin (2000). Para ele, o poder Público deve ser dotado de uma neutralidade axiológica, ou seja, não pode interferir no modelo de vida dos cidadãos.

O Estado de Dworkin deve ser neutro quanto à concepção do que seja o bem e o modelo de vida mais correto, sendo, nesse sentido, uma neutralidade interna, devendo ser esta também observada do ponto de vista externo, ou seja, o fundamento da conduta estatal ser neutra também é de grande relevância. Assim, todos os modelos de vida na sociedade pós-moderna, pela sua pluralidade, devem ser valorados e respeitados.

Ainda quanto ao papel dos estados contemporâneos, relevantes são as lições de Rawls (2000). Sua teoria encontra-se fundamentada na equidade, devendo o Estado prezar pelo respeito a dois princípios de justiça. O primeiro princípio consiste no direito que cada pessoa tem de ter liberdades básicas dentro de um sistema plenamente possível e adequado para todos. Já o segundo princípio considera que eventuais desigualdades, sociais ou econômicas, podem surgir na promoção dessas liberdades básicas, mas se houver, duas condições devem ser respeitadas: 1-) a todos deve ser garantida a justa oportunidade para ocupação de cargos públicos; 2-) e os indivíduos que estejam em situação de desvantagem devem ser beneficiados com essa desigualdade.

Como liberdades básicas, Rawls entende que sejam aquelas relacionadas à liberdade de pensamento, de consciência, à liberdade política, à liberdade de associação, bem como às liberdades incluídas na noção de liberdade e de integridade da pessoa, e, por fim, às liberdades tuteladas pelo Estado, de modo que no momento em que essas liberdades encontrarem-se integradas com os dois

princípios de justiça, tanto o da liberdade, como o da igualdade de oportunidades, é atingida a meta inicial da justiça rawlsiana fundamentada na equidade.

Ao comparar a promoção das oportunidades entre Rawls e Dworkin, percebe-se que aquele dá preferência às liberdades básicas na promoção da igualdade de recursos e, havendo desvantagem, os mais desfavorecidos devem ser beneficiados; já este não elenca quais liberdades seriam primordiais no sistema da igualdade aproximada nem prevê que o indivíduo com desvantagem seja beneficiado.

É momento de se concretizar a Constituição Federal de 1988, exteriorizando sua força (HESSE, 1997) e porquê não começar pelo ente federativo municipal, por vezes com papel amesquinhado perante os demais. Faz-se necessário o texto constitucional assumir a posição de retratar os fatores reais do poder, o que o povo quer, como e para quê a população aspira, transformando o Estado em um organismo vivo que represente os interesses da soberania popular (HELLER 2002).

Conclusão

Verifica-se que o padrão de governo contemporânea exige do Poder Público a adoção de metas que concretizem os direitos sociais cujo fundamento maior encontra-se no pleno desenvolvimento da pessoa humana. Todavia, a isso deve ser incentivada a circulação de riqueza, reforçando o papel da economia atual está voltado para a promoção de oportunidades mínimas à sociedade que, por vezes, sente-se desamparada pelo descaso governamental e não tem acesso às liberdades básicas.

Observa-se ainda que o desenvolvimento local deve está pautado na concepção moderna de incentivar o crescimento econômico e de proteger a dignidade humana e isso pode ser percebido quando se analisa as ações dos governos através de seus programas, em especial, do plano plurianual.

Neste sentido, tanto a gestão da ex-prefeita Luizianne Lins como a atual administração de Roberto Cláudio foram sensíveis às exigências atuais dos governos do mundo globalizado, ao tentarem adotar políticas de incentivo ao crescimento econômico com a oferta de empregos; aumento da renda *per capita*; concessão de benefícios fiscais para a atração de indústrias, bem como previsão de estímulos ao turismo local, mas tudo isso devendo ser aliado ao desenvolvimento das liberdades individuais para uma vida digna de seus cidadãos, ao se verificar o incremento de programas de inclusão social; a construção de locais públicos para a prática de esportes e para o uso

do lazer, bem como medidas instrumentais que viabilizem uma melhoria na qualidade de vidas de todos cidadãos.

Pontua-se ainda a aplicação da justiça de Rawls em favorecer os cidadãos em desigualdade de condições, quando se tenta reduzir as desigualdades sociais com políticas de inclusão social acompanhadas das inovações tecnológicas. Possibilitar oportunidades a todos, crianças, jovens, adultos e idosos, como foi lembrado no PPA de Roberto Cláudio e priorizar a criação de espaços públicos para a realização de esportes e lazer oferta os recursos mínimos para que o cidadão consiga usufruir de uma vida mais digna.

Há que se registrar ainda que o retorno do Estado-nação, enfatizado por alguns juristas⁹, começa a ser possível, quando surge a possibilidade do Poder Público de incrementar uma gestão participativa, na qual os administrados participam e opinam sobre suas prioridades.

São tempos de não mais se admitir que normas programáticas fiquem como ideais dos governantes, tais cláusulas devem permear por toda a República de modo a exigir que todos os seus entes concretizem os objetivos constitucionais, incentivando o crescimento econômico local aliado ao respeito da dignidade humana para se alcançar o desenvolvimento nacional, cláusula transformadora e que deve ser valorada pelos gestores de todos os entes federativos da República brasileira.

Referências

BERCOVICI, Gilberto. **A Constituição dirigente invertida**: a blindagem da constituição financeira e a agonia da constituição econômica. Separata do boletim de ciências econômicas XLIX. Coimbra: Gráfica de Coimbra, 2006.

_____. **Soberania e constituição**: para uma crítica do Constitucionalismo. São Paulo: Quatier Latin, 2008.

_____. **Política econômica e direito econômico**. In: Pensar. Revista do Curso de Direito da Universidade de Fortaleza. v.16. Fortaleza: Universidade de Fortaleza, 2011, p.562-588.

BERNARDONI, Doralice Lopes. **Planejamento e orçamento na administração pública**. Curitiba: Ipex, 2010.

BRASIL. Constituição(1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 10 nov. 2013.

⁹ Gina Pompeu destaca essa necessidade em POMPEU, Gina Vidal Marcílio. O retorno no estado-nação na geografia da mundialização. In POMPEU, Gina M. (org) Atores do desenvolvimento econômico e social do século XXI, Fortaleza: Unifor, 2009, p.129-150.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **O conceito histórico de desenvolvimento econômico**. 2006 Disponível em <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2006/06.7-conceitohistoricodesenvolvimento.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2013.

_____. **Instituições, bom estado e reforma da gestão pública**. Editora Campus.

CHOMSKY, Noam. **O lucro ou as pessoas? Neoliberalismo e a ordem global**. 3.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

COMPARATO, Fabio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 7.ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

_____. **Rumo à justiça**. São Paulo: Saraiva, 2010.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da teoria geral do Estado**. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

DWORKIN, Ronald. **Uma questão de princípio**. Tradução Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

FERREIRA, Sérgio de Andréa. **Direito da regulação econômica: a experiência brasileira**. In *Stvdia Ivridica* 73, colloquia 12 - Universidade de Coimbra. Globalização e direito. Coimbra: Coimbra Editora, 2003.

FORTALEZA. Lei n 9560, de 28, de dezembro de 2009. **Dispõe sobre o plano plurianual para o período de 2010-2013**. Disponível em: <http://www.fortaleza.ce.gov.br/sites/default/files/ppa_2010-2013.pdf>. Acesso em 20 nov. 2013.

_____. Lei n 10.095, de 27 de setembro de 2013. **Dispõe sobre o Plano Plurianual (PPA) de Governo do Município de Fortaleza para o quadriênio 2014 - 2017**. Disponível em: <http://www.fortaleza.ce.gov.br/ppa/PPA%202014_2017_Lei>. Acesso em 20 nov. 2013.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na constituição de 1988**. 11.ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Autopoiese do direito na sociedade pós-moderna: introdução a uma teoria social sistêmica**, Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

HAMILTON, Alexander. Poderes de Taxação Exclusivos e Concorrentes. In: HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JOHN, Jay (Org.). Traduzido por: Heitor Almeida Herreira. **O Federalista**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1984.

HAYEK, Friedrich. **Law, legislation and liberty**. Chicago: The University of Chicago Press, 1983.

HELLER, Herman. **Teoria del estado**. Tradução Luis Tobio. Mexico: Fondo de Cultura Econômica, 2002.

HESSE, Konrad. **A força normativa da constituição**. Tradução Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio A. Fabris, Editor, 1997.

KUTTNER, Robert. O papel dos governos na economia global. In: GIDDENS, Anthony, HUTTON, Will. (orgs). **No limite da racionalidade: convivendo com o capitalismo global**. RJ: Record, 2004.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O príncipe**. Tradução Antonio Caruccio-Caporale. Porto Alegre: L&PM, 2010.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto comunista**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2010.

NUNES, Antônio José Avelãs. **Neoliberalismo e direitos humanos**. Lisboa: Editora Caminho, 2003.

POMPEU, Gina Vidal Marcílio. O retorno no estado-nação na geografia da mundialização. In POMPEU, Gina M. (org) **Atores do desenvolvimento econômico e social do século XXI**, Fortaleza: Unifor, 2009, p.129-150.

_____. Crescimento econômico e desenvolvimento humano: entre a soberania do Estado e a proteção internacional dos direitos do homem. In: **Pensar**. Revista do Curso de Direito da Universidade de Fortaleza. v.17. Fortaleza: Universidade de Fortaleza, 2012, p. 115-137.

RAWLS, John. **Justiça e democracia**. Tradução Irene A. Paternot. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

REICH, Robert. **Supercapitalismo**. Como o capitalismo tem transformado os negócios, a democracia e o cotidiano. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

SALDANHA, Nelson. **Formação da teoria constitucional**. 1.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1983.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 7.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

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

SMITH, Adam. Uma investigação sobre a natureza e causas da **riqueza das nações**. Tradução de Norberto de Paula Lima. São Paulo: Hemus, 2008.

STRECK, Lenio Luiz e MORAIS, José Luis Bolsan de. **Ciência política e teoria do estado**. 5.ed. rev.atual.Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.